



ผู้ตรวจการแผ่นดิน

สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย



Anniversary of
Ombudsman Thailand
Good Governance Enhanced, Practices Advanced Globally

ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย

ISBN : 978-616-93433-1-8
พิมพ์ครั้งที่ 1 : มกราคม 2563
จำนวนพิมพ์ : 1,000 เล่ม
จัดทำโดย : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน
เลขที่ 120 อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210
โทร. 0-2141-9100
โทรสาร 0 -2143-8341

พิมพ์ที่ : บริษัท พี.เอส.กรุ๊ป (1954)
เลขที่ 12 ซอยสุกัญญกิจ แขวงบางซื่อ
เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800
โทร. 0-2587-0699, 0-2910-2950
086-475-1354
โทรสาร 0-2587-0699

เรื่องที่ 1

100 ปี...ได้ที่ดิน



กรรมสิทธิ์ คือ สิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สินผู้มีกรรมสิทธิ์ถือเป็นผู้มีสิทธิสูงสุดในทรัพย์สินนั้น โดยที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจอันสมบูรณ์สูงสุดที่บุคคลจะมีเหนือทรัพย์สินนั้น ที่ดินเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินโดย “การขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน” แต่ก่อนหน้าช่วงเวลาดังกล่าว การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะได้มาโดย “โฉนดแผนที่” “โฉนดตราจอง” หรือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” โฉนดตราจอง เดิมคือ ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็น พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 อย่างไรก็ดี กรรมสิทธิ์ในที่ดินของประชาชนอาจถูกระงับได้ ซึ่งจะต้องมีการพิสูจน์สิทธิให้ถูกต้องตามหลักกฎหมาย ดังเช่นในกรณีและผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับคำร้องเรียนจากประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตแนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากการที่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ประกาศขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกให้เป็นที่ดินราชพัสดุ และเพิกถอนโฉนดที่ดินบ้านเรือนพักอาศัยของประชาชนกว่า 433 ราย เป็นเหตุให้ เมื่อปี 2550 ประชาชนที่ได้รับผลกระทบร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก ขอให้ยกเลิกการดำเนินการดังกล่าว จังหวัดพิษณุโลกหารือกับกรมธนารักษ์ได้ข้อสรุปว่าให้จังหวัดระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ก่อน และนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการตรวจพิสูจน์สิทธิตามมาตราการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) หากตรวจพิสูจน์แล้ว พบว่าประชาชนเข้าครอบครองที่ดินที่เป็นที่ดินของรัฐ กรมธนารักษ์จะจัดให้เขาที่ดินดังกล่าวตามเงื่อนไขที่กรมศิลปากรกำหนด อย่างไรก็ดี จนถึงปัจจุบันยังไม่ได้มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิของประชาชนตามมาตราการของ ก.บ.ร. แต่อย่างใด

จากข้อมูลของสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก เมื่อปี 2553 พบว่า ที่ดินภายในจังหวัดพิษณุโลก มีการออกเอกสารสิทธิ 2 ประเภท คือ การออกโฉนดแผนที่ ตามพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ เมื่อปี 2444 และการออกโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก และในพื้นที่แนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก มีเจ้าของที่ดินผู้ถือโฉนดที่ดินที่ออกจากโฉนดตราจอง จำนวน 353 แปลง และออกจากเอกสารหลักฐานอื่น 233 แปลง

ในทางประวัติศาสตร์ กำแพงเมืองพิษณุโลกสร้างขึ้นในสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ และได้มีการรื้อถอนป้อมกำแพงเมืองออกไปจนสิ้นสภาพ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ปัจจุบันมีสภาพเป็นอาคารพาณิชย์และบ้านเรือนอยู่อาศัย แต่กรมธนารักษ์พิจารณาเห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองเป็นสิ่งก่อสร้างเพื่อป้องกันการรุกรานของข้าศึกในสงคราม ซึ่งเป็นการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (3) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติว่ากำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ กรมธนารักษ์จึงขอหารือความเห็นทางกฎหมายจากคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า กำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกสร้างขึ้นในสมัยที่ยังมิได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในสมัยนั้นเป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จที่ให้ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ การใช้ประโยชน์ใด ๆ ย่อมเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ และเมื่อได้มีการออกโฉนดตราจองเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ราษฎรย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติรับรองโฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์” แล้ว ที่มีมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ประเภทหนึ่ง ดังนั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวย่อมไม่เสียไป ส่วนการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดหรือไม่ ต้องพิจารณาว่ารัฐเคยใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือไม่ ถ้ารัฐยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ย่อมไม่ถือเป็นที่ดินของรัฐหรือหากเป็นที่รกร้าง และรัฐปล่อยให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์และรับรองสิทธิด้วยการออกโฉนดตราจองให้ราษฎรย่อมได้สิทธิในที่ดินนั้น





อย่างไรก็ดี สำนักงานธรรมาภิบาลจังหวัดพิษณุโลก เห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองเคยถูกใช้ในราชการบ้านเมืองมาก่อน แม้กำแพงเมืองบางส่วนสันสภาพลง แต่ไม่ทำให้สถานะทางกฎหมายของที่ดินสิ้นสุดตามลงไปด้วย และต่อมาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ได้บัญญัติ

รับรองสถานะของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประกอบกับข้อเท็จจริง พบว่า ยังมีโฉนดที่ดินจำนวนมากในเขตกำแพงเมืองและคูเมืองที่ออกหลังการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ซึ่งเท่ากับเป็นการออกโฉนดทับที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ปัจจุบันกรมธนารักษ์และสำนักงานธรรมาภิบาลจังหวัดพิษณุโลกยังไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้แต่อย่างใด

ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสานเพื่อตรวจสอบเอกสารสิทธิในที่ดินในอำเภอเมืองพิษณุโลกกับสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก พบว่า มีหลักฐานระวางแผนที่ที่จัดทำขึ้นในปี ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) เพื่อใช้ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งปรากฏแนวเขตที่ดินกำแพงเมืองเก่าในทุกระวางอย่างชัดเจน และจากการตรวจสอบระวางแผนที่ดังกล่าวโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์แปลงพิกัดเพื่อซ้อนภาพกับแผนที่รูปแปลงที่ดินในระบบปัจจุบัน ไม่พบว่ามีที่ดินของประชาชนทับซ้อนกับแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกตามระวางแผนที่ ฉบับ ร.ศ. 122 แต่อย่างใด ทั้งนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า การประกาศแนวเขตกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลกตามผลการวิเคราะห์จากร่องรอยหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่หลงเหลืออยู่ เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน ไม่อาจนำมาใช้เพื่อกำล้งสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ได้รับมาโดยชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น การประกาศแนวเขตที่ราชพัสดุบริเวณแนวกำแพงเมืองและคูเมืองพิษณุโลก จึงควรยึดตามแนวเขตที่ปรากฏในระวางแผนที่ ฉบับ ร.ศ. 122 เพื่อมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายได้

มูลเหตุของปัญหาตามกรณีข้างต้น เห็นได้ว่า เป็นผลมาจากการที่หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลเอกสารที่แตกต่างกัน และต่างถือหลักการทำงานตามหน้าที่ความรับผิดชอบ แต่ละหน่วยงานจึงมีความเห็นที่แตกต่างกันจนไม่อาจนำไปสู่ข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบบานปลายจนนำมาสู่การร้องเรียนจึงจำเป็นต้องมีหน่วยงานกลางเช่นผู้ตรวจการแผ่นดินเข้ามาทำหน้าที่ประสานงาน และแสวงหาพยาน เอกสาร หลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นที่ยุติ ซึ่งในกรณีดังกล่าวต้องอาศัยเอกสารหลักฐานจำนวนมาก และเอกสารบางประเภทเป็นเอกสารหายาก แต่ต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบและรอบด้าน โดยต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐและสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วยความเป็นกลางและเป็นธรรม เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้โดยเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย