

ปัญหาการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีผลกระทบต่อเอกชน

นพพล ทวีโคตร^{1*}

Received 31 May 2023

Revised 27 August 2023

Accepted 31 August 2023

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาการดำเนินโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4,000 หรือโครงการ One Map ที่มีผลกระทบต่อเอกชน ซึ่งการดำเนินการมีความคล้ายคลึงกับการดำเนินนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy : OMP : Kebijakan Satu Peta : KSP) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย สำหรับโครงการ One Map นี้ ได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์กลางสำหรับการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกัน โดยมี 13 หลักเกณฑ์ สามารถจำแนกได้เป็น 3 แนวทาง ได้แก่ หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่โตกว่า หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อน และหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีการรังวัดตามหลักวิชา จากการศึกษา พบว่า โครงการ One Map ไม่ได้แก้ไขปัญหามีอยู่เดิม และอาจเพิ่มเติมปัญหาซึ่งกระทบต่อเอกชนโดยเฉพาะเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ตามซึ่งมีสาเหตุมาจากหลักเกณฑ์กลางสำหรับปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐนั่นเอง บทความนี้ นอกจากจะได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาล่วงแล้ว ยังได้เสนอให้มีกฎหมายสำหรับบังคับใช้แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ กับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินสำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วยการตรวจสอบจากแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยรวดเร็วขึ้น และลดปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้

คำสำคัญ : แผนที่กลาง การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ One Map

¹ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200

* Corresponding author email : lawconcept_dear@hotmail.com

PROBLEMS IMPACTING THE PRIVATE SECTOR WITH CREATING A CENTRAL PUBLIC LAND MAP

Noppol Thaweekote¹

ABSTRACT

This article examines the problems of a project for improving integrated public land boundaries at a 1:4,000 map scale, or One Map Project, impacting the private sector. This implementation is similar to the Republic of Indonesia's One Map Policy (OMP: Kebijakan Satu Peta: KSP). The One Map initiative provides 13 rules for improving overlapping public land boundary maps, which may be classified into 3 types of rules for improving overlapping public land boundaries: increased public land boundaries; firstly regulated public land boundaries; and theoretically surveyed public land boundaries. Results revealed that the One Map Project did not resolve existing issues and may increase the quantity of problems affecting the private sector, especially rights for land owned by private ownership or possessive rights caused by central rules for improving the public land boundary map. This article, besides providing solutions to the aforementioned problems, also proposes legislation to enforce a revised public land boundary map and to revise the related legal process for proving land rights in issuing land title deeds by examining the revised state land boundary map. This can help land officials more efficiently consider the issuance of land rights documents and reduce the problem of official corruption related to the issuance of land rights certificates.

Keywords: Central Map, Improving Public Lands Boundaries, One Map

¹ Faculty of Law, Thammasat University, 2 Phra Chan Alley Phra Nakhon, Bangkok 10200

* Corresponding author email: : lawconcept_dear@hotmail.com

บทนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ความต้องการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ประกอบอาชีพ และดำเนินธุรกิจ มีมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกและแย่งการครอบครองที่ดินเพิ่มขึ้นตามมา ประกอบกับทรัพยากรที่ดินถือเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่งกว่าแรงงาน ด้วยเหตุที่ว่า ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด และการมีทรัพยากรที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตจำนวนมากในการดำเนินธุรกิจย่อมจะทำให้ต้นทุนการผลิตลดลง ทำให้ธุรกิจมีผลกำไรเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การรับรองสิทธิในที่ดินโดยรัฐมีความสำคัญยิ่งในทางเศรษฐศาสตร์ หากว่าไม่มีความมั่นคงแน่นอนในเรื่องของสิทธิในที่ดินแล้ว เช่น กรณีของที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ มีแต่เพียงสิทธิครอบครองเมื่อที่ดินอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐ อันเป็นผลจากความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินของรัฐ ผู้ครอบครองก็อาจต้องถูกขับไล่และต้องรื้อถอนสิ่งหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพยากรอันมีค่าในการดำเนินธุรกิจได้ จึงกล่าวได้ว่า ความไม่ชัดเจนแน่นอนของแนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นต้นว่า มีการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐในลักษณะต่างคนต่างทำ จึงอาจมีกรณีของการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐ หรือความไม่ชัดเจนว่าที่ดินบริเวณที่พิพาทเป็นที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ นอกจากนี้ แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐยังมีการใช้มาตราส่วนแผนที่แตกต่างกัน อาจยกตัวอย่างที่ทำให้เห็นภาพได้ คือ กรณีของแผนที่จำแนกประเภทที่ดินของกรมแผนที่ทหาร ใช้รูปแผนที่มาตราส่วน 1 : 50,000 ซึ่งมีความละเอียดค่อนข้างต่ำ การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐโดยใช้ปากกาขนาด 1.0 มิลลิเมตร ชีตลงในแผนที่ดังกล่าวย่อมหมายความว่าแนวเขตที่ไม่ชัดเจนแน่นอนว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ อยู่ภายใต้แนวเส้นปากกาที่ขีดซึ่งกินเนื้อที่ประมาณ 500 เมตร

รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้พยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ความทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐ ตลอดจนความไม่ชัดเจนแน่นอนของแนวเขตที่ดินของรัฐโดยรวบรวมแผนที่แนวเขตให้ที่ดินของรัฐทุกประเภทในรูปแผนที่เดียวกัน มาตราส่วนเดียวกัน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างบูรณาการ เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) และแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (คณะกรรมการ One Map) โดยให้มีหน้าที่กำหนดนโยบาย อำนวยการ และกำกับดูแลการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐให้อยู่ในมาตราส่วนเดียวกัน คือ มาตราส่วน 1 : 4,000 เพื่อให้ทุกส่วนราชการใช้และยึดถือในแนวทางเดียวกัน (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map), 2559)

เจตนารมณ์ของการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ หรือโครงการ One Map เพื่อเป็นการรวบรวมแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นตามกฎหมายหรือกฎ แนวเขตจริงในพื้นที่ และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ให้รวมอยู่ในรูปแผนที่มาตราส่วนเดียวกัน คือ มาตราส่วน 1 : 4,000 ทั้งนี้เส้น One Map ซึ่งเป็นผลผลิตของโครงการจะแสดงอาณาเขตที่ดินของรัฐครอบคลุมที่ดินของรัฐทุกประเภท และแนวเขตมีการต่อสนิทกัน ไม่ทับซ้อนและไม่มีช่องว่าง (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map), 2559) เมื่อโครงการสำเร็จลุล่วงจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งเป็นปัญหาพิพาทที่มีขึ้นมาอย่างยาวนาน อันเกิด

จากสาเหตุสำคัญ คือ แนวเขตที่ดินของรัฐไม่ชัดเจน และอยู่บนแผนที่มาตราส่วนที่แตกต่างกัน

(คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map), 2559)

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อโครงการดังกล่าวดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะเกิดผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในแง่ของการจัดการที่ดินของรัฐ อย่างน้อยก็เป็นประโยชน์ในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ การพิจารณาจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ส่วนในแง่ของเอกชน ก็สามารถตรวจสอบรูปแบบแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐประกอบการตัดสินใจลงทุนซื้อที่ดินหรือครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินใด ๆ ว่าที่ดินที่ตนจะซื้อหรือเข้าครอบครองนั้น สามารถครอบครองได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นที่ดินมือเปล่าจะสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเป็นที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้วจะมีโอกาสที่จะถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินเพราะเหตุออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของรัฐหรือไม่ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจในส่วนส่วนของเอกชนและก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศ

เมื่อได้ศึกษาหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map แล้ว ผู้เขียนพบว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้มุ่งแก้ไขปัญหการทับซ้อนกันระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทให้ยุติในทางข้อเท็จจริง เป็นแต่เพียงการค้นหาแนวเขตที่ดินของรัฐที่ควรจะเป็นหรือแนวเขตที่ดินของรัฐที่ควรจะมีไว้ว่าบริเวณที่ทับซ้อนกันระหว่างที่ดินของรัฐตั้งแต่สองประเภทขึ้นไปนี้ สมควรกำหนดให้เป็นแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทใด และนอกจากนี้ หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐยังอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้นใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของบุคคลผู้ซึ่งครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ติดแนวเขตที่ดินของรัฐ และผลจากการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นบุคคลที่ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นำไปสู่ปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไปในเรื่องสิทธิในที่ดินของบุคคลนั้น กว่าจะได้ข้อยุติก็อาจใช้เวลา นานนับสิบปี

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) และศึกษาประสบการณ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียตามนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy : OMP : Kebijakan Satu Peta : KSP) และอภิปรายถึงปัญหาอันเกิดจากการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ตามหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีผลกระทบต่อเอกชน และผลที่เกิดจากการดำเนินโครงการ One Map ที่กระทบต่อเอกชน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหอันเกิดจากการดำเนินโครงการ One Map ที่มีผลกระทบต่อเอกชน

การจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

หัวข้อนี้ จะได้อภิปรายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) และอภิปรายถึงประสบการณ์ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ตามนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy)

1. การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map)

การดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4,000 (One Map) นั้น คณะกรรมการ One Map ได้กำหนดแนวทางโดยเริ่มจากการรวบรวมข้อมูลหลัก ๆ ที่ใช้ในการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ได้แก่ ข้อมูลแผนที่แนบท้ายกฎที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ข้อมูลแนวเขตต่าง ๆ ในระบบพิกัด UTM (Universal Transverse Mercator) หมุดหลักฐานอ้างอิง (Datum) แบบ Indian 1975 Thailand โซน 47 และข้อมูลแผนที่ภูมิประเทศ ภาพถ่ายทางอากาศ และภาพถ่ายจากดาวเทียม (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559) เมื่อตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวแล้วปรากฏว่ามีแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภททับซ้อนกันและไม่อาจกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map ได้ การดำเนินการต่อไป คือ การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐเพื่อหาข้อยุติว่าจะใช้แนวเขตที่ดินของรัฐใดในการกำหนดเป็นแนวเขตที่ดินของรัฐ และในกรณีที่ทับซ้อนกันจะต้องยึดตามแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทใดเป็นหลัก โดยใช้หลักเกณฑ์กลางที่จะใช้ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งได้กำหนดไว้ 13 หลักเกณฑ์ด้วยกัน (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559) ทั้งนี้ อาจจำแนกตามแนวคิดวิธีการในการกำหนดหลักเกณฑ์ปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐได้เป็น 3 แนวทาง คือ 1) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่โตกว่า 2) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อน และ 3) การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีการรังวัดตามหลักวิชา โดยจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

1.1 การดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐโดยใช้หลักเกณฑ์กลาง

หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการตามโครงการ One Map ซึ่งมี 13 หลักเกณฑ์ ผู้เขียนได้รวบรวมและจำแนกแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวตามแนวคิดวิธีการของการกำหนดหลักเกณฑ์เป็น 3 แนวทาง นั้น สามารถอธิบายได้ ดังนี้

1.1.1 หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่โตกว่า

หลักเกณฑ์นี้ ใช้สำหรับการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐตั้งแต่ 2 ประเภทขึ้นไป ทับซ้อนกัน ในกรณีที่การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐมิได้กำหนดโดยมีวัตถุประสงค์ให้ใช้แนวเขตเดียวกัน โดยได้กำหนดว่า กรณีที่การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันนั้น ให้ใช้แนวเขตที่ดินของรัฐที่โตกว่าระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันเป็นเส้น One Map ส่วนแนวเขตที่ดินของรัฐส่วนอื่นที่ไม่ได้ทับซ้อนกัน จะกำหนดเส้น One Map โดยใช้แนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภทนั้นไป แต่สำหรับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งเป็นประเภทเดียวกัน แต่การกำหนดแนวเขตเป็นกรณีที่มีมุงนุรักษ์หรือคุ้มครองคุณค่าของทรัพยากรบนที่ดินของรัฐต่างกัน ก็จะกำหนดให้ใช้แนวเขตเดียวกันนั้น จากการศึกษาพบว่าได้ใช้หลักเกณฑ์นี้ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมซึ่งทับซ้อนกัน ได้แก่

(1) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กับการกำหนดแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 1 ได้กำหนดให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One

Map จะกำหนดแนวเขตตามแนวเขตของป่าสงวนแห่งชาติทั้งสิ้น ส่วนป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดแนวเขตให้ใช้แนวเขตเดียวกัน แต่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map จะใช้แนวเขตที่โตกว่าระหว่างป่าไม้ถาวร กับป่าสงวนแห่งชาติ นั่นคือ ภายในเส้น One Map ดังกล่าว อาจเป็นป่าไม้ถาวร หรือป่าสงวนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(2) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กับกำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 2 ได้กำหนดให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map ใช้แนวเขตตามแนวเขตที่โตกว่าระหว่างเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กับป่าสงวนแห่งชาติ แล้วแต่กรณี (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(3) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน กับกำหนดแนวเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 3 ได้กำหนดให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map กำหนดตามแนวเขตที่ได้รับการกำหนดโดยกฎหมายของแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งก็คือ แนวเขตที่โตกว่าระหว่างแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน กับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี นั่นเอง (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(4) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า กับกำหนดแนวเขตป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ทับซ้อนกัน นั้น มีหลายกรณีที่ป่าชายเลนได้ถูกกำหนดในพื้นที่ของป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เมื่อเป็นเช่นนี้ หลักเกณฑ์ที่ 4 จึงได้กำหนดให้การกำหนดเส้น One Map ในแนวเขตที่ทับซ้อนกันให้ถือตามแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี ส่วนที่ไม่ได้ทับซ้อนกัน หรือป่าชายเลนอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ก็ให้กำหนดเส้น One Map ตามแนวเขตป่าชายเลนนั้น ๆ แล้วแต่กรณี (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

1.1.2 หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อน

หลักเกณฑ์นี้ ใช้สำหรับการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐตั้งแต่ 2 ประเภทขึ้นไป ทับซ้อนกัน ในกรณีที่มีการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้มีการตรากฎหมายลำดับรองกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐในเวลาต่างกัน และเมื่อมีการกำหนดทับซ้อนกันก็ให้ถือตามแนวเขตที่ดินของรัฐซึ่งได้รับการกำหนดโดยกฎหมายลำดับรองนั้นก่อนเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ข้อนี้กำหนดไว้สำหรับการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรที่ดิน

ให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือเพื่อการครองชีพ หรือกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรที่ดิน ให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือเพื่อการครองชีพ ทับซ้อนกัน ได้แก่

(1) กรณีที่กำหนดแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า กับการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 6 กำหนดว่า ในกรณีที่กรมป่าไม้ได้ส่งมอบพื้นที่ป่าให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนที่จะได้มีการกำหนดพื้นที่ป่านั้นให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี การกำหนดเส้น One Map จะยึดตามแนวเขตตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเป็นแนวเขตที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อน เป็นหลัก ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นกรณีพื้นที่ที่ไม่สมควรที่จะนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 ซึ่งได้แก่ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชัน หรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ 35 % ขึ้นไป และพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ที่อนุญาตให้ส่วนราชการหรือเอกชนเข้าทำประโยชน์แล้ว (ยกเว้นพื้นที่ที่มีหนังสืออนุญาต สทก. ที่ราษฎรแสดงความประสงค์เป็นหนังสือขอรับหนังสืออนุญาตของ ส.ป.ก. แทน) พื้นที่ป่าชายเลน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน กรณีเช่นนี้ จึงกำหนดให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map ส่วนในกรณีที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าไม่ให้อ.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินภายหลังการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี นั้น จะกำหนดเส้น One Map ตามแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณี เป็นหลัก (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(2) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า กับการกำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 7 ได้กำหนดให้ยึดถือตามแนวเขตที่ได้มีการกำหนดขึ้นก่อนเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map กล่าวคือ กรณีที่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ที่ได้มีการกำหนดแนวเขตโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนที่จะมีการกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า จะใช้แนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ เป็นหลัก ทั้งนี้ มีข้อยกเว้นว่า กรณีที่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ อยู่ในบริเวณที่มีสภาพเป็นป่าตามผลการอ่านแปลภาพถ่ายดาวเทียม พ.ศ. 2557 – 2558 ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่นี้จะไม่ได้รับการกำหนดให้เป็นแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ส่วนในกรณีที่เขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ได้มีการประกาศแนวเขตก่อนการประกาศแนวเขตนิคมสร้าง

ตนเอง นิคมสหกรณ์ ก็ให้ใช้แนวเขตป่าไม้นั้นเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(3) กรณีการกำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ กับการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 8 กำหนดให้การกำหนดเส้น One Map ยึดตามแนวเขตที่ประกาศกำหนดก่อนเป็นหลัก กล่าวคือ หากเขตปฏิรูปที่ดินได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อน ก็ให้ยึดตามแนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก หรือกรณีที่ได้มีการประกาศกำหนดเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ก่อนการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ก็ให้ถือตามแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ เป็นหลัก นอกจากนี้ ยังมีกรณีที่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์ ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขต (ซึ่งได้รับการกำหนดขึ้นก่อนการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดิน) เช่นนี้ จะกำหนดเส้น One Map โดยยึดตามแนวเขตที่ได้มีการลงรายละเอียดในแผนที่จำแนกประเภทที่ดิน (แผนที่ภูมิประเทศ มาตรฐาน 1 : 50,000 ของกรมแผนที่ทหาร) เป็นหลัก (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(4) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กับการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ทับซ้อนกัน นั้น หลักเกณฑ์ที่ 5 กำหนดให้มีการกันเขตพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินก่อน โดยปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ พ.ศ. 2538 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 สำหรับกรณีที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. จะออกไปทำการสำรวจพื้นที่และรังวัดกันพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อสงวนไว้เป็นป่าสงวนแห่งชาติต่อไป ส่วนพื้นที่ที่ยังไม่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน ก็จะทำการกันเขตป่าไม้ออกก่อนที่จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินนั้น การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map จะกำหนดตามแนวเขตที่มีสภาพป่าตามข้อเท็จจริงที่ได้ทำการสำรวจแล้ว และกันคืนกรมป่าไม้เพื่อสงวน และแนวเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีแผนการดำเนินการแล้ว (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

1.1.3 หลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีการรังวัดตามหลักวิชา

หลักเกณฑ์นี้ ใช้สำหรับการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐอื่น ๆ ที่กำหนดทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้มีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐแล้ว ซึ่งได้แก่ ที่ราชพัสดุ และที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว แต่สำหรับกรณีที่ราชพัสดุที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ หรือที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การกำหนดเส้น One Map จะใช้แนวเขตของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานนั้น โดยไม่ได้ยึดว่าจะใช้แนวเขตใดเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map จากการศึกษาพบว่าหลักเกณฑ์ข้อนี้ จะกำหนดไว้สำหรับการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะ ซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐแล้ว ทับซ้อนกับแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้แก่

(1) กรณีการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า กับการกำหนดแนวเขตที่ราชพัสดุ ทับซ้อนกัน นั้น เนื่องจากที่ราชพัสดุบางแห่งยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุ ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ 9 จึงได้กำหนดแนวทางการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐโดยใช้แนวเขตที่ราชพัสดุที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุแล้วเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map แต่ในส่วนที่ดินราชพัสดวยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน การกำหนดเส้น One Map จะใช้แนวเขตของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานนั้น โดยไม่ยึดว่าจะใช้แนวเขตใดเป็นหลัก (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

(2) กรณีแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้ว นั้น แนวเขตที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว จะได้รับการให้ความสำคัญเป็นหลักในการพิจารณา กำหนดเส้น One Map เพราะถือว่าเป็นที่ดินที่ได้ทำการรังวัดตามหลักวิชาแล้ว ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่ 10 จึงได้กำหนดแนวทางปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีที่เขตป่าไม้ต่าง ๆ ข้างต้นทับซ้อนกับที่มี น.ส.ล. ไม่ว่าจะโดยลักษณะคาบเกี่ยวหรือประสมคี่ให้ใช้แนวเขตเดียวกันหรือร่วมกัน ให้กำหนดเส้น One Map โดยยึดตามแนวเขต น.ส.ล. เป็นหลัก ส่วนพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ก็จะใช้แนวเขตของแต่ละหน่วยงานนั้น ๆ โดยไม่ยึดว่าจะใช้แนวเขตใดเป็นหลัก (คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4000 (One Map), 2559)

1.2 ผลที่เกิดจากการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ

ในการดำเนินการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน 1 : 4,000 (One Map) นั้น คณะอนุกรรมการที่เป็นหัวใจหลักในฐานะผู้ปฏิบัติ คือคณะอนุกรรมการฯ ระดับจังหวัดทุกจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการเทคนิคฯ ได้กำหนดไว้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับทราบแล้ว และเมื่อได้มีการกำหนดเส้น One Map ในแผนที่แนวเขตที่ดิน มาตรฐาน 1 : 4,000 แล้ว ก็จะเสนอให้คณะอนุกรรมการฯ ระดับภาค และคณะกรรมการฯ ต่อไป เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ จากนั้นก็จะนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้มีการปรับปรุงตามโครงการต่อไป

2. การจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ที่มาของการดำเนินนโยบาย One Map ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เกิดขึ้นจากเหตุที่รัฐให้สัมปทานพื้นที่ป่าไม้แก่บุคคลซึ่งให้การสนับสนุนรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งคือการให้สัมปทานเพื่อเอื้อประโยชน์สำหรับตนเอง กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2508 รัฐบาลในยุคของประธานาธิบดีซูฮาร์โต (Suharto) ได้มีการออกกฎหมายป่าไม้ขั้นพื้นฐาน (1967 Basic Forestry Law (No. 5/1967)) ให้อำนาจแก่รัฐในการอนุญาตสัมปทานป่าไม้ พื้นที่ป่าไม้ประมาณ 120 ล้านเฮกตาร์ หรือประมาณร้อยละ 62 ของพื้นที่ทั้งหมดของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าของรัฐโดยไม่ได้มีกระบวนการจัดหาที่เหมาะสม (Agung Wibowo and Lukas Giessen, 2015) (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) แผนที่ป่าไม้ถูกกำหนดขึ้นสำหรับเป็นเครื่องมือของเจ้าหน้าที่เพื่อแยกบุคคลออกจากพื้นที่จัดการ

ทรัพยากรที่มีค่าภายในป่า ควบคุมแหล่งที่มาของความไม่สงบในสังคม และกำหนดขอบเขตของรัฐ (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) เมื่อกฎหมายดังกล่าวผ่านแล้ว ชูฮาร์โตและรัฐบาลของเขาได้ให้สัมปทานป่าไม้ซึ่งมีมูลค่ามหาศาลแก่ผู้ที่ให้การสนับสนุนทางการเมือง มีหลักฐานพอสมควรที่แสดงให้เห็นว่าแผนที่ที่ได้รับการสร้างขึ้นในยุคของชูฮาร์โตแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งของดินแดน มีการให้ใบอนุญาตสัมปทานทับซ้อนหลายใบ และมีการเข้าครอบครองเพื่อสัมปทานของผู้ได้รับการสัมปทานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมากมาย (Peluso, 1995) (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) อีกทั้ง ยังปรากฏหลักฐานเกี่ยวกับปัญหาการทับซ้อนกันของแผนที่แสดงเขตป่าไม้ของสาธารณรัฐอินโดนีเซียซึ่งจัดทำขึ้นต่างกันสองหน่วยงาน คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม (Ministry of Environment) กับกระทรวงป่าไม้ (Ministry of Forestry) มีขอบเขตของแผนที่ที่แสดงปริมาณป่าไม้แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) แสดงให้เห็นถึงการทับซ้อนกันของแผนที่แนวเขตป่าไม้

นอกจากนี้ ด้วยความมุ่งหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะโลกร้อนภายใต้การดำเนินการตาม Bali Road Map นโยบาย One Map จะนำไปสู่การแก้ปัญหาทุจริตเกี่ยวกับการให้สัมปทานป่าไม้ต่าง ๆ ที่ผูกขาดแก่รัฐในการดำเนินการได้ กล่าวคือ ในเดือนธันวาคม 2550 สาธารณรัฐอินโดนีเซียเป็นเจ้าภาพจัดประชุมภาคีสมาชิกประจำปี ครั้งที่ 13 หรือการประชุม COP 13 ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change : UNFCCC) สมาชิกได้บรรลุข้อตกลงบาหลี (Bali Road Map) ซึ่งมีใจความสำคัญเพื่อให้ UNFCCC ดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบมีประสิทธิภาพและยั่งยืนผ่านการดำเนินการระยะยาวในปัจจุบันและต่อไปจนถึงปี พ.ศ. 2555 (UNFCCC, n.d.) ขณะนั้นอยู่ในยุครัฐบาลที่นำโดยประธานาธิบดีซูฮาร์โต (Susilo Bambang Yudhoyono) เขาได้ให้ความสำคัญอย่างมากกับนโยบายการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่ชื่อว่า REDD + (Reducing Emissions From Deforestation and Forest Degradation) ดำเนินการภายใต้หน่วยงานติดตามและกำกับดูแลการพัฒนาของประธานาธิบดี หรือเรียกว่า UKP 4 (Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan : Presidential Delivery Unit for Development Monitoring and Oversight) ซึ่งขึ้นตรงต่อประธานาธิบดี (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) โดยคณะทำงานของ REDD + จะทำหน้าที่กำกับดูแลกระทรวงต่าง ๆ เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน คณะทำงานนี้จะประกอบด้วยตัวแทนจากกระทรวงหรือหน่วยงานรัฐบาลที่เกี่ยวข้องจำนวน 10 แห่ง (Mari Mulyani & Paul Jepson, 2017)

ต่อมา ในการประชุมคณะรัฐมนตรีกับประธานาธิบดีซูฮาร์โตครั้งแรกรั้น UKP 4 ได้เสนอแนวคิดที่จะให้มีแผนที่มาตรฐานเดียวสำหรับสาธารณรัฐอินโดนีเซียทั้งหมด แต่ก่อนที่จะดำเนินการสมควรที่จะมีแผนการระงับการอนุญาตสัมปทานป่าไม้และพื้นที่พรุ (Peat Land) (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) ทั้งนี้ เพื่อที่จะได้ลดอัตราการสูญเสียป่าที่มากขึ้น และในระหว่างนี้ก็จะได้รวบรวมทะเบียนแผนที่และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับแนวเขตและสถานะของใบอนุญาตสัมปทานจะได้นำไปสู่การจัดการป่าไม้ที่มีเหตุผล (Rini Astuti & Andrew McGregor, 2015) (Kaitlyn Justine Bretz, 2017) ซึ่งต่อมา ประธานาธิบดีก็ได้ออกคำสั่งฉบับที่ 11/2011 เลื่อนการออกใบอนุญาตใหม่ พร้อมกับให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบปกครองป่าไม้และพื้นที่พรุ (Peat Land) (Agung Wibowo & Lukas Giessen, 2015) (Kaitlyn Justine Bretz, 2017)

จากการนำเสนอของ REDD + และ UKP 4 ต่อมาในปี พ.ศ. 2554 ประธานาธิบดีโยโกโดโนได้ออกกฎหมายฉบับที่ 4/2011 ที่สรุปแนวคิดเกี่ยวกับนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy) โดยเน้นที่ต้องการให้สาธารณรัฐอินโดนีเซียมีแผนที่ฐานสำหรับใช้อ้างอิงโดยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ (Kaitlyn Justine Bretz, 2017)

เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2559 รัฐบาลภายใต้การนำของประธานาธิบดีโจโก วิโดโด (Joko Widodo) ได้ออกนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy : OMP : Kebijakan Satu Peta : KSP) เพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ทับซ้อนกันซึ่งนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในพื้นที่ นอกจากนี้ ยังได้ออกกฎประธานาธิบดีที่ 9/2016 เกี่ยวกับการเร่งดำเนินการตามนโยบายแผนที่เดียวในระดับความแม่นยำของแผนที่มาตราส่วน 1 : 50,000 (Abidin & Wijanarto, 2021) โดยแผนที่เดียวนี้ ได้อธิบายนโยบายแผนที่เดียวว่าเป็นทิศทางเชิงกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามแผนที่เดียวที่อ้างอิงถึงข้อมูลอ้างอิงเชิงพื้นที่ 1 รายการ มาตรฐานเดียว ฐานข้อมูลเดียว และพอร์ทัลทางภูมิศาสตร์เดียว (One Geo - portal) ที่ระดับความแม่นยำของแผนที่ มาตราส่วน 1 : 50,000³ โดยแผนที่เดียวนี้ จะทำหน้าที่เป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับการปรับปรุงข้อมูลเชิงพื้นที่เฉพาะเรื่องของแต่ละภาคส่วน และเป็นข้อมูลอ้างอิงสำหรับการวางแผนการใช้พื้นที่ขนาดใหญ่⁴

วัตถุประสงค์ของการดำเนินนโยบายแผนที่เดียวนั้นเมื่อเริ่มต้นดำเนินการได้มีวัตถุประสงค์หลักสำคัญ 4 ประการ คือ การมีข้อมูลอ้างอิงเพียงหนึ่งเดียว (One Reference) การมีมาตรฐานเดียวกัน (One Standard) การมีฐานข้อมูลเดียว (One Database) และการมีพอร์ทัลทางภูมิศาสตร์เดียว (One Geo - portal) ที่เก็บข้อมูลทุกอย่างเพื่อให้โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ (Mari Mulyani and Paul Jepson, 2017) ภายหลังเมื่อได้มีการประกาศใช้กฎประธานาธิบดีที่ 9/2016 แล้ว โครงการแผนที่เดียวจะมีประโยชน์ในเรื่องการแสดงขอบเขตการปกครอง การแก้ไขข้อขัดแย้งการใช้ที่ดิน การปรับปรุงการอนุรักษ์และการจัดการภัยพิบัติ และนอกจากนี้ ยังช่วยให้รัฐบาลสามารถวางแผนเชิงพื้นที่ในการพัฒนาเศรษฐกิจได้ด้วย (Kaitlyn Justine Bretz, 2017)

2.1 วิธีการดำเนินการ

การดำเนินการตามนโยบายแผนที่เดียวอาจจำแนกเป็น 4 หัวข้อใหญ่ คือ การรวบรวม (Compilation) การบูรณาการ (Integration) การประสานข้อมูลเข้าด้วยกัน (Synchronization) และการแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing)

(1) กระบวนการรวบรวม (Compilation) เป็นขั้นตอนของการรวบรวมข้อมูลแผนที่เฉพาะเรื่อง (Thematic Map) ทั้งหมดในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ซึ่งมีทั้งหมด 85 แผนที่ จากหน่วยงานส่วนกลาง 19 หน่วยงาน และรัฐบาลท้องถิ่น 34 จังหวัด ให้มารวมเข้าด้วยกัน (Abidin & Wijanarto, 2021) เพื่อนำไปบูรณาการเข้าด้วยกันในแผนที่มาตราส่วนเดียวกัน และมีมาตรฐานการจัดทำแผนที่เดียวกัน ในขั้นตอนของการบูรณาการ

³ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta Pada Tingkat Ketelitian Peta Skala Pasal 1 1.

⁴ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta Pada Tingkat Ketelitian Peta Skala Pasal 2 (2)

(2) กระบวนการบูรณาการ (Integration) ในการบูรณาการแผนที่เฉพาะเรื่องที่ได้จากกระบวนการรวบรวม จะดำเนินการโดยแบ่งเป็นแต่ละภูมิภาคทั้งหมด 10 ภูมิภาค โดยในปี พ.ศ. 2559 ดำเนินการที่ภูมิภาคกาลิมันตัน (Kalimantan) ในปี พ.ศ. 2560 ดำเนินการที่ภูมิภาคสุมาตรา (Sumatra) สุราเวสี (Sulawesi) บาหลี (Bali) และนูซา เต็งการา (Nusa Tenggara) และปี พ.ศ. 2561 ดำเนินการที่ภูมิภาคชวา (Java) ปาปัว (Papua) ปาปัวตะวันตก (West Papua) มาลุกู (Maluku) และมาลุกูเหนือ (North Maluku) (Abidin & Wijanarto, 2021)

