



**การศึกษาแนวทางการจัดตั้ง
กองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับ
ความเสียหายจากการปฏิบัติ
หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในภารกิจของกรมที่ดิน**

**นทส. รุ่นที่ 37 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562
กลุ่มที่ 4**



การศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา
ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในภารกิจของกรมที่ดิน

โดย

กลุ่ม 4

1.นายจกิต	สุวราช	นทส. 37.1822
2.นางเบญจา	จันทร์พราหมณ์	นทส. 37.1833
3.นายพรประสิทธิ์	ศรีอุดร	นทส. 37.1837
4.นางสาวภัทรวรรณ	ชมมณี	นทส. 37.1840
5. นางรัชนี	ข้าละม้าย	นทส. 37.1847
6. นายรุ่งอรุณ	ยอดเอี่ยม	นทส. 37.1848
7. นายศรายุธ	ทัดสวน	นทส. 37.1853
8. นายสมบัติ	เรืองงาม	นทส. 37.1857
9.นายอภิชาติ	เดชเพ็ญพันธ์	นทส. 37.1865
10. นายศราวุธ	คะโยธา	นทส. 37.1868
11.นางเมธพร	พยววงศ์	นทส. 37.1870

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูง
วิชา การวิจัยสำหรับนักบริหาร

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

การศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา
ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการกิจของกรมที่ดิน

โดย

กลุ่ม 4

1. นายจنگิต	สุวราช	นทส. 37.1822
2. นางเบญจา	จันทร์พราหมณ์	นทส. 37.1833
3. นายพรประสิทธิ์	ศรีอุดร	นทส. 37.1837
4. นางสาวภัทรวรรณ	ชมมณี	นทส. 37.1840
5. นางรัชนี	ข้าละม้าย	นทส. 37.1847
6. นายรุ่งอรุณ	ยอดเอี่ยม	นทส. 37.1848
7. นายศรายุธ	ทัดสวน	นทส. 37.1853
8. นายสมบัติ	เรืองงาม	นทส. 37.1857
9. นายอภิชาติ	เดชเพ็ญพันธ์	นทส. 37.1865
10. นายศราวุธ	คะโยธา	นทส. 37.1868
11. นางเมธาพร	พยาวงค์	นทส. 37.1870

เอกสารวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูง
วิชา การวิจัยสำหรับนักบริหาร

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

2562

เอกสารวิจัยนี้เป็นเอกสารวิจัยของกองฝึกอบรม กรมที่ดิน การอ้างอิง การคัดลอก การพิมพ์ขึ้นใหม่ทั้งหมด หรือบางส่วนก็จะต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร จากอธิบดีกรมที่ดิน

ข้อความและความคิดเห็นต่าง ๆ ที่ปรากฏในเอกสารนี้เป็นผลการวิจัยของนักศึกษาหลักสูตร นักบริหารงานที่ดินระดับสูง โดยเฉพาะ และไม่จำเป็นต้องถือว่า กองฝึกอบรม กรมที่ดิน มีความเห็นพ้องด้วยเสมอไป

โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
กองฝึกอบรม กรมที่ดิน

บทคัดย่อ

หัวข้อการวิจัย: แนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ผู้เขียน: นักศึกษาหลักสูตรนักบริหารที่ดินระดับสูง รุ่นที่ 37 กลุ่มที่ 4

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็น ข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน หลักการและรูปแบบในการดำเนินการของกองทุนต้นแบบที่มีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน ตลอดจนแนวทางในการจัดตั้งกองทุน ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการที่กรมที่ดินได้กำหนดตัวชี้วัดที่เกี่ยวกับเรื่อง ศึกษาแนวทางการทำประกันภัยความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดพลาดในการโอนที่ดิน เพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ตามข้อเสนอของธนาคารโลกประกอบกับกรมที่ดินรับภาระในการให้บริการแก่ประชาชนจำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเร่งรัดการให้บริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน บางกรณีเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่และกรมที่ดิน ซึ่งจากสถิติคดีความที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2561 กรมที่ดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายโดยได้นำเงินไปวางศาลเป็นจำนวน 80,577,519 บาท ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวเป็นจำนวนเงินที่สูงมากมีผลกระทบกับงบประมาณของกรมที่ดิน ในกรณีที่กรมที่ดินไม่มีงบประมาณสำหรับชำระค่าเสียหายตามคำพิพากษาศาล จะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากได้รับการชดเชยและเยียวยาล่าช้า และเป็นภาระงบประมาณจากกรณีที่ต้องจ่ายดอกเบี้ยที่เพิ่มขึ้น ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเพื่อค้นหาแนวทางการจัดตั้งกองทุน และความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของกรมที่ดินสำหรับการเสนอจัดตั้งกองทุนต่อไปในอนาคต

การวิจัยในครั้งนี้ใช้เทคนิควิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) กลุ่มผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน ประกอบด้วย รองอธิบดี 4 คน หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ผู้อำนวยการ 3 คน ผู้อำนวยการกองคลัง และผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบภายใน ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยศึกษาเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาวิจัยสรุปว่า สภาพปัญหาที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนมากและมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มตัวอย่างมีแนวคิดส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการจัดตั้งกองทุน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฟ้องคดีและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วโดยมีรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนที่เป็นอิสระ มีการกำหนดจำนวนเงินชดเชยและเยียวยาขั้นสูงสุดไว้ กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจน สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนควรมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือหักจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน และเงินบริจาคอื่นๆ รวมทั้งดอกผลจากเงินของกองทุนสำหรับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกองทุนในประเทศไทยและกองทุนในต่างประเทศ พบว่าแต่ละกองทุนจะมีวัตถุประสงค์และรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละกองทุน โดยกำหนดจำนวนเงินที่ชดเชยระยะเวลาและการพิจารณาคำร้องของผู้เสียหาย มีแนวทางการแสวงหาเงินสนับสนุนกองทุนที่หลากหลายช่องทางได้แก่ เงินงบประมาณประจำปี เงินที่หักเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บ รวมถึงเงินรายได้จากหน่วยงานต้นสังกัด และมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องที่ชัดเจน จำนวนเงินที่ชดเชยจะเป็นไปตามข้อบัญญัติของแต่ละกองทุน โดยมีกำหนดเพดานขั้นสูงสุดไว้ มีการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินไต่อย่างชัดเจน ซึ่งผลจากการวิจัยแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินและความเป็นไปได้ถึงแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งนอกจากเงินงบประมาณแล้วยังอาจได้มาจากเงินที่กรมที่ดินหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากการจดทะเบียนทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. 2562 และเงินค่าธรรมเนียมหรือเงินรายได้อื่นอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกรมที่ดินแต่มีข้อจำกัดคือ จะต้องมีความหมายกำหนดให้กรมที่ดินสามารถหักค่าใช้จ่ายได้ ผลจากการศึกษาวิจัยดังกล่าวคณะผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรที่จะได้มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติ และควรกำหนดวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ซึ่งนอกจากจะแก้ไขปัญหาในเรื่องภาระงบประมาณของกรมที่ดินแล้วควรมุ่งเน้นชดเชยและเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนเป็นหลัก สำหรับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตนั้นเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบแล้ว

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน” ในครั้งนี้ คณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณต่อผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม รองอธิบดีกรมที่ดิน รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ นายสุรพล ศรีวิโรจน์ รองอธิบดีกรมที่ดิน นายเปลี่ยน แก้วฤทธิ์ รองอธิบดีกรมที่ดิน นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน นายเสวี จิระเสวี หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน นางพนิตาวดี ปราชนันทร ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย นายวิรัตน์ สายลิ่ม ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ นางศิริเพชร ยอดอุดม ผู้อำนวยการกองคลัง และนางสาวหทัยรัตน์ ชื่นจิตร ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบภายในที่กรุณาให้สัมภาษณ์ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จนทำให้การวิจัยครั้งนี้สำเร็จด้วยดี

ในด้านวิชาการคณะผู้วิจัยขอขอบพระคุณ รศ.ดร.ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพชร ดร.สิริลักษณ์ เทียงธรรม ดร.สุจินดา ประเสริฐและอาจารย์ณัชชามน เปรมปลื้มที่กรุณาให้ความรู้และคำแนะนำในด้านงานวิจัยการศึกษาวิจัยครั้งนี้จะไม่สามารถสำเร็จลงได้โดยสมบูรณ์ หากไม่ได้รับคำปรึกษาและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ภายใต้การดูแลเอาใจใส่เป็นอย่างดีจากอาจารย์ ดร.ตรีทิพ บุญแย้ม

สุดท้ายนี้ ขอขอบพระคุณผู้อำนวยการกองฝึกอบรม และคณะเจ้าหน้าที่สถาบันพัฒนาข้าราชการกรมที่ดิน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนการจัดทำรูปเล่มเอกสารงานวิจัย คณะผู้วิจัยจึงขอขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เข้ารับการศึกษารอบรม
หลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง
รุ่นที่ 37 กลุ่มที่ 4

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญ	(6)
สารบัญตาราง	(8)
สารบัญภาพ	(9)
บทที่	

1 บทนำ

ความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
3. ขอบเขตของการวิจัย	3
4. นิยามศัพท์เฉพาะ	5
5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
6. กรอบแนวคิดในการวิจัย	6

บทที่ 2 เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวความคิดของระบบทอเรนส์	8
2. กรอบคู่มือการขอจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง	14
3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	16
4. การกิจของกรมที่ดินภายใต้แผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ	17
5. กฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง	18
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	20

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3 การดำเนินการวิจัย	31
1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเอกสารที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้	32
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	33
3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล	34
4. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล	35
5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล	35
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	37
ตอนที่ 1 ผลการสัมภาษณ์ของผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน	37
1.1 สถานการณ์และปัญหาที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดี ฯ	38
1.2 ความคิดเห็นของผู้บริหารกรมที่ดินต่อการจัดตั้งกองทุนฯ	42
ตอนที่ 2 ผลการศึกษาจากกองทุนที่เกี่ยวข้อง	47
2.1 ผลการศึกษากองทุนในประเทศไทย	47
2.2 ผลการศึกษากองทุนในต่างประเทศ	55
ตอนที่ 3 แนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา	62
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	73
สรุปผลการวิจัย	73
การอภิปรายผลการวิจัย	76
ข้อเสนอแนะ	81
ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป	82
บรรณานุกรม	83
ภาคผนวก	86

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	38
ตารางที่ 2	39
ตารางที่ 3	42
ตารางที่ 4	51
ตารางที่ 5	57
ตารางที่ 6	63

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย	7

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท 0218/ว 0198 ลงวันที่ 11 มกราคม 2562 เรื่อง การขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561-2562 ที่เกี่ยวข้องกับการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอแผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินการตามข้อเสนอของธนาคารโลก ในระยะกลางและระยะยาวสำหรับรอบการประเมินของธนาคารโลกในรอบต่อไป ซึ่งจะเป็นการรายงานผล Doing Business โดยกรมที่ดินมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง คือ ด้านการจดทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งแผนการขับเคลื่อนในการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจประเด็นหนึ่งที่ต้องดำเนินการคือ ศึกษาแนวทางการทำประกันภัยความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดพลาดในการโอนที่ดิน โดยกรมที่ดินมีภารกิจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ แต่เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ แต่ก่อนดำเนินการให้อธิบดี หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน เมื่อ

คณะกรรมการดำเนินการแล้วเสร็จ ต้องเสนอให้อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ที่อธิบดีมอบหมาย ดำเนินการเพิกถอนแก้ไข ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ซึ่งที่ดิน เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่สำคัญและเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาเศรษฐกิจและความมั่นคง ของประเทศ เมื่อมีการเพิกถอนแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่ได้รับความเสียหายทั้งกรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าของที่ดิน ตลอดจนประชาชนโดยทั่วไป ในปัจจุบันประชาชนมีความ ต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินสูง กรมที่ดินจึงต้องรับภาระหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชน จำนวนมาก ทำให้เจ้าหน้าที่ต้องเร่งรีบให้บริการให้ทันกับความต้องการของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ ขึ้นได้

ในปัจุบันประมาณที่ผ่านมา กรมที่ดินต้องรับภาระชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องมาจากการที่กรมที่ดินแพคดีและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้กรมที่ดินต้องชดใช้ค่า สินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายแต่ละปีเป็นจำนวนมาก โดยนำเงิน งบประมาณที่กรมที่ดินได้รับการจัดสรรสำหรับใช้ในการดำเนินการตามภารกิจหน้าที่ของ กรมที่ดิน ทำให้กรมที่ดินมีเงินไม่เพียงพอใช้จ่ายในการดำเนินงานจากสมมติฐานของปัญหา คณะผู้วิจัยกลุ่ม 4 มีความต้องการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาของกรมที่ดิน กรณีที่กรมที่ดินได้นำ เงินงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำหรับใช้จ่ายใน อำนาจหน้าที่ตามปกติ แต่กรมที่ดินมีความจำเป็นต้องนำเงินงบประมาณดังกล่าวบางส่วน ไปใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งอันถึงที่สุดให้กรมที่ดินแพคดีและให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำพิพากษา ดังกล่าว ส่งผลให้กรมที่ดินประสบปัญหาด้านงบประมาณไม่เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ตามนโยบายของรัฐบาลและตามภารกิจของกรมที่ดิน เนื่องจากกรมที่ดินไม่สามารถตั้ง งบประมาณดังกล่าวนี้ได้ ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้าง สร้างความเสียหายทางด้านความมั่นคงและทางด้านเศรษฐกิจของประเทศ

ฉะนั้น จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น กรมที่ดินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงาน เข้าไปดูแลช่วยเหลือหรือเยียวยาในเบื้องต้น เพื่อให้สอดคล้องเชื่อมโยงกับแผนการ ขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ประกอบกับ คำริของผู้บริหารกรมที่ดิน ที่มีแนวคิดที่จะจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความ

เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ซึ่งยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนดังกล่าวนี้ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงประสงค์ จะทำการศึกษาแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงสภาพปัญหา ความจำเป็น ข้อดี ข้อพึงระวัง ผลกระทบ และแนวทางในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว ซึ่งถือเป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้บริหารของกรมที่ดิน สำหรับใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอจัดตั้งกองทุนต่อไปในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน
2. เพื่อศึกษาข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน
3. เพื่อศึกษาหลักการและรูปแบบในการดำเนินการของกองทุนต้นแบบที่มีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน
4. เพื่อศึกษาแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ขอบเขตของการวิจัย

สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ใช้เทคนิควิจัยเชิงคุณภาพ โดยคณะผู้วิจัยจะใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ร่วมกับการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยกำหนดขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับสภาพปัญหาความจำเป็น ข้อดี ข้อพึงระวังและผลกระทบ ตลอดจนการพิจารณาหลักการและรูปแบบในการจัดตั้งกองทุนต้นแบบอื่นๆ รวมถึงแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

2. ขอบเขตด้านผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

2.1 การจัดเก็บข้อมูลโดยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน ประกอบด้วย

- 2.1.1 รองอธิบดี 4 คน
- 2.1.2 หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน
- 2.1.3 ผู้อำนวยการสำนัก 3 คน
- 2.1.4 ผู้อำนวยการกองคลัง
- 2.1.5 ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบภายในกรมที่ดิน

2.2 การศึกษาเอกสารจากกองทุนต้นแบบ ได้แก่

2.2.1 กองทุนในประเทศไทยที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายคลึงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน จำนวน 2 กองทุน ได้แก่ กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

2.2.2 กองทุนในต่างประเทศมีลักษณะการดำเนินงานคล้ายคลึงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกิจของกรมที่ดิน จำนวน 6 กองทุน ได้แก่ ONTARIO ASSURANCE FUND (รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา), QUEENSLAND ASSURANCE FUND (รัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย), SINGAPORE ASSURANCE FUND (ประเทศสิงคโปร์), NEW SOUTH WALES ASSURANCE FUND (รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย), MALAYSIA ASSURANCE FUND (ประเทศมาเลเซีย อยู่ระหว่างการศึกษา), ALBERTA ASSURANCE FUND (รัฐอัลเบอร์ตา ประเทศแคนาดา)

3. ขอบเขตด้านเวลา

ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ทำการวิจัยและเก็บข้อมูลในช่วงวันที่ 4 มิถุนายน 2562 ถึงวันที่ 28 มิถุนายน 2562 รวมเวลาทั้งสิ้น 25 วัน

นิยามศัพท์เฉพาะ

“กองทุน” หมายถึง เงินหรือทรัพย์สินที่เอามารวมเป็นก้อนเดียวกันเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง

“ชดเชย” หมายความว่า การให้ค่าทดแทน การให้ค่าตอบแทน แก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกรมที่ดิน

“เยียวยา” หมายความว่า การเข้าไปช่วยแก้ไขหรือทำให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกรมที่ดินให้ดีขึ้น

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใดในการปฏิบัติงานตามภารกิจของกรมที่ดิน

“ความรับผิดชอบละเมิด” หมายความว่า การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยผิดกฎหมายต่อบุคคลอื่นจนได้รับความเสียหาย

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ รวมถึงการออกคำสั่ง

“ภารกิจของกรมที่ดิน” หมายความว่า การปฏิบัติภารกิจตามประมวลกฎหมายที่ดิน และภารกิจตามกฎหมายอื่น โดยการรังวัดและทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การจดทะเบียนอาคารชุด การควบคุมช่างรังวัดเอกชน

“การเพิกถอน” หมายความว่า การยกเลิก

“การแก้ไข” หมายความว่า ทำส่วนที่เสียให้คืนด้อย่างเดิม ดัดแปลงให้ดีขึ้น

“คลาดเคลื่อน” หมายความว่า กระทำไปโดยไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงหรือกระทำไปโดยไม่ตรงตามระเบียบคำสั่ง

“ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” หมายความว่า กระทำฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

“เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม” ได้แก่ โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ แบบหมายเลข 3 ใบไต่สวน หนังสือสัญญา บันทึกข้อตกลง คำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (ท.ด.1)

“การจดแจ้งเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดิน” หมายถึง การยกรายการจดทะเบียนที่ได้มีการจดบันทึกไว้ในโฉนดที่ดิน

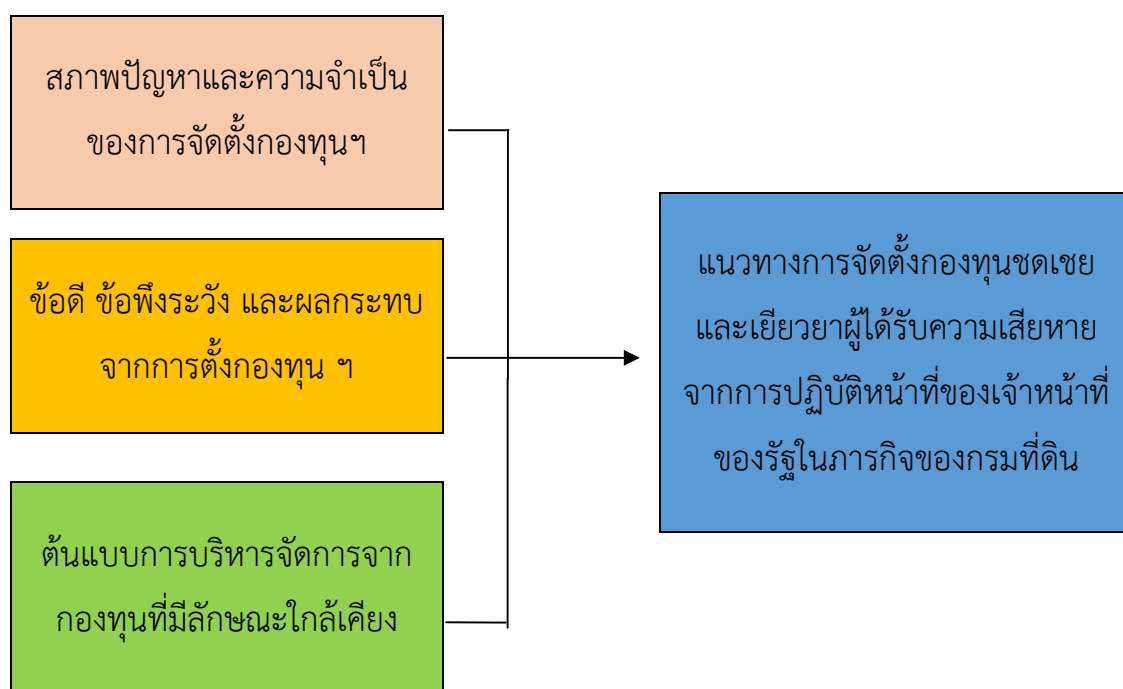
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การศึกษานี้จะทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ปัจจุบันที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประสบปัญหาเรื่องร้องเรียนและนำไปสู่การชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นและประโยชน์ในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดินได้
2. ผลการศึกษาทำให้ทราบข้อดี ข้อพึงระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดิน ซึ่งจะเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาตัดสินใจในการจัดตั้งกองทุนได้
3. ผลการศึกษาจะสะท้อนให้เห็นถึงแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดินในประเด็นเกี่ยวกับนโยบายและรูปแบบของกองทุนชดเชยและเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดิน ที่เป็นไปได้โดยพิจารณาจากกองทุนต้นแบบทั้งในและต่างประเทศ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัย คณะผู้วิจัยทำการศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน โดยมุ่งศึกษาถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน ข้อดี ข้อพึงระวัง และผลกระทบจากการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน รวมทั้งศึกษาด้านแบบการบริหารจัดการจากกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงที่เกิดขึ้นแล้วทั้งในและต่างประเทศจนนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา

ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน
ซึ่งได้กรอบแนวคิดในการวิจัยดังนี้



ภาพที่ 1 แสดงกรอบแนวคิดในการวิจัย

บทที่ 2

เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

คณะผู้วิจัยได้ทำการค้นคว้าข้อมูลจากหลายแหล่งเพื่อจะได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในภารกิจกรมที่ดิน รวมทั้งแนวคิด ตลอดจนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง โดยได้แบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ส่วน ประกอบด้วย

1. แนวความคิดของระบบทอร์เรนส์ (Torrens System)
2. กรอบคู่มือการจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง
3. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
4. ภารกิจของกรมที่ดินภายใต้แผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business)
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
6. พระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. 2562 และระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้อง

โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

แนวความคิดของระบบทอร์เรนส์ (Torrens System)

วสันต์ กิจบำรุง (2558) ได้ให้ข้อมูลโดยสรุปเกี่ยวกับแนวคิดของระบบทอร์เรนส์ ไว้ว่าระบบทอร์เรนส์ (Torrens system) คือระบบการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน (registration of title) ลงในทะเบียนที่ดิน ซึ่งรัฐเป็นผู้จัดทำและรับรองคุ้มครองสิทธิที่จดทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ดิน ระบบนี้เริ่มใช้เป็นครั้งแรกในรัฐเซาท์ออสเตรเลีย ในปี ค.ศ. 1858 โดยมีเซอร์โรเบิร์ต ริชาร์ด ทอร์เรนส์ (Sir Robert Richard Torrens) เป็นผู้มียุทธศาสตร์สำคัญในการผลักดันให้เกิดการจัดทำทะเบียนที่ดินแบบนี้ ซึ่งมีจุดประสงค์หลักเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากวิธีการโอนที่ดินแบบดั้งเดิมตามกฎหมายคอมมอนลอว์

ของประเทศอังกฤษ ระบบนี้ได้แพร่หลายไปทั่วโลก เช่น ทุกรัฐในออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา สิงคโปร์ มาเลเซีย ฟิจิ บางรัฐในสหรัฐอเมริกา ตูนิเซีย หลายประเทศในแอฟริกา อเมริกากลางและทะเลแคริบเบียน ในรูปแบบที่เหมือนต้นแบบมากบ้างน้อยบ้าง ตามความต้องการหรือพื้นฐานด้านกฎหมายและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละประเทศ หรือรัฐที่นำระบบทอร์เรนส์ไปใช้

วิธีการโอนที่ดินก่อนมีระบบทอร์เรนส์

ในการโอนหรือก่อตั้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของ อังกฤษยึดหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนโดยเคร่งครัด ซึ่งหมายความว่าหากคนขาย เป็นเจ้าของจริง แต่ทำสัญญาขายไม่ถูกต้อง เช่นมีการปลอมสัญญาขาย คนซื้อก็ไม่ได้สิทธิ และถ้าคนซื้อทำสัญญาขายให้คนอื่นต่อไป คนซื้อคนหลังก็ไม่ได้สิทธิ โดยไม่คำนึงว่าเขาจะ สุจริตและเสียเงินไปเท่าใดก็ตาม สิ่งที่ทำให้คนซื้อมีความเสี่ยงมากก็คือ ในสมัยแรก ๆ ไม่มี การบังคับให้นำสัญญามาจดทะเบียน (ขึ้นทะเบียน) ใดๆ ทั้งสิ้น การโอนที่ดินเป็นเรื่องที่ คู่สัญญาทำสัญญากันเองถ้าทำถูกต้องก็มีผลตามกฎหมายแล้ว เมื่อทำสัญญากันแล้วก็เก็บ เอกสารต่างๆเกี่ยวกับที่ดินนั้นทั้งหมดไว้กับตัวผู้ซื้อ ซึ่งในการทำสัญญาซื้อขายแต่ละครั้ง มีหลักการว่าเจ้าของที่ดินจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนเองมีสิทธิในที่ดิน โดยการแสดงสัญญา ต่างๆ ที่ทำกันไว้เกี่ยวกับที่ดินของตนย้อนหลังไปจนถึงต้นตอ (root of title) ที่ได้รับมอบ ที่ดินจากกษัตริย์ เอกสารเหล่านี้ทั้งหมดเรียกรวมๆว่า title deeds ซึ่งเอกสารสัญญา แต่ละฉบับเป็นเหมือนข้อๆ หนึ่งของโซ่ที่แสดงความต่อเนื่องของการสืบสิทธิในที่ดิน ต่อๆกันมา จากสมัยกษัตริย์มอบที่ดินให้จนถึงเจ้าของคนปัจจุบัน หากสัญญาช่วงใดทำไม่ ถูกต้องก็จะทำให้การโอนครั้งหลังๆ เสียไปด้วย คนที่ซื้อก็ไม่ได้สิทธิในที่ดิน ทำให้เกิดความ เสียหายและความไม่แน่นอน และมีอีกสิ่งหนึ่งที่ทำให้วิธีการโอนแบบนี้เพิ่มความไม่แน่นอน คือ เปิดโอกาสให้เจ้าของทำสัญญาขายซ้ำหรือทำสัญญาลับๆ ให้คนอื่นครองไว้แทน เพื่อ ไม่ให้เจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ เพราะไม่มีระบบทะเบียนใดๆ ให้คนอื่นได้ตรวจสอบนั่นเอง และปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การเปลี่ยนเจ้าของที่ดิน บางครั้งไม่ใช่เกิดจากการ ทำสัญญา แต่เกิดจากผลของกฎหมาย เช่น การตกทอดทางมรดก เมื่อไม่มีทะเบียนใดๆ แสดงการตกทอดมรดกได้เลย ก็เป็นการยากที่จะบอกว่าใครเป็นเจ้าของที่แท้จริง

เพื่อแก้ไขจุดอ่อนดังกล่าว ต่อมาจึงมีกฎหมายกำหนดว่าถ้าใครนำหนังสือสัญญาโอนหรือก่อตั้งสิทธิเกี่ยวกับที่ดินมาจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ (โดยวิธีปฏิบัติเป็นแค่การนำสัญญามาขึ้นทะเบียนเท่านั้นเพราะไม่มีการตรวจสอบความถูกต้องใดๆ ยื่นมาในสภาพใดก็จดไว้ในสภาพนั้น) จะสามารถใช้สัญญานั้นอ้างต่อศาลว่าได้ทำสัญญาไว้จริง หากใครทำสัญญาแล้วไม่เอาตัวสัญญามาขึ้นทะเบียนไว้ ก็ไม่สามารถใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานในศาลได้ และหากมีการทำสัญญาซ้ำและมีการนำมาจดทะเบียน ใครที่จดก่อนปกติจะถือว่ามิสิทธิดีกว่า แต่วิธีการนี้แม้จดทะเบียนแล้วก็ไม่ได้ทำให้ได้สิทธิโดยตรง แต่จะขึ้นกับว่าตอนทำสัญญาทำถูกต้องหรือไม่ หากทำไม่ถูกต้องสัญญาก็ใช้บังคับไม่ได้ คนซื้อก็ไม่ได้สิทธิและยอมไม่มีสิทธิโอนขายต่อ (ในงานที่ดินเรียกวิธีการจดทะเบียนเอกสารสัญญาแบบนี้ว่า registration of deeds) ดังนั้นโดยพื้นฐานจึงมีความเสี่ยงไม่ต่างกับการโอนแบบเก่าที่ไม่ต้องนำเอกสารสัญญามาจดทะเบียน

ปัญหาข้อกฎหมายเหล่านี้มีผลทำให้การซื้อขายยุ่งยาก เพราะทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายสูงมาก เหตุที่เสียเวลาเพราะคนซื้อต้องตรวจสอบความถูกต้องของการทำสัญญาฉบับย้อนหลังทั้งหมด เป็นการย้อนไปตรวจเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนานมาแล้ว ย่อมไม่มีทางทราบความจริงได้หมด และในการทำสัญญาก็ไม่มีแบบฟอร์มตายตัว สุดแต่ว่าจะเขียนกันเองบางครั้งก็ใช้บังคับได้ บางครั้งก็ใช้บังคับไม่ได้ และไม่รู้ว่าจะลายเซ็นเป็นของคนซื้อคนขายจริงหรือไม่ อาจมีการปลอมแปลงก็ได้ หากมีการตกทอดทางมรดกก็ต้องไปตรวจสอบว่ามีใครเป็นทายาทแท้จริง ถ้ามีพินัยกรรมก็ต้องดูว่ามีผลบังคับหรือไม่ มีคำสั่งของศาลให้ทำหน้าที่ผู้จัดการมรดก (letter of probate) ในกรณีเป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรม และกรณีศาลตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดกในกรณีไม่มีพินัยกรรม มีใครรับโอนกันบ้างและถูกต้องหรือไม่ นอกจากนี้ในการอ้างถึงตัวที่ดินที่ซื้อขาย ก็ไม่มีความแน่นอน เพราะมักจะมีแค่รูปที่ดินทำกันเองแบบหยาบๆ ไม่มีการรังวัดตามหลักวิชาการ บางครั้งมีแค่บรรยายเป็นคำพูดว่าที่ดินทิศใดติดกับอะไรหรือติดกับเจ้าของชื่ออะไร เมื่อซื้อไปแล้วก็พิพาทเรื่องเขตที่ดิน ส่วนเหตุผลที่ทำให้การโอนแบบเก่าเสียเงินมากเกิดจากคนซื้อขายเป็นคนธรรมดา การอ่านสัญญาและการรับฟังข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นเรื่องยาก เมื่อได้ข้อเท็จจริงแล้วก็ไม่รู้จะปรับข้อกฎหมายอย่างไร เพราะระบบกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินมีความซับซ้อนมาก จึงเกิดความไม่มั่นใจ ทุกคนจึงมักต้องจ้างทนายความดำเนินการให้เสมอ ซึ่งทนายความจะเรียกเงินค่าบริการสูงมาก เพราะมีงานต้องตรวจสอบมากและเสียเวลา

มากนั่นเอง และในความเป็นจริงแม้จ้างทนายความแล้ว ก็มีปรากฏอยู่บ่อยๆ ที่มีความผิดพลาดทำให้คนซื้อไม่ได้สิทธิในที่ดินก็มี

ดังนั้น เซอร์โรเบิร์ต ริชาร์ด ทอร์เรนส์ จึงมีความเห็นว่าวิธีการที่ดีที่สุดคือ การจัดทำทะเบียนที่ดินเป็นรายแปลงโดยการออกโฉนดที่ดิน มีการระบุตำแหน่งและขอบเขตที่ดิน เมื่อทำทะเบียนแล้วจะต้องรับรองให้คนที่มิใช่เป็นเจ้าของที่ดินหรือเป็นเจ้าของสิทธิตามที่ระบุไว้ในทะเบียน (โฉนดที่ดิน) มีสิทธิตามนั้นจริงๆ ในกรณีที่มีการโอนขายหรือทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินรายต่อๆ มาทุกครั้ง จะบังคับว่าจะต้องจดทะเบียนสิทธินั้นลงไว้ในทะเบียนการโอนจึงจะมีผลบังคับ ทำเพียงสัญญาตนเองไม่ได้ นอกจากนี้เพื่อให้การพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดินทำได้ง่าย โดยให้ดูจากทะเบียนที่ดินเท่านั้น และไม่ต้องการให้การโอนช่วงหลังขึ้นอยู่กับความถูกต้องของการโอนช่วงก่อนๆ โดยให้อำศัยการดูจากรายการโอนครั้งสุดท้ายเท่านั้น ซึ่งการที่จะทำอย่างนั้นได้มีวิธีเดียว คือกำหนดหลักการสำคัญใหม่ ลบล้างหลักการ “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน” โดยกำหนดว่าในกรณีที่ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนรายต่อๆ มา ได้กระทำการโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน เขาจะได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้ จะเพิกถอนสิทธิของเขาไม่ได้ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง เช่น มีส่วนในการปลอมแปลงฉ้อโกง หลักการนี้ในระบบทอร์เรนส์ เรียกว่า หลักการไม่ให้ลบล้างสิทธิที่จดทะเบียนแล้ว (indefeasibility of title) แต่เป็นที่เห็นได้ชัดว่าหลักการนี้ทำให้เจ้าของเดิมเสียสิทธิในที่ดินและทำให้เสียหาย ดังนั้น ระบบทอร์เรนส์ในหลายๆ ประเทศจึงตั้งกองทุนที่เรียกว่า assurance fund เพื่อไว้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของเดิมที่เสียสิทธิในที่ดินไป หรือในกรณีที่ไม่มีกองทุนดังกล่าว ก็ให้ชดเชยค่าเสียหายจากงบประมาณแผ่นดินแทน และสำหรับประเทศหรือรัฐที่เลือกจะคุ้มครองเจ้าของเดิม และทำการเพิกถอนรายการจดทะเบียนซึ่งจะทำให้ผู้ซื้อที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนต้องเสียหายแล้ว ประเทศเหล่านั้นก็ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เจ้าของเดิมเช่นเดียวกัน

