

การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน



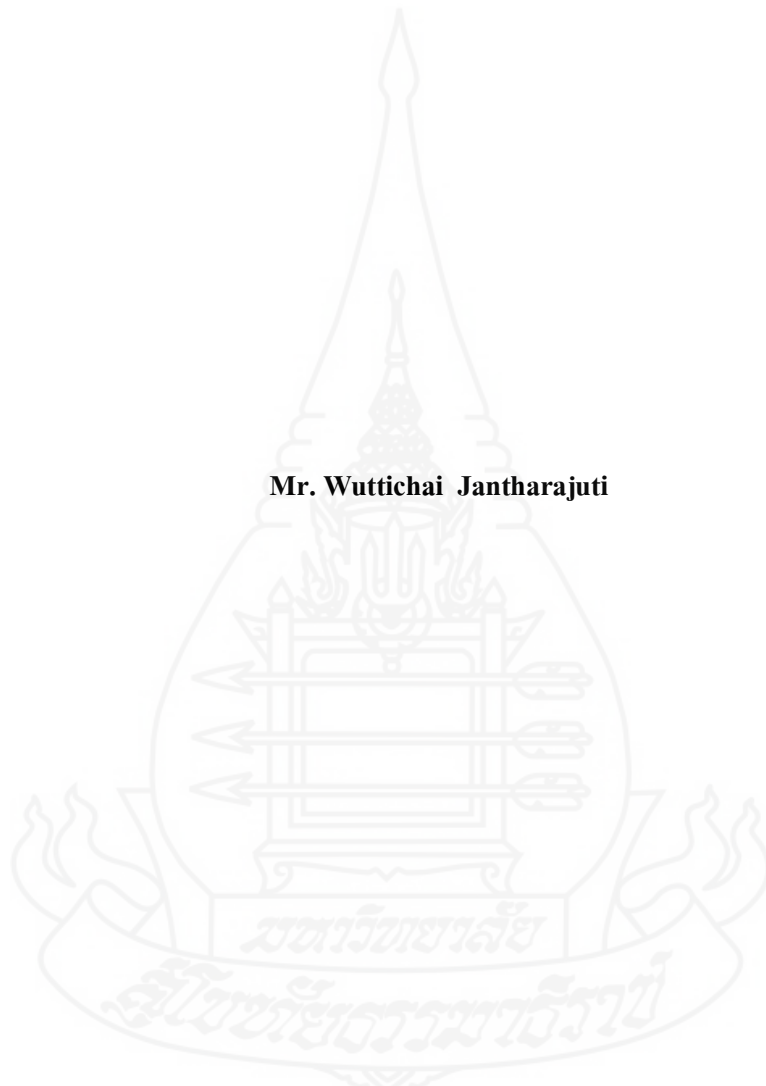
นายวุฒิชัย จันทระจตุ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2562

Revocation of Land Rights Documents Under Thai Law

Mr. Wuttichai Jantharajuti



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ	การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
ชื่อและนามสกุล	นายวุฒิชัย จันทร์จตุ
วิชาเอก	กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์วิกรณ์ รักษ์ปวงชน)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิงครัต คตเจิม)



(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ชื่อการศึกษา **คั่นคว้ออิสระ** การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ผู้ศึกษา นายวุฒิชัย จันทร์จตุติ รหัสนักศึกษา 2614001283 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์วิกรณ์ รัศมีปวงชน **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาคั่นคว้ออิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับการออกและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหลักการทางทะเบียนที่ดิน (2) ศึกษาหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ (3) ศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และ (4) หาแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

การศึกษาคั่นคว้ออิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสารเป็นหลัก จากคำอธิบายกฎหมาย งานวิจัย วิทยานิพนธ์ หนังสือเรียน บทความทางวิชาการ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ วารสาร เอกสารเผยแพร่ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และสังเกตปัญหาจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในกรมที่ดิน รวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) ประเทศไทยได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบ Registration of title มาใช้เพียงบางส่วน (2) การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้เมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนเพื่อให้ถูกต้องตามความเป็นจริง ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ (3) การใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบในด้านสิทธิของบุคคล หน่วยงานภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (4) กำหนดให้มีการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นอำนาจดุลพินิจ มุ่งคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน และนำระบบเยียวยาความเสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายมาใช้

คำสำคัญ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ การเพิกถอน

Independent Study title: Revocation of Land Rights Documents Under Thai Law
Author: Mr. wuttichai Jantharajuti; **ID:** 2614001283; **Degree:** Master of Laws;
Independent Study advisor: Vikorn Rakpuangchon, Professor;
Academic year: 2019

Abstract

The objectives of this independent study are (1) to study the background concept of the issuance and withdrawal of land rights documents and principles of land registration, (2) to study the rules for the revocation of land rights documents under Thai and foreign laws, (3) to study and analyze problems and impacts from the revocation of land rights documents, and (4) to find solutions to problems and make recommendations for the formulation of criteria and methods related to the revocation of the land rights document and to assist people who have been damaged by such revocation to be appropriate and to be fair to all parties.

This independent study was a qualitative research by studying document research from explanations laws, research works, theses, textbooks, academic articles both from Thailand and foreign countries, journals, publications, electronic data judgments of the Supreme Court and the Highest Administrative Court in relevant parts, opinions of the Council of State and observing the problem of having performed duties in the Land Department including relevant electronic information.

The results of this research show that (1) Thailand has partially implemented the land registration system for registration of title. (2) The revocation of the land rights document is in accordance with Section 61 of the Land Code provided that when the issuance of a land rights document is unlawfully, the revocation must be performed to ensure it is actually correct which is considered to be a duty of the officials. (3) The results of this research show that the administrative powers under section 61 of the Land Code has an impact on persons, state agencies, state officials and to the social, economy and politics. (4) The propose is made to limit the power to revoke a land right documents issued illegally and in a nature of discretion focusing on the bona fide beliefs of the decree on the existence of an administrative acts and the public interest and implementing a damage remedy by setting up a damages insurance fund.

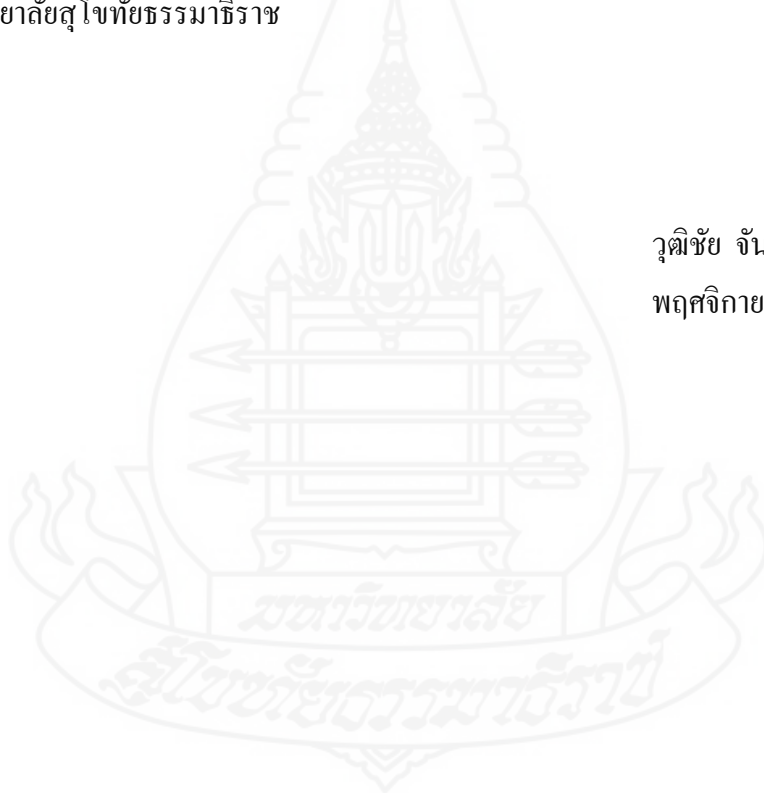
Keywords: Title Deed, Certificate of Utilization, Revocation

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี เนื่องจากได้รับความเมตตากรุณาเป็นอย่างสูงจากท่านศาสตราจารย์วิกรณ์ รัชป์วงชน ที่ให้เกียรติรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำปรึกษา ให้ความรู้และแนะนำในการทำสารนิพนธ์เล่มนี้ ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จเป็นรูปเล่ม ท้ายสุดขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัว ซึ่งคอยดูแลห่วงใยตั้งแต่กำเนิดจนถึงวันนี้ ตลอดจนเพื่อนๆ หมวดวิชากฎหมายมหาชน ที่คอยช่วยเหลือในเรื่องการศึกษามาโดยตลอด สำคัญที่สุดและขาดไม่ได้คือกรมที่ดินสถาบันอันเป็นที่รักยิ่ง ซึ่งทำให้ผู้เขียนมีชีวิตรอยู่ในสังคมได้อย่างเต็มภาคภูมิ และประสบความสำเร็จเฉกเช่นที่มีอยู่ ณ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

วุฒิชัย จันทร์จตุติ

พฤศจิกายน 2562



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์การศึกษา	2
3. ขอบเขตของการศึกษา	3
4. ระเบียบวิธีการวิจัย	3
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหลักการทางทะเบียนที่ดิน	5
1. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย	5
1.1 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน	8
1.2 หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครอง	9
2. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในประเทศไทย	11
2.1 หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก่อนประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ	11
2.2 หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลังประมวลกฎหมาย ที่ดินใช้บังคับ	15
3. หลักการทางทะเบียนที่ดิน	23
3.1 หลักการของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัณส์ หรือระบบ Registration of title	24
3.2 หลักการทางทะเบียนที่ดินของประเทศไทย	27
4. แนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	28
4.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง	28
4.2 อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.3 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	33
4.4 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง	37
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ	38
1. หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย	39
2. หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ	44
2.1 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศออสเตรเลีย	44
2.2 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศนิวซีแลนด์	50
2.3 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศแคนาดา	56
3. เปรียบเทียบการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ	60
3.1 เจตนารมณ์ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ	60
3.2 ลักษณะอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ	61
3.3 หลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ	63
3.4 หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ	65
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	71
1. ปัญหาในการประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดิน และการใช้อำนาจ เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย	71
2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่บุคคลที่รับโอนสิทธิในที่ดินหรือได้รับสิทธิประโยชน์ อันเกี่ยวกับที่ดิน โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหาย	74
3. ปัญหาในการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย ที่เกิดจากการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	77
4. ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	84
1. บทสรุป	84
2. ข้อเสนอแนะ	89
บรรณานุกรม	94
ประวัติผู้ศึกษา	98



ญ

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ	70



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับในวันที่ 1 ธันวาคม 2497 จนถึงปัจจุบัน การให้เอกชนมีสิทธิในที่ดินถือเป็นนโยบายสำคัญของรัฐดำเนินการโดยกรมที่ดินสังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามความในมาตรา 58, 58 ตรี, 59 และ 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หลังจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเป็นต้นมาได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่กรณีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคู่กันมาโดยตลอด ด้วยเห็นว่าการดำเนินการเพื่อก่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะได้อาศัยความระมัดระวัง ความรอบคอบในการดำเนินการ หรือมีระเบียบปฏิบัติที่รัดกุมครอบคลุมขั้นตอนดำเนินการสักเพียงใด บางกรณีก็อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ปัญหาสำคัญที่เป็นเหตุให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนหนึ่งมาจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีจำนวนมากหลายฉบับ นอกจากนั้นยังมีบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลรักษาที่ดินต้องห้ามมิให้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายหน่วยงาน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นเกิดความไม่เข้าใจในการปฏิบัติงาน²

เมื่อเกิดปัญหาว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบางแปลงออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบในหลายด้าน ทั้งต่อหน่วยงานราชการ

¹ กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. คู่มือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. 2553. หน้า 1

² คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร: ศรีอนันต์การพิมพ์. 2538. หน้า 34

เจ้าหน้าที่ของรัฐ และเอกชน เช่น รัฐบาลรายได้จากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าภาษีอากร และเป็นผลให้แบบพิมพ์หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ บุคคลที่เป็นเจ้าของที่ดินขาดสิทธิในที่ดินนั้นและไม่มีสิทธิเรียกร้องเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้น คืบคงมีเพียงเรียกร้องเอาจากผู้อนุที่ดินตามหลักการรอนสิทธิ และเรียกร้องเอาจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐตามหลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับในส่วนของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจถูกไต่เบียดและดำเนินการทางวินัย เป็นต้น อีกทั้งเอกชนย่อมเกิดความไม่มั่นใจในการถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่รัฐออกให้เพราะอาจถูกเพิกถอนได้ทุกเมื่อ³ เป็นการสร้างความเดือนร้อนและภาระให้กับบุคคลดังกล่าวมากเกินไปโดยไม่เป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จัดทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเพียงเอกสารมหาชนที่เป็นข้อสันนิษฐานว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงถูกต้อง แต่ไม่ถือว่าผู้ที่มีชื่อปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดที่ไม่สามารถพิสูจน์หักล้างได้ และการใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องพิจารณาสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันที่ต้องปฏิบัติ กฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้มีดุลพินิจในการนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา จึงเป็นที่เห็นได้ว่าความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่อาจอำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ผู้สุจริตได้เท่าที่ควร จึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าอิสระในครั้งนี้

2. วัตถุประสงค์การศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับการออกและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหลักการทางทะเบียนที่ดิน
- 2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

³ คุณากร ทรัพย์ผล. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2554. หน้า 1-3

2.4 เพื่อหาแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

3. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาสภาพปัญหาเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตลอดจนหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 กฎกระทรวงระเบียบ คำสั่ง และหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่ Real Property Act 1900 (พ.ศ. 2443) (ประเทศออสเตรเลีย) Land Transfer Act 1952 (พ.ศ. 2495) (ประเทศนิวซีแลนด์) Land Titles Act 1996 (พ.ศ. 2539) (ประเทศแคนาดา)

4. ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าอิสระครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยการศึกษาวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก จากคำอธิบายกฎหมาย งานวิจัยวิทยานิพนธ์ หนังสือเรียน บทความทางวิชาการทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ วารสาร เอกสารเผยแพร่ ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ คำพิพากษาของศาลฎีกาและศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่เกี่ยวข้อง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และสังเกตปัญหาจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในกรมที่ดิน รวมถึงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้อง

5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 ทราบศึกษาความเป็นมาแนวคิดเกี่ยวกับการออกและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหลักการทางทะเบียนที่ดิน

5.2 ทราบถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

5.3 ทราบถึงปัญหาและผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

5.4 ทราบถึงแนวทางแก้ไขปัญหาและเสนอแนะในการวางหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมและเกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการออกและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และหลักการทางทะเบียนที่ดิน

การศึกษาเรื่องการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จำเป็นต้องศึกษาถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ความเป็นมาเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หลักการทางทะเบียนที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอรัเรียนส์อันเป็นรากฐานของระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทย รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะทำให้การศึกษาตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

ประเทศไทยเริ่มมีการจัดการเกี่ยวกับที่ดินเป็นครั้งแรกปรากฏตามหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ในสมัยสุโขทัยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ซึ่งที่ดินมีลักษณะเป็นของกลางสำหรับประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่างๆ ผู้ใดที่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นก็จะได้สิทธิในที่ดินนั้นไป และเมื่อเจ้าของที่ดินตายสิทธิในที่ดินนั้นตกทอดแก่ทายาทต่อไป แต่ไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในสมัยนี้แต่อย่างใด และการโอนใช้วิธีการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ต่อไป

สมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีหลักฐานการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก โดยได้มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน คือ กฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 บทที่ 42 และบทที่ 43 เป็นการเริ่มวางหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้เป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจที่จะไม่ให้ที่ดินต้องรกร้างว่างเปล่า โดยให้นายบ้าน นายอำเภอ ร้อยแขวงและนายอากร จัดคนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น ซึ่งสามารถสรุปลักษณะสำคัญในการจัดการที่ดินในสมัยนี้ได้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินแต่เพียงผู้เดียวห้ามราษฎรซื้อขายที่ดินแก่กัน โดยราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินต้องขออนุญาตจับจองที่ดินจากเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อน และไม่ปล่อยให้ที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดหาคนเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ทำให้เห็นได้ว่าราษฎรในสมัยนั้นไม่สามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนเข้าครอบครอง

และทำประโยชน์ได้ โดยราษฎรเข้าถือครองได้แต่ในฐานะผู้อยู่อาศัยที่ต้องเสียค่าเช่าในรูปแบบการเสียภาษีอากรและไม่มีสิทธิซื้อขายที่ดินนั้น

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น ลักษณะการจัดที่ดินไม่แตกต่างกับในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งยังคงใช้กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จในการจัดการที่ดินเรื่อยมาจนถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ที่ปรากฏหลักฐานให้เห็นว่าลักษณะสิทธิในที่ดินเปลี่ยนไป กล่าวคือราษฎรเริ่มมีความเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองปรากฏตามพระบรมราชโองการประกาศกำหนดที่ให้ขาย ให้เช่า แก่คนนอกประเทศ จุลศักราช 1218 (พ.ศ. 2399) ที่มีการเริ่มนโยบายกีดกันการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เนื่องจากคนต่างด้าวเริ่มเข้ามาทำการค้าขายในประเทศไทยมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกีดกันคนต่างประเทศมิให้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในบริเวณกำแพงพระนคร และที่ดินนอกเมืองก็ไม่ให้ขายแก่คนต่างประเทศด้วยเหตุผลทางการเมืองในสมัยนั้น ทำให้เห็นว่าสิทธิในที่ดินของคนไทยเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงจากเดิมตามบทบัญญัติในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่สืบเนื่องมาจากกฎหมายตราสามดวงที่ให้เฉพาะสิทธิครอบครองที่ดินมาเป็นการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน และชัดเจนเมื่อมีประกาศขายสวนขายนาฝากแก่กัน (ปีชวด อัฐศก ศักราช 1228) บัญญัติขึ้นเพื่อระงับข้อพิพาทเรื่องการขายฝากและจำนำที่สวน ที่นา เนื่องจากที่ดินเริ่มมีมูลค่าในตัวเองนับจากที่ราษฎรสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งชี้ให้เห็นแนวนโยบายของรัฐในสมัยนั้นที่เริ่มใช้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นเครื่องหมายแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งยังไม่ได้มุ่งในการรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน แต่เป็นการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษีอากร โดยเฉพาะในเรื่องภาษีอากรค่านาได้มีการออกตราจอง ออกตราแดง สำหรับที่ดินที่ได้ทำประโยชน์เป็นนาข้าว⁴

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้มีการปรับปรุงมากยิ่งขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 มีสาเหตุที่ต้องมีการปรับปรุงมาจากปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ ประการแรกคือความบกพร่องของหนังสือสำคัญที่ใช้เป็นหลักฐานในการเรียกเก็บภาษีอากรจากที่ดิน และประการที่สองคือปัญหาการวิวาทเรื่องที่ดินเนื่องมาจากการขาดคลอง อีกทั้งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่มุ่งหวังในการเก็บภาษีมากกว่าจะเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีวิธีการไม่รัดกุมจนเกิดการฉ้อราษฎ์บังหลวงในการเรียกเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่รัฐแต่งตั้งและการฉ้อ โกงภาษีจากราษฎร ตลอดจนราษฎรแย่งชิงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงเดียวกัน เพราะต่างคนต่างมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น ทำให้เกิดการปฏิรูปกฎหมายที่ดิน

⁴ ศิริ เกวลินศฤงคาร. คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2521.

ในเวลาต่อมา กล่าวคือ ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบางประเภทแต่ก็ยังไม่ใช้หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การออกโฉนดสวน เป็นการออกให้สำหรับที่ดินที่ปลูกไม้ยืนต้นที่มีอายุเกิน 3 ปีขึ้นไป ที่ต้องเสียอากรสวนจำนวน 7 ชนิด คือ หมาก พลู มะปราง มะม่วง ทุเรียน มังคุด ลางสาด การออกโฉนดป่าเป็นการออกให้สำหรับที่ดินที่ปลูกไม้ล้มลุกซึ่งไม่ใช่ไม้ยืนต้น และไม่อยู่ในข่ายต้องเสียอากรเพื่อเป็นหลักฐานสำหรับเจ้าของที่ดิน และการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน โดยออกให้เฉพาะในเขตกรุงเทพฯ เท่านั้น โดยกระทรวงนครบาลเป็นผู้ออก เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินในสมัยนี้⁵ คือ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 มีหลักการสำคัญ คือ กำหนดวิธีการทำหลักฐานทางแผนที่ออกโฉนดที่ดินให้กรรมสิทธิ์กับผู้ถือครองที่ดินและวางหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อความสะดวกแก่การตรวจสอบและค้นหาแปลงที่ดิน, พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 (พ.ศ. 2445) ใช้บังคับในการออกตราจองให้ในท้องที่ที่การออกโฉนดที่ดินยังไม่ถึง แต่มีราษฎรเข้ากันสร้างทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็จะมีออกตราจองชั่วคราวให้ยึดถือไว้เป็นหลักฐานก่อนเพื่อป้องกันการทะเลาะวิวาทและการแย่งชิงที่ดินกัน, พระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โดยการเปลี่ยนชื่อมาจากพระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 ซึ่งบังคับใช้เฉพาะในพื้นที่มณฑลนครชัยศรี มณฑลกรุงเทพฯ และมณฑลปราจีนบุรี และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก เพื่อออกโฉนดตราจองในพื้นที่ 4 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดอุดรดิตถ์ พิจิตร พิษณุโลก สุโขทัย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครองในภายหลังทำให้รวมพื้นที่บางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์ด้วย และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เป็นการรวบรวมประกาศต่างๆ ที่ถือว่าเป็นกฎหมายรวมไว้ในฉบับเดียวกัน ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับแรกที่ครอบคลุมในเรื่องการชำระความที่พิพาทเกี่ยวกับที่ดิน วิธีการรังวัดออกโฉนดที่ดิน และการจดทะเบียนที่ดินโดยมุ่งให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมากกว่าการจัดเก็บภาษีอากรดังเช่นในสมัยก่อน ต่อมามีการแก้ไขพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินดังกล่าวอีกหลายครั้ง โดยออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ 2, 3, 5, 6, 7 เพื่อแก้ไขความในบางมาตราให้เหมาะสมกับนโยบายของรัฐในขณะนั้น โดยฉบับแก้ไขที่สำคัญคือ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2479 ได้มีหลักการการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าจับจองที่ดินอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่าของรัฐได้ด้วยการไปยื่นคำขอต่อนายอำเภอเจ้าของท้องที่ และมีการออกใบเหยียบย่ำออกตราจองให้ไว้เป็นหลักฐาน ต่อมาเกิดการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากระบอบ

⁵ บวรวิทย์เจริญสิน. การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม. การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2556. หน้า 22-23

สมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยส่งผลให้ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย อีกทั้งระบบเศรษฐกิจที่มีการพัฒนาแนวความคิดที่จะให้ประชาชนผู้ลงแรงทำประโยชน์ในที่ดินได้รับประโยชน์จากที่ดินที่ตนลงแรงมากขึ้น จึงมุ่งพยายามจัดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ประชาชนทั่วไป ประกอบกับกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการจัดการระบบที่ดิน การถือครองที่ดิน การจัดระเบียบที่ดิน ก่อนหน้านั้นมีการกระจายกระจายซึ่งเป็นยากต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการ จึงได้มีการรวบรวมจัดหมวดหมู่กฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในรูปของประมวลกฎหมายที่ดินออกใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 โดยอาศัยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

1.1 หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หมายถึง หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายที่ดินออกให้แก่ผู้มีสิทธิเพื่อรับรองว่าเป็นเจ้าของหรือมีกรรมสิทธิ์ได้แก่ โฉนดที่ดิน ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เหตุที่กฎหมายต้องบัญญัติให้มีความครอบคลุมเช่นนี้ เนื่องจากโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายเก่า เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ ได้มีการยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ หากมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้นิยามให้ความหมายของคำว่า “โฉนดที่ดิน” ไว้ดังที่กล่าวแล้ว หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ทั้ง 3 ประเภทนี้ ย่อมจะถูกยกเลิกและสิ้นผลไปด้วย⁶ กล่าวคือ

1.1.1 “โฉนดแผนที่” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) โฉนดแผนที่มีแผนที่จำลองไว้หลังโฉนดที่เรียกว่า โฉนดแผนที่เพื่อให้เกิดความแตกต่างจากโฉนดสวน โฉนดป่า โฉนดตราแดง ซึ่งออกในสมัยรัชกาลที่ 4 เป็นโฉนดเก่าที่ไม่มีแผนที่หลังโฉนด

1.1.2 “โฉนดตราจอง” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจองและให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) โฉนดตราจองนี้มีออกในท้องที่ 5 จังหวัด คือ พิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ สุโขทัย และนครสวรรค์ ต่อมาทางราชการได้ส่งเจ้าหน้าที่ออกไปทำการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเพื่อเปลี่ยนโฉนดตราจองเป็นโฉนดแผนที่ โดยเริ่มตั้งแต่ พ.ศ. 2473 เป็นต้นมา

⁶ มานัส ฉั่วสวัสดิ์. คำอธิบายเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. สันคิน 9 กรกฎาคม 2563.

1.1.3 ทรายองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ที่ระบุว่าบุคคลใดจะขอ ได้มาซึ่งที่ดิน จะต้องขออนุญาตและได้รับอนุญาตให้จับจองจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อน โดยนายอำเภอ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตในกรณีที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกิน 50 ไร่ และข้าหลวงประจำจังหวัด เป็นผู้อนุญาตในกรณีที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกิน 100 ไร่ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตให้จับจองไว้ เป็นหลักฐาน ซึ่งใบอนุญาตมีอยู่ 2 แบบ คือ “ใบเหยียบย่ำ” เป็นใบอนุญาตที่นายอำเภอเป็นผู้ออกให้ ซึ่งผู้รับใบอนุญาตต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ เมื่อได้ ทำประโยชน์แล้ว จะต้องมาแจ้งต่อนายอำเภอเพื่อไปทำการตรวจพิสูจน์การทำประโยชน์ หากปรากฏว่า ได้มีการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์แล้ว นายอำเภอจะทำการรับรองและนำที่ดินนั้นขึ้นทะเบียนแล้ว ออกแบบหมายเลข 3 ให้บุคคลนั้นยึดถือไว้เป็นหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน และ “ทรายอง” เป็นใบอนุญาตให้จองที่ดิน ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออกเพื่อให้ผู้ขอได้เข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดิน โดยผู้ได้รับใบอนุญาตต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่ได้รับทรายอง เมื่อผู้ได้รับอนุญาตได้ทำประโยชน์แล้ว จะต้องมาแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินเพื่อ ไปทำการตรวจพิสูจน์ การทำประโยชน์หากปรากฏว่ามีการทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์จริง เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการ รับรองและบันทึกไว้ในทรายองนั้นว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ซึ่งทรายองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” นี้เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย

1.2 หนังสือสำคัญแสดงสิทธิครอบครอง สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของที่ดิน ซึ่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทนี้⁷ ได้แก่

1.2.1 “ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดิน ชั่วคราวตามกฎหมายเก่า คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ได้มีการ ออกหนังสือแสดงการอนุญาตให้เข้าครอบครองที่ดินเป็นการชั่วคราว 2 แบบ คือ “ใบเหยียบย่ำ” และ “ทรายอง” ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว สำหรับหนังสือแสดงการอนุญาตที่ออกให้เข้าครอบครอง ที่ดินชั่วคราวตามประมวลกฎหมายที่ดิน เรียกว่า “ใบจอง” ซึ่งผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าจับจองครอบครอง ที่ดินชั่วคราวจะได้รับใบจองไว้เป็นหลักฐาน และต้องเข้าทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน และทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับใบจอง หากมิได้ดำเนินการ ภายในกำหนดก็อาจถูกสั่งให้สิ้นสิทธิในที่ดินตามใบจองได้ ปัจจุบันใบจองมีใช้ 2 แบบ คือ แบบ น.ส. 2 ซึ่งนายอำเภอเป็นผู้ออก และแบบ น.ส. 2 ก. เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก

⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 8-10

1.2.2 “หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์แล้ว และนิยมนำเอาชื่อแบบพิมพ์มาเรียกว่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งแบบพิมพ์สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้มีอยู่ 3 แบบ คือ น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และน.ส. 3 ข.

