



ผู้ตรวจการแผ่นดิน

เสริมสร้างธรรมาภิบาล พัฒนางานสู่สากล



รายงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประจำปี ๒๕๖๒

กรณีปัญหาการถือครองที่ดินของราษฎรบริเวณพื้นที่อุทยานแห่งชาติกับลานจังหวัดนครราชสีมา

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนจากราษฎรในพื้นที่อำเภอปักธงชัย อำเภอครบุรี และอำเภอเสิงสาง จังหวัดนครราชสีมา กรณีหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร ซึ่งราษฎรบางส่วนมีเอกสารหลักฐานสำหรับที่ดิน เช่น ส.ค.๑, น.ส. ๓ ก., โฉนดที่ดิน, ส.ป.ก. ๔-๐๑ และ ส.ท.ก. เป็นเหตุให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องร้องเรียนจากราษฎรในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมาที่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยไปแล้วเมื่อปี ๒๕๕๕ ดังนั้น เพื่อเป็นการบูรณาการการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวซึ่งมีประชาชนได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมากและการแก้ไขปัญหาโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่มีความคืบหน้ามาเป็นเวลานาน จึงได้รวมการพิจารณา การแสวงหาข้อเท็จจริง และการดำเนินการแก้ไขปัญหาเรื่องร้องเรียนทั้งหลายไปในคราวเดียวกัน

หลังจากแสวงหาข้อเท็จจริงจนเป็นที่ยุติแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และเห็นควรเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ จึงได้ประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการเสนอแนะ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความสามารถ และอุปสรรคของหน่วยงานที่จะดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และได้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๒ โดยสรุปได้ว่า ปัญหาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเกิดจากกรณีการทับซ้อนกันของพื้นที่รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ได้แก่

๑. เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

พื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง ๑ และแปลง ๒ เป็นพื้นที่ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อนุมัติให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียว โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้ร่วมกันสำรวจพื้นที่ ก่อนส่งมอบให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในการดำเนินการในพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง ๒ ได้มีการสำรวจจริงวัดเข้ามาในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ ป่าเขาสะโตน บางส่วน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้อนุมัติให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนเข้าดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่บริเวณป่าสงวนแห่งชาติ ป่าวังน้ำเขียว ป่าครบุรี ป่าแก่งดินสอ ป่าแก่งใหญ่ และป่าเขาสะโตน เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยมีได้มีการกันพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง ๑ และแปลง ๒ ออก ทำให้มีบางส่วนของพื้นที่ดังกล่าวทับซ้อนกับเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนได้มีการออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่ราษฎรไปแล้วบางส่วน

๒. ที่ดินทำกินของราษฎรที่อยู่อาศัยมาแต่เดิมกับอุทยานแห่งชาติทับลาน

บริเวณพื้นที่ป่าวังน้ำเขียวแปลง ๒ ทั้งด้านในและด้านนอกพื้นที่โดยรอบมีราษฎรบางกลุ่มเข้าอยู่อาศัยทำกินโดยจัดตั้งเป็นหมู่บ้านตั้งแต่ก่อนและหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เช่น บ้านบุไทร และบ้านบุไผ่ในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว และหมู่บ้านในท้องที่ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี และก่อนที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยจากการให้ข้อมูลสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัจจุบันพื้นที่บริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม มีเพียงส่วนน้อยที่เป็นรีสอร์ท ร้านอาหาร

๓. โครงการพัฒนาพื้นที่เพื่อความมั่นคง (โครงการ พมพ.) และโครงการจัดที่ดินทำกินให้กับราษฎรผู้ยากไร้ในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรม (โครงการ คจก.) กับอุทยานแห่งชาติทับลาน

