



คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักสอบสวน ๓

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่..๒๖๘๕/๒๕๖๖..

เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่..๑๒๔๓/๒๕๖๘

วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๘

๑. ผู้แจ้ง/ผู้ร้องเรียน

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๒. ผู้ถูกร้องเรียนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ กระทรวงวัฒนธรรม

๒.๒ กรมศิลปากร

๒.๓ กรมธนารักษ์

๒.๔ กรมป่าไม้

๒.๕ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๒.๖ จังหวัดสุโขทัย

๒.๗ สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย

๒.๘ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

๒.๙ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัย

๒.๑๐ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย

๒.๑๑ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุโขทัย

๒.๑๒ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย

๓. ประเด็นเรื่องร้องเรียน

กรณีการแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘

๔. ข้อเท็จจริง

๔.๑ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองสุโขทัย) เนื้อที่ ๔๐,๐๐๐ ไร่ ซึ่งกรมศิลปากรเป็นผู้นำส่งขึ้นทะเบียนตามหนังสือหน่วยศิลปากรที่ ๓ สุโขทัย ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๑ นั้น เป็นการนำที่ดินตามประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยมิได้มีการตรวจสอบแนวเขตให้ปรากฏแน่ชัด จึงก่อให้เกิดปัญหาการทับซ้อน

สำเนาถูกต้อง

ศรีบุญญา

(นางสาวศรีบุญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ของที่ดิน...

ของที่ดินหลายประเภท ส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน ราชการ รวมถึงราษฎรที่อาศัยและได้แจ้งสิทธิการครอบครองที่ดินอยู่ก่อนประกาศเป็นพื้นที่อุทยาน ประวัติศาสตร์สุโขทัย ซึ่งแนวเขตของที่ดินแต่ละประเภทยังไม่ปรากฏแนวเขตที่ชัดเจน รวมถึงขาดการบูรณาการ กำกับดูแลการใช้ประโยชน์ ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือในการบูรณาการจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในระยะยาว อันเป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ) ดำแหน่งในขณะนั้น จึงหยิบยกกรณีปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียน ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย) เพื่อพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงโดยไม่มีการร้องเรียน (Own Motion) และรับกรณีดังกล่าว เป็นเรื่องร้องเรียนเพื่อพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงอย่างเป็นระบบ

๔.๒ ปัญหาอุปสรรคในการแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ ปรากฏดังนี้

๔.๒.๑ กระบวนการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุมีขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาในการ ดำเนินการ ประกอบกับพื้นที่โบราณสถาน วัด และที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงานราชการ และแต่ละส่วนราชการมีกฎหมายใช้บังคับตาม ภารกิจ ดังนั้น จึงต้องมีการรังวัดพื้นที่ของแต่ละส่วนราชการให้ชัดเจนว่า บริเวณใดใช้ประโยชน์โดยสภาพ ในปัจจุบัน และบริเวณใดใช้ประโยชน์โดยสภาพตามข้อเท็จจริงในอดีต ซึ่งยังคงมีบางส่วนราชการที่ไม่สามารถ ชี้ชัดได้ว่าแนวเขตแต่ละส่วนที่ใช้ประโยชน์มีเนื้อที่และขอบเขตเพียงใด

๔.๒.๒ ในระยะเริ่มแรกที่กรมศิลปากรจัดตั้งโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ได้มีการทำแผนการโยกย้ายบ้านเรือนราษฎรและศาสนสถานที่ปลูกสร้างทับอยู่บนโบราณสถานไปยังพื้นที่ ที่ไม่มีผลกระทบต่อโบราณสถาน โดยมีการนำเงินงบประมาณไปจ่ายค่าชดเชยให้แก่ราษฎร แต่สำนักศิลปากร ที่ ๖ สุโขทัย ไม่มีรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับการย้ายชุมชนดังกล่าวที่ชัดเจนเพียงพอที่สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ สุโขทัยจะสามารถนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาเพิกถอนแนวเขตเนื้อที่ชุมชนออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุได้

๔.๒.๓ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลก สำนักศิลปากร ที่ ๖ สุโขทัย จึงต้องกันแนวเขตที่ดินออกจากตัวโบราณสถานเพื่อเป็นเขตกันชนป้องกันไม่ให้ประชาชนเข้าไป ใกล้โบราณสถานและทำลายโดยไม่เจตนา ซึ่งอาจจะมีบ้างที่เข้าไปในที่ดินของประชาชน แต่หากสำนักศิลปากร ที่ ๖ สุโขทัย ไม่กันแนวเขตอาจส่งผลให้ความเป็นเมืองรุกล้ำเข้ามาในพื้นที่มรดกโลก และอาจเป็นสาเหตุให้ องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ยกเลิกการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกได้

๔.๒.๔ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องอาศัยการอำนวยการในระดับนโยบาย และการ สนับสนุนงบประมาณและบุคลากรจากหน่วยงานส่วนกลาง เพื่อที่หน่วยงานระดับภูมิภาคจะได้ปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างรวดเร็วและผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากส่วนกลาง รวมถึงควรพิจารณาเพิกถอนแนวเขต ตามระดับความเข้มข้นของปัญหา โดยเริ่มจากจุดที่กระทบต่อสิทธิของประชาชนก่อน ส่วนแปลงอื่น ๆ ดำเนินการไปตามความเหมาะสม

สำเนาถูกต้อง

ศรัณญา

(นางสาวศรัณญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๔.๓ ข้อมูล...

#### ๔.๓ ข้อมูลด้านพื้นที่

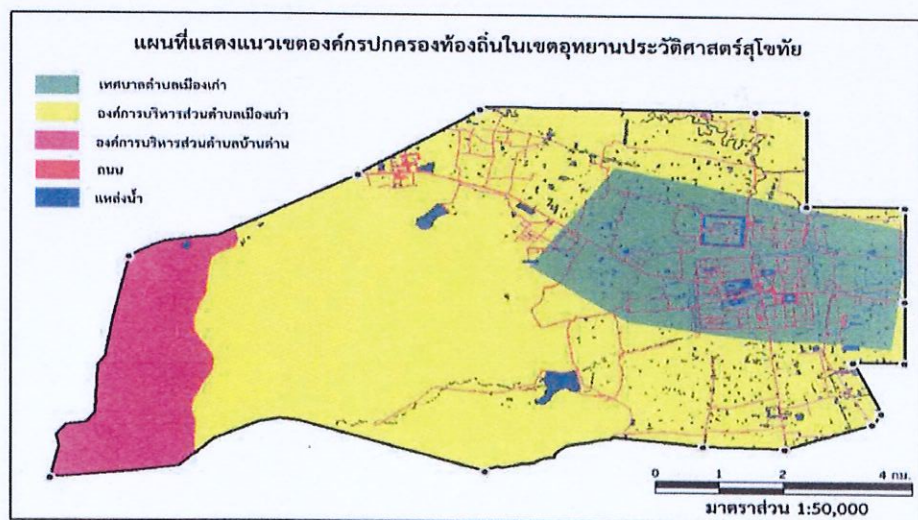
๔.๓.๑ กรมศิลปากร ได้มีประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนโบราณวัตถุสถานสำหรับชาติ เนื้อที่ ๒,๐๕๐ ไร่ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๙๘ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๒ และประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เนื้อที่ประมาณ ๗๐ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๔๓,๗๕๐ ไร่ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๑๑๒ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๘

๔.๓.๒ ต่อมากรมศิลปากรได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามหนังสือหน่วยศิลปากรที่ ๓ สุโขทัย ที่ ศร ๐๗๐๔/๖๒ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๑ เนื้อที่ ๔๐,๐๐๐ ไร่ ระบุการใช้ประโยชน์ในทางราชการ เป็นโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย) ตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย

๔.๓.๓ องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) โดยคณะกรรมการมรดกโลกแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและทางธรรมชาติ ได้ประกาศในการประชุม ณ กรุงคาร์เธจ ประเทศตูนิเซีย ให้อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ครีส์ชนาลัย กำแพงเพชร เป็นมรดกโลก เมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๓๔ ในลำดับที่ ๕๗๔ เนื่องจากหลักฐานที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงผลงานอันล้ำเลิศทางสถาปัตยกรรมไทยโบราณเป็นประจักษ์พยานของความรุ่งเรืองในอดีต แสดงให้เห็นถึงภูมิปัญญาและประวัติศาสตร์การก่อตั้งประเทศ

๔.๓.๔ พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามที่ได้ประกาศกำหนดขอบเขต ๔๓,๗๕๐ ไร่ ครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนี้

๑) พื้นที่ในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่น ๓ แห่ง ได้แก่ เทศบาลตำบลเมืองเก่า (พื้นที่สีเขียว เนื้อที่ ๘,๖๓๗ ไร่) องค์การบริหารส่วนตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองสุโขทัย (พื้นที่สีเหลือง เนื้อที่ ๓๐,๖๘๗ ไร่) และองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านด่าน อำเภอบ้านด่านลานหอย (พื้นที่สีชมพู เนื้อที่ ๔,๔๒๕ ไร่)



ภาพที่ 4 แผนที่แสดงเนื้อที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยในแต่ละองค์กรปกครองท้องถิ่น

สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

(นางสาวศรัญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๒) พื้นที่...

๒) พื้นที่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง (กรมป่าไม้) และเขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ๒ แห่ง ได้แก่

| พื้นที่                                                                                                            | พื้นที่ |        |        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------|--------|
|                                                                                                                    | ตร.กม.  | ไร่    | ร้อยละ |
| อุทยานแห่งชาติรามคำแหง (พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาหลวงให้เป็นอุทยานแห่งชาติรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๒๓)           | ๓๐.๕๒   | ๑๙,๐๗๕ | ๔๓.๖๑  |
| ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง (กฎกระทรวงฉบับที่ ๑,๒๒๗ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗) | ๓.๒๑    | ๒,๐๐๖  | ๔.๕๘   |
| พื้นที่นอกเขตอุทยาน/นอกป่าสงวน                                                                                     | ๓๖.๒๗   | ๒๒,๖๖๙ | ๕๑.๘๑  |
| รวม                                                                                                                | ๗๐.๐๐   | ๔๓,๗๕๐ | ๑๐๐.๐๐ |



๓) พื้นที่ที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) โดยกรมที่ดิน จำนวน ๑๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๐,๑๐๒-๓-๙๐.๔ ไร่ (หากหักเนื้อที่ น.ส.ล. แปลงทุ่งพระบาทน้อยแปลงที่ ๓-๕ แล้ว เหลือเนื้อที่ น.ส.ล. ๑,๐๑๗-๓-๓๓.๔ ไร่) ได้แก่

| ที่ | น.ส.ล.  | ชื่อที่ดินสาธารณะ                           | หมู่ที่ | ตำบล      | เนื้อที่ | วันที่ออกเอกสารสิทธิ |
|-----|---------|---------------------------------------------|---------|-----------|----------|----------------------|
| ๑   | สท ๐๓๓๑ | สำนักงานเทศบาลเมืองเก่า (ที่ทำการ/สำนักงาน) | ๓       | เมืองเก่า | ๒-๑-๒๔.๒ | ๓๑ ก.ค. ๒๕๓๗         |
| ๒   | สท ๐๓๘๕ | สถานีอนามัยเมืองเก่า (ก.การคลัง)            | ๓       | เมืองเก่า | ๔-๓-๒๕   | ๑๒ พ.ค. ๒๕๔๑         |
| ๓   | สท ๐๔๒๔ | โรงเรียนบ้านวังตะคร้อ (ก.การคลัง)           | ๔       | เมืองเก่า | ๘-๓-๙๖   | ๖ ก.ย. ๒๕๔๒          |
| ๔   | สท ๐๔๒๕ | โรงเรียนบ้านปากคลอง (ก.การคลัง)             | ๕       | เมืองเก่า | ๖-๓-๔๗   | ๖ ก.ย. ๒๕๔๒          |

สำเนาถูกต้อง

ศรัญญา

(นางสาวศรัญญา เจ๊ะหมัด)

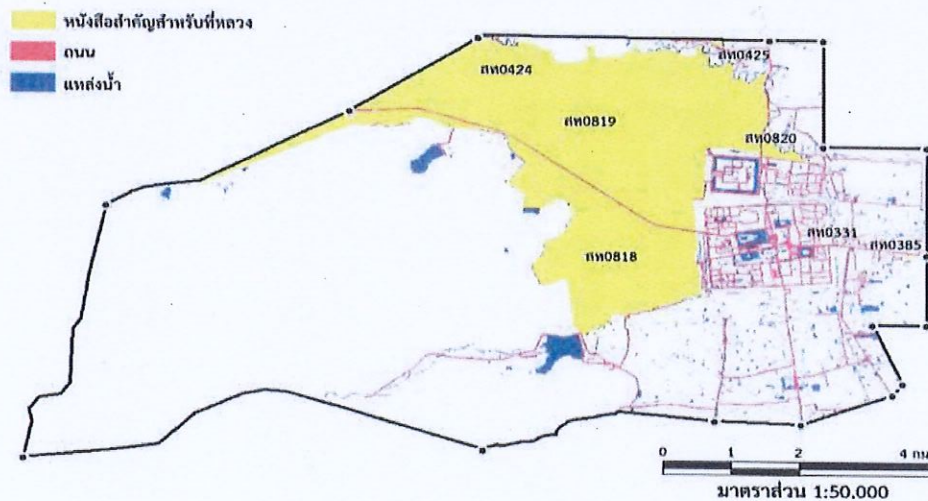
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ที่...

| ที่ | น.ส.ล.  | ชื่อที่ดินสาธารณะ                                                                                | หมู่ที่ | ตำบล      | เนื้อที่   | วันที่ออกเอกสารสิทธิ |
|-----|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|------------|----------------------|
| ๕   | สท ๐๘๑๘ | ทุ่งพระบาทน้อยแปลงที่ ๓ (ก.มหาดไทย)                                                              | ๑๐      | เมืองเก่า | ๓,๐๙๘-๐-๗๕ | ๒ ธ.ค. ๒๕๔๘          |
| ๖   | สท ๐๘๑๙ | ทุ่งพระบาทน้อยแปลงที่ ๔ (ก.มหาดไทย)                                                              | ๑๐      | เมืองเก่า | ๕,๙๔๑-๑-๙๕ | ๒ ธ.ค. ๒๕๔๘          |
| ๗   | สท ๐๘๒๐ | ทุ่งพระบาทน้อยแปลงที่ ๕ (ก.มหาดไทย)                                                              | ๓       | เมืองเก่า | ๔๕-๑-๘๗    | ๒. ธ.ค. ๒๕๔๘         |
| ๘   | สท ๑๑๓๐ | โรงเรียนลิไทพิทยาคม                                                                              | -       | เมืองเก่า | ๔๗-๐-๑๒.๑  | -                    |
| ๙   | สท ๑๑๓๔ | พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติรามคำแหง                                                                    | -       | เมืองเก่า | ๑๔-๒-๐๕    | -                    |
| ๑๐  | สท ๑๑๓๕ | สถานีตำรวจภูธรเมืองเก่า (ที่ทำการ/สำนักงาน)                                                      | -       | เมืองเก่า | ๒-๒-๖๕.๔   | -                    |
| ๑๑  | สท ๑๑๑๘ | กำแพงเมือง-คูเมือง สุโขทัย<br>สนง. อนุรักษ์พื้นที่สุโขทัยนำไปจัดทำโครงการ<br>อนุรักษ์เอื้อราษฎร์ | -       | เมืองเก่า | ๙๐๕-๒-๑๔.๔ | -                    |
| ๑๒  | สท ๑๑๔๖ | กรมทางหลวง                                                                                       | -       | -         | ๒๕-๐-๔๔.๓  | -                    |

เพิกถอน  
เนื้อที่แล้ว

แผนที่แสดงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย



#### ๔) การถือครองที่ดินของประชาชนในพื้นที่

๔.๑) ก่อนการประกาศเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมีการออกเอกสารสิทธิ (น.ส. ๓ /โฉนดที่ดิน) ประมาณ ๖,๐๐๐ ไร่

๔.๒) ภายหลังประกาศเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ในพื้นที่นอกเขตกำแพงเมืองสุโขทัยมีการออกโฉนดที่ดิน แบ่งออกเป็น ๕ ราว จำนวน ๓๕๖ แปลง และภายในกำแพงเมืองสุโขทัยมีการออกโฉนดที่ดินจำนวน ๑ แปลง (วัดตระพังทอง เนื้อที่ ๔๙ ไร่ )

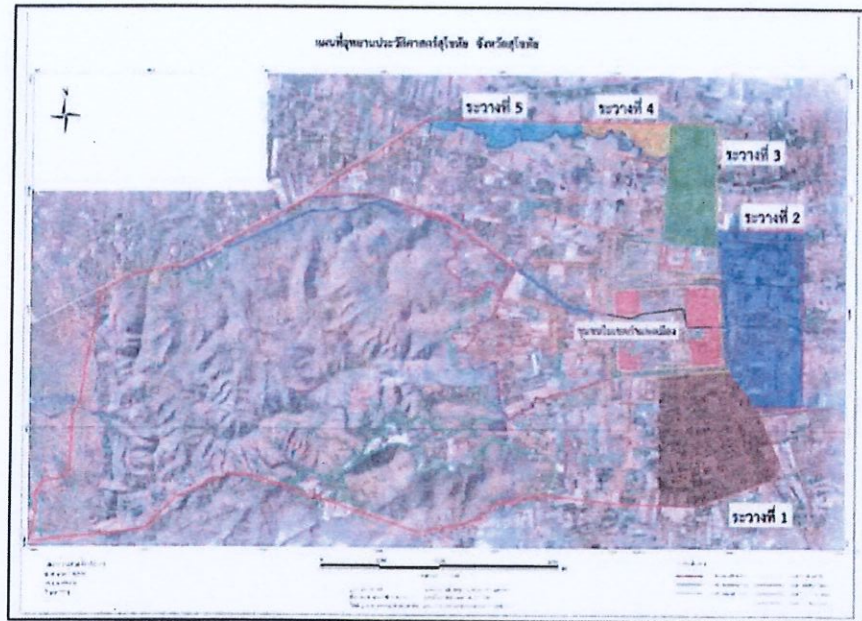
สำเนาถูกต้อง

ศรีบุญญา

(นางสาวศรีบุญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ภาพที่ ๘



ภาพที่ 8 พื้นที่ด้านนอกกำแพงเมือง ที่มีเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนด แบ่งออกเป็น 5 ราว จำนวน 356 แปลง

๔.๓) พื้นที่ภายในกำแพงเมืองสุโขทัย (๑,๕๓๑ ไร่) เป็นพื้นที่โบราณสถาน (๙๔๓.๕ ไร่) และพื้นที่ชุมชน (๕๘๗.๕ ไร่) ๔ ชุมชน ประกอบด้วย

- ชุมชนรามใหญ่ มีแปลงที่ดิน ส.ค. ๑ จำนวน ๑๐๗ แปลง
- ชุมชนสุโขทัยนคร ๑ สุโขทัยนคร ๓ และชุมชนบ้านเหนือ มีแปลงที่ดิน ส.ค. ๑ จำนวน ๕๕๐ แปลง
- ชุมชนบ้านใหม่ตระพังทองและชุมชนบ้านไต้ มีแปลงที่ดิน ส.ค. ๑ จำนวน ๓๐๐ แปลง
- ชุมชนรามเล็ก มีแปลงที่ดิน ส.ค. ๑ จำนวน ๖๒ แปลง



ภาพที่ 7 แสดงตำแหน่งชุมชนในเขตกำแพงเมืองสุโขทัย

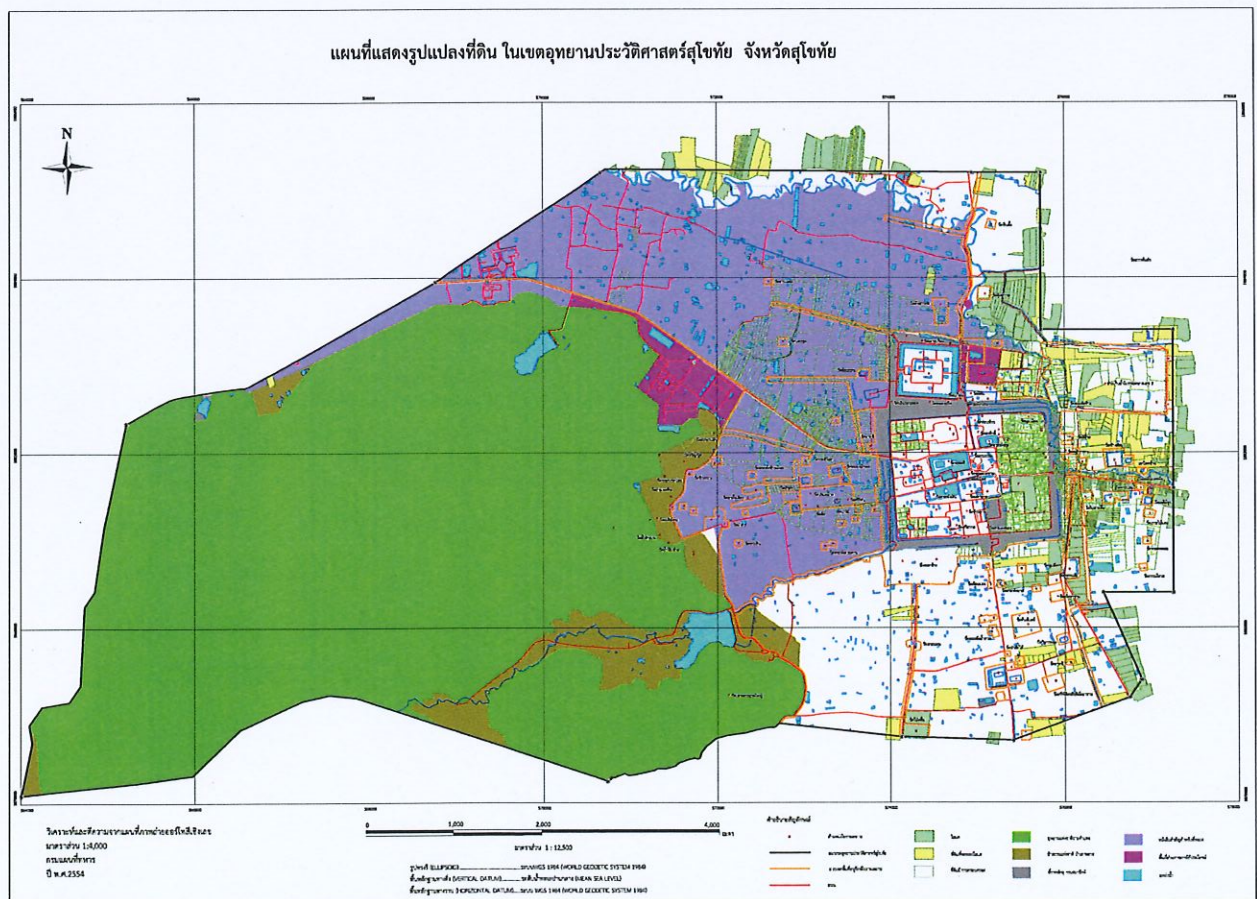
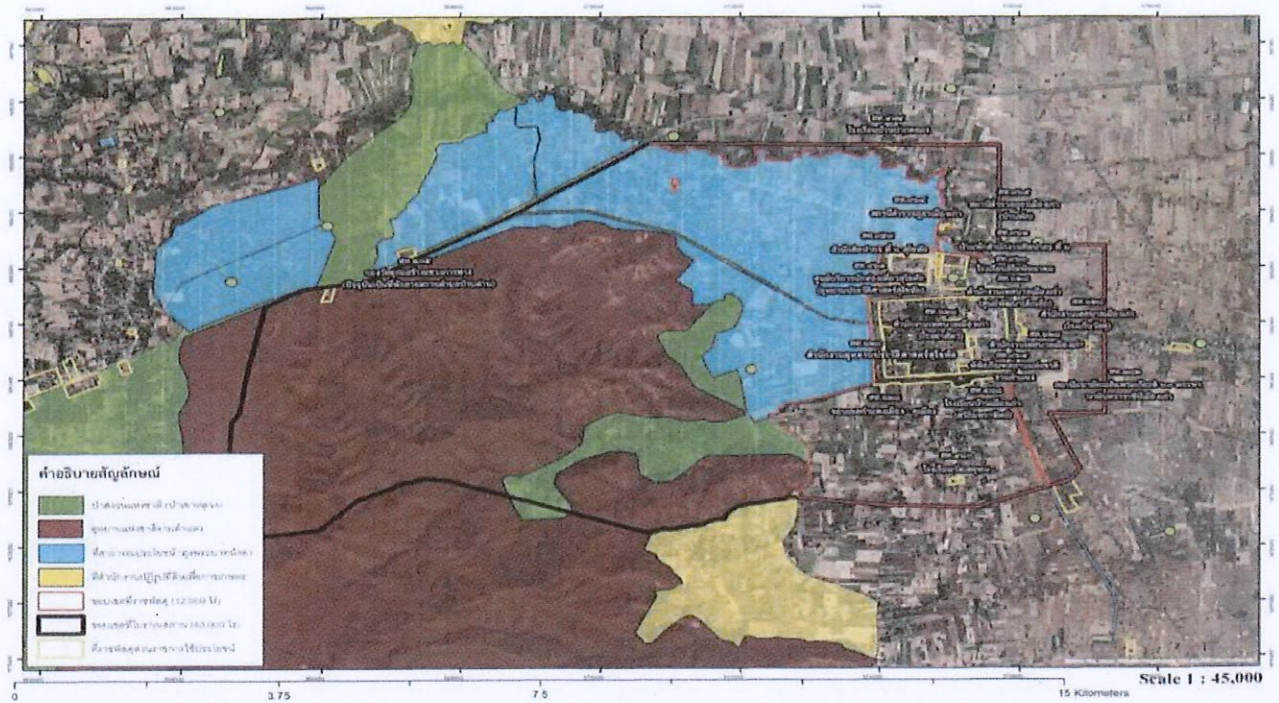
สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

(นางสาวศรีอยุธยา เจ๊ะหมัด)  
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/แผนที่แสดง...

แผนที่แสดงพื้นที่ประเภทต่าง ๆ ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท ๖๒๘



สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

(นางสาวศรีอยุธยา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๕.๕ แนวทางการ...

#### ๔.๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

การประชุมของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ และเมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๖ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ) ตำแหน่งในขณะนั้น ได้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะเป็นเรื่องราวเรียนเลขดำที่ ๒๒๒๗/๒๕๖๓ เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๒๓๒๔/๒๕๖๖ มีความเห็นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย โดยให้กำหนดพื้นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ ที่ขึ้นทะเบียนไว้ ๔๐,๐๐๐ ไร่ ออกเป็น ๔ ชั้น ดังนี้

ชั้นที่ ๑ คือ พื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นพื้นที่ราชพัสดุ โดยสมบูรณ์ โดยให้กรมธนารักษ์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยดำเนินการสำรวจและรังวัดแนวเขตที่ดิน และจัดทำแผนที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ รวมถึงดำเนินการทำทะเบียนทั้งในส่วนของที่ดินและอาคาร

ชั้นที่ ๒ คือ พื้นที่โบราณสถาน วัด และที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้จังหวัดสุโขทัย สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัย สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุโขทัย ร่วมกันสำรวจแนวเขตและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในส่วนนอกเหนือจากพื้นที่ชั้นแรกให้ชัดเจน และในกรณีนี้กรมศิลปากรต้องดำเนินการทั้งในส่วนพื้นที่โบราณสถาน คูเมือง กำแพงเมือง และพื้นที่เขตอรัญญิกที่ให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเมื่อทะเบียนพื้นที่และทะเบียนราษฎรมีความชัดเจน จะเป็นประโยชน์ต่อกรมธนารักษ์ในการจัดพื้นที่ให้ต่อไป (โครงการธนารักษ์เอื้อราษฎร)

ชั้นที่ ๓ เมื่อได้ข้อมูลชั้นที่ ๑ ประกอบกับข้อมูลชั้นที่ ๒ ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยนำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาเพิกถอนหรือปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ โดยปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุให้คงไว้เฉพาะที่มีการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ สำหรับพื้นที่ที่ส่วนราชการไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ ผู้มีเอกสารสิทธิอาจเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อขอก่อนดินต่อไป

