

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการศึกษาพบว่า ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัเรนส์เป็นระบบทะเบียนที่ได้สร้างตัวทะเบียน คือ โฉนดที่ดินขึ้นมาเพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดินและให้ความสำคัญกับผู้ที่มีชื่อในทะเบียนที่ดินรวมทั้งผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนโดยมีคุณลักษณะเด่น ได้แก่ ความมั่นคง ความเรียบง่าย ความถูกต้อง ความจับใจ ความประหยัด ความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ทั่วไป ความสมบูรณ์ของระบบทะเบียนที่ดิน และยึดถือหลัก Infeasibility of Title ซึ่งเป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด นอกจากนี้ยังมีกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) มาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินโดยผิดพลาด ระบบทะเบียนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่นิยมและได้นำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ อย่างแพร่หลาย เช่น ประเทศออสเตรเลีย ประเทศนิวซีแลนด์ ประเทศแคนาดา บางรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศมาเลเซีย และประเทศสิงคโปร์¹ ซึ่งประเทศเหล่านี้ได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัเรนส์ไปใช้ในประเทศของตนและได้นำหลัก Infeasibility of Title ไปใช้ด้วย แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นของหลัก Infeasibility of Title ไว้บางประการ เช่น กรณีการทะเบียนที่ดินเกิดการผิดพลาดเนื่องจากการข้อผิดพลาดหรือออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ไม่มีสิทธิออก ทับที่สาธารณะ เป็นต้น ก็ให้อำนาจแก่นายทะเบียนเพิกถอนหรือแก้ไขได้และได้นำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากทะเบียนที่ดินผิดพลาดดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัเรนส์มาใช้ในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยมีสาเหตุสำคัญเนื่องจากประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาริง (พ.ศ.2398) สภาพเศรษฐกิจและสังคมไทยได้เปลี่ยนแปลงไปจากระบบเศรษฐกิจแบบเลี้ยงตนเองเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการส่งออก ที่ดินจึงมีความสำคัญมากขึ้น มีการเข้าจับจองที่ดินจนเกิดปัญหาการวิวาทที่ดินขึ้น ประกอบกับรัฐต้องการเพิ่มรายได้จากภาษีที่ดินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงจำเป็นต้องจัดระบบที่ดินแบบใหม่เพื่อให้การรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎร การดำเนินการออกโฉนดที่ดินจึงเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นเหตุให้มีกรนำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัเรนส์เข้ามาใช้ โดยได้นำมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยใน

¹โปรดดู บทที่ 2 หน้า 5-6.

ลักษณะของการออกเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎร ซึ่งมีหลายประเภท ได้แก่ ออกโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" และออกโฉนดที่ดิน ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นแนวความคิดของคนไทย ล้วน ๆ โดยมีการบัญญัติเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ครั้งแรกใน พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 มีชื่อเรียกว่า แบบหมายเลข 3 หนังสือ ประเภทนี้มีได้เป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" จนกระทั่งปัจจุบันหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้มีบทบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน การที่ระบบทะเบียนที่ดินของไทยมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลายประเภทไม่เหมือนกับระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ อาจสืบเนื่องมาจากขาด งบประมาณ บุคลากร และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ประเภทโฉนดที่ดินให้กับราษฎรทั้งหมดได้ จึงได้คิดค้นทะเบียนที่ดินประเภทอื่น ๆ ออกให้กับ ราษฎรไปก่อนและสามารถนำมาเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้ในภายหลัง

