



ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกัน  
ของที่ดินของรัฐ ศึกษากรณีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

โดย

การุณย์ พิมพ์สังกุล

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2566

OVERLAPPING LEGAL AND POLICY ISSUES OF STATE LAND STUDY  
OF OVERLAPPING LAND IN THAPLAN NATIONAL PARK

BY

KARUN PIMSANGKUL



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS  
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS  
NATURAL RESOURCES AND ENVIRONMENTAL LAW  
FACULTY OF LAW  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2023

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

การุณย์ พิมพ์สังกุล

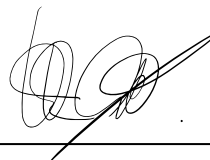
เรื่อง

ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ  
ศึกษากรณีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

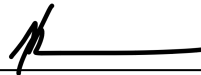
เมื่อ วันที่ 5 มกราคม พ.ศ. 2567

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



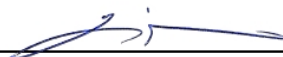
(ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



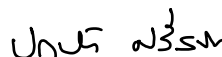
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ขวัญชัย ดวงสถาพร)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายในการแก้ไขปัญหา การทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ ศึกษากรณีการทับซ้อนกัน ของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน
ชื่อผู้เขียน	การุณย์ พิมพ์สังกุล
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย
ปีการศึกษา	2566

### บทคัดย่อ

อุทยานแห่งชาติทับลานมีเนื้อที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ เนื้อที่ประมาณ 1.40 ล้านไร่ หรือ 2,240 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมท้องที่อำเภอปักธงชัย อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอครบุรี อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ในอดีตเป็นบริเวณที่มีป่าลานที่อุดมสมบูรณ์กระจายอยู่ทั่วไปและป่าลานแห่งสุดท้ายของประเทศไทย รวมทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของการประกาศขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกทางธรรมชาติ โดยมีการยกฐานะวนอุทยานทับลานเป็นอุทยานแห่งชาติในปี 2524 ต่อมา เมื่อมีการขยายตัวของพื้นที่เกษตรกรรมประชาชนมีความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำกินมากขึ้น ทำให้ประชาชนบุกรุกเข้าไปอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเป็นจำนวนมาก ประกอบกับแนวเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีความชัดเจน หน่วยงานของรัฐ ประชาชน และภาคเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว รวมทั้งมีราษฎรจำนวนหนึ่งอยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานโดยไม่มีเอกสาร หลักฐานแสดงสิทธิอันชอบกฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดปัญหาข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด ทำให้รัฐบาลในอดีตจนถึงปัจจุบันพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยใช้เครื่องมือ นโยบาย กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุดเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว รวมทั้งการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการอุทยานแห่งชาติ แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม ราษฎรบางส่วนที่ไม่ยอมรับการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งกรณีที่ดินของหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลพื้นที่ดังกล่าวใช้อำนาจตามกฎหมายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ประชาชนสับสน และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้ปฏิบัติงานไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดไว้ได้

ดังนั้น เพื่อให้ได้แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม จึงจำเป็นต้องศึกษาที่มาของปัญหา และความเป็นมาของพื้นที่ก่อน ทำให้สันนิษฐานได้ว่า ปัญหาพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานมาจากการส่งมอบพื้นที่ และการประกาศเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐทับซ้อนกันในแต่ละช่วงเวลา เช่น ปี พ.ศ. 2506 ประกาศเขตป่าไม้ถาวร ในระหว่างปี พ.ศ. 2509 – พ.ศ. 2516 ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียว ป่าครบุรี ปี พ.ศ. 2518 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี ปี พ.ศ. 2521 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินนครราชสีมาในลักษณะครอบคลุมทั้งเขตการปกครอง และปี พ.ศ. 2524 ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนในพื้นที่ดังกล่าว และที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พยายามร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยการสำรวจและปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้ตรงตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ เมื่อปี พ.ศ. 2543 แต่ไม่ได้มีการตราออกเป็นกฎหมายเพื่อปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เนื่องจากผลการปรับปรุงแนวเขตยังไม่ผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ จึงสามารถสรุปปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานสามารถแยกได้เป็นปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินได้ดังนี้

1. ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ
2. ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐกับที่ดินของประชาชน

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของอุทยานแห่งชาติทับลานกับที่ดินของรัฐ และศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยเนื้อหาของบทความจะเป็นการสะท้อนให้เห็นความเป็นมาของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน การดำเนินการของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และประเด็นปัญหาทางกฎหมายที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน รวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขโดยมีการจัดทำแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนและบนพื้นฐานของสภาพพื้นที่จริง และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐและประชาชน โดยคำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและความเป็นของคนในป่าอย่างสมดุล เพื่อให้เกิดความธรรมและความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**คำสำคัญ:** อุทยานแห่งชาติทับลาน, การบุกรุกที่ดินของรัฐ, แนวเขตอุทยานแห่งชาติ

Independent Title	OVERLAPPING LEGAL AND POLICY ISSUES OF STATE LAND STUDY OF OVERLAPPING LAND IN THAPLAN NATIONAL PARK
Author	Karun Pimsangkul
Degree	Master of laws
Major Field/Faculty/University	Natural Resources and Environmental Law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Assistant Professor Naporn Popattanachai, Ph.D.
Academic Year	2023

## ABSTRACT

Thap Lan National Park is the second largest national park in Thailand, with an area of about 1.40 million rai, encompassing Bu Phram subdistrict, Na Di District, Prachin Buri; Pak Thong Chai District, Wang Nam Khiao District, Khon Buri District, Soeng Sang District in Nakhon Ratchasima Province; and Pakham District in Buriram Province. Previously, it contained the last palm forests in Thailand. It was deemed by the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) a World Heritage Site of outstanding universal value to cultural or natural heritage. The status of Thap Lan Forest Park was upgraded to national park in 1981. Later, with expansion of agricultural areas, residents seeking land for farming and homes invaded Thap Lan National Park, whose boundaries are ill-defined. Government agencies as well as the public and private sectors exploit the site, including undocumented residents from before Thap Lan National Park was proclaimed, lacking any evidence of legitimate rights. Disputes have ensued between government agencies and residents, with efforts

to resolve issues by legal policy instruments, cabinet resolutions, and committees to study reform of national park laws. No definitive solution has been produced, and government policy has been rejected. Government agencies supervising the region use atypical legal powers, confusing the public and making it impossible for stakeholders to achieve the stated objectives of legal enforcement.

To propose the efficient solution, it is necessary to study the source of problems and regional history. Results are that Thap Lan National Park was assigned as a responsibility of different overlapping agency control. For example, in 1963, a permanent forest area was announced; from 1966 to 1973, a national Wang Nam Khiao Forest reserve was declared; Khon Buri Forest was named in 1975; Prachin Buri Province Land Reform Area was announced in 1978 and the Nakhon Ratchasima Land Reform Area covering the entire administrative region; and in 1981, a royal decree designated the forest as Thap Lan National Park overlapping in that territory.

In 2000, related agencies have tried to jointly solve the resulting impact on occupants of the land by surveying and clarifying boundaries of Thap Lan National Park to meet current local conditions. No law resulted to improve Thap Lan National Park boundaries due to lack of approval by the National Park Board. Therefore, state land issues in Thap Lan National Park may be divided into these overlapping land problems:

- 1) Problems of overlapping land of government agencies and government agencies
- 2) The problem of overlapping state land and people's land

The purpose of this study was to study the problem of land overlap 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



## กิตติกรรมประกาศ

จุดเริ่มต้นของการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เกิดจากการได้ยินคำว่า “อุทยานแห่งชาติทับลาน” อยู่บ่อยครั้ง ประกอบกับผู้เขียนเป็นคนที่เกิดบนแผ่นดินที่ราบสูง จึงมีแนวคิดว่ามีเรื่องราวเรียนมาแล้ว ควรทำเรื่องที่เป็นประโยชน์กับแผ่นดินเกิดไว้บ้าง จึงมีความตั้งใจที่จะเข้าไปศึกษาค้นหาเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ด้วยความเมตตาของอาจารย์พร้อม (ผศ.ดร.นพร โพรธิ์พัฒนชัย) อาจารย์ที่ปรึกษาที่พร้อมให้คำปรึกษาในทุกเรื่อง ขอขอบคุณท่าน ผศ. ดร.ขวัญชัย ดวงสถาพร ที่ให้คำแนะนำและรับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณท่านอาจารย์ ศ.ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ที่กรุณาสละเวลาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ทุกท่านได้ให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ที่เป็นประโยชน์ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ขอขอบคุณอาจารย์ประจำและอาจารย์พิเศษทุกท่านของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สาขาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ให้ความรู้และมุมมองใหม่ด้านวิชาการ ซึ่งสามารถนำมาใช้ประกอบการทำงานและชีวิตประจำวัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผศ.ดร.สุรศักดิ์ บุญเรือง ที่ให้คำแนะนำและทำให้รู้จักคำว่า “การทับซ้อนที่ดิน” (overlap) และให้แนวคิดผ่านมุมมองกฎหมายมหาชน ขอขอบคุณอาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนทุกท่าน และที่จะลืมเสียมิได้ขอขอบคุณ ท่านพลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา) ท่านวีระศักดิ์ โควสุรัตน์ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา (รองประธานคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา) ที่เมตตาให้สัมภาษณ์และให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะในมุมมองนักบริหาร ขอขอบคุณท่านพลเอกจีระศักดิ์ ชมประสพ สมาชิกวุฒิสภา (อดีตแม่ทัพภาคที่ 2 และประธานคณะอนุกรรมการด้านทรัพยากรธรรมชาติทางบก) ที่ทำให้รู้ถึงความเป็นมาของสภาพปัญหาในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และท่านเจนศักดิ์ วิชาวุฒิปงษ์ อดีตผู้ตรวจราชการกรมป่าไม้ ที่ให้คำปรึกษาและคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้และที่มาของปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในอดีต ขอขอบคุณพี่ออร์ และพี่โก้ (ดร. สงกรณ์ เสียงสืงชาติ) ที่ให้คำปรึกษาและสนับสนุนข้อมูลการจัดทำแผนที่ประกอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอบคุณสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่สนับสนุนทุนการศึกษา ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อน และพี่น้องผู้ร่วมงานกลุ่มงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทุกท่าน ขอขอบคุณพี่ก้อย น้องเมย์ (สำนักปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) น้องชาญ น้องปิม น้องแชมป์ (สคก.) และน้องตุ้มที่คอยให้คำแนะนำและสนับสนุนข้อมูลระหว่างการศึกษา

ขอขอบคุณน้องกุกโก๋ (ชมพร รักษาเกียรติศักดิ์) ที่เป็นแรงบันดาลใจทำให้สนใจเรียนสาขานี้ ขอขอบคุณพี่หนู่ย (วิศาล ทฤษฎีกุณ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) น้องนีน น้องมั้น น้องเพชร และน้องปรานค์เพื่อนร่วมรุ่นทุกคน รวมทั้งศิษย์พี่อันที่เป็นกำลังใจให้กันและช่วยเหลือผู้เขียนตลอดหลักสูตร

ท้ายที่สุดนี้ ขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ น้องชาย น้องสาว และคุณฝน (ณัฐนันท์ ไชยสิทธิ์) ที่เป็นกำลังใจและคอยสนับสนุนในทุกด้านเสมอมา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจที่จะศึกษา ค้นคว้า และพัฒนาความรู้ต่อไป และหากวิทยานิพนธ์เล่มนี้มีข้อผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และขออภัยมา ณ โอกาสนี้

การุณย์ พิมพ์สังกุล

(8)

## สารบัญ

บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา	1
1.2 สมมติฐานการศึกษา	9
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	10
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	10
บทที่ 2 ความเป็นมา และปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	11
2.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ	11
2.2 ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย	13
2.3 ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติทับลาน	15
2.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	22
2.4.1 ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ	22
2.4.1.1 พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน	22
2.4.1.2 พื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมท.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก)	23
2.4.2 ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐกับที่ดินของประชาชน	23
2.5 การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	24



บทที่ 4	วิเคราะห์สภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	70
4.1	ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย	71
4.1.1	การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ	72
4.1.2	การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน	77
4.1.3	เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี	84
4.2	ประเด็นปัญหาด้านนโยบาย	85
4.2.1	ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ	85
4.2.2	การใช้มติคณะรัฐมนตรีแก้ไขทางปัญหาข้อกฎหมาย	87
4.3	ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ	89
บทที่ 5	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	91
5.1	บทสรุป	92
5.2	ข้อเสนอแนะ	94
5.2.1	ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562	95
5.2.2	การจัดทำประมวลกฎหมายป่าไม้	95
5.2.3	ยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ	96
5.2.4	การตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000	97
5.2.5	การกำหนดบทนิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”	97
5.2.6	การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้ใช้หรือสิ้นผลการใช้บังคับแล้ว	98
5.2.7	การรวบรวมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	98
บรรณานุกรม		100
ประวัติผู้เขียน		106

## สารบัญญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521	19
2.2 แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน	21
2.3 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	23
2.4 บริเวณที่มีการทับซ้อนระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินทำกินของราษฎรที่อยู่อาศัยมาแต่เดิมบริเวณบ้านไทยสามัคคี และพื้นที่ โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกิน ให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	30
4.1 แนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2521 และที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531	72
4.2 การทับซ้อนกันของเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	73
4.3 ที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	75
4.4 เขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	79
4.5 การทับซ้อนกันของที่ดินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ เสื่อมโทรม (คจก.) กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน	82

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

อุทยานแห่งชาติทับลานเป็นอุทยานแห่งชาติที่มีเนื้อที่ใหญ่เป็นอันดับสองของประเทศ<sup>1</sup> เนื้อที่ประมาณ 1.40 ล้านไร่ หรือ 2,240 ตารางกิโลเมตร ครอบคลุมท้องที่อำเภอปักธงชัย อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอครบุรีอำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งในอดีตเป็นบริเวณที่มีป่าลานที่อุดมสมบูรณ์กระจายอยู่ทั่วไปและมีสภาพป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์อย่างยิ่ง ต่อมา ได้มีการขยายตัวของพื้นที่เกษตรกรรม ทำให้ป่าลานได้ถูกบุกรุกทำลายลงไปมากจนปัจจุบันคงเหลือป่าลานแห่งสุดท้ายของประเทศไทย

ในปี พ.ศ. 2523 กองอุทยานแห่งชาติ กรมป่าไม้ (ในขณะนั้น) ได้ยกฐานะจากวนอุทยาน<sup>2</sup> เป็นอุทยานแห่งชาติ<sup>3</sup> และก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้มีการออกกฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 กำหนดให้ป่าวังน้ำเขียว ในท้องที่ตำบลสะแกกราช อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ และประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อ พ.ศ. 2521<sup>4</sup> รวมทั้งได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน บริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่

<sup>1</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 'อุทยานแห่งชาติทับลาน' <[https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/\\_private/e7.htm](https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/_private/e7.htm)> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564.

<sup>2</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“วนอุทยาน” หมายความว่า พื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติสวยงามเหมาะแก่การสงวนรักษาไว้ให้เป็นแหล่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติ หรือนันทนาการของประชาชนโดยส่วนรวม

<sup>3</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, 'อุทยานแห่งชาติทับลาน' <<https://nps.dnp.go.th/parksdetail.php?id=127>> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564.

<sup>4</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521

ตำบลสะแกกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้หิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งการประกาศ เขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าว เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติเดิม ที่ได้ถูกประกาศ ไว้ก่อนแล้วทั้งหมด 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)

นอกจากนี้ ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานยังมีหน่วยงานราชการอื่นใช้ประโยชน์อยู่ และด้วยความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติทำให้อุทยานแห่งชาติทับลานถูกประกาศให้เป็นส่วนหนึ่งของมรดกโลกทางธรรมชาติภายใต้ชื่อ “ผืนป่าดงพญาเย็น - เขาใหญ่” จากการประชุมคณะกรรมการ มรดกโลกสมัยสามัญ ครั้งที่ 29 เมื่อปี พ.ศ. 2548 ณ เมืองเดอร์บัน ประเทศแอฟริกาใต้<sup>5</sup> อุทยานแห่งชาติ ทับลานจึงเป็นพื้นที่สำคัญและมีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องได้รับการรักษา และดูแลเป็นพิเศษ แต่ปัญหาแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานไม่มีความชัดเจน การที่มีหน่วยงานของ รัฐ ประชาชน และภาคเอกชนเข้าไปใช้ประโยชน์ รวมทั้งการมีราษฎรอยู่มาก่อนการประกาศเขต อุทยานแห่งชาติทับลานโดยไม่มีเอกสารหลักฐานแสดงสิทธิอันชอบกฎหมาย จึงส่งผลให้เกิดปัญหา ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชน และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงาน ของรัฐ ทำให้รัฐบาลตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเล็งเห็นความสำคัญของปัญหาและมีความพยายามลด ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและวิถีชีวิตของประชาชนในอนาคต จึงพยายามใช้ เครื่องมือทางกฎหมาย นโยบาย มติคณะรัฐมนตรี และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการหลายชุด เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น

1. การปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการอุทยานแห่งชาติ ได้มีการปรับบริบทของการจัดการ อุทยานแห่งชาติใหม่หลายประเด็น เช่น กำหนดให้การทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ จัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศ<sup>6</sup>

<sup>5</sup> ส่วนมรดกโลกทางธรรมชาติ กองการต่างประเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ’ <<http://naturalworldheritage.dnp.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566.

<sup>6</sup> มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“อุทยานแห่งชาติ” หมายความว่า พื้นที่ที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษ หรือมีความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์ป่า หรือพืชป่าประจำถิ่นที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือโดดเด่นด้านธรณีวิทยา หรือมรดกทางวัฒนธรรม

ส่วนการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง<sup>7</sup> และหากมีการขยาย หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ<sup>8</sup> รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยจัดทำเป็นโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้สิทธิทำกินแต่ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และมีระยะเวลาการบังคับใช้คราวละไม่เกินยี่สิบปี<sup>9</sup> ทำให้การจัดการอุทยานแห่งชาติมีความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งส่งเสริม

ที่สมควรสงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ของคนในชาติหรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติ หรือนันทนาการของประชาชนอย่างยั่งยืน

<sup>7</sup> มาตรา 7 การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

<sup>8</sup> มาตรา 8 พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖ ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

การกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน

ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ห้ามมิให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยานสวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

<sup>9</sup> มาตรา 64 ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สํารวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่

ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติและการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้เกิดการพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติมากขึ้น

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา<sup>10</sup>

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาดำเนินการตามวรรคสองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้หรือคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ 17 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และมีระยะเวลาการบังคับใช้คราวละไม่เกินยี่สิบปี และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนในการอนุรักษ์ ปันพดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน และมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินโครงการ

ในกรณีบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินได้ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม เกือบหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรานี้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ

<sup>10</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา นร (22 เมษายน 2540).

ซึ่งครอบคลุมครอบคลุมถึงมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ในจังหวัดนครราชสีมา

3. การพิจารณาของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2537 เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2537<sup>11</sup> ซึ่งมีมติเห็นชอบให้มีคำสั่งกรมป่าไม้ ที่ 1145/2537 ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2537 กำหนดให้สำรวจรังวัดและปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ในท้องที่จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครราชสีมาตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดนครราชสีมา ตามคำสั่งที่ 2292/2534 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดป่าอนุรักษ์และปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยให้ปรับปรุงแนวเขตตามสภาพความเป็นจริง แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่แล้วเสร็จ

4. การประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2563 วันที่ 29 มิถุนายน 2563 มีมติให้ใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 แก้ไขปัญหาโดยให้นำพื้นที่ที่เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินเข้าสู่โครงการจัดที่ดินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐตามมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)<sup>12</sup>

นอกจากนี้ พบว่าราษฎรได้ร้องเรียนผ่านผู้ตรวจการแผ่นดินว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการสำรวจแนวเขตก่อนออกประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลานขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>13</sup> มาตรา 25 มาตรา 27 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 4 และมาตรา 43 (2) และขัดต่อหลักนิติธรรมตามมาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ<sup>14</sup>ไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากตามที่ผู้ร้องกล่าวอ้างมีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการร้องเรียนหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 47 (2) และมาตรา 46 วรรคสาม ศาลรัฐธรรมนูญ

<sup>11</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ‘การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินทับลาน’ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2 กุมภาพันธ์ 2564) <[https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/2564/P\\_403081\\_23.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2564/P_403081_23.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2566.

<sup>12</sup> สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ‘ทส.ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2563’ (ข่าวประชาสัมพันธ์, 29 มิถุนายน 2563) <<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/32868>> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2566.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>14</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 72/2563

จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213 และตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้สามารถสรุปได้ว่ารัฐพยายามแก้ไขปัญหอันเกิดจากกรณีต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

1) ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีสถานะของที่ดินตามกฎหมายแตกต่างกัน ได้แก่ ที่ดินเขตป่าไม้ ที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ และที่ดินของประชาชนได้รับการจัดสรรให้จากการดำเนินการของรัฐเพื่อความมั่นคงตามมติคณะรัฐมนตรี ได้แก่ โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.)

2) ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐกับที่ดินของประชาชน ได้แก่ ที่ดินของประชาชนที่อยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ

ที่ผ่านมาแม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติแต่หลักการในกฎหมายยังเป็นหลักการเดิมที่ใช้กลไกของนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาทำให้ปัญหาที่เกิดขึ้นยังคงอยู่และยังไม่ได้ข้อยุติจนกระทั่งปัจจุบัน เนื่องจากการขาดความชัดเจนในเนื้อหาของกฎหมาย และการแก้ไขโดยใช้นโยบายไม่อาจจะแก้ไขปัญหามาในระยะยาวได้ และในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานยังคงจำเป็นต้องใช้มาตรการทางกฎหมายที่เข้มงวดเพื่อให้อัตลักษณ์ของอุทยานแห่งชาติที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษยังคงอยู่ และเพื่อป้องกันมิให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลาย การดูแลรักษาป่าอนุรักษ์เป็นสิ่งที่รัฐต้องดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมาย และกำหนดสถานะของที่ดินแต่ละประเภทตามกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อนำไปใช้ในการจัดการปัญหาทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้อย่างเหมาะสม เพื่อลดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และลดภาระด้านงบประมาณที่จะใช้มาแก้ไขปัญหาดังกล่าว

กรณีศึกษาปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเป็นกรณีที่ทำหาย เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีราษฎรจำนวนมากร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้แก้ไขปัญหาดังกล่าว ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้เกิดกับอุทยานแห่งชาติหลายแห่งในประเทศไทย การแก้ไขปัญหามิใช่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจึงถือได้ว่าเป็นพื้นที่นำร่องในการแก้ไขปัญหให้กับพื้นที่อื่นได้เช่นกัน ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายและนโยบายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และอุทยานแห่งชาติแห่งอื่นต้องมีความเท่าเทียมกัน และเป็นไปไม่ได้ที่จะบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหอย่างเดียวกันด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน เพราะการบังคับใช้กฎหมาย ควรจะต้องเท่าเทียมกัน และเป็นธรรม ฉะนั้น การแก้ไขปัญหามิใช่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานต้องใช้ความละเอียดรอบคอบและประณีตอย่างมาก<sup>15</sup>

<sup>15</sup> สัมภาษณ์ ขวัญชัย ดวงสถาพร, อาจารย์ประจำภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 8 มีนาคม 2566).

ผู้เขียนเห็นว่าการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จะสำเร็จได้ต้องเริ่มจากที่ดินที่กำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐก่อน เพราะปัญหาการถือที่ดินของประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานส่วนหนึ่งเกิดจากหน่วยงานของรัฐประกาศเขตพื้นที่รับผิดชอบของแต่ละหน่วยงานทับซ้อนกันส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวมีการบังคับใช้กฎหมายหลายฉบับ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การทับซ้อนกันของพื้นที่ทำให้เกิดความสับสน และเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะการทับซ้อนกันกับเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมการแก้ไข ปัญหาให้กับประชาชนจำเป็นต้องเริ่มแก้ไขปัญหาในพื้นที่ของหน่วยงานภาครัฐก่อน

แต่ด้วยกลไกที่มีอยู่ในกฎหมายปัจจุบัน ยังไม่สามารถนำไปใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม ถึงแม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยการอุทยานแห่งชาติแต่หลักการในกฎหมายยังเป็นหลักการเดิมซึ่งใช้ กลไกของรัฐในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ ทำให้การแก้ไขปัญหานั้นสะสมมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่ง ปัจจุบัน ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการสำรวจแนวเขตที่ดิน ตามความในมาตรา 64 ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562<sup>16</sup> ทำให้พบว่า ที่ดินของรัฐทับซ้อน กันอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจำนวนมาก ประกอบกับโครงสร้างของหลักเกณฑ์การประกาศกำหนด เขตอุทยานแห่งชาติตามความในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า<sup>17</sup>

เมื่อพระราชกฤษฎีกาการประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติบังคับแล้วให้มาตรการบังคับ หรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่ กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว อาจถือได้ว่าเป็นการเปิดช่องให้มีการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดิน

<sup>16</sup> มาตรา 64 (เชิงอรรถ 8) 3.

<sup>17</sup> มาตรา 6 เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตรา เป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมี ลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการ คุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนด มาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติ แต่ด้วยมาตรา 22<sup>18</sup> ประกอบกับมาตรา 19 (2) (5) (6) หรือ (7)<sup>19</sup> การอนุญาตเข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ในการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติ โดยอนุญาตให้บุคคลภายนอกเข้ามาศึกษาวิจัยภายใต้การควบคุมของพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อป้องกัน

---

<sup>18</sup> มาตรา 22 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลกระทำการตามมาตรา 19 (2) (5) (6) หรือ (7) ได้ตามลักษณะของเขตการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยอยู่ในความควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการสำรวจการศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการควบคุมดูแลตามวรรคหนึ่ง อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>19</sup> มาตรา 19 ภายในอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม

(2) เก็บหา นำออกไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(3) ล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ป่าด้วยประการใด ๆ

(4) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ทะเล ท่วมทัน เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือเป็นพิษ

(5) ปิดกั้นหรือทำให้เกิดขวางกั้นทางน้ำหรือทางบก

(6) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์

(7) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป

(8) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง

(9) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้

(10) กระทำให้หลักเขตหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้ เคลื่อนที่ ลบเลือน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์

ความเสียหายที่อาจเกิดต่ออุทยานแห่งชาติ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ<sup>20</sup> เนื่องจากภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามมาตรา 19 และมีกำหนดช้อยกเว้นให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยต้องเป็นโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ตามนโยบายรัฐบาลและมีการตราพระราชกฤษฎีกา และไม่ต้องรับโทษ หากกระทำไปตามปกติธุระ และได้ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดไว้ ตามมาตรา 64<sup>21</sup> แต่ข้อเท็จจริงเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และที่ดินของรัฐประเภทอื่นทับซ้อนกันอยู่ จึงอาจไม่เข้าช้อยกเว้นดังกล่าว และส่งผลให้เกิดปัญหาการตีความสถานะของที่ดิน และการบังคับใช้กฎหมาย เพราะเหตุผลและวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่างกัน อาจส่งผลกระทบต่อการจัดการในอุทยานแห่งชาติทับลาน และส่งผลกระทบต่อความยั่งยืนของระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน

ดังนั้น การศึกษาข้อเสนอทางกฎหมายสำหรับการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในครั้งนี้ ผู้เขียนมีความสนใจที่จะศึกษาการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานรัฐกับหน่วยงานรัฐด้วยกัน โดยเฉพาะกรณีศึกษาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งมีการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมป่าไม้ และป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

## 1.2 สมมติฐานการศึกษา

การทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ทำให้เกิดผลกระทบและปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ และที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับประชาชน ควรแก้ไขปัญหาอย่างไร จึงจะทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินเพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมกับประชาชน และสอดคล้องเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทยานแห่งชาติและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

## 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

### 1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

<sup>20</sup> เฟิงอ่าง 8.

<sup>21</sup> มาตรา 64 (เชิงอรรถ 8) 3.