(3) กระบวนการประสานข้อมูลเข้าด้วยกัน (Synchronization) ขั้นตอนของการประสานข้อมูลเข้าด้วยกันจะดำเนินการโดยประสานข้อมูลแผนที่เฉพาะเรื่องเข้าด้วยกันกับวัตถุประสงค์หลักในการแก้ปัญหาการทับซ้อนกันของการใช้ประโยชน์ที่ดิน ผ่านการดำเนินการใน 3 ขั้นตอน คือ การแสดงถึงการทับซ้อน การวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกัน และกันนำวิธีแก้ปัญหาการทับซ้อนกันไปใช้ (Abidin & Wijanarto, 2021) เมื่อได้วิเคราะห์แผนที่ที่ทับซ้อนกันแล้วจะได้จัดทำแผนที่ภูมิสารสนเทศเชิงพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน (Indicative Map of Overlapping Thematic Geospatial Information : Deta Indikatif Tumpang Tindih Informasi Geospasial Tematik : PITTI) ซึ่งแสดงสภาพปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ทับซ้อนกันในภูมิภาคต่าง ๆ ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Sekretariat Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta, 2020) หลังจากนั้น คณะทำงานจัดทำแผนที่เดียว (One Map Policy Acceleration) ได้จัดทำหลักเกณฑ์กลางสำหรับแก้ไขการทับซ้อนระหว่างแผนที่เฉพาะเรื่องที่ปรากฏใน PITTI โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวจะอยู่บนหลักการพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ (Abidin & Wijanarto, 2021)

(ก) ความชอบธรรมทางกฎหมาย (Legal Legitimacy) คือ แนวทางการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินจะขึ้นอยู่กับพื้นฐานทางกฎหมายที่ถูกต้องและมีอำนาจผูกพัน

(ข) การเคารพในสิทธิของประชาชน (Respect for People's Rights) ซึ่งสิทธิของประชาชนมีความสำคัญเหนือผลประโยชน์อื่น ๆ トラบเท่าที่สิทธิของประชาชนดังกล่าวสามารถพิสูจน์ได้ทางกายภาพและทางปกครอง

(ค) การรับประกันความแน่นอนในการลงทุน (Investment Certainty Guarantee) กล่าวคือ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินเพื่อรับประกันสิทธิขององค์กรทางธุรกิจในการดำเนินธุรกิจในพื้นที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมการลงทุน และ

(ง) ให้ความสนใจกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Paying Attention to Sustainable Development) กล่าวคือ การใช้หลักเกณฑ์กลางในการแก้ปัญหาแนวเขตที่ดินทับซ้อนกันนั้น คำนึงถึงการรักษาระบบนิเวศและความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปด้วย

(4) การแบ่งปันข้อมูล (Data Sharing) ผลจากการดำเนินนโยบายแผนที่เดียว (One Map Policy) ในรูปแบบของชุดข้อมูลแผนที่แบบบูรณาการ 85 แผนที่ จะได้รับการเผยแพร่ใน OMP Geo - portal ซึ่งถูกแชร์ผ่าน National Geospatial Information Network (JJNG) ในเครือข่ายที่เรียกว่า “InaGeoportal” ที่เว็บไซต์ของ Geospasial Untuk Negeri (<https://tanahair.indonesia.go.id/portal-web>) โดยประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงพื้นที่ได้ฟรี (Abidin & Wijanarto, 2021) อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ในนี้

ผู้เข้าถึงจะถูกจำแนกเป็นสามประเภท คือ ประเภทแรก กลุ่มที่สามารถดาวน์โหลดได้ กล่าวคือ สามารถดูและดาวน์โหลดผลิตภัณฑ์ของ One Map ได้ ประเภทที่สอง กลุ่มที่สามารถดูได้ คือ สามารถดูผลิตภัณฑ์ One Map ได้ แต่ไม่สามารถดาวน์โหลดได้ และประเภทที่สาม กลุ่มที่ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลผลิตภัณฑ์ One Map ได้ เนื่องจากไม่มีอำนาจ ทั้งนี้ ผู้เข้าถึงข้อมูลจะต้องมีชื่อผู้ใช้และรหัสผ่านด้วย (Abidin & Wijanarto, 2021)

2.2 ผลที่ได้จากการดำเนินการ

นโยบายแผนที่เดียวของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (Republic of Indonesia One Map Policy) เมื่อดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะได้ข้อมูลแผนที่เฉพาะเรื่อง 85 แผนที่ รวมอยู่ในแผนที่มาตรฐานเดียวกัน เพื่อใช้อ้างอิงทางภูมิศาสตร์ มีฐานข้อมูลเดียวกัน และ Geo – portal เดียวกัน ในแผนที่มาตราส่วน 1 : 50,000 และในผลิตภัณฑ์ของ One Map นี้เอง มีข้อมูลแผนที่ภูมิสารสนเทศเชิงพื้นที่ที่ทับซ้อนกัน (PITTI) ที่แสดงถึงการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินจากแผนที่เฉพาะเรื่องทั้ง 85 แผนที่ด้วย ซึ่งประธานาธิบดีวิโดโด (Joko Widodo) ได้มีคำสั่งเมื่อคราวเปิดตัว One Map เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2561 โดยให้คำแนะนำให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงรัฐบาลท้องถิ่น ใช้แผนที่ PITTI เป็นแผนที่หลักในการแก้ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ทับซ้อนกัน และใช้ผลิตภัณฑ์ One Map ในการวางแผนการพัฒนาเชิงพื้นที่โดยทันที นอกจากนี้ กระทรวง ทบวง กรม และรัฐบาลท้องถิ่นควรจะประสานความร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินทับซ้อนกันในพื้นที่ที่ใช้ผลิตภัณฑ์ One Map เป็นหลักด้วย (Abidin & Wijanarto, 2021)

3. ความคล้ายคลึงกันระหว่างการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) กับนโยบายแผนที่เดียวของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย (One Map Policy : OMP : Kebijakan Satu Peta : KSP)

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาที่นำพาให้ประเทศไทยและสาธารณรัฐอินโดนีเซียริเริ่มดำเนินนโยบายปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ คือ ปัญหาของการทับซ้อนกันของแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะแนวเขตป่าไม้ และปัญหาการทุจริตในการให้สัมปทานป่าไม้ ซึ่งสำหรับประเทศไทย ปัญหาที่สำคัญคือการบุกรุกที่ดินของรัฐ นโยบายแผนที่เดียว หรือ One Map Policy (OMP) ของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย คล้ายคลึงกับการดำเนินการสำหรับประเทศไทย และอาจนำมาเป็นตัวอย่างประยุกต์ใช้ได้บ้างสำหรับประเทศไทย การดำเนินการตามนโยบายแผนที่เดียวของสาธารณรัฐอินโดนีเซียจะนำไปสู่ความโปร่งใสในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ในสาธารณรัฐอินโดนีเซีย และเป็นประโยชน์สำหรับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน การวางผังเมือง การจัดสรรที่ดิน และรวมไปถึงการกระทำในทางเทคนิคต่าง ๆ เช่น การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม น้ำท่วม ปัญหาชายฝั่งต่าง ๆ เป็นต้น และเมื่อการดำเนินการตามนโยบายแผนที่เดียวสำเร็จแล้ว ยังได้มีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้แผนที่ซึ่งแสดงถึงการทับซ้อนกันของที่ดิน (ที่เรียกว่า PITTI) ในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินทับซ้อนกันโดยทันที และใช้ผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการดำเนินนโยบายแผนที่เดียวในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการให้สัมปทาน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ One Map ของประเทศไทย นั้น พบว่า เป็นการดำเนินการรวบรวมแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่

ดำเนินการจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐต่างกัน แล้วนำมาจัดทำในแผนที่ U.T.M. มาตราส่วน 1 : 4,000 โดยเมื่อมีการทับซ้อนกันเกิดขึ้น ก็ทำการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันโดยอาศัยหลักเกณฑ์กลางที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยคณะกรรมการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการฯ ซึ่งมีทั้งสิ้น 13 หลักเกณฑ์ แบ่งได้เป็น 3 แนวทาง ดังที่ได้อภิปรายไปแล้ว จากการศึกษา พบว่า ในขณะการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐนั้น สำหรับประเทศไทยมิได้พิจารณาถึงสิทธิของเอกชนดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐอินโดนีเซีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในที่ดินของเอกชน และสิทธิได้รับอนุญาตจับจองที่ดินหรือเข้าทำการสัมปทานในที่ดินของรัฐต่าง ๆ เมื่อการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

ลำดับต่อไป ผู้เขียนจะได้อภิปรายปัญหาการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ที่มีผลกระทบต่อเอกชน ตลอดจนเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมตามทัศนะของผู้เขียน อันเป็นความมุ่งหมายของการศึกษาครั้งนี้

ปัญหาการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีผลกระทบต่อเอกชนและแนวทางการแก้ไขปัญหา

1. ปัญหาเกี่ยวกับการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

จากที่ได้ทำการศึกษา ผู้เขียนพบว่า ปัญหาของการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่ไม่อาจนำไปสู่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่มีอยู่แต่เดิม กลับนำไปสู่ปัญหาใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังจากการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ สาเหตุสำคัญมาจากหลักเกณฑ์กลางสำหรับการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐนั่นเอง ผู้เขียนขออภิปรายปัญหาการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ ตามโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) ดังนี้

1.1 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่โตกว่าเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map

หลักเกณฑ์นี้ใช้สำหรับการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่เป็นสมบัติชาติตั้งแต่ 2 แนวเขตขึ้นไป ทับซ้อนกัน⁵ โดยคำว่า เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่ “โตกว่า” นั้น เป็นคำที่ปรากฏในคู่มือการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) ซึ่งหมายความว่า กรณีแนวเขตที่ดินของรัฐตั้งแต่สองแนวเขตขึ้นไป ที่ได้รับการกำหนดขึ้นต่างช่วงเวลา และไม่ได้มีวัตถุประสงค์ให้ใช้แนวเขตเดียวกัน ปรากฏว่ามีการขีดเขตทับซ้อนกัน การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐจะใช้เส้นแนวเขตที่อยู่ขอบนอกสุดของเส้นแนวเขตที่ดินของรัฐนั่นเอง

กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดแนวเขตที่ดินมีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองที่ดินของรัฐหรือทรัพยากรธรรมชาติภายในแนวเขตที่ดินของรัฐให้คงอยู่โดยมีวัตถุประสงค์ที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐหรือทรัพยากรธรรมชาติภายในแนวเขตที่ดินของรัฐนั้น

⁵ โปรดดู หัวข้อที่ 1.1.1

อีกทั้ง ไม่มีกรณีขัดแย้งกันจนอาจเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐนั้น (ไปรมา สิงห์รักษ์, ม.ป.พ.) การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ 2 ประเภทที่ต่างกันและทับซ้อนกันก็อาจกำหนดให้เป็นแนวเขตเดียวกันได้ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาวัตถุประสงค์อื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองป้องกันและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น กรณีของป่าสงวนแห่งชาตินั้น กฎหมายกำหนดให้สามารถอนุญาตให้บุคคลเข้าไปแสวงหาประโยชน์หรือทำสัมปทานป่าไม้ได้ แต่สำหรับเขตอุทยานแห่งชาตินั้น บุคคลหรือแม้แต่รัฐไม่อาจเข้าไปแสวงหาประโยชน์ใด ๆ ได้เลย