ชั้นที่ ๔ คือ การพิจารณาออกเอกสารสิทธิภายหลังการปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุแล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยเป็นผู้ดำเนินการ โดยในส่วนของวัดหากมีหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าทำประโยชน์เป็นวัดมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อาจขอก่อนเอกสารสิทธิได้ แม้ไม่มีการแจ้ง ส.ค. ๑ สำหรับในส่วนประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นรายกรณี โดยคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) หรืออาจขอก่อนเอกสารสิทธิตามโครงการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

๔.๕ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เข้าร่วมกิจกรรมการขับเคลื่อนแนวทางด้านและลดการทุจริตด้วยกลไกสหยุค พื้นที่ภาค ๖ จังหวัดสุโขทัย ภายใต้โครงการด้านและลดทุจริตด้วยกลไกสหยุค เฉพาะกรณีพื้นที่เสี่ยงต่อการทุจริต (STRONG : Together against Corruption – TaC) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งจัดโดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในที่ประชุมได้หารือข้อตกลงร่วมในประเด็นความเสี่ยงต่อการทุจริตด้านการบุกรุกพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย (การบริหารจัดการพื้นที่มรดกโลกทางวัฒนธรรม) ซึ่งในที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นควรให้ทุกหน่วยงานเร่งรัดดำเนินการ

สรุป

ตามแนวทางแก้ไขปัญหที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้จัดแบ่งพื้นที่เป็น ๔ ชั้น และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยสำนักส่งเสริมและบูรณาการการมีส่วนร่วมด้านทุจริต ในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการจะติดตามความคืบหน้าของการนำข้อตกลงไปดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การถอนหมุดประเด็นความเสี่ยงการทุจริตต่อไป

๔.๖ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ได้มีการประชุมหารือการแก้ไขปัญหที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง – คูเมืองสุโขทัย) ร่วมกับกรมศิลปากร กรมที่ดิน สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖ ณ ห้องประชุม สคทช. ๑ ชั้น ๒๐ อาคารอารีย์ ฮิลล์ และระบบอิเล็กทรอนิกส์ (E-Meeting) โดยที่ประชุมได้มีมติเป็นไปในทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสรุป ดังนี้

๔.๖.๑ ให้กรมศิลปากรตรวจสอบและยืนยันข้อมูลว่า ที่ดินของผู้ร้องเรียนตามเรื่องร้องเรียนเลขคำที่ ๒๒๒๗/๒๕๖๔ เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๒๓๒๔/๒๕๖๖ อยู่ในพื้นที่ที่มีการจ่ายค่าชดเชยค่ารื้อถอน หรือว่าพื้นที่ที่มีการย้ายคนออกหรือไม่ โดยขอให้มีหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรและแจ้งความเห็นดังกล่าวไปยังกรมธนารักษ์เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และกรณีการขอยกเอกสารสิทธิแปลงผู้ร้องเรียนให้นำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) โดยมอบให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยเป็นผู้ดำเนินการ

๔.๖.๒ ให้แจ้งจังหวัดสุโขทัยพิจารณากรณีการเพิกถอนแนวเขตที่ราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ โดยเริ่มจากจุดที่กระทบต่อสิทธิของผู้ร้องเรียนก่อน ส่วนแปลงอื่น ๆ พิจารณาตามความเหมาะสม เพื่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยจะได้นำข้อเท็จจริงดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอตามอำนาจหน้าที่

๔.๖.๓ กรณีแปลงที่ดินที่ประชาชนมีสิทธิในที่ดิน หากกรมศิลปากรจำเป็นต้องรักษาสภาพที่ดินบริเวณใดไว้เพื่อสงวนรักษา ปกป้อง ดูแล และอนุรักษ์โบราณสถาน ให้พิจารณาจัดซื้อที่ดินหรือออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินของราษฎร เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดิน

๔.๗ จังหวัดสุโขทัยได้มีคำสั่ง ที่ ๓๖/๒๕๖๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ และคำสั่งที่ ๘๔๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย เพื่อขับเคลื่อนสนับสนุนและส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ให้เกิดผลสำเร็จ ปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่และอำนาจซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเพื่อแก้ไขปัญหตามข้อตกลง กำกับดูแลและติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ

๔.๘ ผู้ตรวจการแผ่นดิน (นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ) ตำแหน่งในขณะนั้น ได้ประชุมติดตามความคืบหน้าการดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาดินที่ทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ณ จังหวัดสุโขทัย ประกอบกับการประสานข้อมูลเพิ่มเติมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สรุปความคืบหน้าการดำเนินการ ดังนี้

#### ๔.๘.๑ การดำเนินการในขั้นที่ ๑ พื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์

กรมธนารักษ์ได้อนุมัติแผนการสำรวจรังวัดจัดทำแผนที่ที่ราชพัสดุ โดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยดำเนินการสำรวจรังวัดตรวจสอบที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ พบว่ามีการขึ้นทะเบียนที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยในส่วนที่ราชการครอบครองใช้ประโยชน์ รวมทั้งสิ้น ๒๗ แปลง (ไม่รวมแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘) และหน่วยงานที่ครอบครองใช้ประโยชน์ได้รับรองแผนที่และแนวเขตไว้เรียบร้อยแล้ว โดยออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในนามกระทรวงการคลัง ปัจจุบันมีจำนวน ๙ แปลง และอยู่ระหว่างการออก น.ส.ล. จำนวน ๑๓ แปลง

#### ๔.๘.๒ การดำเนินการในขั้นที่ ๒

##### ๑) กรณีพื้นที่โบราณสถาน

๑.๑) สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย สำรวจพบโบราณสถานในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ จำนวนทั้งสิ้น ๒๑๘ แห่ง ซึ่งส่วนใหญ่ได้ดำเนินการขุดแต่งโบราณสถานและดำเนินการบูรณะเรียบร้อยแล้วมากกว่า ๑๗๐ แห่ง และมีแผนการดำเนินงานศึกษา ขุดแต่ง บูรณะและบำรุงรักษาโบราณสถานอย่างต่อเนื่อง ภายใต้โครงการอนุรักษ์และพัฒนาโบราณสถานของอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย

๑.๒) กรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ร่วมกับสำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพทิศ (École française d'Extrême-Orient หรือ EFEO) ดำเนินโครงการ LiDAR Mission Sukhothai 2024 โดยใช้เทคโนโลยีไลดาร์ในการบินถ่ายภาพสำรวจสภาพภูมิประเทศและสภาพโบราณสถานในพื้นที่เมืองโบราณสถานสุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร รวมทั้งเส้นทางคมนาคม และประมวลผลจำนวนโบราณสถานเพื่อกำหนดแนวเขตโบราณสถานให้มีความชัดเจน ซึ่งการสำรวจดังกล่าวมีส่วนช่วยในการยืนยันข้อมูลในเรื่องของแนวเขตโบราณสถาน ปัจจุบันมีการดำเนินการถ่ายภาพเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้อยู่ระหว่างเดินสำรวจสถานที่จริงเพื่อนำข้อมูลไปวิเคราะห์แปลความทางโบราณคดีอีกขั้นหนึ่ง

##### ๒) กรณีที่สาธารณประโยชน์

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยเพิกถอนเนื้อที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งพระบาทน้อย แปลงที่ ๓ - ๕ จำนวน ๓ แปลง ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ สท ๐๘๑๘ เลขที่ สท ๐๘๑๙ และเลขที่ สท ๐๘๒๐ เนื้อที่รวม ๙,๐๘๕ - ๐ - ๕๗ ไร่

##### ๓) กรณีที่วัด

สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุโขทัยได้ดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ดินวัดในพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อแก้ไขปัญหาพื้นที่เขตวัด - วัดร้าง พบว่า

สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

(นางสาวศรัญญา เจ๊ะหมัด)  
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๓.๑) วัด...

๓.๑) วัดที่มีพระภิกษุอยู่จำพรรษาและมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน จำนวน ๕ แห่ง (โฉนดที่ดิน ๑ แห่ง, น.ส. ๓ ก. ๑ แห่ง และ ส.ค. ๑ ซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๓ แห่ง

๓.๒) วัดร้างที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ จำนวน ๔๘ แห่ง รวมเนื้อที่ ๔๖๕ - ๓ - ๘๕ ไร่ ปัจจุบันมีการนำรังวัดแล้วและอยู่ระหว่างการออกโฉนดที่ดินจำนวน ๑๒ แห่ง

๓.๓) พื้นที่วัดร้างที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน จากการตรวจสอบรายชื่อวัดร้างจากทำเนียบโบราณสถานอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ได้ข้อมูลวัดร้างตกร้างประเภทวัดร้างที่มีชื่อปรากฏ ที่ยังไม่ได้รับการขึ้นทะเบียน จำนวน ๕๒ แห่ง ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนวัดร้างตกร้าง ตามมติมหาเถรสมาคม ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖ มติที่ ๑๘๒/๒๕๖๖

ทั้งนี้ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุโขทัยขอความอนุเคราะห์ข้อมูลทะเบียนวัดร้างที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นวัด อายุ สภาพ และขนาดพื้นที่เท่าที่ทราบ รวมถึงแผนผังโบราณสถาน แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องจากสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการขึ้นทะเบียนวัดร้างและออกเอกสารสิทธิในที่ดินและประสานไปยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อขอช่างรังวัดร่วมตรวจสอบพื้นที่เขตวัดร้างและขอบประมาณในการสำรวจเพื่อออกเอกสารสิทธิซึ่งมีความเป็นวัดร้างตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(ข้อมูลเพิ่มเติม กรณีวัดที่ไม่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ทำให้สิทธิครอบครองในที่ดินของวัดสิ้นไป เนื่องจากวัดได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อวัดประสงค์จะขอก่อโฉนดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๓๓/วส๒๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๗ แจ้งเวียนไปยังจังหวัดทุกจังหวัด จัดทำโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้แก่ วัด วัดร้าง เพื่อเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสสมโภชฉลองพระชนมพรรษา ๗๒ พรรษา ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ และเพื่อให้ที่ดินอันเป็นศาสนสถานมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แสดงตำแหน่งที่ตั้ง ขอบเขตและเนื้อที่ เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทและการบุกรุกที่ดินศาสนา โดยมีเป้าหมายดำเนินการไม่น้อยกว่า ๖๐๐ แปลง)

#### ๔) กรณีที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวงและอุทยานแห่งชาติรามคำแหง

๔.๑) เขตป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑,๒๒๗ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ในท้องที่ตำบลบ้านด่าน ตำบลลานหอย ตำบลวังตะคร้อ อำเภอบ้านด่านลานหอย ตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองสุโขทัย และตำบลนาเชิงคีรี ตำบลศรีคีรีมาศ ตำบลบ้านน้ำพุ ตำบลหนองจิก อำเภอคีรีมาศ จังหวัดสุโขทัย มีเนื้อที่ประมาณ ๑๔๓,๗๕๐ ไร่ อยู่ในเขตพื้นที่ตามประกาศเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยเนื้อที่ ๒,๐๐๖ ไร่ (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมป่าไม้)

สำเนาถูกต้อง

ศรีบุญญา

/๔.๒) เขต...

๔.๒) เขตอุทยานแห่งชาติรามคำแหง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาหลวงให้เป็นอุทยานแห่งชาติรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๒๓ มีเนื้อที่อุทยานแห่งชาติประมาณ ๓๔๑ กิโลเมตร หรือ ๒๑๓,๑๒๕ ไร่ อยู่ในเขตพื้นที่ตามประกาศเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เนื้อที่ ๑๙,๐๗๕ ไร่ (อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช)

ทั้งนี้ เนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวงและอุทยานแห่งชาติรามคำแหง ต้องมีการเดินสำรวจแนวเขตป่าไม้จากเจ้าหน้าที่อีกครั้ง

#### ๕) กรณีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๘ มีพื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยประมาณ ๙๕ ไร่ มีการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) จำนวน ๔๔ แปลง

#### ๔.๘.๓ การดำเนินการในชั้นที่ ๓

๑) กรมธนารักษ์เพิกถอนที่ดินราชพัสดุ บางส่วนตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ สท ๐๘๑๘ เลขที่ สท ๐๘๑๙ และเลขที่ สท ๐๘๒๐ เนื้อที่รวม ๙,๐๘๕ - ๐ - ๕๗ ไร่ ออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ ทำให้ปัจจุบันที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ คงเหลือเนื้อที่ตามทะเบียนจำนวน ๓๐,๖๘๘ - ๑ - ๒๖ ไร่

๒) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยได้รับงบประมาณจากกรมธนารักษ์ เพื่อดำเนินการโครงการ “ธนารักษ์เอื้อราชบุรี” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยนำที่ราชพัสดุแปลงกำแพงเมือง-คูเมือง สุโขทัย ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เลขที่ สท ๑๑๑๘ เนื้อที่ ๙๐๕-๒-๑๔.๔ ไร่ มาจัดให้ราษฎรได้รับสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุโดยถูกต้องจากทางราชการ เพื่อเป็นการช่วยเหลือสนับสนุนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของราษฎร รวมทั้งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง และการถือครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับอนุญาต

จากผลการรังวัดตามสภาพการครอบครองใช้ประโยชน์ในปัจจุบันเฉพาะส่วนที่ใช้ประโยชน์ในราชการกำแพงเมือง - คูเมือง ตามหลักฐาน น.ส.ล. เลขที่ ๑๑๑๘ เนื้อที่ ๙๐๕ - ๒ - ๑๔.๔ ไร่ มีราษฎรเช่าใช้ประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาตจำนวน ๙๕ ราย รวมเนื้อที่บุกรุกทั้งหมด ๒๐ - ๒ - ๙ ไร่ แบ่งออกเป็น พื้นที่ที่ราษฎรครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุบริเวณกำแพงเมือง - คูเมือง โดยเป็นพื้นที่ที่สามารถบริหารจัดการได้ คิดเป็นเนื้อที่ ๒๔ - ๒ - ๗๕ ไร่ จัดให้เช่าได้ จำนวน ๖๕ ราย มีราษฎรยื่นคำร้องขอเช่า ๕๙ ราย และยังไม่มีการยื่นคำร้อง จำนวน ๖ ราย และพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกบริเวณทับซ้อนแนวเขตกำแพงเมือง - คูเมือง ไม่สามารถจัดให้เช่าได้ เนื่องจากขัดต่อระเบียบกรมศิลปากร จำนวน ๓๐ ราย

อนึ่ง สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยจะดำเนินการจัดส่งแผนที่ตามการรังวัดตามสภาพการครอบครองใช้ประโยชน์ของราษฎรในปัจจุบันให้กรมศิลปากรพิจารณาแล้วจึงจะดำเนินการจัดให้เช่าตามระเบียบกรมธนารักษ์ต่อไป สำหรับกรณีราษฎรบุกรุกบริเวณทับซ้อนกับแนวเขตกำแพงเมือง -

สำเนาถูกต้อง

ศรัญญา

/คูเมือง...

คูเมือง ซึ่งไม่สามารถจัดให้เข้าได้ จะต้องมีการพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญห หากราษฎรจะต้องย้ายออกจากพื้นที่ ต้องจัดหาพื้นที่เพื่อรองรับการโยกย้ายที่อยู่อาศัยของราษฎร

๓) สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยได้มีหนังสือแจ้งสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย ในฐานะเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ และเป็นผู้นำส่งพื้นที่ดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ (มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ คือดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์อยู่เสมอ และระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ราชพัสดุ) ให้ยืนยันข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุว่าได้ใช้ในราชการเต็มพื้นที่หรือไม่ และมีการจ่ายค่าทดแทนหรือให้ราษฎรรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือดำเนินการในลักษณะอันใดเพื่อให้ราษฎรโยกย้ายที่อยู่อาศัยด้วยงบประมาณแผ่นดินหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา (เนื่องจากมีผลกับสถานะความเป็นที่ราชพัสดุและต่อการจัดให้เข้า ซึ่งมีวิธีการที่แตกต่างกัน) ซึ่งต่อมาสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๘ เร่งรัดติดตามการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย เพื่อดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

๔.๘.๔ การดำเนินการในชั้นที่ ๔ สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยตรวจสอบพบว่า มีประชาชนยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย จำนวน ๑๔๑ ราย ซึ่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยจะดำเนินการตามข้อตกลงดังกล่าว และยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด เพื่อพิจารณาดำเนินการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมาย ภายหลังจากการเพิกถอนแนวเขตที่ดินหรือพื้นที่ที่ส่วนราชการ หน่วยงาน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการพิจารณาออกเอกสารสิทธิ ภายหลังการเพิกถอนที่ราชพัสดุจำเป็นต้องได้ข้อมูลการปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุเพื่อที่จะได้ทราบขอบเขตพื้นที่ที่ส่วนราชการไม่ได้มีการใช้ประโยชน์และดำเนินการตามขั้นตอนในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ตามคำสั่งจังหวัดสุโขทัย ที่ ๓๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ และคำสั่งจังหวัดสุโขทัย ที่ ๘๔๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ จะบูรณาการการดำเนินการในชั้นที่ ๑ - ๓ ควบคู่กันไป ซึ่งหากได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์จะนำไปสู่การดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยในชั้นที่ ๔ คือการดำเนินการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนตามกระบวนการของกฎหมาย

๔.๙ จังหวัดสุโขทัยได้มีการจัดประชุมคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐ จังหวัดสุโขทัย (คพร.จังหวัดสุโขทัย) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๘ สรุปได้ ดังนี้

๑) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างรัฐและราษฎรว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน สถานะความเป็นที่ดินของรัฐต้องชัดเจนว่าเป็นที่ดินของรัฐเมื่อใด โดยอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ได้แจ้งข้อมูลว่า ช่วงเวลาที่กรมศิลปากรเข้าบูรณะพัฒนาเมืองเก่าสุโขทัยในระยะแรก ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๒ มีหลักฐานเป็นบันทึกและภาพถ่ายการดำเนินการบูรณะอุทยาน และมีเอกสารจาก

หอบจดหมายเหตุที่บันทึกการมาตรวจงาน ซึ่งหลักฐานการครอบครองดังกล่าวจะมีส่วนช่วยยืนยันสถานะความเป็นที่ดินของรัฐ และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการภาพถ่าย ซึ่งจะใช้ภาพถ่ายภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ในกรณีนี้หากกรมศิลปากรยืนยันว่ามีหลักฐานการเข้าไปครอบครอง ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ จะใช้รูปถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๔๙๗

๒) กรณี ผู้ร้องเรียนเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ ๒๒๒๗/๒๕๖๓ เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๒๓๒๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๖) ที่ประชุมมีมติเห็นว่า พยานหลักฐานที่ผู้ยื่นคำขอแสดงประกอบคำขอออกโฉนดที่ดิน มีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก ให้ดำเนินการส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ รับดำเนินการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐเพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดิน พร้อมแนบเอกสารหลักฐานที่กรมศิลปากรเข้าบูรณะพัฒนาเมืองเก่าสุโขทัยในระยะแรกตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ด้วย เมื่อได้รับผลการอ่าน แปลฯให้นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคพร. อีกครั้ง