1.3.2 เพื่อศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของอุทยานแห่งชาติทับลานกับที่ดินของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และกฎหมายว่าด้วยปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

1.3.3 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

1.3.4 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่ อุทยานแห่งชาติทับลาน

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาได้กำหนดขอบเขตการประเด็นปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ ของกฎหมายในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน การบังคับใช้กฎหมายที่ใช้ในการแก้ไข ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไข ที่เป็นประโยชน์และการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามความในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษา ทางเอกสาร (Documentary research) ทั้งจากเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ หนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความเห็นของนักวิชาการสาขาต่าง ๆ มาเรียบ เรียงและวิเคราะห์ให้เกิดองค์ความรู้อันนำมาซึ่งบทสรุปเกี่ยวกับแนวทางการเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

#### 1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ได้รับทราบสภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

1.5.2 ทำให้ได้รับทราบแนวทางและความเป็นไปได้ในการกำหนดบทบัญญัติของ กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของอุทยานแห่งชาติกับที่ดินของรัฐประเภทอื่นที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

1.5.3 ทำให้ได้รับทราบแนวทางในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องสิทธิทำกินและการอยู่อาศัย ของประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ อุทยานแห่งชาติทับลาน

1.5.4 ทำให้ได้รับทราบมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่ใช้เป็นแนวทางในการ แก้ไขปัญหาการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

## บทที่ 2

### ความเป็นมา และปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

การก่อตั้งอุทยานแห่งชาติมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ คุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญไว้ให้เป็นพื้นที่ที่มีคุณค่าทางด้านสิ่งแวดล้อม พื้นที่รักษาสมดุของธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้เหมาะสมต่อสิ่งมีชีวิต คุ้มครองรักษาระบบนิเวศให้เกิดความยั่งยืนตลอดไป ประกอบกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยเฉพาะป่าอนุรักษ์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ<sup>1</sup> ดังนั้น การตั้งอุทยานแห่งชาติทับลานจึงมีเจตนาเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวไว้ในมีสภาพป่าไม้ที่มีความอุดมสมบูรณ์ แต่พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานได้มีหน่วยงานของรัฐและประชาชนการเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น การศึกษาปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในครั้งนี้จำเป็นต้องได้รับทราบข้อมูลและข้อเท็จจริงอย่างถูกต้อง โดยเริ่มจากความเป็นมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในระดับสากลและการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

#### 2.1 ความเป็นมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ

ในส่วนนี้กล่าวถึงที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และคำนิยามของอุทยานแห่งชาติที่สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union of Conservation of Nature and Resources - IUCN) ได้กำหนดไว้ สรุปได้ดังนี้

แนวคิดการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ มีต้นกำเนิดจากวัตถุประสงค์ 2 ประการ ดังนี้<sup>2</sup>

1) เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อการพักผ่อนหย่อนใจดังเช่นเมื่อประมาณ 3,000 ปีมาแล้ว ในอินเดียมีการจัดตั้งป่าอสิปตม มฤคทายวันเพื่อเป็นที่เผยแพร่พระพุทธศาสนาและเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ ต่อมา ในปี พ.ศ. 252 พระเจ้าโคทมหาราช จัดให้มีการสงวนพันธุ์สัตว์ป่า และป่าไม้ในป่าแห่งนี้ด้วย

<sup>1</sup> คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ, *นโยบายป่าไม้แห่งชาติ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ 2562) 2.

<sup>2</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ, *60 ปี อุทยานแห่งชาติไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช 2565) 8 – 9.

2) เป็นพื้นที่สงวนของผู้ปกครองเมืองที่มีไว้เพื่อการล่าสัตว์ การนันทนาการ และใช้เป็นเครื่องแสดงฐานอำนาจของผู้ปกครองสมัยกลางของยุโรปจากแนวคิดทั้งสองนำไปสู่แนวคิดของการจัดตั้งพื้นที่อนุรักษ์ที่เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ หรือ National Park” ขึ้น การเริ่มต้นจัดตั้งอุทยานแห่งชาติอย่างจริงจังและเป็นระบบเกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีความพยายามผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันรักษาธรรมชาติ ให้รัฐต้องมีพื้นที่สงวนของชาติไม่ใช่เป็นพื้นที่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเพื่อการล่าสัตว์หรือหาอาหาร และในการใช้ประโยชน์เพื่อการพักผ่อนและนันทนาการของประชาชนในอเมริกา เกิดขึ้นหลายครั้งหลายครา จนในที่สุดรัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติกฎหมายประกาศจัดตั้ง Yellowstone เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรก เมื่อวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2415 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกของโลกที่มีการตรากฎหมายเพื่อการนี้

นอกจากนี้ สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union of Conservation of Nature and Resources - IUCN) ได้กำหนดนิยามของอุทยานแห่งชาติ เมื่อพิจารณาถึงความสำคัญขององค์การสหประชาชาติต่อแนวคิดอุทยานแห่งชาติในฐานะการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีเหตุผลและพิจารณาถึงการใช้ที่เพิ่มขึ้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมากในบางประเทศของคำว่า “ชาติ” “ปาร์ค” เพื่อกำหนดพื้นที่ที่มีสถานะและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันมากขึ้น การประชุมสมัชชาใหญ่ของสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union of Conservation of Nature and Resources - IUCN) ครั้งที่ 10 ณ กรุงนิวเดลี เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2512 แนะนำให้รัฐบาลทุกรัฐบาลเห็นชอบให้สงวนคำว่า “อุทยานแห่งชาติ” ไว้ในพื้นที่ที่มีลักษณะต่อไปนี้และเพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยงานท้องถิ่นและองค์กรเอกชนที่ต้องการป้องกันทรัพยากรธรรมชาติจะทำเช่นเดียวกัน อุทยานแห่งชาติจึงเป็นพื้นที่ค่อนข้างกว้าง<sup>3</sup>

1) โดยที่ระบบนิเวศหนึ่งหรือหลายระบบนิเวศไม่ได้รับการเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญจากการส่งออกและการยึดครองของมนุษย์ โดยที่พันธุ์พืชและสัตว์ แหล่งธรณีสันฐานวิทยาและแหล่งที่อยู่อาศัยเป็นที่สนใจทางวิทยาศาสตร์ การศึกษา และการสร้างสรรค์ซ้ำเป็นพิเศษ หรือซึ่งมีภูมิทัศน์ตามธรรมชาติที่สวยงามและยิ่งใหญ่

2) ในกรณีที่หน่วยงานผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศได้ดำเนินการเพื่อป้องกันหรือกำจัดการแสวงหาผลประโยชน์หรือการยึดครองในพื้นที่ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และเพื่อบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพต่อลักษณะทางนิเวศวิทยา ธรณีสันฐานวิทยาหรือสุนทรียภาพ ซึ่งนำไปสู่การก่อตั้งและ

---

<sup>3</sup> International Union for Conservation of Nature (IUCN), ‘national park definition’ <[https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA\\_10\\_RES\\_001\\_Definition\\_of\\_National\\_Parks.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_10_RES_001_Definition_of_National_Parks.pdf) > สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

3) ซึ่งผู้เข้าชมจะได้รับอนุญาตให้เข้า ภายใต้เงื่อนไขพิเศษ เพื่อสร้างแรงบันดาลใจ การศึกษา วัฒนธรรม และการสร้างสรรค์

รัฐบาลจึงได้รับการร้องขอให้ไม่กำหนดให้เป็น “อุทยานแห่งชาติ” ดังนี้

1) เขตอนุรักษ์วิทยาศาสตร์ที่สามารถเข้าไปได้เฉพาะโดยได้รับอนุญาตพิเศษ (สงวนธรรมชาติ)  
2) ทรัพยากรธรรมชาติที่บริหารโดยสถาบันเอกชนหรือผู้มีอำนาจต่ำกว่า โดยไม่มีการรับรู้และควบคุมบางประเภทโดยผู้มีอำนาจสูงสุดของประเทศ

3) “เขตสงวนพิเศษ” ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาแอฟริกาของปี 1968 (เขตสงวนพันธุ์สัตว์ป่าหรือพันธุ์พืช เขตอนุรักษ์สัตว์ป่า เขตรักษาพันธุ์นก เขตอนุรักษ์ธรณีวิทยาหรือป่าสงวน เป็นต้น)

4) บริเวณที่มีคนอาศัยอยู่และถูกกำหนดเขต วางผัง และมาตรการเพื่อการพัฒนาการท่องเที่ยวมีนำไปสู่การจัดตั้ง “พื้นที่ประชาสัมพันธ” ที่มีการควบคุมอุตสาหกรรมและการเมือง และที่สาธารณชนนั้นทนการกลางแจ้งมีความสำคัญมากกว่าการอนุรักษ์ของระบบนิเวศในเขตอุทยานธรรมชาติ โดยพื้นที่ของตามคำอธิบายนี้อาจจะเป็นจัดตั้งเป็น “อุทยานแห่งชาติ”

อาจกล่าวได้ว่าในช่วงแรกของการตั้งอุทยานแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำพื้นที่สาธารณะมาใช้เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และใช้เป็นพื้นที่สงวนของผู้ปกครองเมืองที่มีไว้เพื่อการล่าสัตว์ การนันทนาการ ต่อมาได้มีความพยายามผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันรักษาธรรมชาติทำให้การเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตอุทยานแห่งชาติต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด และมีการแยกขอบเขตและมีแผนผังไว้ อย่างชัดเจนว่าพื้นที่ใดเป็นพื้นที่อนุรักษ์และพื้นที่ใดสามารถอนุญาตให้เข้าไปอยู่อาศัยและทำกินได้ภายใต้การควบคุมของรัฐ

## 2.2 ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย

แนวความคิดในการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติได้ริเริ่มขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เนื่องจากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเป็นไปอย่างรวดเร็วทำให้ความต้องการพื้นที่เพื่อการเพาะปลูกเพิ่มขึ้นส่งผลให้มีการหักล้างทางพงเปลี่ยนสภาพป่าเป็นไร่นา ประกอบกับความเจริญทางด้านวัตถุและเทคโนโลยี มีการใช้อาวุธที่ทันสมัยล่าสัตว์อย่างล้างผลาญ ทำให้สัตว์ป่าลดจำนวนลงอย่างรวดเร็ว สัตว์ป่าบางชนิดสูญพันธุ์รัฐบาลในขณะนั้นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะด้านป่าไม้และสัตว์ป่า จึงให้มีการจัดตั้งสวนรุกขชาติ วนอุทยาน และอุทยานแห่งชาติ โดยกำหนดให้ป่าภูกระดึง จังหวัดเลย เป็นวนอุทยานแห่งแรก ในปี พ.ศ. 2486 ช่วงสงครามโลกการดำเนินงานเพื่อประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติจึงมีอุปสรรคและต้องระงับไป ต่อมาปี พ.ศ. 2502 จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ได้สั่งการให้กระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยร่วมกันพิจารณากำหนดพื้นที่ป่าเพื่อจัดตั้งอุทยานแห่งชาติขึ้น

คณะรัฐมนตรีในขณะนั้นได้มีการประชุมปรึกษาและลงมติเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 2 กันยายน 2502 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติขึ้น เพื่อจัดทำโครงการและดำเนินงานเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เป็นประธานกรรมการ โดยตำแหน่งมีอธิบดีกรมป่าไม้ กรมที่ดิน ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตร กระทรวงคมนาคม สำนักงบประมาณ องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยว สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสมาคมโรงแรม และกรรมการผู้มิเกี่ยวข้องได้รับแต่งตั้ง มีนายแพทย์บุญส่ง เลขะกุล นายเล็ก จุณณานนท์ พลตรีเสถียร พจนานนท์ พันเอกหลวงวิจิตรวาทการ พันเอกทวนชัย สาริกขานนท์ และนาวาโทประสาธ พนมประวัติ รม. คณะกรรมการฯ ได้เลือกให้หัวหน้ากองบำรุงกรมป่าไม้ เป็นเลขานุการของคณะกรรมการ โดยตำแหน่ง ผลการประชุมของคณะกรรมการได้กำหนดให้คัดเลือกพื้นที่ป่าเพื่อจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติขึ้นรวม 14 แห่ง ได้แก่ ป่าดอยสุเทพ ป่าดอยอินทนนท์ ป่าดอยขุนตาล ป่าลานสาง ป่าน้ำหนาว ป่าทุ่งแสงหลวง ป่าภูกระดึง ป่าภูพาน ป่าเขาใหญ่ ป่าเขาสระบาป ป่าเขาศิชมภู ป่าเทือกเขาสลอบ ป่าเขาสามร้อยยอด และป่าเขาหลวง การคัดเลือกพื้นที่ดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือจาก Dr. George D. Rule ผู้เชี่ยวชาญด้านธรรมชาติของ U.S. National Park Service ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. 2504 ได้มีการประกาศพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2504 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในวันที่ 4 ตุลาคม 2504<sup>4</sup>

จากนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นแม่บทในการดำเนินงานเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยเพื่อคุ้มครอง รักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป เมื่อวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2504 ซึ่งมีผลบังคับใช้ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2504 โดยประเทศไทยมีกฎหมาย 2 ฉบับ ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่คุ้มครอง คือ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2504 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกกับสหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติ (International Union for Conservation of Nature - IUCN) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2505 โดยมี

---

<sup>4</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ, 'ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย' (สำนักอุทยานแห่งชาติ, 13 กรกฎาคม 2564) <<https://portal.dnp.go.th/Content/nationalpark?contentId=1169>> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564.

วัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์และรักษาสภาพดิน น้ำ ธรรมชาติ รวมถึงทรัพยากรอื่น ๆ ให้คงอยู่ตลอดไป และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่ต่าง ๆ เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยมีเขาใหญ่เป็นอุทยานแห่งชาติแห่งแรกของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2505 ต่อมา ในระหว่างปี พ.ศ. 2530 – 2539 ได้มีนโยบายการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติสอดคล้องตามนโยบายป่าไม้ของชาติ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไป โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (Protection Forest) ร้อยละ 25 และป่าเพื่อผลผลิต (Production Forest) ร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีความพยายามผลักดันการประกาศพื้นที่อนุรักษ์ทั้งอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเพิ่มขึ้น จากนั้น ปี พ.ศ. 2543 ได้มีการปิดป่าสัมปทานและเร่งประกาศพื้นที่อนุรักษ์เพิ่มขึ้น ทำให้ประเทศไทยมีอุทยานแห่งชาติเพิ่มขึ้นจากปี 2524 ซึ่งมีจำนวน 40 แห่ง เพิ่มเป็นจำนวน 102 แห่ง<sup>5</sup>

กระทั่ง พ.ศ. 2562 ได้มีการปรับปรุงกฎหมายว่าอุทยานแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปครั้งใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ทำให้การจัดการอุทยานแห่งชาติมีความชัดเจนมากขึ้น รวมทั้งมีการจัดระบบการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน

## 2.3 ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติทับลาน

อุทยานแห่งชาติทับลาน เป็นอุทยานแห่งชาติที่มีพื้นที่ครอบคลุมท้องที่อำเภอปักธงชัย อำเภอวังน้ำเขียว อำเภอครบุรี อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี<sup>6</sup> ในอดีตเป็นพื้นที่ที่มีป่าลานที่อุดมสมบูรณ์กระจายอยู่ทั่วไปในพื้นที่และมีสภาพป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์และเป็นส่วนหนึ่งของผืนป่ามรดกโลก “ดงพญาเย็น - เขาใหญ่ อาณาเขตกว้างใหญ่เป็นอันดับ 2<sup>7</sup> รองจากอุทยานแห่งชาติแก่งกระจานมีจุดชมทิวทัศน์และชมดวงอาทิตย์ตกดินที่สวยงาม เช่น ผาเก็บตะวัน ซึ่งสามารถมองเห็นหุบเขาที่สวยงามในมุมกว้าง มีน้ำตกหลายสาย อาทิ น้ำตกสวนห้อม น้ำตกม่านฟ้า น้ำตกบ่อทอง และยังมีแหล่งท่องเที่ยวที่น่าสนใจอื่น ๆ ได้แก่ หาดชมตะวัน หาดจอมทอง เขามะค่า อ่างเก็บน้ำทับลาน ฯลฯ<sup>8</sup>

อุทยานแห่งชาติทับลาน ได้รับการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2524 นับเป็นอุทยานแห่งชาติลำดับที่ 40 ของประเทศไทย ครอบคลุมพื้นที่ 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัด

<sup>5</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ (เชิงอรรถ 24) 10 – 11.

<sup>6</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช(เชิงอรรถ 3) 1.

<sup>7</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช(เชิงอรรถ 1) 1.

<sup>8</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ (เชิงอรรถ 24) 82.

ปราจีนบุรี และจังหวัดนครราชสีมา โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรเข้มาก ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524<sup>9</sup>

ในส่วนของปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ผู้เขียนพบว่า เกิดจากการส่งมอบพื้นที่และการประกาศเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบแต่ละของหน่วยงานทับซ้อนกัน โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2506 ประกาศเขตป่าไม้ถาวร ในระหว่างปี พ.ศ. 2509 – พ.ศ. 2516 ประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียวและป่าครบุรี ต่อมาปี พ.ศ. 2518 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี และในปี 2520 รัฐบาลมีนโยบายในการช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่อาศัยกระจ่ายในพื้นที่ป่าให้มาอยู่รวมกันและจัดตั้งเป็น“บ้านไทยสามัคคี” ปี พ.ศ. 2521<sup>10</sup> ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดนครราชสีมาในลักษณะครอบคลุมทั้งเขตอำเภอ รวมถึงปี พ.ศ. 2524 ได้ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณป่าให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนในพื้นที่ดังกล่าว และปี พ.ศ. 2525 ได้อนุมัติให้กองทัพภาคที่ 2 ดำเนินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) ซึ่งเป็นพื้นที่ภายใต้อิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

กระทั่ง ปี พ.ศ. 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>11</sup> และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>12</sup> โดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีโครงการจัดที่ดิน

---

<sup>9</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรเข้มาก ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมาและป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524

<sup>10</sup> พระราชกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 4) 1.

<sup>11</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531

<sup>12</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531

ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ส่งผลทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีความพยายามร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยการสำรวจและปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ ทับลานให้ตรงตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่ เมื่อปี พ.ศ. 2543 ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจน และสะท้อนภาพการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานยิ่งขึ้น จึงขอนำเสนอ ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามลำดับสรุปได้ดังนี้

ปี พ.ศ. 2506 อุทยานแห่งชาติทับลานได้มีการประกาศเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ปี พ.ศ. 2506 และได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ 176 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>13</sup> กำหนดให้ป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลแซะ ตำบลจรเข้หิน ตำบลสระตะเคียน และตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เนื้อที่ประมาณ 1,051,250 ไร่) และกฎกระทรวงฉบับที่ 239 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>14</sup> กำหนดให้ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอกบินทร์บุรี ตำบลบ้านแก่ง ตำบลโคกขี้ผึ้ง ตำบลท่าแยก อำเภอสระแก้ว และตำบลหนองน้ำใส ตำบลช่องกุ่ม อำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรีภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เนื้อที่ประมาณ 683,750 ไร่) จากนั้น ได้มีการกฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>15</sup> ให้ป่าวังน้ำเขียว ในท้องที่ตำบลสระแกราช อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เนื้อที่ประมาณ 299,722 ไร่) และพ.ศ. 2528 ได้มีกฎกระทรวงให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>16</sup> และกำหนดให้ป่าวังน้ำเขียวในท้องที่ตำบลจรเข้หิน อำเภอครบุรี และตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เนื้อที่ประมาณ 11,721 ไร่) แต่ยังคงมีสถานภาพเป็นอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดที่ดินป่าฯ ในปี พ.ศ. 2524

ปี พ.ศ. 2518 บริเวณบ้านทับลาน บ้านขุนศรี บ้านวังมืด ในที่ดินป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ตำบลบุพราหมณ์อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี พื้นที่ป่าลานที่ยังสมบูรณ์และถือว่าเป็นป่าลานแห่งสุดท้ายของประเทศ เพื่ออนุรักษ์ป่าลานไว้จึงได้มีการประกาศให้เป็นวนอุทยานทับลาน

<sup>13</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 176 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>14</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 239 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>15</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>16</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 1,145 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

เนื้อที่ประมาณ 36,250 ไร่ และในช่วงเวลาดังกล่าว ในเขตอำเภอเสิงสาง และอำเภอครบุรี กลายเป็นพื้นที่ภายใต้อิทธิพลของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย (พคท.) และมีการต่อสู้รบกันทำให้รัฐบาลต้องอพยพหลบประชาชนออกมาอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดให้อยู่ในขอบเขตของพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าครบุรีฯ ต่อมา วันที่ 10 มิถุนายน 2518 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่ อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา โดยแนวเขตการปกครองได้แบ่งเขตจังหวัดนครราชสีมาที่ติดต่อกับเขตตำบลทุ่งโพธิ์ กิ่งอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี<sup>17</sup> อยู่ที่หลักกิโลเมตรที่ 80 ถนนสาย 304 (แนวเขตการปกครองในแผนที่ 1 : 50,000 ไม่ตรงกับพื้นที่จริงตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย กิโลเมตรที่ 80) ซึ่งในแผนที่มีความคลาดเคลื่อนไปทางเหนือประมาณ 5 กิโลเมตร ไปอยู่ที่ กิโลเมตรที่ 75 เป็นที่ตั้งของโครงการจัดที่ดินหมู่บ้านตัวอย่างไทยสามัคคี กองทัพอากาศที่ 2 /กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในภาค 2 (ในขณะนั้น) โดยโครงการจัดที่ดินหมู่บ้านตัวอย่างในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมสภาพในพื้นที่ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย บริเวณบ้านบุไผ่ ริมเส้นทางหลวงสายปักธงชัย - กบินทร์บุรี ประมาณกิโลเมตรที่ 75 เนื้อที่ประมาณ 7,624.8 ไร่ โดยอยู่นอกเขตปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ. 2521 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อนุมัติพื้นที่นี้ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใช้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จังหวัดนครราชสีมา ได้ดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรผู้อพยพจากการขยายอิทธิพลของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ในหมู่บ้านมูลหลง บ้านมูลสามง่าม และบ้านคลองตาดำ มาไว้ในบริเวณดังกล่าว

ปี พ.ศ. 2521 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2521<sup>18</sup> และกฎกระทรวงฉบับที่ 812 พ.ศ. 2521<sup>19</sup> โดยประกาศใช้แนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน และมีได้เพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทำให้มีพื้นที่ทับซ้อนเขตปฏิรูปที่ดินกับป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ถูกประกาศอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้นหาก ส.ป.ก. จะเข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จะต้องเพิกถอนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสียก่อน และได้มีประกาศกฎกระทรวงกฎกระทรวง ฉบับที่ 911 (พ.ศ.2523) ตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>20</sup> กำหนดให้ป่าเขาจอมทอง ตำบลครบุรีและตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

<sup>17</sup> ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่ อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา โดยแนวเขตการปกครองได้แบ่งเขตจังหวัดนครราชสีมาที่ติดต่อกับเขตตำบลทุ่งโพธิ์ กิ่งอำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี

<sup>18</sup> พระราชกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 4) 1.

<sup>19</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 812 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>20</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 911 (พ.ศ.2523)ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507



และได้มีประกาศกฎกระทรวงให้ยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ 812 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>21</sup> และกำหนดให้ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ ตำบลแก่งดินสอ กิ่งอำเภอชาติ อำเภอกบินทร์บุรี ตำบลบ้านนา อำเภอกบินทร์บุรี ตำบลบ้านแก้ง ตำบลโคกปีบซ้อง ตำบลท่าแยก อำเภอสระแก้ว และตำบลหนองน้ำใส ตำบลช่องกุ่ม อำเภอวัฒนานคร จังหวัดปราจีนบุรีภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง เป็นป่าสงวนแห่งชาติ (เนื้อที่ประมาณ 705,109 ไร่)

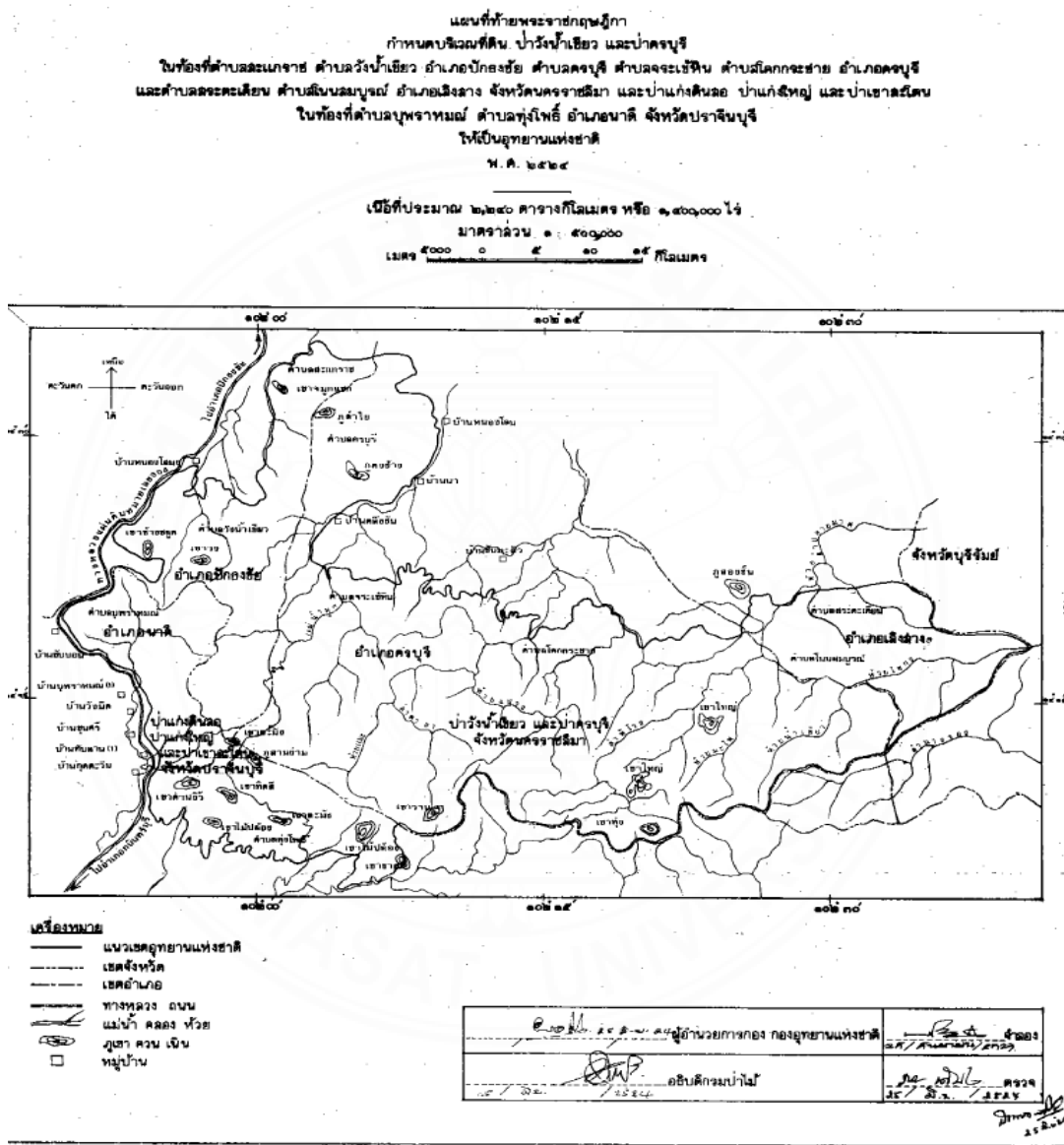
ปี พ.ศ. 2524 ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน บริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสระแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้หิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอชาติ จังหวัดปราจีนบุรี ซึ่งการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าว เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตของป่าสงวนแห่งชาติเดิม ที่ได้ถูกประกาศไว้ก่อนทั้งหมด รวม 4 ป่า ได้แก่ ป่าครบุรี (พ.ศ. 2509) ป่าวังน้ำเขียว (พ.ศ. 2515) ป่าเขาจอมทอง (พ.ศ. 2523) และป่าแก่งดินสอ (พ.ศ. 2510 พ.ศ. 2521 และพ.ศ. 2523) ซึ่งการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนกับโครงการหมู่บ้านไทยสามัคคีโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในพื้นที่รอยต่อ อำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และที่ทำกินของราษฎรในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียวฯ ซึ่งอยู่มาก่อนมีพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ปี พ.ศ. 2525 – 2533 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2525 อนุมัติให้กองทัพภาค 2 ดำเนินการโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) ในบริเวณพื้นที่รอยต่ออำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา โดยมีพื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าครบุรี และอุทยานแห่งชาติทับลานในปี พ.ศ. 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง และอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. 2531<sup>22</sup> เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน จึงทับซ้อนเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ที่ได้มีการประกาศให้พื้นที่บางส่วนในอำเภอเสิงสาง และอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานแล้ว (พ.ศ. 2524) หาก ส.ป.ก. จะทำการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ จะต้องดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนพื้นที่ออกจากพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ก่อน ส.ป.ก. จึงจะเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน จากนั้น ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศให้อำเภอครบุรี และอำเภอเสิงสาง ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน วันที่ 29 มิถุนายน 2532

<sup>21</sup>กฎกระทรวงฉบับที่ 895 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

<sup>22</sup>พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 11) 16.