รัฐเป็นผู้ได้รับทรัสต์เพื่อมหาชน ตามหลัก Public Trust Doctrine ในอันที่จะต้องอนุรักษ์คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ ตามมาตรา 57 (2)⁶ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และในการกำหนดเขตที่ดินของรัฐในที่ดินป่าไม้ประเภทต่าง ๆ อันเป็นวิธีการหนึ่งสำหรับการปกป้องคุ้มครองไม่ให้มีการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐจะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังเพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งนี้ จะต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐสำหรับการป้องกันเขตป่าไม้นั้นด้วย ดังนั้น ในการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในการคุ้มครองและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยกำหนดตามแนวเขตที่โตกว่านี้ อาจถือได้ว่าเป็นการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติได้

อย่างไรก็ตาม หากมิได้กำหนดให้ชัดเจนว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ดินป่าไม้ประเภทใด อาจทำให้สิทธิของประชาชนบางประการเกิดความไม่แน่นอนขึ้น และชุมชนในท้องถิ่นที่ประกอบกิจกรรมในบริเวณใกล้เคียงอาจถูกกระทบสิทธิบางประการเกี่ยวกับการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐนั้น ยกตัวอย่างในกรณีของป่าชุมชนที่สมาชิกในชุมชนอาจเข้าไปแสวงหาประโยชน์จากของป่าไม้ตามเงื่อนไขบางประการที่กำหนดขึ้นสำหรับสมาชิกในชุมชนเท่านั้น แต่หากปรากฏต่อมาว่าแนวเขตที่ดินนั้นเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ย่อมทำให้สิทธิชุมชนต่อป่าชุมชนนั้นหายไป หรือกรณีการแสวงหาประโยชน์บางประการในที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายให้กระทำได้สำหรับปัจเจกชน คือ การสัมปทานป่าไม้ หรือหาของป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ก็ย่อมเกิดปัญหาได้ว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรือเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งต้องห้ามมิให้แสวงหาประโยชน์ใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติ

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า เมื่อได้ดำเนินการสำรวจและทำแผนที่เสร็จแล้ว สมควรที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ประชาชนและโดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในท้องถิ่นที่อยู่บริเวณป่าไม้นั้น ได้มีส่วนร่วมดำเนินการกำหนดแนวเขตป่าไม้นั้นด้วย จึงจะเป็นการดำเนินการที่สมบูรณ์ตามหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา 57 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และสำรวจที่รัฐจะต้อง

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 57 “รัฐต้อง...

(2) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา พื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ”

กำหนดเส้น One Map เป็นแนวเขตแต่ละประเภทของที่ดินของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นแนวเขตที่โตกว่าหรือเล็กกว่า เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบดูแลรักษาที่ดินของรัฐและดำเนินการทางกฎหมายต่อผู้ที่บุกรุกที่ดินป่าไม้นั้นเสีย ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถบริหารจัดการที่ดินของรัฐได้อย่างเหมาะสมสำหรับการจัดสรรที่ดินสำหรับประชาชน หรือสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ดียิ่งกว่า

1.2 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันโดยให้ใช้เส้นแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อน

หลักเกณฑ์นี้จะใช้ในการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐกรณีที่มีการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่เป็นสมบัติชาติ กับกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือเพื่อการครองชีพ ทับซ้อนกัน⁷ ในการยุติหรือแก้ไขปัญหานี้ แนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกันในกรณีนี้ ที่ดินของรัฐบริเวณที่ทับซ้อนกันซึ่งมีการตรากฎหมายลำดับรองกำหนดเขตที่ดินของรัฐและมีศักดิ์กฎหมายเท่ากัน ให้ถือว่าบริเวณนั้นเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ได้รับการตราเป็นกฎหมายลำดับรองก่อน อันเป็นความมุ่งหมายในการยุติปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินของรัฐได้ แต่ผู้เขียนเห็นว่า การยุติปัญหาทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนที่ครอบครองหรือได้รับอนุญาตให้แสวงหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐบริเวณที่ทับซ้อนกันหรือที่พิพาท คือ

(1) กรณีแนวเขตนิคมสร้างตนเอง กับนิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งแนวเขตที่ดินของรัฐทั้งสองประเภทนี้จะถูกกำหนดขึ้นโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งฝ่ายบริหาร (รัฐบาล) ได้รับมอบอำนาจกึ่งนิติบัญญัติ (quasi - legislative) ให้สามารถออกกฎเกณฑ์กำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือเขตปฏิรูปที่ดินได้ โดยเป็นการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือเพื่อการครองชีพนั่นเอง แต่เมื่อปรากฏว่าการกำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน และผลแห่งการนี้ ทำให้ต้องมีการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาในส่วนที่เป็นการกำหนดแนวเขตที่ดินที่ไม่ถูกต้องนั้นเสีย มีข้อพิจารณา คือ เมื่อปรากฏว่าได้มีการอนุญาตให้ประชาชนเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว แต่แนวเขตดังกล่าวทับกับแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ เช่นนี้ ย่อมจะต้องมีการตรวจสอบให้ได้ความชัดเจนเสียก่อนว่าการกำหนดแนวเขตใดไม่ถูกต้อง ต่อประเด็นนี้ หากการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินไม่ถูกต้องก็เป็นเรื่องที่ยฝ่ายบริหารจะต้องเพิกถอนแนวเขตนั่นเสีย และย่อมหมายความว่า การอนุญาตให้ประชาชนเข้าครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ข้อพิจารณาในเรื่องของการแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยไม่ถูกต้องย้อนหลัง (Retroactive Revision of Invalid Regulations) นั้น อาจมีการดำเนินการได้ใน 3 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การใช้กฎเกณฑ์ใหม่โดยไม่มีผลย้อนหลัง (Apply the New Regulation Retroactively) (Henrikson, 1947) กล่าวคือ มีการกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นใหม่โดยให้กฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้มีผล

⁷ โปรดดู หัวข้อที่ 1.1.2

ย้อนหลังไปในอดีตด้วย ทั้งนี้ โดยให้มีผลในวันเดียวกันกับวันที่ใช้กฎเกณฑ์เดิมที่ไม่ถูกต้องนั้น (Henrikson, 1947)

แนวทางที่ 2 การใช้กฎเกณฑ์ใหม่ในเหตุการณ์อนาคตโดยไม่มีข้อกำหนดสำหรับเหตุการณ์ในอดีต หรือถือว่ากฎเกณฑ์เดิมไม่เคยเกิดขึ้นเลย (Apply the New Regulation Prospectively, with No Regulation for the Past) (Henrikson, 1947) กรณีเช่นนี้ อาจเทียบเคียงได้จากเหตุผลในเรื่องบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งใช้อำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนตรากฎหมาย ย่อมส่งผลให้ต้องยกเลิกกฎหมายนั้นซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกใช้ในอดีตด้วย (Henrikson, 1947) ทั้งนี้ การที่กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ได้ลบล้างเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอดีตทั้งหมด แต่จะมีผลในการคุ้มครองบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นอยู่ตามสมควร

แนวทางที่ 3 ใช้กฎเกณฑ์ใหม่ในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอนาคต โดยให้กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดโดยไม่ถูกต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับสำหรับเหตุการณ์ในอดีต (Apply the New Regulation Prospectively, with the Invalid Regulation as the Rule for the Past) (Henrikson, 1947) กรณีนี้จะคล้ายคลึงกับกรณีของคำพิพากษาของศาลในชั้นศาลเดียวกันที่มีหลายแนว โดยคำพิพากษาที่ตัดสินในภายหลังที่มีผลเป็นการกลับคำพิพากษาที่เกิดขึ้นก่อน จะไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาเดิมแต่อย่างใด และคำพิพากษานั้นจะยังคงอยู่ผูกพันคู่ความต่อไป ในแนวทางที่ 3 นี้ จะถือว่ากฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นใหม่นี้มีผลสำหรับเหตุการณ์ในอนาคตเท่านั้น ส่วนกฎเกณฑ์เดิมที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยไม่ถูกต้องนั้น ก็ะยังคงมีผลอยู่สำหรับเหตุการณ์ในอดีตเท่านั้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ในกรณีที่แนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้ถือตามแนวเขตที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อนนั้น อาจไม่ถูกต้องนัก เพราะอาจมีกรณีที่การกำหนดแนวเขตก่อนนั้นผิดพลาดคาดเคลื่อนกับข้อเท็จจริง และเจตนารมณ์ของฝ่ายบริหารที่ต้องการให้ประชาชนมีที่ดินทำกินหาเลี้ยงชีพ ในทางตรงกันข้ามก็อาจเกิดความผิดพลาดในการกำหนดแนวเขตที่ได้รับการกำหนดขึ้นภายหลังได้เช่นเดียวกัน จึงต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวสมควรเป็นเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือเขตปฏิรูปที่ดิน โดยไม่ถือตามว่าแนวเขตใดจะได้รับการกำหนดขึ้นก่อนหรือหลัง

ปัญหาที่ต้องพิจารณาประการต่อมา คือ กรณีที่ต้องเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินที่กำหนดโดยไม่ถูกต้อง แต่มีประชาชนได้รับประโยชน์จากการกำหนดแนวเขตที่ดินโดยไม่ถูกต้องนั้นแล้ว เช่น ได้รับประโยชน์จากการกำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเองโดยได้รับการจัดสรรให้เข้าทำประโยชน์แล้ว แต่ปรากฏว่าการกำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเองไม่ถูกต้อง ซึ่งต้องเพิกถอน และถือว่าที่ดินที่ตนได้รับการจัดสรรนั้นเป็นการจัดสรรให้โดยไม่มีอำนาจ จะต้องพิจารณาแนวทางแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยไม่ถูกต้องย้อนหลังในกรณีใดใน 3 แนวทางดังที่ได้บรรยายไปข้างต้น

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จะต้องถือว่ากฎเกณฑ์ที่กำหนดโดยไม่ถูกต้องนั้นไม่เคยเกิดขึ้น (พระราชกฤษฎีกากำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเอง) และที่ดินบริเวณนั้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์หรือแนวเขตที่ได้รับการแก้ไขใหม่นั้น (พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งปรับปรุงแนวเขตตามโครงการ One Map) โดยไม่มี

กฎเกณฑ์รองรับสำหรับการกำหนดแนวเขตที่ไม่ถูกต้องนั้น ซึ่งต้องถือว่า บริเวณที่ผู้นั้นได้รับการจัดสรรให้อยู่อาศัยในรูปแบบของนิคมสร้างตนเองนั้น เป็นการไม่ถูกต้องมาตั้งแต่ต้นนั่นเอง ตามแนวทางการแก้ไขกฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยไม่ถูกต้องย้อนหลัง แนวทางที่ 2 ทั้งนี้ สำหรับแนวทางที่ 1 ที่ให้ถือว่ากฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นใหม่มีผลเริ่มต้นตั้งแต่วันที่เดียวกันกับวันที่ใช้กฎเกณฑ์เดิมที่ไม่ถูกต้อง นั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่น่าจะเกิดหรือมีผลได้เลยในกฎหมายที่ดิน และแนวทางที่ 3 ที่ให้ใช้กฎเกณฑ์ที่ได้รับการกำหนดขึ้นโดยไม่ถูกต้องสำหรับเหตุการณ์ในอดีตเท่านั้น นั้น จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนของการกระทำทางปกครองในเรื่องการกำหนดแนวเขตที่ดินสำหรับการจัดสรรให้ประชาชน