1) “น.ส. 3” เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่ราษฎรทั่วไป มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ยังไม่มีการสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศ ออกในท้องที่ที่ยังไม่มีการยกเลิกอำนาจอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

2) “น.ส. 3 ก.” เป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในกรณีที่มีการสร้างระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้ว และมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินลงในระวางรูปถ่ายทางอากาศ สามารถตรวจตำแหน่งที่ดินจากระวางรูปถ่ายทางอากาศได้ว่าที่ดินอยู่ที่ใด จะต่างกับ น.ส. 3 ที่เป็นแผนที่รูปลอย การที่จะทราบตำแหน่งที่ดินได้ จะต้องออกไปตรวจสอบยังพื้นที่ที่ดินตั้งอยู่

3) “น.ส. 3 ข.” เป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบเดียวกับ น.ส. 3 จะมีส่วนแตกต่างกันในเรื่องการใช้แบบพิมพ์เท่านั้น คือ น.ส. 3 ข. ใช้สำหรับท้องที่ที่รัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ อำนาจในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะกลับมาเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด

1.2.3 “แบบหมายเลข 3” เป็นหนังสือสำคัญออกตามกฎหมายกระทรวงเกษตรธิการ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ในกรณีที่ผู้จับจองที่ได้รับใบเหยียบย่ำ หรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2479 ใช้บังคับ มาขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการตรวจสอบการทำประโยชน์แล้วเห็นว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตให้จับจองและตามหลักเกณฑ์ก็จะนำขึ้นทะเบียนที่ดินพร้อมทั้งออกแบบหมายเลข 3 ให้ผู้ได้รับอนุญาตยึดถือไว้เป็นหลักฐาน แบบหมายเลข 3 จึงเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประเภทหนึ่งเพราะนายอำเภอได้ให้คำรับรองแล้ว ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มีผลใช้บังคับ ผู้ที่ได้รับแบบหมายเลข 3 จะต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน ถ้าไม่ได้แจ้ง ส.ค. 1 มีผลทำให้แบบหมายเลข 3 ก็จะไม่ถือว่าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกต่อไปเพราะกฎหมายถือว่าสละสิทธิการครอบครองไปแล้ว เว้นแต่จะเป็นแบบหมายเลข 3 ที่ออกให้ในภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ หลังวันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497⁸

⁸ สาโรช นิลเขต. คำบรรยายกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บ้านเหล่าการพิมพ์. 2551. หน้า 81

2. พัฒนาการของกฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศไทย

2.1 หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

2.1.1 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) เหตุผลในการออกพระราชบัญญัติฉบับนี้เนื่องจากประกาศและพระราชบัญญัติต่างๆ ที่ออกใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินเริ่มมีมากมายหลายฉบับ และมีข้อความสลับซับซ้อนกระจัดกระจายไม่สะดวกแก่การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 จึงทรงดำริที่จะรวบรวมประกาศและพระราชบัญญัติต่างๆ ให้เป็นพระราชบัญญัติฉบับเดียว เพื่อให้ข้อความชัดเจนเข้าใจง่ายและเป็นหมวดหมู่สะดวกในการปฏิบัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มีบทบัญญัติทั้งสิ้น 4 ภาค คือ ภาค 1 วิธีชำระความวิวาทเรื่องที่ดิน (มาตรา 1 ถึงมาตรา 7) ภาค 2 วิธีรังวัดที่ดิน (มาตรา 8 ถึงมาตรา 21) ภาค 3 วิธีโอนที่ดินในระหว่างรังวัดทำแผนที่กับออกโฉนดแผนที่ใหม่ (มาตรา 22 ถึงมาตรา 28) และภาคสุดท้าย ซึ่งเป็นภาคสำคัญที่สุด คือ ภาค 4 กฎหมายที่ดินซึ่งมีโฉนดแผนที่ (มาตรา 29 ถึงมาตรา 75)⁹ สำหรับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) มีดังนี้

มาตรา 38 ต่อไปบรรดาคดีที่เกิดขึ้น เกี่ยวข้องด้วยกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดที่ดิน ตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อศาลได้พิพากษาประการใด ให้ศาลมีจดหมายแจ้งต่อเจ้าพนักงานทะเบียนสำหรับที่ดินนั้น ให้ทราบว่าที่ดินตามโฉนดนั้นๆ ได้พิพากษาให้เป็นของใครหรือให้แบ่งกันอย่างไร ถ้าหากศาลไม่ได้มีจดหมายตามความที่ได้ว่ามาในมาตรานี้ก็ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องรับประโยชน์อย่างใดในคำพิพากษานั้น มีอำนาจที่จะทำคำขอต่อศาล ให้แจ้งความต่อเจ้าพนักงานทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 70 ถ้าศาลมีคำสั่งมายังนายทะเบียนอย่างไร ให้นายทะเบียนที่ดินทำตามคำสั่งของศาลทุกประการ

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้จะไม่มีกรณีการบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอน โฉนดที่ดินโดยตรง แต่เมื่อได้พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวถือได้ว่าเป็นอำนาจของศาลในการพิจารณาเพิกถอน ซึ่งมีนักนิติศาสตร์บางท่านเห็นว่า เรื่องการผิดพลาดคลาดเคลื่อนในการออกโฉนดที่ดินในสมัยนั้นไม่ค่อยจะมี ประกอบกับเป็นระยะเริ่มแรกของการออกโฉนดที่ดิน

⁹ วัลลภ นาคบัว. ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2540. หน้า 41

และเพิ่งตั้งกรมทะเบียนที่ดินใหม่งานยังน้อย ปัญหาไม่มากหรือหากมีปัญหาก่อนการออกโฉนดที่ดิน ข้างหลวงที่ออกโฉนดที่ดินบางท่านเป็นตุลาการตัดสินที่นายอยู่ด้วยแล้วเป็นผู้ตัดสินปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์¹⁰

2.1.2 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2459 หลังจากที่พระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่ง กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ เสนาบดีกระทรวง เกษตรธิการในขณะนั้นทรงเห็นว่าบ้านเมืองเจริญขึ้น ปริมาณงานออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียน ที่ดินเพิ่มมากขึ้น การเขียนข้อความต่างๆ ในโฉนดที่ดิน ตลอดจนแผนที่ที่ผิดพลาดไปสมควรที่จะ ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินมาแก้ไขให้ถูกต้องได้ โดยไม่ต้องให้ราษฎรไปร้องต่อ ศาลทุกเรื่องดังเช่นแต่ก่อน เป็นการสร้างความลำบากให้แก่ราษฎร ประกอบกับเจ้าพนักงานที่ดินมี ความสามารถเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและเรื่องเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินมากขึ้น เนื่องจากพระองค์ ได้เรียกเจ้าพนักงานที่ดินมาประชุมอบรมสั่งสอนให้มีความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนที่ดิน จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2459 ขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย ในการแก้ไขการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (โฉนดที่ดิน) ที่ออกไปโดยผิดพลาด จะบัญญัติไว้ในมาตรา 7 ความว่า ถ้าปรากฏว่าในทะเบียนที่ดินก็ดี ในโฉนดแผนที่ก็ดี หรือใบไต่สวนหรือใบนำสำหรับ โฉนดที่ดินก็ดี หรือในแผนที่ก็ดี หรือลวดลายที่ผิดโดยเขียนพลั้งเผลอ เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจ เรียกโฉนดมาแก้ทะเบียนเสียให้ถูกต้อง โดยวิธีนี้คือ ถ้าผู้หนึ่งผู้ใดเสียเปรียบลงแล้วให้เจ้าพนักงาน ที่ดินแจ้งความ ไปให้ทราบ แลถ้าผู้นั้นยินยอมก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้โฉนดแลทะเบียนได้ ถ้าผู้นั้น ไม่ยอมก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้ผู้นั้นไปฟ้องร้องภายในกำหนดเวลาไม่ต่ำกว่าหนึ่งเดือน และไม่ยาวกว่าหกเดือน ถ้าไม่ฟ้องร้องภายในกำหนดก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้โฉนดและทะเบียน ทันที และถ้าในการแก้โฉนดหรือทะเบียนหรือแผนที่ดังกล่าวในมาตรานี้ ไม่เป็นเรื่องที่จะให้ผู้ใด เสียเปรียบแก่กันแต่ประการใดแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินไม่จำเป็นต้องแจ้งความไปให้รู้ก่อนก็ได้

ตามบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มุ่งแต่การแก้ไขข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อน เล็กๆ น้อยๆ ที่เขียนไปโดยพลั้งเผลอ (Clerical Errors) เท่านั้น เช่น การเขียนตัวอักษรผิด สะกด การันต์ วรรณยุกต์ผิด บางทีก็เขียนจำนวนเนื้อที่และรูปแผนที่ผิดไป ลวดลายตามรูปแผนที่ผิดไปบ้าง เหล่านี้ล้วนแต่เป็นการผิดพลาดเล็กๆ น้อยๆ ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขเองได้ ส่วนกรณีจดทะเบียน ผิดกฎหมายควรจะได้มีการสอบสวนไต่สวนก่อนจึงแก้ไขหรือเพิกถอนเสีย ซึ่งพระราชบัญญัติ ออกโฉนดที่ดินฉบับนี้ไม่ได้ระบุให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข และอำนาจราษฎร

¹⁰ เอก บุญเกิด. การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง และ ส.ค. 1. กรุงเทพมหานคร: อักษรบัณฑิต. 2528. หน้า 5

ร้องต่อศาลให้เพิกถอนได้¹¹ นอกจากนี้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่า ในเรื่องออกโฉนดที่ดินก็ดี ในเรื่องจดทะเบียนที่ดินก็ดี เจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการไปโดยสุจริตแล้ว ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินผู้นั้นได้ เว้นไว้แต่จะได้รับการอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ซึ่งเป็นการบัญญัติคุ้มครองเจ้าพนักงานที่ดินที่ได้ออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนไปโดยสุจริต ห้ามไม่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องร้องเจ้าพนักงานที่ดินผู้นั้นได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ

2.1.3 พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2486 เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 2485 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล คณะผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ได้มีประกาศให้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2486 ใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง เป็นฉบับที่ 7 ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ในมาตรา 7 ทวิ วรรคแรก ความว่า เมื่อใดความปรากฏแก่เจ้าพนักงานที่ดินว่าได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือจดทะเบียนสิทธิให้แก่ผู้ใดโดยผู้นั้นไม่มีสิทธิหรือโดยที่เจ้าพนักงานที่ดินผิดพลาดด้วยประการอื่น ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเรียกหนังสือสำคัญนั้นมายึดไว้และงดการจดทะเบียนต่อไปได้ ให้เจ้าพนักงานที่ดินร้องต่อศาล ให้สั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญหรือการจดทะเบียนที่ผิดนั้น วรรคสอง ความว่า ผู้ใดไม่ส่งหนังสือสำคัญที่เจ้าพนักงานที่ดินเรียกตามความในวรรคก่อนให้แก่เจ้าพนักงานที่ดินมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าสิบบาท ซึ่งตามบทบัญญัติมาตรานี้เป็นการเพิ่มบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2459 ในเรื่องการเพิกถอนโฉนดที่ดินให้มีความชัดเจนขึ้น และวางมาตรการบังคับสำหรับผู้ที่ไม่ยอมส่งหนังสือสำคัญมีโทษปรับอีกด้วย ซึ่งตามความในมาตรา 7 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีที่มีความผิดพลาดมาก เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจเพียงยึดหนังสือสำคัญไว้และงดการจดทะเบียนต่อไป แล้วร้องต่อศาลให้เพิกถอน ซึ่งศาสตราจารย์หลวงศรีราชบุรุษได้ให้ความเห็นว่าแนวความคิดให้ศาลมีอำนาจเพิกถอนเพราะเห็นว่าศาลเป็นสถานที่สถิตแห่งความยุติธรรม มีการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย โดยผู้มีส่วนได้เสียอาจเข้ามาเกี่ยวข้องแต่งตั้งทนายความเข้าว่าคดีเพื่อความยุติธรรมได้เต็มภาคภูมิ เนื่องจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินย่อมเป็นสิ่งที่พึงต้องเคารพ เมื่อบุคคลได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วอำนาจเพิกถอนควรเป็นอำนาจของศาล¹²

¹¹ หลวงศรีราชบุรุษ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ. 2512. หน้า 75-76

¹² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 76

2.1.4 พระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496ตราไว้ ณ วันที่ 24 มกราคม 2496 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 25 มกราคม 2496 ต่อมาวันที่ 25 กันยายน 2496 ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2496 เหตุที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติฉบับนี้ปรากฏในแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี มีความสำคัญว่า ในการจับจองยึดถือที่ดินเพื่อประกอบอาชีพนั้น ประชาชนในบางท้องที่ได้รับความเดือดร้อนโดยปรากฏว่ามีบุคคลใช้เงินและทางอื่นๆ เข้าแทรกแซงหาประโยชน์ใส่ตัวเอง เช่น กรณีที่ดินตำบลบางป่อและบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งได้รับความยุ่งยากเป็นอย่างยิ่งราษฎรที่อาศัยทำกินเป็นเวลาช้านานถูกแย่งสิทธิในที่ดินไปโดยอุบายของผู้มีกำลังทรัพย์และอิทธิพลอื่นๆ โดยใช้วิธีการอันไม่เป็นธรรมรวบรวมเอาที่ดินไปจากประชาชนทำให้ประชาชนแบ่งแยกออกเป็นสองฝ่ายต่างฝ่ายพยายามใช้กำลังป้องกันรักษาสิทธิของตนเอง ถ้ารัฐบาลไม่เข้าไปจัดการในเรื่องนี้ ที่ดินในตำบลดังกล่าวก็จะเป็นสาเหตุให้กลายเป็นสนามรบระหว่างราษฎร และรัฐบาลที่ผ่านมาตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้พยายามแก้ไขระงับข้อพิพาทแต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ แม้รัฐบาลจะได้ตั้งกรรมการไปทำการประนีประนอมข้อพิพาทหลายครั้ง ผู้ถือกรรมสิทธิ์ก็ยื่นกรณว่าตนมีสิทธิดีกว่าแต่เมื่อได้พิจารณาให้ลึกซึ้งลงไปแล้วก็ปรากฏว่าเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาด้วยกลอุบายที่ไม่ชอบเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการออกโฉนดที่ดินไปให้โดยไม่รู้เท่าถึงความจริงและกลอุบายโดยมิชอบ¹³ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญอย่างอื่น ตามความในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2496 หนังสือสำคัญอย่างอื่นสำหรับที่ดิน หมายถึง โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” และหนังสือสำคัญแสดงว่าที่ดินตามใบเหยียบย่ำได้ขึ้นทะเบียนว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งการสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญอย่างอื่น จะกระทำได้ต่อเมื่อปรากฏว่าการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญอย่างอื่นมิได้เป็นไปด้วยความชอบธรรมและเห็นสมควรว่าจะยกเลิก คณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินมีอำนาจสั่งยกเลิกโฉนดที่ดินเดิมนั้นเสียและสั่งให้มีการออกโฉนดที่ดินใหม่ได้ตามความชอบธรรม และคำสั่งของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินให้ถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเพื่อแก้ไขเป็นอย่างอื่นไม่ได้ (มาตรา 5 และมาตรา 6) ต่อมาเมื่อจอมพล ป. พิบูลสงคราม พ้นจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีไปแล้ว เริ่มมีเจ้าของโฉนดที่ดินที่ถูกเพิกถอนยื่นฟ้องต่อศาลขอให้ออกโฉนดที่ดินแก่ตนใหม่ ต่อมาศาลวินิจฉัยว่า การที่ตั้ง

¹³ มหาดไทยกระทรวง กรมที่ดิน. *รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน 100 ปี กรมที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: มุมนุมสหกรณ์แห่งประเทศไทย. 2543. หน้า 201-202

คณะบุคคลพิจารณาเรื่องราวทำนองเกี่ยวกับการใช้อำนาจตุลาการนั้นเป็นการไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ การดำเนินการของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินเป็นอันใช้ไม่ได้¹⁴ ส่วนมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการสำรวจออกโฉนดที่ดินอันเป็นบทบัญญัติเสริมผลบังคับของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ คำสั่งของคณะกรรมการสำรวจการออกโฉนดที่ดินให้ยกเลิกโฉนดที่ดินเก่าและให้ออกโฉนดที่ดินใหม่นั้นย่อมต้องถือเป็นเด็ดขาด ผู้ใดจะนำไปฟ้องคดีเพื่อแก้ไขเป็นอย่างอื่นไม่ได้ ซึ่งเป็นการแยกอำนาจพิจารณาพิพากษาส่วนนี้ออกไปจากอำนาจของศาลโดยชัดแจ้ง

2.2 หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 พร้อมกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมทั้งหม่อมมี 128 มาตรา โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 71 ตอนที่ 78 วันที่ 30 พฤศจิกายน 2497 และต่อมาในวันที่ 11 ธันวาคม 2497 ได้ประกาศใช้กฎกระทรวงซึ่งออกโดยอาศัยมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวม 10 ฉบับ¹⁵

การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินจะบัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการจดทะเบียนที่ดินนั้นมาแก้ไขให้ถูกต้องหรือเพิกถอนเสียได้

ก่อนแก้ไขหรือเพิกถอนตามความในวรรคแรก ให้แจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบโดยตรงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้ได้แย้งคัดค้าน เมื่ออธิบดีพิจารณาประการใดก็ดำเนินการต่อไปตามควรแก่กรณี

¹⁴ ศักดิ์ ไทยวัฒน์. เรื่องคดีที่ดินพิสดาร ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพอำมาตย์เอกพระยาวิสูตร เกษตรศิลป์ (ข้า ศิลาคุปต์). 21 สิงหาคม 2508. หน้า 26

¹⁵ สมจิตร ทองประดับ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ. 2542. หน้า 1

ตามความในมาตราดังกล่าวได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเท่านั้น สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อำนาจ ในการเพิกถอนได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 7 ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2497) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีหลักการว่า ถ้าปรากฏว่าการออก หนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้กระทำไปโดยความผิดพลาดก็ดี เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายก็ดี ไม่ถูกต้องโดยประการอื่นก็ดี เมื่อได้สอบสวนแล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหนังสือ รับรองการทำประโยชน์เสียได้ แล้วแจ้งให้ผู้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทราบ ซึ่งนับตั้งแต่ ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 ได้มีการพัฒนา แก้ไข ปรับปรุงเพื่อให้เข้า กับยุคสมัยหรือทันต่อสถานการณ์ความเป็นไปของบ้านเมืองหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ปัจจุบัน มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้ว 4 ครั้ง ดังนี้¹⁶

ครั้งที่ 1 ได้มีการยกเลิกความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามข้อ 7 ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม 2515 และมีการบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นใหม่¹⁷ ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน หรือจดทะเบียนรายการจดทะเบียนที่ดิน ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ มีอำนาจเพิกถอน แก้ไข หรือออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไขเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการจดทะเบียนที่ดินนั้น ได้ แล้วแต่กรณี

(1) อธิบดีสำหรับโฉนดที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 (1) และการจดทะเบียนรายการจดทะเบียนที่ดินสำหรับโฉนดที่ดิน

(2) ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรมซึ่งกระทำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 (2) และการจดทะเบียนรายการ จดทะเบียนที่ดินสำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

¹⁶ กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. คู่มือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. 2553. หน้า 1-2

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 มีอำนาจสอบสวนและเรียกโจทก์ที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จัดแจ้งรายการทะเบียนที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมาพิจารณา ก่อนที่จะดำเนินการเพิกถอน หรือแก้ไขให้แจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบห้าวันเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมิหลักฐาน ชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 มีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด”

ข้อสังเกตในการแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้กรณีการออกโฉนดที่ดิน ไปโดยคลาดเคลื่อน หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจะเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน แต่ถ้าเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้เพิ่มกรณีการเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมิหลักฐานชัดเจนให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจสั่งแก้ไขได้ และได้เพิ่มกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข โดยการเพิกถอนหรือแก้ไขให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 ดำเนินการตามวิธีที่อธิบดีกรมที่ดิน กำหนด ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้ออกระเบียบกรมที่ดินที่ 3/2516 ลงวันที่ 19 มกราคม 2516 กำหนดวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดิน ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขเพื่อรองรับความในมาตรา 61 วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ครั้งที่ 2 มีตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ขึ้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2529 ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินฉบับดังกล่าวได้ยกเลิกความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515¹⁸ ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

¹⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอน แก้ไข หรือออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือเพิกถอน แก้ไข เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้

- (1) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร
- (2) ผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับจังหวัดอื่น

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนและเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา และแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

เมื่อผู้มีส่วนได้เสียตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจแก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด”

ข้อสังเกตในการแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียออกใบแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีการแยกอำนาจระหว่างอธิบดีและผู้ว่าราชการจังหวัดดังเช่นความในมาตรา 61 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515 แต่การแก้ไขความในมาตรา 61 ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ในครั้งนี้ได้เพิ่มอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินได้ด้วย ส่วนอำนาจของอธิบดีกำหนดให้มอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเพิ่ม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้มีส่วนได้เสียสามารถใช้สิทธิคัดค้านภายในระยะเวลาหกสิบวันเพิ่มมากกว่าความในมาตรา 61 ที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 334 พ.ศ. 2515 ที่ให้ระยะเวลาเพียงสามสิบวันอีกด้วย

ครั้งที่ 3 ความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ได้ถูกยกเลิกตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543¹⁹ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

¹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543

การดำเนินการเพิกถอนแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่า โหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข โหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยให้อธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข โหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แต่เพียงฝ่ายเดียวเพื่อให้การดำเนินการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็ว²⁰ ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการแก้ไขความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการแก้ไขสาระสำคัญของผู้มีอำนาจมาเป็นของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย และแก้ไขวิธีการในการดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขจากเดิมเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการตั้งคณะกรรมการสอบสวน ระยะเวลาการสอบสวน ซึ่งความตามเดิมไม่ได้กำหนดระยะเวลาให้แล้วเสร็จ เป็นการกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน แต่อาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินหกสิบวัน ระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านจากเดิมได้กำหนดระยะเวลาภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบ แก้ไขใหม่เป็นระยะเวลาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และระยะเวลาการพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนจากเดิมไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ แก้ไขใหม่เป็นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันได้รับรายงานการสอบสวน จากคณะกรรมการสอบสวน นอกจากนี้เดิมไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโหนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อน

²⁰ หมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 29 ก 1 เมษายน 2543

หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 และตามมาตรา 61 วรรคหก แห่งประมวลกฎหมาย ได้บัญญัติหลักการขึ้นใหม่ว่าในการดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ได้ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีหลักการคล้ายกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 17 (6) ความว่า

“ในการออกใบแทนโฉนดที่ดินให้ดำเนินการดังนี้

๑๗๑

(6) ในกรณีอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 แต่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาหรือโฉนดที่ดินเป็นอันตราชำรุดหรือสูญหายด้วยประการใดให้ดำเนินการทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ใน (4) แต่ไม่ต้องสอบสวนในกรณีที่ไม่ได้โฉนดที่ดินมาตาม (3) (4) (5) และ (6) ให้ถือว่าโฉนดที่ดินสูญหาย”

๑๗๑

ครั้งที่ 4 (ปัจจุบัน) ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ไขบังคับ ซึ่งตามมาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543²¹ ให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

²¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง และตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้นำคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี มอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน สิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐาน ชัดแจ้งและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง²²

²² กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 เพื่อให้การดำเนินการในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และสอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นให้มีการกระจายภารกิจและกระจายอำนาจการตัดสินใจ²³ ซึ่งในการแก้ไขครั้งนี้ยังคงหลักการเหมือนกับความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 กล่าวคือ อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขยังคงเป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องดำรงตำแหน่งรองอธิบดี แต่ความที่แก้ไขใหม่ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมที่ดินอาจเป็นบุคคลซึ่งอธิบดีมอบหมายให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ด้วย และมีการเพิ่มคำว่าหน้าที่หลังคำว่าอำนาจ

3. หลักการทางทะเบียนที่ดิน

ระบบทะเบียนที่ดินที่นิยมใช้ในปัจจุบันมีอยู่ 2 ระบบ คือ ระบบทะเบียนที่ดินแบบ Registration of deeds ซึ่งความหมายของคำว่า “ดีด” (deed) คือ เอกสารที่มีการลงชื่อ ประทับตรา และส่งมอบ ซึ่งเป็นเอกสารทางกฎหมายที่ใช้ในการทำสัญญาหรือโอนสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ในการทำดีดนั้นคู่กรณีจะเป็นผู้จัดทำขึ้นเอง แต่เดิมนั้นต้องมีการประทับตราด้วยแต่ต่อมาในภายหลังไม่ถือเคร่งครัดอีกต่อไป ตามรูปศัพท์ Registration of deeds คือ ระบบการจดทะเบียนเอกสารที่ใช้เป็นหลักฐานในการโอนหรือก่อตั้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และระบบ Registration of title หรือระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ ความหมายของคำว่า title มีสองความหมาย คือ หนึ่งหมายถึงสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และสองหมายถึงเอกสารหลักฐานที่ใช้ในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ตามรูปศัพท์ Registration of title หมายถึง การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน²⁴

²³ หมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก หน้า 50 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551

²⁴ ชัชชัย บุญแก้ววรรณ. การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2550. หน้า 5

3.1 หลักการของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ หรือ ระบบ Registration of title มีนักกฎหมายและนักการทะเบียนที่มีชื่อเสียงหลายท่านได้สรุปหลักการสำคัญไว้²⁵ ดังนี้

3.1.1 James Edward Hogg ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีอยู่ 4 ประการ คือ

- 1) ยึดตัวแปลงที่ดินเป็นหลักในทางปฏิบัติจะทำทะเบียนที่ดินเป็นรายแปลงแต่ไม่จำเป็นว่าเมื่อมีการทำทะเบียนที่ดินแล้วจะแก้ไขแนวเขตในภายหลังอีกไม่ได้
- 2) การทำทะเบียนที่ดินถือว่าเป็นการทำทะเบียนตัวสิทธิในที่ดินโดยตรง ซึ่งต้องมีการระบุตัวที่ดินที่จะทำทะเบียนไว้ให้ชัดเจน และจะต้องให้อำนาจนายทะเบียนในการใช้ดุลพินิจที่จะรับหรือไม่รับจดทะเบียน
- 3) การจดทะเบียนมีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของสิทธิในที่ดิน หลักการนี้แม้จะไม่ถือว่ามีสำคัญกว่าสองหลักการแรกแต่ก็เป็นหลักการที่เด่นชัดที่สุด
- 4) ผู้ที่จดทะเบียนสิทธิของตนลงในทะเบียนที่ดินต้องได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้โดยพ้นจากการนำสืบหักล้างหรือกล่าวอ้างเป็นอย่างอื่น ถือว่าเป็นหลักการที่สำคัญที่สุด

3.1.2 Dowson and Sheppard ได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ไว้ดังนี้

- 1) การทำทะเบียนที่ดินต้องระบุอย่างชัดเจนถึงตัวแปลงที่ดินที่นำมาลงในทะเบียนที่ดิน สิทธิเกี่ยวกับที่ดินหรือที่ตกติดไปกับที่ดิน และบุคคลที่มีสิทธิเกี่ยวกับที่ดินนั้น
- 2) การมีสิทธิในที่ดินขึ้นอยู่กับการบันทึกลงในทะเบียนที่ดิน
- 3) ทะเบียนที่ดินต้องมีความถูกต้องเป็นปัจจุบัน ต้องมีการทำทะเบียนสำรองหรือทำสำเนาหลักฐานสำรองไว้ (เพื่อใช้ในกรณีทะเบียนที่ดินถูกทำลาย) และมีการทำลายเอกสารหรือขีดฆ่าเรื่องที่สิ้นผลบังคับตามกฎหมายหรือไม่ใช้แล้ว
- 4) การให้บริการเกี่ยวกับการตรวจและการจัดทำทะเบียนที่ดิน และการดำเนินการเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ แต่การให้บริการในพื้นที่ควรใช้การกระจายอำนาจ

²⁵ วสันต์ กิจบำรุง. บทความระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน. ค้นคืน 25 สิงหาคม 2563. จาก <http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=landclinic&date=03-07-2008&group=9&gblog=2>.