๓) กรณีหาหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลงทุ่งพระบาทน้อย แปลงที่ ๑ - ๕ ที่ประชุมเห็นชอบให้นำเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.) ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงทุ่งพระบาทน้อย แปลงที่ ๑ - ๕ นำเข้าพิจารณาในที่ประชุมของคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดสุโขทัย (คทช.จังหวัดสุโขทัย) เพื่อพิจารณาหารือต่อคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

๔.๑๐ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยได้มีหนังสือ ด่วน ที่ วธ ๐๔๑๖.๐๔/๑๖๗๙ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๘ ส่งเอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) ไปยังจังหวัดสุโขทัย โดยสรุปว่า อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยดำเนินการรวบรวมเอกสารจากหอบจดหมายเหตุแห่งชาติ สรุปสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

๔.๑๐.๑ กรมศิลปากรเริ่มดำเนินการสำรวจและขึ้นทะเบียนโบราณสถานในพื้นที่เมืองเก่าสุโขทัย ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนโบราณสถานในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๕๒ ตอนที่ ๗๕ วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๘ ในครั้งนั้นเป็นจำนวน ๗๕ แห่ง

๔.๑๐.๒ ตามบันทึก ที่ ๙๒/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๔๙๒ จากอธิบดีกรมศิลปากรถึงนายกรัฐมนตรี มีการกล่าวอ้างถึงงบประมาณในการดูแลโบราณสถานในเมืองเก่าสุโขทัย ซึ่งมีงบประมาณเพียงปีละ ๒๐๐ บาท ไม่เพียงพอที่จะดูแลได้อย่างครอบคลุม จึงเป็นเหตุให้มีการลักลอบขุดหาโบราณวัตถุ อันเป็นการทำลายโบราณสถานเป็นจำนวนมาก เอกสารฉบับนี้แสดงให้เห็นว่า กรมศิลปากรได้เข้ามาดำเนินการบูรณะและพัฒนาเมืองเก่าสุโขทัยแล้วอย่างน้อยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒

๔.๑๐.๓ ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ รัฐบาลได้ตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูบูรณะเมืองสุโขทัยขึ้น สอดคล้องกับหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ด่วนมาก ที่ จ.๑๓๙๑/๒๒๔๖ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๔๙๖

สำเนาถูกต้อง

ศรีัญญา

(นางสาวศรีัญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ที่ปรากฏ...

ที่ปรากฏข้อความว่า “ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๙๖ ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาดำเนินการฟื้นฟูบูรณะจังหวัดสุโขทัยให้เป็นที่ตั้งศึกษาทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม ฯลฯ” นอกจากนี้ยังปรากฏหลักฐานการประชุมคณะกรรมการเพื่อมอบหมายภารกิจด้านต่าง ๆ ทั้งที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดสุโขทัย รวมทั้งมีการตรวจเยี่ยมการดำเนินงานฟื้นฟูบูรณะเมืองสุโขทัย

๔.๑๐.๔ กรมศิลปากรได้ดำเนินการบูรณะฟื้นฟูเมืองเก่าสุโขทัยเรื่อยมา จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๐๘ – ๒๕๑๒ รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ได้มีการตั้งคณะกรรมการฟื้นฟูบูรณะเมืองสุโขทัย ระยะที่ ๒ ขึ้น และได้มีการประกาศพื้นที่โบราณสถานเพิ่มเติม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ พร้อมกับเริ่มดำเนินการโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย เพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภครองรับการเปิดให้บริการเป็นแหล่งเรียนรู้ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าการเข้ามาดำเนินงานอนุรักษ์และพัฒนาเมืองเก่าสุโขทัยของกรมศิลปากรนี้ นอกจากจะเป็นการอนุรักษ์ฟื้นฟูโบราณสถานแล้ว ยังเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนาจากซากเมืองโบราณที่เต็มไปด้วยปารกกลายเป็นเมืองที่มีความเจริญและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชนจนถึงปัจจุบัน

๔.๑๑ แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ คือ รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังนี้

๑) กรณีผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย หากพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่เดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองเดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชีหรือจัดทำแผนงาน และโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

๒) ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจและจัดทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบ ขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๔.๑๒ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘ มีความเห็นว่าที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าไปใช้ประโยชน์แล้วที่ดินนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ โดยยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป และการพิจารณาการเข้าไปใช้ประโยชน์ของทางราชการจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามและการเข้าไปใช้ประโยชน์ประกอบกัน

๔.๑๓ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๘ เรื่อง อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมสร้างตนเอง ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ สรุปได้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า การขึ้นทะเบียน

สำเนาถูกต้อง

ศรัณญา

/โบราณ...

(นางสาวศรัณญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

โบราณสถานและการออกประกาศกรมศิลปากร เป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพื่อประโยชน์ในการดูแล และการควบคุมโบราณสถาน ซึ่งหมายความว่ารวมถึงที่ดินที่มีประกาศให้เป็นเขตของโบราณสถานด้วย โดยมีผลให้มีการควบคุมการปลูกสร้างอาคารตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หาได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินในเขตโบราณสถานแต่อย่างใด

๔.๑๔ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๕๙ เรื่อง สถานะของ กำแพงเมือง - คูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์และสิ้นสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สรุปได้ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า แม้จะมีการประกาศ กรมศิลปากรกำหนดจำนวนโบราณสถานสำหรับชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กำหนดให้กำแพงเมืองพิษณุโลก อำเภอเมือง ตำบลในเมืองและบ้านคลองเป็นโบราณสถาน ซึ่งถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเสียไป เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ทั้งที่ไม่มีเจ้าของ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ไม่ให้ถูกทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง จึงเป็นกรณีที่กำหนดให้มีการดูแลรักษาพื้นที่ในเขตดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น และในการพิจารณาว่า ที่ดินของรัฐจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริง เป็นรายกรณีจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่า รัฐได้มีการใช้ประโยชน์อย่างใดหรือไม่ ถ้ารัฐเข้าใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่อย่างไรก็ดีเข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ ก็ไม่เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากรัฐมิได้สงวนสิทธิไว้แต่กลับปล่อยให้ราษฎร เข้าทำประโยชน์และรับรองสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ราษฎรย่อมได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น

## ๕. ข้อกฎหมาย

๕.๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

๕.๒ ประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา  
ตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๓ ประมวลกฎหมายที่ดิน

๕.๔ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๕.๕ พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

๕.๖ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์

(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕

สำเนาถูกต้อง

ศรีบุญญา

(นางสาวศรัญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๕.๗ พระราช...

๕.๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาหลวงให้เป็นอุทยานแห่งชาติรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๒๓

๕.๘ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๘

๕.๙ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

๕.๑๐ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๒๗ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๕.๑๑ กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓

๕.๑๒ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖

๕.๑๓ ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนโบราณวัตถุสถานสำหรับชาติ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๐๒

๕.๑๔ ประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๑๘

## ๖. ข้อพิจารณา

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย การแสวงหาข้อเท็จจริงในพื้นที่ และการประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า กรณีการแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ นั้น ข้อเท็จจริงจากการที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน จังหวัดสุโขทัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันประชุมหารือเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและทำการศึกษาค้นคว้าที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยปรากฏว่า พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย กรมศิลปากรได้มีประกาศกรมศิลปากร เรื่อง กำหนดจำนวนโบราณวัตถุสถานสำหรับชาติ เนื้อที่ ๒,๐๕๐ ไร่ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๖ ตอนที่ ๙๘ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๐๒ และประกาศกรมศิลปากร เรื่อง ขึ้นทะเบียนโบราณสถาน เนื้อที่ประมาณ ๗๐ ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ ๔๓,๗๕๐ ไร่ ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๙๒ ตอนที่ ๑๑๒ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๑๘ ต่อมากรมศิลปากรได้นำพื้นที่ดังกล่าวส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามหนังสือหน่วยศิลปากรที่ ๓ สุโขทัย ที่ ศธ ๐๗๐๔/๖๒ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๑ เนื้อที่ ๔๐,๐๐๐ ไร่ ระบุการใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย) ตำบลเมืองเก่า อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัย ดังนั้น พื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ จึงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖ (๓) กรมธนารักษ์จึงมีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๘ และสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย ในฐานะผู้ครอบครองและ

สำเนาถูกต้อง

ศรัณญา

(นางสาวศรัณญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ใช้ประโยชน์...

ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุประกอบกับเป็นผู้นำส่งพื้นที่ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมีหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาที่ดินราชพัสดุให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์อยู่เสมอและระมัดระวังมิให้เกิดการบุกรุกหรือความเสียหายใด ๆ แก่ที่ดินราชพัสดุ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อที่ดินราชพัสดุเป็นที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจึงทำให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ดินต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑๔ (๔) แต่อย่างไรก็ตามที่ดินในเขตที่มีการประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาการเข้าใช้ประโยชน์ของราชการ หากเข้าไปใช้ประโยชน์แล้วที่ดินนั้นจึงเป็นที่ราชพัสดุ แต่หากไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ไม่เป็นที่ราชพัสดุ โดยยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป (เทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘) ประกอบกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการดูแลและการควบคุมโบราณสถานไม่ให้ถูกทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง โดยมีผลต่อการควบคุมการปลูกสร้างอาคารตามนัยมาตรา ๗ และมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เท่านั้น ห้ามมิผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินของราชการในเขตโบราณสถานแต่อย่างใด (เทียบเคียงความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๕๔๘/๒๕๔๘ และเรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๕๙) จึงส่งผลให้ประชาชนผู้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของตนได้ ซึ่งพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยมีการทับซ้อนของที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ดังนี้

๑. พื้นที่โบราณสถาน กรมศิลปากร โดยสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยสำรวจพบร่องรอยโบราณสถานจำนวน ๒๑๘ แห่ง และได้มีการสำรวจจัดทำผังบริเวณโบราณสถานแล้ว แต่ยังมีโบราณสถานอีกหลายแห่งที่ยังไม่สามารถกำหนดขอบเขตที่ชัดเจนได้และจำเป็นต้องมีการขุดค้น ขุดแต่งเพื่อหาหลักฐาน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างมาก

๒. พื้นที่สาธารณประโยชน์และพื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ ซึ่งมีการออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในนามกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง จำนวน ๑๒ แปลง รวมเนื้อที่ ๑๐,๑๐๒-๓-๙๐.๔ ไร่

๓. พื้นที่อุทยานแห่งชาติรามคำแหง ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาหลวงให้เป็นอุทยานแห่งชาติรามคำแหง พ.ศ. ๒๕๒๓ มีพื้นที่ทับซ้อนประมาณ ๑๙,๐๗๕ ไร่ อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

๔. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๑,๒๒๗ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีพื้นที่ทับซ้อนประมาณ ๒,๐๐๖ ไร่ อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมป่าไม้

สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

(นางสาวศรีอยุธยา เจ้หมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๕. พื้นที่...

๕. พื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสุโขทัย จังหวัดสุโขทัยให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๘ มีพื้นที่ทับซ้อนประมาณ ๙๕ ไร่ (มีการออกหนังสืออนุญาตให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) จำนวน ๔๔ แปลง อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อีกทั้งยังมีการครอบครองทำประโยชน์ของวัดและราษฎร ดังนี้

๑. พื้นที่วัด แบ่งเป็นวัดที่มีพระภิกษุอยู่จำพรรษาและมีเอกสารสิทธิ จำนวน ๕ แห่ง วัดร้างที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ จำนวน ๔๘ แห่ง (อยู่ระหว่างการออกโฉนดที่ดินจำนวน ๑๒ แห่ง) และวัดร้างตกสำรวจประเภทวัดร้างที่มีชื่อปรากฏตามทำเนียบโบราณสถานจำนวน ๕๒ แห่ง อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

๒. ที่ดินที่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ เฉพาะพื้นที่ภายในกำแพงเมืองสุโขทัยปรากฏการถือครองที่ดินของประชาชนที่มี ส.ค. ๑ จำนวนรวม ๑,๐๑๙ แปลง โดยมีประชาชนยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย จำนวน ๑๔๑ ราย

ผู้ตรวจการแผ่นดินและจังหวัดสุโขทัยได้ร่วมกันกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ โดยจัดแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๔ ชั้น ประกอบด้วย

ชั้นที่ ๑ คือ พื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุ โดยสมบูรณ์ โดยให้กรมธนารักษ์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยดำเนินการสำรวจและรังวัดแนวเขตที่ดิน และจัดทำแผนที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ รวมถึงดำเนินการทำทะเบียนทั้งในส่วนที่ดินและอาคาร

ชั้นที่ ๒ คือ พื้นที่โบราณสถาน วัด และที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้จังหวัดสุโขทัย สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัย สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสุโขทัย ร่วมกันสำรวจแนวเขตและพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในส่วนนอกเหนือจากพื้นที่ชั้นแรกให้ชัดเจน และในกรณีนี้กรมศิลปากรต้องดำเนินการทั้งในส่วนพื้นที่โบราณสถาน คูเมือง กำแพงเมือง และพื้นที่เขตอรัญญิกที่ให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยในเขตอุทยานประวัติศาสตร์ ซึ่งเมื่อทะเบียนพื้นที่และทะเบียนราษฎรมีความชัดเจน จะเป็นประโยชน์ต่อกรมธนารักษ์ในการจัดพื้นที่ให้เช่าต่อไป (โครงการธนารักษ์เอื้อราษฎร)

ชั้นที่ ๓ เมื่อได้ข้อมูลชั้นที่ ๑ ประกอบกับข้อมูลชั้นที่ ๒ ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัย นำข้อมูลไปประกอบการพิจารณาเพิกถอนหรือปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ โดยปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุให้คงไว้เฉพาะที่มีการใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ สำหรับพื้นที่ที่ส่วนราชการไม่ได้มีการใช้ประโยชน์ ผู้มีเอกสารสิทธิอาจเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อขอออกโฉนดที่ดินต่อไป

ชั้นที่ ๔ คือ การพิจารณาออกเอกสารสิทธิภายหลังการปรับปรุงแนวเขตที่ราชพัสดุแล้ว ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยเป็นผู้ดำเนินการ โดยในส่วนของวัดหากมีหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าทำประโยชน์เป็นวัดมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ อาจขอออกเอกสารสิทธิได้ แม้ไม่มีการแจ้ง ส.ค. ๑

สำเนาถูกต้อง

ศรัณญา

/สำหรับ...

(นางสาวศรัณญา เจ้หมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

สำหรับในส่วนของประชาชนต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิเป็นรายกรณี โดยคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) หรืออาจขออนุญาตเอกสารสิทธิตามโครงการเดินสำรวจตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

โดยให้ทำการกำหนดพื้นที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อพิจารณาเพิกถอนแนวเขตที่ทับซ้อน ของแต่ละส่วน ในการนี้ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว จังหวัดสุโขทัยจึงได้มีคำสั่ง ที่ ๓๖/๒๕๖๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ และคำสั่งที่ ๘๔๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ซึ่งผลการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องปรากฏดังนี้

การดำเนินการในขั้นที่ ๑ กรณีพื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ ที่ต้องดำเนินการกำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุโดยสมบูรณ์ นั้น กรมธนารักษ์โดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยในส่วนที่ราชการครอบครองใช้ประโยชน์ รวมทั้งสิ้น ๒๗ แปลง ออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในนามกระทรวงการคลัง ปัจจุบันมีจำนวน ๙ แปลง และอยู่ระหว่างการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) จำนวน ๑๓ แปลง

การดำเนินการในขั้นที่ ๒ กรณีพื้นที่โบราณสถาน ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่อุทยานแห่งชาติรามคำแหง พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง พื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน และพื้นที่วัด ที่ให้หน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในแต่ละพื้นที่สำรวจและกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน นั้น กรณีพื้นที่โบราณสถาน กรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยได้ร่วมกับสำนักฝรั่งเศสแห่งปลายบูรพทิศ (École française d'Extrême-Orient หรือ EFEO) ดำเนินโครงการ LiDAR Mission Sukhothai 2024 โดยใช้เทคโนโลยีไลดาร์ในการสำรวจสภาพภูมิประเทศและสภาพโบราณสถานในพื้นที่เมืองโบราณสถานสุโขทัย ศรีสัชนาลัย และกำแพงเพชร รวมทั้งเส้นทางคมนาคม และประมวลผลจำนวนโบราณสถานเพื่อกำหนดแนวเขตโบราณสถานให้มีความชัดเจน ซึ่งการสำรวจดังกล่าวมีส่วนช่วยในการยืนยันข้อมูลในเรื่องของแนวเขตโบราณสถาน นอกจากนี้ อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยได้ดำเนินการรวบรวมเอกสารจากหอจดหมายเหตุแห่งชาติ โดยปรากฏหลักฐานเป็นบันทึกและภาพถ่ายการดำเนินการบูรณะพัฒนาเมืองเก่าสุโขทัย ในระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๖ เพื่อเป็นพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสถานะความเป็นที่ดินของรัฐครั้งแรก และเป็นประโยชน์ต่อการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะกรรมการภาพถ่ายในการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินระหว่างรัฐและราษฎร

การดำเนินการในขั้นที่ ๓ กรมธนารักษ์พิจารณาเพิกถอนแนวเขตที่ราชพัสดุตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๖ และกฎกระทรวงการใช้

สำเนาถูกต้อง

ศรีัญญา

(นางสาวศรีัญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/ที่ราชพัสดุ...

ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการเพิกถอนที่ดินราชพัสดุบางส่วน โดยกันเขตพื้นที่สาธารณประโยชน์ ทุ่งพระบาทน้อยแปลงที่ ๓-๕ ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ สท. ๐๘๑๘ เลขที่ สท. ๐๘๑๙ และเลขที่ สท. ๐๘๒๐ เนื้อที่รวม ๙,๐๘๕ - ๐ - ๕๗ ไร่ ออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ ส่งผลให้ปัจจุบันที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ คงเหลือเนื้อที่ตามทะเบียนจำนวน ๓๐,๖๘๘ - ๑ - ๒๖ ไร่

การดำเนินการในชั้นที่ ๔ คณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยดำเนินการพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนและวัดตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมาย

ทั้งนี้ คณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ตามคำสั่งจังหวัดสุโขทัย ที่ ๓๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ และคำสั่งจังหวัดสุโขทัย ที่ ๘๔๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ จะบูรณาการการดำเนินการในชั้นที่ ๑ - ๓ ควบคู่กันไป ซึ่งหากได้ข้อมูลครบถ้วนสมบูรณ์จะนำไปสู่การดำเนินการของคณะอนุกรรมการพิสูจน์สิทธิในที่ดินของรัฐจังหวัดสุโขทัย (คพร. จังหวัดสุโขทัย) และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยในชั้นที่ ๔ คือการดำเนินการพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิให้แก่ประชาชนและวัดตามกระบวนการของกฎหมายต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ปฏิบัติตามภารกิจ หน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละหน่วยงาน รวมถึงบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกันตามแนวทางและขั้นตอนที่กำหนดเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ อย่างรอบคอบ กรณีจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ดังนั้น ปัญหาในเรื่องร้องเรียนนี้ จึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา ๒๒ (๒) ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา ๓๗ (๘) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

