

กระบวนการรับฟังความคิดเห็นปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน

*

แมนเขียน เชาว์ศิลป์

๑. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกาศใช้เมื่อ ๖ เมษายน ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๗๗^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวได้วางหลักการปฏิรูปด้านกฎหมายให้เป็นรูปธรรมตรงตามเจตนารมณ์ในการแก้ปัญหาข้อจำกัดทางกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพ โดยมุ่งหมายให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้วางมาตรการสำคัญไว้ ๔ ด้าน ได้แก่ **ด้านที่ ๑** การทบทวนกฎหมาย : ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ **ด้านที่ ๒** การมีส่วนร่วม : จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องก่อนตรากฎหมาย **ด้านที่ ๓** การวิเคราะห์ผลกระทบ : ประเมินผลกระทบกฎหมายอย่างรอบด้านทั้งก่อนและหลังบังคับใช้ และ **ด้านที่ ๔** คือ การปรับปรุงกระบวนการ : ใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีจำเป็นและกำหนดโทษอาญาเท่าที่จำเป็น การวางมาตรการสำคัญทั้ง ๔ ด้านดังกล่าวจึงเป็นจุดกำเนิดของพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒^๒ ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และมีผลบังคับใช้เมื่อพ้น ๑๘๐ วันนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ลดภาระประชาชน มีการประเมินผลหลังใช้บังคับ และมีการกำหนดแนวทางการดำเนินการที่สำคัญให้บรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งถือเป็นเครื่องมือปฏิรูปกฎหมายฉบับสำคัญในการกำจัดการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จากผลของมาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์

^๑ มาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญให้ให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

^๒ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ หน้า ๑

* ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ กรมที่ดิน

การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน ในฐานะหน่วยงานของรัฐและมีกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบ จำนวน ๘ ฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการเช่าสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๒ และพระราชบัญญัติทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีกฎหมาย จำนวน ๒ ฉบับ ที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามผลของบทบัญญัติในมาตรา ๒๙ (๒) และ (๕)^๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ คือ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้กฎหมาย ทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าว จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาที่กำหนด เมื่อคำนึงถึงเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว หากมีปัญหาในเรื่องของการบังคับใช้ การบังคับใช้กฎหมายไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายมาใช้บังคับ ประกอบกับสภาพปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย ไม่ว่าจะปัญหาในเรื่องของการตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันการเจริญเติบโตแบบก้าวกระโดดทางเทคโนโลยีนวัตกรรม การบังคับใช้กฎหมายขัดหรือแย้งกับกฎหมายกลางทำให้มีปัญหากับแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่โดยตรง ก็สามารถดำเนินการทบทวน ปรับปรุง และประเมินผลสัมฤทธิ์ได้อยู่เสมอ

ประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจำนวน ๒๐ ครั้ง แต่ก็เป็นกรดำเนินการแก้ไขเฉพาะเพียงบางบทบัญญัติมาตราที่มีสภาพปัญหาในการบังคับใช้เท่านั้น โดยยังไม่เคยมีการทบทวนการบังคับใช้กฎหมายทั้งฉบับ ประกอบกับสภาพปัญหาการบังคับใช้ที่สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน ได้รับข้อมูลจากการหารือข้อกฎหมาย หรือการดำเนินคดีทางศาล โดยได้มีการเก็บรวบรวมสถิติข้อมูลสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินค่อนข้างหลากหลายและยังมีหลายสภาพปัญหาที่ไม่ได้มีการเสนอแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน จึงได้ดำเนินการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและ

^๓ มาตรา ๒๙ บทบัญญัติในหมวดนี้ไม่ใช้บังคับแก่กฎหมาย ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๒) กฎหมายที่บัญญัติให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งและได้มีการดำเนินการตามกฎหมายนั้นแล้ว เช่น กฎหมายให้ใช้ประมวลกฎหมาย กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน กฎหมายจัดตั้งศาล กฎหมายจัดตั้งจังหวัด กฎหมายเกี่ยวกับการออกเหรียญธนบัตร หรือเครื่องราชอิสริยาภรณ์ กฎหมายกำหนดยศ กฎหมายกำหนดวิทยฐานะ

ฯลฯ

(๕) ประมวลกฎหมาย

ฯลฯ

อุปสรรคของการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินทั้งฉบับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับฟังสภาพปัญหา การบังคับใช้กฎหมายที่บัญญัติมาตรา และนำผลการรับฟังดังกล่าวมาดำเนินการวิเคราะห์สภาพปัญหา ว่าเกิดจากปัญหาการตีความกฎหมายหรือปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อจะได้ดำเนินการกำหนด ประเด็นในการแก้ไขปัญหาคืออุปสรรคของการบังคับใช้กฎหมายและข้อจำกัดของการตีความกฎหมาย ต่อไป สำหรับวิธีการรับฟังความคิดเห็นในครั้งนั้นได้ใช้วิธีการทดสอบสอบถามเพื่อให้สำนักงานที่ดิน ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงได้แสดงความคิดเห็นนั้น เป็นแหล่งข้อมูลที่สำคัญของ การเสนอแก้ไขเพื่อปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน แต่การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหา และอุปสรรคของการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในระยะเริ่มแรกเป็นการดำเนินการก่อนที่จะมี การตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ออกมาใช้บังคับเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้อง ทำให้การรับฟังความคิดเห็นในระยะเริ่มต้นเป็นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่กำหนดกลไกให้หน่วยงานรัฐเปิดเผยข้อมูลและ รับฟังผลกระทบจากโครงการที่มีผลกระทบกว้างขวางหรือรุนแรงก่อนเริ่มดำเนินการ โดยต้องแจ้งข้อมูล ล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วันผ่านช่องทางต่างๆ รวมถึงเว็บไซต์ www.publicconsultation.opm.go.th เพื่อให้ ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างโปร่งใส มาเทียบเคียง โดยอาจจะใช้วิธีการสำรวจความคิดเห็นการประชาพิจารณ์ การประชุมกลุ่มย่อยหรือส่งความคิดเห็นผ่านทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ เป็นต้น ซึ่งการสำรวจความคิดเห็น ในครั้งนั้น สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน ได้นำผลการแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะที่ได้มาใช้เป็นข้อมูล ในการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งมีหลักการแรกเริ่ม จำนวน ๖ หลักการสำคัญ ได้แก่

หลักการที่ ๑ กำหนดให้การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีต้องผ่านกระบวนการ ของศาลมาก่อนเช่นเดียวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากหลักฐานแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๘^๔ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหากระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินกรณีต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ชั้นดิน ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนของการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^๕ แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๔ มาตรา ๘ ให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้ง การครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมา ยื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ฯลฯ

^๕ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายดง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

หลักการที่ ๒ กำหนดระยะเวลาชั้นสูงไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการเพิกถอนคำสั่งการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่จำกัดระยะเวลา ทำให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่กรมที่ดินได้ออกไปขาดความมั่นคง ประชาชนขาดความเชื่อมั่นก่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อองค์กร และยังสร้างความเสียหายทั้งต่องบประมาณของรัฐและทรัพย์สินของประชาชนจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้

หลักการที่ ๓ การกำหนดให้เปลี่ยนรูปแบบของโฉนดที่ดินในรูปแบบกระดาษเป็นโฉนดที่ดินอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัยประกอบกับการเปลี่ยนรูปแบบดังกล่าวจะช่วยลดความเสี่ยงในการนำโฉนดที่ดินในรูปแบบกระดาษไปใช้เพื่อกระทำความผิดในลักษณะต่าง ๆ ได้ เช่น การนำโฉนดที่ดินในรูปแบบกระดาษไปฝากไว้กับบุคคลหรือนิติบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยมิได้มีการจดทะเบียนตามหลักการทางทะเบียนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาได้ขอออกใบแทนโฉนดที่ดินเพื่อนำไปทำนิติกรรมอย่างอื่นอันเป็นลักษณะของการโกงเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายและนำไปสู่การดำเนินคดี การเปลี่ยนรูปแบบของโฉนดที่ดินในรูปแบบกระดาษเป็นโฉนดที่ดินอิเล็กทรอนิกส์จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่จะช่วยลดการกระทำทุจริตทั้งในฝั่งของเจ้าหน้าที่และฝั่งของประชาชน และลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลได้มากขึ้น

หลักการที่ ๔ กำหนดให้กรมที่ดินสามารถหักค่าใช้จ่ายของเงินค่าธรรมเนียมไว้ก่อนนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การกำหนดหลักการดังกล่าวสืบเนื่องมาจากการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติมีการเพิ่มภาระงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินโดยไม่ได้รับการสนับสนุนด้านงบประมาณในส่วนของการภาระงานที่เพิ่มขึ้นแก่กรมที่ดินแต่อย่างใด เช่น การจัดเก็บรายได้แทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีและอากรแทนกรมสรรพากร การจัดทำและส่งข้อมูลรูปแปลงที่ดินและข้อมูลเอกสารสิทธิที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒^๖ ตลอดจนการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินภายหลังจากการบังคับใช้มาตรการทางภาษี เช่น การดำเนินการอายัดแปลงที่ดินที่ค้างชำระภาษี

หลักการที่ ๕ กำหนดให้กรมที่ดินมีอำนาจในการเรียกเก็บเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทน หลักการดังกล่าวเกิดจากการทบทวนการเรียกเก็บเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๔^๗ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการไว้ว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ และต้องกำหนดอัตรา

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักงานราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๖ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๓๐ ก ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๒ หน้า ๒๑

^๗ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหลักเกณฑ์ว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยมีสาระสำคัญ เช่น (๑) กำหนดลักษณะของค่าธรรมเนียมและจำแนกค่าธรรมเนียมออกจากค่าบริการ (๒) กำหนดหลักการพื้นฐานว่า การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้ และต้องกำหนดอัตราชั้นสูงไว้ในกฎหมาย (๓) กำหนดกรณีของรัฐไม่พึงเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากประชาชน และ (๔) กำหนดปัจจัยที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม และให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติต่อไป

ขั้นสูงไว้ในกฎหมาย ส่วนการเรียกเก็บค่าบริการไม่เพียงกำหนดค่าบริการไว้ในกฎหมาย เมื่ออัตราค่าบริการไม่เพียงกำหนดไว้ในกฎหมายแต่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะให้มีการเรียกเก็บค่าบริการ จึงจำเป็นต้องกำหนดฐานอำนาจในการเรียกเก็บไว้ในกฎหมาย ซึ่งถือว่ากฎหมายได้ให้อำนาจในการเรียกเก็บได้ หากปราศจากอำนาจตามกฎหมายการใช้อำนาจบริหารในการเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนจะก่อให้เกิดปัญหาการตีความในเรื่องของอำนาจและส่งผลให้การออกกฎหมายของฝ่ายปกครองมาใช้บังคับไม่บรรลุวัตถุประสงค์ได้

หลักการที่ ๖ กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนพัฒนากรรมาที่ดินเพื่อรองรับเงินที่กรมที่ดินได้หักค่าใช้จ่ายจากเงินค่าธรรมเนียมเก็บไว้และเงินที่ได้จากการเรียกเก็บเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทนการจัดตั้งกองทุนไว้ในกฎหมายถือเป็นกระบวนการในการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของรัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินมีความโปร่งใสและคุ้มค่าก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐและประชาชนอย่างสูงสุดโดยที่หลักการดังกล่าวเป็นหลักการเริ่มแรกที่ได้มาจากการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นข้อมูลที่ได้จากสถิติการร้องเรียน การตอบข้อหารือเกี่ยวกับการตีความกฎหมาย และปัญหาข้อกฎหมาย และข้อมูลที่ได้จากสถิติการฟ้องร้องคดีต่อศาล

เมื่อพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น ตลอดจนแนวทางในการดำเนินการผ่านคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒ เป็นผลให้กระบวนการในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบการจัดทำร่างกฎหมายจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในเรื่องดังกล่าว

หลักการทั้ง ๖ ข้อของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. มีข้อมูลไม่เพียงพอ และยังมีสภาพปัญหาอีกหลายประการที่ยังไม่ได้รับการแก้ไขตามหลักการในมาตรา ๗๗^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน มีภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๑๕^๕ ได้คำนึงถึงความคุ้มค่า โดยได้ตรวจสอบความคุ้มค่าในการพัฒนากฎหมาย เน้นความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมที่หลากหลาย เพื่อให้ได้กฎหมายที่ทันสมัย ลดภาระประชาชน และลดภาระภาครัฐกิจ แก้ไขช่องว่างทางกระบวนการยุติธรรม ซึ่งจะส่งผลดีต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕ ข้อ ๑๕ สำนักกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ดำเนินการเกี่ยวกับงานด้านกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วย การจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยอาคารชุด กฎหมายว่าด้วยช่างรังวัดเอกชน กฎหมายว่าด้วยการเช่า อสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ให้สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลจากการสรุปผล การสำรวจความคิดเห็นในแต่ละครั้งที่ผ่านมา ตลอดจนการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินการทางด้าน คดีเกี่ยวกับการดำเนินการในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและอนุบัญญัติที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และได้เสนอโครงการสัมมนาทางวิชาการรับฟัง ความคิดเห็นปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ ต่ออธิบดีกรมที่ดิน เพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการทบทวนการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและการรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโดยตรง เป็นกลุ่มเป้าหมายหลัก และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกลุ่มเป้าหมายรอง และได้นำผลของการรับฟังความคิดเห็นที่ได้จากโครงการ สัมมนาทางวิชาการรับฟังความคิดเห็นปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ มาจัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นซึ่งประกอบด้วย ๑) ประเด็นที่มีการแสดงความ คิดเห็น ๒) สรุปความเห็นในแต่ละประเด็น ๓) คำชี้แจงรายประเด็นพร้อมเหตุผลพร้อมเผยแพร่ผ่าน ทางเว็บไซต์สำนักกฎหมาย กรมที่ดิน www.dol.go.th และเว็บไซต์กรมที่ดิน [http://www.dol.go.th /legal/ pages/default.aspx](http://www.dol.go.th/legal/pages/default.aspx) และนำมาใช้ในการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย และใช้การสรุปผลจากการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการชี้แจงคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมาย ของกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ได้ตรวจพิจารณา หลักการและเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๘ ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. อยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นภายหลังจากที่คณะกรรมการ พิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยได้แก้ไขเนื้อหาของร่าง ก่อนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการต่อไป

ในบทความนี้ขอยกสาระสำคัญตลอดจนหลักการและแนวคิดของการแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติที่มีผู้ให้ความเห็นและมีสถิติปัญหาเกิดการฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งและคดีปกครอง ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายต่อรัฐในการต้องคดีใช้ค่าเสียหายและอาจกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ผู้มีกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งปัจจุบันมีจำนวนกว่า ๔๔ ล้านแปลง ได้แก่ เรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

^{๑๐} มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมี อำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายใน กำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่สะท้อนถึงสภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่หลากหลาย เช่น สภาพปัญหาการตีความกฎหมาย สภาพปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่ต้องไม่ขัดหรือแย้งและต้องสอดคล้องสัมพันธ์กับกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งหรือกฎหมายกลาง สภาพปัญหาการออกคำสั่งทางปกครองของกฎหมายเฉพาะเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และสภาพปัญหาการใช้อำนาจทางบริหารในการบริหารจัดการ เพื่อบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับ เป็นต้น ในเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีอาจเพิกถอนหรือแก้ไขได้โดยง่าย

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (Principles of Security of Rights)