สรุปหลักการสำคัญของระบบทอร์เรนส์

หลักการที่กล่าวถึงนี้เป็นหลักการที่ใช้อยู่ในรัฐส่วนใหญ่ของออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ แต่ประเทศอื่นที่ใช้ระบบทอร์เรนส์ อาจมีหลักการที่แตกต่างกันออกไปบ้าง โดยสามารถสรุปหลักการสำคัญได้ดังนี้

1. การทำทะเบียนที่ดินโดยการออกโฉนดที่ดินเป็นรายแปลงโดยยึดถือที่ดิน (เลขที่ดินในระวางแผนที่) เป็นหลักในการทำทะเบียน ไม่ยึดถือชื่อของคู่สัญญาเป็นหลักในการทำทะเบียน ซึ่งต่างกับระบบการให้อาสาสัญญามาจดทะเบียน (มาลงทะเบียนไว้) ที่เรียกว่าระบบ Registration of deeds ซึ่งยึดถือชื่อคู่สัญญาเป็นหลักในการจัดทำทะเบียน จึงเท่ากับว่าระบบนี้เปลี่ยนวิธีการทำทะเบียนจากการยึดถือตัวบุคคลซึ่งไม่ยั่งยืนถาวร เพราะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของที่ดินเพียงชั่วคราว เป็นการทำทะเบียนโดยยึดถือตัวแปลงที่ดินซึ่งมีความถาวรกว่าตัวบุคคลเป็นหลัก

2. ทะเบียนที่ดินประกอบด้วยโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกให้ รวมถึงเอกสารที่รัฐออกให้ตั้งแต่มอบที่ดินให้ครอบครองเป็นครั้งแรก (Crown grant หรือ grant) หนังสือและเอกสารอื่นๆ ซึ่งเมื่อจดทะเบียนแล้วกฎหมาย ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของทะเบียนที่ดิน ในทะเบียนที่ดินจะระบุว่าที่ดินแปลงนั้นอยู่ที่ใด โดยอ้างอิงจากหลักฐานแผนที่ของสำนักงานที่ดินที่จัดทำขึ้นเพื่อใช้ในการออกโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ และทะเบียนที่ดินจะพยายามแสดงสิทธิที่ผูกพันเกี่ยวกับที่ดินไว้ให้หมดเท่าที่จะทำได้

3. การโอนที่ดินหรือการทำสัญญาใดๆ เกี่ยวกับที่ดินจะมีผลต่อเมื่อมีการจดทะเบียนไว้ให้ปรากฏในทะเบียนที่ดิน (โฉนดที่ดิน) เท่านั้น และใครที่จดทะเบียนสิทธิของตนให้ปรากฏในทะเบียนที่ดินแล้ว ก็จะต้องได้สิทธิตามนั้นตราบเท่าที่ทะเบียนยังคงระบุไว้เช่นนั้น และจะอยู่ภายใต้สิทธิอื่นๆ ก็เฉพาะที่ระบุไว้ในทะเบียนที่ดินโดยชัดแจ้ง หรือมีกฎหมายบัญญัติให้มีผลผูกพันที่ดินนั้นแม้ไม่ได้จดทะเบียนก็ตาม เมื่อผู้ซื้อหรือผู้รับจำนองที่สุจริตและเสียค่าตอบแทนได้จดทะเบียนสิทธิของตนแล้ว แม้ผู้ขายหรือเจ้าของคนก่อนๆ จะได้สิทธินั้นมาโดยไม่ถูกต้อง หรือมีข้อบกพร่องใดๆ ในขั้นตอนการรับโอนช่วงก่อนๆ ก็จะนำข้อบกพร่องนั้นมาอ้าง เพื่อเพิกถอนสิทธิของผู้รับโอนช่วงหลัง ซึ่งเป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนไม่ได้ ระบบนี้จึงเท่ากับยกเลิกหลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน เช่น กรณี A เป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่ง B ขโมยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของ A และปลอมลายมือของ A โอนขายที่ดินให้แก่ C ต่อมา C โอนขายที่ดินให้แก่ D โดย D เป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน กรณีเช่นนี้เมื่อทะเบียนที่ดินแสดงว่า D เป็นเจ้าของที่ดินจากการซื้อ ก็ต้องถือตามทะเบียนที่ดิน จะถือความไม่ถูกต้องในช่วงการโอนระหว่าง A ไปยัง C มาอ้างเพื่อให้เพิกถอนการโอนช่วงของ D ไม่ได้ เพราะระบบทอร์เรนส์ถือว่าการโอน แต่ละช่วงเป็นการจดทะเบียนตัวสิทธิโดยตรงไม่ใช่การจดทะเบียนในเอกสารสัญญา เมื่อจดทะเบียน

แล้วถ้าผู้รับโอนเป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน ผู้รับโอนก็จะได้สิทธิที่มีอาจจะลบล้างได้ หรืออีกนัยหนึ่งการจดทะเบียนที่ผู้รับโอนสุจริตและเสียค่าตอบแทน มีผลเป็นการแก้ไข ข้อบกพร่องที่มีอยู่แต่เดิม ซึ่งวิธีการของระบบทอร์เรนส์ มุ่งให้การซื้อขายทำได้รวดเร็ว กว่าเดิม โดยดูจากทะเบียนที่ดินเท่านั้น ไม่ต้องตรวจสอบสัญญาเดิมว่าทำถูกต้องหรือไม่ เพราะเป็นการยากที่จะล่วงรู้ถึงการดำเนินการช่วงก่อนหน้าทั้งหมด

4. มีการรับประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดินโดยรัฐ หากมีผู้ใดเสียหาย จากการดำเนินการตามระบบทอร์เรนส์ จะต้องได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากกองทุน ประกันความเสียหาย (assurance fund) หรือจากงบประมาณแผ่นดิน เหตุที่มีหลักการนี้ ก็เพื่อให้รับกับหลักการที่ให้ถือว่า ผู้ที่ได้จดทะเบียนสิทธิของตนโดยสุจริตและเสีย ค่าตอบแทนต้องได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้จดทะเบียนคนหลังมากกว่าเจ้าของเดิม ทำให้เจ้าของเดิมเสียสิทธิหรือได้รับความเสียหายได้ (และในระบบทอร์เรนส์เท่านั้นปกติก็จะไม่เพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ผู้ซื้อสุจริตและ เสียค่าตอบแทนด้วย) ซึ่งความผิดพลาดนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการปลอมแปลงหรือฉ้อโกง โดยผู้อื่นหรือจากความผิดพลาดของนายทะเบียนที่ดินเองก็ได้

ความหลากหลายของหลักการในการนำไปใช้เป็นกฎหมาย

ในการนำหลักการของระบบทอร์เรนส์ ไปใช้ในประเทศต่างๆ มักจะมีการดัดแปลง หลักการให้แตกต่างกันออกไปบ้าง ตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละ ประเทศหรือแต่ละรัฐ หลักการที่มีความแตกต่างกันมาก คือ หลักการที่ถือทะเบียนที่ดิน เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิเกี่ยวกับที่ดินโดยเด็ดขาด (conclusive evidence) ผู้ใด จะกล่าวอ้างลบล้างสิทธิที่จดทะเบียนไว้ นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ หลักการ ห้ามลบล้างสิทธิที่ได้จดทะเบียนไว้แล้ว (indefeasibility of title) ขณะนี้มีการนำไปใช้ ในสองลักษณะ คือ แบบ immediate indefeasibility และแบบ deferred indefeasibility

1. แบบ immediate indefeasibility การห้ามลบล้างสิทธิที่จดทะเบียนแล้ว ตามหลักการนี้หมายความว่า เมื่อผู้ใดจดทะเบียนสิทธิของตนโดยสุจริตและ เสียค่าตอบแทน เขาจะได้สิทธิตามที่จดบันทึก โดยไม่คำนึงว่าสัญญาที่นำมาจดทะเบียนนั้น เป็นโมฆะหรือโมฆียะหรือไม่ และไม่คำนึงว่าในการจดทะเบียนนั้นผู้รับโอนได้เข้าทำสัญญากับตัวเจ้าของจริงหรือเป็นตัวปลอม ขอเพียงแต่ว่าผู้จดทะเบียนจะต้องสุจริตและเสียค่าตอบแทน

