

ปัญหาโบราณสถานที่เสื่อมสภาพ กรณีศึกษาปัญหากฎหมายความทับซ้อนที่ดินราชภูมกับรัฐ¹

วัชรพงศ์ ภัทรสิริวิณกุล²

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความทับซ้อนที่ดินราชภูมกับรัฐในเขตโบราณสถาน สืบเนื่องมาจากประเทศไทยเป็นภาคีมรดกโลก จำต้องปฏิบัติตามข้อตกลงองค์การ โบราณสถาน โลก (ICOMOS-ICCROM) แต่การอนุรักษ์โบราณสถานบ่อยครั้งที่เกิดความทับซ้อนของที่ดินระหว่างที่ดินของราชภูมและที่ดินอันเป็น โบราณสถานซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ เนื่องด้วยโบราณสถานบางแห่งมีอายุยาวนาน ก่อนกฎหมายบังคับใช้ดังในปัจจุบัน ตลอดจนเกิดความเสื่อมสภาพไปก่อนแล้วหรือสถานที่นั้นๆ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจของพระมหากษัตริย์ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยก่อนของประเทศไทย ทำให้ขาดความชัดเจนในการดำเนินการทางกฎหมายว่าที่ดินใดเป็นของราชภูมที่ได้มา โดยสุจริตหรือที่ดินนั้นยังคงเป็นสถานที่ของรัฐ ที่กำหนดพระราชบัญญัติมาในภายหลัง เรื่องนี้จึงเป็นเรื่องสำคัญ

จากการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความทับซ้อนที่ดินราชภูมกับรัฐในเขตโบราณสถานทำให้ทราบหลักเกณฑ์ ขั้นตอนการดำเนินการประกาศเขตโบราณสถาน ตลอดจนการเพิกถอน โฉนดราชภูมที่ทับซ้อนกับรัฐ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบางส่วนยังคงมีปัญหาในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติที่สำคัญหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ปัญหาการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ไม่แน่นอนสำหรับประกาศเขตโบราณสถานซึ่ง ไม่มีการกำหนดกฎเกณฑ์ขอบเขตชัดเจนที่แน่นอนสำหรับประกาศเขตโบราณสถาน ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และให้มีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร....”

ในปัจจุบันเป็นเพียงการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่รัฐ แม้การดำเนินการจะเป็นไปตามอำนาจเจ้าหน้าที่รัฐได้รับมอบหมาย และจะได้ทำตามหลักการ ซึ่งก็เป็นอำนาจตัดสินใจของเจ้าหน้าที่รัฐ ใน การประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความทับซ้อนของที่ดิน การในการกำหนดเขตโบราณสถานเช่นว่า ทำให้เกิดผลกระทบต่อที่ดินของราชภูม เนื่องจากเมื่ออธิบดีกรมศิลปากรเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจประกาศเขตโบราณสถานได้ประกาศแล้ว ก็จะมีผลผูกพันทำให้แนวเขตโบราณสถานอาจ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาโบราณสถานที่เสื่อมสภาพ กรณีศึกษาปัญหากฎหมาย ความทับซ้อนที่ดินราชภูมกับรัฐ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.มณฑิลา ภักดีคง และคณะกรรมการสอบ คือผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์รุ่งเกียรติ และ รองศาสตราจารย์ ดร.พันธ์เทพ วิฑิตอนันต์

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมาย) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เกิดความทับซ้อนกับที่ดินของราษฎรได้โดยง่าย อันเป็นการกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินเดิมของราษฎรบริเวณ โบราณสถานนั้น อีกทั้งการกำหนดเขตที่ดินของรัฐโดยมิได้กำหนดไว้ชัดเจนทั้งกฎหมายหลัก และกฎหมายลำดับรองในเรื่อง โบราณสถาน ตลอดจนไม่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆว่าสถานที่ใดสมควรเป็น โบราณสถาน หรือกำหนดว่าต้องอายุเท่าใด เก่าแก่ยาวนานหรือทรงคุณค่ามากน้อยเพียงใด ย่อมกระทบต่อ สิทธิของราษฎรที่อยู่บริเวณโบราณสถาน ที่ยึดถือครองโฉนดที่ดินโดยสุจริต ซึ่งมีแนวเขตที่แน่นอนตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน อันมาจากการสำรวจรังวัดของกรมที่ดิน ตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอย่างครบถ้วน แล้วจึงจะออกเป็น โฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร อันเป็นแดนกรรมสิทธิ์โดยสุจริตอย่างสมบูรณ์แล้วนั่นเอง

ประเด็นที่สอง ปัญหาเมื่อกำหนดเขตโบราณสถานแล้วทำให้ต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ทับซ้อน โดยไม่มีค่าทดแทนให้กับราษฎร โดยพบว่ามีปัญหาว่าเมื่อมีการกำหนดเขตโบราณสถานแล้วต้องทำการเพิก ถอนที่ดินที่ทับซ้อนนั้นเสีย ซึ่งที่ดินเช่นนั้นราษฎรเป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยชอบ แต่มาถูก กำหนดเขตโบราณสถานในภายหลังและต้องถอนเพิกถอนสิทธิย่อมไม่เป็นธรรม

ตัวอย่างกรณี การประกาศเขตโบราณสถานเมืองเก่าพิษณุโลก ซึ่งตามขั้นตอนทำให้กรมธนารักษ์ พิษณุโลก ต้องดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(น.ส.ล.) ที่ดินกำแพงเมือง – คูเมืองพิษณุโลก รอบเมืองเก่าทั้งนี้ กรมธนารักษ์พิษณุโลกได้ดำเนินการโดยมุ่งเน้นการบังคับใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและ พานิชย์ มาตรา 1304(3) ว่าเป็นการดำเนินการกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะว่า กำแพงเมือง – คูเมืองพิษณุโลกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้เกิดผล คือ เพิกถอนสิทธิ ของราษฎรโดยไม่มีค่าทดแทนใดๆ อีกทั้งไม่ยอมให้การเวนคืนตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2562 ในมาตรา 7 บัญญัติ “เมื่อรัฐมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่ง สิทธิที่ดินเป็นกิจการสาธารณูปโภค ...การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์...” และ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2562 มาตรา 37 “เงินค่า ทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนเฉพาะที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของ ต้องออกจากที่ดิน..” โดยรัฐมุ่งใช้อำนาจบังคับตามกฎหมาย เพื่อใช้วิธีการประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ที่ดินกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก ให้เป็นที่ราชพัสดุแล้วเพิกถอนโฉนด ของราษฎร ทำให้ราษฎรไม่ได้ค่าทดแทนและค่าเสียหาย ย่อมไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง

ประเด็นที่สาม ปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมการทำประชาพิจารณ์กำหนดเขตโบราณสถานนั้น ตาม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. 2504 ยังไม่มีบทบัญญัติ เกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลย ไม่มีการทำประชาพิจารณ์ถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทั้งหลายเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็น ราษฎรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ราษฎรทั้งหลายในชุมชนดังกล่าว ตลอดจน ผู้นำชุมชน รวมไปถึงผู้บริหารหน่วยงานๆในจังหวัดที่ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ก็เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่ อธิบดีกรมศิลปากรตัดสินใจได้เลยตามที่อธิบดีเห็นสมควรแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งใช้ดุลพินิจตัดสินใจกำหนด เขตได้เลยตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการใช้อำนาจมหาชน เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างยิ่ง

อีกทั้งทำให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎรในชุมชน ตลอดจนก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างร้ายแรง ต่อพื้นที่ดังกล่าวได้ได้อีกด้วย

จากการศึกษาถึงปัญหากฎหมายที่เกี่ยวข้องตลอดจนได้ทราบถึงสภาพปัญหาของ โบราณสถานเสื่อมสภาพ ในปัญหาข้อกฎหมาย ที่เกิดความทับซ้อนที่ดินราษฎร กับ รัฐ ในเขต โบราณสถานว่ามีปัญหาประการใด และได้ศึกษาถึงผลกระทบของการเกิดความทับซ้อนที่ดินราษฎร กับ รัฐ ว่ามีต้องแก้ไขอย่างไร เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะแก้ไข ปรับปรุงดังนี้

1. ควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตโบราณสถาน ที่ชัดเจนแน่นอน เนื่องจากเดิม พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ.2504 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และให้มีอำนาจในการ กำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร....”