(2) กรณีแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า นั้น เป็นที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504 ไม่ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าที่ดินของรัฐไว้ และการหวงห้ามที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ก็ไม่ได้บัญญัติข้อห้ามสำหรับการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้แต่อย่างใด การจัดที่ดินของรัฐในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ จึงอาจมีกรณีของการกำหนดในบริเวณที่ดินป่าไม้ก็ได้ โดยจะเห็นจากการที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจอธิบดีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในการปฏิบัติการเกี่ยวกับไม้หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในที่ดินที่อยู่ภายในเขตของนิคมเพื่อให้ได้มาเพื่อประโยชน์สำหรับบำรุงส่งเสริมกิจกรรมที่จะเป็นประโยชน์แก่นิคมได้ โดยปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยไม้หวงห้าม แร่ หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นนั้น⁸ อันเป็นการรับเอาอำนาจซึ่งเป็นของผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการข้างต้น มาเป็นของอธิบดีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ผู้เขียนเห็นว่า การจัดที่ดินของรัฐในรูปแบบนิคม เป็นความประสงค์ของรัฐบาลโดยแท้ที่ต้องการให้ประชาชนมีที่ดินทำกินในที่ดินของรัฐ การจัดที่ดินของรัฐให้ประชาชนกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่รัฐได้พิจารณาอย่างดีแล้วว่าต้องการให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐแห่งใดและในบริเวณใด แม้ว่าจะทับซ้อนกับที่ดินป่าไม้ต่าง ๆ ก็ตาม ฉะนั้น การที่ได้กำหนดแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ทับซ้อนกับแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไม่ว่าจะการกำหนดเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ จะได้รับการกำหนดขึ้นก่อนหรือหลังการกำหนดเขตป่าไม้มิได้กล่าวข้างต้นก็ตาม จะต้องพิจารณาแนวเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ก่อน ว่าเป็นการกำหนดโดยถูกต้องหรือไม่ และได้มีการจัดให้ประชาชนเข้าครอบครองแล้วหรือไม่ หากว่าเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ได้กำหนดไว้ไม่ถูกต้อง และไม่ได้มีการจัดให้ประชาชนได้ครอบครอง จึงพิจารณากันเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ออก และกำหนดให้เป็นเขตป่าไม้มิได้กล่าวข้างต้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต่อไป

⁸ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 14.

(3) ในกรณีของการกำหนดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ กับการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกันนั้น โดยที่กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินได้บัญญัติให้สามารถประกาศเขตปฏิรูปที่ดินทั้งตำบลหรือทั้งอำเภอ โดยให้ถือตามแนวเขตอำเภอหรือเขตตำบลเป็นหลักได้ และรวมไปถึงการกำหนดจากเขตป่าสงวนได้ด้วย ในขณะที่นั้นมีการดำเนินการนำป่าสงวนแห่งชาติมากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีความต้องการให้กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ทั้งผืน จึงอาจมีบางกรณีที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมไปถึงพื้นที่ดำเนินการของกรมป่าไม้ในการสงวนป่า รวมถึงการจัดสรรให้ประชาชนแสวงหาประโยชน์ตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงขึ้นเมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยให้ทำการกันเขตที่ดินที่มีสภาพเป็นป่า ที่ดินที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า ที่ดินที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศและพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชัน และพื้นที่ต้นน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย เช่น สวนป่าของทางราชการ พื้นที่ป่าชายเลน และพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ออกจากเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อทำการสงวนต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยมีความเห็นในกรณีปัญหาว่า เมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินประกาศพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินตามมาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ครอบคลุมพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้ว จะมีผลทำให้พื้นที่นั้นพ้นจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 214/2538 ว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นแต่เพียงการกำหนดขอบเขตที่ดินที่จะทำการปฏิรูปเท่านั้น และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะใช้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติแทนเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติโดยทันทีแต่อย่างใด และเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินมีความพร้อมและมีแผนงาน งบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ เฉพาะที่ดินแปลงนั้น ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549 ได้ให้ความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ 2 ประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจะนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินด้วย

เช่นนี้แล้ว การที่หลักเกณฑ์กลางในการจัดทำ One Map ได้กำหนดให้กรมป่าไม้และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินลงพื้นที่ทำการสำรวจข้อเท็จจริงเสียก่อนว่าบริเวณที่มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินจากเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น สมควรที่จะนำไปปฏิรูปที่ดินหรือไม่ และเมื่อกันเขตเรียบร้อยแล้วจึงทำการขีดเขต One Map ตามแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือแนวเขตปฏิรูปที่ดินต่อไป นั้น ผู้เขียนเห็นว่า เป็นการดำเนินการที่ดีที่สุดยิ่งกว่าการกำหนดโดยใช้หลักเกณฑ์ตามที่ได้มีการประกาศเป็นกฎหมายก่อน เพราะเป็นการสำรวจและพิจารณาขีดเขต One Map จากการพิจารณาพื้นที่จริงให้ได้ข้อมูลถูกต้อง อันจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐให้คุ้มค่า ทั้งยังเป็นการอนุรักษ์ไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติอันมีอย่างจำกัดให้คงอยู่ยิ่งกว่าจะนำไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการทำกิจกรรมตามความมุ่งหมายของการปฏิรูปที่ดิน

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับแนวเขตปฏิรูปที่ดิน นั้น โดยที่เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า กฎหมายได้บัญญัติให้กำหนดแนวเขตที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งอาจกำหนดจากเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่นเดียวกันกับการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก็สามารถประกาศโดยนำเอาป่าสงวนแห่งชาติมากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการ แต่โดยที่มาตรา 26 (4) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ และวรรคสอง บัญญัติว่าเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 214/2538 และเรื่องเสร็จที่ 307/2549 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ที่ให้การประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเมื่อครบองค์ประกอบ 2 ประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินไปปฏิรูปที่ดินด้วย จึงอาจมีบางกรณีที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินก่อนที่จะมีการประกาศให้ป่าสงวนแห่งชาติเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แต่พื้นที่นั้น สำนักงานการปฏิรูปที่ดินยังไม่เข้าดำเนินการจนกระทั่งต่อมามีการประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้วแต่กรณี

เช่นนี้ โดยมาตรา 26 (4) และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองเรื่องดังกล่าว ต้องถือว่าการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นยังไม่มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ และแม้ว่าจะมีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินก่อนการกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า แล้วแต่กรณี กรณีก็อาจยังไม่สามารถยุติปัญหาความทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐโดยการถือตามแนวเขตที่ดินที่ได้รับการกำหนดขึ้นก่อนตามที่โครงการ One Map ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีนี้ไว้

ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า กรณีที่แนวเขตทับซ้อนกันเช่นนี้ไม่ว่าแนวเขตใดจะได้รับการกำหนดขึ้นก่อนก็ตาม สมควรที่จะต้องมีการพิสูจน์สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณที่ทับซ้อนกันนั้นด้วย ทั้งนี้ หากว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวมีสภาพไม่สมควรนำมาปฏิรูปที่ดิน อาจพิจารณากำหนดให้เป็นแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า แล้วแต่กรณีได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐกรณีนี้ ได้กำหนดข้อยกเว้นเพิ่มเติมสำหรับกรณีพื้นที่ใดไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน แม้ว่าการกำหนดแนวเขตปฏิรูปที่ดินจะได้กำหนดขึ้นก่อน ก็สมควรใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

แล้วแต่กรณี เป็นหลัก ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า สมควรที่จะดำเนินการตามข้อยกเว้นนี้ยิ่งกว่าที่จะพิจารณาว่า แนวเขตใดกำหนดขึ้นก่อนหรือหลัง

โดยที่ได้อภิปรายปัญหามาแล้วข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันและขีดเส้น One Map โดยยึดตามแนวเขตที่ดินที่ได้มีการกำหนดตามกฎหมายอยู่ก่อนเป็นหลักนั้น เป็นการแก้ไขปัญหาโดยไม่ได้พิจารณาถึงสภาพที่ดินจริง และย่อมก่อให้เกิดปัญหาใหม่ขึ้นมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และเขตปฏิรูปที่ดิน ดังนั้นแล้ว การกำหนดเส้น One Map ในกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่เป็นสมบัติชาติ กับแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดสรรที่ดินให้ราษฎรมีที่ดินทำกินหรือเพื่อการครองชีพ ทับซ้อนกัน สมควรที่จะกำหนดให้มีการพิสูจน์สอบสวนให้ทราบถึงสภาพของที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันดังกล่าวว่ามีสภาพเป็นเช่นใด ด้วยการพิสูจน์จากภาพถ่ายทางอากาศ สอบสวนพยานบุคคลและแสวงหาพยานหลักฐานในพื้นที่จริงให้ได้ความว่าที่ดินบริเวณนั้นเป็นที่ดินที่โดยสภาพมีการสงวนหวงห้ามไว้เป็นป่าอนุรักษ์ หรือเป็นป่ากรังว่างเปล่าที่สมควรที่จะนำไปจัดสรรให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน แล้วกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐหรือเส้น One Map ตามสภาพความเป็นจริงของพื้นที่นั้นโดยไม่ต้องพิจารณาว่าจะได้มีการกำหนดแนวเขตที่ดินโดยกฎหมายลำดับรองก่อนหรือหลังประการใด

อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยึดว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการกำหนดเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนเขตป่าอนุรักษ์ ผู้เขียนมีความเห็นว่า สมควรที่รัฐจะต้องสำรวจและรวบรวมข้อมูลของบุคคลที่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้ทำกินในเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือเขตปฏิรูปที่ดิน และหากว่าพื้นที่ดังกล่าวมีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมซึ่งไม่สมควรที่จะอนุรักษ์แล้ว (อาจเพราะเหตุที่ได้มีการจัดที่ดินให้ประชาชนทำกิน) ก็สมควรที่รัฐจะพิจารณากันเขตป่าไม้นั้นออกเพื่อกำหนดให้เป็นเขตนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือเขตปฏิรูปที่ดิน แล้วแต่กรณี

1.3 ปัญหาการกำหนดหลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันในกรณีของที่ดินของรัฐที่ยังไม่มีการรังวัดตามหลักวิชา

โดยที่การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีที่ที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ร่วมกันของราษฎร หรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะซึ่งมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐแล้ว ทับซ้อนกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์ในการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่เป็นสมบัติชาติ หลักเกณฑ์ได้กำหนดให้การขีดเส้น One Map ตามแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้มีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐแล้ว อย่างไรก็ตาม สำหรับกรณีที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐได้กำหนดให้ยึดตามแนวเขตของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานนั้น โดยไม่ได้ยึดว่าจะใช้แนวเขตใดเป็นหลักในการกำหนดเส้น One Map⁹ ทั้งนี้ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมักพบเจอในกรณีที่ที่ดินของรัฐไม่ได้มีการรังวัดตามหลักวิชา ประชาชนโดยเฉพาะบุคคลที่อ้างว่าครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษสืบต่อกันมาไม่ทราบว่าอาณาบริเวณแห่งนั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งบรรพบุรุษของตนไม่อาจครอบครองและ