3.1.3 สรุปหลักการที่เป็นสาระสำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์²⁶ ดังนี้

1) ถือว่าทะเบียนที่ดินเป็นหลักในการแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ดินจะมีทะเบียนที่ดินที่แสดงสาระสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) ตัวที่ดินที่แสดงว่าที่ดินนั้นตั้งอยู่ที่ใด มีเนื้อที่และแนวเขตเท่าใด ซึ่งต้องทำการรังวัดหรือกำหนดตำแหน่งโดยวิธีอื่น เช่น ใช้แผนที่รูปถ่ายทางอากาศ นอกจากจะกำหนดตำแหน่งตัวที่ดินแล้ว ยังกำหนดว่าสิทธิในที่ดินแปลงนั้นเป็นสิทธิแบบใด (2) ผู้มีสิทธิในที่ดิน จะบอกชื่อผู้มีสิทธิในที่ดินและที่อยู่ไว้ และ (3) ส่วนที่แสดงสิทธิหรือภาระต่างๆ ที่ติดไปกับที่ดิน เช่น ภาระจำยอม จำนอง เช่า โดยหลักการแล้วส่วนนี้จะต้องแสดงไว้ให้ครบถ้วนที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้วไม่อาจทำได้ครบถ้วนเพราะสิทธิเหล่านั้นอาจมีอยู่เพียงระยะเวลาสั้นๆ หรือไม่จำเป็นต้องแสดงไว้หรือกฎหมายไม่บังคับว่าสิทธินั้นๆ ต้องมีการจดทะเบียนสิทธิหรือภาระที่ติดไปกับที่ดิน

2) การโอนสิทธิในที่ดินจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อได้ทำการจดทะเบียนในทะเบียนที่ดิน การทำหนังสือสัญญาโอนกันเองจะไม่มีผลบังคับ ถือเป็นหลักการที่สำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์

3) ในการจดทะเบียนนั้นถือเป็นการจดทะเบียนทรัพย์สินโดยตรง ไม่ใช่เป็นเพียงแต่การจดทะเบียนตัวหนังสือสัญญาที่ทำให้ได้สิทธิในที่ดิน แต่ยังคงมีการทำหนังสือสัญญาและนำมาจดทะเบียนโดยกฎหมายถือว่าการจดทะเบียนสัญญาและนํารายการลงในทะเบียนที่ดินนั้นเป็นการจดทะเบียนตัวสิทธิโดยตรง

4) ระบบกฎหมายจะรับรองไว้ว่าบุคคลใดที่ทะเบียนที่ดินระบุว่ามิสิทธิอย่างไร ก็ให้ถือว่ามิสิทธิตามที่ปรากฏนั้น ปกติแล้วระบบนี้รัฐจะรับรองความถูกต้องของทะเบียนที่ดินและเขตที่ดิน และจะมีบทบัญญัติสำหรับชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดที่ต้องสูญเสียสิทธิของตนอันเนื่องมาจากการห้ามดำเนินการเรียกร้องโต้แย้งเป็นอย่างอื่นของระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์

5) ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์นอกจากจะทำทะเบียนที่ดินเพื่อแสดงว่าบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิต่างๆ ในที่ดินแล้ว ยังทำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้เจ้าของที่ดินด้วยหนึ่งฉบับโดยนายทะเบียนจะลงลายมือชื่อและประทับตรา ส่วนใหญ่จะมีข้อความเหมือนกับตัวทะเบียนที่ดินนั่นเอง แต่ต่างกันที่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นฉบับเจ้าของที่ดินแต่ตัวทะเบียนที่ดินเป็นของสำนักงานที่ดิน เมื่อจะทำการ โอนสิทธิในที่ดินจะต้องนำหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาด้วย และนายทะเบียนจะบันทึกลงในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำนอง

²⁶ วสันต์ กิจบำรุง. ระบบทะเบียนที่ดิน. *วารสารที่ดิน*, 31, 2 (2528). หน้า 22-28

เดียวกับที่ได้บันทึกไว้ในตัวทะเบียนที่ดิน ซึ่งหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความสำคัญมาก เพราะถือว่าที่ดินนั้นได้มีการนำเข้าสู่ระบบทอร์เรนส์แล้ว และแสดงว่าผู้ที่มีชื่ออยู่ในรายการต่างๆ ที่จดทะเบียนไว้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นจริงเว้นแต่จะพิสูจน์ให้เห็นเป็นอย่างอื่นว่าหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่ตรงกับตัวทะเบียนที่ดิน นอกจากนี้วัตถุประสงค์สำคัญข้อหนึ่งของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ คือ กำจัดความต้องการในการสอบสวนความเป็นมาของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินย้อนหลัง สำหรับผู้ซื้อโดยสุจริตเป็นการสร้างคุณค่าของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อให้รอดพ้นจากการถูกลูกคนอื่นมาเรียกร้องสิทธิประโยชน์เหนือที่ดินของเขา

6) การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีวิธีการดำเนินการดังนี้

(1) สอบสวนสิทธิว่าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งการนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เรนส์นี้แต่ละประเทศใช้วิธีการแตกต่างกันไปไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว

(2) ทำการรังวัดที่ดินเพื่อที่จะกำหนดว่า เจ้าของที่ดินมีสิทธิอยู่เพียงใด มีเขตถึงไหน จะต้องมีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบเกี่ยวกับการรังวัด จะมีการจำลองรูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นในหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินด้วย ในการทำการรังวัดนี้ไม่มีหลักการตายตัวว่าจะต้องทำการรังวัดโดยวิธีใด แต่มีหลักการกว้างๆ ว่าจะต้องกำหนดตำแหน่งที่ดินให้ได้แน่นอนพอสมควร การกำหนดตำแหน่งที่ดินโดยแผนที่รูปถ่ายทางอากาศก็เป็นวิธีหนึ่งที่หลายประเทศได้นำมาใช้ในกรณีต้องการความรวดเร็วในการออกหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(3) ตรวจสอบสัญญาต่างๆ ที่ทำไว้เพื่อให้ทราบถึงภาระผูกพันหรือสิทธิอื่นใดที่อาจบังคับเหนือที่ดินนั้น แล้วนำมาจดทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ดิน ซึ่งการจดบันทึกปกติจะจดไว้โดยย่อ ถ้าอยากทราบรายละเอียดก็ต้องดูจากตัวสัญญาซึ่งเป็นที่มาของสิทธิที่จดบันทึกไว้นั้น

7) กองทุนประกันความเสียหาย ประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์จำนวนมากจะมีบทบัญญัติเรื่องกองทุนประกันความเสียหายไว้เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลใดที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ เหตุผลเนื่องจากตัวระบบที่ให้ถือเอาตัวทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานเด็ดขาดอันเป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่นที่ได้ทราบว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของที่ดิน และเพื่อความแน่นอนของระบบนั่นเอง แต่ในการทำทะเบียนที่ดินหรือในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม แม้จะได้ใช้ความระมัดระวังสักเพียงใดก็อาจผิดพลาดได้ โดยหลักทั่วไปของกองทุนประกันความเสียหายกำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการชดเชยความเสียหายจากการทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินในระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ แต่ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขอื่นประกอบด้วย เช่น ผู้เสียหายได้มีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ เป็นต้น

3.2 หลักการทางทะเบียนที่ดินของประเทศไทย ได้มีการนำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 เนื่องจากประเทศไทยได้ทำสัญญาเบาริ่งที่มีผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพเศรษฐกิจจากแบบเลี้ยงตนเองเป็นเศรษฐกิจเพื่อการส่งออกส่งผลให้ที่ดินมีความสำคัญมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นที่นาหรือที่อยู่อาศัย ซึ่งชนชั้นสูงได้มีการเข้าจับจองเป็นเจ้าของที่นาคนละจำนวนมาก ส่วนที่อยู่อาศัยพระคลังข้างที่ได้เข้าทำประโยชน์โดยการจำนองที่ดิน สร้างตึกแถวให้เช่า ประกอบกับรัฐต้องการเพิ่มรายได้จากเก็บภาษีที่ดินเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นเรียกว่า “โฉนดตราแดง” มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเก็บอากรค่าเช่า ค่าภาษีอากรสำหรับนาคูโศ โดยราษฎรต้องเสียทุกปีไม่มีข้อยกเว้น โดยได้มีการออกในแขวงกรุงเก่า อ่างทอง ลพบุรี และสุพรรณบุรี ต่อมาได้มีการออกโฉนดที่สวนและที่ป่าตามมา ซึ่ง “โฉนดที่สวน” เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวนแจ้งให้เสียค่าต้นไม้ยืนต้น ส่วน “โฉนดที่ป่า” เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ป่า เพื่อใช้เก็บภาษีอากรสำหรับสวนผลไม้ล้มลุกโดยจะเก็บตามจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดิน แต่หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าวนี้ไม่ใช่เป็นการออกเพื่อให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรแต่ประการใด ต่อมารัฐเห็นประโยชน์และความจำเป็นที่จะต้องจัดระบบที่ดินแบบใหม่ เพื่อให้เกิดการรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่ราษฎร ดังนั้น รัชกาลที่ 5 จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) โดยประกาศพระบรมราชโองการ ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 ซึ่งหนังสือสำคัญที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เรียกว่า “โฉนดแผนที่” โดยลักษณะของโฉนดแผนที่ดังกล่าวจะแตกต่างกับโฉนดครั้งก่อนที่ได้ออกมาตรงที่โฉนดแผนที่จะมีแผนที่ติดอยู่กับตัวเอกสารนั้น มีการลงหมายเลขหลักเขต และจะมีการทำเป็นสองฉบับโดยให้เก็บไว้ที่หอทะเบียนที่ดินฉบับหนึ่ง และมอบให้เจ้าของที่ดินเก็บรักษาไว้อีกฉบับหนึ่ง สำหรับการโอนโฉนดแผนที่ต้องทำต่อเจ้าพนักงานหอทะเบียน และสลักหลังหนังสือสำคัญทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กลายเป็นหลักเกณฑ์ของโฉนดที่ดินที่ใช้ในปัจจุบัน²⁷ ที่มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ดังต่อไปนี้

3.2.1 โฉนดที่ดินที่จะออกให้เจ้าของที่ดินต้องเป็นแบบพิมพ์ที่ระบุ ชื่อตัว ชื่อสกุล และที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่ รูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้นซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งอธิบดีมอบหมาย เป็นผู้ลงลายมือชื่อ ประทับตราประจำตำแหน่งของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นสำคัญ ให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย

²⁷ ศศิวิมล ปินใจ. ปัญหาการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2559. หน้า 10-11

3.2.2 โฉนดที่ดินให้ทำเป็นคู่ฉบับรวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน จะจำลองเป็นรูปถ่าย หรือจัดเก็บโดยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารก็ได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ กรณีที่โฉนดที่ดินเกิดอันตราย ชำรุด หรือสูญหาย สามารถมาขอออกใบแทนได้

3.2.3 ที่ดินที่ได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ผู้นั้นเป็นเจ้าของที่ดิน มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

3.2.4 ผู้ที่ได้รับโอนที่ดินที่มีโฉนดที่ดินต่อเนื่องมาในภายหลัง เช่น ได้มาโดยการซื้อขาย ให้ แลกเปลี่ยน โอนมรดก จำนอง เช่า เป็นต้น ต้องนำโฉนดที่ดินนั้นไปให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนเพื่อให้มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจึงจะสมบูรณ์ตามกฎหมาย

4. แนวคิดเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองถือว่าเป็นรูปแบบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความสำคัญมาก และเป็นรูปแบบการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้มากที่สุด เนื่องจากในการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นไปเพื่อบังคับตามกฎหมายนั้น และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอม จากผู้ที่ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการสั่งการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทั้งคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคล และคำสั่งทางปกครองที่สร้าง ภาระหรือเป็นผลร้ายแก่บุคคล แน่แน่นอนว่าบุคคลใดที่ได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ บุคคลนั้นย่อมจะพอใจในคำสั่งทางปกครองนั้น ส่วนบุคคลใดได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นผลร้าย หรือเป็นภาระแก่ตน บุคคลนั้นย่อมจะไม่พอใจและจะต้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

4.1 ความหมายของคำสั่งทางปกครอง

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติ ความหมายของคำสั่งทางปกครองไว้สองความหมาย ดังนี้

4.1.1 การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้น ระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

4.1.2 การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง²⁸

ดังนั้น ในระบบกฎหมายปกครองไทย คำสั่งทางปกครองจึงมีสองความหมาย คือ ความหมายตามที่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้บัญญัติเป็นกรณีไปในกฎกระทรวงประการหนึ่ง และความหมายโดยแท้ก็ประการหนึ่ง เหตุที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองสามารถกำหนดว่าการใดหรือคำสั่งลักษณะใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้เนื่องจากในบางกรณีอาจมีข้อโต้แย้งกันได้ว่าคำสั่งใดคำสั่งหนึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ การที่องค์กรฝ่ายปกครองมีอำนาจกำหนดว่าการใดเป็นคำสั่งทางปกครองได้เองย่อมจะช่วยให้เกิดความไม่ชัดเจนแน่นอน และทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบสิทธิหน้าที่ของตนว่าตนจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป

4.2 อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครอง

4.2.1 ที่มาของอำนาจ ตามแนวความคิดของเสรีนิยมประชาธิปไตยถือว่าแม้รัฐจะมีอำนาจอธิปไตย แต่ต้องเคารพกฎหมาย ซึ่งมีทฤษฎีสำคัญที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 ทฤษฎี²⁹ คือ

1) ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยการสมัครใจ มีหลักว่ารัฐไม่อาจถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น และกฎหมายหลักที่รัฐสร้างขึ้นคือรัฐธรรมนูญที่กำหนดสถานะอำนาจทางการเมืองในรัฐว่าอยู่ที่องค์กรใด ต้องใช้อย่างไร และมีข้อจำกัดอย่างไร

2) ทฤษฎีนิติรัฐ สรุปได้ว่า รัฐและหน่วยงานของรัฐกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะและอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนในการที่มีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยเอกชนไม่สมัครใจก็ได้ กฎหมายมหาชนให้อำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะในฐานะที่เหนือกว่าเอกชน แต่กฎหมายมหาชนก็จำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ด้วย ซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ 3 ประการ³⁰ ดังนี้

²⁸ กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหาหรือสิทธิประโยชน์ในกรณีดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง คือ (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือสิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใด ในลักษณะเดียวกัน นอกจากนี้กฎกระทรวงฉบับนี้ยังได้กำหนดให้การอนุมัติหรือไม่อนุมัติทุนการศึกษาเป็น “คำสั่งทางปกครอง” ด้วย

²⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *กฎหมายมหาชน การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม. 2537. หน้า 48-55

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 24. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2559. หน้า 66

(1) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้น โดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด

(2) บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงหน้าเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารองค์กรใดมีอำนาจล่วงหน้าเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงหน้าเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตของความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

(3) การควบคุมไม่ให้การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย หรือทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

4.2.2 ประเภทของอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง

หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการวินิจฉัยสั่งการซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายใน 2 ลักษณะ ดังนี้

1) *อำนาจผูกพัน* หมายความว่า อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองโดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจกระทำการตามเนื้อความที่กฎหมายกำหนดไว้³¹

2) *อำนาจดุลพินิจ* หมายความว่า ความสามารถในอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งในบรรดาคำสั่งหลายๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายได้เปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าเมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง

³¹ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครอง โดยองค์กรตุลาการ, ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540. หน้า 41

ตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้น ตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ และสมควรจะออกคำสั่งโดยมีเนื้อความอย่างไร³² ซึ่งกฎหมายจะกำหนดทางเลือกไว้ 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรก อาจกำหนดทางเลือกไว้ไม่มากนัก ลักษณะที่สอง อาจกำหนดเปิดกว้างให้ใช้ดุลพินิจได้ตามความเหมาะสม แม้จะเป็นอำนาจดุลพินิจแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น และเป็นไปโดยสุจริตทั้งต้องไม่เลือกปฏิบัติ

4.2.3 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นการตรวจสอบฝ่ายปกครองที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการแก้ไขความเสียหายที่เกิดแก่ประชาชน โดยการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองมีอยู่หลายระบบด้วยกัน แต่ระบบการควบคุมที่สำคัญอาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ คือ ระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และระบบการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง³³

4.2.4 ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

1) การเกิดผล และการสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง การเกิดผลของคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้สั่งนั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป” หมายความว่า หากยังไม่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองย่อมไม่มีผลใช้บังคับกับบุคคลนั้นได้ การแจ้งต้องเป็นทางการตามวิธีที่กฎหมายบัญญัติไว้จะมีผลในทางกฎหมายเมื่อคำสั่งทางปกครองไปถึงผู้รับโดยไม่จำเป็นว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะต้องทราบเนื้อหาของคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น การแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นเงื่อนไขการเกิดขึ้นของคำสั่งทางปกครอง ไม่ใช่เงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ส่วนการสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครองเมื่อคำสั่งทางปกครองเกิดผลขึ้นในระบบกฎหมายแล้วย่อมมีผลในทางกฎหมายเรื่อยมาจนกว่าจะมีการกระทำอันมาลบล้างคำสั่งทางปกครองหรือจนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะสิ้นสุดโดยตัวเอง การกระทำที่มาลบล้างคำสั่งทางปกครองอาจเป็นการกระทำทางปกครองหรือการกระทำทางตุลาการ เช่น อธิบดีกรมที่ดินออกคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น³⁴

³² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 53

³³ บรรณเจติ สิงคะเนติ. *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สิ้นคืน 10 สิงหาคม 2563.

จาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.

³⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์. 2554.

2) ผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง ในระบบกฎหมายไทยได้กำหนดผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องไว้หลายลักษณะ ซึ่งขึ้นอยู่กับระดับความรุนแรงของความบกพร่องหรือความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น สามารถสรุปลักษณะของผลในทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องได้ ดังนี้³⁵

(1) คำสั่งทางปกครองที่ออกมาฝ่าฝืนกฎหมายอย่างรุนแรงหรือผิดพลาดอย่างรุนแรงและความผิดพลาดเป็นที่ประจักษ์ชัด ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีผลในทางกฎหมายตามที่ผู้ออกคำสั่งนั้นต้องการ กล่าวอีกนัยหนึ่งคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นโมฆะ

(2) คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ความไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ถึงขนาดรุนแรงและเห็นประจักษ์ชัด ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจถูกเพิกถอนได้

(3) คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการหรือขั้นตอนบางประการ ทำให้เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากมีการแก้ไขเยียวยาความบกพร่องดังกล่าวในภายหลังตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถือว่ามีความบกพร่องเพราะเหตุดังกล่าวอีกต่อไป

(4) คำสั่งทางปกครองที่ออกมาโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการ แต่รูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการดังกล่าวไม่ได้เป็นสาระสำคัญ ที่จะส่งผลกระทบต่อเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นจึงเป็นคำสั่งที่มีผลในทางกฎหมายและไม่อาจถูกเพิกถอนเพราะเหตุดังกล่าวได้

(5) คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยที่เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ แม้จะถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีข้อบกพร่องอยู่บ้าง แต่ก็ยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

(6) คำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดแจ้งสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครอง แต่ความบกพร่องดังกล่าวไม่ได้กระทบกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้น

³⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 202-204

4.3 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

การพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นการทบทวนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็น การควบคุมภายในฝ่ายปกครองแบบแก้ไขวิธีหนึ่งเช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอาจเพิกถอน คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ ตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา³⁶

ทฤษฎีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีหลักสำคัญอันเป็นที่ยอมรับของผู้พิพากษา ศาลปกครองและถือว่าเป็น “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป” ได้แก่ หลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ให้มีผลย้อนหลังจะต้อง “กระทบกระเทือนถึงผลนิติกรรมทางปกครองที่ได้เกิดขึ้นแก่บุคคลใด โดยเฉพาะแล้ว” หรือทฤษฎีว่าด้วยสิทธิที่ได้รับมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองได้บังเกิดผลขึ้นแก่บุคคลใดแล้วผลที่เกิดขึ้นแก่บุคคลนั้นจะต้อง ได้รับการยอมรับ และปฏิบัติตาม หลักนี้อาจมีผลที่แตกต่างกันซึ่งต้องพิจารณาต่อไปว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หรือเป็นคำสั่ง ทางปกครองที่มีผลเฉพาะบุคคลหรือไม่ หากปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิใดๆ แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือไม่ได้มีผลต่อบุคคลใดโดยเฉพาะแล้ว การเพิกถอน คำสั่งทางปกครองย่อมกระทำได้เสมอ

การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายแต่ไม่ถึงขนาดตกเป็น โฆษณีย่อมมีผลในทางกฎหมายผูกพันผู้รับคำสั่งให้ต้องปฏิบัติ ตามจนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะสิ้นผล ดังนั้น เพื่อธำรงไว้ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง จึงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชา สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สิ้นผลลงได้ตามหลักเกณฑ์³⁷ ดังต่อไปนี้

4.3.1 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการสร้างภาระ ระงาศาตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อธิบายว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการสร้างภาระเป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปในส่วนของมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

³⁶ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2562. หน้า 108

³⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 109

ได้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ ซึ่งอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจและวัตถุประสงค์แห่งการเพิกถอนในกรณีนี้นอกจากจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วยังเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลร้ายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกด้วย จึงไม่จำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังเช่นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งสามารถกระทำการเพิกถอนได้ง่ายกว่ากรณีอื่นๆ ค่อนข้างมาก และเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้ตลอดเวลา³⁸

4.3.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ แต่วัตถุประสงค์แห่งการเพิกถอนในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง จึงจำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างเคร่งครัด โดยมีหลักเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ กล่าวโดยเฉพาะคือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้านได้เดือนละ 5,000 บาท คำสั่งให้เมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร เป็นต้น รวมทั้งคำสั่งออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า บุคคลผู้รับคำสั่งนั้นเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหนเพียงใด ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของบุคคลผู้รับคำสั่งเป็นความเชื่อที่สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ โดยหลักแล้วย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ปรากฏ

³⁸ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552. หน้า 197

ว่าบุคคลนั้นไม่ทราบเลยว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์หรือบุคคลนั้นคาดคำนวณได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควรจะได้รับและคาดหมายไว้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไปกลับคืนได้ ทั้งนี้มาตรา 51 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดเหตุที่ทำให้บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้³⁹ ดังนี้

1) ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริง ซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ผู้รับคำสั่งต้องรู้ว่าข้อความจริงคืออะไรและจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือไม่แสดงข้อความจริงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบ กรณีจึงถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองทำกบฏต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนการข่มขู่คือการคุกคามให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองเกิดความหวาดกลัว ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์ให้แก่ผู้ข่มขู่ สำหรับการชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีชอบด้วยกฎหมาย คือ การติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ให้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือครบถ้วนในสาระสำคัญ กรณีนี้ข้อความที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนนั้นต้องเป็นสาระสำคัญ กล่าวคือเป็นข้อความที่มีน้ำหนักที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองที่ให้ประโยชน์แก่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นผู้ให้ข้อความนั้น แม้บุคคลนั้นจะให้ข้อความตามที่ตนทราบโดยสุจริตก็ตาม

3) ผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งนั้นในขณะที่ได้รับคำสั่ง หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง บุคคลดังกล่าวจะกล่าวอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองขึ้นยันเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้

รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ เห็นว่า หากปรากฏข้อเท็จจริงข้างต้นโดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นให้มีผลย้อนหลังกลับไปในอดีต หากไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวหรือเพิกถอนให้มีผลตั้งแต่ปัจจุบันหรือให้มีผลในอนาคต เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีเหตุผลพิเศษที่รับฟังได้ในการใช้ดุลพินิจของตน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหากเป็นกรณีที่กฎหมาย

³⁹ ฐาติ อิศวโรจน์. คำอธิบายกฎหมายปกครองที่สำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา. 2562. หน้า 227-228

ไม่คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง คุณพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะไม่เพิกถอนคำสั่งนั้นหรือเพิกถอนให้ไม่มีผลย้อนหลังมีอยู่จำกัดอย่างยิ่ง สำหรับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองที่เชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยหลักจะได้รับการคุ้มครองประโยชน์ที่ตนได้รับต่อเมื่อตนได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนั้นจะทำให้บุคคลดังกล่าวต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี เช่น กรณีนำเงินที่ได้รับไปใช้จ่ายจนหมดสิ้นแล้ว เป็นต้น ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่ได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นบกพร่องอย่างมาก แม้ไม่ถึงขนาดเป็นโมฆะ แต่สมควรที่จะต้องเพิกถอน⁴⁰

ในกรณีที่บุคคลผู้รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาซึ่งน้ำหนักประโยชน์สาธารณะกับความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองว่า ด้านไหนมีน้ำหนักมากกว่ากัน โดยปกติแล้วหากเป็นกรณีที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองนั้น การเพิกถอนย่อมไม่ทำให้บุคคลนั้นเสียหายแต่อย่างใด จึงต้องถือว่าประโยชน์สาธารณะมีน้ำหนักมากกว่า อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้าน เช่น พิจารณาว่าระยะเวลานับตั้งแต่ออกคำสั่งทางปกครองได้ล่วงพ้นไปนานแค่ไหน ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นมีความรุนแรงอยู่ในระดับใด การเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะกระทบกับประโยชน์ของบุคคลที่สามมากน้อยอย่างไร เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้นั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า บุคคลผู้รับคำสั่งนั้นเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหน เพียงใด เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของบุคคลผู้รับคำสั่งเป็นความเชื่อที่สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ ก็ต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ

⁴⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2552. หน้า 199

ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอดพ้นด้วย แต่หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง ไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไปกลับคืนได้ อนึ่งแม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ

4.4 ผลของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

เมื่อมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลทำให้คำสั่งนั้นสิ้นผลโดยมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ทำคำสั่ง อาจเป็นการเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนหากส่วนที่เพิกถอนนั้นแยกส่วนออกจากกันได้⁴¹ แต่หากยึดหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลทำให้คำสั่งนั้นสิ้นผลย้อนหลังที่ต้องถือว่าไม่มีคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นอย่างเคร่งครัดจะก่อให้เกิดปัญหา เช่น กรณีที่เป็นไม่ได้โดยข้อเท็จจริงที่จะให้เกิดผลหรือทำลายผลที่เกิดขึ้นแล้ว ยกตัวอย่างคำสั่งทางปกครองที่ห้ามชุมนุมในวันหนึ่ง แต่ต่อมาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวหลังวันที่ห้ามชุมนุม กรณีเป็นไปไม่ได้ในทางปฏิบัติ ยกตัวอย่างการเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการหากจะให้การกระทำการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการก่อนการถูกเพิกถอนถูกลบล้างไปด้วย ฉะนั้น จึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์เรื่อง โฆษะกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองได้ทุกกรณี เนื่องจากความเสียหายของคำสั่งทางปกครองนั้นอาจมีผลกระทบในทางปกครองหรือต่อประชาชนอย่างมาก

สำหรับการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองที่ผ่านมา พบว่าไม่ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็น โฆษะ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลปกครองที่จะกำหนดให้การเพิกถอนนั้นมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี โดยไม่จำเป็นต้องเพิกถอนให้มีผลเสียเปล่ามาแต่ต้นเหมือนในกรณีของการเป็น โฆษะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาต่างๆ

⁴¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิधिพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, 7, 3 หน้า 751

บทที่ 3

หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย มีมาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และนับตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่กรณีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายควบคู่กันมาโดยตลอด และมีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในแต่ละยุคแต่ละสมัย ปัจจุบันมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีอยู่จำนวนมากหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ พระราชบัญญัติแรม พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้น และยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการแก้ไขปรับปรุงหลายครั้ง ดังนั้นแม้พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ใช้ความระมัดระวังหรือความรอบคอบสักเพียงใด ความคลาดเคลื่อนหรือกระทำไปโดยผิดระเบียบกฎหมายย่อมมีขึ้นได้ การศึกษาในบทนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย และศึกษาหลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ อันเป็นรากฐานของระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทย แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ของการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น แบ่งออกเป็น 3 หัวข้อ ดังต่อไปนี้

1. หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 พร้อมกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 รวมทั้งหม่อม 128 มาตรา การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ในหมวด 4 ว่าด้วยการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นมาตรา 61 ซึ่งได้มีการพัฒนาแก้ไข ปรับปรุงเพื่อให้เข้ากับยุคสมัยหรือทันต่อสถานการณ์ความเป็นไปของบ้านเมืองหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐ ปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึง 4 ครั้ง กล่าวคือ ครั้งที่ 4 ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ใช้บังคับ ตามมาตรา 6 ให้ยกเลิกความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 ให้ใช้ความต่อไปนี้เป็นแทน⁴²

“เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ให้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว

⁴² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งสั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจน และผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

สำหรับเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ออกไป โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นไปด้วยความรวดเร็วและสอดคล้องกับหลักการปฏิรูประบบราชการที่มุ่งเน้นให้มีการกระจายภารกิจและกระจายอำนาจการตัดสินใจ⁴³ ซึ่งในการแก้ไขครั้งนี้ยังคงหลักการเหมือนกับความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543 กล่าวคือ อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขยังคงเป็นอำนาจของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องดำรงตำแหน่งรองอธิบดี แต่ความที่แก้ไขใหม่ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551

⁴³ หมายเหตุท้ายราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก หน้า 50 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551

ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกรมที่ดินอาจเป็นบุคคลซึ่งอธิบดีมอบหมายให้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ด้วย

กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 คือ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544

หลักเกณฑ์การเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกให้แก่บุคคลไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁴⁴ พอจะสรุปได้ดังนี้

1) โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องพิจารณาว่า มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือเป็นเพียงเอกสารหรือแบบพิมพ์ของทางราชการ หากยังไม่มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็ไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ กรณีที่โฉนดที่ดินนั้นผู้มีอำนาจลงนามได้ลงนามในโฉนดที่ดินจริง แต่กระบวนการออกโฉนดที่ดินไม่ถูกต้องตามขั้นตอนต้องดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 17215 ลงวันที่ 1 มิถุนายน 2542) หรือกรณีที่โฉนดที่ดินนั้นพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงนามแล้ว แต่แจกโฉนดที่ดินไม่ชอบตามมาตรา 57 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ว่าจะจดทะเบียนจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือไม่ได้ว่าเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่สามารถใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เช่นกัน

2) เมื่อพิจารณาได้ว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีสถานะเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ต่อมาให้พิจารณาว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการออกหรือเป็นการเปลี่ยนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้ากรณีเป็นการเปลี่ยนตามมาตรา 69 ทวิ หากปรากฏภายหลังว่ารูปแผนที่หรือเนื้อที่ไม่ถูกต้อง เจ้าพนักงานที่ดินใช้อำนาจตามมาตรา 69 ทวิ สั่งแก้ไขรูปแผนที่หรือเนื้อที่นั้น

⁴⁴ วัชร มาลัยมาตร. การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน. 2558. หน้า 148-152

ให้ถูกต้องได้ เมื่อการสั่งแก้ไขรูปแผนที่หรือแผนที่ที่มาจากอำนาจตามมาตรา 69 ทวิ ก็ต้องเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินในการสั่งแก้ไขรูปแผนที่หรือแผนที่ที่ไม่ถูกต้องนั้นให้ถูกต้องเองได้

3) ต่อมาให้พิจารณาว่า การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นเป็นไปตามองค์ประกอบของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือไม่ หากพิจารณาแล้วเป็นไปตามองค์ประกอบจะไม่มีกรณีที่จะต้องเพิกถอนแต่อย่างใด

4) เมื่อความปรากฏโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใดร้องเรียนขึ้นมา หรือโดยการตรวจพบของพนักงานเจ้าหน้าที่ว่ามีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ว่าโฉนดที่ดินนั้นจะออกมาก่อนหรือภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับแล้ว (คำพิพากษาฎีกาที่ 205/2509 วินิจฉัยว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้ตรวจสอบเขตที่ดินตามที่เจ้าของที่ดินหรือตัวแทนนำชี้และการออกโฉนดที่ดินได้ปฏิบัติตามระเบียบเช่นนี้ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแล้ว หากเนื้อที่ในโฉนดไม่ถูกต้องจะถือว่าเป็นความผิดของพนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินยอมไม่ได้ ผู้ซื้อที่ดินตามโฉนดที่ดินมาโดยสุจริตและจดทะเบียน โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้วแต่ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเช่นนี้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กรมที่ดินต้องรับผิดชอบที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ไม่ถูกต้องได้ ไม่ว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกมาก่อนหรือภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) ซึ่งคลาดเคลื่อน (ผิดไปจากความเป็นจริง) หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ผิดกฎหมาย)

5) การดำเนินการของจังหวัดก่อนส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาเป็นหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการพิจารณาเพื่อดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางให้ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0729.2/ว 21179 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2545 ให้จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงให้ได้ความโดยชัดเจนเพียงพอที่จะพิจารณาให้เป็นที่ยุติได้ว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุใด พร้อมทั้งจัดส่งสำเนาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ซึ่งได้รับรองสำเนาถูกต้องแล้วไปประกอบการพิจารณา⁴⁵

6) ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาพิจารณา ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาให้ถือว่า

⁴⁵ กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. คู่มือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน. 2553. หน้า 18

โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นเพื่อดำเนินการต่อไปได้ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสีย หมายความว่าผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยตรงได้ทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งว่าจะมีการเพิกถอนหรือแก้ไข ถ้าหากไม่มีการคัดค้านภายในกำหนด 30 วัน ดังกล่าวให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน ให้ดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้ามีการคัดค้านดังกล่าวกฎหมายมิได้บัญญัติว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร เช่นนี้เห็นได้ว่าการแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบนั้นเป็นเพียงกระบวนการของการเพิกถอนหรือแก้ไขเท่านั้น อำนาจในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเป็นอำนาจเด็ดขาดของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหรือไม่ก็ได้ตามรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน

7) คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จ และส่งรายงานการสอบสวนให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน หากครบกำหนด 60 วันแล้ว คณะกรรมการสอบสวนยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเพื่อขอขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เกิน 60 วัน

8) เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแล้วแต่กรณี ได้รับผลการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวน โดยการพิจารณาดำเนินการในส่วนนี้เป็นการดำเนินการตามข้อ 11 และ 12 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544 ที่ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณาสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่ว่าในขณะที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่าเหตุที่จะต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้สิ้นสุดหรือเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจะไม่เพิกถอนก็ได้

9) เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายได้มีคำสั่งเพิกถอน โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วแจ้งคำสั่งดังกล่าว พร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียจะเป็นไปตาม ข้อ 8 ข้อ 9 และข้อ 10 ของกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 เพื่อให้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ขณะเดียวกันกรมที่ดินจะแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการหมายเหตุการณ์เพิกถอน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด หากมีกรณีที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ก็จะแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการสอบสวนด้วยในคราวเดียวกัน

2. หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ

2.1 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 รัฐ คือ New South Wales, Queen lands, South Australia, Western Australia และ Tasmania กับอีก 3 เขตการปกครองตนเองที่อยู่บนเกาะออสเตรเลีย โดยเครือรัฐออสเตรเลียนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขแบบอังกฤษมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของอังกฤษทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งรัฐเครือรัฐออสเตรเลีย และทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการผ่านองค์กรของรัฐใน 2 ระดับ คือ ระดับเครือรัฐ (Commonwealth Level) และระดับรัฐ (State Level)

ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หากเป็นระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ (Commonwealth Parliament) ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละรัฐ และเขตปกครองตนเองจะทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ทุกรัฐ และเขตปกครองตนเอง ทั้งนี้ เฉพาะเรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ หากไม่ใช่เรื่องที่บัญญัติไว้ในมาตรา 51 แล้ว รัฐสภาแต่ละรัฐ (State Parliament) มีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับภายในอาณาเขตของรัฐนั้นได้เอง

สำหรับการบริหารจัดการที่ดินนั้นเป็นเรื่องที่มีได้อยู่ในบังคับของมาตรา 51 ของรัฐธรรมนูญแห่งเครือรัฐ รัฐสภาของแต่ละรัฐจึงมีอำนาจที่จะตรากฎหมายที่ดินขึ้นใช้บังคับได้ ในกรณีนี้รัฐ New South Wales ได้นำระบบ Torrens System มาประยุกต์ใช้ในการจดทะเบียนที่ดิน ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405) ตามกฎหมายจดทะเบียนที่ดิน (Land Registry Act ค.ศ. 1862 (พ.ศ. 2405)) ซึ่งต่อมามีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติสิทธิอสังหาริมทรัพย์ ค.ศ. 1900 (Real Property Act ค.ศ. 1900 (พ.ศ. 2443)) ซึ่งมีผลใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน แต่ละรัฐได้นำระบบ Torrens System มาประยุกต์ใช้ในการจดทะเบียนโดยผ่านทางกฎหมายในรัฐของตน⁴⁶ โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

2.1.1 การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ ที่ดินตามกฎหมายของรัฐ New South Wales แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ตามหลักกฎหมาย Common Law คือ ที่ดินที่พระมหากษัตริย์ยังไม่ทรงพระราชทานให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ (Crown Land) และที่ดินที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์แล้ว (Estate in fee Simple) แต่ไม่ว่าจะเป็นที่ดินประเภทใด ต้องนำมาจดทะเบียนที่ดินตามกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น ในกรณีที่ดินที่พระมหากษัตริย์ทรงพระราชทานให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์แล้วเมื่อมีการจดทะเบียนลงในทะเบียนที่ดิน (Folio of the Register) แล้ว หากผู้ทรงสิทธิในที่ดิน (Registered Tenure or Proprietor) หรือ Registered Mortgagee หรือ Registered or Covenant Charge ร้องขอเป็นหนังสือ นายทะเบียนที่ดิน (Registrar – General) จะออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน (Certificate of Title) ให้แก่บุคคลดังกล่าว โดยเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินมีเพียงประเภทเดียว และมีรายละเอียดเกี่ยวกับชื่อของผู้ทรงสิทธิในที่ดินโดยต้องดำเนินการ⁴⁷ ดังนี้

- 1) ยื่นคำขอตามแบบฟอร์มที่กำหนด
- 2) ผู้ขอจะต้องยื่นเอกสารทั้งหมดเกี่ยวกับที่ดินที่ตนถือครองอยู่ให้นายทะเบียนที่ดิน และเจ้าหน้าที่ชั้นสูงของรัฐบาลตามลำดับ
- 3) นายทะเบียนที่ดินจะต้องสอบสวนและพิจารณาเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ในการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนเข้าแทนที่ในโฉนดที่ดิน โดยผู้รับโอนที่ดินยังคงเดิม ก่อนกระบวนการนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เรนส์นายทะเบียนที่ดินจะต้องแจ้งผู้ขอทราบก่อนเสมอ

⁴⁶ ปกรณ์ นิลประพันธ์ ชนนันท์ ศรีทองสุข และจินตพันธ์ ทั้งสุขุด. เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23, 2 กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิง. 2549. หน้า170-71

⁴⁷ Douglas J. Whalan. *The Torrens System in Australia*. Sydney Melbourne Brisbane Perth: The Law Book Company Limited. 1982. pp. 50-63

4) มาตรฐานในการพิสูจน์การร้องขอเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

5) การถอนคำขอ

6) การออกโฉนดที่ดิน เมื่อดำเนินการตรวจสอบทั้งหมดแล้ว นายทะเบียนที่ดินจะดำเนินการนำที่ดินของผู้ยื่นคำขอเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ โดยการออกโฉนดที่ดินให้ นายทะเบียนที่ดินมีอำนาจหน้าที่ที่จะไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ หากได้รับข้อมูลหรือมีเหตุผลที่น่าสงสัยก่อนการออกโฉนดที่ดินว่าจะทำให้การดำเนินการชะงักงันหรือล่าช้า ทั้งนี้ผู้ขอมีสิทธิจะร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้นายทะเบียนที่ดินออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้

7) การดำเนินการกับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเก่า

2.1.2 หลักการเพิกถอนไม่ได้ การจดทะเบียนที่ดินไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนในเอกสารการโอน โฉนดที่ดิน หรือเอกสารทางกฎหมายอื่นใดที่มีอำนาจทำได้ ล้วนถือว่าเป็นมูลฐานหรือพื้นฐานของหลักการเพิกถอนไม่ได้ โดยถือว่าเป็นเอกสารที่ได้จดทะเบียนเป็นพยานหลักฐานที่สมบูรณ์เด็ดขาด ในการพิสูจน์ชื่อผู้มีสิทธิในที่ดินโดยอาศัยเอกสารที่ได้จดทะเบียน ดังนั้น หลักการพื้นฐานของการเพิกถอนไม่ได้คือการจดทะเบียนในมาตรา 40(1) แห่งพระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ ค.ศ. 1900 ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ภายใต้กฎหมายของรัฐอื่นๆ ในประเทศออสเตรเลียก็ถือหลักการนี้เช่นกัน ข้อสำคัญคือผู้มีสิทธิในที่ดินหรือมีสิทธิประโยชน์ในที่ดินอย่างไร เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ก็จะเป็นอิสระจากที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดินอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียน เว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้⁴⁸

2.1.3 ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับโอนที่ดินที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนโดยไม่อาจเพิกถอนได้ แต่ยังมีข้อยกเว้นอยู่บางประการ⁴⁹ ได้แก่

1) การได้รับโฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดิน โดยการปลอมแปลง ได้รับมอบอำนาจบกพร่อง หรือจากบุคคลไร้ความสามารถตกเป็นโมฆะ และจะต้องถูกเพิกถอน แม้ผู้มีสิทธิในที่ดินได้จดทะเบียนมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม

2) การออกโฉนดที่ดินทับกัน ในกรณีที่เป็นการอ้างสิทธิในที่ดินผืนเดียวกับที่ดินที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว หรือกรณีเป็นที่ดินที่รัฐได้โอนให้แก่เอกชนรายอื่นเป็นผู้ถือสิทธิก่อนแล้ว อีกนัยหนึ่งกรณีมีการออกโฉนดที่ดินสองฉบับในที่ดินแปลงเดียวกันทับกันฉบับที่ออกก่อนเท่านั้นจะได้สิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ส่วนฉบับที่ผิดพลาดต้องถูกเพิกถอนไป

⁴⁸ E.A. Francis. The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia Volume 1. Sydney-melbourne-Brisbane: Butterworths. 1972. pp. 592-593

⁴⁹ Douglas J. Whalan. The Torrens System in Australia. Sydney Melbourne Brisbane Perth: The Law Book Company Limited. 1982. pp. 317

3) โฉนดที่ดินที่บรรยายแปลงและเขตที่ดินผิดพลาดไม่ถือเป็นเอกสารสิทธิเด็ดขาด แต่ไม่รวมถึงการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มีสิทธิในที่ดิน หากไม่มีการฟ้องแล้วถือว่าเป็นเอกสารสิทธิเด็ดขาด ข้อยกเว้นนี้ถือว่าผิดไปจากหลักการรับรองความถูกต้องของเขตที่ดินในระบบทอร์เรนส์ในกรณีที่มีการระบุที่ดินหรือเขตที่ดินผิดพลาดสิทธิในที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของที่ดิน ส่วนที่ผิดพลาดนั้น สามารถฟ้องหรือต่อสู้กับผู้เข้าครอบครองที่ดินส่วนนั้นได้ หรือสามารถที่จะขอายัดที่ดินเพื่อคุ้มครองสิทธิของตนหรือขอให้มีการแก้ไขเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้อง หลักการดังกล่าวจึงเท่ากับว่าผู้ซื้อที่ดินในระบบทอร์เรนส์จะต้องแน่ใจว่าเขตที่ดินที่ตนจะรับโอนมาเป็นที่ดินที่สามารถรับโอนมาได้จริง แต่ไม่นำมาใช้กับกรณีผู้ซื้อที่ดินที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน

4) ครอบครองปรปักษ์ มีเพียงเขตเมืองหลวงของประเทศออสเตรเลียและเขตทางเหนือที่ห้ามไม่ให้มีการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในระบบทอร์เรนส์ ส่วนที่เหลืออีก 6 รัฐยอมให้มีการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในระบบทอร์เรนส์ได้

5) การออกโฉนดที่ดินที่ไม่ถูกต้องให้ถือว่าไม่มีสิทธิดีกว่าเจ้าของที่แท้จริงที่ยังครอบครองที่ดินอยู่

6) ผู้รับโอนที่ดินได้สิทธิมาโดยตนเองหรือตัวแทนของตนเป็นผู้กระทำกลฉ้อฉล หรือทำการปลอมแปลงเอกสาร ผู้รับโอนคนนั้นจะไม่ได้สิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้

7) การละเลยหรือไม่ได้จดทะเบียนการจำนองลงในโฉนดที่ดิน

8) สิทธิที่ได้รับมาตามกฎหมายว่าด้วยอายุความ

9) ข้อยกเว้นตามกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่

2.1.4 อำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด กฎหมายได้บัญญัติให้นายทะเบียนที่ดินมีอำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด⁵⁰ ดังนี้

1) นายทะเบียนที่ดินอาจแก้ไขข้อผิดพลาดในโฉนดที่ดินหรือในทะเบียนที่ดินเพื่อให้เอกสารแสดงสิทธิมีผลใช้ได้ถูกต้อง

2) หากปรากฏว่าโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการออกไปโดยผิดพลาด หรือมีการบรรยายเขตที่ดินผิดพลาดหรือมีข้อผิดพลาดอื่นใด นายทะเบียนที่ดินอาจเรียกให้ส่งโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องคืนเพื่อดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในการใช้ดุลพินิจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายซึ่งต้องสอดคล้องกับหลัก Indefeasibility of Title และต้องใช้อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขด้วยเหตุผล

⁵⁰ Ibid. pp. 366-370

เนื่องจากหากมีการเรียกร้องค่าทดแทนต่อกองทุนประกันความเสียหายจากเหตุที่ถูกเพิกถอน หรือแก้ไขจะได้ชี้แจงเหตุผลได้

2.1.5 สถานะทางกฎหมายของเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การที่กฎหมายมิได้บังคับให้นายทะเบียนที่ดินต้องออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินทุกกรณี แต่ให้เป็นไปตามคำขอของผู้ทรงสิทธิในที่ดินและผู้ทรงสิทธิจำนองหรือภาระต่างๆ เนื้อที่ดิน สอดคล้องกับหลักการของ Torrens System ซึ่งความถูกต้องของการจดทะเบียนที่ดินต้องถือตามทะเบียนที่ดิน (Folio of the Register) ที่รัฐเป็นผู้ดูแลเท่านั้น เอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน (Certificates of Title) เป็นเพียงหลักฐานเบื้องต้นที่ผู้ทรงสิทธิในที่ดินจะใช้แสดงต่อผู้อื่นว่าตนมีสิทธิเหนือที่ดินนั้นอย่างไร และใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีในศาล รวมทั้งเพื่อเป็นหลักฐานที่ผู้ทรงสิทธิในที่ดินจะใช้ในการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐซึ่งเป็นผู้จดทะเบียนหากปรากฏว่าการจดทะเบียนเกี่ยวกับที่ดินมีข้อผิดพลาด การทำธุรกรรมต่างๆ เกี่ยวกับที่ดิน จึงต้องถือตามข้อมูลที่ปรากฏในทะเบียนที่ดิน (Folio of the Register)⁵¹

2.1.6 หลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหาย

1) ที่มาของแหล่งเงินกองทุน ประเทศออสเตรเลียได้มีการจัดตั้งกองทุนรับประกันระบบทอร์เร็นส์จากบัญชีเงินฝากประจำพิเศษ โดยเก็บเงินจากเจ้าของที่ดินเมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น การออกโฉนดที่ดินในรัฐเซาท์เวลส์ จะมีการเก็บเงินเข้ากองทุนเป็นจำนวน 0.2 เปอร์เซ็นต์ ของราคาที่ดินที่ขออนุญาตออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน⁵² เป็นต้น

2) หลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าเสียหาย มีกระบวนการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติทรัพย์สิน พ.ศ. 2443 ดังนี้

(1) บุคคลที่ได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากกลฉ้อฉล ความผิดพลาด ความเข้าใจผิด การละเว้นการกระทำ หรือการจดทะเบียนที่ดินของบุคคลที่มีสิทธิในที่ดิน อาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจากกองทุนรับประกันได้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของนายทะเบียนที่ดินในการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน การจดทะเบียนที่ดินให้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือในอสังหาริมทรัพย์หรือให้ได้ประโยชน์อื่นใดในที่ดิน และความผิดพลาด เข้าใจผิด หรือละเว้นการกระทำในทะเบียนที่ดินที่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้

⁵¹ ปกรณ์ นิลประพันธ์ ชนนันท์ ศรีทองสุข และจินตพันธุ์ ทั้งสุนทร. เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษและอเมริกา. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23, 2 กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลิฟวิง. 2549. หน้า 70-73

⁵² Simpson. Stanhope Rowton. *Land Law and Registration*. Great Britain: William Clowes & Sons. 1976. p. 180

(2) ข้อยกเว้นของหลักการชดใช้ค่าเสียหาย กล่าวคือ ไม่จ่ายให้กับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นกระทำการของบุคคลผู้เสียหายหรือโดยนักกฎหมายผู้ที่ได้รับการมอบหมายให้เป็นผู้ทำกร โอนทรัพย์สินหรืออสังหาริมทรัพย์ หรือการจ่ายค่าเสียหายที่อยู่ภายใต้การ ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ประกอบการรับประกัน

(3) การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายต้องเรียกภายใน 6 ปี หลังจากวันที่เกิดความเสียหาย

จากการศึกษาเห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศที่เป็นต้นแบบในการใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ กฎหมายมิได้บังคับให้นายทะเบียนที่ดินต้องออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทุกกรณี แต่ให้เป็นไปตามคำขอของผู้ทรงสิทธิในที่ดินและผู้ทรงสิทธิจำนองหรือภาระต่างๆ เหนือที่ดินนั้น ซึ่งน่าจะเป็นผลให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความมั่นคงถูกต้อง ทำให้เพิกถอนได้ยาก เพราะการที่จะยื่นคำขอต่อนายทะเบียนที่ดิน ผู้ขอต้องแน่ใจแล้วว่าที่ดินซึ่งตนจะนำมาให้นายทะเบียนที่ดินออกเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความถูกต้อง ประกอบกับเมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วรัฐมีการรับรองความถูกต้องของทะเบียนที่ดิน นั้นที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากเดิมที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เมื่อพระมหากษัตริย์พระราชทานที่ดินให้ประชาชน ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดในตัวเองว่าที่ดินย่อมตกเป็นของผู้ที่ได้รับพระราชทาน ความมั่นคงของสิทธิในที่ดินย่อมไม่อาจถูกกลิดรอน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงมีความถูกต้องมั่นคงมากกว่าของประเทศไทยเพราะว่าการได้ที่ดินของประชาชนคนไทยบางกรณีได้ที่ดินมาด้วยการจับจองที่มีการมุ่งเน้นในเรื่องการเก็บภาษีอากรมิได้มุ่งให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศไทย ที่ต้องดำเนินการตามคำขอและได้รับสิทธิพลจากระบบทอร์เรนส์จากประเทศ ซึ่งเป็นต้นแบบที่ชัดเจนที่สุดน่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินต้องยื่นคำขอตามแบบ น.ส. 1 ข. ท้ายกฎกระทรวง⁵³ สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยการเดินสำรวจตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน น่าจะไม่ใช่เป็นการนำที่ดินของสู่ระบบทอร์เรนส์ที่แท้จริงเพราะกฎหมายไม่ได้บังคับให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากผู้ใดไม่นำพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่หรือพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดิน

⁵³ กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 16 “ในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 ให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินยื่นคำขอตามแบบ น.ส.1 ข. ท้ายกฎกระทรวงนี้และให้นำข้อ 7(2) ข้อ 10(2) และ (3) ข้อ 11 และข้อ 15 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ของตน หรือไม่ตั้งตัวแทนเพื่อการดังกล่าว ย่อมจะมีโทษทางอาญาปรับไม่เกิน 500 บาท⁵⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิโดยวิธีนี้ไม่จำเป็นต้องมีคำขอตามแบบเหมือนการนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ในประเทศต้นแบบ รัฐก็สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินได้อยู่แล้ว ในประเทศออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศที่กำเนิดระบบทอร์เร็นส์จะไม่มี การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยการเดินสำรวจ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายระบบทอร์เร็นส์ฉบับแรกเจ้าของที่ดินต้องเสียเงินเข้ากองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) ด้วย

2.2 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศนิวซีแลนด์

2.2.1 การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์ ประเทศนิวซีแลนด์
มีประเภทของที่ดินเหมือนกับของประเทศออสเตรเลีย กล่าวคือ ในอดีตที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ และจะเป็นของประชาชนได้ต่อเมื่อพระมหากษัตริย์มีการพระราชทานให้ใช้ประโยชน์ เมื่อประเทศนิวซีแลนด์รับระบบทอร์เร็นส์เข้ามาใช้โดยมีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1870 (Land Transfer Act ค.ศ. 1870 (พ.ศ. 2413)) กำหนดว่า ที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ควรมานำดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการออกเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งได้รับจากพระมหากษัตริย์ (Crown grant) หรือ โฉนดที่ดิน (Certificate of Title) เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินแล้ว จะทำเป็นสองคู่ฉบับ ส่งให้กับนายทะเบียนอำเภอผู้ทำหน้าที่จดทะเบียนการได้มา และสำเนาจะระบุรายละเอียดทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อที่ดินตามที่ปรากฏในทะเบียนที่ดิน⁵⁵

2.2.2 หลักการเพิกถอนไม่ได้ ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์เข้ามาใช้โดยผ่านทางพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1870 ต่อมาได้มีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวโดยพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนที่ดิน และค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นภายหลังการจดทะเบียนที่ดิน เพื่อสร้างความพอใจแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนที่ดินถึงความชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดิน ผู้ซื้อที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนจากผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนและนำเอกสารเข้าจดทะเบียนแล้ว ผู้นั้นจะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์มีอาจเพิกถอนได้⁵⁶

⁵⁴ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 107

⁵⁵ G.W.Hinde. The New Zealand Torrens System Centennial Essays. Wellington: Butterworths. 1971. pp. 27-30

⁵⁶ Ibid. pp. 34-35

2.2.3 **ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้** ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 มีข้อยกเว้นอย่างน้อย 3 ประการ เกี่ยวกับกรณีการออกโฉนดที่ดิน คือ แม้ว่าผู้ซื้อหรือผู้รับจ้างโอนที่ดินจะสุจริต นายทะเบียนที่ดินอาจจะใช้อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินได้⁵⁷ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินแปลงเดียวกันไปก่อนหน้าแล้ว ตามมาตรา 62(a) และ 63(1)(e)

2) มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่มีอำนาจและออกทับที่สาธารณะหรือที่สงวนหวงห้าม ตามมาตรา 77 และ 183(2)

3) โฉนดที่ดินเป็นโมฆะ ภายใต้มาตรา 79 ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 22(c) แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1963

นอกจากนี้มีข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ในกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาระจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เช่น