โครงการ พมพ. และโครงการ คจก. เป็นโครงการของรัฐที่มีพื้นที่ส่วนใหญ่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และเป็นพื้นที่ที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยทำกินมาก่อน การประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลานในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ อีกทั้งการดำเนินการตามโครงการทั้งสองโครงการดังกล่าวก็เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้ราษฎรได้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินในพื้นที่บริเวณดังกล่าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งยังได้มีการเข้าสำรวจจริงวัดและออก ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้กับเกษตรกรในพื้นที่โครงการไปแล้วบางส่วน โดยจากการตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่โครงการดังกล่าวในปัจจุบันพบว่าพื้นที่เกษตรกรรม

(๑) กรณีการแก้ไขปัญหาโดยการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ไม่คืบหน้า

สืบเนื่องจากในการคัดเลือกพื้นที่เพื่อประกาศกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติทับลานได้มีการนำที่ดินซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติ มากำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน อีกทั้งยังทับซ้อนกับพื้นที่ ส.ป.ก. พื้นที่โครงการ พมพ. และโครงการ คจก. โดยที่ผ่านมา หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานมาโดยตลอด เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เป็นต้นมา จนแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งมีการปักหลักเขตและจัดทำแผนที่แนวเขตใหม่เป็นที่รับรู้ร่วมกันของทุกภาคส่วน แต่กลับมิได้มีการดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานให้เป็นไปตามหลักแนวเขตดังกล่าวแต่อย่างใด ทำให้รัฐยังคงยึดถือแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๔

นอกจากนี้ แม้ปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เห็นชอบในหลักการตามที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เสนอให้ดำเนินการตามนโยบายมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ครั้งที่ ๒/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑

ที่ได้มีมติเกี่ยวกับกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) แล้วก็ตาม แต่กรณีดังกล่าวก็เป็นคนละหลักการกับการปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลานที่มีเหตุผลสำคัญมาจากการประกาศแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ที่ปรากฏข้อบกพร่องอยู่หลายประการ และทั้งสองหลักการสามารถดำเนินการควบคู่ไปด้วยกันได้ อีกทั้งการดำเนินการตามกรอบมาตรการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่าไม้ (ทุกประเภท) ตามมติของ คทช. นั้น จะต้องดำเนินการภายใต้แนวเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ต้องตามสภาพความเป็นจริง

ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยของพื้นที่ให้โครงการต่าง ๆ ของรัฐสามารถดำเนินการตามเป้าประสงค์ สามารถแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยเดือดร้อนของประชาชน และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม จึงได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน โดยดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงแนวเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน และให้ยึดถือแนวเขตตามที่ได้ดำเนินการสำรวจจริงวัดรวมกันมาแล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ จากนั้นให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการในแต่ละพื้นที่ โดยบริเวณพื้นที่ที่ยังคงเป็นเขตอุทยานแห่งชาติทับลานนั้น ให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการแก้ไขปัญหาคารอยู่อาศัยโดยพิจารณาอนุญาตให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกินตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับพื้นที่ที่ถูกกันออกจากเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน ให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการเพื่อยกเลิกเขตป่าสงวนแห่งชาติและพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (โซนซี) จากนั้นส่งมอบพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้หน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ครบถ้วนต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะดังกล่าวจากผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะข้างต้นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัย แล้วรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ หากไม่สามารถดำเนินการตามข้อเสนอแนะได้ ให้แจ้งต่อผู้ตรวจการแผ่นดินทราบก่อนพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว

(๒) กรณีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร ซึ่งมีเอกสารหลักฐานทางที่ดิน

สำหรับราษฎรรายที่มีเอกสารหลักฐานทางที่ดิน เช่น ส.ค.๑, น.ส. ๓ ก. และโฉนดที่ดิน ภายในเขตอุทยานแห่งชาติทับลาน เนื่องจากมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า “พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖ ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ” ซึ่งจากการตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินพื้นที่อำเภอปักธงชัย (ตำบลสะแกราช) และอำเภอครบุรี ไม่ปรากฏเหตุที่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติทับลานจึงไม่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของราษฎร ซึ่งมีเอกสารหลักฐานทางที่ดินแต่อย่างใด



ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินประชุมหารือร่วมกับผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับทราบความคืบหน้าการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน