

บทคัดย่อ

กระทรวงการคลังถือว่า กำแพงเมือง-คูเมือง เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นใช้เป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกรานมาเมื่อหลายร้อยปีเข้าลักษณะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามนัยมาตรา 1304(3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ กรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ตามนัยมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 จากข้อมูลการสำรวจและวิเคราะห์ทางวิชาการของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปรากฏว่ามีชุมชนเมืองโบราณทั่วประเทศอยู่มากกว่า 900 แห่ง กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานผู้มีหน้าที่ปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ที่ราชพัสดุ แทนกระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์ ได้นำข้อมูลชุมชนเมืองโบราณดังกล่าวมาศึกษาเพื่อกำหนดขอบเขต ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2534 โดยปัจจุบันได้กำหนดขอบเขตกำแพงเมือง - คูเมือง แล้วกว่า 200 แห่ง แต่กรมธนารักษ์ก็ยังไม่สามารถบริหารจัดการในพื้นที่ได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย กล่าวคือ นอกจากจะถูกต่อต้านจากราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ทับซ้อนบนที่ดินกำแพงเมือง - คูเมืองดังกล่าวแล้ว บางแห่งยังมีความเห็นขัดแย้งกับกรมศิลปากรหน่วยงานที่มีอำนาจรักษาการตามกฎหมายโบราณสถานอีกด้วย

ผลการวิจัยพบว่า 1) สถานะทางกฎหมายของกำแพงเมือง - คูเมือง โบราณ หากได้สิ้นสภาพไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นป้อมปราการเพื่อป้องกันศัตรูเป็นเวลานาน ก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ใช้บังคับ กรณีอ้างกฎหมายดังกล่าวมาบังคับใช้ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง แต่หากกำแพงเมือง - คูเมือง ที่สิ้นสภาพการใช้ประโยชน์ โดยยังไม่มีประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งยังไม่มีบุคคลใดได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์โดยชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาเมื่อทางราชการได้เข้าหวงห้ามครอบครองถือเป็นที่หลวงต่อเนื่องตลอดมากรณีที่ดินนั้นจึงจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและเป็นที่ราชพัสดุ 2) สำหรับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมปรากฏว่าเมื่อกรมธนารักษ์ได้กำหนดขอบเขตกำแพงเมือง- คูเมือง ทับซ้อนที่ดินของราษฎรทั้งที่มีเอกสารสิทธิและยังไม่มีเอกสารสิทธิ ได้ส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของราษฎรในด้านต่างๆ เช่น กรณีการนำที่ดินไปจำนอง ค้ำประกันเงินกู้ หรือซื้อขายเพื่อทำธุรกรรมกับธนาคารไม่ได้ หรืออาจทำได้แต่ได้ในราคาที่ลดลงจากเดิม ส่วนการขายพื้นที่ทำกิน หรืออยู่อาศัย ไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากขัดกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ราษฎรส่วนใหญ่ไม่มีทรัพย์สินอื่น หรือเงินลงทุน บางรายไม่มีเงินทุนมากพอที่จะไปหาที่อยู่แห่งใหม่ โดยมีที่ดินอยู่เพียงแห่งเดียว มีอาชีพรับจ้าง ค้ำขาย จะได้รับความเดือดร้อนหาที่อยู่อาศัยและที่ทำกินใหม่ หากต้องโยกย้ายออกไปจากที่อยู่อาศัยหรือที่ทำกินเดิมที่ถือครองกันมานานตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย

จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหา คือ ควรยกเลิกโครงการสำรวจการกำหนดขอบเขตกำแพงเมือง-คูเมืองโบราณ ที่ยังไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ โดยดำเนินโครงการเฉพาะเมืองที่มีสถานะชัดเจนว่าเป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น การดำเนินโครงการควรทำการประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรในพื้นที่ทราบอย่างทั่วถึง ชี้แจงให้ราษฎรเข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของโครงการตลอดจนผลกระทบต่อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของราษฎรและประโยชน์โดยรวมที่ชุมชนท้องถิ่นจะได้รับ ส่วนปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินแม้ว่ากำแพงเมือง-คูเมือง จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุชัดเจนแล้ว โดยกรมธนารักษ์บริหารจัดการจัดให้ราษฎรอยู่อาศัยชั่วคราวตามเงื่อนไขของกรมศิลปากร ซึ่งไม่สามารถอนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินได้อย่างมั่นคง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงควรจัดทำแผนงานโครงการ รองรับการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้มีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงและยั่งยืน กรณีหากมีความจำเป็นจะฟื้นฟูบูรณะกำแพงเมือง-คูเมืองขึ้นในอนาคตโดยเฉพาะในขณะที่สถานะของกำแพงเมือง-คูเมืองส่วนใหญ่ยังไม่ได้ตรวจสอบยืนยันให้ชัดเจนว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ แก่ไหน เพียงใด สมควรให้เป็นหน้าที่ของกรมศิลปากรซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายโบราณสถาน พิจารณาเข้าดำเนินการคุ้มครองดูแลพื้นที่ตามอำนาจหน้าที่ก่อน โดยประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมธนารักษ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง อำเภอแห่งท้องที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และกรมที่ดิน เข้าร่วมบูรณาการดูแลรักษาให้เป็นไปตามกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานถือปฏิบัติต่อไป

Abstract

The Ministry of Finance holds that ancient city walls and moats are manmade constructions that were built hundreds of years ago and were used as fortifications to protect against potential invaders. As such, they fall into the category of constructions used for the benefit of the state. Clause 1304(3) of the Civil and Commercial Code states that property for special use to the state, such as fortresses or other military buildings, are state property, and under clauses 4 and 5 of the State Property Act (B.E. 2518), the Ministry of Finance holds the rights to all state property. A survey and analysis report by researchers at Chulalongkorn University revealed that there are more than 900 ancient city ruins around the country. Following a Cabinet resolution of 12 February 1991, the Treasury Department, as the agency in charge of administering, maintaining and utilizing state property on behalf of the Ministry of Finance, began studying the information on ancient city ruins and archeological sites in order to establish the boundaries of the state property. At present, the Treasury Department has set the boundaries of ancient city walls and moats in more than 200 places but is not able to manage this state property efficiently because of opposition from citizens who have been using or occupying some of the areas, and also due to conflicts with the Fine Arts Department, which has a legal right to oversee these properties under the Archeological Sites, Ancient Artifacts, Art Objects and Museums Act.

The research findings indicated that 1) As for the legal status of the ancient city walls and moats, if they are no longer useful as fortifications and have not been used for national defense for a long time, since before Section 4 of the Civil and Commercial Code came into effect, then it is not relevant and valid to cite that law, which was not intended to be a retroactive one. However, in cases where no citizens had made use of the unused ancient city walls and moats and no one had been granted legal ownership rights to the property, and the government had in due time forbidden private ownership and declared the ancient walls/moats to be state property and taken possession of them ever since, then in that case the land on which the ancient city walls/moats are located should be considered public property of the state to be used specifically for the good of the state, which is, in other words, state property. 2) As for the socio-economic impact, when the boundaries for ancient city walls and moats set by the Treasury

Department overlapped with land occupied by people, whether they owned title deeds to the property or not, it had an impact on the people's lives in various ways. For instance, if they wanted to mortgage the property, use it as collateral for a loan, or sell it, they could not, or if they could they could only get a much lower value than expected. They could not expand their house, business or farm because of the legal complication. Most of the people in question did not own other property or have sufficient capital to invest in another business, and some could not afford to find a new place to live. If they had been living on the ancient city wall area since their grandparents' time, had no other home and were low-income wage-earners or small-scale vendors, it would be a serious hardship for them to try to find a new home.

The researcher recommends that to address this problem the Treasury Department should cease its surveying work to establish the boundaries of additional ancient city walls and moats that have not yet been registered as state property, and should only continue the project in those places that have already been clearly declared as state property. When undertaking the survey project, the Treasury Department officials should thoroughly inform all the citizens in the area and explain to them the objectives of the project and how it might affect their property ownership rights as well as the common benefits that would be construed on the community from the project. As for the problem of use of the land, even though ancient city walls and moats have been clearly declared to be state property, the Treasury Department has allowed citizens to continue to occupy some of the areas temporarily following the same conditions as the Fine Arts Department, but the Treasury Department cannot allow the people to live there permanently and make their livings there in a secure way. Therefore, the relevant government agencies should form a plan to relocate these people to a new place where they can live securely and sustainably. If it becomes necessary to restore the ancient city walls and moats in the future, especially in the many areas where inspections have not yet been made to determine exactly where the boundaries of the state property lie, it should be the responsibility of the Fine Arts Department to undertake any such restorations following its authority under the Archeological Sites, Ancient Artifacts, Art Objects and Museums Act. The Fine Arts Department should have the authority to protect and oversee all the ancient city walls and moats, and to undertake restorations as necessary in coordination with the Treasury Department, the Department of Public Works and Town and

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

Country Planning, the District Offices, the local administrative organizations in each area and the Land Department, following their respective legal jurisdictions.