#### ๗. คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ

อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้ตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐

อย่างไรก็ดี เนื่องจากกระบวนการแก้ไขทะเบียนที่ราชพัสดุมีขั้นตอนและต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ประกอบกับต้องมีการสำรวจจริงวัดแนวเขตพื้นที่ของแต่ละส่วนราชการให้ชัดเจนว่ามีแนวเขตเพียงใด ซึ่งการแก้ไขปัญหาก็จำเป็นต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกและการสนับสนุนในระดับนโยบายของหน่วยงานราชการส่วนกลางซึ่งเป็นผู้กำกับดูแล ดังนั้น เพื่อเป็นการขับเคลื่อน สนับสนุน และส่งเสริมความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุ

แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ ให้เกิดผลสำเร็จ จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๐ มีข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๗.๑ กรณีพื้นที่โบราณสถาน มีข้อเสนอแนะให้กระทรวงวัฒนธรรมในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลกรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย ร่วมกันเร่งรัดดำเนินการยืนยันข้อมูลการใช้ประโยชน์ในพื้นที่กรณีแนวเขตพื้นที่โบราณสถานว่ามีขอบเขตเพียงใด รวมถึงข้อมูลการจ่ายค่าทดแทนด้วยเงินงบประมาณในการโยกย้ายราษฎรและศาสนสถานที่ถูกสร้างทับบนโบราณสถานไปยังพื้นที่ที่ไม่มีผลกระทบ ไปยังกรมธนารักษ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิกถอนแนวเขตทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย)

ทั้งนี้ ข้อมูลทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นข้อมูลสำคัญต่อกระบวนการแก้ไขที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย และหน่วยงานของรัฐในระดับภูมิภาคยังไม่อาจดำเนินการให้เป็นที่ยุติได้ เพื่อให้ประเด็นปัญหานี้ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม จึงมีข้อเสนอแนะให้กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย และอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย พิจารณาแผนและแนวทางในการดำเนินการ รวมถึงสนับสนุนงบประมาณและบุคลากร เพื่อสำรวจแนวเขตพื้นที่โบราณสถานให้มีความชัดเจน ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่โบราณสถานอันจะมีผลให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการเป็นโครงการอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยโดยสมบูรณ์นั้น ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย คือเพื่อประโยชน์ในการดูแล รักษา และควบคุมโบราณสถาน และต้องคำนึงถึงสิทธิของประชาชนที่อาจถูกจำกัดสิทธิและขอบเขตแห่งสิทธิในที่ดิน และขณะเดียวกันต้องคำนึงถึงสถานะความเป็นมรดกโลกที่ได้รับการขึ้นทะเบียนโดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมสหประชาชาติ หรือยูเนสโก (UNESCO) ซึ่งหากจำเป็นต้องรักษาสภาพที่ดินบริเวณใดไว้เพื่อสงวนรักษา ปกป้อง ดูแล และอนุรักษ์โบราณสถาน หรือจำเป็นต้องอนุรักษ์ไว้เพื่อเป็นมรดกโลก แต่การดำเนินการดังกล่าวกระทบต่อสิทธิของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์หรือมีเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ขอให้พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดซื้อที่ดินหรือออกพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินของราษฎรซึ่งอยู่ในแนวเขตอนุรักษ์เข้มข้นและมีเอกสารสิทธิอยู่ก่อนมีการประกาศสงวนหวงห้าม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินที่มีหลักฐานและเพื่อให้ที่ดินนั้นตกเป็นของทางราชการเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษามรดกโลกต่อไป

๗.๒ กรณีพื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ มีข้อเสนอแนะให้กรมธนารักษ์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัยพิจารณาเพิกถอนแนวเขตพื้นที่ที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย) ซึ่งปัจจุบันมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและมีแนวเขตที่ชัดเจนเรียบร้อยแล้ว จำนวน ๙ แปลง รวมเนื้อที่ ๑,๐๑๗-๓-๓๓.๔ ไร่ สำหรับกรณีที่อยู่ระหว่างการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจำนวน ๑๓ แปลง เห็นควรขอให้ติดตามการดำเนินการจากสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยและดำเนินการไปในทางเดียวกัน

สำเนาถูกต้อง

ศรีัญญา

(นางสาวศรีัญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

/๗.๓ กรณี...

๗.๓ กรณีพื้นที่อุทยานแห่งชาติรามคำแหง มีข้อเสนอแนะให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พิจารณาแนวทางดำเนินการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติรามคำแหง ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ ประมาณ ๑๙,๐๗๕ ไร่ โดยสนับสนุนงบประมาณ พร้อมทั้งบุคลากรในการสำรวจแนวเขตให้ชัดเจน และนำส่งข้อมูลที่ยุติไปยังกรมธนารักษ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิกถอนแนวเขตทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย)

๗.๔ กรณีพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง มีข้อเสนอแนะให้กรมป่าไม้ พิจารณาแนวทางในการดำเนินการสำรวจและกำหนดแนวเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาหลวง ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ ประมาณ ๒,๐๐๖ ไร่ โดยสนับสนุนงบประมาณพร้อมทั้งบุคลากรในการสำรวจแนวเขตให้ชัดเจน และนำส่งข้อมูลที่ยุติไปยังกรมธนารักษ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิกถอนแนวเขตทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย)

๗.๕ กรณีพื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุโขทัย ดำเนินการสำรวจและยืนยันข้อมูลแนวเขตพื้นที่ดำเนินการในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีแนวเขตทับซ้อนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ ประมาณ ๙๕ ไร่ ไปยังกรมธนารักษ์เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเพิกถอนแนวเขตทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สท. ๖๒๘ (ใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ตั้งกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองสุโขทัย)

๗.๖ กรณีพื้นที่วัด มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สนับสนุนบุคลากรและงบประมาณในการดำเนินการตรวจสอบและสำรวจพื้นที่เพื่อยื่นขอออกเอกสารสิทธิสำหรับวัด ทั้งในส่วนวัดที่มีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และวัดร้างที่ไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิ ซึ่งจะได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ และกรณีนี้มีข้อเสนอแนะให้กรมศิลปากรและสำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย อนุรักษ์ข้อมูลทะเบียนวัดร้างที่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความเป็นวัด อายุ สภาพ และขนาดพื้นที่เท่าที่ทราบ รวมถึงแผนผังโบราณสถาน แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการขึ้นทะเบียนวัดร้างและออกเอกสารสิทธิต่อไป

๗.๗ กรณีที่ดินที่ประชาชนครอบครองและทำประโยชน์ มีข้อเสนอแนะให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย พิจารณาคำขอการยื่นออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ซึ่งมีผู้ยื่นคำขอต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัยจำนวน ๑๔๑ ราย โดยดำเนินการตรวจสอบประวัติการครอบครองทำประโยชน์และยืนยันตำแหน่งแปลงที่ดินเช่นเดียวกับการดำเนินการพิจารณาการออกโฉนดที่ดินของนายปฏิรูป สายสินธุ์ (ผู้ร้องเรียนเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ ๒๒๒๗/๒๕๖๓ เรื่องร้องเรียนเลขแดงที่ ๒๓๒๔/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๖ ตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๐) ควบคุมไประหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่นพิจารณาสถานะความเป็นที่ราชพัสดุ เพื่อให้คำขอออกโฉนดที่ดินของประชาชนได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาตามขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

สำเนาถูกต้อง

ศรีอยุธยา

/๗.๘ มีข้อเสนอแนะ...

(นางสาวศรีอยุธยา เจ้หมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

๗.๘ มีข้อแนะนำให้จังหวัดสุโขทัยกำกับดูแลการดำเนินการของคณะกรรมการขับเคลื่อนและติดตามการแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิที่ดินในเขตอุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยและอุทยานประวัติศาสตร์ศรีสัชนาลัย ตามคำสั่ง ที่ ๓๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๗ และคำสั่ง ที่ ๘๔๖/๒๕๖๗ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๗ โดยมีข้อแนะนำให้มีการประชุมเพื่อติดตามความคืบหน้าการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระยะ และให้กำกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้ง ๔ ขั้นตอนควบคู่กันไปโดยไม่ต้องรอให้ขั้นตอนหนึ่งเสร็จเรียบร้อยก่อน เพื่อเป็นการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาที่ดินทับซ้อนในเขตพื้นที่อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัยตามทะเบียนที่ราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สท. ๖๒๘ ให้เกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ในการนี้ เพื่อเป็นการติดตามผลความคืบหน้าการดำเนินการดังกล่าว ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรายงานผลการดำเนินการหรือความคืบหน้าการดำเนินการตามข้อแนะนำมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อทราบต่อไป

ทั้งนี้ แจ้งผลการวินิจฉัยให้กระทรวงวัฒนธรรม กรมศิลปากร กรมธนารักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จังหวัดสุโขทัย สำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุโขทัย สำนักศิลปากรที่ ๖ สุโขทัย อุทยานประวัติศาสตร์สุโขทัย สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ทราบและพิจารณาดำเนินการต่อไป

ทรงศักดิ์ สายเชื้อ

(นายทรงศักดิ์ สายเชื้อ)

ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำเนาถูกต้อง

ศรีบุญญา

(นางสาวศรีบุญญา เจ๊ะหมัด)

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