เป็นตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้อธิบดีกรมศิลปากร โดยความเห็นคณะกรรมการ มีอำนาจประกาศขึ้นทะเบียน โบราณสถาน และให้มีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดิน....”

โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเหมือนในประเทศญี่ปุ่น ที่มีหน้าที่ คอยพิจารณาตรวจสอบปัญหา และประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับงานด้านการอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า และต้องมีการรับฟังความเห็นผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากเสียงข้างมากของราษฎรในพื้นที่ด้วย ต้องทำความเข้าใจ ได้โดยการเข้าหาอธิบายรายละเอียดแต่ละบ้าน ได้โดยตรง ทั้งนี้ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ เทศบาลจะอธิบายเนื้อหาสาระสำคัญอย่างละเอียดให้เกิดความเข้าใจ และหลังรับฟังความเห็น และผลตอบรับ ทั้งของกลุ่มคนที่สนับสนุน และกลุ่มที่ไม่สนับสนุน อันจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมต่อไปได้ ที่โดยปกติแล้วผู้นำชุมชนมักเลือกที่จะให้ได้ ผู้ที่เห็นด้วยมากกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ จึงจะประกาศเป็นเขต อนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่าอย่างนี้เป็นต้น

2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องเมื่อกำหนดเขตโบราณสถานแล้วทำให้ต้องเพิกถอน โฉนดที่ดินที่ทับซ้อน โดยไม่มีค่าทดแทนให้กับราษฎร

โดยเพิ่มเติม มาตรา 7 วรรคท้าย โบราณสถานที่ได้ประกาศขึ้นทะเบียนตามมาตรา 7 แล้วหาก โบราณสถานหรือบริเวณโดยรอบนั้น มิใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินหรือทางราชการ และกรมศิลปากรมีความ จำเป็นต้องใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดินนั้นเพื่อการอนุรักษ์หรือบริหารจัดการ ให้อธิบดีศิลปากรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ มีอำนาจในการเวนคืนตามกฎหมาย ว่าด้วยพระราชบัญญัติการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ โดยให้ถือว่าการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นเพื่อการอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่ง ประวัติศาสตร์ อันเป็นเหตุในการเวนคืนตามกฎหมาย

สมควรให้ใช้การเวนคืน เพราะการยกเลิกเพิกถอนโฉนดที่ดิน ในประเทศออสเตรเลียและประเทศ นิวซีแลนด์ การเพิกถอนโฉนดจะใช้เพื่อแก้ไขความไม่สุจริต ฉ้อฉล หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น หาก รับรองโดยกฎหมายที่ดินมีโฉนดแล้วเห็นควรให้บังคับตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา

ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2562 ในมาตรา 7 บัญญัติ “เมื่อรัฐมีความจำเป็นจะต้องได้มาซึ่งสิทธิที่ดิน เป็นกิจการสาธารณูปโภค ...การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์...” และพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช 2562 มาตรา 37 “เงินค่าทดแทนสำหรับกรณี เวนคืนเฉพาะที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือน หรือสิ่งปลูก สร้างใหม่ และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจาก ที่ดิน..”