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 159 ของ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7<sup>23</sup> ได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนอุทยานแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว ป่าครบุรี ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน บางส่วนในท้องที่ตำบลจรเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา เนื้อที่ประมาณ 4.2 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,625 ไร่ เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำมูลบน



ภาพที่ 2.2 แสดงแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน

<sup>23</sup> มาตรา 7 การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนบางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนนั้นแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่า มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งอำเภอ โดยมีได้มีการเพิกถอนสถานะทางกฎหมายของที่ดินเดิมที่มีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติและได้จัดสรรที่ดินให้ประชาชนส่วนหนึ่งเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินโดยได้มีการกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งยังได้มีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนพื้นที่ดังกล่าว นอกจากนี้ยังได้มีการตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่ อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา ทำให้ไม่ตรงกับพื้นที่จริงตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย ส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิ แผนที่ป่าสงวนแห่งชาติตามกฎกระทรวงและแผนที่ส่งมอบที่ดินเพื่อนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ตรงกันและพื้นที่กันคืนกรมป่าไม้ (RF) ในแผนที่ส่งมอบให้กับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งไม่ตรงกับภูมิประเทศจริง เป็นต้น

## 2.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ได้มีการร้องเรียนไปยังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน<sup>24</sup> และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน บริเวณที่หน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์และจัดสรรให้ราษฎร ทำให้สามารถแยกปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐและประชาชนในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ได้ดังนี้

### 2.4.1 ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเกิดปัญหาในพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

#### 2.4.1.1 พื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

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

<sup>24</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรรถ 10) 5.



## 2.5 การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือกำกับดูแลพื้นที่ดังกล่าวได้ทำการจับกุมดำเนินคดีขับไล่ และให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งเกิดปัญหาในทางปฏิบัติ อาทิ การสำรวจรังวัดหรือออกส.ป.ก. 4 - 01 นอกเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนเขตป่าไม้ เขตอุทยานแห่งชาติ และพื้นที่กันคืนให้กับกรมป่าไม้ (RF) พื้นที่ที่กรมป่าไม้อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ไม่มีราษฎรทำประโยชน์และไม่เป็นป่าเสื่อมโทรมในขณะที่ส่งมอบพื้นที่ และเกิดปัญหาในทางกฎหมายส่งผลให้ต้องมีการตีความกฎหมาย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน สรุปได้ดังนี้

1) กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ภาค 2 (กอ.รมน.ภาค 2) และทท.2 ได้เสนอให้กรมป่าไม้พิจารณาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงเพราะมีการทับซ้อนกับโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงและโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม และพื้นที่ดังกล่าว เป็นป่าเสื่อมโทรม และกรมป่าไม้พิจารณาแล้วได้มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา และคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ จังหวัดนครราชสีมา ได้มีคำสั่งที่ 2092/2534 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2534 ได้แต่งตั้งคณะทำงานปฏิบัติงานปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยปรับปรุงแนวเขตตามสภาพความเป็นจริง โดยในปี พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 17 กันยายน 2537 กรมป่าไม้ได้นำผลการปฏิบัติงานปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเข้าที่ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2537<sup>26</sup> ที่ประชุมพิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้ และขอให้ดำเนินการรังวัดแนวเขตที่ปรับปรุงให้ชัดเจน โดยมีการกันพื้นที่เพื่อจัดทำเป็นโครงการต่าง ๆ เช่น

1) โครงการหมู่บ้านไทยสามัคคี โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่รอยต่อระหว่างอำเภอเสิงสางและอำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา

2) โครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

3) โครงการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ในขณะนั้น) ในฐานะประธานกรรมการช่วยเหลือราษฎร เนื่องมาจากการยกเลิก

<sup>26</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรรถ 11) 5.

โครงการจัดที่ทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ได้ลงนามในคำสั่งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก. ที่ 1/2536 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือราษฎรอันเนื่องมาจากการยกเลิกโครงการ คจก.

จากนั้น วันที่ 30 มีนาคม 2536 คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจเสนอขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ<sup>27</sup> และการพิจารณาปรับแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาให้เป็นไปตามสภาพภูมิประเทศที่เหมาะสม ต่อมา วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2537 ได้มีนโยบายการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยกำหนดให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับปรุงแนวเขตป่าอนุรักษ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงตามแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้โดยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเมื่อดำเนินการได้แนวเขตเป็นที่ยุติแล้วให้ส่งมอบพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ในส่วนที่มีการปรับปรุงแนวเขตเป็นป่าเขตเศรษฐกิจแล้ว และมีราษฎรยึดถือครอบครองทำกิน (ซึ่งได้กันออกจากเขตอนุรักษ์แล้ว) ให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรต่อไป ซึ่งเรื่องนี้ได้เคยสั่งการเป็นแนวทางปฏิบัติให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการ จากนั้น กรมป่าไม้ ได้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรังวัดแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน<sup>28</sup> เนื่องด้วยอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครราชสีมา ได้ดำเนินการสำรวจปรับปรุงอุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริงเสร็จสิ้นแล้ว

2) กรมป่าไม้ ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 เรื่อง มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติ ในจังหวัดนครราชสีมา<sup>29</sup> ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ได้เร่งรัดจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามที่ได้ดำเนินการกันพื้นที่ไว้แล้ว (รวมเนื้อที่ 26,607 ไร่) และปี พ.ศ. 2541 วันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการ เรื่อง มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมถึงยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 ที่ให้กันพื้นที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

<sup>27</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กษ (30 มีนาคม 2536).

<sup>28</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรธ 10) 5.

<sup>29</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา กษ (22 เมษายน 2540).

(1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(2) ให้กรมป่าไม้ สํารวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองเพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้ เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่อง มาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรกและต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม นั้น ๆ ด้วย

(4) กรณีผลการพิสูจน์ พบราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ หากล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศพื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสม เพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิต และส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกป่าฟื้นฟูสภาพต่อไป

จากนั้น ปี พ.ศ. 2543 สำนักงานอุทยานแห่งชาติทับลานได้ดำเนินคดีกับบริษัทที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานในบริเวณท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี และกรมป่าไม้ได้มีคำสั่งที่ 44/2543 เรื่องแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานท้องที่จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี ตามที่กรมป่าไม้ได้อนุมัติโครงการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา และจังหวัดปราจีนบุรี เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2542 จนแล้วเสร็จ มีการส่งผลการปฏิบัติงานการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2544

3) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545<sup>30</sup> กำหนดให้กระทรวงจึงได้ก่อตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่ และได้มีการตั้งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก และกำหนดให้

<sup>30</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อการอนุรักษ์ จากนั้น ในการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2556 วันที่ 1 พฤศจิกายน 2556 ได้ร่วมกันพิจารณาในกรณีการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และได้มีมติเห็นชอบให้การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจระเข้หิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา และป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตนในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524 และปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

ต่อมา กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ดำเนินการตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวะการณ์ปัจจุบัน เพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยรวม กำหนดให้การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป และกรณีใด ๆ ที่ยังอยู่ระหว่างวันที่ 26 พฤษภาคม 2560 การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด จากนั้น กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่ทับซ้อนระหว่างอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตปฏิรูปที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เห็นสมควรไม่รับข้อหารือไว้พิจารณา

นอกจากนี้ ได้มีการสำรวจที่ดินทำกินของราษฎรในเขตป่าอนุรักษ์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานตามมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 พบว่าปัจจุบันได้มีการสำรวจแปลงการใช้ประโยชน์แล้วเสร็จทั้งหมด 228,832 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 86.71 ของพื้นที่ทั้งหมด ปรากฏว่าพื้นที่ที่ยังไม่มารวมแจ้งครอบครอง<sup>31</sup> เนื้อที่ประมาณ 35,174 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 13.29 ของพื้นที่

<sup>31</sup> คณะกรรมการสิทธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, 'เอกสารข่าวการประชุม คณะอนุกรรมการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม' (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 1 กรกฎาคม 2563)

ทั้งหมด เป็นพื้นที่ที่ไม่ได้เข้าร่วมโครงการ ประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ พื้นที่สวัสดิการกองทัพบก พื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ และพื้นที่ในเขตการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ พื้นที่ที่ไม่สามารถสำรวจเป็นรายแปลงได้จะทำการสำรวจขอบเขตรอบนอกพื้นที่เท่านั้น

4) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอผ่านคณะรัฐมนตรี<sup>32</sup> เพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน จำแนกเป็น 3 กรณี ดังนี้

(1) พื้นที่ทับซ้อนระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

(2) ที่ดินทำกินของราษฎรที่อยู่อาศัยมาแต่เดิมบริเวณบ้านไทยสามัคคีกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

(3) โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) กับอุทยานแห่งชาติทับลาน

โดยให้มีการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้โครงการต่าง ๆ ของรัฐสามารถดำเนินการเป็นไปตามเป้าประสงค์สามารถแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่อยู่อาศัยทำกินมาก่อนการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และมีข้อเสนอแนะให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7<sup>33</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และให้ยึดถือแนวเขตตามที่ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดร่วมกันมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2543 และตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้เกิดผลใช้บังคับในทางกฎหมาย ส่วนพื้นที่ที่ถูกกันออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้กรมป่าไม้ดำเนินการเพื่อยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่อุทยานแห่งชาติ จากนั้น ควรส่งมอบพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้ ส.ป.ก. ดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะทางการแก้ไขปัญหาลงวันที่ 6 สิงหาคม 2562

ต่อมา กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รายงานถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและมีความเห็นว่าไม่อาจดำเนินการตามข้อเสนอแนะของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และในการประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ

<[https://www.senate.go.th/assets/portals/140/fileups/290/files/เอกสารข่าว%20๑๓-๖๓ วันพุธที่%20๑%20ก\(1\).ค.%20๒๕๖๓.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/140/fileups/290/files/เอกสารข่าว%20๑๓-๖๓ วันพุธที่%20๑%20ก(1).ค.%20๒๕๖๓.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2565.

<sup>32</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรรถ 10) 5.

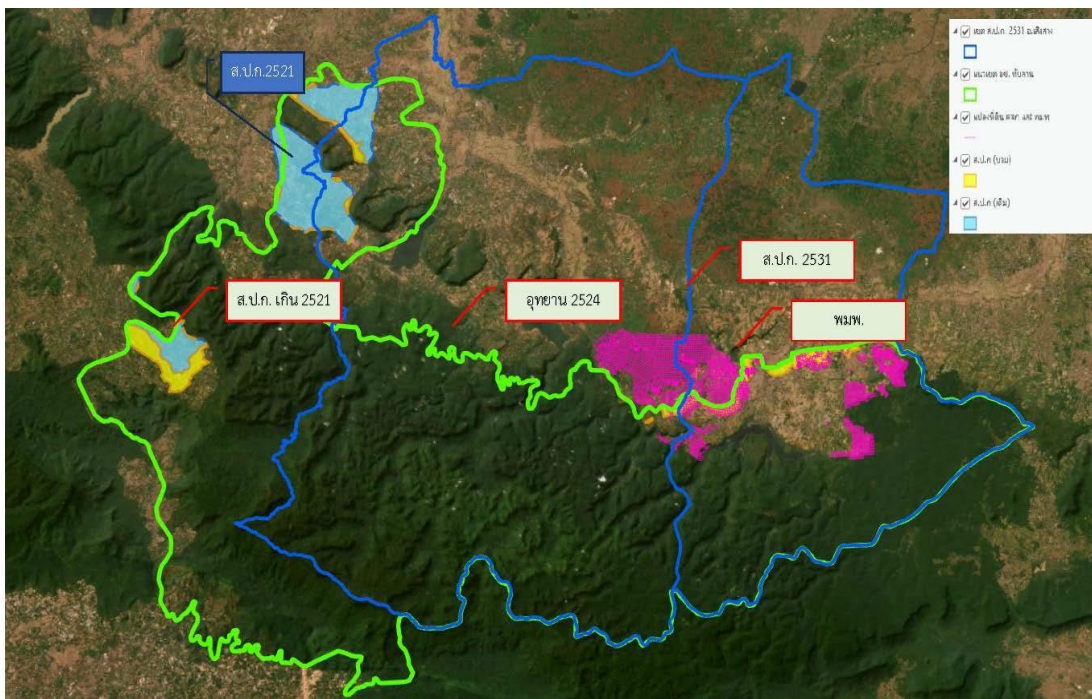
<sup>33</sup> มาตรา 7 (เชิงอรรถ 6) 3.

ครั้งที่ 1/2563 เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2563 ได้เสนอเพื่อพิจารณากรณีการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีมติรับทราบประเด็นข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้ดำเนินการตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562<sup>34</sup> และให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช นำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการ จากนั้น ในปี พ.ศ. 2563 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ยื่นคำร้องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้วินิจฉัยว่าการประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ปี 2524 ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนในพื้นที่รอบเขตอุทยาน เป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 25 มาตรา 27 มาตรา 37 มาตรา 38 มาตรา 40 และมาตรา 43(2) หรือไม่<sup>35</sup>

ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้วินิจฉัย โดยให้ความเห็นว่า ผู้ร้องขอให้พิจารณาการกระทำของหน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการสำรวจแนวเขตก่อนออกประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ชัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งการกระทำของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่เป็นผู้ถูกร้องนั้น มีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้อยู่แล้ว จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการการร้องหรือผู้มีสิทธิขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยไว้เป็นการเฉพาะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ 2561 มาตรา 47 (2) ซึ่งมาตรา 46 วรรคสาม บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องไว้พิจารณา ผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 213

<sup>34</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรรถ 10) 5.

<sup>35</sup> สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 'คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 72/2563' (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 12 มกราคม 2564) <[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=12410](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12410)> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2566.



ภาพที่ 2.4 แสดงการทับซ้อนระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินทำกินของราษฎรที่อยู่อาศัยมาแต่เดิมบริเวณบ้านไทยสามัคคี และพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้แกราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญที่กำหนดขึ้นมาเพื่อการอนุรักษ์ และต้องการสงวนรักษาไว้ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม การเข้าไปใช้ทำได้เพียงเพื่อให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและความรู้ธรรมชาติของประชาชนไม่สามารถอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวได้ เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ส่วนความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติทับลานสะท้อนถึงปัญหาการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่ไม่เหมาะสม โดยหน่วยงานรัฐและประชาชนมีส่วนทำให้เกิดปัญหา การกำหนดนโยบายหรือตรากฎหมายส่งผลให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลานถูกนำไปใช้อย่างไม่เหมาะสม การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และแนวทางแก้ไขปัญหาขาดความต่อเนื่องไม่ชัดเจนทำให้เป็นหาดังกล่าว ไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

ผู้เขียนจึงเห็นว่า ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจำเป็นต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยกำหนดนโยบายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ และต้องมีการนำหลักการ แนวคิดว่าด้วยการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทั้งภายใน

และต่างประเทศมาปรับใช้อย่างเหมาะสม โดยมีการตรากฎหมายที่ชัดเจนเป็นธรรมและกระทบ  
ต่อวิถีชีวิตของประชาชนเท่าที่จำเป็น ได้สัดส่วนและความเหมาะสม และคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของ  
กฎหมาย ในส่วนของรายละเอียดจะขอนำไปกล่าวถึงในบทต่อไป



### บทที่ 3

## แนวคิด กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

สำหรับแนวคิดและนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการอุทยานแห่งชาติที่ได้นำเสนอในบทนี้ เป็นการแสดงถึงแนวคิดทางกฎหมายและนโยบายที่สามารถนำมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาในบทที่ผ่านมาได้ อันประกอบด้วย แนวคิดในการจัดตั้งและจัดการอุทยานแห่งชาติ หลักการด้านกฎหมาย นโยบายด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รวมทั้งหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ โดยรัฐจะใช้อำนาจหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายต้องคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจนและความต่อเนื่องของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองอันมีผลทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ เพื่อจะได้วางแผนการดำรงชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้สอดคล้องกับบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการตรากฎหมายหรือนโยบายที่กำหนดให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติต้องมีความชัดเจน ได้สัดส่วนและความเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และกำหนดมาตรการเท่าที่มีความจำเป็น สรุปได้ดังนี้

### 3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการและการตั้งอุทยานแห่งชาติ

#### 3.1.1 แนวคิดในการจัดการอุทยานแห่งชาติ

แนวคิดการจัดการอุทยานแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้<sup>1</sup>

1) กำหนดและดำเนินการตามมาตรการ/แนวทาง เพื่อคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมภายในอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้ระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อมมีความยั่งยืน โดยเน้นหลักการจัดการเชิงระบบนิเวศ เพื่อรักษาความมั่นคงของระบบนิเวศฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม ให้ระบบนิเวศสามารถดำเนินกิจกรรมตอบสนองเป้าหมายของการอนุรักษ์พื้นที่สำหรับคนในปัจจุบันและสำหรับรุ่นต่อ ๆ ไป ตลอดจนกำหนดรูปแบบการใช้

<sup>1</sup> ทรงธรรม สุขสว่าง, 'การจัดการอุทยานแห่งชาติสู่ในประเทศไทยสากลยุค 4.0' มณีบูรพา ปีที่ 11,33 – 39.

ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ และกำหนดเขตการจัดการอุทยานแห่งชาติ

2) กำหนดและดำเนินการตามมาตรการ/แนวทาง เพื่อให้อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งนันทนาการสำหรับประชาชนทั่วไป โดยมีการจัดการเกี่ยวกับการท่องเที่ยว ผู้มาเยือน และรูปแบบการใช้ประโยชน์สอดคล้องกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และวัตถุประสงค์ของการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนหลักการพัฒนาการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน

3) กำหนดและดำเนินการตามมาตรการ/แนวทาง เพื่อแก้ไขผลกระทบจากชุมชนท้องถิ่นที่มีต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของอุทยานแห่งชาติ

4) กำหนดและดำเนินการตามมาตรการ/แนวทาง เพื่อให้อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งเรียนรู้ แหล่งศึกษาวิจัย สร้างความตระหนักถึงคุณค่าของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

5) บริหารจัดการแบบธรรมาภิบาล

6) ใช้เครื่องมือและกลไกต่าง ๆ เพื่อเอื้อให้การจัดการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เครื่องมือนี้นั้นได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ การให้ความรู้ความเข้าใจ เพื่อสร้างความตระหนักถึงคุณค่าของอุทยานแห่งชาติ เช่น โปรแกรมสื่อความหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชนท้องถิ่นและกลุ่มผู้เกี่ยวข้อง เทคโนโลยีสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ และข้อมูลระยะไกล กลไกทางเศรษฐศาสตร์ เป็นต้น

### 3.1.2 ความหมายของอุทยานแห่งชาติ

ในแต่ละประเทศมีความหมายของคำว่าอุทยานแห่งชาติแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประวัติความเป็นมา และความจำเป็นในการประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตาม สหภาพสากลว่าด้วยการอนุรักษ์ธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติ (International Union of Conservation of Nature and Resources - IUCN) ปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น The World Conservation Union และได้ให้คำแนะนำว่ารัฐบาลของทุก ๆ ประเทศควรสงวนคำว่าอุทยานแห่งชาติไว้เฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ซึ่งระบบนิเวศหนึ่งระบบหรือหลาย ๆ ระบบไม่เปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ

เนื่องจากการเข้าไปแสวงหาประโยชน์และการยึดครองที่ดินของมนุษย์เป็นสถานที่ซึ่งพันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์มีถิ่นฐานและถิ่นที่อยู่อาศัยของพืชและน่าสนใจเป็นพิเศษทางด้านวิทยาศาสตร์ ด้านการศึกษา และด้านการพักผ่อนหย่อนใจหรือเป็นพื้นที่ซึ่งมีสภาพธรรมชาติงดงามตระการตา ยิ่ง และเป็นพื้นที่ซึ่งองค์กรอันมีอำนาจสูงสุดของประเทศได้เข้าคุ้มครอง รวมถึงเข้าจัดการยึดครองพื้นที่และจัดการแสวงหาผลประโยชน์ทั้งหมดโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อปกป้องระบบนิเวศ ฐาน หรือสภาพธรรมชาติอันงดงามยิ่งนั้นไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

เพื่อให้เป็นองค์ประกอบของอุทยานแห่งชาติตลอดไป และเป็นที่เปิดโอกาสให้คนเข้าเยี่ยมชมได้ตามเงื่อนไขพิเศษ เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนา กำลังใจ และกำลังความรู้ของผู้เข้าไปเยี่ยมชมในรูปของการศึกษา วัฒนธรรม และนันทนาการ<sup>2</sup> สำหรับประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการรักษาสภาพธรรมชาติ พืชพรรณ สัตว์ป่า ตลอดจนทิวทัศน์ สถานที่ทางประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจ โดยมีการระบุความหมายของอุทยานแห่งชาติไว้ ดังนี้

อุทยานแห่งชาติ หมายความว่า พื้นที่ที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติ เป็นพิเศษหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และสัตว์ป่าหรือพืชป่าประจำถิ่นที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือโดดเด่นด้านธรณีวิทยา หรือมรดกทางวัฒนธรรมที่สมควรสงวนหรืออนุรักษ์ไว้ เพื่อประโยชน์ของคนในชาติหรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชนอย่างยั่งยืน<sup>3</sup>

### 3.1.3 หลักเกณฑ์การกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ สรุปได้ดังนี้<sup>4</sup>

1) เป็นพื้นที่ที่มีขนาดกว้างใหญ่เพียงพอที่จะรักษาสถานะทางนิเวศวิทยาของพื้นที่ไว้ได้ ซึ่งตามหลักสากลได้กำหนดมาตรฐานไว้ไม่น้อยกว่า 10 ตารางกิโลเมตร แต่ไม่เป็นเกณฑ์ตายตัว ขึ้นอยู่กับคุณค่าของพื้นที่เป็นสำคัญ

2) ต้องประกอบไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า หรือมีพืช สัตว์ ที่น่าสนใจและหายาก มีทิวทัศน์ธรรมชาติที่สวยงาม หรือมีปรากฏการณ์ธรรมชาติที่น่าสนใจ หรือมีจุดเด่นที่เป็นเอกลักษณ์หาได้ยาก หรือมีประวัติความเป็นมา ที่มีคุณค่าในด้านประวัติศาสตร์ หรือมีมนุษยศาสตร์

3) พื้นที่นั้นต้องเหมาะต่อการท่องเที่ยว พักผ่อน พักแรม หรือการศึกษาหาความรู้ ซึ่งจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดของพื้นที่ และวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง

4) พื้นที่ที่จัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติ จะต้องมียุทธศาสตร์เพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติไว้ให้คงอยู่ตลอดไป เพื่อเป็นแหล่งค้นคว้า วิจัย ทางวิชาการในเรื่องของธรรมชาติ วิทยาและนิเวศวิทยา และเพื่อเป็นแหล่งพักผ่อนของประชาชนทั่วไป ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอย่างต่อเนื่องและถาวรตลอดไป

<sup>2</sup> สำนักอุทยานแห่งชาติ (เชิงอรรถ 4) 14.

<sup>3</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562, มาตรา 3.

<sup>4</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, 'หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ' <<https://www.dnp.go.th/park/sara/manage/select.htm>> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2564.

### 3.1.3 การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

ทั่วโลกให้ความสำคัญกับระบบทุนนิยม แต่กลับไม่ได้คำนึงถึงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเร่งรัดให้เกิดการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจส่งผลต่อการเกิดหายนะกับทรัพยากรธรรมชาติทั่วโลก และเกิดการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติระหว่างคนจนและคนรวย การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่ไม่ได้มีการวางแผนอย่างรอบคอบ จึงนำไปสู่ความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติทำให้เกิดแนวคิดการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยได้รับความสนใจจากนานาชาติที่ต้องการรักษาทรัพยากรในรุ่นของตัวเอง เพื่อส่งต่อทรัพยากรที่ดีให้กับคนรุ่นหลัง และใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดและไม่เกินขีดความสามารถของทรัพยากรธรรมชาติ เดือนมิถุนายน ปี พ.ศ. 2555 (ปี ค.ศ. 2012) ได้มีการประชุมแนวทางการพัฒนาที่ยั่งยืน (United Nations Conference on Sustainable Development หรือ UNCSD) ที่เมืองริโอเดอจาเนโร (การประชุม Rio+20) โดยมีหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ประกอบด้วย

หลักการที่หนึ่ง เพื่อให้ทุกประเทศปรึกษาหารือและผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่จริงจัง

หลักการที่สอง เพื่อให้ทุกประเทศกำหนดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน

หลักการที่สามเพื่อให้ทุกประเทศสะท้อนปัญหาและวิธีการแก้ไขปัญหาที่แต่ละประเทศพบเจอ เดือนกันยายน 2558

โดยผู้นำในองค์การสหประชาชาติ (United Nations : UN) ได้มีมติรับรองการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals : SDGs) เพื่อให้สอดคล้องกับวาระการพัฒนาโลก ในอีก 15 ปีข้างหน้า หรือ พ.ศ. 2559-2573 โดยเป้าหมายในการพัฒนาที่ยั่งยืนที่ต้องให้ความสำคัญกับมิติทางเศรษฐกิจ มิติทางสังคม และมิติทางทรัพยากรธรรมชาติ โดยไม่อาจขาดการคำนึงถึงมิติใดได้<sup>5</sup> เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ 15 ปกป้อง ฟื้นฟู และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดิน และฟื้นฟูสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ<sup>6</sup> จึงมีความพยายาม

<sup>5</sup> กมลินทร์ พิณีภูวดล, ‘รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)’(ภายใต้โครงการพัฒนาภูมิภาคภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียนปีงบประมาณ พ.ศ. 2559,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 2559) 33-35.

<sup>6</sup> สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เป้าหมายที่ 15 การจัดการป่าไม้ที่ยั่งยืน’ <<https://sdgs.nesdc.go.th/เกี่ยวกับ-sdgs/เป้าหมายที่-15-ปกป้อง-ฟื้นฟู>> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566.

ทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศเพื่ออนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศบนบก รวมถึงปกป้อง คุ้มครองพันธุ์พืชและสัตว์ไม่ให้สูญพันธุ์จากการคุกคามโดยมนุษย์และการถูกรุกราน โดยชนิดพันธุ์ต่างถิ่นเพื่อให้คงไว้ซึ่งความหลากหลายทางชีวภาพ ตลอดจนส่งเสริมให้มีการเข้าถึง และการแบ่งปันผลประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เท่าเทียม และเป็นธรรม บนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรที่ยั่งยืน โดยบูรณาการมูลค่าของระบบนิเวศและความหลากหลายทางชีวภาพเข้าไปสู่กระบวนการจัดทำแผนและยุทธศาสตร์การพัฒนา และบัญชีประชาชาติ นอกจากนี้ ยังมุ่งเน้นการระดมทรัพยากรจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในและต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการดำเนินการด้านการรักษาความหลากหลายทางชีวภาพและอนุรักษ์ พื้นฟูระบบนิเวศบนบก

ในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 32 ของพื้นที่ประเทศ โดยในปี พ.ศ. 2563 มีพื้นที่ป่าไม้ 102.35 ล้านไร่ และได้ส่งเสริมการจัดการป่าไม้โดยชุมชนมีส่วนร่วมผ่านการจัดตั้งป่าชุมชน โดยมีพื้นที่ป่าชุมชนสะสมทั้งสิ้นกว่า 7.63 ล้านไร่ และปี พ.ศ. 2562 มีชุมชนเข้าร่วมโครงการ จำนวน 17,442 หมู่บ้าน ปี พ.ศ. 2563 มีการลักลอบล่าและค้าสัตว์ป่า มีแนวโน้มลดลง การจัดการป่าไม้ในประเทศไทยมีแนวโน้มที่ดีขึ้น ทั้งนี้ อาจเกิดการกำหนดนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ที่เหมาะสมกับความสมดุลของระบบนิเวศและการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และเพื่อหยุดยั้งและป้องกันการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าของชาติอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยเฉพาะนโยบายด้านการจัดการป่าไม้ ซึ่งกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ อันประกอบด้วย ป่าอนุรักษ์ ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ ป่าเศรษฐกิจ และป่าชุมชน ไม่น้อยกว่าร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ<sup>7</sup> ดังนั้น การแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนกันในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานต้องไม่ทำให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ 15 และต้องไม่เป็นการลดจำนวนพื้นที่ป่าไม้ซึ่งกำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

### 3.1.4 หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle)

เป็นหลักการจัดการเชิงรุกที่เน้นการป้องกันผลกระทบล่วงหน้า โดยสร้างระบบภูมิคุ้มกันให้กับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีระบบนิเวศที่เปราะบาง และพื้นที่เสี่ยง เพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้น และคำนึงถึงกิจกรรมที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยง

<sup>7</sup> คณะอนุกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ (เชิงอรรถ 1) 11.

และเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม<sup>8</sup> หลักการป้องกันล่วงหน้าจึงเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายในการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ รวมทั้งด้านสิ่งแวดล้อมจากอันตรายและความเสียหายที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้น และเมื่อเกิดความเสียหายแล้วไม่อาจทำให้สิ่งนั้นกลับคืนมาเช่นเดิมได้อีก ดังนั้น แต่ละประเทศจึงอาจกำหนดมาตรการขึ้นเพื่อใช้ในการป้องกันอันตรายหรือความเสียหายเป็นการชั่วคราวได้ แม้ว่าในขณะนั้นยังไม่มีข้อพิสูจน์ทางด้านวิทยาศาสตร์มารองรับการกำหนดมาตรการได้อย่างเพียงพอก็ตาม หลักการป้องกันล่วงหน้ากลายเป็นกฎเกณฑ์ที่กลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ (Hard Law) โดยมีผลผูกพันที่เกิดจากการลงนามในสนธิสัญญาหรือการนำไปอนุวัติการณีกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ต่อมาปรากฏในมาตรา 15 ของปฏิญญาริโอ โดยกำหนดว่าเพื่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องใช้วิธีการป้องกันล่วงหน้าอย่างแพร่หลายตามความสามารถของตน เมื่อปรากฏว่ามีสิ่งที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือไม่สามารถทำให้กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ รัฐจะต้องไม่นำเหตุการณ์ความขัดแย้งทางวิทยาศาสตร์มาใช้ในการเลื่อนการใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มทุนในการป้องกันความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม”

### 3.1.5 หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle: PPP)

หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายเกิดจากพื้นฐานแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์สูงสุดจากทรัพยากร และในกระบวนการผลิต ผู้ประกอบการต้องการจะลดต้นทุนการผลิต<sup>9</sup> จึงผลักภาระในการจัดการบางอย่างไปสู่สังคมภายนอก (externalized cost) โดยรัฐหรือชุมชนต้องเป็นผู้จัดการ ทั้งที่ผู้ประกอบการเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการประกอบกิจการ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดที่ว่า ใครเป็นผู้ก่อมลพิษก็ต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการบำบัดมลพิษ ซึ่งต้นกำเนิดของหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย เริ่มจากการสนับสนุนขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - Operation and Development: OECD) ที่กำหนดไว้ในแนวทางเกี่ยวกับนโยบายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจระหว่างประเทศ (PECD Guiding Principles Concerning the International Economic Aspects of Environmental Policies) เมื่อปี 1972 โดยได้วางหลักเกณฑ์ทั่วไปว่าผู้ก่อมลพิษความเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่าย

<sup>8</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2565’ < [http://plan\\_monitor.onep.go.th/detail/index/4/3](http://plan_monitor.onep.go.th/detail/index/4/3) > สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

<sup>9</sup> นัทธมน คงเจริญ, ‘หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม’ (คณະนิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2561)<<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2564.

เพื่อป้องกันและควบคุมมลพิษ เพื่อให้สภาพแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี โดยการดำเนินการตามมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้น และค่าใช้จ่ายในการผลิตควรจะสะท้อนอยู่ในราคาสินค้าที่เป็นต้นทุนในการผลิตที่แท้จริง ใจความสำคัญของเรื่องนี้คือการผลักค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนในการผลิต (Internalization) ให้สะท้อนอยู่ในราคาของสินค้าและบริการที่เป็นจริงในสังคมจะทำให้กระบวนการผลิตที่ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และสร้างมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมได้ระมัดระวังให้มากขึ้น เพื่อนำแนวความคิดนี้ขยายขอบเขตไปสู่การจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมโดยกำหนดให้ผู้ที่มีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสมควรมีหน้าที่รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นด้วย

### 3.1.6 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นหลักการที่พัฒนามาจากแนวคิดที่ถือว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นสมบัติร่วมกันของมวลมนุษยชาติ ดังนั้น ทุกคนจึงมีสิทธิในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม<sup>10</sup> ซึ่งได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2) ได้กำหนดรับรองให้บุคคลและชุมชน มีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืน ตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และตามมาตรา 57<sup>11</sup> ประกอบกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มาตรา 7<sup>12</sup> และมาตรา 8 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนร่วมในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดมาตรการในการจัดการและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ รัฐจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวและนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำไปสู่การปฏิบัติอย่างเหมาะสมต่อไป

### 3.1.7 หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

เนื่องจากข้อกำหนดที่รัฐได้ออกมาเพื่อควบคุมหรือการจัดการที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติที่בלาน ซึ่งกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน กฎหมายที่บังคับใช้จึงต้องมีความมั่นคงต่อเนื่อง

<sup>10</sup> พันธ์ ทศนียนนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental law) หน่วยที่ 1 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ชุดที่ 1 - 7 (พิมพ์ครั้งที่ 3, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช 2554) 1-29.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เชิงอรรถ 12) 5.

<sup>12</sup> มาตรา 7 (เชิงอรรถ 6) 3.

เพื่อให้ประชาชนเชื่อถือและวางใจว่ากฎหมายหรือผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจะคงอยู่และมีผลบังคับได้ และในการตัดสินใจในเรื่องใด ๆ ก็ตาม รัฐที่เป็นนิติรัฐจะต้องเคารพหลักความชัดเจนแน่นอน ราษฎรย่อมต้องมีสิทธิที่จะรู้ว่ารัฐต้องการให้ตนกระทำหรืองดเว้นกระทำอะไร ถ้าฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายกำหนดโทษในทางอาญา กฎหมายนั้นต้องชัดเจนแน่นอนพอที่จะให้ราษฎรรู้ว่าการกระทำแบบใดที่รัฐจะลงโทษอาญา<sup>13</sup> สำหรับกฎหมายลักษณะอื่นก็เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจว่าความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายมีหลายระดับ หลักนิติรัฐบัญญัติให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้ชัดเจนตามสภาพของเรื่อง และต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริง การใช้ภาษา และวัตถุประสงค์ของกฎหมายมาใช้ประกอบกัน ดังนั้น การตรากฎหมายโดยกำหนดเป็นหลักการทั่วไปกฎหมายโดยใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง จึงยังไม่พอที่จะยืนยันว่าองค์กรนิติบัญญัติฝ่าฝืนหลักการนี้และการตรากฎหมายมีลักษณะเป็นกำล่งไปกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานบุคคลมากเท่าใด ฝ่ายนิติบัญญัติต้องบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนเท่านั้น การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายบทใดบทหนึ่งจำเป็นที่จะต้องมีการตีความยังไม่พอที่จะถือว่าบทบัญญัตินั้นขาดความชัดเจน

หากปรากฏว่าบทบัญญัติยังสามารถได้รับการตีความได้ แต่ถ้าไม่อาจตีความได้ถือว่าบทบัญญัตินั้นขาดความชัดเจนมิได้ใช้บังคับเฉพาะแต่การตรากฎหมายเท่านั้น แต่ยังใช้บังคับกับการออกคำสั่งหรือการสั่งการที่มีผลเฉพาะราย รวมถึงการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลเป็นการต้องห้ามตามหลักนิติรัฐเว้นแต่จำเป็นต้องกระทำเพื่อความยุติธรรม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ<sup>14</sup> หลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะเรียกร้องให้รัฐต้องคุ้มครองปัจเจก โดยรัฐต้องให้หลักประกันว่ากฎเกณฑ์ทางกฎหมายมีความมีเสถียรภาพแน่นอนชัดเจน เป็นกลไกสำคัญในการจำกัดการตรากฎหมายให้มีผลย้อนหลัง รวมทั้งการตรากฎหมายโดยยังไม่ให้มีผลตั้งแต่ประกาศใช้แต่ให้มีผลในอนาคตจากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะประกอบด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญสองประการ ได้แก่ กฎหมายหรือการกระทำทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอนเพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และต้องมีความถาวรต่อเนื่อง และสามารถคาดหมายถึงผลที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนด แผนการดำรงชีวิต หรือการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะยังเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นต่อสถานการณ์ทางกฎหมาย โดยการคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อรองรับผลกระทบ

<sup>13</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์ อาน 2564) 300-302.

<sup>14</sup> เพิ่งอ้าง 300-302.

ที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และป้องกันมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบมากเกินไปจนสมควร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากรัฐจะตรากฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน ต้องมีความชัดเจนว่า การบังคับหรือห้ามบุคคลประเภทใด กระทำการหรือละเว้นกระทำการอะไร ในกรณีใด และเพื่อประโยชน์อะไรและไม่เปลี่ยนแปลงง่าย เนื่องจากกฎหมายนำมาบังคับใช้โดยประชาชนเป็นผู้ปฏิบัติ หากมีการเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายโดยอำเภอใจของรัฐบาลหรือฝ่ายปกครอง อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงในการปกครองประชาชนและอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของประเทศไทย ถือได้ว่า หลักการพื้นฐานที่สำคัญสองประการ ได้แก่ กฎหมายหรือการกระทำทางปกครองต้องมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้บุคคลสามารถเข้าใจและปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และต้องมีความถาวรต่อเนื่อง และสามารถคาดหมายถึงผลที่จะเกิดขึ้น เพื่อให้บุคคลสามารถกำหนดแผนการดำรงชีวิตหรือการดำเนินกิจกรรมทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสม นอกจากนี้ ยังเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นต่อสถานการณ์ทางกฎหมาย โดยการคุ้มครองความเชื่อถือนและไว้วางใจโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือการกำหนดมาตรการชั่วคราว เพื่อรองรับผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย และป้องกันมิให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับผลกระทบมากเกินไปจนสมควร ทั้งนี้ หลักกฎหมายดังกล่าวมาเป็นข้อพิจารณาและปรับใช้ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมแล้ว จะทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น<sup>15</sup>

สรุปได้ว่าหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักการพื้นฐานที่มีความสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจหรือกำหนดมาตรการทางกฎหมายต้องคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจน และความต่อเนื่องของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครองอันมีผลทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือนและไว้วางใจ เพื่อจะได้วางแผนการดำรงชีวิตหรือดำเนินกิจกรรมทางสังคมให้สอดคล้องกับบัญญัติของกฎหมายหรือมาตรการทางกฎหมายเช่นเดียวกับการตรากฎหมายที่กำหนดให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติต้องมีความชัดเจน การเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายจะต้องไม่เป็นไปอย่างกะทันหัน เช่น เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมหรือแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปลี่ยนแปลงผลของกฎหมายในทางที่มีผลย้อนหลังย่อมไม่สามารถกระทำได้ ดังนั้น การตรากฎหมายอุทยานแห่งชาติต้องคำนึงถึงหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นสำคัญ เพราะเป็นหลักการที่มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ

<sup>15</sup> พีรพิชญ์ วงศ์วัฒนศานต์, 'หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 216.

### 3.1.8 หลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

หลักความได้สัดส่วนเป็นหลักที่บังคับให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจรัฐจำกัดสิทธิและของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ สะท้อนออกมาให้เห็นได้ในคำพิพากษาของชาวไทยว่า “อย่าขี่ช้างจับต๊กแตน” กล่าวได้ว่า หลักการนี้เรียกร้องให้ผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาหรือส่งเสริมให้เกิดประโยชน์สาธารณะเท่านั้น<sup>16</sup> นอกจากนี้ที่กล่าวมาแล้ว หลักความได้สัดส่วนยังเป็นหลักกฎหมายที่มีฐานะเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจรัฐให้มีความเหมาะสม เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบความชอบของการกระทำของรัฐให้มีความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและก่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายอันเป็นไปตามหลักนิติรัฐ และหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักกฎหมายที่ส่งเสริมและสนับสนุนในการก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์และทำให้การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เกิดผลเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ ได้แก่<sup>17</sup>

#### 3.1.8.1 หลักความเหมาะสม (Suitability test)

เป็นหลักที่บังคับว่าในบรรดามาตรการที่กฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับกับราษฎรได้ โดยฝ่ายปกครองต้องใช้วิจาร์ณญาณในการออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ มาตรการใดเห็นได้ชัดเจนว่าไม่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการได้ มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความเหมาะสม ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นขัดต่อหลักความได้สัดส่วน<sup>18</sup> ดังนั้น จึงขัดรัฐธรรมนูญในกรณีของการตรากฎหมาย กฎหมายจะชอบด้วยหลักความเหมาะสมต่อเมื่อมาตรการที่กฎหมายดังกล่าวนำมาใช้บังคับแก่บุคคลเป็นมาตรการที่อยู่ในวิสัยที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ มาตรการทางกฎหมายใดไม่สามารถทำให้สิ่งที่องค์กรนิติบัญญัติมุ่งประสงค์ปรากฏเป็นจริงได้ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยหลักความเหมาะสม

#### 3.1.8.2 หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

เป็นหลักการที่กำหนดว่ามาตรการของรัฐอันมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น จะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดความเสียหายหรือสร้างภาระให้แก่บุคคลน้อยที่สุด ดังนั้น ในการตรากฎหมาย หากมีมาตรการทางกฎหมายหลายมาตรการที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรนิติบัญญัติได้ องค์กรนิติบัญญัติต้องเลือกมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิ

<sup>16</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์วิญญูชน สิงหาคม 2562) 49.

<sup>17</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, ‘หลักความได้สัดส่วน’, *วารสารนิติศาสตร์* 20 ธันวาคม 2533, 99 -100.

<sup>18</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 16) 41.

และเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดตราเป็นกฎหมาย หากมาตรการที่ฝ่ายนิติบัญญัติเลือกมาตราเป็นกฎหมายไม่ใช่มาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด กฎหมายดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักความจำเป็น ดังนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ<sup>19</sup>ตามคำพิพากษาที่ว่า “ในบรรดาสิ่งที่ชั่วร้ายหลาย ๆ สิ่งจำเป็นต้องเลือก บุคคลพึงเลือกสิ่งที่ชั่วร้ายน้อยที่สุด” ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจรัฐ จึงมีอำนาจจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้ เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น<sup>20</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิของประชาชนจะทำได้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนน้อยที่สุด

### 3.1.8.3 หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

เป็นหลักการที่กำหนดให้องค์กรของรัฐที่จะใช้มาตรการที่อันอาจเกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์มหาชนที่จะได้รับจากการบังคับใช้ มาตรการนั้นกับความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นกับบุคคล โดยเปรียบเทียบว่าประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับ มากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหรือไม่ หากความเสียหายต่อบุคคลมากกว่าประโยชน์สาธารณะ มาตรการนั้นย่อมขัดต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุในความหมายอย่างแคบ<sup>21</sup>

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐในการตรากฎหมาย หรือกำหนดมาตรการใด ๆ รัฐต้องคำนึงถึงหลักความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์และชอบด้วยกฎหมาย และกำหนดมาตรการเท่าที่มีความจำเป็น รวมทั้งเป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้น้อยที่สุด

## 3.2 นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากในพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน ได้มีนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และกำหนดวิธีการที่จะนำไปใช้ แก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ทำให้ปรากฏภาพอย่างชัดเจนว่าปัญหาส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้น เกิดจากความไม่ชัดเจนของนโยบายของรัฐบาลต่างยุคต่างสมัย ทำให้ขาดความต่อเนื่อง และที่ผ่านมา การดำเนินการตามของนโยบายของรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีเป็นส่วนหนึ่งก่อให้เกิดปัญหา การทับซ้อนกันของที่ดินในอุทยานแห่งชาติทับลาน ดังนั้นนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ

<sup>19</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 16) 41.

<sup>20</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (เชิงอรรถ 16) 41.

<sup>21</sup> เพิ่งอ้าง 41.

ที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยแยกเป็นการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ สรุปได้ดังนี้

### 3.2.1 การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีของหน่วยงานด้านความมั่นคงและกองทัพภาคที่ 2

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ปี พ.ศ. 2518 ได้เกิดสถานการณ์ต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในพื้นที่ตั้งแต่จังหวัดอุบลราชธานีจนถึงจังหวัดนครราชสีมาเพื่อขยายแนวเขตให้มาบรรจบคอมมิวนิสต์จากจังหวัดเพชรบูรณ์ ที่บริเวณพื้นที่เขาใหญ่ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ตามยุทธศาสตร์รูปแอลใหญ่ ซึ่งหน่วยงานด้านความมั่นคงได้พิจารณาเห็นว่า หากพรรคคอมมิวนิสต์มีอิทธิพลควบคุมพื้นที่บริเวณเขาใหญ่ไว้ได้แล้วภาคอีสานจะถูกตัดขาดได้โดยง่ายแล้ว ประเทศไทยอาจถูกยึดครองได้โดยง่าย จึงเกิดการสู้รบในบริเวณดังกล่าว จากนั้นได้มีการอพยพออกจากพื้นที่มาอยู่ในพื้นที่ที่กองทัพภาคที่ 2 ได้เตรียมการไว้ ต่อมาวันที่ 3 ตุลาคม 2521 อนุมัติโครงการหมู่บ้านป้องกันตนเองชายแดนไทย - กัมพูชา ตามที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาพหุภาคีไทยอพยพฯ เสนอ

จากนั้น วันที่ 2 มีนาคม 2525 ได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติตามที่สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติเสนอขออนุมัติการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขต ทภ.2 ทภ.3 และทภ. 4 ประจำปีงบประมาณ 2526 ตามแผนที่ได้มีการดำเนินงานมาแล้วอย่างต่อเนื่อง สอดคล้องกับคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 66/2523 และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 186/2524 ในเขตกองทัพภาคที่ 2 จำนวน 3 โครงการ คือ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขต อำเภอละหานทราย จังหวัดบุรีรัมย์ โครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงบริเวณภูสระดอกบัวรอยต่อจังหวัดนครพนม จังหวัดยโสธร และจังหวัดอุบลราชธานี และโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่รอยต่อ อำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา<sup>22</sup> และปี พ.ศ. 2561 กอ.รมน.ภาค 2 ได้เสนอผลการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (One Map) โดยใช้เส้นแนวเขตปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามคำสั่งกรมป่าไม้ที่ 44/2543 ต่อคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4,000 (One Map) ต่อมาคณะกรรมการได้นำเสนอเรื่องดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561<sup>23</sup>

<sup>22</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติการกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงในเขตกองทัพ ภาคที่ 2, 3, และ 4 ประจำปีงบประมาณ 2526 นร (2 มีนาคม 2525).

<sup>23</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) ยช (25 ธันวาคม 2561)

### 3.2.2 การดำเนินการตามมติของหน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กรมชลประทานประสานงานกับกองทัพกต่าเนินการเร่งรัดทำการสำรวจ ออกแบบ และทำการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยหิน บ้านโนนสมบูรณ์ อำเภอลิ่งสาง จังหัดนคระราชสีมา ในโครงการพัฒนาเพื่อความมั่นคงพื้นที่รอยต่อ อำเภอลิ่งสาง อำเภอลครบุรี จังหัดนคระราชสีมา และอ่างเก็บน้ำคลองมะนาว บ้านโนนดินแดง อำเภอละหานทราย จังหัดบุรีรัมย์ สอดคล้อง กับพระราชดำริของในหลวงรัชกาลที่ 9 จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้กรมชลประทานเข้าทำ ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ เพื่อก่อสร้างโครงการชลประทานมูลบนท้องที่จังหัดนคระราชสีมา สรุปลัดตั้ง<sup>24</sup>

1) เห็นชอบในหลักการให้กรมชลประทานใช้เขตพื้นที่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำลุ่มลบน โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามพระราชกฤษฎีกา เพิกถอนพื้นที่ส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติก่อนที่จะก่อสร้างอ่างเก็บน้ำโดยรีบด่วนตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2530

2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ปรับปรุงแก้ไขวิธีการทำไม้ออกจากบริเวณ น้ำท่วม โดยกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบทำไม้ออกในพื้นที่ที่รับผิดชอบเพียงรายเดียว และให้กำหนด เงื่อนไขให้ตัดพื้นที่ทุกขนาดให้หมดสิ้นจากบริเวณที่กำหนดในคราวเดียวกันโดยด่วน ตามที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์เสนอ

จากนั้น ได้มีโครงการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ใน เขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและอนันต์ในหลักการโครงการ สสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้ เป็นเขตป่าไม้ถาวร ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้คณะกรรมการเฉพาะกิจที่มีอำนาจหน้าที่ สสำรวจที่อันเป็นสาธารณประโยชน์รวมทั้งที่เลี้ยงปลุสัตว์ที่จัดเก็บไว้ สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เพิ่มขึ้นด้วย และให้ดำเนินการต่อไปได้ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) ได้จัดส่งระเบียบ หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการเฉพาะกิจทราบด้วย และให้สำนักงาน งบประมาณจัดสรรเงินงบประมาณเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น

นอกจากนี้ กรมชลประทานได้ขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยาน แห่งชาติทับลาน จังหัดนคระราชสีมา เนื้อที่รวม 1,630 ไร่ เพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตย ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอและได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเฉพาะพื้นที่ที่จะก่อสร้าง ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ สามารถนำไม้ออกจากพื้นที่ก่อสร้างได้ โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์

<sup>24</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กรมชลประทานขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อก่อสร้าง โครงการชลประทานมูลบนท้องที่จังหัดนคระราชสีมา กษ (7 มิถุนายน 2531).

วิธีการที่กฎหมายและระเบียบกำหนดโดยเคร่งครัด<sup>25</sup> และคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้จำแนกไว้เป็นเขตพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรจำนวน 306 แปลง ใน 54 จังหวัด เนื้อที่ 7.2 ล้านไร่ กับอนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรงไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการก่อนนำส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และยกเว้นการตรวจสอบสภาพป่าโดยกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม ในที่ดินของรัฐที่จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน<sup>26</sup> จากนั้น ได้เกิดปัญหาที่ดินในเขตป่าไม้มากขึ้น จึงได้มีคณะรัฐมนตรีเห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวร และอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขณะนั้น (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติมว่า<sup>27</sup> “ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4 - 01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เท่านั้น”

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยเห็นชอบให้มีการส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 กำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต่อไป<sup>28</sup> และคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหากับที่ดินทำกิน และการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความเห็นของคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการด้วย และเห็นชอบในหลักการให้สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทดำเนินการก่อสร้างถนนรศ.ยงสาย 2082 บ้านศาลเจ้าพ่อ อำเภอวังน้ำเขียว - บ้านหนองคุ้ม อำเภอบางขัน ระยะทางที่เหลือประมาณ 25.5 กม. โดยให้พิจารณาปรับแผนดำเนินการโดยเจียดจ่าย

<sup>25</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา กษ (29 พฤษภาคม 2533).

<sup>26</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 25) 25.

<sup>27</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ มท (4 พฤษภาคม 2536).

<sup>28</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากับที่ดินในเขตป่าไม้ กษ (22 สิงหาคม 2538).

จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2540 และให้ตกลงรายละเอียดกับสำนักงานงบประมาณอีกครั้งหนึ่ง แต่ด้วยสถานการณ์การบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากขึ้น จึงได้มีมติ คณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำสรุปสถานการณ์การบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รวม 11 แห่ง ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ (กรมป่าไม้) รับไปเร่งรัด ติดตาม และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการและแนวทาง ที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบไว้แล้ว เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 ในวาระเพื่อพิจารณา เรื่องที่ 1 เรื่องมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติ ในภาพรวมทั้งประเทศต่อไป<sup>29</sup>

ปี พ.ศ. 2541 ได้มีการกำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้โดยแบ่งได้เป็น 3 ส่วน ประกอบด้วย การสำรวจการถือครองที่ดิน การพิสูจน์สิทธิ์ และการรับรองสิทธิ์สรุปได้ดังนี้<sup>30</sup>

(1) เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้รับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดทำแนวเขตและการจำแนกประเภทป่าไม้ให้ชัดเจน การระงับการอนุญาต การทำไม้ การปลูกป่าทับที่ของราษฎรขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) และความเหมาะสมในการจัดสาธารณูปโภคพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ราษฎรในพื้นที่เขตอนุรักษ์ ไปพิจารณา และเพื่อพิสูจน์สิทธิ์ว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1) หรือไม่ หากพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ให้ทำการรับรองสิทธิ์ที่มั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกินโดยให้สิทธิ์ดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายโอนไปยังบุคคลอื่น

(2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับไปประสานกับคณะกรรมการป้องกันการบุกรุก และแผ้วถางป่าและสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติพิจารณาหามาตรการและดำเนินการเพื่อป้องกัน และแก้ไขปัญหาการบุกรุกแผ้วถางและเผาป่าซึ่งทำให้ดินเสื่อมโทรม และปัญหาการทำไร่เลื่อนลอยต่อไป

<sup>29</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 27) 25.

<sup>30</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ กษ (30 มิถุนายน 2541).