หลักความมั่นคงแห่งสิทธิเป็นเป้าหมายของระเบียบกฎหมายทุกอย่าง การกำหนดบรรทัดฐานทางกฎหมายที่จะนำมาพิจารณาคดีแต่ละคดีอย่างเสมอภาค มิใช่จะพิจารณาถึงความยุติธรรมอย่างเดียว แต่ต้องพิจารณาไปถึงการที่ผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายมีความรู้สึกว่าเขาได้รับตามกฎหมายนั้น มีความมั่นคงด้วย หลักกฎหมายปกครองเรื่องความมั่นคงแห่งสิทธินี้ นับว่าเป็นเรื่องความชอบธรรมที่สำคัญสำหรับสภาพบังคับในทางเนื้อหาของคำวินิจฉัยต่าง ๆ ซึ่งโดยหลักแล้วผลในทางกฎหมายนี้ ไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้อีก ดังนั้น ผลทางกฎหมายนี้จึงไม่อาจเรียกร้องสิทธิที่ได้ให้กับผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองกลับคืนหรือย้อนหลังอีกต่อไป^{๑๑}

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายอย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ติดนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งส่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้านและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๑} กมลชัย รัตนสกววงศ์. (๒๕๔๔). การยกเลิกและการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า ๒๑๗-๒๑๘.

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Rechtssicherheit/Vertrauensschutz)

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งที่เกี่ยวข้องให้รัฐใช้อำนาจโดยคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจน และความต่อเนื่องของกฎหมายหรือการกระทำทางปกครอง เพื่อให้ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า หากตนได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวจะได้รับผลตามที่กฎหมายกำหนดและมีผลคงอยู่อย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ในการวางแผนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะได้นำมาใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฟ้องเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะและความเชื่อถือไว้วางใจของเจ้าของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การกำหนดหลักการใหม่เพื่อเพิ่มเงื่อนไขระยะเวลาที่หน่วยงานรัฐจะดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ โดยมีเจตนารมณ์หลักเพื่อคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อป้องกันเรื่องที่อาจกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของเจ้าของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้ใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของทรัพย์สินจัดประโยชน์หรือการวางแผนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ แห่งทรัพย์สินไว้เป็นระยะเวลานานมาแล้ว

๒. ประวัติการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หลักการเดิม

มาตรา ๖๑ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดิน และมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินมาดำเนินการ

การแก้ไขหลักการครั้งที่ ๑ โดยข้อ ๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕^{๑๖}

มาตรา ๖๑ กำหนดให้

(๑) อธิบดีมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดินสำหรับโฉนดที่ดิน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนที่ดิน สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์

ฯลฯ

^{๑๖} ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๘ ตอนที่ ๑๙๐ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๗๑

การแก้ไขหลักการครั้งที่ ๒ โดยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘^{๑๓}

มาตรา ๖๑ กำหนดให้

(๑) **อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสำหรับเขตกรุงเทพมหานคร**มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

(๒) **ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่น**มีอำนาจเพิกถอน หรือแก้ไขโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

ฯลฯ

การแก้ไขหลักการครั้งที่ ๓ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓^{๑๔}

มาตรา ๖๑ กำหนดให้

(๑) **อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมาย** มีอำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

(๒) ให้อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งอธิบดีมอบหมายตั้งคณะกรรมการสอบสวนอย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

(๓) การตั้งกรรมการสอบสวนการสอบสวนการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาเพิกถอนแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

การแก้ไขหลักการครั้งที่ ๔ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑^{๑๕}

มาตรา ๖๑ กำหนดให้

(๑) **อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการ**กรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน

^{๑๓} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๒ ตอนที่ ๒๐๑ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๒๘ ฉบับพิเศษหน้า ๑

^{๑๔} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนที่ ๒๙ ก ลงวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๓ หน้า ๑

^{๑๕} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ หน้า ๕๐

(๒) การตั้งกรรมการสอบสวนการสอบสวนการแจ้งผู้มีส่วนได้เสียและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรา ๖๑ ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน^{๑๖}

มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนชั้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งส่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหนังสือหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหายและให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

^{๑๖} บทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๓. สภาพปัญหาการบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการรับรองสิทธิครอบครองที่ดินหรือก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งจะต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้เหตุที่จะเพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การเพิกถอนคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนซึ่งอาจรู้หลังจากการออกคำสั่งทางปกครองไปนานมากแล้ว เช่น หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็น โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เมื่อได้แจกให้แก่ประชาชนแล้ว ฐานะของโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียน สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหรือก่อภาระผูกพันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้อยู่ตลอดเวลา ยิ่งทอดระยะเวลาไปนานเท่าใดมูลค่าของทรัพย์สินหรือมูลค่าของความเสียหายย่อมทวีเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา ดังนั้น การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาชั้นสูงของการเพิกถอนไว้ จึงย่อมกระทบต่อนิติฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างมากจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะพิเศษกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง โดยประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ขั้นตอนในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้โดยเฉพาะ ก็ควรที่จะกำหนดเงื่อนไขโดยเฉพาะระยะเวลาชั้นสูงในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนและสร้างความเชื่อมั่นในการออกคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ สิทธิประโยชน์ที่ประชาชนได้รับมาจะต้องไม่ถูกทำลายลงโดยไม่มีเหตุอันสมควรจากผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือจากหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองเสียเอง อันเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะที่ป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งนอกจากจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้ว ยังช่วยให้เกิดเสถียรภาพทางนิติฐานะและการดำเนินชีวิตในสังคม หากจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกินกำหนดระยะเวลาชั้นสูงที่กฎหมายกำหนดแล้ว ก็ควรเป็นหน้าที่ของศาลในการพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวต่อไป

๔. การกำหนดกรอบระยะเวลาชั้นสูงตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักกฎหมายทางกฎหมายมหาชนที่สำคัญ ซึ่งเป็นหลักประกันว่าองค์กรของรัฐจะไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อความที่ได้ประกาศออกมาแล้วมีผลบังคับแก่บุคคลซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนโดยปราศจากเหตุผลความจำเป็นเพื่อให้ประชาชนมีความเชื่อใจว่าการปฏิบัติตามข้อความที่ได้ประกาศไว้จะมีผลทางกฎหมายให้ได้รับความคุ้มครอง และสามารถกำหนดวิถีทางในการดำเนินชีวิตได้อย่างอิสระบนพื้นฐานแห่งสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญ

รับรองไว้อย่างครบถ้วนทั้งยังคงไว้ซึ่งสถานภาพตามที่ข้อความนั้นกำหนดไว้ทุกประการ เช่นเดียวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่จะต้องมีความชัดเจน มั่นคง แน่นนอนแห่งสิทธิ การจะดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข ซึ่งเป็นผลร้ายหรือกระทบสิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินครบถ้วนแล้ว ดังนั้น เพื่อให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยรัฐมีความมั่นคง แน่นนอนแห่งนิติฐานะที่มีอาจเพิกถอนได้โดยง่าย จึงควรมีการกำหนดระยะเวลาชั้นสูงไว้ในบทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วยอันเป็นการสร้างกรอบเวลาจำกัด เพื่อความชัดเจนและยุติธรรม หากพ้นกำหนดเวลานี้จะถือเป็นอันขาดอายุความทำให้สิทธิเรียกร้องหมดไปตามกฎหมาย ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตน แต่ก็ยังไม่ตัดสิทธิเรียกร้องสำหรับบุคคลหรือนิติบุคคลที่จะร้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขต่อศาลได้

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการรับรองสิทธิครอบครองที่ดินหรือก่อตั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ได้รับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งจะต้องกระทำภายในเก้าสิบวัน นับแต่ได้รู้เหตุที่จะเพิกถอนตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ วรรคสอง^{๑๗} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่การเพิกถอนคำสั่งภายในเก้าสิบวันนับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะเพิกถอนซึ่งอาจรู้หลังจากการออกคำสั่งทางปกครองไปนานมากแล้วย่อมกระทบต่อนิติฐานะของบุคคลที่เกี่ยวข้องอย่างมากจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขได้ ประกอบกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีทะเบียนซึ่งกฎหมายสันนิษฐานว่าผู้มีชื่อในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง สามารถเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เมื่อหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับที่ได้ออกมานานแล้ว และมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนหรือมีการจดทะเบียนภาระผูกพัน ซึ่งหากจะดำเนินการเพิกถอนย่อมกระทบต่อสิทธิของบุคคลผู้อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองทุกกรณี ดังนั้น การไม่เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นผลดีแก่รัฐและประชาชนมากกว่าการกำหนดระยะเวลาชั้นสูงในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยการกำหนดกรอบระยะเวลาชั้นสูงให้บุคคลหรือนิติบุคคลใดแล้วแต่กรณีมีโอกาสขอให้ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนมิได้เมื่อพ้นกำหนด ๓ ปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ กำหนดระยะเวลา ๓ ปี เป็นระยะเวลาชั้นสูงที่เพียงพอสำหรับประชาชนในการร้องขอให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการ หากมีการออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะเกิดผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าของที่ดินและก่อให้เกิดความเสียหายที่รัฐสามารถดำเนินการ

^{๑๗} มาตรา ๔๙วรรคสอง คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

เยียวยาแก้ไขได้ และกรมที่ดินสามารถดำเนินการเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดย “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และน่าจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องบรรลุวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายมาใช้บังคับได้ หากพ้นกำหนดระยะเวลา ๓ ปี ที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว ก็ยังสามารถที่จะเรียกร้องให้มีการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อศาลได้ต่อไป ซึ่งเป็นหลักการที่จะกำหนดการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถดำเนินการได้ภายในกำหนดเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หากพ้นกำหนดดังกล่าวก็เป็นการร้องขอให้เพิกถอนได้ในช่องทางของศาลต่อไป

๕. การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งผ่านการรับหลักการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้วเมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๗ และผ่านการพิจารณาตรวจร่างจากคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๘

“มาตรา ๖๑ เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ แต่ทั้งนี้ ไม่เกินสามปีนับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หากพ้นกำหนดระยะเวลานั้นแล้ว บุคคลหรือผู้ที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือเจ้าของสิทธิในเอกสารสิทธิจะขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขมิได้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข

(๑) อธิบดีหรือรองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมาย สำหรับจังหวัดอื่น ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายตามวรรคสอง อย่างน้อยต้องมีนายอำเภอ ผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ หรือผู้แทนส่วนราชการอื่น หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการด้วยก็ได้

การสอบสวนตามวรรคสามต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขภายในกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ประธานกรรมการได้รับทราบคำสั่ง ในกรณีที่เรื่องใดมีความยุ่งยากซับซ้อนหรือมีขั้นตอนการดำเนินการที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จต่อผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขเพื่อขยายเวลาการสอบสวนออกไปได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขพิจารณาสำนวนการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่อผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขพิจารณาเป็นประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โดนคดีดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโดนคดีดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหายและให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างใดแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

การตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไข ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

๖. บทสรุป

จากการศึกษาสภาพปัญหาของกระบวนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคของการบังคับใช้มาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และสถิติการฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การบังคับใช้บทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีข้อบกพร่องที่ทำให้การบังคับใช้ไม่บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการออกกฎหมายมาใช้บังคับ ประกอบกับการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินส่งผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนและเกิดความเสียหายที่รัฐต้องเยียวยาอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อพิจารณากระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้วไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติในส่วนของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือหลักเกณฑ์และวิธีการในกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือกระบวนการพิจารณาของผู้ออกคำสั่งทางปกครอง มีความรอบคอบและรัดกุมมากพอสมควร หากไม่ดำเนินการแก้ไขโดยการกำหนดระยะเวลาขั้นสูงของการร้องขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ในกฎหมาย และปล่อยระยะเวลาให้เนิ่นนานแล้วมีการดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข จะส่งผลเสียมากกว่าผลดีต่อสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน และต่อรัฐที่ยากต่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อให้คำสั่งทางปกครองในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีความมั่นคงทางสิทธิ