เป็นสำคัญ เช่น ก เป็นเจ้าของที่ดิน ข ได้ขโมยหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของ ก และทำการปลอมลายมือ ก ไปโอนขายที่ดินต่อไปยัง ค ซึ่งในการทำสัญญาซื้อขายนี้ ค เป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน เมื่อจดทะเบียนซื้อขายแล้ว ค จะได้สิทธิที่ไม่อาจลบล้างได้ ก จะฟ้องขอให้เพิกถอนการซื้อขายไม่ได้ แต่ได้รับค่าเสียหายจากรัฐแทนตัวที่ดิน

2. แบบ deferred indefeasibility การห้ามลบล้างสิทธิที่จดทะเบียนแล้วตามหลักการนี้หมายความว่า เมื่อผู้ใดจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยสุจริตและ เสียค่าตอบแทนแล้ว จะได้สิทธิที่ลบล้างไม่ได้ ก็ต่อเมื่อสัญญาและนิติกรรมนั้นได้ทำการโอนโดยถูกต้องด้วย แต่แม้สัญญาช่วงที่ผู้รับโอนมาเป็นโมฆะ ซึ่งจะทำให้สิทธิของผู้โอนนั้นอาจถูกลบล้างได้ก็ตาม แต่ถ้าผู้รับโอนนั้นโอนที่ดินไปยังผู้อื่นอีกและผู้รับโอนคนหลังเป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทน ผู้รับโอนคนหลังสุดก็จะกลายเป็นผู้ได้สิทธิ ในการศึกษาครั้งนี้ได้ใช้แนวคิดของทอร์เรนส์ในการทำความเข้าใจถึงแนวคิดในการก่อตั้งกองทุนชดเชยเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ในฐานะเป็นผู้ริเริ่มการก่อตั้งกองทุนในลักษณะดังกล่าว อีกทั้งเป็นต้นแบบของกองทุนลักษณะดังกล่าวนี้ในหลายประเทศทั่วโลก

กรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง

กรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนนี้ ให้องค์กรของรัฐบาลที่ประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนสามารถจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน โดยสรุปเป็นกรอบคู่มือจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนของทางราชการได้ ดังนี้

คำจำกัดความ

“ทุนหมุนเวียน” หมายถึง กองทุนหรือทุนหมุนเวียน เงินทุนหรือเงินทุนหมุนเวียนซึ่งเป็นเงินนอกงบประมาณประเภทหนึ่งที่ตั้งตามความจำเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือตามนโยบายของรัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งทุนหมุนเวียนเป็นทุนที่ตั้งขึ้นเพื่อกิจการ ซึ่งอนุญาตให้นำรายรับสมทบทุนไว้ใช้จ่ายได้

ก. หลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

การจัดตั้งทุนหมุนเวียนกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเพื่อประโยชน์เพื่อการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินการตามระเบียบของทางราชการได้ ต้องก่อให้เกิดรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นแหล่งรายรับของทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่ใช่เงินจากงบประมาณของแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว โดยให้นำเงินรายรับนั้น มาสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ข. กระบวนการจัดตั้ง

หน่วยงานของรัฐที่มีความประสงค์จะจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนต้องพิจารณาความจำเป็นตามหลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียนและคำนึงถึงความพร้อมที่จะดำเนินการภายใต้วัตถุประสงค์ของทุนที่ได้จัดตั้งขึ้น โดยกระบวนการจัดตั้งทุนหมุนเวียน แบ่งออกเป็น 3 ส่วน สำคัญ ดังนี้

ส่วนที่ 1 การเสนอขอจัดตั้งทุนหมุนเวียน

1. หน่วยงานของรัฐสามารถขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางที่ 1 เป็นการเสนอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างกฎหมายเฉพาะ (ร่างพระราชบัญญัติ) และแนวทางที่ 2 เป็นการเสนอจัดตั้งทุนหมุนเวียนภายใต้ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2. หน่วยงานรัฐต้องจัดทำข้อมูลรายละเอียดการจัดตั้งทุนหมุนเวียนให้กรมบัญชีกลางตรวจสอบรายละเอียดเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนพิจารณาให้ความเห็น

ส่วนที่ 2 การนำเสนอคณะรัฐมนตรี

1. เมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนพิจารณาให้ความเห็นแล้วให้หน่วยงานของรัฐเสนอร่างกฎหมาย ต่อสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบหลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

2. เมื่อคณะรัฐมนตรีอนุมัติร่างกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดตั้งทุนหมุนเวียน สำนักงานเลขาธิการเลขาธิการรัฐมนตรีจะส่งร่างให้กับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจแก้ร่างก่อนเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ส่วนที่ 3 การดำเนินการหลักจากการจัดตั้งทุนหมุนเวียน

1. เมื่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทุนหมุนเวียนมีผลบังคับใช้ ให้หน่วยงานของรัฐจัดทำร่างระเบียบการบริหารทุนหมุนเวียนเพื่อเสนอให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนถือปฏิบัติ

2. ให้หน่วยงานของรัฐนั้นเปิดบัญชีเงินฝากกองทุนหมุนเวียนกับกระทรวงการคลังโดยได้รับอนุมัติเงินประจำงวดหรือเงินจากแหล่งอื่นๆ ที่กำหนดเป็นรายรับของทุนหมุนเวียนจากสำนักงบประมาณและเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงการคลังต่อไป

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนี้

1. การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- 1.1 เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- 1.2 เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- 1.3 มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- 1.4 ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 1.5 มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 1.6 ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนอง
- 1.7 มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศและ

การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะรับบริการจากรัฐและมีแนวทางในการบริหารจัดการโดยมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนทั้งในระดับประเทศและท้องถิ่น

ภารกิจของกรมที่ดินภายใต้แผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอแผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 (1 ตุลาคม 2561- 30 กันยายน 2562) ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อผลักดันการดำเนินการตามข้อเสนอของธนาคารโลกในระยะกลางและระยะยาวสำหรับรอบการประเมินของธนาคารโลกในรอบต่อไป ซึ่งจะเป็นการรายงานผล Doing Business 2020 โดยมีตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับกรมที่ดินด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินประกอบด้วย

(1) การขยายการเชื่อมโยงข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า จำนวน 460 สำนักงาน

(2) การทับซ้อนข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning Layer) และผังเมืองในพื้นที่ทั่วประเทศไทย โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากกรมโยธาธิการและผังเมือง

(3) ศึกษาแนวทางในการทำประกันภัยความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดพลาดในการโอนที่ดิน

การดำเนินงานปรับปรุงบริการด้านจดทะเบียนทรัพย์สินตามข้อเสนอของผู้เชี่ยวชาญธนาคารโลกของกรมที่ดินประจำปี พ.ศ. 2562 ในระยะสั้น (Short-Term reform recommendations) และระยะกลาง-ระยะยาว (Medium-to long-term reform recommendations) ตามที่กลุ่มพัฒนาระบบบริหารของกรมที่ดินได้สรุปผลการดำเนินการตามรายงานการจัดอันดับความยาก-ง่าย ในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ดังนี้

(1) กรมที่ดินได้ลงนามในบันทึกข้อตกลง (MOU) กับกรมพัฒนาธุรกิจการค้า เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2560 โดยดำเนินการเชื่อมโยงข้อมูล 4 ประเภท คือ ข้อมูล

รายการหนังสือรับรองนิติบุคคลและรายละเอียดวัตถุประสงค์ บัญชีรายชื่อผู้ถือหุ้น หนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับของนิติบุคคล โดยให้บริการตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2560 ปัจจุบันสามารถให้บริการเชื่อมโยงข้อมูลได้ในสำนักงานที่ดินทั่วประเทศแล้ว

(2) กรมที่ดินได้พัฒนาโปรแกรม Lands Maps โดยให้สามารถซ้อนทับข้อมูลผังแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2561 โดยเชื่อมโยงข้อมูลกับสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร และเชื่อมโยงข้อมูลกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ พระนครศรีอยุธยา และอ่างทอง ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2561 ส่วนจังหวัดอื่นๆ อยู่ระหว่างกรมโยธาธิการและผังเมืองตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลก่อนส่งให้กรมที่ดินดำเนินการ