แม้จะมีความพยายามแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าไม้ แต่ยังคงพบว่ามี การขออนุญาต ใช้พื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อก่อสร้างโครงการห้วยโสมง (อันเนื่องมาจากพระราชดำริ) ตำบลแก่งดินสอ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี สรุปได้ดังนี้<sup>31</sup>

(1) เห็นชอบการเพิกถอนพื้นที่บริเวณอ่างเก็บน้ำออกจากพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน จำนวนเนื้อที่ 1,164.36 ไร่ และอุทยานแห่งชาติปางสีดา จำนวนเนื้อที่ 479.56 ไร่ เพื่อการก่อสร้างโครงการ ห้วยโสมง (อันเนื่องมาจากพระราชดำริ) ท้องที่ตำบลแก่งดินสอ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ตามที่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์เสนอ

(2) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับการเพิ่มมาตรการป้องกันและลดผลกระทบสิ่งแวดล้อมของพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นมรดกโลก และเห็นควรบริหารจัดการอ่างเก็บน้ำในโครงการร่วมกับการจัดการระดับลุ่มน้ำ ซึ่งเน้นการบริหารจัดการน้ำร่วมกันของหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่การจัดการพื้นที่ต้นน้ำ ระบบชลประทาน หลัก ระบบชลประทานรองรับการจัดการน้ำในระดับท้องถื่น การจัดการพื้นที่ชุ่มน้ำ การให้บริการน้ำ และระบบสำรองน้ำ รวมถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน เพื่อให้การจัดการน้ำส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมอย่างยั่งยืน รวมทั้งการจัดหาและบริหารแหล่งน้ำขนาดเล็กในระดับชุมชนในพื้นที่รับประโยชน์ ของโครงการห้วยโสมง โดยเฉพาะพื้นที่ชั้นนอก เพื่อเป็นแหล่งน้ำสำรอง กรณีสภาพอากาศแปรปรวน

นอกจากนี้ เห็นควรปฏิบัติตามเจตนาของคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยอนุสัญญา คุ่มครองมรดกโลกในการลดระดับเก็บกักน้ำสูงสุด จากระดับ +49.400 ม.รทก. มาอยู่ที่ระดับ +48.000 ม.รทก. การดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2552 อย่างเคร่งครัด และการจัดทำแผนการพัฒนาพื้นที่โดยคำนึงถึงระบบนิเวศและคงความเป็นพื้นที่อุทยาน ให้มากที่สุดเพื่อให้เป็นโครงการพัฒนาตัวอย่างที่สามารถรักษาความเป็นธรรมชาติ ความเป็นมรดกโลกได้ อย่างสมบูรณ์ ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

<sup>31</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบในการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน และอุทยานแห่งชาติปางสีดาเพื่อก่อสร้างโครงการห้วยโสมง (อันเนื่องมาจากพระราชดำริ) ตำบล แก่งดินสอ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี กษ (20 เมษายน 2554)

### 3.2.3 การดำเนินการตามมติของหน่วยงานสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เนื่องจากมีการปฏิรูประบบราชการ โดยได้ก่อตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขึ้นใหม่<sup>32</sup> เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้มีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545<sup>33</sup> ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจและขอบเขตที่รับผิดชอบของทั้งสองกรมไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ซึ่งมีภารกิจสำคัญเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในเขตพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยการควบคุม และป้องกันพื้นที่ป่าอนุรักษ์เดิมที่มีอยู่

ดังนั้น เพื่อให้คนอยู่กับป่าไม้และในเขตอุทยานแห่งชาติได้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จึงได้มีการแก้ไขปัญหาของคนที่อยู่ในป่าไม้ทุกประเภท โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินได้ในลักษณะ “แปลงรวม” แบ่งเป็น 5 กลุ่ม ดังนี้<sup>34</sup>

กลุ่มที่ 1 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำ ชั้นที่ 3 - 5 อยู่ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ อยู่อาศัย/ทำกิน แบบแปลงรวม (ให้สิทธิทำกินมิให้เอกสารสิทธิ)

กลุ่มที่ 2 ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 - 5 อยู่หลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และต้องปฏิบัติตามคำสั่งคณะกรรมการสงวนแห่งชาติ (คสช.) ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 อนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ อยู่อาศัย/ทำกิน แบบแปลงรวม (ให้สิทธิทำกิน มิให้เอกสารสิทธิ) โดยอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขที่กำหนดร่วมกันในลักษณะที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ เช่น ให้ออกป่าเพื่อเศรษฐกิจไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ของพื้นที่ และอื่น ๆ ควบคุมไปกับให้ใช้ประโยชน์อยู่อาศัยและทำกิน

<sup>32</sup> กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘ประวัติความเป็นมา’ <<https://www.mnre.go.th/th/about/content/3>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>33</sup> กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘ประวัติความเป็นมา’ <<https://portal.dnp.go.th/Content?contentId=5>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>34</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ทส (26 พฤศจิกายน 2561).

### กลุ่มที่ 3

1) ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 - 2 ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานประจำพื้นที่โครงการเพื่อควบคุมการใช้ทรัพยากรและที่ดินและดำเนินการจัดระเบียบการใช้ที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินเป็นหลักแหล่งอย่างเหมาะสม (ออกแบบรูปแบบในการอยู่อาศัยร่วมกับชุมชนและราษฎร) เช่น พื้นฟูสภาพป่าแบบมีส่วนร่วม ส่งเสริมราษฎรปลูกป่า 3 อย่าง ร้อยละ 20 ของพื้นที่

2) ชุมชนในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่อยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 - 2 หลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 1 - 2 และต้องปฏิบัติตามคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ลงวันที่ 17 มิถุนายน 2557 ถือเป็นพื้นที่ที่ต้องทำการฟื้นฟูสภาพป่า ราษฎรในพื้นที่นี้ถือว่าบุกรุกใหม่และต้องดำเนินการตามกฎหมาย โดยกรมป่าไม้มอบหมายเจ้าหน้าที่ประจำพื้นที่และดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าร่วมกับราษฎรส่วนราษฎรที่เคยใช้ที่ดินดังกล่าวและประสงค์จะเข้าร่วมดำเนินการจะจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกับกรมป่าไม้โดยมีหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาป่าและจะขอรับผลผลิตจากไม้ที่ปลูกและใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ได้

กลุ่มที่ 4 ชุมชนที่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ทั้งก่อนและหลังมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ชุมชนที่จะได้รับการพิจารณาต้องเป็นชุมชนที่อาศัยอยู่เดิม มีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ทำกินเป็นที่ยอมรับร่วมกันและให้สิทธิทำกินมิให้เอกสารสิทธิ แนวทางที่ดำเนินการ คือ

(1) การสำรวจการครอบครองที่ดินและ

(2) การตรวจสอบและการบริหารจัดการพื้นที่โดยจัดระเบียบพื้นที่ที่กรณีสำรวจแล้วเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ นอกนั้นให้พิจารณาตามความจำเป็นเพื่อการดำรงชีพโดยส่งข้อมูลให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาอนุญาตตามกฎหมาย

กลุ่มที่ 5 ชุมชนในพื้นที่ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี ปี พ.ศ. 2536 พื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ และพื้นที่เกษตรกรรมพื้นที่เมืองและสิ่งก่อสร้างถาวรให้กับราษฎรที่ครอบครองมาก่อนคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ราษฎรที่คุณสมบัติไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ คทช. และไม่รวมราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ทวงคืนผืนป่าที่คดียังไม่สิ้นสุดดำเนินการสำรวจ ตรวจสอบการครอบครองพื้นที่ จัดทำข้อมูลจำแนกตามรูปแบบการใช้ประโยชน์ จัดทำแผนการบริหารจัดการและโครงการเพื่อการอนุญาต จากนั้นจะเสนอขอยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าชายเลนได้ และให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินการอนุญาตตามกฎหมายใช้พื้นที่ต่อไป

### 3.2.4 การดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เมื่อได้รับทราบคำวินิจฉัย และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรในบริเวณพื้นที่

อุทยานแห่งชาติทับลาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2564<sup>35</sup> จากนั้น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้นำเรื่องดังกล่าวเสนอผ่านคณะกรรมการนโยบายแนวทาง และมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ<sup>36</sup> เพื่อเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาแนวเขตและที่ดินอุทยานแห่งชาติทับลาน จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี ต่อมา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบการแก้ไขปัญหาแนวเขตและที่ดินอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยให้นำแนวทางการใช้เส้นปรับปรุงการสำรวจแนวเขต ปี พ.ศ. 2543 ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map)<sup>37</sup> และเห็นชอบให้กันพื้นที่ที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามแนวทาง คทช. หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี สรุปได้ดังนี้<sup>38</sup>

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

2) เห็นชอบการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม โดยไม่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อรูปคดีความต่าง ๆ ที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมและการพิจารณาของศาล แต่อย่างใดและกำหนดแนวทางการคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย

<sup>35</sup> ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน (เชิงอรรถ 10) 5.

<sup>36</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ, 'คทช.เห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาทับลาน' <<https://onlb.go.th/nlb/86-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ/1118-คณะอนุกรรมการนโยบายฯ-1-2563>> สืบค้นเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2566.

<sup>37</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน นร (14 มีนาคม 2566).

<sup>38</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (เชิงอรรถ 36) 49.

3) เห็นชอบการดำเนินงานในพื้นที่ที่ กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ส่งมอบพื้นที่ให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามแนวทาง คทช. หรือตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป สำหรับพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ที่จะผนวกเพิ่มประมาณ 110,000 ไร่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

4) เห็นชอบการดำเนินงานของภาครัฐในการประกาศหวงห้ามเขตที่ดินของรัฐให้มีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการของภาครัฐ และหากประชาชนอยู่ในที่ดินของรัฐ ก็ควรเร่งรัดให้เกิดการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการที่ คทช. กำหนด

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้มีการยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ในส่วนมาตรการและแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ “ข้อ 2.1 ในประเด็นที่รัฐจะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี ไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เฉพาะในกรณีอุทยานแห่งชาติทับลานสำหรับพื้นที่ป่าอุดมสมบูรณ์ที่จะผนวกเพิ่มประมาณ 110,000 ไร่ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมต่อไป

### 3.3 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าภายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน มีการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐและประชาชน หากจะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องแยกประเภทที่ดินของรัฐออกจากที่ดินให้ชัดเจนก่อน และการแยกประเภทที่ดินของรัฐต้องตามความในมาตรา 2 ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>39</sup> ซึ่งหลักของกฎหมายตั้งแต่โบราณกาลได้บัญญัติไว้ว่าที่ดินนั้นเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา 1305 และมาตรา 1306 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดไว้ว่าที่ดินของรัฐจะโอนไม่ได้ ยึดไม่ได้ และจะใช้อายุความยันกับรัฐไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการโอนไปโดยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา<sup>40</sup> จึงกล่าวได้ว่า ที่ดินที่ยังไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดจะต้องเป็นของรัฐ

<sup>39</sup> มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

<sup>40</sup> สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, คำอธิบายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับสมบูรณ์) (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร, 2562) 77.

ตามความในมาตรา 1304<sup>41</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ได้นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 นิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า<sup>42</sup> บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้โอนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จากนิยามความหมายที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงเข้าใจได้ว่า “ที่ดินของรัฐ” คือ ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ โดยมีกฎหมายเป็นการเฉพาะไม่ว่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และรัฐยึดถือหรือครอบครองไว้เพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ซึ่งในเขตอุทยานแห่งชาติที่ปลานสามารถแยกที่ดินแต่ละประเภทตามกฎหมายที่การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐได้ดังนี้

### 3.3.1 มาตรการทางกฎหมายที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 72<sup>43</sup> ได้กำหนดนโยบายสำคัญของรัฐเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน โดยการจัดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสม

<sup>41</sup> มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป่าอม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

<sup>43</sup> มาตรา 72 รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้

(1) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

(2) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพรวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

จัดให้มีการวางมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ทำกินอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ซึ่งเกิดจากความพยายามของภาครัฐที่จะตรากฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของประชาชน โดยกำหนดให้ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิถือครองที่ดินจำนวนตามที่กำหนด บุคคลใดถือครองที่ดินเกินจำเป็นต้องคืนที่ดินให้แก่รัฐ แต่ข้อเท็จจริงกลับพบว่ารัฐยังไม่สามารถออกกฎหมายดังกล่าวได้ ทำให้ไม่สามารถนำที่ดินที่มีผู้ถือครองโดยไม่มีการใช้ประโยชน์กลับคืนเป็นของรัฐได้<sup>44</sup> ประกอบกับมาตรา 43 (2)<sup>45</sup> รับรองให้บุคคลและชุมชน มีสิทธิในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ อย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด และตามความในมาตรา 57 (2)<sup>46</sup> ซึ่งรัฐต้องคำนึงการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว หน้าทีและอำนาจในการดูแล การอนุรักษ์ การจัดการทรัพยากรป่าไม้ไม่เป็นการจัดการเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือทุกคน

(3) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(4) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น

(5) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน

<sup>44</sup> สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, *ความมุ่งหมายและคำอธิบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2562) <[https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article\\_20191021103453.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

<sup>45</sup> มาตรา 43 (2) จัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนตามวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>46</sup> มาตรา 57 (2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ป่าไม้ บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการ และได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าว ตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนการจัดการที่ดินยังไม่สามารถออกกฎหมายดังกล่าวได้ ทำให้ไม่สามารถนำที่ดินที่มีผู้ถือครองโดยไม่มีการใช้ประโยชน์กลับคืนเป็นของรัฐได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีการถือครองที่ดินเกินความจำเป็นและยังไม่ถูกใช้ประโยชน์อย่างเหมาะสมตามที่กฎหมายกำหนด

### 3.3.2 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตป่าไม้

ก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ปี 2524 พื้นที่ในบริเวณดังกล่าว เป็นพื้นที่ป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 จากนั้น ในปี พ.ศ. 2506 ได้มีการประกาศเขตป่าไม้ถาวรซึ่งเป็นพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ดินที่อยู่ในพื้นที่ป่าไม้และป่าไม้ถาวร อยู่ในการกำกับดูแลและบริหารงานของกรมป่าไม้ ที่ดินในพื้นที่ป่าเป็นที่ยังมีได้มีบุคคลได้มา ตามกฎหมายที่ดิน<sup>47</sup> การจะเข้าไปทำประโยชน์หรือครอบครองที่ดินเพื่อตนเองหรือผู้อื่นในพื้นที่ป่า จะกระทำมิได้เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่<sup>48</sup> และการทำประโยชน์ในเขตป่า ต้องเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาต ทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558 ข้อ 5<sup>49</sup> โดยพื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตต้องไม่เป็นพื้นที่ป่าที่มี

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

(1) “ป่า” หมายความว่า ที่ดินที่ยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

<sup>48</sup> มาตรา 54. ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายใน เขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือโดย ได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

<sup>49</sup> ข้อ 5 การขออนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่าต้องเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558

(1) เพื่อการสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การขุดหาแร่รายย่อยและการร่อนแร่ การสร้างทางขนแร่ ออกจากพื้นที่ประทานบัตร หรือกิจการอันเกี่ยวเนื่องกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(2) เพื่อการสำรวจปิโตรเลียม การผลิตปิโตรเลียม การเก็บรักษา การขนส่ง หรือกิจการอัน เกี่ยวเนื่องกับการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม

(3) เพื่อการขุด เก็บ ซึ่งทราย ลูกแร่ หรือดิน ที่มีใช้การทำเหมืองแร่หรือการขุดหาแร่ราย ย่อยและการร่อนแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่

(4) เพื่อการอยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(5) เพื่อการปลูกป่าหรือการทำสวนป่า

(6) เพื่อจัดเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ

สภาพป่าไม้สมบูรณ์ ไม่เป็นพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า และไม่เป็นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามใช้ประโยชน์ไว้เป็นการเฉพาะ<sup>50</sup> และจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมป่าไม้และต้องระบุวัตถุประสงค์ในการขออนุญาตให้ชัดเจน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ<sup>51</sup> สำหรับกรณีที่ยื่นขออนุญาตสร้างวัดตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ ต้องยื่นผ่านสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ส่วนใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2498) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ว่าด้วยการแผ้วถางป่าให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้นจะสิ้นอายุ<sup>52</sup> ส่วนมาตรการลงโทษ กรณีมีการฝ่าฝืนเข้าไปก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าหรือไม่ปฏิบัติ ตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ในกรณีที่กระทำในที่ดินเนื้อที่เกินสี่สิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท<sup>53</sup>

(7) เพื่อการเพาะเลี้ยงหรือขยายพันธุ์สัตว์ป่า

(8) เพื่อสร้างศาสนสถาน

(9) เพื่อการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ

(10) เพื่อประโยชน์ในทางราชการ

<sup>50</sup> ข้อ 12 พื้นที่ที่จะพิจารณาอนุญาตได้ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ไม่เป็นพื้นที่ป่าที่มีสภาพป่าไม้สมบูรณ์

(2) ไม่เป็นพื้นที่ที่ควรรักษาไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า

(3) ไม่เป็นพื้นที่ที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามใช้ประโยชน์ไว้เป็นการเฉพาะ

<sup>51</sup> ข้อ 6 การอนุญาตให้ใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัย หรือประกอบอาชีพเกษตรกรรมให้พิจารณาอนุญาตในจำนวนพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่กิจการที่ขออนุญาต และมีกำหนดระยะเวลาคราวละไม่เกินสิบปี

<sup>52</sup> ข้อ 40 บรรดาใบอนุญาตตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2489) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2489 ว่าด้วยการแผ้วถางป่า ให้ใช้ได้ต่อไปจนกว่าใบอนุญาตนั้นจะสิ้นอายุ

<sup>53</sup> มาตรา 72 ตรี ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีความผิดตามมาตรา ๗๒ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินสี่สิบไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบห้าปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนบาท

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 จึงมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการทำไม้ในป่า การเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทับตราไม้ การนำเอาของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมการแปรรูปไม้ ภายหลังจาก ปี พ.ศ. 2531 จึงได้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า ราษฎรส่วนหนึ่งที่อยู่ในพื้นที่ป่ากระทั่งปัจจุบันเป็นผู้ที่ตกค้างจากการเข้าไปทำไม้ และได้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว เพื่ออยู่อาศัยและทำกินโดยไม่รู้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาทกับภาครัฐในปัจจุบัน

### 3.3.3 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับป่าสงวนแห่งชาติ

ในระหว่างปี พ.ศ. 2509 – พ.ศ. 2516 ได้มีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรีทำให้มีที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและบริหารงานเป็นของกรมป่าไม้ การประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากต้องการจะสงวนป่าไม้ไว้เนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศไทย ตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นมีวิธีการไม่รัดกุมเหมาะสมเป็นเหตุให้บุคคลบางกลุ่มฉวยโอกาสทำลายป่าได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจในการกำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ<sup>54</sup> เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยออกกฎกระทรวงและต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้าย ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วนกำหนดให้ทำได้โดยออกกฎกระทรวง และเฉพาะกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลง หรือเพิกถอนแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย<sup>55</sup>

การขอเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามความในมาตรา 13/1 ซึ่งส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐกำหนดให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เพื่อให้บรรลุ

<sup>54</sup> มาตรา 6 บรรดาป่าที่เป็นป่าสงวนอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>55</sup> มาตรา 7 (เชิงอรรถ 21) 21.

วัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว<sup>56</sup> รวมทั้งการเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าทำให้สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ถูกทำลายจะกระทำมิได้ตามความในมาตรา 14<sup>57</sup> และการเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย รวมทั้งการทำเหมืองแร่ต้องมีกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขไว้อย่างชัดเจนตามความในมาตรา 16<sup>58</sup> และหากปรากฏ

<sup>56</sup> มาตรา 13/1 ในกรณีที่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐมีความประสงค์จะใช้พื้นที่บางแห่งภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นสถานที่ปฏิบัติงานหรือเพื่อประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น ให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และในบริเวณดังกล่าวมิให้นำมาตรา 14 และมาตรา 16 มาใช้บังคับแก่การที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ จำเป็นต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเพื่อใช้ประโยชน์ในพื้นที่นั้น

การใช้พื้นที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินซึ่งบุคคลได้รับประโยชน์ตามมาตรา 14 อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศกำหนดบริเวณดังกล่าวเป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์

<sup>57</sup> มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตริ กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือมาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

<sup>58</sup> มาตรา 16 อธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีอำนาจอนุญาตให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติคราวละไม่น้อยกว่าห้าปีแต่ไม่เกินสามสิบปี ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

(2) การเข้าทำประโยชน์เกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่คราวละไม่เกินสิบปี โดยให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องขอรับใบอนุญาตเก็บหาของป่า และไม่ต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับแร่ ดินขาว หรือหิน แล้วแต่กรณี

ว่าที่ดินในบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์มีแนวเขตทับที่ดินที่มีบุคคลได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ให้การรับประโยชน์ในที่ดิน ส่วนที่เป็นบริเวณที่ทางราชการใช้ประโยชน์นั้นสิ้นสุดลง และการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนด ในส่วนของการเข้าไปทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดินของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เข้าไปทำไม้และเก็บหาของป่า ซึ่งการอนุญาตต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>59</sup> และในกรณีที่ผู้รับอนุญาตเป็นส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ จะอนุญาตโดยให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งหมดหรือบางส่วนตามที่เห็นสมควรก็ได้

หากมีผู้ที่เข้าไปทำลายหรือเป็นเหตุให้เกิดการทำลาย หรือทำให้สูญหาย หรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายกำหนดให้ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป<sup>60</sup> และในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณประโยชน์ หรือเมื่อปรากฏว่าได้มีการอนุญาตไปโดยมิชอบ รัฐมนตรีมีอำนาจในการออกคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตได้ ในกรณีมิใช่เป็นความผิดของผู้ถูกสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้จ่ายค่าทดแทนด้วยจำนวนเงินอันเป็นธรรมแก่ผู้ถูกสั่ง

---

การขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

<sup>59</sup> มาตรา 15 การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กระทำได้เมื่อได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ

การอนุญาตให้เป็นไปตามแบบ ระเบียบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>60</sup> มาตรา 26/4 ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือเป็นเหตุให้เกิดการทำลาย หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้นั้นมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไปนั้น

เพิกถอนการอนุญาต<sup>61</sup> ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข  
ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ต้องระวางโทษตามความในมาตรา 33/2<sup>62</sup>

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>63</sup> จึงมีเจตนารมณ์เพื่อสงวนพื้นที่ป่าไม้ไว้  
เป็นเนื้อที่ประมาณร้อยละ 50 ของประเทศ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ มุ่งเน้นที่จะคุ้มครองพื้นที่ป่า  
ของรัฐให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์ โดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการกำหนด  
ให้บริเวณแห่งชาติ ต้องออกเป็นกฎกระทรวงและมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ การเปลี่ยนแปลง  
เขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติต้องทำเป็นกระทรวงเช่นเดียวกัน ดังนั้น การเข้าไปดำเนินกิจกรรม  
หรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติจำเป็นต้องได้รับการอนุญาตตามกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข  
ที่กำหนดไว้

### 3.3.4 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ

การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อประกาศกำหนดบริเวณป่าให้เป็นอุทยานแห่งชาติ  
มีเจตนารมณ์เพื่อการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ และสภาพป่าที่มีความอุดมสมบูรณ์เป็นพิเศษไว้  
ในพื้นที่ที่อยู่เขตอุทยานแห่งชาติได้มีการแบ่งเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ  
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์  
ป่า พ.ศ. 2562 ซึ่งกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่และอำนาจในการกำกับ  
ดูแลพื้นที่ ดังนี้

#### 3.3.4.1 เขตอุทยานแห่งชาติ

การกำหนดให้พื้นที่ที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษ  
หรือมีความหลากหลายทางชีวภาพ ระบบนิเวศทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม สัตว์ป่า หรือพืชป่า  
ประจำถิ่นที่หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ หรือโดดเด่นด้านธรณีวิทยาหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่สมควรสงวน

<sup>61</sup> มาตรา 30 ในกรณีมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการหรือสาธารณประโยชน์ หรือเมื่อ  
ปรากฏว่าได้มีการอนุญาตไปโดยมิชอบ รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนการอนุญาตรายหนึ่ง รายใด  
ทั้งหมดหรือบางส่วนได้

<sup>62</sup> มาตรา 33/2 ผู้รับใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาตผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข  
ในใบอนุญาตหรือหนังสืออนุญาต ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท  
หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง และก่อให้เกิดผลกระทบต่อ  
วิถีชีวิตหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนอย่างร้ายแรง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี  
และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ของคนในชาติหรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติต้องไม่เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่จะเป็นพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐ สำหรับบริเวณที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเป็นที่ดินที่มีหน่วยงานอื่นของรัฐดูแลรับผิดชอบตามกฎหมายฉบับอื่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐได้อนุญาตให้มีการใช้ประโยชน์ ได้กำหนดให้จะต้องขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐเจ้าของพื้นที่หรือที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในบริเวณดังกล่าว และกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืชมีอำนาจในการพิจารณาว่าพื้นที่ที่มีลักษณะที่จะกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโดยจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย และต้องกำหนดให้มีมาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ<sup>64</sup>

การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และหากมีการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปต้องจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่น ซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว<sup>65</sup> และกำหนดให้พื้นที่ที่จะกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ หากบริเวณที่จะประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติอยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์

<sup>64</sup> มาตรา 6 เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

<sup>65</sup> มาตรา 7 การขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน และกำหนดให้ต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้องและประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณา การกำหนดพื้นที่เป็นอุทยานแห่งชาติพื้นที่ที่จะขยายอุทยานแห่งชาติหรือบริเวณที่จะเพิกถอนไม่ให้ เป็นอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนห้ามเพิกถอนอุทยานแห่งชาติเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติ<sup>66</sup> และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติและเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่า เป็นเขตอุทยานแห่งชาติและอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน

การที่บุคคลจะเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงาน เจ้าหน้าที่ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด<sup>67</sup> และพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตเฉพาะเพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ และให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ<sup>68</sup> เว้นแต่จะเป็นการเข้าไปอยู่อาศัย

---

<sup>66</sup> มาตรา 8 พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา 6 ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มี หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

การกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงาน ของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน

ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ห้ามมิให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อนำมากำหนดเป็น วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

<sup>67</sup> มาตรา 20 บุคคลซึ่งเข้าไปในอุทยานแห่งชาติ ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

<sup>68</sup> มาตรา 22 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลกระทำการตามมาตรา 19 (2) (5) (6) หรือ (7) ได้ตามลักษณะของเขตการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่กำหนดไว้ โดยอยู่ในความ ควบคุมดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการสำรวจ

ตามโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลตามความในมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จัดให้ประชาชนอยู่อาศัยตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561<sup>69</sup>

### 3.3.4.2 เขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ประกาศกำหนดบริเวณพื้นที่เป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติพื้นที่ที่จะขยายหรือพื้นที่ที่จะเพิกถอนไม่ให้เป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติโดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศ หรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายประกาศนั้นด้วยเว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้<sup>70</sup>

ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือหรือครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือทำให้สภาพพื้นที่เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เก็บหา นำออกไป ทำให้เป็น อันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ดิน หิน กรวด ทราย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใด อันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไปหรือกระทำให้เป็นอันตรายแก่สัตว์ป่า เปลี่ยนแปลงทางน้ำ

การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน หรือการท่องเที่ยวที่เป็นประโยชน์ และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการควบคุมดูแลตามวรรคหนึ่ง อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>69</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 25) 44.

<sup>70</sup> มาตรา 26 ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนดบริเวณพื้นที่ใดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ โดยให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายประกาศนั้นด้วย

ความในวรรคหนึ่งให้นำมาใช้กับการขยายหรือการเพิกถอนวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนด้วย

เมื่อประกาศตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ทะเล ท่วมท้น เหือดแห้ง เน่าเสีย หรือ เป็นพิษ ปิดกั้น หรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก เข้าไปดำเนินกิจการเพื่อหาผลประโยชน์ นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์ หรือจับสัตว์หรืออาวุธเข้าไป ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง ทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิงไหม้ กระทบทำให้หลักเขตหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขต ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ จัดให้มีตามพระราชบัญญัตินี้เคลื่อนที่ลบลื่อน เสียหาย สูญหาย หรือไร้ประโยชน์ ภายในอุทยานแห่งชาติ<sup>71</sup>

การขอเข้าไปทำประโยชน์ในเขตวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแลรักษา หรือบำรุงอุทยานแห่งชาติ หรือการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ หรือเพื่ออำนวยความสะดวกในการทัศนจรหรือการพักผ่อนเป็นการชั่วคราว หรือเพื่ออำนวยความสะดวกหรือให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปในอุทยานแห่งชาติมาใช้บังคับแก่วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ<sup>72</sup>

### 3.3.4.3 เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า โดยกำหนดให้บริเวณพื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศให้คงเดิม เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ และคุ้มครองสัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และกำหนดให้มีมาตรการ บังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่พระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่น

<sup>71</sup> มาตรา 27 ภายในวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดกระทำการ หนึ่งอย่างใดตามมาตรา 19 และมาตรา 21 วรรคหนึ่ง

ในกรณีที่เป็นกรกระทำตามมาตรา 19 (2) (3) (5) (6) (7) หรือ (8) หรือมาตรา 21 วรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะอนุญาตให้กระทำก็ได้โดยต้องปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตและการควบคุมดูแลตามวรรคสอง อายุ ใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดี กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>72</sup> มาตรา 28 ให้นำความในมาตรา 8 มาตรา 9 มาตรา 20 มาตรา 23 มาตรา 24 และมาตรา 25 มาใช้บังคับแก่วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติด้วยโดยอนุโลม

จะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562<sup>73</sup>

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐสามารถกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน<sup>74</sup> และกำหนดให้มีการจัดทำหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชนตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนด<sup>75</sup> ส่วนการขยายหรือการเพิกถอน

---

<sup>73</sup> มาตรา 47 เมื่อปรากฏว่าบริเวณพื้นที่ใดมีสภาพธรรมชาติสมควรต้องอนุรักษ์ไว้ให้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าอย่างปลอดภัย และรักษาไว้ซึ่งพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศให้คงเดิม เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และคุ้มครองสัตว์ป่า และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตนั้นด้วย บริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า”

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

<sup>74</sup> มาตรา 48 พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ต้องมีได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน

ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>75</sup> มาตรา 50 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย<sup>76</sup>

การเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ก่อน และต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดและคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ<sup>77</sup> ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า เก็บ หรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า หรือล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไป เว้นแต่จะกระทำเพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> มาตรา 51 การขยายหรือการเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และในกรณีที่เป็นการขยายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า บางส่วน ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

<sup>77</sup> มาตรา 53 ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งต้องเข้าไปปฏิบัติการตามหน้าที่ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดี กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดและคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้สั่งให้ปฏิบัติ โดยชอบด้วยกฎหมาย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของ คณะกรรมการ

<sup>78</sup> มาตรา 54 ภายในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตราย แก่รังของสัตว์ป่า หรือล่อหรือนำสัตว์ป่าออกไป เว้นแต่จะกระทำเพื่อการสำรวจ การศึกษา การวิจัย หรือการทดลองทางวิชาการ และได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบ ที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

### 3.3.5 มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการดำเนินการที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปี พ.ศ. 2518 โดยได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี และในปี พ.ศ. 2520 รัฐบาลมีนโยบายในการช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่อาศัยกระจายในพื้นที่ป่าให้มาอยู่รวมกัน และจัดตั้งเป็น“บ้านไทยสามัคคี” ปี พ.ศ. 2521 ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัดนครราชสีมาในลักษณะครอบคลุมทั้งเขตการปกครอง ตลอดจนปี พ.ศ. 2531 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>79</sup> และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>80</sup> เป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแล

เนื่องจากปัญหาความเดือดร้อนขาดแคลนที่ดินทำกินและค่าเช่าที่ดินเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม รัฐจึงได้แก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในฐานะของบุคคลในทางเศรษฐกิจและสังคม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สำหรับการกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่น่าจะเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนถึงมีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า รวมทั้งกำหนดให้ดำเนินการสำรวจที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ<sup>81</sup>

<sup>79</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 10) 16.