ทั้งนี้ก็เพราะว่า โฉนดที่ดิน ต้องออกโดยรัฐให้การรับรองเท่านั้นจึงจะได้เป็นโฉนดที่ดินไม่อาจทำ ออกมาใช้เอง ซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน มีขั้นตอนกำหนดไว้แน่นอน มีลำดับการ ดำเนินงานที่มีระบบระเบียบมากๆ เพราะ ประมวลกฎหมายที่ดินฯ เป็นเรื่องสิทธิในที่ดินของราษฎรที่รัฐ ต้องปกป้องและดูแลอย่างเป็นธรรม เมื่อรัฐเป็นผู้ออกให้ ถือว่ารับรองสิทธินั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่จะ มาเพิกถอนไปเฉยๆโดยไม่เสียค่าเสียหายแก่ราษฎรย่อมไม่เป็นธรรมแก่ราษฎร หากจะเพิกถอนโฉนดใน ภายหลังจากรัฐรับรองโดยสมบูรณ์ เท่ากับว่าราษฎรผู้นั้นยอมได้มาโดยสุจริต เมื่อรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ ประโยชน์ในพื้นที่ดินนั้นก็ควรต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่ราษฎรผู้ถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว อันเป็นการ กระทำการที่ไม่มุ่งประจานประโยชน์ ตลอดจนหลักความได้สัดส่วนและความยุติธรรม

3. ควรแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการมีส่วนร่วมการทำประชาพิจารณ์กำหนดเขตโบราณสถานนั้น เนื่องจากเดิมพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถาน พ.ศ. 2504 ยังไม่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมเลย ไม่มีการกำหนดให้ทำประชาพิจารณ์ ถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งหลายเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็น ราษฎรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ราษฎรทั้งหลายในชุมชน ดังกล่าวก็ตาม

ควรแก้ไขเป็นตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 7 บัญญัติว่า “ให้อธิบดีกรมศิลปากรโดยความเห็นคณะกรรมการ มีอำนาจ ประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถาน และให้มีอำนาจในการกำหนดเขตที่ดิน ตามเสียงส่วนใหญ่จากการทำ ประชาพิจารณ์ของผู้ที่อยู่ในชุมชนนั้นๆ....”

โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเหมือนในประเทศญี่ปุ่น ที่มีหน้าที่ คอยพิจารณาตรวจสอบปัญหา และประเด็นที่สำคัญเกี่ยวกับงานด้านการอนุรักษ์ในเขตอนุรักษ์กลุ่มสถาปัตยกรรมทรงคุณค่า และต้องม ีการรับฟังความเห็นผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องได้รับความยินยอมจากเสียงข้างมากของราษฎรในพื้นที่ด้วย ต้องทำความเข้าใจ ได้โดยการเข้าหาอธิบายรายละเอียดแต่ละบ้านได้โดยตรง ทั้งนี้ผู้นำชุมชนและเจ้าหน้าที่ เทศบาลจะอธิบายเนื้อหาสาระสำคัญอย่างละเอียดให้เกิดความเข้าใจ และหลังรับฟังความเห็น และผล ตอบรับ ทั้งของกลุ่มคนที่สนับสนุน และกลุ่มที่ไม่สนับสนุน อันจะส่งผลต่อการขับเคลื่อนกิจกรรมต่อไปได้ ที่โดยปกติแล้วผู้นำชุมชนมักเลือกที่จะให้ได้ ผู้ที่เห็นด้วยมากกว่า 70 เปอร์เซ็นต์ จึงจะประกาศเป็นเขต โบราณสถานของประเทศไทยอย่างนี้เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน ,การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ ฝ่ายรังวัดเพื่อ

ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง, กรุงเทพฯ : กรมที่ดิน, 2553.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ,การมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดแนวเขต

ที่ดินของรัฐ, กรุงเทพฯ : สำนักคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

อนุชาติ คงมาลัย ,กฎหมายว่าด้วยโบราณสถานและโบราณวัตถุ ,กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยกรม

ศิลปากร ,2558.

อรุณ ขยันหา ,หลักเกณฑ์และข้อจำกัดในการจัดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในสังคมไทย ,

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนคร ,2563.

สมชาติ จีงศิริอารักษ์ ,แนวความคิดในการอนุรักษ์โบราณสถาน ,วารสารศิลปกร,ฉบับที่21,ปี

2547-2548.

สิริรัตน์ มุลจันทร์,เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียนกรณี ปัญหาที่ดินทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐ กับ

ราษฎร เมืองพิษณุโลก,วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน,ปีที่11,ฉบับที่1,2561.