1) การนอกล ตามมาตรา 62 ซึ่งแก้ไขโดยมาตรา 22(a), 63(1)(c), 182 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1963

2) การเรียกร้องภายใต้โฉนดที่ดินหรือการโอนที่ได้มาก่อน ตามมาตรา 62(a), 63(1)(e)

3) การละเลยหรือการบรรยายสิทธิในที่ดินตามกฎหมายผิดพลาด ตามมาตรา 62(b)

4) การบรรยายแปลงหรือขอบเขตที่ดินผิดพลาด ตามมาตรา 62(c), 63(1)(d)

5) การเรียกร้องของผู้รับจ้างต่อผู้จ้างที่ผิดสัญญา ตามมาตรา 63(1)(b)

6) การตัดสิทธิออกจากโฉนดที่ดินโดยการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองของบุคคลอื่น ตามส่วนที่ 1 ของพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1963

7) การถูกตัดสิทธิออกจากโฉนดที่ดินโดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้เข้าครอบครองที่ดินจนได้สิทธินั้น ตามส่วนที่ 4a แทรกโดยมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1966

⁵⁷ Ibid. pp. 38-40

2.2.4 อำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด ตามพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 บัญญัติไว้ในสองมาตราที่ให้อำนาจนายทะเบียนที่ดินในการแก้ไขข้อผิดพลาด⁵⁸ คือ

มาตรา 80 กำหนดว่า ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อปรากฏหลักฐานเพียงพอแล้ว นายทะเบียนที่ดินมีอำนาจที่จะแก้ไขข้อผิดพลาดในโฉนดที่ดินหรือในการจดทะเบียนที่ดิน หรือในกรณีอื่นใด และอาจเรียกเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโฉนดที่ดินมาเพื่อดำเนินการแก้ไขได้

มาตรา 81 กำหนดว่า เมื่อปรากฏจนเป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนที่ดินว่า โฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องได้ออกไปโดยผิดพลาดหรือมีการอธิบายแปลงที่ดินหรือขอบเขตที่ดินผิดพลาดหรือมีการบันทึกข้อมูลหรือสลักหลังผิดพลาด หรือโฉนดที่ดิน เอกสารสัญญา หรือเอกสารอื่นใดที่ได้รับมาหรือเก็บรักษาไว้โดยฉ้อฉลหรือไม่ถูกต้อง นายทะเบียนที่ดินอาจเรียกให้บุคคลที่ได้รับหรือเก็บรักษาโฉนดที่ดินหรือเอกสารดังกล่าวนั้น ส่งคืนเพื่อทำการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วแต่กรณี

การให้อำนาจนายทะเบียนที่ดินในการแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวข้างต้นไม่ขัดกับหลักโฉนดที่ดินไม่อาจเพิกถอนได้ เนื่องจากโฉนดที่ดินที่ได้รับมาหรือเก็บรักษาไว้โดยกลฉ้อฉลไม่ใช่สิ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ทั้งนี้ เหตุผลหนึ่งของการพัฒนาแนวคิดในการเพิกถอนไม่ได้คือการแก้ไขข้อบกพร่องและความไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายในโฉนดที่ดิน ดังนั้น อำนาจของนายทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหรือแก้ไขจำเป็นที่จะต้องใช้อย่างมีเงื่อนไขและเป็นไปในทางที่เหมาะสม และข้อจำกัดของการใช้อำนาจของนายทะเบียนที่ดิน คือ ไม่สามารถใช้อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขให้เป็นผลร้ายต่อผู้ซื้อหรือผู้รับจ่านองที่ดินที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับโฉนดที่ดินที่ได้จดทะเบียนที่ดินแล้ว ซึ่งสอดคล้องกับหลักที่ว่าบุคคลที่รับโอนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนไม่จำเป็นต้องเข้าไปสู่กระบวนการสอบสวนโฉนดที่ดินของผู้ขายและผู้จ่านอง เพราะนับจากเวลาที่จดทะเบียนบุคคลที่รับโอนที่ดินจะทราบได้ทันทีว่าทะเบียนที่ดินแสดงถึงความเป็นเจ้าของที่ไม่สามารถถูกแก้ไขให้มีผลร้ายต่อตนได้

⁵⁸ Ibid. p. 52

2.2.5 หลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหาย

1) ที่มาของแหล่งเงินกองทุน มาจากงบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า Consolidated Fund หรือ Consolidate Revenue⁵⁹

2) หลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าเสียหาย การจดทะเบียนที่ดินในประเทศนิวซีแลนด์ปรากฏในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในกฎหมายที่สัมพันธ์กับการโอนที่ดิน 2 ประการ⁶⁰ คือ

ประการแรก ระบบทะเบียนที่ดินทำให้เกิดการกระทำที่แน่นอนและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการทำธุรกรรม ซึ่งก่อนหน้าเป็นความรับผิดชอบของผู้สัญญา

ประการที่สอง ระบบทะเบียนที่ดินมีผลให้ล้มเลิกหลักผู้รับโอน ไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนในกรณีที่มีการจดทะเบียนที่ดินแล้ว

ประเทศนิวซีแลนด์มองว่าการเปลี่ยนแปลงภายใต้ระบบทะเบียนที่ดินเทอร์เรนส์อาจมีส่วนทำให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอาจได้รับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ จึงมีการบัญญัติเกี่ยวกับค่าทดแทนสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน เหตุผลของการกำหนดให้มีค่าทดแทนความเสียหายจากการเสียดินในที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่มีค่าความซับซ้อน และความหลากหลายของสิทธิในที่ดินถือว่าเป็นประโยชน์สำหรับการยังชีพ โดยรัฐจะให้การเกื้อหนุนการจ่ายค่าทดแทนในรูปแบบของการประกันที่มีการใช้มากกว่า 100 ปีแล้ว⁶¹ ซึ่งได้จัดเตรียมค่าทดแทนไว้ในหลายกรณีและจัดให้มีกองทุนทดแทนที่เป็นระบบการเงิน ซึ่งบัญญัติเรื่องค่าทดแทนไว้ในมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 กำหนดว่า ค่าทดแทนสำหรับความผิดพลาดหรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของนายทะเบียนที่ดินจะจ่ายให้กับบุคคล (a) ผู้ซึ่งสูญเสียหรือเสียหายจากการละเว้นกระทำการ ความผิดพลาด หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของนายทะเบียนที่ดิน หรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดินในการดำเนินการตามหน้าที่ หรือ (b) ผู้ซึ่งไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการนำที่ดินเข้ามาดำเนินการภายใต้บทบัญญัติของ Land Transfer Act หรือการจดทะเบียนที่ดินของบุคคลอื่นว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น หรือโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ละเว้นกระทำการ หรือบันทึกข้อความ

⁵⁹ Simpson, Stanhope Rowton. Land Law and Registration. Great Britain: William Clowes & Sons. 1976. pp. 180-181

⁶⁰ G.W.Hinde. The New Zealand Torrens System Centennial Essays. Wellington: Butterworths. 1971. pp. 138-139

⁶¹ Jonathan Flaws. Compensation for loss under the Torrens System-Extending State Compensation with Private Insurance. p. 2

ในโฉนดที่ดิน หรือเอกสารอื่นใดในทะเบียนที่ดิน หรือการได้รับความสูญเสียหรือเสียหายอย่างไม่ถูกต้องในโฉนดที่ดินและบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรานี้ต้องแบกรับผลดังกล่าวจากการดำเนินการเพื่อเป็นเจ้าของที่ดิน หรือดำเนินการอื่นๆ เพื่อสิทธิในที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ หรือประโยชน์อื่นใดในที่ดิน อาจฟ้องร้องต่อรัฐเพื่อเรียกค่าเสียหายได้

หลักการของค่าทดแทน คือ ถ้าความเสี่ยงเกิดขึ้น โดยรัฐ รัฐจะต้องรับประกัน และจ่ายค่าทดแทน โดยรัฐที่บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่คุ้มค่าที่จะจ่ายค่าทดแทนสำหรับความผิดพลาดเล็กน้อยมากกว่าจะต้องจ่ายเงินจำนวนมากในการพยายามที่จะป้องกันความผิด รัฐจะเป็นผู้รับประกันผู้ที่มีชื่อเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินที่มีการจดทะเบียนในโฉนดที่ดินที่มีอาจเพิกถอนได้ ค่าทดแทนของรัฐจะจ่ายให้สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติการของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนต์ ซึ่งไม่ได้เป็นการประกันความเสี่ยง แต่เป็นความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือปฏิบัติงานไปกระทบสิทธิของเอกชน

มูลเหตุของค่าทดแทนความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน ผู้เสียสิทธิในที่ดินมีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้ งานทะเบียนที่ดินที่เกี่ยวกับการรับรองเขตที่ดิน โดยรวมเขตถนนและที่สงวนเข้าไปด้วยถือเป็นความผิดพลาดที่ไม่อาจเรียกค่าทดแทนได้เพราะการรับรองโฉนดที่ดินของรัฐจะรับรองเฉพาะความจริงที่ปรากฏอยู่ในโฉนดที่ดินเท่านั้น หมายความว่าเขตถนนและที่สงวนในความเป็นจริงไม่ปรากฏอยู่ในโฉนดที่ดิน นอกจากนี้การกระทำของนายทะเบียนตามคำสั่งของฝ่ายปกครองหรือกรณีนายทะเบียนที่ดินที่กระทำการโดยใช้ดุลพินิจไม่เป็นเหตุให้เรียกค่าทดแทนได้⁶² ช้อยกเว้นที่ไม่สามารถใช้สิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหาย ยกเว้นในเรื่องความประมาทที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดในเรื่องละเมิด และตามมาตรา 178 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 กำหนดช้อยกเว้นไว้ 5 ประการ สำหรับกรณีที่รัฐที่จะไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทน⁶³ ดังนี้

(1) เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินของหลวง สอดคล้องกับช้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ตามมาตรา 63(e)

(2) ความเสียหายที่เกิดจากการใช้ตราประทับที่ไม่เหมาะสมสมถูกต้องของเจ้าของที่ดินที่เป็นห้างร้าน

⁶² G.W.Hinde. The New Zealand Torrens System Centennial Essays. Wellington: Butterworths. 1971. p. 140

⁶³ Ibid. pp. 153-155

(3) การจดทะเบียนในเอกสารโดยบุคคลที่ไม่มีความสามารถตามกฎหมาย เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการไม่มีความสามารถได้ถูกเปิดเผยในเอกสารในลักษณะที่เป็นคุณว่าบุคคลนั้นได้รับการจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

(4) ผลของการดำเนินการที่ไม่มีอำนาจในการขายหรือการกลับเข้าครอบครอง เช่น การเช่า หรือการจำนอง เป็นต้น

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ให้สิทธิในการเรียกค่าทดแทน

ระยะเวลาในการเรียกค่าทดแทนให้เรียกได้ภายใน 6 ปี นับจากวันที่สิทธิในการเรียกร้องเกิดขึ้น บุคคลที่ไม่มีความสามารถเนื่องจากเป็นทารกหรือวิกลจริตให้เรียกค่าทดแทนได้ภายใน 3 ปี นับจากพ้นสภาพการเป็นทารกหรือวิกลจริต ตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 และการประเมินค่าเสียหาย ตามหลักกฎหมาย Common Law การประเมินค่าเสียหายในทรัพย์สินใช้หลักการกลับคืนสู่สภาพเดิม กล่าวคือ พิจารณาที่สถานะของบุคคลก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น ในกรณีของการสูญเสียสิทธิส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ดิน ความเสียหายจะคิดจากมูลค่าของที่ดินที่เปลี่ยนแปลง

Hermond J. ให้ข้อสังเกตในเรื่องค่าทดแทนภายใต้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ว่า กรณีที่ไม่มีการกำหนดในเรื่องค่าทดแทนส่งผลให้เกิดการรับประกันในรูปแบบต่างๆ ขึ้นจากข้อสังเกตทำให้มีรูปแบบการรับประกัน โฉนดที่ดินของเอกชนเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1995 การดำเนินการเรื่องค่าทดแทนของประเทศนิวซีแลนด์จึงมี 2 ระบบ คือ ค่าทดแทนโดยรัฐและการรับประกันของเอกชน⁶⁴ การรับประกันของเอกชน เป็นการรับประกัน โฉนดที่ดินที่ไม่ได้คำนึงถึงส่วนความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นธุรกิจที่ยอมรับความเสี่ยงและเป็นการจ่ายค่าทดแทนจากเบี้ยประกัน กรณีการเรียกร้องค่าเสียหายมีเงื่อนไข ดังนี้

- (1) ผู้เรียกร้องค่าเสียหายต้องเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์
- (2) ความเสียหายมีลักษณะที่เกิดจากผลของความเสียหายที่กำหนดไว้ในกรมธรรม์
- (3) สถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้นนอกเหนือจากที่บรรยายไว้ในกรมธรรม์

จะไม่นำมาพิจารณา

การรับประกันโฉนดที่ดินไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่พักอาศัย แต่พัฒนาไปถึงการจำนองที่พักอาศัย อสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ และอาจรับประกันในเรื่องความเสี่ยงพิเศษ

⁶⁴ Jonathan Flaws. Compensation for loss under the Torrens System-Extending State Compensation with Private Insurance. p. 2

2.3 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือทะเบียนที่ดินของประเทศแคนาดา

ประเทศแคนาดามีระบบการจดทะเบียนที่ดิน 2 ระบบ คือระบบทะเบียนที่ดินที่ใช้ในเมืองแถบตะวันออกของประเทศ และระบบโฉนดที่ดินที่ใช้ในเมืองทางแถบตะวันตกของประเทศ ซึ่งมีบางเมืองที่ใช้ทั้งสองระบบรวมกัน โดยแต่ละเมืองและเขตการปกครองได้มีการพัฒนาระบบกฎระเบียบและกระบวนการเกี่ยวกับจดทะเบียนที่ดินของตนเองและดำเนินการภายใต้กฎหมายของตนขึ้นมา การจดทะเบียนที่ดินด้วยระบบเทอร์เร็นส์ รัฐบาลของเมืองนั้นจะรับรองความถูกต้องของข้อมูลที่เป็นปัจจุบันทั้งหมดที่ปรากฏในทะเบียนที่ดินพร้อมรับประกันโฉนดที่ดิน ซึ่งจะไม่เหมือนกับระบบทะเบียนที่ดินที่ต้องให้ผู้ซื้อที่ดินเป็นผู้สืบหาความเป็นมาและความต่อเนื่องของการครอบครองที่ดิน

2.3.1 การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เร็นส์ ตัวอย่างของรัฐ Ontario ที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เร็นส์โดยเริ่มตั้งแต่ผู้ประสงค์จะนำที่ดินของตนเข้าสู่ระบบเทอร์เร็นส์เพื่อจะได้รับการรับรองจากรัฐบาลของรัฐออนตาริโอ เพื่อแก้ไขข้อพิพาทเกี่ยวกับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน และเพื่อได้รับประโยชน์จากการเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเต็มที่ ให้ยื่นคำขออนุญาตโฉนดที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1996⁶⁵ โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) จัดเตรียมเอกสารที่เกี่ยวข้องและจำเป็นสำหรับแนบพร้อมคำขอเพื่อประกอบการประเมินคุณสมบัติของผู้ขอ เมื่อได้ประชุมร่วมกันระหว่างผู้ขอ ทนายความ และนายช่างรังวัด จะมีการนำข้อมูลทั้งหมดมาพิจารณา

2) การยื่นคำขอ จะต้องมีการบรรยายรายละเอียดของแปลงที่ดิน ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของที่ดิน บรรยายสิทธิต่อเนื่องในที่ดินหรือสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ในที่ดิน การระงับยอมหรือสิทธิที่จะถูกบังคับตามกฎหมาย

3) การรับรอง ผู้ขอจะต้องมีการรับรองข้อมูลที่ให้ไว้ในคำขอตามแบบฟอร์มที่กำหนดให้อย่างชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษร หากผู้ขอเป็นหุ้นส่วนจะต้องรับรองโดยเจ้าหน้าที่หรือทนายความของหุ้นส่วนผู้มีอำนาจ

4) ข้อมูลในการประกาศคำขอจะต้องระบุข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในที่ดินต่างๆ ตามที่ได้ยื่นคำขอ

⁶⁵ Title and Survey Services Office. Registration Division. Ministry of Consumer and Business Services. Certification of Title under the Certification of Titles Act and First Registration under the Land Titles Act. <http://www.wikipedia.com>. August 2020

5) การแจ้ง จะต้องแจ้งแก่ทุกคนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐที่ปรากฏในร่างแปลนที่ดิน การแจ้งให้แจ้งทางที่อยู่ประณีย์ที่แสดงในเอกสารที่จดทะเบียนที่ดิน

6) การแก้ไขข้อคัดค้าน ต้องแจ้งไปยังผู้ขอและหรือทนายความของผู้ขอ โดยตรงเพื่อให้แก้ไขข้อคัดค้านต่อผู้คัดค้าน แล้วแจ้งผลต่อผู้อำนวยการสำนักหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินทราบ

7) การทำคำขอให้สมบูรณ์ จะต้องต้องมีข้อมูลครบถ้วนตามที่กำหนดในแบบฟอร์ม

8) การจดทะเบียน เจ้าหน้าที่สำนักทะเบียนที่ดินและนายช่างรังวัดภูมิภาค จะต้องพิจารณาอีกครั้งในเอกสารคำร้องขอที่เสนอ แม้จะได้มีการพิจารณาตรวจสอบมาก่อน โดย ทนายความและช่างรังวัดแล้ว เมื่อตรวจสอบแล้วเห็นว่าถูกต้องสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่จะดำเนินการ ออกโฉนดที่ดินต่อไป

2.3.2 หลักการเพิกถอนไม่ได้ ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์มีวิธีการที่แน่นอน ในการยอมรับและการรับประกัน โฉนดที่ดิน ซึ่งอยู่บนหลักการสำคัญ ดังนี้

1) หลักการเพิกถอนไม่ได้ โฉนดที่ดินไม่อาจถูกเพิกถอน เรียกคืน หรือ โฆษณา ผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนลงบน โฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและสามารถอ้างสิทธิได้ทั่วไป หากไม่จดทะเบียนจะไม่สามารถใช้ต่อสู้บุคคลภายนอกได้ แต่ยังคงมีข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การถูกยึดเพื่อชำระหนี้ เป็นต้น

2) หลักการจดทะเบียนที่ดิน เป็นสิ่งที่สำคัญและจะต้องมีสำหรับ โฉนดที่ดิน ที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ความล้มเหลวในการจดทะเบียนที่ดิน หมายถึง การที่ที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ ในที่ดินที่ถูกเรียกร้อง เจ้าของที่ดินไม่สามารถบังคับต่อสู้เอา กับบุคคลภายนอกได้ ซึ่งหลักการจดทะเบียนนี้ไม่สามารถเชื่อถือได้โดยเด็ดขาดเนื่องจากยังคงมีสิทธิและภาระผูกพันของรัฐที่มีผล ต่อ โฉนดที่ดิน

3) หลักการสิ้นสุดของการแจ้ง หมายถึง ไม่จำเป็นต้องระบุถึงวันที่โฉนดที่ดิน หรือสิทธิประโยชน์ในที่ดินมีผลให้บุคคลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหรือ ได้รับสิทธิประโยชน์ในที่ดิน ได้รับความเชื่อถือโดยทางทะเบียนของโฉนดที่ดินไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งให้บุคคลอื่นทราบ

4) หลักการรับประกัน มีกองทุนรับประกันเพื่อจ่ายค่าทดแทนให้แก่บุคคล ที่ถูกตัดสิทธิออกจากที่ดินหรือประโยชน์ในที่ดินที่เขาควรได้รับ กรณีที่โฉนดที่ดินเกิดความผิดพลาด จากการดำเนินการภายใต้ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์

2.3.3 ข้อยกเว้นของหลักเพิกถอนไม่ได้ ปรากฏตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติ โฉนดที่ดิน ค.ศ. 1996⁶⁶ ดังนี้

- 1) กรณีผู้ได้รับที่ดินจากรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อบังคับ ข้อยกเว้น ข้อสงวน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์
- 2) กรณีที่ดินที่นำมาจดทะเบียนไม่ยอมจ่ายภาษีตามอัตราที่ประเมิน จึงถูกยึดไว้บังคับชำระภาษี
- 3) กรณีการให้เช่าหรือซื้อตกลงให้เช่าไม่เกินกว่า 3 ปี ถ้ามีการครอบครองจริงภายใต้การเช่านั้น
- 4) ที่ดินที่เป็นทางหลวง ทางสาธารณะ ทางน้ำ หรือสิทธิของรัฐเหนือทางน้ำ
- 5) การถูกเวนคืน
- 6) การอายัด การเรียกให้ได้มาของผู้ให้กู้ยืมเงิน ข้อยกเว้นต่างๆ ตามคำพิพากษา
- 7) ที่ดินบางส่วนหรือทั้งหมดมีการบรรยายที่ดินหรือแนวเขตที่ดินผิดพลาด หรือไม่ถูกต้อง
- 8) สิทธิของผู้ที่สูญเสียสิทธิในที่ดินจากการฉ้อฉล หรือการปลอมแปลง โดยผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่จดทะเบียนมีส่วนร่วมในการฉ้อฉลหรือปลอมแปลงนั้น
- 9) การถูกบังคับให้ส่งคืนสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติป่าไม้

2.3.4 อำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด ประเทศแคนาดาให้อำนาจนายทะเบียนที่ดิน แก้ไขทะเบียนของโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย คำสั่งศาล เปลี่ยนแปลงชื่อเจ้าของที่ดิน หรือเปลี่ยนแปลงข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงได้ ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1996 กรณีที่พบการกระทำผิดโดยบุคคลหนึ่งใช้ฉ้อฉลให้จดทะเบียนลงชื่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของที่ดินในโฉนดที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องอาจยื่นคำขอต่อนายทะเบียนที่ดิน โดยนายทะเบียนที่ดินอาจเพิกถอนข้อมูลที่ผิดพลาดและอาจใส่ชื่อเจ้าของที่ดินที่ถูกต้องลงในทะเบียนที่ดินแทนได้ ตามมาตรา 157(1) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1996

⁶⁶ Roger Howay. Land Registration Systems. <http://www.blakes.com/english/publications/creb/july03/landrehtstration.asp>

2.3.5 หลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหาย

1) ที่มาของแหล่งเงินกองทุน รัฐ Ontario ได้มีการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายโดยใช้เงินทุนของกองทุนรายได้รวมที่มาจากงบประมาณแผ่นดินที่เรียกว่า Consolidated Fund หรือ Consolidated Revenue⁶⁷

2) หลักเกณฑ์ในการชดเชยค่าเสียหาย ประเทศแคนาดาไม่มีบทกฎหมายที่ให้ ความคุ้มครองแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งว่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ที่กระทำไปด้วยความเหมาะสมหรืออย่างสมควรด้วยความสุจริตหรือละเว้น การกระทำในหน้าที่หรือส่วนที่ควรเป็นหน้าที่ภายใต้อำนาจที่ได้รับจากกฎหมายหรือคำสั่ง หรือกฎระเบียบอื่นใด ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ในพื้นที่เมือง Ontario มีการกำหนดวงเงินรับประกันว่าต้องจ่ายให้ไม่เกิน 1 ล้านเหรียญสหรัฐ หากจะต้องจ่ายเกินกว่า 1 ล้านเหรียญสหรัฐ จะต้องผ่านสภาของรัฐ และในการจ่ายจะจ่ายผ่านทางศาลตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 สำหรับจำนวนค่าทดแทนที่ต้องจ่ายในแต่ละกรณีนั้น ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนคดีที่ดินเป็นผู้กำหนด และให้เป็นดุลพินิจของศาล ตามมาตรา 57(8) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 โดยให้บุคคลผู้ถูกตัดสิทธิ ในที่ดินอันเนื่องมาจากกลฉ้อฉล ความเข้าใจผิด การละเว้นการกระทำ หรือความผิดพลาดอื่นใด เรียกค่าทดแทนความเสียหายจากผู้ที่ทำให้ตนเสียสิทธิในที่ดินนั้น ตามมาตรา 57(1) แห่งพระราชบัญญัติ โฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 และหากไม่สามารถเรียกได้ กฎหมายให้สิทธิที่จะยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการ สำนักงานสืบสวนคดีที่ดิน เรียกให้มีการจ่ายค่าทดแทนจากกองทุนรับประกันได้ภายใน 6 ปี นับจากวันที่ถูกตัดสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 57(4) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ผู้อำนวยการสำนักงานสืบสวนคดีที่ดินจะต้องมีการรับรอง การจ่ายเงินและมีการพิสูจน์ถึงภาระความเป็นหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อกองทุนรับประกันนั้นด้วย นอกจากนี้ในเมืองและเขตการปกครองอื่นที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ได้จัดให้มีกองทุน รับประกันความเสียหายของรัฐนั้นเช่นเดียวกัน แต่อาจแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด โดยหลักการแล้ว เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ และเยียวยาให้กับบุคคลผู้ต้องเสียสิทธิ ในที่ดินและได้รับความเสียหายจากการสูญเสีย

⁶⁷ Simpson, Stanhope Rowton. Land Law and Registration. Great Britain: William Clowes&Sone. 1976.