<sup>80</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 11) 16.

<sup>81</sup> มาตรา 25 การกำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แผนที่ดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา

เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้อง ดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ<sup>82</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการ ให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ส่วนการใช้ทำประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เมื่อคณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินจังหวัด มีมติเห็นชอบตามสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (ส.ป.ก. จังหวัด) เสนอให้ดำเนินการจัด เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินตามโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมท้องที่ใด คณะกรรมการปฏิรูป

---

การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดิน ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่ยจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอ เป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน ประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดิน ของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัด อันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่เกี่ยวข้องเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูป ที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

ให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมิชักช้า และให้ดำเนินการสำรวจที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม และวางโครงการเพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในท้องที่ทุกจังหวัด ทว่าราชอาณาจักร ให้เสร็จภายในสามปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

<sup>82</sup> มาตรา 26 (4) เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไป ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิก ถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินจังหวัดจะออกประกาศให้เกษตรกรยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่ ส.ป.ก. กำหนด<sup>83</sup>

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนนำที่ดิน ส.ป.ก.ไปจำหน่าย หรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ และถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตามที่คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน<sup>84</sup>

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในส่วนกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน แสดงให้เห็นว่ากฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายใช้อำนาจต่างกัน กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการป่าไม้และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติทับลาน เพื่อให้เกิดความอุดมสมบูรณ์และควรค่าแก่การรักษาไว้ การที่มีที่ดินของรัฐทับซ้อนกันอยู่ทำให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ โดยใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้

<sup>83</sup> ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

<sup>84</sup> มาตรา 28. ภายในระยะเวลาสามปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 25 ใช้บังคับ ห้ามมิให้ผู้ใดจำหน่ายด้วยประการใด ๆ หรือก่อให้เกิดภาวะติดพันใด ๆ ซึ่งที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย

ในกรณีที่ ส.ป.ก. จัดซื้อหรือดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้น ถ้ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนความในวรรคหนึ่ง และเป็นทรัพย์สินหรือสิ่งทีก่อให้เกิดความเสียหายหรือกีดขวางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทำการรื้อถอนเสียได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินไม่ปฏิบัติตาม ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจดำเนินการรื้อถอนโดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวจะเรียกร้องค่าเสียหายมิได้ และต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอนนั้นด้วย

ในบทที่นี้ ผู้เขียนพยายามสะท้อนภาพแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการและการตั้งอุทยานแห่งชาติที่เกิดขึ้นประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความเป็นมาของการตั้งอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการอนุรักษ์และสงวนรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ป่าลานที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพแบบพิเศษ รวมทั้งเป็นการรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ป่าลานแห่งสุดท้ายของประเทศไทย ตลอดจนความเป็นมาของการจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทับลานเกี่ยวข้องกับนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐเข้ามาดำเนินการกิจกรรมต่าง ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจำนวนมาก ดังนั้น หากพิจารณาจากบริบททางการเมืองและสังคม การประกาศใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสมและเกิดเป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ผู้เขียนจึงเห็นว่า การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ต้องวิเคราะห์และแยกสภาพปัญหาให้ชัดเจน คำนึงถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับผลกระทบที่อาจกระทบกับวิถีชีวิตของประชาชนอย่างเหมาะสมโดยจะนำเสนอในบทต่อไป



## บทที่ 4

### วิเคราะห์สภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 สามารถสรุปสภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้ว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีที่ดินของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานหลายหน่วยงานและเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งมีการนำนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีมาใช้แก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในอุทยานแห่งชาติทับลาน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายจนก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน อาจเกิดจากก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่ดินในบริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตป่าไม้ ต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติมาก่อนการประกาศให้เป็นเขตวนอุทยานแห่งชาติทับลานบริเวณบ้านทับลานบ้านขุนศรี บ้านวังมืด ในที่ดินป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน ตำบลบุพราหมณ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรีเพื่ออนุรักษ์ป่าลานไว้ จากนั้น ได้มีประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521<sup>1</sup> ก่อนการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดอุทยานแห่งชาติทับลาน พ.ศ. 2524 บริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลจรเข้มะหิน 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<sup>2</sup> และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>3</sup> เป็นการประกาศ

<sup>1</sup> พระราชกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 4) 1.

<sup>2</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 10) 16.

<sup>3</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 11) 16.

โดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ในช่วงเวลาเดียวกันได้มีโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.)

การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตของอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น ตามความในมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>4</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นการทับซ้อนกันของเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เขตป่าสงวนแห่งชาติเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในบริเวณที่มีโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งเป็นไปตามผลการสำรวจการถือครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานต้องเริ่มต้องจากการแก้ไขข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐก่อน โดยจะนำเสนอประเด็นแยกเป็นปัญหาข้อกฎหมาย นโยบาย และการนำไปปฏิบัติ ตามลำดับดังนี้

#### 4.1 ประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน สามารถสรุปเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายแยกเป็น 3 กรณี ดังนี้

- 1) การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ
- 2) การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน
- 3) การทับซ้อนกันของที่ดินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.)

และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แต่ละกรณีมีความเป็นมาและสภาพปัญหาของพื้นที่แตกต่างกัน ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม จำเป็นต้องกำหนดประเด็นปัญหาให้ชัดเจน วิเคราะห์ถึงสาเหตุและที่มาของปัญหา การกำหนดมาตรการแก้ปัญหาโดยแสดงให้เห็นข้อดีและข้อเสียของแต่ละมาตรการเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาซ้ำ สามารถสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

<sup>4</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (เชิงอรรถ 82) 67.

#### 4.1.1 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การตราพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเหตุผลเพื่อให้สามารถกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ รวมทั้งกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ตลอดจนมีบทกำหนดโทษ อัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า<sup>5</sup> อาจกล่าวได้ว่าวัตถุประสงค์หลักเพื่อการคุ้มครอง ป้องกัน และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดประโยชน์กับส่วนร่วม โดยกำหนดให้การขอเข้าทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติสามารถทำได้ตามความในมาตรา 13/1<sup>6</sup> ประกอบกับมาตรา 14<sup>7</sup> ต้องผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาในเขตป่าสงวนแห่งชาติก่อน รวมถึงได้มีการกำหนดระยะเวลาในการใช้ประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน

---

<sup>5</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งในปัจจุบันมีการทำลายหรือเป็นเหตุให้เกิดการทำลาย หรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น สมควรกำหนดมาตรการในการคุ้มครอง ป้องกัน และบำรุงรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และกำหนดให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบและเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติประจำจังหวัด เพื่อกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการควบคุมดูแลการส่งเสริมการปลูกป่า และการฟื้นฟูสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อเสนอแนะมาตรการและแนวทางในการใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในการนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่ได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด และปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดโทษ อัตราค่าธรรมเนียม ค่าภาคหลวง และค่าบำรุงป่า ให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>6</sup> มาตรา 13/1 (เชิงอรรถ 56) 56.

<sup>7</sup> มาตรา 14 (เชิงอรรถ 57) 57.

ตามมาตรา 16<sup>8</sup> และหากฝ่าฝืนต้องรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท<sup>9</sup>

ในส่วนของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ตราขึ้นโดยมีเหตุผลเพื่อการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน<sup>10</sup> การอนุญาตให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์เฉพาะกรณีการเข้าไปเพื่อการสำรวจการศึกษา การวิจัย

<sup>8</sup> มาตรา 16 (เชิงอรรถ 58) 57.

<sup>9</sup> มาตรา 31 ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท

ในกรณีความผิดตามมาตรา 14 ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินยี่สิบห้าไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่

(1) ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข. ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ หรือ

(2) ไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างรวมกันเกินยี่สิบต้นหรือ

ท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกินสี่ลูกบาศก์เมตร หรือ

(3) ต้นน้ำลำธาร หรือ

(4) พื้นที่ชายฝั่ง

ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงสองล้านบาท

ในกรณีที่มีคำพิพากษาชี้ขาดว่าบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา 14 ถ้าปรากฏว่าบุคคลนั้นยึดถือหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนถึงให้ผู้กระทำความผิด รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือนำสิ่งใด ๆ อันก่อให้เกิดการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติออกจากป่าสงวนแห่งชาติภายในระยะเวลาที่กำหนด

<sup>10</sup> เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันในการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พันธุ์ไม้ สัตว์ป่า ตลอดจนถึงทิวทัศน์ ป่า และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศในการเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชน และเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน และสอดคล้องกับข้อตกลงระหว่างประเทศตามพันธกรณีที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก

หรือการทดลองทางวิชาการ การถ่ายทำภาพยนตร์ วิทยุทัศน์ หรือสารคดี การถ่ายภาพ การศึกษาธรรมชาติ<sup>11</sup> การบำรุงรักษาโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือเพื่อความมั่นคงทางพลังงาน และดำเนินการโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลตามความในมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 จัดให้ประชาชนอยู่อาศัยตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 26 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561<sup>12</sup> ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคนอยู่กับป่าซึ่งได้มีการสำรวจพิสูจน์แล้วอยู่ในช่วงเวลาที่ถูกหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม กรณีที่ปรากฏว่าที่ดินตามกฎหมายอื่นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ ต้องกำหนดมาตรการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ดังนั้น เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์และบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะเห็นได้ว่า มีเจตนารมณ์และมีบทบัญญัติของการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมุ่งรักษาทรัพยากรธรรมชาติของชาติ แต่ไม่ต้องการให้กระทบต่ออาชีพเกษตรกรรมและวิถีชีวิตของประชาชน จึงกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐเข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ เช่น ทำเหมืองแร่ เก็บหาของป่าอยู่อาศัย ประกอบอาชีพเกษตรกรรม เลี้ยงสัตว์ หรือการใช้ประโยชน์เพื่อวัตถุประสงค์ใด ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ในขณะที่พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ต้องการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติอยู่เช่นเดิม ไม่ต้องการให้ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติมีความเคร่งครัดมากกว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตลอดจนได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดตามกฎหมาย และกำหนดโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับกฎหมายทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์และการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ขัดแย้งกัน และการปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจและขอบเขตที่รับผิดชอบของทั้งสองกรมไว้อย่างชัดเจนแล้ว จึงเป็นการแสดงเจตนารมณ์ชัดเจนว่า เป็นการป้องกันไม่ให้เป็นปัญหาเกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายสองฉบับในเขตป่าเดียวกัน ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 เรื่อง รายงานผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map)<sup>13</sup> หากมีการทับซ้อนกันของเขตป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก

<sup>11</sup> มาตรา 22 (เชิงอรรถ 17) 8.

<sup>12</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 25) 44.

<sup>13</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 23) 43.

ผู้เขียนจึงเห็นว่า การทับซ้อนของเขตป่าสงวนแห่งชาติและอุทยานแห่งชาติทำให้เกิดประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกำหนดให้รัฐต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมาย โดยคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจนและความต่อเนื่องของกฎหมายอันมีผลทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือและไว้วางใจ เพื่อมิให้กระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชน รวมถึงนโยบายที่กำหนดให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติต้องมีความชัดเจน โดยเฉพาะกรณีที่มีหน่วยงานอื่นใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน เข้าไปดูแลหรือรับผิดชอบพื้นที่เดียวกัน ดังนี้

1. การกำหนดให้มีมาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในที่ดินที่มีการทับซ้อนกันระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

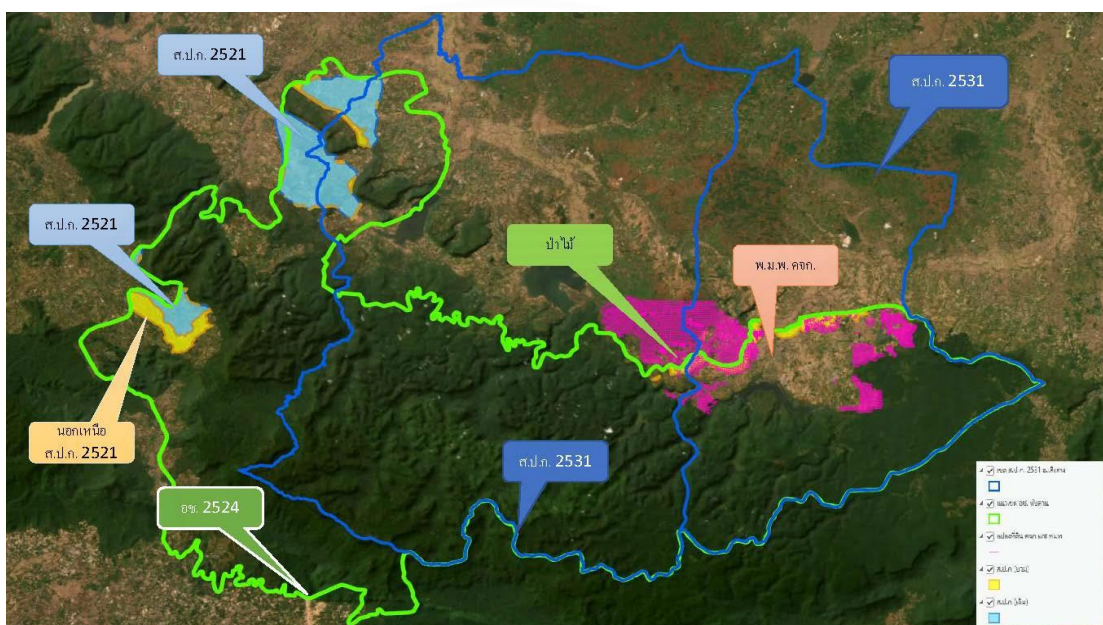
หากกรมป่าไม้ไม่มีการออกมาตรการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ในพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันเขตป่าสงวนแห่งชาติกับอุทยานแห่งชาติทับลาน อาจเกิดข้อพิพาทระหว่างกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และราษฎรที่อยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่กำหนดในที่ดินที่มีการทับซ้อนกันที่ดินของรัฐระหว่างเขตป่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

2. กรณีดำเนินการโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการตามมาตรา 19 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และได้มีการกำหนดข้อยกเว้นให้บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติได้โดยต้องเป็นโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามนโยบายรัฐบาลและมีการตราพระราชกฤษฎีกา รวมทั้งไม่ต้องรับโทษ หากปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 64<sup>14</sup> เนื่องจากในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ไม่อาจเป็นการยกเว้นการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เนื่องจากการอนุญาตให้บุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ

<sup>14</sup> มาตรา 64 (เชิงอรรถ 8) 3.

เข้าไปใช้ประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา 14<sup>15</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และเป็นการต้องห้ามตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รวมทั้งกรณีที่มีผู้กระทำความผิดเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจะใช้อำนาจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามกฎหมาย ย่อมไม่สามารถทำได้ เพราะหน่วยงานนั้นไม่มีอำนาจหน้าที่ แต่ถ้าไม่ดำเนินการใดอาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้



ภาพที่ 4.1 แนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. 2521 ที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>16</sup>

<sup>15</sup> มาตรา 14 ในเขตป่าสงวนแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัย ในที่ดินก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่าหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติเว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 17 หรือมาตรา 20

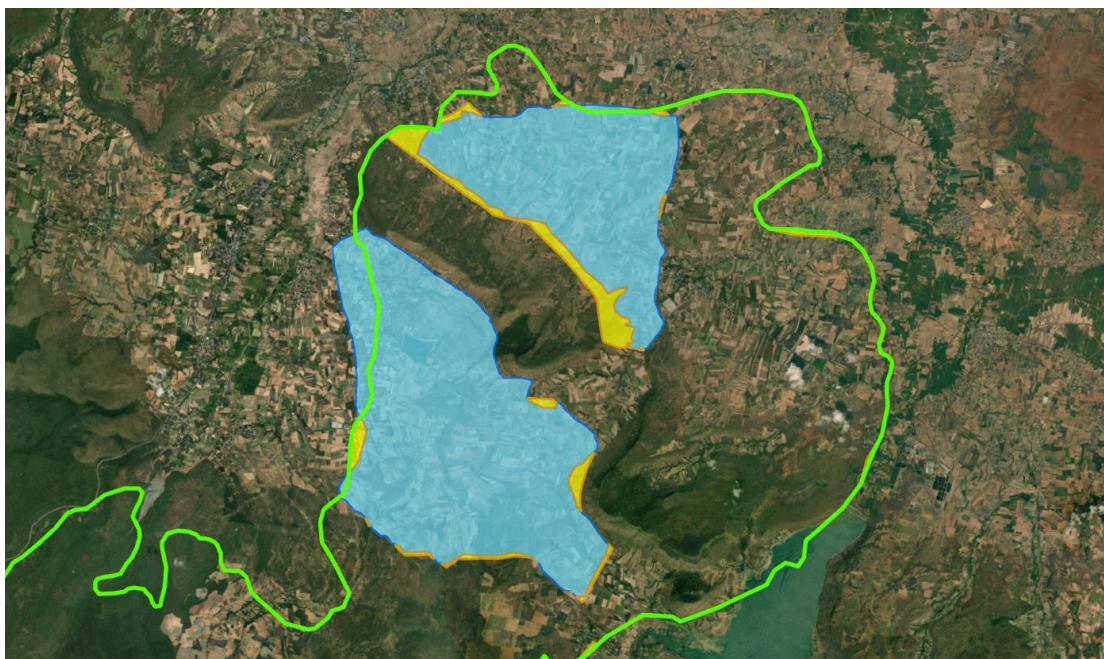
(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

<sup>16</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 10) 16.

#### 4.1.2 การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติ ทับลาน

การทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแยกได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1. กรณีการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน



ภาพที่ 4.2 แนวเขตที่ดินการทับซ้อนกันของเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในพื้นที่ดังกล่าว มีที่มาจากการประกาศเป็นเขตป่าไม้ถาวร (ป่าวังน้ำเขียว) จากนั้น ได้มีประกาศให้ป่าวังน้ำเขียวเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และต่อมา ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ<sup>17</sup> แต่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะนำมาทำการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที จึงอาจกล่าวได้ว่าพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507<sup>18</sup>

<sup>17</sup> พระราชกฤษฎีกา (เชิงอรรถ 9) 16.

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (เชิงอรรถ 63) 58.

กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>19</sup> เป็นผู้ดำเนินการแทน และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจึงมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ 15189/2558 รวมทั้งที่ดิน ส.ป.ก.ยังไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินยังคงอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เท่าที่ไม่ขัดวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของ ส.ป.ก. ในที่ดินส่วนนั้น จึงยังเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และตามเรื่องเสรีจที่ 694/2536 และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>20</sup>

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

แนวทางที่ 1 ยึดถือแนวทางแก้ไขปัญหาคัดค้านของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ<sup>21</sup> โดยเพิกถอนพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้เป็นพื้นที่ในความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. และกำหนดให้นำพื้นที่ดังกล่าวจัดเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จากนั้น ให้เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และดำเนินการตามมาตรา 7<sup>22</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ข้อดีของการแก้ไขปัญหาคัดค้านทำให้แนวเขตที่ดินที่ชัดเจนขึ้นและมีสถานะทางกฎหมายเพียงสถานะเดียว คือ ลดผลกระทบระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรในพื้นที่ เพราะราษฎรบางส่วนอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวโดยเชื่อว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริต และสำคัญผิดในสาระสำคัญทำให้เข้าใจว่าการเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในเขตปฏิรูปที่ดินตามนโยบายของรัฐตั้งแต่ก่อนมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 42) 52.

<sup>20</sup> มาตรา 3 บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(1) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(2) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

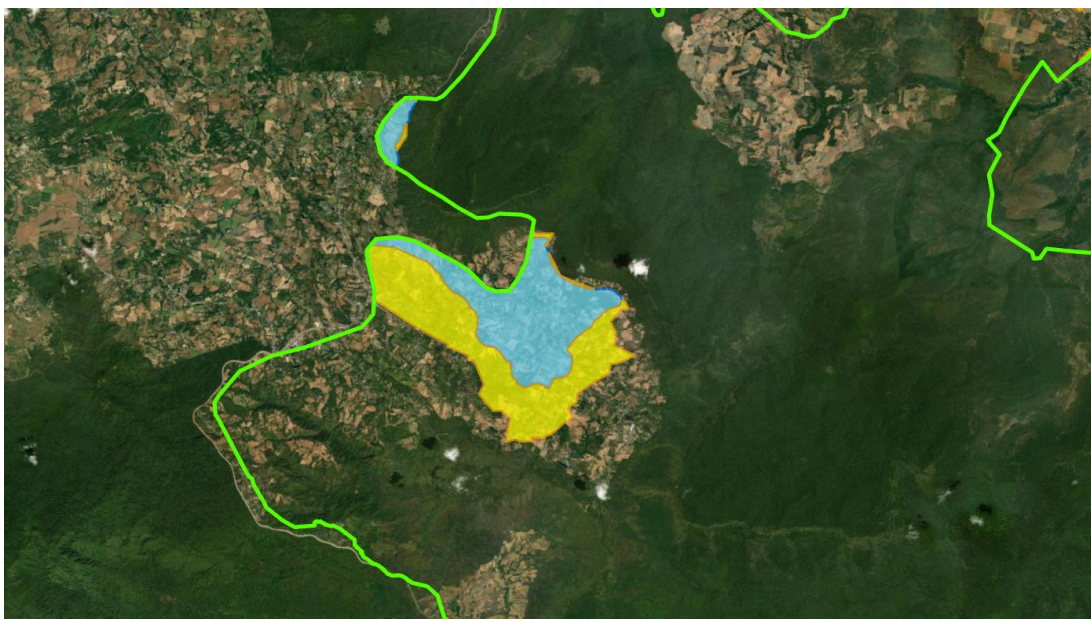
<sup>21</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (เชิงอรรถ 36) 49.

<sup>22</sup> มาตรา 7 (เชิงอรรถ 6) 3.

ข้อเสียของการกันพื้นที่ออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน อาจส่งผลกระทบต่อความเป็นพื้นที่มรดกโลก<sup>23</sup> เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญสำหรับการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นถิ่นกำเนิดและที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ป่าที่มีคุณค่าโดดเด่น เชิงวิทยาศาสตร์ หรือเชิงอนุรักษ์รวมทั้งทรัพยากรป่าไม้ถูกทำลายเพิ่มมากขึ้น และอาจสูญเสียความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติที่ทรงคุณค่าและไม่สามารถรักษาเอกลักษณ์ทางธรรมชาติไว้ได้อย่างยั่งยืนไว้ให้คนรุ่นต่อไปได้

แนวทางที่ 2 เพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกำหนดให้พื้นที่ทับซ้อนเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และให้ดำเนินการตามมาตรา 64<sup>24</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 หรือยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561<sup>25</sup>

ข้อดีทำให้ไม่ต้องเสียพื้นที่ป่าอนุรักษ์และรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ รวมทั้งลดความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่ป่าไม้ สิ่งที่น่ากังวล คือ หากกฎหมายลำดับรองไม่สามารถใช้บังคับได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจเป็นช่องว่างให้มีการบุกรุกอุทยานแห่งชาติมากขึ้น และหากราษฎรไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลงตามแนวทางการพิจารณาของ คทช. อาจทำให้ปัญหาดังกล่าวยังคงอยู่ต่อไป



ภาพที่ 4.3 ที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 ทับซ้อนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

<sup>23</sup> ส่วนมรดกโลกทางธรรมชาติ (เชิงอรรถ 4) 2

<sup>24</sup> มาตรา 64 (เชิงอรรถ 8) 3.

<sup>25</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 23) 43.

2. กรณีที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากความเป็นมาของพื้นที่บริเวณนี้ เคยมีการประกาศเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวร (ป่าแก่งดินสอฯ) ต่อมาได้มีการประกาศให้ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 895<sup>26</sup> ต่อมาได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่ที่ดินบริเวณนี้เป็นที่ดินที่ได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. เกินจากพื้นที่ประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521 รุกล้ำเข้ามาอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และได้มีการออกเอกสาร ส.ป.ก. ภายหลังการประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากในบริเวณนี้ ในขณะนั้นได้มีนโยบายให้การช่วยเหลืออพยพราษฎรที่อยู่อาศัยกระจ่ายในพื้นที่ป่าและจัดตั้งเป็น“บ้านไทยสามัคคี” เมื่อปี พ.ศ. 2520 ทำให้มีราษฎรบางส่วนเข้าไปครอบครองที่ดินก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยเข้าใจว่าที่ดินที่ครอบครองได้มาโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมาย และราษฎรบางส่วนเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดโดยยึดแนวทางการคุ้มครองการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการจับกุมดำเนินคดีตามกฎหมาย<sup>27</sup> และเป็นกรดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566<sup>28</sup>

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นอาจมีที่มาจากแผนที่แนบท้ายที่ประกาศตามกฎหมายแต่ฉบับไม่มีความชัดเจนและไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง ดังนั้น ควรกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561<sup>29</sup> ส่วนหน่วยงานที่รับผิดชอบหลักควรเป็นกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช แต่การแก้ปัญหาดังกล่าว ต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ในส่วนของราษฎรที่อยู่ตามเงื่อนไข คทช. แล้วควรดำเนินการตามมาตรา 64<sup>30</sup> พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

สำหรับข้อดีของการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวข้างต้น คือ นอกจากทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องแนวเขตที่ดินและเกิดความชัดเจนในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วยังทำให้การรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้คงอยู่เช่นเดิมและสอดคล้องกับนโยบายกำหนดพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ตามเป้าหมายนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และลดความขัดแย้งกับราษฎรในพื้นที่ป่าไม้

<sup>26</sup> กฎกระทรวงฉบับที่ 895 (เชิงอรรถ 19) 20.

<sup>27</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 23) 43.

<sup>28</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 37) 50.

<sup>29</sup> มติคณะรัฐมนตรี (เชิงอรรถ 23) 43.

<sup>30</sup> มาตรา 64 (เชิงอรรถ 8) 3.