จากการศึกษาพบว่า แม้ประเทศไทยจะนำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มาใช้ ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะหลัก Indefeasibility of Title และกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) อันเป็นหลักสำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ก็ไม่ได้นำมาใช้แต่ ประการใด อาจเป็นด้วยเหตุผลที่ว่า สิทธิในที่ดินของประเทศไทยใช้หลักการครอบครองและทำ ประโยชน์ เห็นได้จากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ตั้งแต่กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับต่าง ๆ รวมถึงประมวลกฎหมายที่ดิน ล้วนแต่กำหนดหลักการ ครอบครองและทำประโยชน์ซึ่งเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้กับราษฎร นอกจากนี้ประเทศไทยได้กำหนดสิทธิการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยใช้หลักการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และได้บัญญัติการ คุ้มครองที่ดินประเภทนี้ไว้อย่างชัดเจนทั้งในกฎหมายลักษณะทรัพย์และกฎหมายที่ดิน โดยเฉพาะ กฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงทุกฉบับ และปัจจุบันคือกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ได้กำหนดลักษณะที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สงวนหวงห้าม รวมทั้งที่ดินที่ คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น เป็นลักษณะ ที่ดินต้องห้ามไม่ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ประกอบกับเทคนิคการทำ แผนที่ยังไม่ทันสมัยเพียงพอทำให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความผิดพลาด ระบบ ทะเบียนที่ดินของประเทศไทยจึงได้นำหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนมาใช้อย่างเคร่งครัด ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าทะเบียนที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมี

การเพิกถอนหรือแก้ไขเพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริงซึ่งเป็นวิธีการสร้างความเชื่อถือในระบบทะเบียนที่ดิน อีกทั้งเป็นทางป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมอีกทางหนึ่ง

การเพิกถอนหรือแก้ไขได้มีการบัญญัติขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2459 และต่อมาได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2486 ซึ่งตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว ได้ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขโฉนดที่ดินกรณีมีการผิดพลาดเล็กน้อยเท่านั้น หากมีการผิดพลาดมากยังกำหนดให้เป็นการของศาลในการเพิกถอนหรือแก้ไข โดยมีแนวความคิดที่ว่า อำนาจแห่งกรรมสิทธิ์เป็นสิ่งที่ต้องเคารพจึงควรเป็นอำนาจของศาลในการเพิกถอน ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจการออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 ให้อำนาจคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินมีอำนาจยกเลิกการออกโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งถือเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจเพิกถอนโฉนดที่ดิน แต่ต่อมากฎหมายฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกเนื่องจากขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้ในขณะนั้น จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้มีการบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขระบบทะเบียนที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้แก่ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะที่ดินที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ รวมทั้งลักษณะที่ดินที่เป็นข้อยกเว้น ผู้มีสิทธิในที่ดินจะต้องครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอันเป็นหลักเกณฑ์หนึ่งในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยพิจารณาตามสภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์อันเป็นข้อเท็จจริงที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบและใช้ดุลพินิจตามสภาพของแต่ละพื้นที่ โดยสามารถนำหลักการครอบครองตามหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินมาปรับใช้ ประกอบกับหลักกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดลักษณะที่ดินที่ต้องห้ามไม่ให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ เพื่อหวงกันที่ดินไว้เป็นประโยชน์สาธารณะ ควบคุมการนำทรัพยากรไปใช้ประโยชน์โดยไม่คุ้มค่า ตลอดจนไม่ให้มีการบุกรุกทำลายสภาพที่ดินอันเป็นไปตามหลักกฎหมายลักษณะทรัพย์สินว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ที่ดินของรัฐดังกล่าวนี้จะมี

ปัญหาเรื่องแนวเขตที่ไม่ชัดเจน แต่สามารถมีแนวทางแก้ไขปัญหาได้โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณแก่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการปักหลักเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามหรือออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงตามลักษณะของที่ดินที่กฎหมายกำหนดไว้ ทำให้มีแนวเขตที่เห็นได้ชัดเจน ง่ายต่อการตรวจพิสูจน์ และสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรได้จนขีดแนวเขตที่ดินของรัฐ นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ก็ได้ตัดสิทธิในที่ดินของเอกชนเสียที่เดิวยกกลับยังรับรองสิทธิในที่ดินให้กับเอกชนที่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมาย แม้ที่ดินจะอยู่ในเขตที่ดินของรัฐก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ได้ เช่น กรณีที่เขา ที่ภูเขา รวมทั้งที่เกาะ ที่ดินในเขตป่าไม้ เป็นต้น โดยให้มีสิทธิเสมอเหมือนกันทุกพื้นที่ เป็นไปตามหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นหลักประการสำคัญในกฎหมายปกครอง จึงเห็นว่ากฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ได้บัญญัติไว้อย่างเหมาะสม ทำให้การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลดน้อยลง นอกจากนี้การที่ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยไม่ได้นำหลัก Indefeasibility of Title มาใช้ แต่สามารถเพิกถอนหรือแก้ไขทะเบียนที่ดินที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทำให้ทะเบียนที่ดินถูกต้องตามกฎหมาย เป็นการสร้างความเชื่อถือได้อีกทางหนึ่งซึ่งเหมาะสมกับระบบทะเบียนที่ดินของไทยที่มีอยู่หลายประเภท ด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดอยู่บางประการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

2. มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจตัดสินใจโดยอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน องค์กรฝ่ายปกครองสามารถเลือกใช้อำนาจให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นได้ เรียกว่า อำนาจดุลพินิจ กล่าวคือ เมื่อความปรากฏว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นองค์ประกอบส่วนเหตุเกิดขึ้นครบถ้วนแล้ว ผลในทางกฎหมายคือ อธิบดีกรมที่ดินจะต้องใช้อำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด จะตัดสินใจโดยไม่ใช้อำนาจไม่ได้ ถือว่าละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อย่างไรก็ตาม การที่อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจที่อธิบดีกรมที่ดินมีหน้าที่จะต้องใช้อำนาจ แต่จะต้องผ่านขั้นตอนวินิจฉัยข้อเท็จจริง

เสียก่อนว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน หากในขณะที่ยุติบัตรใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่า เหตุที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้สิ้นสุดหรือเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ยุติบัตรจะไม่เพิกถอนหรือแก้ไขก็ได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขไปแล้ว กฎหมายยังเปิดโอกาสให้มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่ง

3. ผลของการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลกระทบต่อผู้รับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิทางทะเบียนโดยสุจริต รวมทั้งหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม กล่าวคือ

(1) ผู้รับโอนจะไม่ได้รับสิทธิในที่ดินสืบเนื่องมาจากการจัดทำทะเบียนที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นไปตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน แต่อย่างไรก็ตาม กรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องพิจารณาว่าหลักฐานเดิมที่นำมายื่นขอออกถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากปรากฏว่าหลักฐานเดิมถูกต้อง สถานะทางกฎหมายและที่ดินคงอยู่ตามหลักฐานเดิมไม่เปลี่ยนแปลง แต่ในกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ออกทับที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินประเภทนี้เป็นที่ดินของรัฐ ได้รับการคุ้มครองตามหลักการคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายลักษณะทรัพย์สิน ผู้ครอบครองจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใด และหากได้โอนไปยังบุคคลภายนอก แม้จะรับโอนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน ก็ไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นไปตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน แต่ในบางกรณีผู้รับโอนที่สุจริตอาจเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้โอนได้ตามหลักกรอนสิทธิ เช่น กรณีการเพิกถอนรายการจดทะเบียนและโฉนดที่ดินแปลงแบ่งแยกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการจดทะเบียนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของเจ้าของที่ดินเดิม เป็นเหตุให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินกลับคืนไปยังเจ้าของที่ดินเดิม เช่นนี้ถือว่าผู้รับโอนถูกรอนสิทธิ ผู้โอนจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการรอนสิทธินั้น แม้ผู้โอนจะสุจริตก็ตาม รวมทั้งเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด

(2) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ อาจต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกตามหลักความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วจึงมีสิทธิไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิด แต่มีเงื่อนไขว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อธรรมดาหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยลำพัง ไม่สามารถไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ได้ จากการศึกษาพบว่าการใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากได้ใช้อำนาจโดยสุจริต ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ไม่ถือเป็นการละเมิดต่อผู้ถือสิทธิในที่ดิน เนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหาใช่เป็นการใช้สิทธิที่มีแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถือสิทธิในที่ดินไม่

ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่ระบบทะเบียนที่ดินของไทยไม่ได้นำหลัก Indefeasibility of Title มาใช้ แต่สามารถเพิกถอนหรือแก้ไขทะเบียนที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินและศาลมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข ทำให้ทะเบียนที่ดินถูกต้องตามกฎหมายเป็นการสร้างความเชื่อถือและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนแก่ราษฎรได้อีกทางหนึ่ง นอกจากนี้การเพิกถอนหรือแก้ไขทะเบียนที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดข้อพิพาทไปใช้แสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ อันเป็นการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคมอีกด้วย จึงเห็นว่าหลักการเพิกถอนหรือแก้ไขดังกล่าวเหมาะสมกับระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยที่มีอยู่หลายประเภทด้วยเหตุที่มีข้อจำกัดอยู่บางประการตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผลกระทบอันเกิดจากการเพิกถอนหรือแก้ไขโดยเฉพาะในส่วนของผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน นอกจากจะต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยที่กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองในสิทธิดังกล่าวแล้ว ความเสียหายที่ได้รับก็สามารถเรียกร้องได้เพียงบางประการ เช่น เรียกร้องต่อผู้โอนได้ตามหลักรอนสิทธิ หรือจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักความรับผิดทางละเมิด เป็นต้น แต่จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเท่านั้น จึงสร้างความเดือดร้อนและภาระให้กับบุคคลเหล่านี้โดยไม่เป็นธรรม ดังนั้น ในฐานะที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนที่ดินให้กับราษฎรและเมื่อทะเบียนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายรัฐก็มิอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข จะเห็นได้ว่ารัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งระบบ จึงเห็นควรนาระบบเยียวยาความ

เสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มาใช้ในประเทศไทย โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินที่รับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในทะเบียนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสร้างหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับการเยียวยาจากรัฐหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการออกโฉนดที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้เป็นการสนับสนุนแนวความคิดที่ต้องการให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียวคือ โฉนดที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดา เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายนี้ หากจะดำเนินการจะต้องจัดตั้งในรูปแบบของพระราชบัญญัติ เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินกองทุนเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน ที่นำมาจากเงินค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดินและค่าค่าช้อออกโฉนดที่ดินรวมทั้งค่าค่าขอในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมทั้งนี้ เพื่อให้การจ่ายเงินกองทุนถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณนั่นเอง ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการนำระบบเยียวยาความเสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ในประเทศไทยนั้นผู้เสียหายจะได้ลดค่าใช้จ่ายในการเรียกร้องค่าเสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อกองทุนประกันความเสียหาย โดยไม่ต้องใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาล และหากไม่พอใจในข้อวินิจฉัยก็สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายแต่ประการใด นอกจากนี้การจัดให้มีกองทุนประกันความเสียหายยังเป็นหนทางหนึ่งที่รัฐสามารถลดค่าใช้จ่ายที่อาจต้องเสียมากขึ้น เพราะสามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ย ที่จะทำให้มีการเจรจาต่อรองค่าเสียหาย เป็นผลดีทั้งรัฐและฝ่ายเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ส่งผลให้เอกชนมีความมั่นใจในระบบทะเบียนที่ดินมากขึ้น และเป็นการแสดงให้เห็นถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ

แต่เนื่องจากการออกโฉนดที่ดินที่ผ่านมารัฐขาดบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและเทคโนโลยีที่ทันสมัยส่งผลให้มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นจำนวนพอสมควร ประกอบกับในกระบวนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมกฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีภาระหน้าที่รับผิดชอบสูงตั้งแต่ขั้นรับคำขอ สอบสวนสิทธิเพื่อให้การทำนิติกรรมมีผลโดยชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งยังมีเอกชนผู้ไปทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินในแต่ละวันมีจำนวนมาก แม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้เวลาระมัดระวังสักเพียงใดโดยอ้อมก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ ดังนั้นเมื่อมีการออก

โฉนดที่ดินหรือการจดทะเบียนไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 เป็นจำนวนมาก ย่อมกระทบต่องบประมาณที่กองทุนประกันความเสียหายจะต้องจ่ายให้กับผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว หากไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี กองทุนประกันความเสียหายก็มิอาจดำรงอยู่ได้ เนื่องจากต้องแบกรับภาระค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายเป็นจำนวนมากเกินกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ หากจะนำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ในประเทศไทย รัฐควรจะต้องยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้องรวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในระบบการออกเอกสารสิทธิและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดจำนวนเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะทำให้กองทุนประกันความเสียหายในระบบทะเบียนที่ดินของไทยสามารถดำเนินการได้

สำนักหอสมุด