จากการศึกษาหลักการทะเบียนที่ดินแบบระบบเทอร์เรนส์จะเห็นได้ว่าระบบนี้ได้สร้างตัวทะเบียนที่ดินขึ้นมาเพื่อเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและถือว่ามีชื่อในทะเบียนที่ดินได้รับการสันนิษฐานเด็ดขาดว่าเป็นเจ้าของที่ดินนั้น นอกจากนี้ได้มีการนำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาใช้เพื่อจะกำหนดให้มีการชดเชยค่าเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายที่ถูกตัดสิทธิในที่ดินเนื่องจากความผิดพลาดของทะเบียนที่ดิน ซึ่งในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และแคนาดาที่ได้นำทะเบียนที่ดินแบบระบบเทอร์เรนส์มาใช้ก็ได้นำหลักการสันนิษฐานเด็ดขาดมาใช้เช่นเดียวกัน แต่ได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักดังกล่าวไว้ด้วย เช่น กรณีทะเบียนที่ดินเกิดจากความผิดพลาดจากการปล่อยออกให้กับผู้ไม่มีสิทธิให้อำนาจแก่นายทะเบียนที่ดินเพิกถอนหรือแก้ไขได้ และได้นำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวด้วย โดยการจ่ายค่าทดแทนสำหรับกรณีการจดทะเบียนจำนองที่ดินภายหลังการได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินโดยการปลอมแปลงเป็นประเด็นสำคัญที่มีการจ่ายภายใต้ระบบเทอร์เรนส์⁶⁸ นอกจากนี้ไม่ปรากฏว่ามีการเรียกร้องค่าทดแทนจากความผิดพลาดในเรื่องการออกโฉนดที่ดิน อาจเป็นเพราะว่าระบบทะเบียนที่ดินมีมาตรฐาน ประกอบกับการใช้หลักการสันนิษฐานเด็ดขาด และเหตุยกเว้นหลักดังกล่าวมีจำกัดทำให้การเพิกถอนทะเบียนที่ดินมีจำนวนน้อย ส่งผลให้ตัวทะเบียนที่ดินมีความมั่นคงและการจ่ายเงินจากกองทุนประกันความเสียหายมีจำนวนไม่มาก

3. เปรียบเทียบการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.1 เจตนารมณ์ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.1.1 การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย ระบบทะเบียนที่ดินของไทยยึดถือหลักผู้รับ โอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด และถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในดินเป็นเพียงหลักฐานที่รัฐออกให้เพื่อแสดงถึงสิทธิของบุคคลตามพยานหลักฐานและการนำชื่อของบุคคลนั้นและถือว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารราชการที่มีความถูกต้องแต่ไม่ถือว่าเป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งสามารถสืบหักล้างได้ หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น

⁶⁸ Ibid. pp. 180

3.1.2 การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ ในประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ให้ความสำคัญกับตัวทะเบียนที่ดินและขณะเดียวกันกฎหมายก็ได้สร้างหลักการห้ามลบล้างสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วหรือหลักการเพิกถอนไม่ได้ (Exceptions to Indefeasibility of title) ขึ้นมาเพื่อให้ตัวทะเบียนที่ดินมีความมั่นคงถูกเพิกถอนแก้ไขได้ยาก และถือว่าทะเบียนที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน หากมีเหตุที่จะต้องเพิกถอนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ซึ่งได้จดทะเบียนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนอย่างเคร่งครัด และอำนาจของนายทะเบียนเป็นอำนาจดุลพินิจที่จะไม่เพิกถอนก็ได้ ซึ่งกฎหมายจะกำหนดให้การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น

3.2 ลักษณะอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.2.1 ลักษณะอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย เป็นไปตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อความปรากฏว่าได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตามปกติความจะปรากฏขึ้นได้จากการร้องเรียนของบุคคล เช่น ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่สาธารณะ บุคคลที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นรู้เรื่องได้มาร้องเรียนต่อเจ้าพนักงานที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมที่ดิน เป็นต้น กรณีเช่นนี้ความถึงได้ปรากฏขึ้น นอกจากนี้ยังมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบเอง โดยอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายจะใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นที่ยุติแล้วหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากเป็นที่ยุติแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ซึ่งส่วนอำนาจผูกพันหากไม่กระทำการถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและลักษณะอำนาจดังกล่าวมีขอบเขตที่กว้าง

3.2.2 ลักษณะอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ

1) ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศต้นแบบระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ วสันต์ กิจบำรุง ได้กล่าวว่า หลักการในประเทศออสเตรเลียเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐต่างๆ จะคล้ายกัน ซึ่งหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยสรุปอาจกล่าวได้ ดังนี้

(1) อำนาจของนายทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่นั้น เป็นดุลพินิจของนายทะเบียนที่ดิน

(2) หลักการสำคัญที่นายทะเบียนที่ดินจะต้องพิจารณาหรือดำเนินการคือ นายทะเบียนจะต้องใช้อำนาจในกรณีที่ชัดเจนหรือเมื่อมีคำพิพากษาแล้ว จึงจะใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไข ดังนั้น นายทะเบียนที่ดินจะไม่ต้องใช้อำนาจในกรณีที่ต้องพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ซับซ้อนและยังไม่ยุติเพราะหากมีการออกโฉนดที่ดินไปโดยถูกต้องแล้วจะเรียกมาเพิกถอนหรือแก้ไขในกรณีที่มีการอ้างเหตุปลอมแปลงหรือฉ้อฉลจะเท่ากับว่านายทะเบียนที่ดินเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าบุคคลใดมีสิทธิในการยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และอำนาจของนายทะเบียนที่ดินที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขอาจเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นในสำนักงานที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่หรือนอกสำนักงานที่ดินโดยคู่กรณี และไม่ว่าจะเป็นความผิดด้านข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย

(3) นายทะเบียนที่ดินจะต้องไม่เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากมีการจดทะเบียนรายใหม่เกิดขึ้นต่อจากรายที่ได้จดทะเบียนผิดพลาด โดยบุคคลผู้ได้สิทธิในที่ดินนั้นกระทำโดยเชื่อตามที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้แสดงไว้โดยสุจริต

2) ประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเทศที่นำระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์มาใช้เต็มรูปแบบ อำนาจของนายทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหรือแก้ไขข้อผิดพลาดบัญญัติไว้ในมาตรา 81 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 กล่าวคือ นายทะเบียนที่ดินจะใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขความผิดพลาดได้ต่อเมื่อความปรากฏจนเป็นที่แน่ชัดต่อนายทะเบียนที่ดินแล้วว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเอกสารสัญญาได้ออกไปโดยผิดพลาดหรือระบุแปลงที่ดินหรือเขตที่ดินหรือรายการหรือการบันทึกสาระสำคัญในการจดทะเบียนมีความผิดพลาดหรือหนังสือที่รัฐโอนที่ดินมาให้เอกชน หนังสือรับรอง หรือเอกสารสัญญาต่างๆ รายการจดทะเบียนหรือบันทึกสาระสำคัญในการจดทะเบียนได้มาโดยการปลอมแปลงหรือกลฉ้อฉลหรือได้มาอย่างไม่ถูกต้องหรือยังมีการคงสภาพรายการในทะเบียนที่ดินไว้ทั้งที่การได้มาเกิดจากการปลอมแปลงหรือฉ้อฉล นายทะเบียนมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือ หรือเอกสารสัญญาที่ออกไปโดยผิดพลาดมายกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้ วสันต์ กิจบำรุง ได้กล่าวไว้เกี่ยวกับความผิดพลาดตามมาตรา 81 ดังกล่าวส่วนมากเป็นหลักการจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจสรุปได้ดังนี้

(1) ความผิดพลาดที่นายทะเบียนสามารถแก้ไขได้จะต้องเป็นความผิดพลาดจากการดำเนินการของสำนักงานที่ดินหรือจากบุคคลนอกสำนักงานที่ดิน เนื่องจากในประเทศนิวซีแลนด์ผู้เตรียมเอกสารสัญญา ส่วนมากจะทำโดย Solicitor แต่ถ้าเป็นความผิดพลาดในต้นฉบับของตัวเอกสารที่รัฐมอบที่ดินให้แก่เอกชนหรือที่เรียกว่า Crown grant หรือเอกสารอื่นที่ออกตามกฎหมาย และให้มีผลเหมือนเป็น Crown grant นายทะเบียนจะไม่มีอำนาจแก้ไขเอกสารดังกล่าว

แต่ถ้าเป็นการลอกข้อความดังกล่าวลงใน โฉนดที่ดินอีกต่อหนึ่งผิดพลาด ก็สามารแก้ไขข้อความในโฉนดที่ดินที่ลอกมาผิดพลาดนั้นได้

(2) การแก้ไขกรณีที่ระบุแปลงที่ดิน (misdescription of land) หรือแนวเขตที่ดินผิดพลาดสามารถกระทำได้เพราะกฎหมายในนิวซีแลนด์ไม่ถือว่าแนวเขตที่ดินเป็นสิ่งที่เพิกถอนหรือลบล้างไม่ได้

สำหรับข้อจำกัดของนายทะเบียนในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แม้ว่าตามบทบัญญัติของกฎหมายจะให้อำนาจนายทะเบียนในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แต่ในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับมาตราอื่นๆ ในเรื่องหลักความดีความชอบของทะเบียนที่ดิน และบทบัญญัติคุ้มครองผู้จดทะเบียน โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนในระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนต์ ตลอดจนคำพิพากษาต่างๆ อีกด้วย นอกจากนี้กฎหมายจะได้จำกัดอำนาจของนายทะเบียนในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้แล้ว กฎหมายยังได้จำกัดอำนาจของศาลในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้อีกด้วย เช่น กรณีที่ศาลมีคำสั่งให้แก้ไขตามมาตรา 85 ให้อำนาจศาลในการสั่งให้นายทะเบียนเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ แต่อำนาจนี้มีข้อจำกัดเฉพาะในการฟ้องเรียกเอาที่ดินหรือสิทธิเกี่ยวกับที่ดินคืน (ฟ้องขับไล่) จากผู้ที่ได้จดทะเบียนลงชื่อไว้ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วเท่านั้น และต้องเป็นกรณีที่ไม่มีการห้ามไว้ นอกจากนี้ศาล Privy Council ได้มีคำพิพากษาว่าหลักว่า อำนาจของศาลที่จะเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องไม่เกินกว่าที่กฎหมายยอมให้ยกเป็นข้อสู้กับผู้ที่ได้จดทะเบียนสิทธิในที่ดินของตนไว้แล้ว

3) อำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในประเทศแคนาดา ได้ให้อำนาจนายทะเบียนที่ดินที่จะแก้ไขทะเบียนของโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือคำสั่งศาล กรณีที่มีการกระทำผิดโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่ใช้กลฉ้อฉลหรือปลอมแปลงเป็นเหตุให้นายทะเบียนหลงเชื่อจดทะเบียนลงชื่อบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของที่ดินในโฉนดที่ดิน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริงอาจยื่นคำขอต่อนายทะเบียนที่ดินให้พิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องได้ ซึ่งนายทะเบียนที่ดินอาจเพิกถอนหรือแก้ไข และใส่ชื่อเจ้าของที่ดินที่แท้จริงลงไปโฉนดที่ดินได้

3.3 หลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.3.1 หลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย หลักการทางทะเบียนที่ดินของไทยยึดถือหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด แม้จะนำระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนต์มาใช้แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมด โดยเฉพาะหลักการเพิกถอนไม่ได้ไม่ได้นำมาใช้ในระบบทะเบียนที่ดินของไทย

3.3.2 หลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายต่างประเทศ

1) ประเทศออสเตรเลีย มีหลักการทางทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สำคัญ ดังนี้

(1) หลักการเพิกถอนไม่ได้ การจดทะเบียนที่ดินไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนในเอกสารการโอน โฉนดที่ดิน หรือเอกสารทางกฎหมายอื่นใดที่มีอำนาจทำได้ถือว่าเป็นมูลฐานหรือพื้นฐานของหลักการเพิกถอนไม่ได้ และถือว่าเอกสารที่ได้จดทะเบียนเป็นพยานหลักฐานที่สมบูรณ์เด็ดขาดในการพิสูจน์ชื่อผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยเอกสารที่ได้จดทะเบียนดังกล่าว ดังนั้น หลักการพื้นฐานของการเพิกถอนไม่ได้ที่สำคัญคือผู้มีสิทธิในที่ดินหรือมีสิทธิประโยชน์ในที่ดินอย่างไร และได้จดทะเบียนแล้วจะเป็นอิสระจากที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดินอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียนเว้นแต่กฎหมายบัญญัติไว้

(2) ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนโดยไม่อาจเพิกถอนได้ แต่ยังมีข้อยกเว้นอยู่บางประการ เช่น การได้รับโฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดินโดยการปลอมแปลง ได้รับมอบอำนาจบกพร่อง หรือจากบุคคลไร้ความสามารถตกเป็นโมฆะ ต้องถูกเพิกถอนแม้ผู้มีสิทธิในที่ดินจะได้จดทะเบียนมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม เป็นต้น

2) ประเทศนิวซีแลนด์ มีหลักการทางทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สำคัญ ดังนี้

(1) หลักการเพิกถอนไม่ได้ ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์เข้ามาใช้โดยปรับเปลี่ยนเข้ามาผ่านทางพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1870 และต่อมาเป็นพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อคุ้มครองผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียน และสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนถึงความชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดิน ผู้ซื้อโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนจากผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนและนำเอกสารเข้าจดทะเบียน ผู้นั้นจะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์มีอาจเพิกถอนได้

(2) ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 เช่น แม้ว่าผู้ซื้อหรือผู้รับจ้างของที่ดินจะสุจริต นายทะเบียนที่ดินอาจจะใช้อำนาจในการเพิกถอนหรือแก้ไขได้ เป็นต้น

3) ประเทศแคนาดา มีหลักการทางทะเบียนที่ดินในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่สำคัญ ดังนี้

(1) หลักการเพิกถอนไม่ได้ ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีวิธีการที่แน่นอนถึงการยอมรับและการรับประกัน โฉนดที่ดิน ซึ่งความปลอดภัยของโฉนดที่ดินอยู่บน

หลักการสำคัญ คือ โฉนดที่ดินไม่อาจถูกเพิกถอน เรียกคืน หรือ โหมะ ผู้ที่ได้รับการจดทะเบียนลงบนโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและสามารถอ้างสิทธิได้ทั่วไป หากไม่จดทะเบียนจะไม่สามารถใช้ต่อสู้บุคคลภายนอกได้ แต่มีข้อยกเว้นตามกฎหมาย เช่น การถูกยึดเพื่อชำระหนี้ เป็นต้น และหลักการจดทะเบียนที่ดิน เป็นสิ่งที่สำคัญและจะต้องมีสำหรับสร้างโฉนดที่ดินที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ความล้มเหลวในการจดทะเบียนที่ดิน หมายถึง การที่ที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดินที่ถูกเรียกร้อง เจ้าของที่ดินไม่สามารถบังคับต่อสู้เอาากับบุคคลภายนอกได้ ซึ่งหลักการจดทะเบียนนี้ไม่สามารถเชื่อถือได้โดยเด็ดขาดเนื่องจากยังคงมีสิทธิและภาระผูกพันของรัฐที่มีผลต่อโฉนดที่ดิน

(2) ข้อยกเว้นของหลักเพิกถอนไม่ได้ ปรากฏตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1996 เช่น กรณีผู้ได้รับที่ดินจากรัฐตามบทบัญญัติของกฎหมาย ข้อยกเว้นข้อสงวน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หรือกรณีที่ดินที่นำมาจดทะเบียนไม่ยอมจ่ายภาษีตามอัตราที่ประเมินจึงถูกยึดไว้บังคับชำระภาษี หรือที่ดินที่เป็นทางหลวง ทางสาธารณะ ทางน้ำ หรือสิทธิของรัฐเหนือทางน้ำ เป็นต้น

3.4 หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

3.4.1 หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย

ระบบทะเบียนที่ดินของไทยยึดหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด หากทะเบียนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถเพิกถอนได้ตลอด แต่การดำเนินการเพิกถอนดังกล่าวฝ่ายที่เสียประโยชน์อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะละเมิดได้ นอกจากนี้ในส่วนของผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนจะต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ แม้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ โดยให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจการวินิจฉัยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม

3.4.2 หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายต่างประเทศ

1) หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของประเทศออสเตรเลีย เป็นหลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหาย ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการจ่ายค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติทรัพย์สิน พ.ศ. 2443 ดังนี้

(1) บุคคลที่ได้รับความสูญเสียหรือเสียหายจากกลฉ้อฉล ความผิดพลาด ความเข้าใจผิด การละเว้นการกระทำ หรือการจดทะเบียนที่ดินของบุคคลที่มีสิทธิในที่ดิน อาจยื่นคำขอต่อศาลเพื่อเรียกค่าเสียหายจากกองทุนรับประกันได้ เมื่อความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำหรือละเว้นกระทำการของนายทะเบียนที่ดินในการดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน การจดทะเบียนให้เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินหรือในอสังหาริมทรัพย์หรือให้ได้ประโยชน์อื่นใดในที่ดิน และความผิดพลาด เข้าใจผิด หรือละเว้นกระทำการในทะเบียนที่ดินที่ได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัตินี้

(2) ข้อยกเว้นของหลักการชดใช้ค่าเสียหาย กล่าวคือ ไม่จ่ายให้กับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือละเว้นกระทำการของบุคคลผู้เสียหายหรือโดยนักกฎหมายผู้ที่ได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำการ โอนทรัพย์สินหรือบริษัทอสังหาริมทรัพย์ หรือการจ่ายค่าเสียหายที่อยู่ภายใต้การได้รับชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ประกอบการรับประกัน

(3) การเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายต้องเรียกภายใน 6 ปี หลังจากวันที่เกิดความเสียหาย

2) หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายของประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์มองว่าการเปลี่ยนแปลงภายใต้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์อาจมีส่วนทำให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอาจได้รับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ จึงมีการบัญญัติเกี่ยวกับค่าทดแทนสำหรับผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับทะเบียนที่ดิน ซึ่งเหตุผลของการกำหนดให้มีค่าทดแทนความเสียหายจากการเสียสิทธิในที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่มีค่า ความซับซ้อน และความหลากหลายของสิทธิในที่ดินถือว่าเป็นประโยชน์สำหรับการยังชีพ โดยรัฐจะให้การเกื้อหนุนการจ่ายค่าทดแทนในรูปแบบของการประกันที่มีการใช้มากกว่า 100 ปีแล้ว ซึ่งได้จัดเตรียมค่าทดแทนไว้ในหลายกรณีและจัดให้มีกองทุนทดแทนที่เป็นระบบการเงินโดยกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าทดแทนไว้ในพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 สามารถอธิบายได้ดังนี้

(1) หลักการ คือ ถ้าความเสี่ยงเกิดขึ้นโดยรัฐ รัฐจะต้องรับประกัน และจ่ายค่าทดแทน โดยรัฐที่บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่คุ้มค่าที่จะจ่ายค่าทดแทน สำหรับความผิดพลาดเล็กน้อยมากกว่าจะต้องจ่ายเงินจำนวนมากในการพยายามที่จะป้องกันความผิด รัฐจะเป็นผู้รับประกันผู้ที่มีชื่อเป็นเจ้าของสิทธิในที่ดินที่มีการจดทะเบียนใน โฉนดที่ดินที่มีอาจ เพิกถอนได้

(2) ค่าทดแทนของรัฐจะจ่ายให้สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการ ปฏิบัติการของระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ ซึ่งไม่ได้เป็นการประกันความเสี่ยงแต่เป็น ความรับผิดชอบในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำหรือปฏิบัติงานไปกระทบสิทธิของเอกชน โดยใช้หลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหายจะจ่ายค่าทดแทนสำหรับความผิดพลาด หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของนายทะเบียนจะจ่ายให้กับบุคคล (a) ผู้ซึ่งสูญเสียหรือเสียหาย จากการละเว้นกระทำการ ความผิดพลาด หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของนายทะเบียน หรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่ดินในการดำเนินการตามหน้าที่ หรือ (b) ผู้ซึ่งไม่ได้รับสิทธิในที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการนำที่ดินเข้ามาดำเนินการภายใต้ บทบัญญัติของ Land Transfer Act หรือการจดทะเบียนที่ดินของบุคคลอื่นว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น หรือโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ละเว้นกระทำการ หรือบันทึกข้อความในโฉนดที่ดิน หรือเอกสาร อื่นใดในทะเบียนที่ดิน หรือการได้รับความสูญเสียหรือเสียหายอย่างไม่ถูกต้องในโฉนดที่ดิน และบุคคลตามบทบัญญัติของมาตรานี้ต้องแบกรับผลดังกล่าวจากการดำเนินการเพื่อเป็นเจ้าของ ที่ดิน หรือดำเนินการอื่นๆ เพื่อสิทธิในที่ดิน อสังหาริมทรัพย์ หรือประโยชน์อื่นใดในที่ดิน อาจฟ้องร้องต่อรัฐเพื่อเรียกค่าเสียหายได้

(3) ข้อยกเว้นในการใช้สิทธิเรียกค่าทดแทน ยกเว้นในเรื่องความประมาท ที่ผู้เสียหายมีส่วนผิดในเรื่องละเมิด และตามมาตรา 178 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 กำหนดข้อยกเว้นไว้ 5 ประการ สำหรับกรณีที่รัฐจะไม่ต้องชดใช้ค่าทดแทน ดังนี้

ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินของหลวง สอดคล้องกับข้อยกเว้น ของหลักการเพิกถอนไม่ได้ตามมาตรา 63(e)

ข. ความเสียหายที่เกิดจากการใช้ตราประทับที่ไม่เหมาะสมถูกต้อง ของเจ้าของที่ดินที่เป็นห้างร้าน

ค. การจดทะเบียนในเอกสารโดยบุคคลที่ไม่มีความสามารถตามกฎหมาย เว้นแต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการไม่มีความสามารถได้ถูกเปิดเผยในเอกสารในลักษณะที่เป็นคุณว่า บุคคลนั้นได้รับการจดทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

ง. ผลของการดำเนินการที่ไม่มีอำนาจในการขายหรือการกลับเข้าครอบครอง เช่น การเช่า หรือการจำนอง เป็นต้น

จ. บทบัญญัติของกฎหมายที่ไม่ให้สิทธิในการเรียกค่าทดแทน

(4) ระยะเวลาในการเรียกค่าทดแทนให้เรียกได้ภายใน 6 ปี นับจากวันที่สิทธิในการเรียกร้องเกิดขึ้น บุคคลที่ไม่มีความสามารถเนื่องจากเป็นทารกหรือวิกลจริตให้เรียกค่าทดแทนได้ภายใน 3 ปี นับจากพ้นสภาพการเป็นทารกหรือวิกลจริต ตามมาตรา 180 แห่งพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ค.ศ. 1952 และการประเมินค่าเสียหาย ตามหลักกฎหมาย Common Law การประเมินความเสียหายในทรัพย์สินใช้หลักการกลับคืนสู่สภาพเดิม กล่าวคือ พิจารณาที่สถานะของบุคคลก่อนที่ความเสียหายจะเกิดขึ้น ในกรณีของการสูญเสียสิทธิส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ดิน ความเสียหายจะคิดจากมูลค่าของที่ดินที่เปลี่ยนแปลง

3) หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามกฎหมายของประเทศแคนาดาในเมืองและเขตการปกครองที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์ จะใช้หลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหาย โดยในเรื่องค่าทดแทนความเสียหาย มีบทกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองพนักงานเจ้าหน้าที่ที่กระทำการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งว่าไม่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ที่กระทำไปด้วยความเหมาะสมหรืออย่างสมควรด้วยความสุจริตหรือละเว้นการกระทำในหน้าที่หรือส่วนที่ควรเป็นหน้าที่ภายใต้อำนาจที่ได้รับจากกฎหมายหรือคำสั่งหรือกฎระเบียบอื่นใด ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ในพื้นที่เมือง Ontario มีการกำหนดวงเงินรับประกันว่าต้องจ่ายให้ไม่เกิน 1 ล้านเหรียญสหรัฐ หากจะต้องจ่ายเกินกว่า 1 ล้านเหรียญสหรัฐ จะต้องผ่านสภาของรัฐ และในการจ่ายจะจ่ายผ่านทางศาล ตามมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 สำหรับจำนวนค่าทดแทนที่ต้องจ่ายในแต่ละกรณีนั้นให้อยู่ในดุลพินิจของผู้อำนวยการสำนักหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นผู้กำหนดและให้เป็นดุลพินิจของศาล ตามมาตรา 57(8) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 โดยให้บุคคลผู้ถูกตัดสิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากกลฉ้อฉล ความเข้าใจผิด การละเว้นการกระทำหรือความผิดพลาดอื่นใด เรียกค่าทดแทนความเสียหายจากผู้ที่ทำให้ตนเสียสิทธิในที่ดินนั้น ตามมาตรา 57(1) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 และหากไม่สามารถเรียกได้ กฎหมายให้สิทธิที่จะยื่นคำขอต่อผู้อำนวยการสำนักหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เรียกให้มีการจ่ายค่าทดแทนจากกองทุนรับประกันได้ภายใน 6 ปี นับจากวันที่ถูกตัดสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 57(4) แห่งพระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน ค.ศ. 1990 ทั้งนี้ในการจ่ายเงินค่าทดแทน ผู้อำนวยการสำนักหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะต้องมีการรับรองการจ่ายเงินและมีการพิสูจน์ถึงภาระความเป็นหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบต่อกองทุนรับประกันนั้นด้วย

จากการที่ได้ศึกษาหลักการเพิกถอนทะเบียนที่ดินหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในต่างประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์จะเห็นได้ว่า ในระบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับตัวหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและขณะเดียวกันกฎหมายก็ได้สร้างหลักการห้ามลบล้างสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้แล้วหรือหลักการเพิกถอนไม่ได้ (Exceptions to Indefeasibility of title) ขึ้นมาเพื่อให้ตัวหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความมั่นคงถูกเพิกถอนแก้ไขได้ยาก หากมีเหตุที่จะต้องเพิกถอนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ซึ่งได้จดทะเบียนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนอย่างเคร่งครัด และอำนาจของนายทะเบียนที่ดินเป็นอำนาจดุลพินิจที่จะไม่เพิกถอนก็ได้ โดยอำนาจนายทะเบียนที่ดินในกรณีที่จะเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีอยู่อย่างจำกัดที่เป็นข้อยกเว้นตามกฎหมายที่กำหนด ซึ่งแตกต่างกับหลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของประเทศไทยที่กำหนดให้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำหากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องเพิกถอนสถานเดียว กฎหมายไม่เปิดช่องให้ใช้ทางเลือกอย่างอื่น และจะไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับโอนที่ดินต่อๆ มา แม้บุคคลนั้นจะได้รับโอนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองด้วยถือหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ในต่างประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ หากจะต้องมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือถูกตัดสิทธิในที่ดินจะมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ไม่มีกองทุนประกันความเสียหาย เมื่อมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องไปเรียกร้องเอาเอง ไม่ว่าจะเป็นเรียกร้องจากเจ้าของที่ดินเดิมตามหลักเรื่องการโอนสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกร้องจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางการละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ

เรื่อง	ประเทศไทย	ประเทศออสเตรเลีย	ประเทศนิวซีแลนด์	ประเทศแคนาดา
1. เจตนารมณ์ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	-ไม่ให้ความสำคัญและมีได้รับรองความถูกต้องแน่นอนกับตัวทะเบียนที่ดิน และทะเบียนที่ดินไม่ได้เป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินสามารถสืบหากล้างได้	-ให้ความสำคัญกับตัวทะเบียนที่ดิน และตัวทะเบียนที่ดินมีความมั่นคง และถือว่าทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	-ให้ความสำคัญกับตัวทะเบียนที่ดิน และตัวทะเบียนที่ดินมีความมั่นคง และถือว่าทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	-ให้ความสำคัญกับตัวทะเบียนที่ดิน และตัวทะเบียนที่ดินมีความมั่นคง และถือว่าทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานเด็ดขาดในการพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน
2. ลักษณะอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	-อำนาจผูกพัน	-อำนาจดุลพินิจ	-อำนาจดุลพินิจ	-อำนาจดุลพินิจ
3. หลักการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	-ถือหลักการเพิกถอนได้เป็นหลักและหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด	-ถือหลักการเพิกถอนไม่ได้และหลักคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน	-ถือหลักการเพิกถอนไม่ได้และหลักคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน	-ถือหลักการเพิกถอนไม่ได้และหลักคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน
4. หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทยและต่างประเทศ	-ไม่มีการตั้งกองทุนประกันความเสียหาย -ไม่มีอายุความการใช้สิทธิเรียกร้อง	-มีการตั้งกองทุนประกันความเสียหาย -อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 6 ปี หลังจากวันที่เกิดความเสียหาย	-มีการตั้งกองทุนประกันความเสียหาย -อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 6 ปี นับจากวันที่มีสิทธิเรียกร้อง	-มีการตั้งกองทุนประกันความเสียหาย -อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องภายใน 6 ปี นับจากวันที่ถูกตัดสิทธิในที่ดิน

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินปรากฏอยู่ในบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความในมาตราดังกล่าวได้มีการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงให้เข้ากับยุคสมัย หรือทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วสี่ครั้ง และการที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากเห็นว่าในการดำเนินการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ความระมัดระวัง และความรอบคอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือมีระเบียบปฏิบัติที่รัดกุมครอบคลุมขั้นตอนการปฏิบัติ หน้าที่สักเพียงใด บางกรณีอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ และเพื่อเป็นเครื่องมือหรือให้อำนาจแก่รัฐในการแก้ไขข้อผิดพลาดของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ออกไปไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการใช้อำนาจดังกล่าวส่งผลกระทบหลายด้านไม่ว่าจะเป็นสิทธิ ของบุคคล เศรษฐกิจ สังคมและการเมือง จึงจำเป็นที่ต้องนำมาวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบ ในสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1. ปัญหาในการประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดิน และการใช้อำนาจเพิกถอน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักการทะเบียนที่ดินของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากระบบทะเบียนที่ดิน แบบทอร์เรนส์ซึ่งมีคุณลักษณะ 7 ประการคือ มีความมั่นคง ความเรียบง่าย ความถูกต้อง ความจับใจ ความประหยัด ความเหมาะสมกับสภาพทั่วไปและความสมบูรณ์ของระบบทะเบียนที่ดิน⁶⁹ โดยระบบ ทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ได้สร้างตัวทะเบียนที่ดินขึ้นมาและให้ความสำคัญกับผู้ซื้อในทะเบียนที่ดิน รวมทั้งผู้รับโอนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน โดยใช้หลักเพิกถอนไม่ได้ที่ถือว่าเอกสาร ที่ได้จดทะเบียนเป็นพยานหลักฐานที่สมบูรณ์เด็ดขาดเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และใช้หลักการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากระบบทะเบียนที่ดินหรือเจ้าหน้าที่รัฐโดยกองทุนประกัน