3. กรณีที่ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>31</sup> และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531<sup>32</sup> ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

เนื่องจากบริเวณนี้ได้มีการดำเนินการโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) ในบริเวณพื้นที่รอยต่ออำเภอเสิงสาง อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และบางส่วนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าครบุรี และอุทยานแห่งชาติทับลาน จากนั้น ได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นการประกาศโดยอาศัยแนวเขตอำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ภายหลังจากประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งได้มีการเข้าสำรวจรังวัดและออก ส.ป.ก. 4 - 01 ให้กับเกษตรกรในพื้นที่โครงการไปแล้วบางส่วน ทำให้เกิดการทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>33</sup> ได้กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือเขตอำเภอเป็นหลัก เนื่องจากรัฐมุ่งเน้นที่จะใช้วิธีการจัดซื้อที่ดินเอกชนจากเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมากและไม่ได้ทำประโยชน์ เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดกว้างให้อำนาจแก่ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน จากนั้น ปี พ.ศ. 2532 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยยึดถือเขตอำเภอเป็นหลักเป็นการกำหนดพื้นที่เฉพาะเพื่อให้เป็นเขตดำเนินการเท่านั้น ตามมาตรา 25 วรรคสาม<sup>34</sup> ซึ่งกำหนดเป็นข้อยกเว้นไว้ว่า หากมีความจำเป็นจะถือเขตอำเภอหรือตำบลเป็นหลักก็ได้ ยกเว้นเขตเทศบาล และสุขาภิบาล เพราะถือว่าเขตเทศบาลสุขาภิบาล มีเขตที่เป็นชุมชน จึงไม่เหมาะสมกับการจัดเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเฉพาะในป่าที่เสื่อมโทรม และมีราษฎรทำกินอยู่

<sup>31</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 10) 16.

<sup>32</sup> พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (เชิงอรรถ 11) 16.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (เชิงอรรถ 81) 66.

<sup>34</sup> มาตรา 25 วรรคสาม การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้กำหนดเฉพาะที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เว้นแต่ในกรณีที่ยกเว้นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพหรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนถึงมีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

เท่านั้น<sup>35</sup> ดังนั้น หากพื้นที่ดังกล่าวยังเป็นป่าหรือเป็นป่าเสื่อมโทรมไม่มีราษฎรทำกินอยู่หรือเป็นพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นพื้นที่เกษตรกรรมหรือพื้นที่ที่อาจเกิดผลกระทบต่อระบบนิเวศบริเวณพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ซึ่งจะมีการกันไว้ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้จะไม่มอบให้ ส.ป.ก.

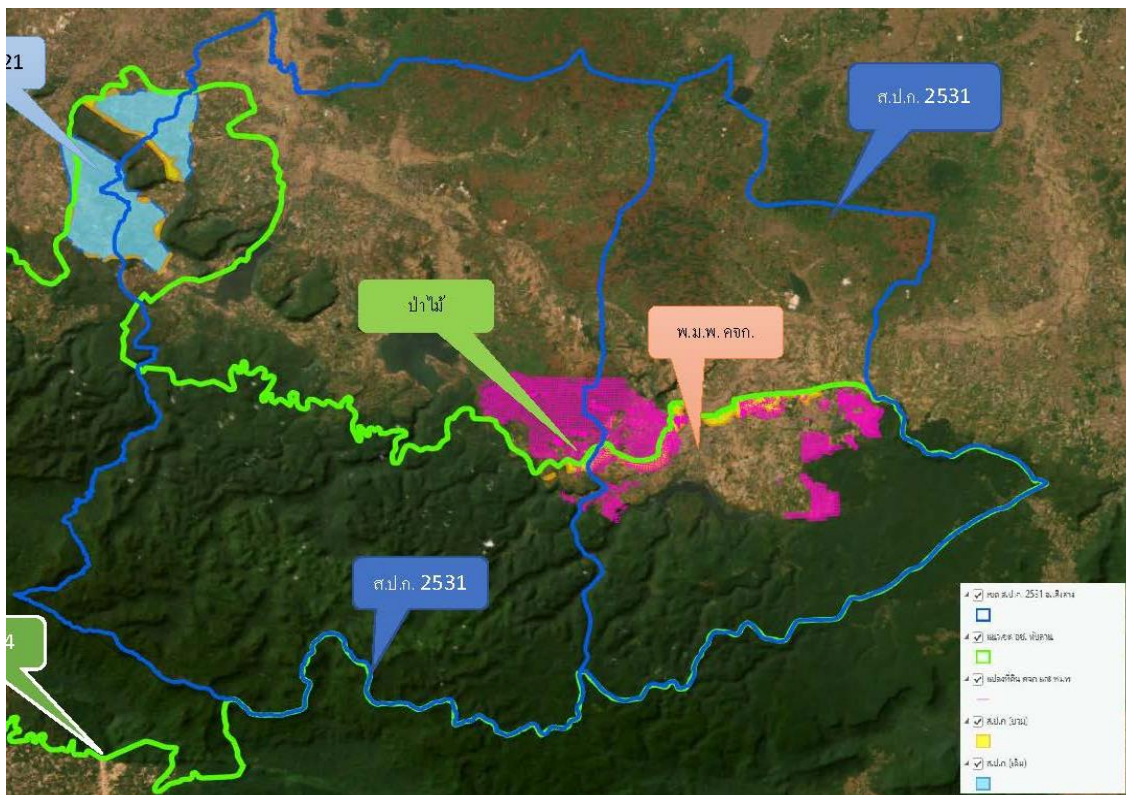
ดังนั้น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมทั้งอำเภอเป็นเพียงการกันพื้นที่เพื่อเตรียมการจัดที่ดินให้ประชาชน แต่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่มีแผนงานและขาดงบประมาณในดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการจัดที่ดินให้ราษฎรและกันพื้นที่คืนกรมป่าไม้จนกระทั่งปัจจุบัน ส่งผลให้เกิดปัญหาและต้องมีการตรวจสอบการออกเอกสาร ส.ป.ก. ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ประชาชนต้องตกเป็นผู้เสียหายเช่นเดียวกับรัฐ รวมทั้งอาจก่อให้เกิดปัญหาและส่งผลกระทบต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากราษฎรบางส่วนเชื่อว่าได้รับแจกเอกสาร ส.ป.ก. โดยชอบ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหา ควรแยกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ 1 ควรใช้แนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ในกรณีที่มีการทับซ้อนกันของแนวเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับเขตอุทยานแห่งชาติให้ยึดแนวเขตอุทยานแห่งชาติและดำเนินการตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 โดยเพิกถอนประกาศพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ และกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน สำหรับข้อดีในการดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวข้างต้น สามารถดำเนินการได้ทันที เพราะเป็นการดำเนินการตามกฎหมาย และสามารถรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ไว้ได้ ส่วนข้อเสียราษฎรไม่ได้รับสิทธิเช่นเดียวกับที่ดิน ส.ป.ก.

แนวทางที่ 2 เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วน และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะราษฎรบางส่วนอยู่มาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติและราษฎรบางส่วนอยู่อาศัยและทำกินโดยไม่รู้กระทำได้กฎหมาย รวมทั้งเข้าไปครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการจัดสรรโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและเชื่อได้ว่าทำหน้าที่แทนรัฐ แม้ภายหลังจะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ข้อดีราษฎรยอมรับและได้อยู่ในที่ดินรัฐโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วนข้อเสียราษฎรที่อยู่ในพื้นที่อื่นที่เกิดปัญหาในลักษณะคล้ายกันอาจยกเป็นข้อต่อสู้กับรัฐ

<sup>35</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม กษ (1 มีนาคม 2537).



ภาพที่ 4.4 เขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมาให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531 ทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

หากพิจารณาจากห้วงเวลาการประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะพบว่า ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินมีทั้งก่อนและภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แต่เมื่อมาพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมาย ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายระเบียบของทางราชการหรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่กำหนดให้สามารถนำพื้นที่ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติไปประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้<sup>36</sup> ส่งผลให้กรมป่าไม้ในขณะนั้นไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้นำไปประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินและไม่มีอำนาจโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้ หากข้อเท็จจริงในทางกลับกัน ถ้าได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนแล้วมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติภายหลังทับซ้อน เนื่องจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีฐานะเป็นทบวงการเมืองมิใช่บุคคลที่เป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐในฐานะเอกชนที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

<sup>36</sup> เรื่องเสรีจที่ 294/2563 เรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อันกฎหมายมุ่งประสงค์ให้ถือสิทธิเพื่อให้เอาที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปมิได้มุ่งหมายให้มีกรรมสิทธิ์ เช่นเดียวกับเจ้าของทรัพย์สินในกรณีทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ว่าจะประกาศก่อนหรือภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่สามารถดำเนินการทั้งสามกรณีได้

#### 4.1.3 เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดี

เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญไม่รับคำร้องของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัย กรณีที่ส่งคำร้องของตัวแทนชาวบ้านซึ่งขอให้วินิจฉัยว่าการประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ตำบลน พ.ศ. 2524 ทับซ้อนที่อยู่อาศัยและทำกินของประชาชนในพื้นที่รอบเขตอุทยาน<sup>37</sup> โดยอาศัยเพียงแผนที่แนวเขตอุทยานแห่งชาติที่กระทำโดยมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่มีการสำรวจแนวเขตตามความเป็นจริง และไม่มีการกันพื้นที่ชุมชนที่มีอยู่เดิมออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ มาบังคับใช้กับประชาชนที่อาศัยและทำกินมาก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติตำบลนเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพประชาชนตามรัฐธรรมนูญ และขัดต่อหลักนิติธรรม ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา และผู้ร้องไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 213<sup>38</sup> ศาลรัฐธรรมนูญยังได้ชี้ให้เห็นว่ามีกฎหมายบัญญัติให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้อยู่แล้ว ซึ่งประเด็นดังกล่าว ทำให้เกิดประเด็นคำถามว่าการใช้สิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

ปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวกับกรณีที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ในระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าเป็นปัญหาในกฎหมายเอกชน ซึ่งในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินชั้นย่อมเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม<sup>39</sup> การฟ้องขอเพิกถอนการวางหลักเขตต่อศาลปกครอง ศาลปกครองต้องพิจารณาว่าการรับรองแนวเขตหรือข้อตกลงเกี่ยวกับแนวเขตของเจ้าของที่ดินอันเป็นปัญหากฎหมายเอกชนซึ่งเป็นฐานที่ตั้งแห่งการออกคำสั่งทางปกครองในการวางหลักเขตนั้นมีผลทางกฎหมายหรือไม่ หรือเกิดจากความสำคัญผิดหรือไม่ จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องโต้แย้งกรรมสิทธิ์อันอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

<sup>37</sup> คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 72/2563

<sup>38</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213.

<sup>39</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรรณปัญญานันต์, *ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน* (ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์เดือนตุลาคมิถุนายน 2562) 116 - 117.

กรณีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจจัดสรรที่ดินของรัฐตามกฎหมาย เป็นคดีปกครอง<sup>40</sup> เนื่องจากเป็นคดีที่มีการโต้แย้งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครอง ไม่ใช่การโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ แต่เป็นสิทธิเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ที่สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินต้องดำเนินการให้แก่เกษตรกรตามนโยบายของรัฐ และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การได้สิทธิเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคัดเลือกเกษตรกร ซึ่งแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ให้ข้อเสนอแนะไว้อาจเกิดปัญหาที่มาจากความไม่ชัดเจนของเขตอำนาจศาล ประกอบกับปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายเอกชนหรือเป็นคดีพิพาททางปกครองและควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นปัญหาเกี่ยวพันกับการแบ่งแยกปริมาณของกฎหมายระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ซึ่งยอมรับกันว่าเป็นเรื่องยากทั้งทางวิชาการและทางปฏิบัติที่จำเป็นต้องมีการพัฒนาหลักวิชานิติศาสตร์และกลไกทางกฎหมายรองรับ อาจเกิดจากการไม่มีการกำหนดคำนิยามเกี่ยวกับการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมในศาลใดศาลหนึ่งไว้อย่างชัดเจน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถที่จะกำหนดหรือคาดหมายได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีปกครองหรือเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ และฟ้องที่ศาลใด

## 4.2 ประเด็นปัญหาด้านนโยบาย

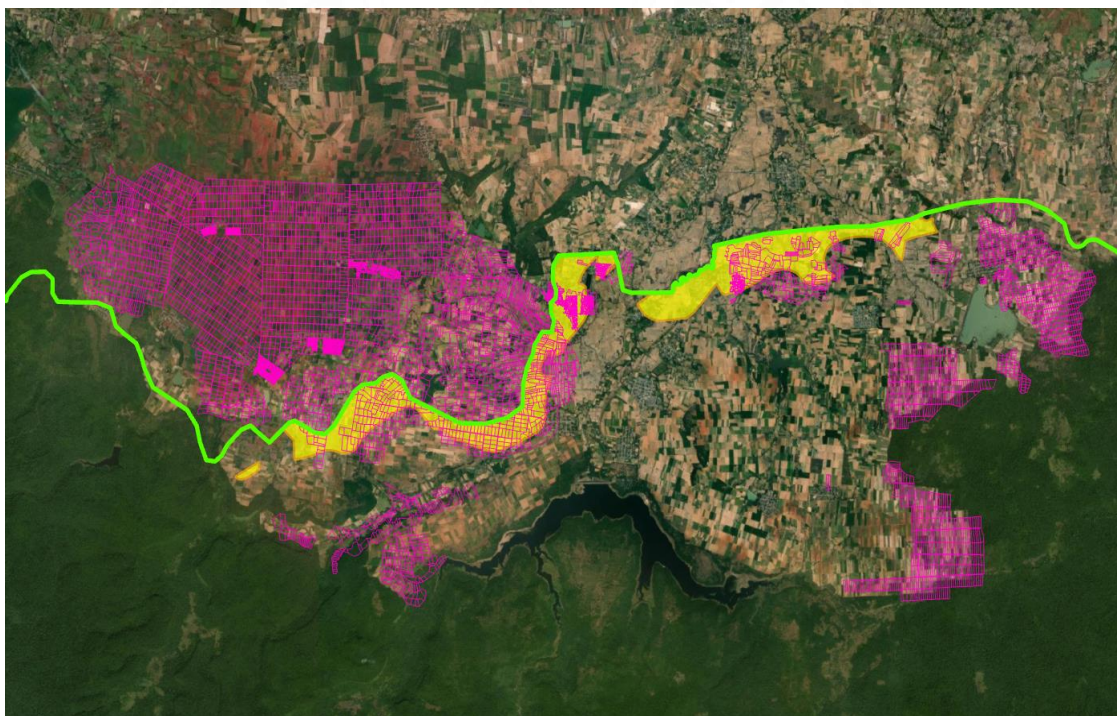
### 4.2.1 ขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงทางด้านการเมือง ทำให้ขาดความไม่ต่อเนื่องของการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ ตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี พ.ศ. 2475 มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ จำนวน 62 คณะ<sup>41</sup> รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งกำกับดูแลกรมป่าไม้ ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2509 - ปี พ.ศ. 2545 มีการเปลี่ยนแปลง จำนวน 25 คน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2545 - ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลง จำนวน 11 คน ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีนโยบายที่ต่างกันถูกนำมากำหนดเป็นนโยบายดำเนินการผ่านมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของรัฐมนตรีที่แตกต่างกัน ส่งผลให้การดำเนินการตามนโยบายขาดความต่อเนื่อง เช่น ปี พ.ศ. 2518 – 2522 รัฐบาลได้มีการต่อสู้กับพรรค

<sup>40</sup> เฟิงอ้าง 229 – 230.

<sup>41</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 'ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี' <[https://www.soc.go.th/?page\\_id=182](https://www.soc.go.th/?page_id=182)> สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2565.

คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยทำให้มีการดำเนินการตามยุทธศาสตร์เพื่อเอาชนะจึงต้องมีการอพยพราษฎรออกจากพื้นที่ และจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ทำกินให้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยมีได้มีการเข้าใช้พื้นที่อย่างถูกต้องตามกฎหมายจนเกิดปัญหาการตักค้างของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) ซึ่งมีเรื่องถูกนำเข้าสู่การพิจารณาคดีจำนวนมาก ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ส่งผลให้มติคณะรัฐมนตรีไม่ถูกนำไปสู่ปฏิบัติได้จริง รวมถึงการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหาร เจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงานอยู่เสมอ ทำให้เกิดความไม่มีเอกภาพของนโยบาย โดยเฉพาะช่วงเวลาที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายต้องการคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชน ทำให้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้นำมาใช้แก้ไขปัญหาในอุทยานแห่งชาติทับลานไม่เหมาะสมและเป็นสาเหตุให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า และเป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว



ภาพที่ 4.5 การทับซ้อนกันของที่ดินโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) กับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาขาดความต่อเนื่องในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ควรใช้กลไกของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

เพื่อพิจารณา และควรรยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี ที่ไม่ได้ใช้แล้ว หรือสิ้นผลการใช้บังคับแล้ว เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสน และนำมติคณะรัฐมนตรีเดิมไปอ้าง

#### 4.2.2 การใช้มติคณะรัฐมนตรีแก้ไขทางปัญหาข้อกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีเป็นการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเพื่อนำไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายของคณะรัฐมนตรี ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานต่าง ๆ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมาย นอกจากนี้ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเรื่องใดสมควรให้หน่วยงานที่ไม่อยู่บังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของฝ่ายบริหารนำไปปฏิบัติด้วยก็จะมีมติขอความร่วมมือให้นำมติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้นไปปฏิบัติด้วย และสิ้นผลการใช้บังคับเมื่อดำเนินการเสร็จสิ้นแล้วหรือสิ้นสุดระยะเวลาหรือเหตุการณ์ที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิม รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และสุดท้ายศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอน<sup>42</sup>

ในส่วนของเขตอุทยานแห่งชาติทับลานพบว่าได้มีการขออนุมัติผ่อนผันให้หน่วยงานราชการที่ดำเนินการตามโครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคงในพื้นที่ (พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้เกษตรกรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม (คจก.) เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าที่จนกว่าจะได้รับอนุญาต ตามระเบียบและกฎหมาย รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2566 เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน<sup>43</sup> ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้เสนอเรื่องดังกล่าวผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบาย แนวทางและมาตรการการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน คณะอนุกรรมการกลั่นกรองกฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงอาจกล่าวได้ว่า ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ภาครัฐมีความพยายามแก้ปัญหาโดยใช้กลไกของมติคณะรัฐมนตรี และการใช้คณะกรรมการขึ้นมาแก้ไขปัญหาไม่ปรากฏผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยเฉพาะการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาลงในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่มี

<sup>42</sup> คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 'ถาม - ตอบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี' <<http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/ถามตอบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี%20web.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2566.

<sup>43</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (เชิงบรรณ 36) 49.

แนวทางแก้ไขปัญหที่ต่างกัน เนื่องจากไม่อาจก้าวล่วงหรือบังคับใช้อีกชุดหนึ่งยอมรับได้ เช่นเดียวกับมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติไม่อาจมีผลผูกพันให้คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเห็นชอบหรือดำเนินการตามได้ เนื่องจากคณะกรรมการมีอำนาจแตกต่างกันตามที่กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดไว้

หากจะใช้เส้นแนวเขตที่ดินที่ได้มีการสำรวจเมื่อ ปี 2543 ต้องพิจารณาให้ครอบคลุมถึงสมรรถนะของพื้นที่และความเหมาะสมของพื้นที่ จึงจะต้องมีการสำรวจจำแนกรายละเอียดของที่ดินเป็นรายแปลงเพื่อตรงกับสภาพความจริงของพื้นที่<sup>44</sup> เพราะสภาพพื้นที่ในปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปจากในอดีต หากสำรวจแล้วพบว่าพื้นที่ใดมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมและมีราษฎรอาศัยอยู่จริงให้ดำเนินการจัดที่ดินแปลงเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพื้นที่ใดมีความสมบูรณ์ทางธรรมชาติ ควรกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น ต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

เนื่องจากโครงการ ONE MAP ไม่มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็น ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงเส้นแนวเขตที่ดิน ควรจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เพราะกระบวนการของภาครัฐยังไม่รับฟังความคิดเห็นของประชาชนเลย ส่วนใหญ่การขีดเส้นแนวเขตดำเนินการโดยภาครัฐฝ่ายเดียวและใช้กฎหมายเป็นฐานในการดำเนินการ หากพบว่ากระบวนการใดขัดแย้งกับกฎหมายจะนำนโยบายมาปรับให้เหมาะสมต่อไป<sup>45</sup>

การแก้ไขปัญหาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกรณีทรัพยากรป่าไม้ ต้องไม่เป็นวาระทางการเมือง<sup>46</sup> แต่เป็นวาระของคนไทยทั้งชาติ ต้องอยู่ภายใต้ประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนไม่ว่ารัฐบาลชุดใดเข้ามาบริหารประเทศต้องมีหน้าที่ดูแลป่าไม้ เพราะป่าไม้เป็นเรื่องของทรัพยากรที่มีอยู่ตั้งแต่บรรพบุรุษ ดังนั้น การอนุรักษ์หรือดูแลรักษาจึงต้องเป็นของคนไทยทุกคนหรือเป็นเรื่องของชาติบ้านเมือง

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติเกิดจากการที่ผู้ร่างกฎหมายไม่ได้คำนึงถึงผลที่เกิดขึ้นระหว่างการปะทะกันของอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย คือความเห็นของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติอีกทางหนึ่ง และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติอีกทางหนึ่ง โดยลำดับชั้นกฎหมายของกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ต่างกัน ฉะนั้นไม่สามารถลบล้าง

<sup>44</sup> สัมภาษณ์ ขวัญชัย ดวงสถาพร, อาจารย์ประจำภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์, (มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, 8 มีนาคม 2566).

<sup>45</sup> เฟิ่งอ้าง 87.

<sup>46</sup> สัมภาษณ์ พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 4 กรกฎาคม 2566).

หรือใช้อำนาจเหนือกฎหมายอีกฉบับ และมีวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะใช้ในพื้นที่ต่างกัน ดังนั้น ต้องพิจารณาว่ากฎหมายใดมีความเฉพาะเจาะจงมากกว่ากัน ในที่นี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 มีความเฉพาะเจาะจงมากกว่าคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.2562 จึงควรยึดตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ส่วนการที่มติคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้แนวทางการใช้เส้นการสำรวจแนวเขต ปี 2543 ในการปรับปรุงแผนที่ One Map พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน<sup>47</sup> ควรดำเนินการเฉพาะในพื้นที่ที่มีการสำรวจแนวเขตที่ดินเป็นรายแปลงแล้ว พบว่าเป็นป่าเสื่อมโทรมและมีราษฎรอาศัยอยู่ รวมทั้งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติ หากยึดถือแนวเขตที่ดินที่สำรวจเมื่อปี 2543 โดยไม่คำนึงถึงความเห็นของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติอาจนำมาสู่ปัญหาในทางปฏิบัติต่อไป

#### 4.3 ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

สืบเนื่องมาจากนโยบายที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของฝ่ายการเมือง ทำให้ขาดความต่อเนื่อง มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ใช้แล้วไม่ถูกยกเลิก การเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี ผู้บริหารหรือรัฐบาลทำให้แผนงานเกิดแผนงานใหม่อยู่เสมอ การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนโดยปรับเปลี่ยนชื่อ นโยบาย การขาดงบประมาณ การขาดอัตรากำลัง ตลอดจนการขาดระบบเทคโนโลยีที่ทันสมัย เนื่องจากไม่รับการจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสม เนื่องจากอุปกรณ์มีราคาสูงส่งผลให้แนวเขตที่ดินทับซ้อนกัน รวมทั้งมีขั้นตอนการปฏิบัติงานหลายขั้นตอนทำให้ต้องใช้เวลานาน ตลอดจนมีกฎหมายหลายฉบับที่มีการบังคับใช้ทำให้ราษฎรโดยทั่วไปเกิดความสับสนส่งผลให้ปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานสะสมมาจนกระทั่งปัจจุบัน ผู้เขียนมีความเห็นว่า เกิดปัญหาในทางปฏิบัติสามารถสรุปได้ดังนี้

- 1) แผนที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีมาตราส่วนที่ไม่ตรงกัน ใช้มาตรฐานที่ต่างกัน ส่งผลให้เส้นแนวเขตในการแบ่งพื้นที่ไม่ตรงกัน และหาข้อยุติร่วมกันไม่ได้
- 2) พื้นที่กันคั้นกรมป่าไม้ (RF) ในแผนที่ส่งมอบ ส.ป.ก.ไม่ตรงในภูมิประเทศจริงส่งผลให้พื้นที่ตกหล่นยังมีได้กันคั้นกรมป่าไม้ (RF) โดยเฉพาะพื้นที่คังสภาพป่าและพื้นที่การอนุญาตของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช
- 3) การสำรวจรังวัดหรือออก ส.ป.ก.ในพื้นที่กรมป่าไม้อนุญาตใช้ประโยชน์ป่าสงวนแห่งชาติแต่ไม่ได้มีราษฎรทำประโยชน์ และเป็นป่าเสื่อมโทรมในขณะส่งมอบพื้นที่

<sup>47</sup> สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (เชิงอรธ 36) 49.