ด้านที่ดิน สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในการใช้ทรัพย์สินเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเอง และช่วยส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในระยะยาวต่อไป จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะกำหนดระยะเวลาขั้นสูงของการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไว้ในกฎหมาย และระยะเวลา ๓ ปีเป็นระยะเวลาที่เหมาะสมของทั้งฝ่ายประชาชนและฝ่ายของรัฐ ประกอบกับการกำหนดระยะเวลาขั้นสูงสำหรับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเป็นหลักที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนได้ว่าสิทธิในที่ดินที่ได้รับมาเป็นสิทธิที่ได้มาโดยชอบธรรมตามกฎหมาย และจะได้รับการคุ้มครอง ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงทันทีทันใด ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstaat) ที่ป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและสร้างเงื่อนไขระยะเวลาให้แก่รัฐให้มีข้อจำกัดที่จะเพิกถอนได้ตามระยะเวลาขั้นสูงที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะในกรณีที่มีเหตุผลตามความจำเป็นสูงสุดตามกฎหมาย โดยจะต้องใช้วิธีการที่ได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) และหนังสือแสดงสิทธิที่ได้รับจากรัฐจะถูกคุ้มครองตามหลักการของความเชื่อโดยสุจริต (Protection of Legitimate Expectation) แม้สิทธิบางอย่างอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนในทางปกครอง แต่ต้องไม่กระทบต่อความเชื่อมั่นโดยสุจริตของประชาชนต่อคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายที่ยังใช้อยู่และประการสำคัญที่สุดคือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ได้รับเป็นสิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้โดยง่าย (Non-derogable Rights) อันเป็นสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ การดำรงชีวิตในสังคมอย่างสมศักดิ์ศรีที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลตามหลักสิทธิมนุษยชน หากพันกำหนดระยะเวลาขั้นสูงดังกล่าวก็หมดหน้าที่และอำนาจของฝ่ายปกครองที่จะดำเนินการเพิกถอนโดยกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลเนื่องจากการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินภายหลังจาก ๓ ปี นับแต่วันที่ได้แจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนไปแล้ว เป็นระยะเวลาที่น่าจะเกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชนและรัฐจนยากแก่การเยียวยาแก้ไขจากฝ่ายปกครองได้

จากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่การเตรียมการและการรับฟังความคิดเห็นผ่านช่องทางหลากหลาย เช่น การรับฟังความคิดเห็นผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของกรมที่ดิน แบบสอบถาม รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางลงพื้นที่ไปรับฟังความคิดเห็นจากเจ้าหน้าที่สำนักงาน ส่วนภูมิภาคทั้ง ๔ ภาค ซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง ผ่านโครงการสัมมนาทางวิชาการรับฟังความคิดเห็นปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จนกระทั่งนำไปสู่การเสนอแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายที่ดิน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาหลักการ ซึ่งในบทความนี้ได้นำเสนอหนึ่งในหลักการของการแก้ไขกฎหมาย คือการใช้หลักการหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะมาเป็นเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกำหนดให้มีการกำหนดกรอบระยะเวลาขั้นสูงสำหรับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือหน่วยงานของผู้ออกคำสั่งทางปกครองในบทบัญญัติมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนี้ เป็นหลักการที่เป็นเหตุผลที่จะสร้างความมั่นคงให้แก่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้เป็นอย่างดีที่จะมีอาจเพิกถอนได้โดยง่าย อันจะส่งผลให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มีมากกว่า ๔๔ ล้านแปลงเกิดความเชื่อมั่นและเป็นภาพลักษณ์ที่ดีแก่องค์กรกรมที่ดิน