⁹ โปรดดู หัวข้อที่ 1.1.3

ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย และการกำหนดให้มีทะเบียนที่ดินของรัฐสำหรับประเทศไทยนั้น แม้ได้รับเอาระบบทะเบียนที่ดินแบบ Torrens System ของประเทศออสเตรเลียมาใช้ แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมดสำหรับที่ดินของรัฐ กล่าวคือ สำหรับประเทศออสเตรเลียนั้น ได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบ Torrens System มาใช้กับที่ดินของเอกชนรวมถึงที่ดินของรัฐด้วย อันเป็นหลักฐานแสดงว่ารัฐเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐนั้น เหมือนกับที่ดินของเอกชน (ศุภพร ภัทรสุนทร, 2555)

แม้ว่าจะเป็นการดีหากจะรับมาใช้ทั้งหมด แต่สำหรับระบบกฎหมายของประเทศไทยแล้ว ไม่อาจนำมาใช้ตามความมุ่งหมายดังกล่าวได้ เพราะเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น รัฐมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐเท่านั้น ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติแต่เพียงให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น มิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐดังเช่นระบบกฎหมายของประเทศออสเตรเลียแต่อย่างใด ดังนั้นแล้ว ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินของรัฐของประเทศไทยและประเทศออสเตรเลียจึงแตกต่างกัน

เมื่อยังมีกรณีที่กำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา ซึ่งได้กำหนดไว้ในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ และยังไม่ได้มีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และต้องยอมรับว่าในปัจจุบันมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทนี้ในหลายพื้นที่เช่นกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามความมุ่งหมายของโครงการ One Map สมควรที่รัฐจะต้องสำรวจที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันและจัดทำรูปแบบที่ไปพร้อมกับการดำเนินการตามโครงการ One Map และจะได้นำไปสู่การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อเป็นหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐนั้นต่อไป อันจะเป็นการบริหารจัดการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันไปเป็นประโยชน์ของตนแต่เพียงฝ่ายเดียว

2. ปัญหาทางกฎหมายต่อผลที่เกิดจากการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ

เมื่อการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยผ่านการเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก็ได้มีการกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐแต่ละประเภทให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐโดยให้นำแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขแล้วไปบรรจุในกฎหมายลำดับรอง หรือกฎที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐนั้นให้สมบูรณ์

การที่รัฐจะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น มิใช่ว่ารัฐจะสามารถดำเนินการได้ตามอำเภอใจ แต่รัฐจะต้องดำเนินการตามระเบียบกฎหมายเกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เพื่อให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนมาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา 1304 (1) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน หากพิจารณาการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map นี้ จะเห็นว่า กรณีที่แนวเขตที่ดินของรัฐตั้งแต่สองประเภทขึ้นไปทับซ้อนกัน และด้วยเหตุดังกล่าวต้องยึดถือตามแนวเขตที่ดินของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่งและต้องเพิกถอนแนวเขตที่ดินของรัฐอื่น กรณีนี้จะต้องมีการถอนสภาพที่ดินของรัฐนั้นหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่า มีข้อพิจารณา 3 ประการ คือ

(1) ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินของรัฐที่กำหนดแนวเขตไม่ถูกต้องเสียก่อน โดยที่ดินของรัฐประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น เมื่อรัฐประสงค์ที่จะนำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นจะต้องทำการถอนสภาพให้เป็นไปตามกฎหมายเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนยังคงใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยสาธารณะอยู่นั้น หากว่าถอนสภาพไปก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดหาที่สาธารณประโยชน์แห่งอื่นให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ด้วย และเมื่อการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่เป็นเหตุให้ต้องเปลี่ยนแปลงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกัน จึงย่อมมีผลให้บริเวณที่ทับซ้อนเปลี่ยนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป ฉะนั้น จึงต้องทำการถอนสภาพที่ดินบริเวณที่ทับซ้อนนั้นก่อนที่จะทำการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่ด้วย

(2) มีกฎหมายบัญญัติให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินของรัฐนั้นเสีย กล่าวคือ เมื่อได้มีการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแล้ว มีผลให้ที่ดินบริเวณที่ทับซ้อนต้องเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ไป จึงต้องมีกฎหมายกลางที่บัญญัติให้การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่ในส่วนที่ทับซ้อนกัน มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินโดยไม่จำเป็นต้องให้หน่วยงานดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน

(3) ไม่ต้องดำเนินการอย่างใด กล่าวคือ การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นการถูกต้องนั้น ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินบริเวณที่ทับซ้อน เป็นแต่เพียงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินในรูปแผนที่ให้ถูกต้องเท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวจึงไม่มีกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องไปดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐในกรณีที่เป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เป็นกรณีการกำหนดปริมาณพลแห่งอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐจึงย่อมมีผลให้เป็นการขยายและลดปริมาณพลในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐนั้นไปถึงเขตแดนที่ทับซ้อน ส่วนกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ก็ย่อมมีผลให้ลดหรือเพิ่มปริมาณพลแห่งอำนาจในการดูแลรักษา รวมถึงอำนาจในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐตามนัยมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ผู้เขียนจึงมีความเห็นสมควรให้มีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะให้แนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map มีผลบังคับใช้กับแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท โดยเสนอว่า กฎหมายนั้นสมควรที่จะบัญญัติให้มีถ้อยคำ ดังนี้

“ให้แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาและหรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 และแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี มีแนวเขตตามแนวเขตที่ได้รับการปรับปรุงแล้วตามโครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ โดยให้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย และให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแก้ไขพระราชกฤษฎีกา และหรือกฎกระทรวง และแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินท้ายพระราชกฤษฎีกา

และหรือกฎกระทรวงให้เป็นไปตามแนวเขตที่ได้รับการปรับปรุงแล้วตามโครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ โดยอาจเลือกใช้มาตราส่วนแผนที่ได้ตามความเหมาะสม แต่ต้องระบุหมายเลขระหว่าง U.T.M. ที่ปรากฏแนวเขตที่ดินของรัฐนั้นในระวางให้ชัดเจน”

การพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น หากว่าที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์เป็นที่ดินที่มีอาณาเขต “คาบเกี่ยว” “ติดต่อ” หรือ “อยู่ใน” แนวเขตที่ดินของรัฐตามที่ปรากฏในระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ หรือระวางรูปถ่ายทางอากาศ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศนั้นเสียก่อนว่าสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้หรือไม่ ซึ่งกระทบต่อสิทธิในที่ดินของเอกชนที่อาจได้รับการพิจารณาที่ล่าช้าเนื่องจากต้องตรวจสอบระวางรูปถ่ายทางอากาศหรือระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศเสียก่อน และนอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางในการทุจริตและประพฤติดมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นช่างรังวัดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดิน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ดูแลรักษาและตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อการดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว ผู้เขียนเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วยการกำหนดให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องตรวจสอบจากแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงแล้วตามโครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ หากปรากฏว่าที่ดินไม่อยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐ และไม่ปรากฏเหตุต้องห้ามตามกฎหมายอื่นใด ก็สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้กับผู้ขอได้ทันที กล่าวคือ แก้ไขเพิ่มเติมระเบียบอธิบดีกรมที่ดินที่ออกตามความในมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการตรวจสอบที่ดินเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กรณีเป็นที่ดินที่มีอาณาเขตติดต่อกาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐด้วยวิธีอื่น พ.ศ. 2551 ที่ได้กำหนดแนวทางให้พนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบในกรณีที่ยังไม่ได้ขอยุติว่าที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ โดยให้ตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระหว่างรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำการขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ผลที่เกิดจากการจัดทำแผนที่กลางกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map สามารถลดขั้นตอนการตรวจสอบข้างต้นได้ โดยเฉพาะการตรวจสอบว่าที่ดินของผู้ขออยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ นอกจากนี้ แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ตามโครงการ One Map ยังมีความละเอียดของแผนที่มากกว่าแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร เพราะอยู่ในมาตราส่วนแผนที่ 1 : 4,000 ซึ่งเป็นมาตราส่วนเดียวกันและระบบแผนที่เดียวกันกับที่ดินของเอกชน กล่าวคือ ระบบแผนที่ U.T.M. จึงเสนอให้แก้ไขระเบียบกรมที่ดินฉบับดังกล่าวในข้อ 7 โดยมีข้อความ ดังนี้

“เมื่อการดำเนินการตามข้อ 6 ได้ขอยุติว่าที่ดินที่ขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบกับแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงแล้วตามโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) ว่ามีแนวเขตคาบเกี่ยวหรืออยู่ในเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ หากยังไม่ได้ขอยุติว่าที่ดินที่ขอยก

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่ หรือยังไม่ได้ข้อยุติว่าที่ดินที่ขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตรงตามหลักฐานที่ผู้ขอนำมาแสดง และเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ จึงดำเนินการตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระหว่างรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ โดยตรวจสอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้หรือไม่”

ปัญหาประการต่อมาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เมื่อการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐได้ดำเนินการโดยเสร็จสิ้นแล้ว คือ กรณีการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐนั้น ไปทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนซึ่งรัฐ (เจ้าพนักงานที่ดิน) ได้ออกโฉนดที่ดินให้กับเอกชนรายนั้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ขอด้วยกฎหมายในขณะที่ออกโฉนดที่ดินหรือที่ดินที่เอกชนครอบครองทำประโยชน์โดยยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยจะได้อภิปรายปัญหาใน 2 กรณี คือ กรณีที่ดินของเอกชนยังไม่ได้มีการออกโฉนดที่ดิน และกรณีที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว

(1) กรณีที่ดินของเอกชนยังไม่ได้มีการออกโฉนดที่ดิน กล่าวคือ กรณีของผู้ครอบครองที่ดินซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ประมวลกฎหมายที่ดินให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ทั้งนี้ ตามคำนิยามความหมายของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ในมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้ง ระเบียบกฎหมายยอมรับว่าบุคคลที่ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองซึ่งคล้ายคลึงกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ แม้ว่าอาจไม่เท่าเทียมกันก็ตาม เมื่อการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่ เป็นผลให้แนวเขตที่ดินของรัฐทับซ้อนกับที่ดินของเอกชนซึ่งมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จึงเป็นกรณีที่รัฐจะต้องให้ความรับรองคุ้มครองบุคคลนั้นในฐานะที่รัฐได้รับรองให้บุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดิน ด้วยการพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินของบุคคลนั้นให้ได้ความชัดเจนว่าเป็นกรณีครอบครองทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐแต่เดิมครอบคลุมถึงแนวเขตที่ดินของบุคคลนั้นหรือไม่ หากปรากฏว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในขณะนั้นได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะที่มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ กล่าวคือ ในขณะนั้นแนวเขตที่ดินของรัฐไม่ครอบคลุมไปถึงที่ดินของเอกชนรายนั้น ก็เป็นกรณีที่รัฐจะต้องไม่เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของบุคคลนั้น

สำหรับที่ดินของเอกชนซึ่งมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) นั้น ผลการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map อาจเกิดกรณีที่กำหนดทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินนั้นให้ได้ข้อยุติไม่ว่าคำขอกออกโฉนดที่ดินจาก ส.ค. 1 จะได้ยื่นก่อนหรือหลังวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553¹⁰ อีกทั้ง จะต้องพิสูจน์ตรวจสอบจากระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศตาม

¹⁰ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 มาตรา 8 บัญญัติให้ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินอยู่โดยมี ส.ค. 1 และยังไม่ได้นับคำขอกออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้ยื่น ส.ค. 1 มาขอกออกโฉนดที่ดินภายใน 2 ปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (คือวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2553) สำหรับผู้ซึ่งยื่นคำขอกภายหลังครบกำหนด 2 ปี คือ ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 นั้น ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า เป็นการเพิ่มขั้นตอนให้กับประชาชนผู้ยื่นคำขอกออกโฉนดที่ดินจาก ส.ค. 1 ตั้งแต่วันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เพราะในท้ายที่สุดแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมตามมาตรา 8 ข้างต้นก็ไม่ได้ผูกพันเจ้าพนักงานที่ดินที่จะพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอหรือไม่แต่อย่างใด.

นัยมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ความชัดเจนว่าที่ดินสามารถออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ ทั้งที่การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map สมควรที่จะเกิดประโยชน์ในแง่ของการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินด้วยการลดขั้นตอนการที่ต้องตรวจสอบภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อย่างน้อยก็อาจไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ภาพถ่ายทางอากาศในกรณีที่ที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินมีแนวเขต “ติดต่อกับ” กับที่ดินของรัฐ

เมื่อเป็นเช่นนี้ การแก้ปัญหากรณีข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า รัฐควรที่จะดำเนินการประกาศเขตเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่ที่ได้มีการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐและพิสูจน์สอบสวนสิทธิที่ดินของเอกชน และสิ้นสุดเขตการเดินสำรวจ ณ แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงตามโครงการ One Map หากเป็นกรณีที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามข้อพิสูจน์เรื่องการครอบครองทำประโยชน์ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ก็พิจารณาดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลนั้น ผลแห่งการนี้ จะทำให้รัฐมีแนวเขตกันชนที่ทำให้ทราบโดยปริยายว่า ที่ดินที่สามารถมีกรรมสิทธิ์ได้จะไม่เกินไปกว่าเขตที่ทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน สำหรับบุคคลที่ครอบครองทำประโยชน์โดยมีหลักฐาน ส.ค. 1 ภายในแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้จะต้องถูกสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐและเป็นเรื่องให้ผู้ครอบครองจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนได้ครอบครองมาก่อนการกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐต่อไป แต่สำหรับที่ดินซึ่งเอกชนครอบครองโดยไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เห็นว่า ไม่จำเป็นต้องพิสูจน์สอบสวนสิทธิ เพราะถือว่าบุคคลนั้นครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) กรณีที่ดินของเอกชนที่มีการออกโฉนดที่ดินแล้ว โดยที่การออกโฉนดที่ดินในเขตที่ดินของรัฐเป็นการต้องห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และเมื่อความปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็น “อำนาจ” และ “หน้าที่” ของอธิบดีกรมที่ดิน (หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดินซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน) ที่จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้น ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อพิจารณาคือ เมื่อการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐใหม่เป็นผลให้ที่ดินซึ่งได้มีการออกโฉนดที่ดินนั้นอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐ มีปัญหาว่า เป็นกรณีแนวเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินของเอกชน หรือการออกโฉนดที่ดินให้เอกชนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิเคราะห์ในแง่ของการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจเกิดขึ้นโดยตั้งใจ กล่าวคือ เกิดจากการทุจริตของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่ของผู้มีอำนาจพิจารณาแนวเขตที่ดินของรัฐ หรืออาจเกิดจากความไม่ตั้งใจ กล่าวคือ การตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐในขณะที่พิจารณาออกโฉนดที่ดินมีความคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ที่ดินที่คาบเกี่ยวกับเขตป่าไม้ประเภทต่าง ๆ ซึ่งมีการรังวัดซ่อมแนวเขตในช่วงระยะเวลาที่แตกต่างกัน การที่เจ้าพนักงานที่ดินจะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอจำต้องสอบถามไปยังกรมป่าไม้หรือกรมอุทยานแห่งชาติ ในฐานะผู้ดูแลรักษาเขตป่าไม้และเขตอุทยานแห่งชาติ ให้ความเห็นว่า ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินอยู่ในเขตป่าไม้หรือเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ และเมื่อปรากฏว่าไม่อยู่ในเขตป่าไม้ เจ้าพนักงานที่ดินจึงออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอ ความปรากฏต่อมาว่าได้มีการขีดเขตป่าไม้ใหม่หรือซ่อมแนวเขต ปรากฏว่า ที่ดินที่ออกโฉนดที่ดินไปนั้นอยู่ใน

แนวเขตป่าไม้ ซึ่งไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ และต้องเพิกถอนเสีย ต่อประเด็นนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า การออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่แรกเพราะความตั้งใจ (ทุจริต) ของเจ้าหน้าที่ ย่อมต้องเพิกถอนเสีย

กรณีของการออกโฉนดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นภายหลัง คือ กรณีการซ่อมแนวเขตป่าไม้และรวมไปถึงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ด้วย อธิบดีกรมที่ดินจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพิกถอนโฉนดที่ดินนั้นได้หรือไม่ ผู้เขียนมีความเห็นว่า จริงอยู่แม้ว่าในขณะที่ออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินได้อาศัยข้อเท็จจริงในขณะนั้นจากการตรวจสอบ สอบถามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ แต่กรณีเช่นนี้ อธิบดีกรมที่ดินจะไม่พิจารณาว่าแท้จริงแล้วที่ดินนั้นอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐตามสภาพความเป็นจริงหรือไม่ ไม่ได้ ดังนั้น เมื่อการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map ปรากฏว่า ที่ดินซึ่งออกโฉนดที่ดินแล้วอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐ จึงต้องถือว่ามีความปรากฏ ต่ออธิบดีกรมที่ดินแล้วว่ามี การออกโฉนดที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องดำเนินการพิสูจน์สอบสวนตรวจสอบตามนัยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสมอ และใช้อำนาจเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนโฉนดที่ดินตามผลการพิสูจน์สอบสวนหรือตรวจสอบนั้นต่อไป อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐตามโครงการ One Map คลาดเคลื่อนหรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ ผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐนั้น ๆ จำเป็นต้องลงพื้นที่ตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงโดยยุติว่าได้ปรับปรุงแนวเขตโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ และหากผิดพลาดคลาดเคลื่อนจริงก็สมควรที่จะทำการแก้ไขให้ถูกต้องเสีย

บทสรุป

จริงอยู่แม้ว่าความมุ่งหมายของการดำเนินโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map) จะเป็นผลดีในแง่ของการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินของรัฐ และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า หลักเกณฑ์สำหรับการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐทั้ง 13 หลักเกณฑ์ มิได้นำไปสู่ความมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหาข้างต้น อีกทั้ง ยังนำไปสู่ปัญหาที่กระทบต่อสิทธิในที่ดินของเอกชน ไม่ว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีแต่เพียงสิทธิครอบครองก็ตาม จึงสมควรที่รัฐต้องกระทำการพิสูจน์ความเป็นที่ดินของรัฐว่าได้มีการกำหนดแนวเขตไว้โดยถูกต้องตามสภาพความเป็นจริงหรือไม่ แทนที่จะทำแต่เพียงการหยิบเอาแผนที่ขึ้นมาแล้วขีดแนวเขตใหม่ลงในแผนที่ พิจารณาสถานที่ในที่ดินของเอกชน รวมตลอดถึงการสำรวจที่ดินของรัฐที่ไม่ปรากฏหลักฐานทางทะเบียน หรือหลักฐานทางทะเบียนไม่ชัดเจน เช่น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไปพร้อมกับการดำเนินโครงการ One Map ด้วย สำหรับแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ สมควรบัญญัติกฎหมายเพื่อบังคับใช้แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้ด้วย และผลจากการประกาศใช้แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้ ยังสามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินของเอกชนเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินว่าอยู่ในแนวเขตที่ดินของรัฐหรือไม่ ด้วยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบอธิบดีกรมที่ดินซึ่งออกตามความในมาตรา 56/1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบจากแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้รับการปรับปรุงใหม่นี้ ซึ่งจะทำให้การพิจารณา

ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปโดยรวดเร็วและลดปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาอีกด้วย

เอกสารอ้างอิง

ไปรมา สิงห์รักษ์. (ม.ป.พ.). ปัญหาการทับซ้อนในพื้นที่ป่าไม้ในเขตอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ. Retrieved from <https://lawforasean.krisdika.go.th/File/files/1532543843.ee4f582540a80175375a83ca44814f1b.pdf>.

คณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4000 (One Map). (2559).

การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 (One Map).

Retrieved from <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/580223>

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 214/2538.

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 307/2549.

ประมวลกฎหมายที่ดิน.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551.

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518.

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507.

พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558.

พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504.

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2562.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.

ศุภัทธ ภัทรสุนทร. (2555). **ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน.**

(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

Abidin, H. Z., & Wijanarto, A. (2021). **One Map Policy of Indonesia: Status, Challenges, and Prospects.** https://www.researchgate.net/publication/352761169_One_Map_Policy_of_Indonesia_Status_Challenges_and_Prospects

Agung Wibowo and Lukas Giessen. (2015). Absolute and relative power gains among state agencies in forest-related land use politics: The Ministry of Forestry and its competitors in the REDD+ Programme and the One Map Policy in Indonesia. **Land Use Policy, 49.** <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2015.07.018>

Basic Forestry Law (Act No. 5/1967).

Henrikson, L. R. (1947). Administrative Law: Retroactive Revision of Invalid Regulations. **Calif. L. Rev.**, 35.

Kaitlyn Justine Bretz. (2017). **Indonesia's One Map Policy: A Critical Look at the Social Implications of a 'Mess'** (Senior Thesis, University of South Carolina).

Mulyani, M., & Jepson, P. (2017). Does the 'One Map Initiative' Represent a New Path for Forest Mapping in Indonesia? Assessing the Contribution of the REDD + Initiative in Effecting Forest Governance Reform. **Forest**, 8(14).

Peluso, N. L. (1995). Whose woods are these? Counter-mapping forest territories in Kalimantan, Indonesia. **Antipode**, 27(4).

Perturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016 Tentang Percepatan Pelaksanaan Kebijakan Satu Peta Pada Tingkat Ketelitian Peta Skala.

Rini Astuti and Andrew McGregor. (2015). Responding to the green economy: how REDD+ and the One Map Initiative are transforming forest governance in Indonesia. **Third World Quarterly**, 36(12).

UNFCCC. (n.d.). **Bali Road Map Intro**. Retrieved from <https://unfccc.int/process/conferences/the-big-picture/milestones/bali-road-map>