4) การดำเนินการในพื้นที่ป่าเตรียมการในการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติแม้จะมีพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 มาตรา 6<sup>48</sup> จะกำหนดให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่าให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการแต่ในทางปฏิบัติการดำเนินการตามความในมาตรา 19 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ยังคงต้องขออนุญาตจากกรมป่าไม้ ทำให้การขออนุญาตเพื่อดำเนินกิจกรรมในพื้นที่ดังกล่าว เป็นไปอย่างล่าช้า

นอกจากนี้ ในพื้นที่ที่ดินของรัฐที่จัดสรรให้ประชาชนมีประชากรเพิ่มขึ้น ความต้องการที่ดินทำกินจึงมากขึ้นตามไปด้วย การแก้ไขโดยใช้นโยบายของรัฐอาจไม่เพียงพอและเหมาะสม ดังนั้นรัฐต้องปรับแนวคิดทัศนคติของผู้บังคับใช้กฎหมายและแก้ไขกฎหมายการจัดการที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การวิเคราะห์สภาพปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในประเด็นที่เกิดปัญหาด้านกฎหมาย นโยบาย และนำไปสู่ปัญหาในทางปฏิบัติ ผู้เขียนเห็นว่า จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงข้อดีและข้อเสียที่อาจเกิดขึ้นเพื่อป้องกันไว้มิให้เกิดปัญหาในอนาคตและให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน โดยจะนำเสนอในบทต่อไป

---

<sup>48</sup> มาตรา 6 วรรคสอง ในเขตพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร และเขตพื้นที่ป่าที่เตรียมการจัดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้กรมป่าไม้มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยเลื่อยโซ่ยนต์ และกฎหมายว่าด้วยสวนป่าให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการได้ด้วย

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีที่มาจากปัญหาและเงื่อนไขในแต่ละช่วงเวลาที่แตกต่างกัน โดยส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากนโยบายและกฎหมายที่นำไปใช้ในขณะนั้น ด้วยเหตุผลและวัตถุประสงค์ ความจำเป็นที่แตกต่างกัน เมื่อระยะเวลาเปลี่ยนผ่านไปเงื่อนไขหรือเหตุผลในอดีตเกิดการเปลี่ยนแปลงไปด้วย แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นยังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม ส่งผลให้ปัญหาดังกล่าวสะสมและขยายตัวมากขึ้น ดังนั้น การแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องศึกษาสภาพปัญหา ที่มาของปัญหาสภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ซึ่งมีที่ดินของรัฐที่มีสถานะทางกฎหมายต่างกัน แนวทางการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ต้องเริ่มจากการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้เกิดความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับร่วมกันก่อน รวมทั้งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว แต่ด้วยปัญหาที่สะสมมานานทำให้มีการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และรัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหโดยกำหนดให้คนอาศัยอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติได้ และพยายามแก้ไขปัญหาระหว่างแนวเขตที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ โดยใช้รูปแบบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ สิ่งที่สำคัญที่ต้องเร่งสร้างความเข้าใจให้กับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเพื่อให้เข้าใจตรงกันว่า นโยบาย กฎหมาย หรือแนวทางที่นำมาบังคับใช้มีการเปลี่ยนแปลง การที่จะให้คนอยู่กับป่าได้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามความในมาตรา 64 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

สิ่งที่น่ากังวลและอาจเกิดขึ้นในอนาคต หากมีการเปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนนโยบายใหม่ เปลี่ยนแนวคิดใหม่ การแก้ไขปัญหาคารทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติอาจไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมาย เมื่อรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศกำหนดนโยบายหรือกฎหมายขึ้นมาใหม่เพื่อสร้างความนิยมให้กับตนเอง โดยไม่คำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอุทยานแห่งชาติโดยไม่มีการยกเลิกนโยบายหรือกฎหมายในอดีต นอกจากจะสร้างความสับสนให้กับประชาชนแล้วยังจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติกับหน่วยงานราชการที่ต้องรับผิดชอบและส่งผลให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นและปัญหาในที่เกิดในอดีตจะสะสมเพิ่มมากขึ้นหากที่ไม่มีการกำหนดให้ประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมหรือประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ไปมีส่วนร่วมในการจัดการอุทยานแห่งชาติตั้งแต่เริ่มต้น อาจส่งผลให้การดำเนินการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และอาจขัดหรือแย้งกับหลักความมั่นคงแห่งนิติฐานะ (The Principle Of legal certainty) รวมทั้งเป็นผลให้ต้อง

เพิกถอนเขตอุทยานแห่งชาติทับลานบางส่วน ตลอดจนอาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมหรือตรากฎหมายเป็นกฎหมายฉบับใหม่ให้ที่ดินบริเวณที่มีแนวเขตที่ดินการทับซ้อนกันอยู่มีสถานะเดียว รวมถึงกำหนดให้ชุมชนดั้งเดิมได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตที่ดินและมีสิทธิในครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและสามารถใช้ประโยชน์เพื่อการดำรงชีพเท่าที่จำเป็น และอาจกำหนดให้มีหน้าที่ดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลาย จึงขอสรุปและเสนอแนะ ดังนี้

## 5.1 บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจากการศึกษาความเป็นมาของและสภาพปัญหา ทำให้สามารถสรุปได้ว่าปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการที่มีหน่วยงานรัฐกำหนดนโยบายให้มีการนาราชภูธรอพยพราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ที่เกิดการสู้รบของพรรคคอมมิวนิสต์เข้าไปอยู่ในพื้นที่บางส่วนของเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยมีวัตถุประสงค์ให้อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว และเมื่อเหตุการณ์สู้รบยุติลงจะจัดหาที่อยู่อาศัยและทำกินให้บริเวณอื่นให้ใหม่ แต่ด้วยนโยบายที่ไม่ชัดเจน ทำให้ราษฎรตกค้างอยู่ในพื้นที่ดังกล่าว จากนั้น รัฐบาลได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การขาดงบประมาณ ขาดการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง ทำให้การจัดที่ดินไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์

เนื่องจากปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐเกิดขึ้นในอุทยานแห่งชาติหลายแห่งในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจึงอาจใช้เป็นพื้นที่นำร่องและใช้เป็นพื้นที่ต้นแบบในการแก้ไขปัญหาที่มีลักษณะเดียวกันในอุทยานแห่งชาติอื่นได้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าการทับซ้อนกันของที่ดินรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานกับเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดิน ควรเริ่มจากการสำรวจแนวเขตที่ดินให้ชัดเจน มีการจำแนกประเภทที่ดินอย่างเหมาะสม และมีการจัดทำแผนที่โดยใช้มาตราส่วนที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย และต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายและใช้นโยบายที่ชัดเจน ตลอดจนต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยความเห็นขัดแย้งกันระหว่างมติของคณะกรรมการในแต่ละชุด อันส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม จึงขอเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สรุปดังนี้

1. การทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐระหว่างเขตป่าสงวนแห่งชาติกับเขตอุทยานแห่งชาติ ควรยึดแนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 ซึ่งกำหนดให้ยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก และเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติบางส่วน รวมทั้งควรเร่งรัดให้มีการออกมาตรการไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

2. การทับซ้อนกันในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถแยกประเด็นการพิจารณา เป็น 3 กรณี ดังนี้

2.1 กรณีที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อนการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ แสดงเจตนาให้เห็นชัดเจนว่ารัฐบาล มีความต้องการที่จะกำหนดให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ดังนั้น ควรกันพื้นที่ดังกล่าวออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และกำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ที่ดินมีเพียงสถานะเดียวภายใต้หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ และเกิดความชัดเจน รวมทั้งต้องคำนึงถึงสมรรถนะและสภาพพื้นที่จริงก่อนจำแนกที่ดินตามความเหมาะสมต่อไป

2.2 กรณีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ควรเพิกถอนเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เว้นแต่ได้มีการสำรวจแนวเขตที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นรายแปลงแล้วพบว่า สมรรถนะและสภาพความเป็นมาของพื้นที่เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมไม่เหมาะสมที่จะกำหนดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และมีราษฎรอยู่เขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยราษฎรเหล่านั้นต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้ที่มีสัญชาติไทย และยากไร้ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติด้วยตนเองอย่างต่อเนื่อง ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ไม่เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ออกจากที่ดินที่ครอบครองอยู่ และไม่เคยถูกดำเนินคดีหรือคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล อันเป็นการกระผิดกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติและกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้เขียนจึงเสนอให้มีการแก้ไขปัญหาดังนี้

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

2) กรณีราษฎรอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติโดยเชื่อได้ว่า ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ และพิสูจน์ได้ว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริตแม้ภายหลังจะพบว่า การได้มาเป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการแทนรัฐ กรณีที่ราษฎรสมัครใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ควรมีการจัดที่ดินทำกินให้ตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกำหนดให้ราษฎรเหล่านั้นสามารถอยู่อาศัยและทำกินตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในกรณีที่ราษฎรไม่สมัครใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รัฐบาลอาจจัดหาที่ดินที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับราษฎรเหล่านั้นได้ทำกินในลักษณะแปลงรวมตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่โดยผ่านความเห็นชอบของ คทช. หรือกำหนดให้รัฐซื้อที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐ

2.3 กรณีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมออกเกินกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ควรยึดแนวทางของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม 2561 ซึ่งกำหนดให้ยึดถือเขตอุทยานแห่งชาติเป็นหลัก และในการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรควรต้องคำนึงถึงสมรรถนะและสภาพพื้นที่จริง และจำแนกประเภทที่ดินให้ชัดเจนว่าบริเวณใดมีความเหมาะสมที่จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยหรือกำหนดเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมจะฟื้นฟูให้เกิดความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติหรือกำหนดให้เป็นพื้นที่กั้นชนระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติกับพื้นที่จัดให้ราษฎรอยู่อาศัยและทำกิน ในกรณีที่พบว่าราษฎรอยู่อาศัยในเขตอุทยานแห่งชาติโดยเชื่อได้ว่าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบ และพิสูจน์ได้ว่าได้ที่ดินมาโดยสุจริตแม้ภายหลังจะพบว่า การได้มาเป็นการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการแทนรัฐ กรณีที่ราษฎรสมัครใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ควรมีการจัดที่ดินทำกินให้ตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่ภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 และกำหนดให้ราษฎรเหล่านั้นสามารถอยู่อาศัยและทำกินตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

ในกรณีที่ราษฎรไม่สมัครใจที่จะอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ดังกล่าวภายใต้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 รัฐบาลอาจจัดหาที่ดินที่ทำกินแห่งใหม่ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้กับราษฎรเหล่านั้นได้ทำกินในลักษณะแปลงรวมตามสภาพความเหมาะสมและสมรรถนะของพื้นที่โดยผ่านความเห็นชอบของ คทช. หรือกำหนดให้รัฐซื้อที่ดินกลับคืนมาเป็นของรัฐ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

การทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีสาเหตุหลักมาจากการนำนโยบายมาใช้แก้ไขปัญหาลงส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจนเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และเกิดข้อขัดแย้งระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งเป็นปัญหาตักค้ำและสะสมมานาน ผู้เขียนมีความเห็นว่า เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จึงขอเสนอแนะดังนี้

### 5.2.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อมีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติส่วนที่ถูกประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติต้องบังคับใช้กฎหมายทั้งสองฉบับ และจากข้อมูลที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมีการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐซึ่งมีสถานะของที่ดินตามกฎหมายอื่นอยู่ หน่วยงานของรัฐอื่นต้องเร่งดำเนินการออกมาตรการที่ไม่ต่ำกว่ามาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองที่กำหนดไว้ในมาตรา 6 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่า มาตรการที่กฎหมายอื่นกำหนดไม่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวเขตของอุทยานแห่งชาติ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐในพื้นที่ที่นำมาจัดเป็นอุทยานแห่งชาติ รวมทั้งเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และให้มีผลเป็นการไม่นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาบังคับใช้เป็น การชั่วคราว ควรกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมายเพียงฐานะเดียว จึงเสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมความใน มาตรา 6 วรรคสาม ดังนี้

“-----ฯลฯ-----”

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือ มาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้ กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

มาตรการที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตหรือเพิกถอน พื้นที่อุทยานแห่งชาติ หรือเปลี่ยนแปลงสถานะหรือถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐ ที่นำมาจัดตั้งเป็น อุทยานแห่งชาติ และมีให้นำกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติมาใช้บังคับ เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีการเพิกถอนสภาพพื้นที่อื่นของรัฐ”

### 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 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปัญหาการทับซ้อนของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานอันมีที่มาจากปัญหา การแนวเขตที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับไม่ชัดเจน วัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับต่างกัน การกำหนดเขตป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ และอุทยานแห่งชาติ ไม่ได้มีผลเป็นการยกเลิกพื้นที่ป่าไม้อื่นที่

ทับซ้อนกันอยู่ พื้นที่นั้นจึงอยู่ในบังคับของกฎหมายหลายฉบับ เช่นเดียวกับการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน การบังคับใช้กฎหมายจึงเกี่ยวข้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 เป็นกฎหมายที่มีได้มุ่งประสงค์ในการสงวนพื้นที่ป่าเป็นหลัก ยึดถือที่ดินที่มีได้มีบุคคลได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นเขตป่าไม้ไม่มีการทำแผนที่แนบท้ายพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การกำหนดพื้นที่ป่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าไม้ ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติ โดยออกกฎกระทรวงและต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติไว้แนบท้ายการเข้าไปดำเนินกิจกรรมหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติ จำเป็นต้องได้รับการอนุญาตตามกฎหมาย และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโดยจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายทั้งสามฉบับที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่กระทำตามที่กฎหมายไว้ต้องโทษ แต่บทกำหนดโทษในกฎหมายแต่ละฉบับแตกต่างกัน

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ภายใต้คณะกรรมการของกฎหมายแต่ละฉบับ ที่มีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกัน อาจทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการแต่ละชุดได้ เนื่องจากมติของคณะกรรมการแต่ละชุดไม่ผูกพันกัน ในกรณีที่เกิดการปะทะกันของอำนาจขององค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับขาดประสิทธิภาพ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 77 กำหนดให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงพอที่จำเป็นและรัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างถูกต้อง และส่งเสริมการให้มีการนำเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกันจัดหมวดหมู่เดียวกันให้เป็นระบบเชื่อมโยงกันอย่างสมดุลโดยไม่มี การแก้ไขหลักการเดิม รวมทั้ง การจัดทำประมวลกฎหมายป่าไม้ จึงสามารถนำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ โดยกำหนดในประมวลกฎหมายป่าไม้ให้มีคณะกรรมการชุดเดียว และให้เป็นคณะกรรมการที่เกิดภายใต้บังคับใช้ประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน และเมื่อมีการจัดทำประมวลกฎหมายแล้ว ควรกำหนดให้มีการเรียกพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกันเป็นพื้นที่เฉพาะเรียกชื่ออย่างอื่น เพื่อไม่ทำให้ประชาชนและผู้ปฏิบัติงานไม่เกิดความสับสน เช่น “พื้นที่ชุมชนพิทักษ์ป่า” และชุมชนอยู่อาศัยและทำกิน คูแลป่า ตัดไม้ที่เกิดเองตามธรรมชาติไม่ได้ คูแลไม้ให้เกิดไฟป่า ขยายคาร์บอนเครดิต เพื่อให้นำพื้นที่ที่มีการทับซ้อนกัน เรียกเป็นชื่อเฉพาะ

### 5.2.3 ยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ

การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งอำเภอจะมีผลเป็นเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อลดผลกระทบและปัญหาทำให้ประชาชน สับสน และปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ควรยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ ให้เหลือเพียงพื้นที่ดำเนินการราษฎร

ที่อยู่อาศัยและครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายได้มีการกันที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน และสามารถขอยกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรผู้นั้นได้ตามกฎหมาย และหน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่กำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เฉพาะที่ดินที่สามารถนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น จึงขอเสนอให้ยกเลิกการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมครอบคลุมทั้งอำเภอ ให้เหลือเพียงพื้นที่ดำเนินการ

#### 5.2.4 การตรากฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000

เพื่อให้มาตรฐานระวางแผนที่และการสำรวจรังวัดที่ดิน เป็นมาตรฐานเดียวกันกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการที่ดินของรัฐทั่วประเทศ และหน่วยงานของรัฐที่กำกับดูแลที่ดินของรัฐ มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน เนื่องจากการกำหนดให้ใช้แผนที่ One Map มาตรฐาน 1 : 4,000 เป็นเพียงการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ และเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

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

#### 5.2.5 การกำหนดบทนิยามคำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”

เนื่องจากตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่งชี้ให้เห็นว่าสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมอื่นได้อยู่แล้ว จึงไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้วินิจฉัยแสดงให้เห็นว่าการฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลอื่น แต่ไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายในพื้นที่ที่มีการประกาศเขตป่าไม้ เขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติทับซ้อนกันอยู่ ควรฟ้องคดีที่ศาลใด ประกอบกับการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การดำเนินคดีอาญาเกี่ยวกับการบุกรุกเข้าไปทำไม้

หรือเก็บของป่าหรือเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตอนุรักษ์ทับซ้อนกันอยู่ ส่งผลให้การบุกรุกเข้าไปกระทำผิดจึงมีกฎหมายที่ต้องนำมาประกอบการพิจารณาหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับประกาศใช้บังคับในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน และมีวัตถุประสงค์บางอย่างแตกต่างกัน ซึ่งแตกต่างจากคดีการกระทำผิดต่อกฎหมายอาญาทั่วไป ที่การกระทำผิดโดยเจตนาใดเจตนาหนึ่งจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเพียงฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น

ส่วนคดีแพ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 96 มาตรา 97 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดเป็นคดีแพ่งที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีละเมิดตามกฎหมายแพ่งทั่วไป ดังนั้น ควรมีการกำหนดขอบเขตและความหมายให้ความชัดเจนแน่นอน โดยไม่ควรเปิดโอกาสให้มีการตีความ และเพื่อให้สามารถทราบได้ว่า เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือได้รับผลกระทบจากปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และผู้ปฏิบัติงาน จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเพิ่มพินัยม คำว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” เป็นดังนี้

“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีพิพาทตามมาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการฟ้องคดีเพื่อการคุ้มครอง อนุรักษ์และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติอันควรแก่การสงวน รักษา หรืออนุรักษ์ไว้ รวมถึงการฟื้นฟูหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน ตลอดจนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม

ในกรณีเกิดปัญหาการตีความว่าคดีใดเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดให้เป็นที่สุด

#### 5.2.6 การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ได้ใช้หรือสิ้นผลการใช้บังคับแล้ว

เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความสับสนให้กับภาคประชาชนและผู้ปฏิบัติ และนำมติคณะรัฐมนตรีเดิมไปกล่าวอ้าง

#### 5.2.7 การควบคุมกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ปัญหาการทับซ้อนกันของที่ดินของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลานเกิดจากปัญหาแนวเขตที่ดินที่ไม่ชัดเจน แต่ละหน่วยงานของรัฐยึดถือแนวเขตที่ดินที่ต่างกันและใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน โดยเฉพาะกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ทั้งสองหน่วยงานจะอยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีการแยกกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เกิดขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่ และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2546 แต่การแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในเขตอุทยานที่ปลานกลับยังไม่ได้ข้อยุติแนวเขตอุทยานแห่งชาติและเขตป่าไม้ยังไม่เป็นที่ยอมรับร่วมกัน ซึ่งการแยกกันของทั้งสองหน่วยงานกลับเป็นปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว การบริหารจัดการ ไม่สามารถบูรณาการการปฏิบัติงานระหว่างสองกรม และการตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันของสองกรม เพื่อการบริหารจัดการทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและสิ้นเปลืองทรัพยากรทั้งบุคลากร งบประมาณและวัสดุครุภัณฑ์ เช่น การบริหารงานบุคคล การบริหารการเงินการคลัง และพัสดุ เป็นต้น รวมทั้งภารกิจในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริม และทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้ ซึ่งมีลักษณะงานที่ซ้ำซ้อน และมีพื้นที่รับผิดชอบบางส่วนทับซ้อนกันมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ อย่างเดียวกัน และมีโครงสร้างภายในหน่วยงานมีลักษณะคล้ายคลึงกัน

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว เพื่อให้การแก้ไขปัญหายุทธศาสตร์อุทยานแห่งชาติ ทับลาน และการอนุญาตให้คนอยู่กับป่าตามมาตรา 64 และมาตรา 65 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไม่มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชาญในการทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติ และอนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในอุทยานแห่งชาติ ในระยะยาวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนภายใต้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 3/1 วรรคหนึ่ง “การบริหารราชการ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน โดยกำหนดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ” การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุ และแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึง หลักการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ การควรรวมส่วนราชการทั้งสองแห่งมุ่งหวังให้การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่ดี และเกิดความยั่งยืน (Sustainable) ในการอนุรักษ์ สงวน คุ้มครอง ปันฟู ดูแล รักษา ส่งเสริมและทำนุบำรุงทรัพยากรป่าไม้เพื่อคนรุ่นต่อไป

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน (ครั้งที่ 1, โรงพิมพ์เดือนตุลาคมมิถุนายน 2562) 116 - 117.

คณะกรรมการจัดทำร่างนโยบายป่าไม้แห่งชาติและร่างแผนแม่บทพัฒนาการป่าไม้แห่งชาติ,

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักแผนงานและสารสนเทศ กรมป่าไม้ 2562) 2.

ทรงธรรม สุขสว่าง, 'การจัดการอุทยานแห่งชาติสู่ในประเทศไทยสากลยุค 4.0' มณีบูรพา ปีที่ 11, 33 – 39.

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

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 3, สำนักพิมพ์วิญญูชน สิงหาคม 2562) 49.

สมคิด เลิศไพฑูรย์, 'หลักความได้สัดส่วน' วารสารนิติศาสตร์ 20 ธันวาคม 2533, 99 -100.

สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, คำอธิบายพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

และประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับสมบูรณ์) (พิมพ์ครั้งที่ 2, สำนักพิมพ์บัณฑิตอักษร, 2562) 77.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2560 (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2562) <[https://www.senate.go.th/assets](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/253/files/article_20191021103453.pdf)

/portals/93/fileups/253/files/article\_20191021103453.pdf > สืบค้นเมื่อวันที่ 15

พฤษภาคม 2566.

สำนักอุทยานแห่งชาติ, 60 ปี อุทยานแห่งชาติไทย (พิมพ์ครั้งที่ 1, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า

และพันธุ์พืช 2565) 8 – 9.

### วิทยานิพนธ์

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

## สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ ขวัญชัย ดวงสถาพร.อาจารย์ประจำภาควิชาการจัดการป่าไม้ คณะวนศาสตร์.

(มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. 8 มีนาคม 2566).

สัมภาษณ์ พลเอก สุรศักดิ์ กาญจนรัตน์.อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ

และสิ่งแวดล้อม.(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.4 กรกฎาคม 2566).

## สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘ประวัติความเป็นมา’ <<https://www.mnre.go.th/th/about/content/3>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘ประวัติความเป็นมา’ <<https://portal.dnp.go.th/Content?contentId=5>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

--- ,‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ <[https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/\\_private/e7.htm](https://www.dnp.go.th/mainnation/nationpark/_private/e7.htm)> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564.

---, ‘หลักเกณฑ์ในการกำหนดพื้นที่อุทยานแห่งชาติ’ <<https://www.dnp.go.th/park/sara/manage/select.htm>> สืบค้นเมื่อวันที่ 1 มิถุนายน 2564.

ส่วนมรดกโลกทางธรรมชาติ กองการต่างประเทศ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘แหล่งมรดกโลกทางธรรมชาติ’ <<http://naturalworldheritage.dnp.go.th/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2566.

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

---, ‘สทช. ร่วมหารือ ทส. เรื่องแนวทางการแก้ไขปัญหาพื้นที่อุทยานแห่งชาติ’ (สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ,3 กุมภาพันธ์ 2566) <<https://onlb.go.th/6941-n6941>> สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ‘แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2560 - 2565’ < [http://plan\\_monitor.onep.go.th/detail/index/4/3](http://plan_monitor.onep.go.th/detail/index/4/3)> สืบค้นเมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2564.

สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ‘เป้าหมายที่ 15 การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน’ <<https://sdgs.nesdc.go.th/เกี่ยวกับ-sdgs/เป้าหมายที่-15-ปกป้อง-พื้น/>> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2566.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘ข้อมูลเกี่ยวกับคณะรัฐมนตรี’ <[https://www.soc.go.th/?page\\_id=182](https://www.soc.go.th/?page_id=182)> สืบค้นเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2565.

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, ‘ทส.ประชุมคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2563’

(ข่าวประชาสัมพันธ์,29 มิถุนายน 2563) <<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/32868>> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2566.

สำนักอุทยานแห่งชาติ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, ‘อุทยานแห่งชาติทับลาน’ <<https://nps.dnp.go.th/parksdetail.php?id=127>> สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564.  
 --- ความเป็นมาของอุทยานแห่งชาติในประเทศไทย’(สำนักอุทยานแห่งชาติ, 13 กรกฎาคม 2564) <<https://portal.dnp.go.th/Content/nationalpark?contentId=1169>> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2564.

## อื่น ๆ

### ภาษาไทย

กมลินทร์ พิณีจิวดล, ‘รายงานวิจัยในลักษณะ Quick Research ประเด็นเร่งด่วนของประชาคมอาเซียน เรื่อง การพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development)’(ภายใต้โครงการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อรองรับการทำงานด้านประชาคมอาเซียนปีงบประมาณ พ.ศ. 2559,สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,2559) 33-35.

คณะกรรมการสิทธิการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา, ‘เอกสารข่าวการประชุม คณะอนุกรรมการสิทธิการธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม’(สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 1 กรกฎาคม 2563) <[https://www.senate.go.th/assets/portals/140/fileups/290/files/เอกสารข่าว%20๑๓-๖๓วันพุธที่%20๑%20ก\(1\).ค.%20๒๕๖๓.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/140/fileups/290/files/เอกสารข่าว%20๑๓-๖๓วันพุธที่%20๑%20ก(1).ค.%20๒๕๖๓.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2565.

คณะทำงานศึกษามติคณะรัฐมนตรีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ‘ถาม – ตอบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี’ <<http://www.stopcorruption.moph.go.th/application/editors/userfiles/files/ถามตอบเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี%20web.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2566.

นัทธมน คงเจริญ, ‘หลักการที่สำคัญในการจัดการสิ่งแวดล้อม’ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่,2561)<<https://www.law.cmu.ac.th/law2011/journal/e1559374128.pdf>> สืบค้นเมื่อวันที่ 11 กันยายน 2564.

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ‘การปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินทับลาน’(สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี,2 กุมภาพันธ์ 2564)<[https://resolution.soc.go.th/PDF\\_UPLOAD/2564/P\\_403081\\_23.pdf](https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/2564/P_403081_23.pdf)> สืบค้นเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2566.

พนัส ทัศนียานนท์. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อม (environmental law). หน่วยที่ 1 แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ชุดที่ 1-7. พิมพ์ครั้งที่ 3 (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. 2554). 1-29.

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ‘คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 72/2563’ (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,12 มกราคม 2564)<[https://www.constitutionalcourt.or.th/occ\\_web/ewt\\_dl\\_link.php?nid=12410](https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=12410)> สืบค้นเมื่อวันที่ 9 เมษายน 2566.

เรื่องเสรีจที่ 294/2563 เรื่องหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้  
พุทธศักราช 2484 ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ภาษาต่างประเทศ

International Union for Conservation of Nature (IUCN), 'national park definition' <[https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA\\_10\\_RES\\_001\\_Definition\\_of\\_National\\_Parks.pdf](https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/GA_10_RES_001_Definition_of_National_Parks.pdf) > สืบค้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2566.

### กฎหมาย

กฎกระทรวงฉบับที่ 176 (พ.ศ. 2509) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวงฉบับที่ 239 (พ.ศ. 2510) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวงฉบับที่ 505 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวงฉบับที่ 1,145 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวงฉบับที่ 812 (พ.ศ. 2521) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวง ฉบับที่ 911 (พ.ศ.2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กำหนดให้ป่าเขาจอมทอง ตำบลครบุรีและตำบลระเษหิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา  
 เป็นป่าสงวนแห่งชาติ  
 กฎกระทรวงฉบับที่ 895 (พ.ศ. 2523) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507  
 กฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตทำประโยชน์ในเขตป่า พ.ศ. 2558  
 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน  
 เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531  
 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา อำเภอปักธงชัย และอำเภอโชคชัย  
 จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2521  
 พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าวังน้ำเขียว และป่าครบุรี ในท้องที่ตำบลสะแกราช ตำบลวังน้ำเขียว  
 อำเภอปักธงชัย ตำบลครบุรี ตำบลระเษหิน ตำบลโคกกระชาย อำเภอครบุรี และตำบลสระตะเคียน  
 ตำบลโนนสมบูรณ์ อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมาและป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่  
 และป่าเขาสะโตน ในท้องที่ตำบลบุพราหมณ์ ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี ให้เป็น  
 อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2524  
 พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน  
 เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2531

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่ อำเภอปักธงชัย จังหวัดนครราชสีมา  
โดยแนวเขตการปกครองได้แบ่งเขตจังหวัดนครราชสีมาที่ติดต่อกับเขตตำบลทุ่งโพธิ์ กิ่งอำเภอนาดิ  
จังหวัดปราจีนบุรี

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ กษ (30 มิถุนายน 2541)

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ กษ (22 สิงหาคม 2538).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหากเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ มท (4 พฤษภาคม 2536).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กรมชลประทานขอเข้าทำประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้เพื่อก่อสร้างโครงการ  
ชลประทานมูลบนท้องที่จังหวัดนครราชสีมา กษ (7 มิถุนายน 2531).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กรมชลประทานขออนุญาตก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยเตยในอุทยานแห่งชาติทับลาน  
จังหวัดนครราชสีมา กษ (29 พฤษภาคม 2533).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขอความเห็นชอบในการเพิกถอนพื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน

และอุทยานแห่งชาติปางสีดาเพื่อก่อสร้างโครงการห้วยโสมง (อันเนื่องมาจาก

พระราชดำริ) ตำบลแก่งดินสอ อำเภอนาดิ จังหวัดปราจีนบุรี กษ (20 เมษายน 2554).

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

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กษ ( 30 มีนาคม 2536).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ขออนุมัติดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ  
ในเขตเศรษฐกิจที่เสื่อมโทรม กษ (1 มีนาคม 2537)

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน

และการบุกรุกป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในจังหวัดนครราชสีมา นร (22 เมษายน 2540).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง พื้นที่เป้าหมายและกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยและทำกิน

ในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ทส (26 พฤศจิกายน 2561).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ

มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map) พื้นที่อุทยานแห่งชาติทับลาน นร (14 มีนาคม 2566).

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขต

ที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map) ยธ (25 ธันวาคม 2561)

มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง สถานการณ์และแนวทางแก้ไขการบุกรุกพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ นร (22 เมษายน 2540).

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. 2553

ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการ  
คัดเลือกและจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร การโอนหรือตกทอดทางมรดกสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ  
และการจัดการทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน พ.ศ. 2564

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	การุณย์ พิมพ์สังกุล
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2542 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2561 : ประกาศนียบัตรบัณฑิต ทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ประสบการณ์การทำงาน	ปี 2545 - 2549 คณะทำงานของคณะกรรมการ สามัญประจำคณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร ปี 2549 – ปัจจุบัน นิติกร กลุ่มงานคณะกรรมการ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี 2559 ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่ง เพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเรียกเงินสมทบ เข้ากองทุนระหว่างประเทศเพื่อชดใช้ ความเสียหายอันเนื่องมาจากมลพิษน้ำมัน อันเกิดจากเรือ พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2561 ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. .... สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2564 อนุกรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืน ในคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม วุฒิสภา