

บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีความมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงที่มาและเหตุของการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขของอธิบดีกรมที่ดิน และผลอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ไขดังกล่าว โดยเฉพาะผลต่อบุคคลผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนและผลต่อหน่วยงานของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อหาแนวทางการเยียวยาต่อผู้ได้รับผลกระทบต่อการใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่เหมาะสมและเป็นธรรม

ในการศึกษาเรื่องนี้ใช้วิธีการศึกษาด้วยวิธีวิจัยเอกสารทางตำราและบทความทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุด

ผลจากการศึกษาพบว่า ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ซึ่งระบบนี้ได้สร้างทะเบียนคือ โฉนดที่ดิน เพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินและให้ความสำคัญกับผู้ซื้อในทะเบียนที่ดินรวมทั้งผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนโดยยึดหลัก Indefeasibility of title ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด นอกจากนี้ยังมีกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) มาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยผิดพลาด สำหรับประเทศไทยนั้น แม้ได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มาใช้ แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะหลัก Indefeasibility of title และระบบเยียวยาความเสียหายโดยใช้กองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) อันเป็นหลักการสำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ไม่ได้นำมาใช้ในระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทย โดยระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยได้ยึดถือหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด และทะเบียนที่ดินมีอยู่หลายประเภท เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น อันแตกต่างกับต่างประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ซึ่งมีเฉพาะโฉนดที่ดิน เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้แก่ มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้กับบุคคลผู้ซึ่งไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ออกทับที่สาธารณประโยชน์หรือที่สงวนหวงห้าม เป็นการขัดต่อกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ลักษณะที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และลักษณะที่ดินที่เป็นข้อยกเว้น จึงต้อง

ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ทะเบียนที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย

อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขนอกจากเป็นอำนาจของศาลแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจฝ่ายปกครอง คือ ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหรือแก้ไข ซึ่งอำนาจดังกล่าวนี้ถือเป็นอำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ เมื่อความปรากฏว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นองค์ประกอบสาเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว ผลในทางกฎหมายคือ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จะตัดสินใจไม่ใช้อำนาจไม่ได้ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม คำสั่งเพิกถอนหรือแก้ดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงสามารถปลงคำสั่งได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ผลอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ดังกล่าวส่งผลต่อผู้รับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินโดยสุจริตจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป กล่าวคือผู้รับโอนจะไม่ได้สิทธิในที่ดินสืบเนื่องมาจากการจัดทำทะเบียนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน แต่หากเป็นการเพิกถอนหรือแก้ไขด้วยเหตุที่กระบวนการออกไม่ถูกต้องในสาระสำคัญเช่นประกาศไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิในที่ดินของผู้รับโอนยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลงสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบจะต้องรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และเมื่อได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปแล้วจึงมีสิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่มีเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นกรณีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนไปตามลำพัง แต่ในกรณีการใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายไม่ถือเป็นการละเมิดต่อผู้ถือสิทธิในที่ดิน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหาใช่เป็นการใช้สิทธิที่มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือสิทธิในที่ดินไม่

แต่เนื่องจากผลกระทบอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีต่อผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน นอกจากจะสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยที่กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองแล้ว ความเสียหายที่ได้รับจะสามารถใช้สิทธิเรียกร้อง

ได้เพียงบางประการ เช่น เรียกร้องต่อผู้โอนได้ตามหลักกรอนสิทธิ หรือจากหน่วยงานของรัฐตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด เป็นต้น ซึ่งจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเท่านั้น จึงสร้างความเดือดร้อนและภาระให้โดยไม่เป็นธรรม ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะว่า ควรมีระบบเยียวยาความเสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) เพื่อชดเชยความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวเฉพาะกรณีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อกองทุนประกันความเสียหาย ซึ่งเป็นแนวทางหนึ่งที่จะแก้ไขปัญหาลำนี้ได้ และเป็นข้อดีที่จะสามารถสร้างความเชื่อถือในระบบทะเบียนที่ดินของไทยรวมถึงเป็นการสนับสนุนให้ระบบทะเบียนที่ดินของไทยมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียวคือโฉนดที่ดิน แต่มีข้อเสียที่ว่า การออกโฉนดที่ดินที่ผ่านมา มีความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขอยู่จำนวนมากพอสมควร อีกทั้งในกระบวนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีความรับผิดชอบสูง จึงมีโอกาสผิดพลาดได้ หากมีการแก้ไขหรือเพิกถอนโฉนดที่ดินจำนวนมาก ย่อมกระทบต่องบประมาณของกองทุนที่จะต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งหากไม่มีการบริหารจัดการที่ดี กองทุนก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ เนื่องจากต้องแบกรับภาระค่าทดแทนที่ต้องจ่ายไปเกินกว่างบประมาณกองทุนที่มีอยู่ การที่จะนำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ในประเทศไทย รัฐจะต้องยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากร รวมทั้งนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อลดจำนวนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะทำให้กองทุนประกันความเสียหายดำรงอยู่ได้