⁶⁹ วสันต์ กิจบำรุง. ระบบทะเบียนที่ดิน. วารสารที่ดิน, 31, 2(2528). หน้า 3-4

ความเสียหาย แต่ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เพียงบางส่วน อาจเป็นเพราะระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยมีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทย ที่มีความแตกต่างกับสภาพของต่างประเทศ

1.1 เรื่องการประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดิน มีศาสตราจารย์จิติ ดิงศกัทธิย์ ให้ความเห็นว่า กฎหมายไทยไม่ถือเอาโฉนดที่ดินเป็นตราสารที่แสดงสิทธิเด็ดขาด⁷⁰ โดยรัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดทำระบบทะเบียนที่ดินให้กับเอกชนเพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงออกซึ่งสิทธิ ในที่ดินอันถือได้ว่าเป็นเอกสารมหาชน โดยมีคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยสนับสนุน เช่น คำพิพากษาฎีกา ที่ 7066/2539 วินิจฉัยว่า สำเนาโฉนดที่ดินระบุไว้ชัดเจนว่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 43 ตารางวา เอกสาร ดังกล่าวเป็นเอกสารมหาชนซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ทำขึ้น จึงได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นของแท้จริง หรือถูกต้องตามมาตรา 127 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จำเลยทั้งสามไม่น่าสืบ ได้แย้งคัดค้านว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ถูกต้อง จึงฟังได้ว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนเนื้อที่ 43 ตารางวา จริง เป็นต้น และยังได้รับข้อสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามมาตรา 1373 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปรากฏในคำพิพากษาฎีกาที่ 462/2503 วินิจฉัยว่า เมื่อที่ดิน พินาทอยู่ในเขตโฉนดที่ดินของโจทก์ ย่อมได้รับข้อสันนิษฐานว่าที่ดินพินาทเป็นสิทธิของโจทก์ ถ้าจำเลยอ้างว่าเป็นของจำเลยก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายจำเลยที่จะต้องนำสืบข้อสันนิษฐานนี้ หรือคำพิพากษา ฎีกาที่ 3565/2538 วินิจฉัยว่า ที่พินาทซึ่งจำเลยครอบครองอยู่เป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของที่ดิน ตาม น.ส. 3 ก. ที่โจทก์มีชื่อเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ต้องด้วยข้อสันนิษฐานตามมาตรา 1373 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า โจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว เป็นต้น แม้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จัดทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นเอกสารมหาชนก็ตาม แต่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงถูกต้อง และผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินก็เป็นเพียง ข้อสันนิษฐานเช่นเดียวกันว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง โดยกฎหมายไม่ถือว่าผู้มีชื่อปรากฏในหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดสามารถพิสูจน์หักล้างได้ หากความปรากฏ ภายหลังว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็ยังมีอำนาจเพิกถอน เพื่อให้เป็นไปโดยถูกต้องตามความเป็นจริงได้

1.2 การใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องพิจารณาสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์นั้น เว้นแต่ในขณะที่ยังอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายใช้อำนาจหน้าที่ตาม

⁷⁰ จิติ ดิงศกัทธิย์, การได้มาซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์, วารสารนิติศาสตร์, 11, 1 (2523), หน้า 3

มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปรากฏว่าเหตุที่จะต้องเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดินนั้น ได้สิ้นสุดหรือเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นประโยชน์แก่คู่กรณี อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี กรมที่ดินมอบหมายจะไม่เพิกถอนก็ได้ อันเป็นการนำหลักการของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองมาประกอบการพิจารณา ซึ่งในกรณีดังกล่าวเป็นไปได้น้อยมากที่จะเกิดเพราะในทาง ปฏิบัติเมื่อถึงขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงย่อมปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับการตั้งคณะกรรมการ สอบสวนนั้นเป็นการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน มอบหมาย ซึ่งเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เทียบเคียงคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 424/2546) ดังนั้น ย่อมเป็นที่แน่ชัด อยู่ในตัวแล้วว่า การตั้งคณะกรรมการสอบสวนก็เพื่อวัตถุประสงค์ในการที่จะออกคำสั่งทางปกครอง ด้วยการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ในการ ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนของคณะกรรมการ สอบสวนหรือขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย กฎหมาย ไม่ได้เปิดช่องให้มีดุลพินิจในการนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความเสมอภาค หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักแห่งความจำเป็น หรือหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมาย อย่างแคบ เป็นต้น มาประกอบการพิจารณา ทั้งที่หลักดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญของการปกครอง ที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ จึงเป็นที่เห็นได้ว่าความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมาย ที่ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ทุจริตได้เท่าที่ควร และไม่สอดคล้อง กับหลักการของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กล่าวคือคำสั่งให้ออกหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะให้ประโยชน์แก่บุคคล แต่วัตถุประสงค์แห่งการเพิกถอน ในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง จึงจำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริต ของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย เว้นแต่จะปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่ง ทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้แต่ประมวลกฎหมาย ที่ดินไม่เปิดช่องให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีโอกาสพิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริต ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากกำหนดให้เป็นอำนาจผูกพันเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดี กรมมอบหมายต้องพิจารณาสั่งเพิกถอน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับการที่บุคคลที่รับโอนสิทธิในที่ดินหรือได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหาย

บุคคลที่รับโอนสิทธิในที่ดิน หมายถึง บุคคลที่ได้รับโอนสิทธิในที่ดินทั้งประเภทกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองด้วยวิธีการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยน ให้ ส่วนบุคคลที่ได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับที่ดิน หมายถึง บุคคลที่ไม่ได้รับโอนสิทธิในที่ดินแต่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ในสิทธิในที่ดิน เช่น ทรัพย์อิงสิทธิ จำนอง เช่า เป็นต้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวไม่ได้อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของที่ดิน แต่มีฐานะเป็นเพียงผู้ได้รับประโยชน์หรือสิทธิบางอย่างในที่ดินหรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือเป็นบุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกบางประเภทอาจต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่เจ้าของที่ดินด้วยและการทำให้ปรากฏชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลดังกล่าว เพื่อให้สิทธินั้นสามารถใช้บังคับบุคคลภายนอกได้ ซึ่งการทำให้ปรากฏชื่อต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ปกติต้องมีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ยกเว้นมีกฎหมายไม่ให้เรียกเก็บ และอยู่ภายใต้หลักสุจริตอันเป็นหลักที่มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมัน⁷¹ ในภาษาลาตินเรียกว่า bona fides แปลว่าความซื่อสัตย์หรือสัจจะที่ดี และได้มีการรับรองเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ค.ศ. 1900 ในภาษาเยอรมันตรงกับคำว่า Treu und Glauben คำว่า Treu แปลว่า ความซื่อสัตย์ ความน่าเชื่อถือ และความไว้วางใจ ส่วนคำว่า Glauben แปลว่า เชื่อในความไว้วางใจ หลักสุจริตเป็นการแสดงถึงความประพฤติปฏิบัติระหว่างบุคคลในสังคม เป็นหลักธรรมดาสามัญในสังคมของประเทศที่เจริญแล้ว โดยถือว่าในนิติสัมพันธ์ที่มีอยู่ทุกคนจะต้องซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกันเป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักผู้ซื้อต้องระวัง ซึ่งเป็นหลักที่เสมือนเป็นหลักของโจรหรือนักการพนันที่ปล่อยให้ฉวยโอกาสคดโกงกัน ในการวินิจฉัยว่าคนเราซื่อสัตย์และไว้วางใจกันหรือไม่ โดยมากกฎหมายจะกำหนดไว้ในบทมาตราต่างๆ เช่น ในเรื่องซื้อขายที่ผู้ขายจะต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องหรือการรอนสิทธิต่อผู้ซื้อ แสดงว่าผู้ขายจะต้องประกันในทรัพย์สินที่ผู้ซื้อจะซื้อไป กล่าวคือ ผู้ขายต้องมีความซื่อสัตย์ต่อผู้ซื้อ⁷² เป็นต้น

⁷¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. ชูติวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง. กฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง. หน่วยที่ 1-10. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2561. หน้า 1-7

⁷² ปรีดี เกษมทรัพย์. *กฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์. 2526. หน้า 101

การที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายใช้อำนาจสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ถูกเพิกถอนเป็นโฉนดที่ดิน ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยเป็นทำนองว่าที่ดินแปลงนั้นไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาก่อน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2541/2526 วินิจฉัยว่า ว. เป็นเจ้าของที่ดินพิพาทซึ่งเดิมเป็นที่ดินมือเปล่า การที่ ว. ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว อ้างว่าได้ซื้อจาก ข. ตามสัญญาซื้อขายซึ่งไม่เป็นความจริงและขอออกโฉนดที่ดินโดย ข. มิได้รู้เห็นยินยอมด้วย ว. ย่อมไม่ได้กรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานออกให้ เพราะเป็นการออกโฉนดที่ดินตามหนังสือสัญญาขายที่ดินที่ไม่ชอบ และออกทับที่ดินซึ่ง ข. มีสิทธิครอบครองอยู่ก่อน การที่ ว. โอนที่ดินที่ตนไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ โจทก์ จึงไม่ก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นมาเป็นของ โจทก์ผู้รับโอน โจทก์ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามกฎหมาย และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 996 – 997/2509 วินิจฉัยว่า คำให้การสู้คดีของจำเลยได้ตั้งประเด็นต่อสู้ไว้ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 2884 ของโจทก์ออกทับที่ดินพิพาทซึ่งจำเลยครอบครองเป็นเจ้าของที่ดินมาก่อน โฉนดที่ดินเลขที่ 2884 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจึงไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดินดังกล่าว ดังนั้นการที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่าโฉนดที่ดินเลขที่ 2884 ของโจทก์ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงไม่เป็นการนอกประเด็น ผู้โอนขอออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของผู้อื่นและเจ้าพนักงานที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินให้โดยไม่มีอำนาจโฉนดที่ดินที่ออกมาจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้โอนจึงไม่มีกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินออกให้ การที่ผู้โอนได้โอนโฉนดที่ดินดังกล่าวให้ผู้อื่นต่อไปจึงเป็นการโอนสิ่งซึ่งตนไม่มีกรรมสิทธิ์ และหากก่อให้เกิดกรรมสิทธิ์แก่ผู้รับโอนไม่ เมื่อโฉนดที่ดินซึ่งเป็นหลักฐานทางทะเบียนที่ดินออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทางทะเบียนจะนำมาตรา 1299 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ยื่นแก่เจ้าของที่ดินเดิมไม่ได้)

เมื่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินถูกเพิกถอนแล้ว ผู้ที่เคยถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจะขาดหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินซึ่งได้ครอบครองอยู่ สิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายสิ้นไป มูลค่าในที่ดินย่อมสูญเสียไป ค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการสูญเปล่า และไม่ได้รับการสนับสนุนตามกฎหมายว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 714/2521 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องว่า จำเลยถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแทนโจทก์ทั้งแปลง จำเลยให้การว่าจำเลยถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทนโจทก์เพียงครึ่งหนึ่ง อีกครึ่งหนึ่งเป็นของจำเลยเมื่อจำเลยมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ย่อมต้องด้วยข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่า จำเลยเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามมาตรา 1373 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โจทก์จึงต้องมีหน้าที่นำสืบก่อนที่จำเลยให้การว่า โจทก์จำเลยตกลงแบ่งที่ดินตามโฉนดที่ดินกันคนละครึ่งโดยให้ทิศเหนือเป็นของจำเลย ทิศใต้เป็นของโจทก์นั้น แม้ข้อตกลงนี้จะไม่มียุทธคดี

เป็นหนังสือ แต่เมื่อโจทก์นำสืบมิได้ตามที่กล่าวอ้าง คดีก็จะต้องฟังว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของโจทก์ และจำเลยคนละครั้งตามที่จำเลยยอมรับ ดังนั้น จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่า จำเลยจะมีสิทธินำสืบถึงข้อตกลงแบ่งที่ดินดังกล่าวได้หรือไม่)

หากมีการโอนที่ดินต่อไปยังบุคคลอื่นอีก ผู้โอนที่ดินอาจต้องรับผิดชอบในเรื่องการรอนสิทธิแก่ผู้รับโอน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 395/2538 วินิจฉัยว่า ที่ดินที่จำเลยขายให้กับโจทก์ที่ 1 บางส่วนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจึงเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ จึงไม่อาจซื้อขายกันได้ สัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนดังกล่าว จึงมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้ง โดยกฎหมายเป็นโมฆะ เท่ากับว่าจำเลยไม่เคยทำสัญญาจะซื้อจะขายและสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนดังกล่าวกับโจทก์ที่ 1 จึงไม่มีสัญญาจะซื้อจะขายหรือสัญญาซื้อขายที่ดินส่วนดังกล่าวจำเลยจะต้องรับผิดชอบในเรื่องการรอนสิทธิ)

ในทางกลับกันผู้รับโอนที่ดินก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2046/2524 วินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินพิพาทออกทับที่ดินของโจทก์ จึงเป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบแม้จะมีการโอนทางทะเบียนที่ดินก็ครั้งก็ตาม ผู้รับโอนก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเพราะผู้โอนที่ดิน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ผู้รับโอนที่ดินต่อมาแม้จะเสียค่าตอบแทนโดยสุจริตและจดทะเบียนสิทธิโดยสุจริต ก็ไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนที่ดินพิพาทที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้โจทก์ไม่มีคำขอ ศาลก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทได้ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6371/2531 วินิจฉัยว่า โฉนดที่ดินออกทับที่ธรณีสงฆ์ของวัดโจทก์ เป็นการออกโฉนดที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะมีการโอนทางทะเบียนที่ดินต่อมาจนถึงจำเลยผู้มีชื่อรายสุดท้าย จำเลยผู้รับโอนที่ดินก็หาได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตนรับโอนมาไม่ และเมื่อโฉนดที่ดินออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วโจทก์จะขอให้ลงชื่อโจทก์แทนชื่อจำเลยในโฉนดที่ดินดังกล่าวหาได้ไม่ และแม้โจทก์จะมีได้ขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ศาลฎีกาก็มีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเสียได้)

คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินย่อมมีผลให้ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4039/2542 วินิจฉัยว่า โจทก์ฟ้องกล่าวอ้างว่า จำเลยซึ่งเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของโจทก์บางส่วน โดยอ้างว่าที่ดินส่วนนั้นอยู่ในเขตหนองน้ำสาธารณประโยชน์ คำสั่งของจำเลยย่อมมีผลให้โจทก์ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินส่วนที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การที่โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของจำเลยและให้ศาลแสดงสิทธิครอบครองของโจทก์อันมีอยู่เหนือที่ดินดังกล่าว หากศาลพิพากษาให้โจทก์ชนะคดีย่อมมีผลให้โจทก์ได้สิทธิ

ครอบครองในที่ดินพิพาทกลับคืนมา คดีของ โจทก์ในส่วนที่ขอให้ศาลแสดงว่า โจทก์มีสิทธิครอบครอง
ในที่ดินพิพาทจึงเป็นคดีที่มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคางินได้ เป็นคดีมีทุนทรัพย์)

นอกจากนี้ยังมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นทำนองว่า คำสั่งอนุญาต
ให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (น.ส. 3 ก.) และคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
(น.ส. 3 ก.) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมาย
ต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่งสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดิน
โดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (น.ส. 3 ก.)⁷³ ฉะนั้น ย่อมแสดง
ได้ว่าบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (น.ส. 3 ก.) ที่ถูกเพิกถอนไม่มีสิทธิโดยชอบ
ด้วยกฎหมายที่จะเข้าครอบครองที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การคุ้มครองเจ้าของที่ดินตามหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ถือว่าเป็นไปตามหลัก
กฎหมายธรรมชาติถือเป็นหลักสืบทอดกันมาตั้งแต่ยุคโรมัน ซึ่งระบบทะเบียนที่ดินของไทยจะยึด
หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด แตกต่างกับระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์
ของต่างประเทศจะยึดหลักความมั่นคงทางทะเบียนเป็นสำคัญ โดยให้สิทธิของผู้รับโอนเป็นสิทธิ
เด็ดขาดจะเพิกถอนไม่ได้ และมีกองทุนประกันความเสียหาย ซึ่งเป็นการสร้างคุณค่าของหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินให้มีความน่าเชื่อถือและมีความมั่นคงของทะเบียนที่ดินโดยมุ่งคุ้มครองผู้มีชื่อ
ทางทะเบียนเป็นสำคัญ

3. ปัญหาในการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหาย ที่เกิดจากการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจเรียกร้อง
ค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ จะเห็นได้จากปริมาณคดีที่ฟ้องเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือ
แสดงสิทธิในที่ดินมีเป็นจำนวนมาก อธิบายได้ ดังนี้

3.1 กรณีใช้อำนาจเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะเป็นการละเมิด
แก่ผู้ได้รับผลกระทบหรือไม่ ได้มีแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 3382/2532 วินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงได้
ความเป็นที่ยุติตามทางนำสืบว่าโจทก์เป็นผู้ซื้อที่ดินตามโฉนดพิพาทเลขที่ 9915 ซึ่งตั้งอยู่ที่ตำบลชะอำ
อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ 1 ไร่ 39 ตารางวา จากหลวงจ่านงนรินทรรัักษ์ ต่อมาปรากฏว่า

⁷³ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดิน
ซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ เลขเสร็จที่ 415/2544

โฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับที่สาธารณประโยชน์ จำเลยจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยรับผิดชอบโดยถือว่าการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการทำละเมิดต่อโจทก์ให้ได้รับความเสียหาย ข้อเท็จจริงยังฟังได้ต่อไปว่าเมื่อตอนหลวงจำนนรินทรภักษ์ขอให้ทางราชการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว จำเลยได้ดำเนินการให้ตามคำร้องและหลังจากนายประพนธ์ จงกล เจ้าพนักงานของจำเลยได้ออกไปทำการรังวัดเสร็จขณะนำกลับมาลงระวางแผนที่ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ทับลวดลายในระวางระบುವ่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ทางจำเลยจึงมีหนังสือสอบถามไปยังนายอำเภอชะอำซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินในเขตท้องที่ของตนและได้รับตอบยืนยันกลับมาว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตามที่หลวงจำนนรินทรภักษ์นำชี้เพื่อขอให้ออกโฉนดที่ดินนั้นมิได้ทับที่สาธารณประโยชน์ เมื่อเป็นดังนี้ทางจำเลยจึงได้ออกโฉนดที่ดินให้ จากข้อเท็จจริงที่ได้ความเป็นยุติดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าในชั้นแรกเมื่อมีการออกโฉนดที่ดิน จำเลยก็ได้ทำถูกต้องตามขั้นตอนมิได้ประมาทเลินเล่อแต่ประการใด เมื่อโจทก์ได้รับโฉนดที่ดินจากหลวงจำนนรินทรภักษ์ ต่อมาความจึงมาปรากฏในภายหลังจากการที่ราษฎรร้องเรียนว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับที่สาธารณประโยชน์จนทางราชการต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนและปรากฏหลักฐานเป็นจริงตามที่ผู้ร้องเรียน จำเลยจึงจำต้องใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายมอบหมายให้ ทั้งนี้เพื่อจุดประสงค์ในการสงวนและรักษาไว้ซึ่งสาธารณสุขของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยส่วนรวม จึงหาใช่เป็นการใช้สิทธิอันมิแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอันถือเป็นการทำละเมิดดังที่โจทก์ฎีกาไม่ โจทก์จึงไม่อาจกล่าวอ้างเพื่อขอให้จำเลยต้องรับผิดชอบในกรณีเช่นนี้ได้ ส่วนปัญหาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นโจทก์สมควรมีสิทธิเรียกร้องเอาแก่ผู้ใดนั้นมิใช่ประเด็นที่จะวินิจฉัยในคดีนี้ ฎีกาโจทก์ฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

คดีข้างต้นเป็นตัวอย่างคดีหนึ่งที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า การใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหาใช่เป็นการใช้สิทธิอันมิแต่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นไม่ ไม่เป็นการละเมิด ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ขอบเขตที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายได้ใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจดังกล่าวไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดของบุคคลเป็นการละเมิดต่อบุคคลนั้นได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.2 กรณีไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเกิดผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเสียหายจากการถือสิทธิหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายไม่ใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการที่ไม่ใช้อำนาจดังกล่าวย่อมเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้องหรือเสียหายอันเกิดจากการไม่ใช้อำนาจ อาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาฎีกาที่ 79/2542 วินิจฉัยว่า จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ได้ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในเขตจังหวัดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61(2) การเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทจึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ 2 เมื่อโจทก์มีหนังสือร้องขอให้จำเลยที่ 2 ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินพิพาทของโจทก์ แต่จำเลยที่ 2 ไม่ดำเนินการให้ยอมถือได้ว่าสิทธิของโจทก์ถูกจำเลยที่ 2 โต้แย้งแล้วโจทก์จึงมีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2

3.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อมีการใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเสียไปทั้งหมด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ เพียงใด จะศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1047/2559 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ 158838 ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยซื้อมาจากนางอ้อมเฮงประดิษฐ์ เมื่อวันที่ 5 เมษายน 2547 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งที่ 2398/2551 ลงวันที่ 30 กันยายน 2551 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว เนื่องจากเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยใบแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 5106 ตำบลคอหงษ์ (ปัจจุบันตำบลหาดใหญ่) อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 63 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาเป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดิน จึงมีผลให้การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าวสืบเนื่องมาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกใบแทน น.ส. 3 ก. เลขที่ 5106 ข้างต้นให้แก่ นายสวัสดิ์ เจือละออง เจ้าของที่ดินเดิม โดย น.ส. 3 ก. ฉบับเจ้าของที่ดินมิได้สูญหายไปจริง แต่นายสวัสดิ์จำหน่ายไว้กับธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มิได้จัดแจ้งรายการจดทะเบียนจำนองลงในสารบัญจดทะเบียนที่ดิน น.ส. 3 ก. ฉบับที่ทำการที่ดินอำเภอ อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนมาตรา 75 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนั้นเมื่อนายสวัสดิ์ยื่นคำขอออกใบแทน น.ส. 3 ก. เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็มิได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานในสารบบ

ที่ดิน น.ส. 3 ก. ให้ละเอียดรอบคอบก่อนดำเนินการออกใบแทน ทั้งที่ปรากฏเอกสารคำขอจดทะเบียน
 จำนวนในสารบบที่ดินอยู่แล้ว และเมื่อนายสวัสดิ์นำใบแทน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวมาเป็นหลักฐาน
 ในการขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็ออกโฉนดที่ดิน
 ให้แก่นายสวัสดิ์โดยมิได้ตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินให้รอบคอบก่อนออกโฉนดที่ดินอีกเช่นกัน
 จนกระทั่งนายสวัสดิ์จดทะเบียนขายที่ดินให้กับนางอิม และนางอิมจดทะเบียนขายที่ดินให้กับผู้ฟ้องคดี
 โดยผู้ฟ้องคดีไม่ทราบที่ดินดังกล่าวมีการจำหน่ายเป็นประกันไว้กับธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน)
 มาก่อน กรณีจึงเห็นได้ว่า การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการปฏิบัติหน้าที่
 โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์
 และสามารถให้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้อง
 คดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกใบแทน น.ส. 3 ก. เลขที่ 5106
 และโฉนดที่ดินเลขที่ 158838 ต่อมาเมื่อมีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหาย
 แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวสังกัดอยู่ จำต้องรับผิด
 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติ
 หน้าที่ดังกล่าวตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
 พ.ศ. 2539 อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้กระทำละเมิด
 ต่อผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่อาจรับฟังได้

จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ศาลได้วินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่
 ของกรมที่ดินในการดำเนินการออกใบแทนหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นสำคัญในการวินิจฉัยว่า
 เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลนั้นหรือไม่ ในข้อความที่ว่า “การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้น
 จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และสามารถให้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่
 จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการ
 ออกใบแทน น.ส. 3 ก. เลขที่ 5106 และโฉนดที่ดินเลขที่ 158838 ต่อมาเมื่อมีการเพิกถอนโฉนดที่ดิน
 ดังกล่าว ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” และเจ้าหน้าที่ดินที่ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมาย
 ในการดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินแปลงใดๆ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ
 ความระมัดระวัง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างละเอียดรอบคอบก่อนที่จะจดทะเบียนทำให้
 กรมที่ดินในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
 แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่แม้ว่า

กรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่กรมที่ดินก็มีสิทธิที่จะไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ได้ หากการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเหตุแห่งการละเมิดนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากนี้ยังเป็นอุทธรณ์ที่ดีสำหรับผู้ซื้อที่ดินที่จะต้องระมัดระวังในการตรวจสอบที่มาของที่ดินให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะตกลงซื้อที่ดินอีกด้วย

สำหรับในส่วนของผู้เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอาจถูกดำเนินการทางวินัย⁷⁴ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่สำหรับค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระแก่ผู้เสียหายเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หมายถึง ลักษณะที่บุคคลได้กระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก และการไล่เบียดออกจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ไม่จำเป็นที่หน่วยงานของรัฐต้องไล่เบียดจนเต็มจำนวน แต่หน่วยงานของรัฐต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมเป็นการเปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วย หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย นอกจากนี้หากการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน หน่วยงานจะใช้สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่ในฐานะลูกหนี้ร่วมไม่ได้ แต่จะไล่เบียดเฉพาะส่วนที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น สำหรับคดีข้างต้นเห็นว่าพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกโฉนดที่ดินประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากมิได้ตรวจสอบเอกสารในสารบบที่ดินให้รอบคอบก่อนออกโฉนดที่ดินถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และสามารถใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ โดยชัดแจ้งแล้วอยู่ในวิสัยของเจ้าหน้าที่ที่จะตรวจสอบได้หากได้ใช้ความระมัดระวังอย่างผู้มีวิชาชีพ ดังนั้น เมื่อกรมที่ดินได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดีแล้ว สามารถไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกโฉนดที่ดิน และเจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นเหตุแห่งการละเมิดนั้นมีลักษณะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

⁷⁴ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 05239 ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 และที่ มท 0919.4/ว 05239 ลงวันที่ 15 กันยายน 2523

ในต่างประเทศส่วนมากจะบัญญัติยกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ไว้กรณีที่ได้กระทำการโดยสุจริต ซึ่งจะไม่มีบัญญัติในลักษณะให้รับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งเรื่องละเมิด การบัญญัติว่าให้รับผิดชอบหากทำทุจริต หรือไม่ต้องรับผิดชอบหากทำโดยสุจริตของต่างประเทศนี้ ในทางกฎหมายถือว่าจำกัดความรับผิดไว้แคบมาก ถ้าหากเปรียบเทียบกับประเทศไทยที่ใช้เรื่องละเมิดเป็นหลัก จะครอบคลุมถึงการจงใจและประมาทเลินเล่อด้วย เจ้าหน้าที่ที่ดินของไทยจึงมีความเสี่ยงมากกว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินในต่างประเทศมาก และแม้ไทยจะมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว แต่ความรับผิดในทางส่วนตัวกรณีประมาทเลินเล่อก็ยังมิอยู่ ซึ่งของต่างประเทศไม่ทำให้รับผิดในเรื่องประมาทเลินเล่อ และยังมีกองทุนประกันความเสียหายที่ใช้สำหรับชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย อีกทั้งปกติคู่สัญญาจะใช้บริการของนายความในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งในต่างประเทศส่วนใหญ่จะกำหนดให้นายความต้องมีการทำประกันภัยความเสียหายในกรณีดำเนินการให้ผู้ว่าจ้างผิดพลาดไป จะทำให้เกิดการกระจายความรับผิดชอบในความเสียหายออกไปอีก ซึ่งจะไม่กระทบต่อเจ้าหน้าที่เลย

4. ปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยแม้ได้รับอิทธิพลมาจากระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์ แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ทั้งหมดตามที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะระบบเยียวยาโดยมีกองทุนประกันความเสียหาย (Assurance Fund) ในต่างประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เร็นส์ได้นำไปใช้กัน แต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ในระบบทะเบียนที่ดินของไทย เพราะระบบทะเบียนที่ดินของไทยยึดถือหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด หากทะเบียนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้ แต่การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขดังกล่าว ฝ่ายที่เสียประโยชน์อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ในฐานะละเมิดได้ นอกจากนี้ในส่วนของผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไป โดยกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ แม้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดสิทธิของบุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้โดยให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจการวินิจฉัยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม

ผู้ศึกษาเห็นว่า การนำระบบเยียวยาความเสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ในประเทศไทยนั้น จะเป็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยเฉพาะผู้เสียหายที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน ซึ่งการที่โจทก์ที่ดินถูกเพิกถอนจะได้ลดค่าใช้จ่ายในการเรียกร้องค่าเสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อกองทุนประกันความเสียหาย โดยไม่ต้องใช้สิทธิฟ้องร้องทางศาล และมีหลักเกณฑ์วิธีการ และกระบวนการที่กำหนดไว้ชัดเจนเฉพาะในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่างจากมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้ โดยให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง ซึ่งเป็นเรื่องต่างๆ ไป ไม่มีความชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายเกิดจากการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การจัดให้มีกองทุนประกันความเสียหายยังเป็นหนทางหนึ่งที่รัฐสามารถลดค่าใช้จ่ายที่อาจต้องเสียมากขึ้น เพราะสามารถนำกระบวนการไกล่เกลี่ยที่จะทำให้มีการเจรจาต่อรองค่าเสียหาย เป็นผลดีทั้งรัฐและเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย ส่งผลให้เอกชนมีความมั่นใจในระบบทะเบียนที่ดินมากขึ้น และเป็นการแสดงให้เห็นถึงการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามงบประมาณที่กองทุนประกันความเสียหายจะต้องจ่ายให้กับผู้ได้รับความเสียหายนั้น หากไม่มีระบบการบริหารจัดการที่ดี กองทุนประกันความเสียหายก็อาจดำรงอยู่ไม่ได้ เนื่องจากต้องแบกรับภาระค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายเป็นจำนวนมากเกินกว่าเงินกองทุนที่มีอยู่ หากจะนำระบบกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ในประเทศไทย รัฐควรจะต้องยกระดับมาตรฐานการปฏิบัติงานของบุคลากรที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในระบบการออกเอกสารสิทธิและจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้มีประสิทธิภาพ เพื่อลดจำนวนเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงจะทำให้กองทุนประกันความเสียหายในระบบทะเบียนที่ดินของไทยสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

จากการศึกษาประเทศไทยได้นำระบบทะเบียนที่ดินแบบ Registration of title หรือระบบทอร์เรนส์มาใช้ ซึ่งระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีหลักการในการทำทะเบียนที่ดินเป็นรายแปลงซึ่งใช้เป็นหลักฐานในการแสดงสิทธิในที่ดิน การก่อตั้งสิทธิในที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงสิทธิเกี่ยวกับที่ดินจะต้องจดบันทึกลงในทะเบียนที่ดินก่อน จึงจะมีผลสมบูรณ์ใช้ยันกับบุคคลทั่วไปได้ และถือทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดิน โดยเด็ดขาด ผู้ใดจะกล่าวอ้างลบล้างสิทธิที่จดทะเบียนไว้ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับผู้ที่มีชื่อในทะเบียนที่ดินและผู้รับโอนที่ดิน โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนอย่างเคร่งครัด ซึ่งประเทศไทยได้นำแนวความคิดดังกล่าวมาใช้เพียงบางส่วนอาจเป็นเพราะระบบทะเบียนที่ดินของไทยมีการดัดแปลงให้เหมาะสมกับสภาพของประเทศไทยที่มีความแตกต่างกับสภาพของต่างประเทศ โดยไม่ได้นำหลักการถือทะเบียนที่ดินเป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดินโดยเด็ดขาด และหลักการเยียวยาโดยกองทุนประกันความเสียหายมาใช้ รวมถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหลายประเภทก็ไม่เหมือนกับระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ โดยระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยได้นำหลักผู้รับโอน ไม่มีสิทธิคิดว่าผู้โอนมาซื้ออย่างเคร่งครัดเมื่อปรากฏว่าทะเบียนที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมีการแก้ไขหรือเพิกถอนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

หลักเกณฑ์การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายไทย มีมาตั้งแต่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และนับตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับเมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2497 เป็นต้นมา ก็ได้มีการกำหนดบทบัญญัติที่ใช้บังคับแก่กรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ต้องทำการแก้ไขหรือเพิกถอนให้ถูกต้องตามความเป็นจริงควบคู่กันมาโดยตลอด ซึ่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ตามมาตรา 51 และ 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ โดยจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผล

ในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งก็ได้ แต่วัตถุประสงค์แห่งการเพิกถอนในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครอง ที่มีผลเป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง จึงจำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย ดังนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด ตลอดจนกำหนดค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองไว้

กรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ขึ้นอยู่กับประโยชน์ที่บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รับไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ หรือประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ กล่าวโดยเฉพาะคือการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่แบ่งแยกได้ เช่น คำสั่งอนุมัติให้เบิกเงินค่าเช่าบ้าน ได้เดือนละ 5,000 บาท คำสั่งให้เมล็ดพันธุ์พืชแก่เกษตรกร หรือคำสั่งออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ เป็นต้น ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในลักษณะดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นเสียก่อนว่า บุคคลผู้รับคำสั่งเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองหรือไม่ หากบุคคลดังกล่าวเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง ความเชื่อนั้นมีอยู่แค่ไหน ซึ่งองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาต่อไปว่า ความเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองของบุคคลผู้รับคำสั่งเป็นความเชื่อที่สมควรได้รับความคุ้มครองหรือไม่ คือต้องพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ โดยหลักแล้ว ย่อมต้องถือว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ปรากฏว่าบุคคลนั้นไม่ทราบเลยว่าตนได้รับคำสั่งทางปกครองที่เป็นประโยชน์หรือบุคคลนั้นคาดคำนวณได้ว่าตนได้ประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองเกินกว่าที่ตนสมควรจะได้รับและคาดหมายได้ว่าจะต้องมีการเรียกประโยชน์ดังกล่าวกลับคืน หรือบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจอ้างความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองไว้ เช่น กรณีบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่หรือชักจูงโดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น อย่างไรก็ตามในการพิจารณาเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบการใช้ดุลพินิจให้รอบด้านด้วย แต่หากปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง พร้อมทั้งเรียกประโยชน์ที่บุคคลนั้นได้รับไปกลับคืนได้ อนึ่งแม้ว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอ

ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติกำหนดการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาที่ครั้ง ปัจจุบันได้มีการเพิ่มหลักการให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมี “อำนาจหน้าที่” ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการเพิ่มเติมหลักการดังกล่าว เป็นผลให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายไม่อาจใช้ดุลพินิจที่จะไม่เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหากมีการตรวจสอบแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นการออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีนักนิติศาสตร์ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ เช่น มิชัย ฤชุพันธุ์ ได้อธิบายความหมายของคำว่า มีอำนาจหน้าที่ แปลว่าอำนาจนั้น เป็นหน้าที่ไปในตัวด้วย หมายถึงฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ถือว่าฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ นอกจากนี้ยังมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดซึ่งวินิจฉัยเป็นทำนองว่า กรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้เป็น “อำนาจหน้าที่” แต่ผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่ใช้อำนาจดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.283/2552) ดังนั้น อำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่เป็นดุลพินิจแต่ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำหากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายต้องเพิกถอนสถานเดียว กฎหมายไม่เปิดช่องให้ใช้ทางเลือกอย่างอื่น และจะไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับโอนที่ดินต่อมา แม้บุคคลนั้นจะได้รับโอนที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองด้วยถือหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” อย่างเคร่งครัด

ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบในระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์ รวมถึงประเทศนิวซีแลนด์และประเทศแคนาดา ซึ่งเป็นประเทศที่นำระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์ มาใช้อย่างเต็มรูปแบบ ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนายทะเบียนจะมีอำนาจอย่างจำกัด และจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีที่เข้าข้อยกเว้นหลักการห้ามลบล้างสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว หรือหลักการเพิกถอนไม่ได้ และจะให้ความสำคัญกับตัวทะเบียนที่ดินเป็นอย่างมาก หากมีเหตุที่จะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ซึ่งได้จดทะเบียนที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนอย่างเคร่งครัด และอำนาจของนายทะเบียนเป็นอำนาจดุลพินิจที่จะไม่เพิกถอนก็ได้ อำนาจนายทะเบียนที่จะแก้ไขเพิกถอนทะเบียนที่ดินได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายไม่ซับซ้อนและยุติแล้ว และศาลก็ไม่อาจใช้อำนาจก้าวล่วงเพื่อบังคับให้นายทะเบียนใช้ดุลพินิจเพื่อให้ดำเนินการเพิกถอน

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ นอกจากนี้เหตุแห่งการเพิกถอนมีการวางหลักไว้อย่างชัดเจน โดยบทบัญญัติของกฎหมายและคำพิพากษาของศาล อำนาจนายทะเบียนต้องถูกจำกัดตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและหากมีประเด็นที่ต้องพิจารณาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริงว่าใครมีสิทธิดีกว่ากัน จะอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งต่างกับของประเทศไทยอำนาจในการเพิกถอนทะเบียนที่ดินไม่เป็นดุลพินิจแต่ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำ หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายต้องเพิกถอนสถานเดียว กฎหมายไม่เปิดช่องให้ใช้ทางเลือกอย่างอื่น และจะไม่คำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ได้ที่ดินต่อมา แม้บุคคลนั้นจะได้ที่ดินโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตามก็ไม่ได้รับความคุ้มครองด้วยถือหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ในประเทศที่ใช้ระบบทะเบียนที่ดินแบบเทอร์เรนส์ หากจะต้องมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน บุคคลที่ถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากกองทุนประกันความเสียหาย ซึ่งต่างจากของประเทศไทยที่ไม่มีกองทุนประกันความเสียหาย เมื่อมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก่อให้เกิดความเสียหาย โดยบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้นต้องไปเรียกร้องเอาเองไม่ว่าจะเป็นเรียกร้องเอาจากเจ้าของที่ดินเดิมตามหลักเรื่องการโอนสิทธิ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกร้องจากหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบการละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดจากการใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พบว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่เหมาะสมกับสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบดังจะกล่าวต่อไปนี้

1) ปัญหาในการประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดินและการใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่จัดทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐถือว่าเป็นเอกสารมหาชนก็ตาม แต่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานว่าเป็นเอกสารที่แท้จริงถูกต้อง โดยกฎหมายไม่ถือว่าผู้ที่มีชื่อปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเด็ดขาดที่ไม่สามารถพิสูจน์หักล้างได้ และการใช้อำนาจเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายต้องพิจารณาสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้เปิดช่องให้มีดุลพินิจในการนำหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักความเสมอภาค หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักแห่งความจำเป็น หรือหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นต้น มาประกอบการพิจารณา ทั้งที่หลักดังกล่าวเป็นหลักการสำคัญของการปกครองที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ

และเมื่อพิจารณาคำสั่งให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะให้ประโยชน์แก่บุคคล แต่วัตถุประสงค์แห่งการเพิกถอนในกรณีนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง จึงจำเป็นต้องคุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองประกอบด้วย เว้นแต่จะปรากฏว่าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่อาจกล่าวอ้างว่าตนเชื่อในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินไม่เปิดช่องให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายมีโอกาสพิจารณาถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงเป็นที่เห็นได้ว่าความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกฎหมายที่ไม่มีความยืดหยุ่น ไม่อาจอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้สุจริตได้เท่าที่ควร และไม่สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

2) ปัญหาในการผู้รับโอนสิทธิในที่ดินหรือได้รับสิทธิประโยชน์อันเกี่ยวกับที่ดิน โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนได้รับความเสียหายจากการขาดหลักฐานแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินและสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายสิ้นไป มูลค่าในที่ดินย่อมสูญหายไป ค่าใช้จ่ายที่เสียไปในการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือค่าใช้จ่ายในการรับโอนสิทธิในที่ดินเป็นการสูญเปล่า และไม่ได้รับการสนับสนุนตามกฎหมายว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง หากมีการโอนที่ดินต่อไปยังบุคคลอื่นอีก ผู้โอนที่ดินอาจต้องรับผิดชอบในเรื่องการรอนสิทธิแก่ผู้รับโอนในทางกลับกันผู้รับโอนที่ดินก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยหลัก “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” อีกทั้งเมื่อมีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วเกิดความเสียหายต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เป็นเรื่องที่คุณนั้นต้องเรียกร้องเอาเอง ไม่ว่าจะเรียกร้องเอาจากเจ้าของที่ดินเดิมตามหลักเรื่องการรอนสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกร้องจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

3) ปัญหาในการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็นการใช้อำนาจไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดของบุคคลเป็นการละเมิดต่อบุคคลนั้นได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีไม่ใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเกิดผลกระทบต่อผู้ที่เสียประโยชน์หรือเสียสิทธิจากการไม่ใช้อำนาจนั้น ย่อมเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ที่เสียประโยชน์หรือเสียสิทธิอันเกิดจากการไม่ใช้อำนาจ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อมีการเพิกถอนหนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดิน ส่งผลให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่างๆ ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นเสียไปทั้งหมด การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจเป็นละเมิดได้ หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งเจ้าหน้าที่ในภาวะเช่นนั้นจำเป็นต้องมีตามวิสัย และพฤติการณ์ และสามารถให้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้แต่หาได้ใช้เพียงพอ ไม่ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นสังกัดอยู่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิจะไล่เบียดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้ หากการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นเหตุแห่งการละเมิดมีลักษณะเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ ดังนั้น ไม่ว่าอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจยอมมีสิทธิที่จะถูกฟ้องคดีต่อศาลได้ทั้งสิ้น

4) ปัญหาเกี่ยวกับการการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ระบบทะเบียนที่ดินของไทยยึดถือหลักผู้รับ โอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนอย่างเคร่งครัด หากทะเบียนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายสามารถเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยกฎหมายไม่ได้ให้ความคุ้มครองอย่างเพียงพอ แม้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะกำหนดสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ให้มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้โดยให้ผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจการวินิจฉัยก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ตาม ซึ่งเป็นเรื่องต่างๆ ไป ไม่มี ความชัดเจนในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะที่เกิดจากระบบทะเบียนที่ดินหรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

2. ข้อเสนอแนะ

ระบบทะเบียนที่ดินของประเทศไทยไม่ได้นำหลักเพิกถอนไม่ได้มาใช้เป็นบทสันนิษฐานเด็ดขาด และรัฐให้การรับรองแต่เพียงว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนที่ดินได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินเท่านั้น และนำหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนมาใช้อย่างเคร่งครัด

เมื่อปรากฏว่าทะเบียนที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีการเพิกถอนให้ทะเบียนที่ดิน ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้รับ โอนที่ดินที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนในการ สูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยที่กฎหมายไม่ให้ความคุ้มครองในสิทธิดังกล่าว และในการเรียกร้อง ค่าเสียหายนั้นมีเพียงบางประการที่ต้องไปเรียกร้องต่อผู้โอนได้ตามหลักรอนสิทธิ หรือจากหน่วยงาน ของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักความรับผิดชอบละเมิด ซึ่งไม่สามารถแก้ไขเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน ไม่ได้มีผลกระทบเฉพาะสิทธิของบุคคลเพียงเท่านั้น ยังกระทบถึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอีกด้วย ซึ่งในฐานะที่รัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนที่ดินให้กับราษฎร และเมื่อทะเบียนที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย รัฐก็มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขให้เห็นได้ว่ารัฐมีส่วนเกี่ยวข้องกับ ทั้งระบบ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวควรจะดำเนินการแก้ไขปัญหาตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

2.1 กรณีที่มีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ผ่านมาปรากฏในหลายกรณีที่เกิด เหตุแห่งการเพิกถอนมีลักษณะที่ซ้ำกัน ประกอบกับเพื่อให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความมั่นคง ถูกเพิกถอนแก้ไขได้ยากและเป็นการจำกัดอำนาจในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถือว่าเป็นการให้ความสำคัญกับทะเบียนที่ดินและคำนึงถึงสิทธิของผู้รับ โอนที่ดิน ควรระบุ เหตุแห่งการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ให้ชัดเจนว่า กรณีใดบ้างที่เพิกถอนได้โดยแก้ไข เพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องในมาตรา 61 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 61/1 เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสาร รายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจสั่ง เพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยให้คำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งในความคงอยู่ของคำสั่ง ทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน” และเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 61/1 บัญญัติ เป็นหลักการว่า กรณีเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่

2.1.1 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีการปลอมแปลง หรือมอบอำนาจบกพร่อง หรือความสามารถของบุคคลที่ทำนิติกรรมมีความบกพร่องตกเป็น โฆษะ และจะต้องถูกเพิกถอน แม้ผู้มีสิทธิในที่ดินจะได้จดทะเบียนมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน

2.1.2 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับกัน อีกนัยหนึ่งกรณีมีการออกหนังสือ แสดงสิทธิในที่ดินสองฉบับในที่ดินแปลงเดียวกัน ฉบับหลังที่ผิดพลาดต้องถูกเพิกถอนไป

2.1.3 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินทับที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทับที่เขา ที่ภูเขา หรือพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่เกาะ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในที่สงวนหวงห้าม ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อ ประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

2.1.4 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

2.1.5 ผู้รับโอนที่ดินได้สิทธิมาโดยตนเอง หรือตัวแทนของตนเป็นผู้กระทำ กล้อฉล หรือทำการปลอมแปลงเอกสารผู้รับโอนที่ดิน

2.2 ควรนำระบบเยียวยาความเสียหายโดยการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหาย ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มาใช้ในประเทศไทย โดยการชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้มีชื่อใน โฉนดที่ดินที่รับโอนหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิในทะเบียนที่ดิน โดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และถูกเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการสร้างหลักประกัน แก่ประชาชนว่าจะได้รับการเยียวยาจากรัฐหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการออกโฉนดที่ดิน ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะเป็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยเฉพาะผู้เสียหายที่สุจริต และเสียค่าตอบแทนซึ่งกรณีที่โฉนดที่ดินถูกเพิกถอนจะได้ลดค่าใช้จ่ายในการเรียกร้องค่าเสียหาย เนื่องจากผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อกองทุนประกันความเสียหาย โดยไม่ต้องใช้สิทธิฟ้องร้อง ทางศาล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และกระบวนการในการเยียวยาความเสียหาย ดังนี้

2.2.1 หลักการและเจตนารมณ์ของกองทุนประกันความเสียหาย ให้ความคุ้มครอง ในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลผู้รับ โอนที่ดินเฉพาะที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ประเภทโฉนดที่ดินที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน และได้รับความเสียหายอันเกิดจากการออกโฉนดที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยสุจริตปราศจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการออกโฉนดที่ดินและจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมด้วย

2.2.2 ที่มาของแหล่งกองทุนประกันความเสียหาย อาจมีแหล่งที่มาของเงินกองทุน ประกันความเสียหายได้หลายทาง ดังนี้

1) ค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดิน ที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน 20 ไร่ แปลงละ 50 บาท เนื้อที่เกิน 20 ไร่ ส่วนที่เกินไร่ละ 2 บาท เศษของไร่ให้คิดเป็นหนึ่งไร่ ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ขอออกโฉนดที่ดิน

2) ค่าธรรมเนียมรังวัดเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ถ้าเรียกเป็นรายแปลง แปลงละ 40 บาท ถ้าเรียกเป็นรายวัน วันละ 40 บาท ค่าคัดหรือจำลองแผนที่ แปลงละ 30 บาท ค่าคำนวณเนื้อที่หรือสอบแส แปลงละ 30 บาท และค่าจับระยะ แปลงละ 10 บาท ซึ่งเรียกเก็บจากผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน

3) ค่าคำขออออกโฉนดที่ดินและค่าคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งเรียกเก็บจากคู่กรณีที่มาทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดิน โดยเรียกเก็บแปลงละ 5 บาท

4) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน มีทุนทรัพย์ เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด ร้อยละ 2

5) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน

ค่าธรรมเนียมออกโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมรังวัดเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ค่าคำขออออกโฉนดที่ดินและค่าคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ผู้เขียนเสนอให้มีการพิจารณาหักเงิน ร้อยละ 25 ของเงินทั้งหมดที่เรียกเก็บได้จากค่าต่างๆ ดังกล่าว ก่อนนำส่งกระทรวงการคลัง เข้าเป็นรายได้แผ่นดิน ในส่วนค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน มีทุนทรัพย์เรียกตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์กำหนด ร้อยละ 2 ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หักเข้ากองทุนประกันความเสียหาย ร้อยละ 25 จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ก่อนนำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายซึ่งเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณ กระทำได้ โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายในการจ่ายเงินกองทุนดังกล่าว และฐานะของกองทุนจะต้องเป็นนิติบุคคล ก็จะเป็นหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ให้ดียิ่งขึ้นในระยะยาว

2.2.3 หลักเกณฑ์ในการชดใช้ค่าเสียหายสำหรับประเทศไทยสามารถใช้หลักเกณฑ์ได้ ดังนี้

1) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ต้องเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่กรณีการออกโฉนดที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และถูกเพิกถอนตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอน ยกเว้นกรณีผู้ได้รับความเสียหายที่ไม่สุจริตและมีส่วนในการออกโฉนดที่ดิน หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อกองทุนประกันความเสียหายได้ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ให้กองทุนประกันความเสียหายรับช่วงสิทธิไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ที่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงได้เต็มจำนวน

หรือบางส่วนแห่งค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย ส่วนเจ้าหน้าที่ที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่สามารถไล่เบียดเอาเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้และให้ตกเป็นพับแก่กองทุน นอกจากนี้ให้กองทุนประกันความเสียหายยังมีสิทธิไล่เบียดเอาบุคคลที่มีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินหรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อีกด้วย

2) วิธีการที่ผู้เสียหายเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน สามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยการยื่นคำขอต่อกองทุนประกันความเสียหายให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับตน การพิจารณาให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการกองทุนประกันความเสียหาย เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่งประการใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยตรง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.2.4 คณะกรรมการกองทุนประกันความเสียหาย กำหนดให้ประกอบด้วยอธิบดีกรมที่ดินเป็นประธาน ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ ผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง ผู้แทนจากสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายและด้านอื่นๆ ที่มีความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดินจำนวนสามคน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ผู้อำนวยการสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน และผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการกองคลังเป็นผู้ช่วยเลขานุการ และให้ถือว่าคณะกรรมการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อจะได้มีอำนาจในการดำเนินคดีต่อผู้ที่กล่าวอ้างข้อความอันเป็นเท็จหรือทุจริตหาประโยชน์ต่อกองทุนประกันความเสียหาย รวมทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนประกันความเสียหายควรจะกำหนดบทลงโทษไว้เป็นการเฉพาะเพื่อเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดกับกองทุนได้อีกทางหนึ่ง และให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อให้มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องขอต่อกองทุนประกันความเสียหาย เพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเทียบเคียงจากการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (2553). *คู่มือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไข โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์*. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์ กรมที่ดิน.
- คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย กองวิจัยและวางแผน สำนักงาน ป.ป.ป. (2538). *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน ศึกษาเฉพาะที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยตลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย*. กรุงเทพมหานคร: ศรีอนันต์การพิมพ์.
- คุณากร ทรัพย์ผล. (2554). *การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2523). การได้มาซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์. *วารสารนิติศาสตร์*, 11(1).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2552). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2559). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชูชาติ อัสวโรจน์. (2562). *คำอธิบายกฎหมายปกครองที่สำคัญ*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ธวัชชัย บุญแก้ววรรณ. (2550). *การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2563). *การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. สืบค้นจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=241>.
- บวรวิทย์ เจริญสิน. (2556). *การออกหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตหวงห้าม*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, นนทบุรี.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531). วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 7(3), 713-753.
- _____. (2537). *กฎหมายมหาชน การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

- ปรกรณ์ นิลประพันธ์ และคณะ. (2549). เอกสารแสดงสิทธิในที่ดินตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23(2).
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2526). *กฎหมายแพ่ง หลักทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์.
- มหาดไทยกระทรวง กรมที่ดิน. (2543). *รวมกฎหมายเก่าเกี่ยวกับที่ดิน 100 ปี กรมที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: ชุมชนสหกรณ์แห่งประเทศไทย.
- มานัส นัวสวัสดิ์. (2563). คำอธิบายเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน. สืบค้นจาก <http://www.oic.go.th/FILEWEB/CABINFOCENTER2/DRAWER013/GENERAL/DATA0000/00000305.PDF>.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2540). การควบคุมการใช้อำนาจดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน รวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วสันต์ กิจบำรุง. (2528). ระบบทะเบียนที่ดิน. *วารสารที่ดิน*, 31(2).
- _____. (2563). บทความระบบการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน. สืบค้นจาก <http://www.bloggang.com/viewblog.php?id=landclinic&date=03-07-2008&group=9&gblog=2>.
- วัชร มาลัยมาตร. (2558). การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน.
- วัลลภ นาคบัว. (2540). ปัญหาบางประการเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศศิวิมล ปินใจ. (2559). ปัญหาการนำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) มาออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร.
- ศักดิ์ ไทยวัฒน์. (2508). เรื่องคดีที่ดินพิสดาร ที่ระลึกในงานพระราชทานเพลิงศพ อำมาตย์เอก พระยาวิสูตรเกษตรศิลป์ (จำ สิลาคุปต์). วันเสาร์ที่ 21 สิงหาคม 2508. กรุงเทพมหานคร: ส่วนท้องถิ่น.
- ศิริ เกวลินสถุย์. (2521). คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สมจิตร ทองประดับ. (2542). คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.

- สาขาวิชานิติศาสตร์. (2561). *ชุดวิชากฎหมายแพ่ง ลักษณะสัญญา ลักษณะละเมิด และลักษณะหุ้นส่วนบริษัทชั้นสูง*. หน่วยที่ 1 – 10. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- สาโรช นิลเขต. (2551). *คำบรรยายกฎหมายที่ดิน ว่าด้วยที่ดินของรัฐและการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: บ้านเหล่าการพิมพ์.
- สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- หลวงศรีราชบุรุษ. (2512). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณาการ.
- เอนก บุญเกิด. (2528). *การเพิกถอนหรือแก้ไข โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบจอง และ ส.ค. 1*. กรุงเทพมหานคร: อักษรบัณฑิต.
- Flaws, Jonathan. (2003). *Compensation for loss under the Torrens System-Extending State Compensation with Private Insurance*. University of Auckland; New Zealand Law Foundation
- Francis, E.A. (1972). *The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia Volume 1*. Sydney-melbourne-Brisbane: Butterworths.
- Hinde, G.W. (1971). *The New Zealand Torrens System Centennial Essays*. Wellington: Butterworths.
- Howay, Roger. (2004). *Land Registration Systems*. <http://www.blakes.com/english/publications/creb/july03/landrehistration.asp>.
- Stanhope Rowton, Simpson. (1976). *Land Law and Registration*. Great Britain: William Clowes&Sone.
- Title and Survey Services Office. Registration Division. Ministry of Consumer and Business Services. (2020). *Certification of Title under the Certification of Titles Act and First Registration under the Land Titles Act*. <http://www.wikipedia.com> August 2020.
- Whalan, Douglas J. (1982). *The Torrens System in Australia*. Sydney Melbourne Brisbane Perth: The Law Book Company Limited.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายวุฒิชัย จันทจรุติ
วัน เดือน ปีเกิด	22 ตุลาคม 2533
สถานที่เกิด	อำเภอท้ายเหมือง จังหวัดพังงา
ประวัติการศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ 2556
สถานที่ทำงาน	สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	นิติกรปฏิบัติการ