(3) การจัดตั้งกลไกชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากข้อผิดพลาดจากการโอนทรัพย์สินที่ผ่านการรับรองการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ของคู่สัญญาที่เกิดขึ้นโดยสุจริต กรณีเกิดความเสียหายจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่สามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่รับคำขอ หรือจะไปดำเนินการใช้สิทธิ ทางศาลแพ่งหรือศาลปกครองก็ได้ ซึ่งกรมที่ดินได้ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับหลักการ สำคัญ พร้อมทั้งขั้นตอนการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวทางเว็บไซต์ของกรมที่ดิน ขณะนี้กรมที่ดินมีคำสั่ง ที่ 186/2562 แต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนแผนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินของกรมที่ดินเพื่อพิจารณาแนวทางในการทำประกันภัยกรณีความเสียหายจากการจดทะเบียนดังกล่าว

กฎหมายและระเบียบกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องกับการหักค่าใช้จ่ายไว้เป็นเงินรายได้ของกรมที่ดิน

1. พระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 กำหนดให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวง สำหรับการออกหนังสือรับรอง

ทรัพย์สินโดยให้กรมที่ดินหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละห้าของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้
ภายหลังจากหักค่าใช้จ่ายแล้วให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

2. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บอากร
แสตมป์ พ.ศ. 2542 ข้อ 4 เงินที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายสั่งหักออกจาก
ค่าอากรแสตมป์ตามข้อ 26 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับชำระและนำส่ง
ภาษีอากรจากการขายอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2542ให้นำไปใช้จ่ายได้เฉพาะกรณีดังนี้

2.1 รายจ่ายประเภทค่าจ้างชั่วคราว ให้เบิกจ่ายได้ในกรณีที่จำเป็นโดยการ
เห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิอนุโลมตามระเบียบของ
ทางราชการ

2.2 รายจ่ายประเภทค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ให้จ่ายได้เฉพาะกรณีจะพึง
จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่าย

2.3 รายจ่ายประเภทค่าสาธารณูปโภค ให้จ่ายได้เฉพาะกรณีจะพึงจ่ายจากเงิน
งบประมาณรายจ่าย

2.4 รายจ่ายประเภทค่าครุภัณฑ์ ให้จ่ายได้เฉพาะที่จำเป็นแก่การปฏิบัติงาน
และราคาไม่เกินหน่วยละ 200,000 บาท

2.5 รายจ่ายประเภทค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้จ่ายเฉพาะที่จำเป็นแก่การ
ปฏิบัติงาน และราคาไม่เกินครั้งละ 200,000 บาท

2.6 รายจ่ายอื่น ให้จ่ายเฉพาะกรณีที่ต้องจ่ายค่านกรมสรรพากร

ทั้งนี้ แหล่งที่มาของเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บอากรแสตมป์ดังกล่าว อาศัยอำนาจ
ตามความในมาตรา 4 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 ซึ่งแก้ไข
เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 และข้อ 31 แห่งระเบียบ
กระทรวงการคลังว่าด้วยการรับชำระและนำส่งภาษีอากรจากการขายอสังหาริมทรัพย์
พ.ศ. 2542

3. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากร
ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ข้อ 6 การจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษี
อากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นให้ใช้จ่ายได้เฉพาะกรณีที่จะพึงใช้จ่ายได้จากเงิน
งบประมาณรายจ่ายตามประเภทรายจ่ายดังนี้

3.1 ค่าจ้าง ให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างชั่วคราวได้ในกรณีจำเป็น โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ตามอัตราค่าจ้างและวุฒิโดยอนุโลมตามระเบียบของทางราชการ

3.2 ค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ

3.3 รายจ่ายอื่น ให้จ่ายได้เฉพาะที่ต้องจ่ายคืนให้แก่กระทรวงมหาดไทย

ทั้งนี้ แหล่งที่มาของเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นดังกล่าว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 4 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเงินคงคลัง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2495 และข้อ 5 แห่งข้อบังคับกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการทบทวนงานวิจัยในอดีตที่ผ่านมา พบงานวิจัยที่ศึกษาใกล้เคียงกันกับงานวิจัยฉบับนี้ จำแนกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ งานวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้หรือแนวทางในการจัดตั้งกองทุน และงานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาถึงความผิทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และการคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมีเนื้อหาที่สนับสนุนให้นักวิจัยเกิดความรู้ความเข้าใจในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้น่ามากขึ้น ประกอบด้วยเนื้อหาดังนี้

1. งานวิจัยเกี่ยวกับความเป็นไปได้หรือแนวทางในการจัดตั้งกองทุน

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความเป็นไปได้หรือแนวทางในการจัดตั้งกองทุนนั้นพบว่าม้งงานวิจัยอยู่หนึ่งเรื่องที่แสดงถึงเป้าหมายของการศึกษาเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ โดยสุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ (2531) ซึ่งได้ดำเนินการศึกษาเกี่ยวกับปัญหามลพิษจากการดำเนินงานของโรงงานอุตสาหกรรมที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสิ่งแวดล้อมนั้นความสัมพันธ์โดยตรงต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจของประเทศให้เป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ภายใต้แผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 โดยที่รัฐ

มิได้กำหนดนโยบายหรือแนวทางในการคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อม และการเยียวยาประชาชนที่ได้รับเอามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมไว้

ในขณะเดียวกันปรากฏข้อเท็จจริงเกิดขึ้นมาแล้วว่ามีประชาชนได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรมสะสมอยู่ในร่างกายจนเกิดโรคร้ายขึ้นมาแล้ว แต่ประชาชนเหล่านั้นมิได้เรียกร้องสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนจากผู้ที่เป็นต้นเหตุทำให้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญและเสียหายนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเรียกร้องโดยตรงจากผู้ก่อให้เกิดปัญหา เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับให้เรียกร้องได้ หรือจากการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล ซึ่งในกรณีนี้ผู้เสียหายจะพบกับปัญหาและอุปสรรคจากกระบวนการพิจารณาความที่จะทำให้ผู้เสียหายมีโอกาสชนะคดีได้น้อยมาก เนื่องจากตามกฎหมายแล้วภาระหน้าที่ในการนำสืบถึงความสัมพันธ์ระหว่างโรคที่ได้รับจากมลพิษโรงงานอุตสาหกรรม กับสาเหตุที่ทำให้เกิดโรคนั้นตกเป็นของผู้กล่าวอ้างซึ่งเป็นผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้อง

ด้วยเหตุนี้ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ที่จะจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษจึงน่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งคาดหมายว่าคงจะต้องผ่านพ้นช่วงของการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 เสียก่อน เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐมุ่งส่งเสริมอุตสาหกรรมซึ่งยังไม่เหมาะสมนัก เพราะอาจจะเป็นการบั่นทอนความประสงค์ของการลงทุนได้ อย่างไรก็ตามแนวทางของรูปแบบกองทุนทดแทนฯ นี้ ควรจะประกอบด้วย

1. วัตถุประสงค์ของกองทุนทดแทนฯ เพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหายเช่นเดียวกับของญี่ปุ่น และเป็นการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจากการถูกทำลายของโรงงานอุตสาหกรรม

2. การรวบรวมเงินเข้ากองทุนทดแทนฯ แยกเป็น 2 วิธีคือ

2.1 กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมที่จัดตั้งแล้วและได้ดำเนินการแล้วการเรียกเก็บเงินเข้ากองทุนจะทำได้คู่ไปกับการพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตในแต่ละปี

2.2 กรณีที่เป็นโรงงานอุตสาหกรรมใหม่ที่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการให้เรียกเก็บเงินพร้อมกับการพิจารณาใบอนุญาตขอจัดตั้งโรงงาน

3. ขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน ครอบคลุมถึง (1) ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับประชาชนผู้เสียหาย (2) ค่าทำความสะอาดพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรม

4. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุนทดแทนฯ มอบให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ

ผลการศึกษานี้ชี้ให้เห็นแนวทางในการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุน ว่าควรทำการศึกษาถึงสถานการณ์ความจำเป็น วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุน การแสวงหารายได้กองทุน ตลอดจนขอบเขตการทดแทนเยียวยา และหน่วยงานที่ควรจะเป็นผู้กำกับดูแลกองทุน

2. งานวิจัยเกี่ยวกับการศึกษาถึงความผิดพลาดละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐ และการคุ้มครองผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ

จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้องพบงานวิจัยเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครองป้องกัน และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดทางละเมิด: ศึกษาเฉพาะกรณีภารกิจของกรมที่ดินของ จันทราทิพย์ พานาดา และคณะ (2548, หน้า 47 - 56) โดยการศึกษานี้มุ่งเน้นหาสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดทางละเมิดที่เกี่ยวกับงานในภารกิจของกรมที่ดิน และเพื่อหามาตรการคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตแต่ต้องรับผิดทางละเมิดและต้องชดเชยค่าเสียหาย มีสาเหตุเกิดจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. สาเหตุที่เจ้าหน้าที่แต่ต้องรับผิดทางละเมิดและต้องชดเชยค่าเสียหาย โดยปัจจัยภายในเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่เข้าใจกฎระเบียบและขั้นตอนการปฏิบัติงาน และประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติงาน เกิดจากระบบงาน เช่นระเบียบคำสั่งต่างๆ มีมากมายแก่การค้นหาและนำมาใช้ ระเบียบคำสั่งล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ระเบียบปฏิบัติที่ไม่ชัดเจน และภาระหน้าที่ของกรมที่ดินผูกพันอยู่กับสิทธิของประชาชน การลดขั้นตอน และการกำหนดระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน แต่ต้องใช้ความรู้ทางด้านกฎหมายอย่างละเอียด รอบคอบ ซึ่งไม่สัมพันธ์กับการเร่งรัดงานและระยะเวลา ส่วนปัจจัยภายนอกเกิดจากระบบงานในการปฏิบัติภารกิจสนองนโยบายของรัฐ เช่น การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินและเร่งรัดให้บริการประชาชนในภาวะที่ขาดแคลนอัตรากำลัง ทำให้ขาดความละเอียดรอบคอบและเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติงาน หรือเกิดจากหน่วยงานอื่น เช่น การขีดเขตป่าไม้ เขตปฏิรูปที่ดิน ไม่ชัดเจน และหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติงาน หรือว่าเกิดจากผู้มีอิทธิพล สภาวะแวดล้อม และภาวะกดดัน

2. จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต จะรับผิดชอบละเมิดก็ต่อเมื่อจงใจและได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยแยกเป็นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบโดยตรงและรับภาระชดเชยค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไล่เบี้ยต่อในภายหลัง ในกรณีเจ้าหน้าที่มีหลายคนให้แต่ละคนรับผิดชอบในส่วนของตนแยกแตกต่างกันไปโดยคำนึงถึงการกระทำ ตำแหน่งและหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเป็นเกณฑ์ และสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ และครอบครัวสำหรับกรณีที่ติดถือว่าเป็นหน่วยงานรัฐที่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิด พ.ศ. 2539 นี้ ต้องรับผิดชอบในความเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ถ้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะฟ้องกรมที่ดินมิได้ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจ และอยากจะมีมาตรการคุ้มครอง ป้องกันเจ้าหน้าที่อีกทางหนึ่ง ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า ควรที่จะมีมาตรการคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ โดยมีแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะส่วนหนึ่งว่ากรมที่ดินควรจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดี โดยนำรายได้ที่จัดเก็บส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเป็นกองทุน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของมูลนิธิ หรืออาจเป็นกองทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และนำเงินส่วนนี้มาบริการจัดการด้านบุคลากร เช่น การจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติงาน อันเป็นการช่วยเหลือด้านขวัญและสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

สำหรับการศึกษาในแง่มุมเกี่ยวกับการละเมิด ยังพบว่ามีการศึกษาของสุฤทธิ สุกิจจากร (2558) ที่ศึกษาถึงปัญหาความรับผิดชอบของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดแก่เอกชน โดยผลการศึกษาพบว่า ในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการละเมิดต้องรับผิดชอบ

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานไม่ใช่ส่วนตัวแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แต่กลับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำการละเมิดรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบเลย มีเพียงการรับผิดชอบไปก่อนแล้วจึงไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ภายหลัง เนื่องจากต่อให้ตั้งใจเพียงใดก็ยังสามารถตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและต้องรับผิดชอบโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ และหากการกระทำผิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายมาก ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่สูงตามไปด้วย ซึ่งเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้สูงมากนัก แต่การทำงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนสูงมากได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหน้ร่วมทำให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ เพราะหากไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งเป็นลูกหน้ร่วม ให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ภาระการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็จะตกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนที่เหลืออยู่ และหากเจ้าหน้าที่ที่เหลืออยู่ไม่สามารถที่จะชดใช้ได้ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐคนนั้น ให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกราชการไปในที่สุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ขาดความเด็ดขาดในการตัดสินใจและอาจมีแนวโน้มไปในทางที่ไม่ยอมตัดสินใจหรือใช้เวลาสร้างแนวทางเอาตัวรอดเพื่อป้องกันความรับผิดชอบ ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินการของทางราชการต้องล่าช้าออกไป และไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น แนวทางการปฏิบัติตนของเจ้าหน้าที่รัฐให้ได้รับความคุ้มครองจากหน่วยงานของตนเองเป็นธรรมนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 อย่างละเอียดถี่ถ้วนว่ากรณีใดบ้าง หรือใครบ้างจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายนี้ รวมถึงต้องดำเนินการเช่นใดจึงจะได้รับความคุ้มครอง ตลอดจนความหมายของการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

นอกเหนือจากการศึกษาเกี่ยวกับการละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวข้างต้นแล้ว ปรากฏงานวิจัยของสรียา กาฬสินธุ์ (2558) ที่ทำการศึกษาเรื่อง “กฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค : ศึกษาวิจัยเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายของประเทศไทยและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ซึ่งเป็นผลการวิจัยจากการรวบรวมกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคพบว่ากฎหมาย 60 กว่าฉบับ เป็นกฎหมายเชิงป้องกันและปราบปราม

ส่วนอีก 4 ฉบับ มีมาตรการเยียวยา คือ มี “กองทุน” ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 มีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) ผลการมีกฎหมายที่มีมาตรการเยียวยา ทำให้ผู้บริโภคมีช่องทางในการได้รับการเยียวยาเป็นค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ชัดเจนกว่าเดิม และภาครัฐยังคงมีหน้าที่สร้างความตระหนักในสิทธิของผู้บริโภคเพื่อให้สังคมการบริโภคไทยมีความเป็นธรรมและได้รับความเสียหายน้อยที่สุด ผู้บริโภคจึงมีช่องทางเยียวยาความเสียหายของตนได้โดยตรง หรือหากเป็นความเสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์หรือการท่องเที่ยว ก็มีกองทุนเฉพาะเรื่องที่ชดเชยให้ได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีทางแพ่ง

2) กฎหมายที่อยู่ในกำกับดูแลของหน่วยงานส่วนใหญ่นั้นเป็นกฎหมายในลักษณะป้องกันและปราบปราม ไม่มีมาตรการเยียวยาในกฎหมายกำกับดูแลของแต่ละหน่วยงานได้ ทำให้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการช่วยเหลือเยียวยาผู้บริโภคได้โดยแท้จริง ดังนั้น ทางออกของผู้บริโภคคือการร้องเรียนไปยังหน่วยงานหรือการฟ้องคดีด้วยตนเอง

3) มาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อเยียวยาผู้บริโภคซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์และการสัมภาษณ์รับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เห็นว่ามาตรการแก้ไขปัญหาเพื่อเยียวยาผู้บริโภคมีดังนี้

3.1) กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นหน่วยงานกลาง (One Stop Service) เพื่อเป็นหน่วยงานกลางในการให้ข้อมูลและประสานแต่ละหน่วยงานที่คุ้มครองผู้บริโภคและกำหนดมาตรการในการช่วยเหลือผู้บริโภคและเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ผู้บริโภคทราบถึงสิทธิที่ได้รับตลอดจนช่องทางในการขอรับความช่วยเหลือเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น

3.2) การพิจารณาจัดตั้งกองทุน โดยจากการศึกษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้บริโภคข้ามแดน ได้แก่ กรมการท่องเที่ยว มี “กองทุนธุรกิจนำเที่ยว” ภายใต้อำนาจพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2551 ที่จะชดเชยความเสียหายให้กับนักท่องเที่ยวที่ใช้บริการของผู้ประกอบการธุรกิจนำเที่ยว และอีกหน่วยงานหนึ่ง คือ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่มี “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ภายใต้อำนาจ

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2545 เพื่อเยียวยาผู้บริโภครที่ได้รับ ความเสียหายจากการได้รับการบริการทางการแพทย์ ดังนั้น เพื่อพัฒนามาตรการเยียวยาให้แก่ ผู้บริโภคในภาพรวม แนวคิดดังกล่าวอาจนำมาพิจารณาจัดตั้งกองทุนกลางในการชดเชย เยียวยาผู้บริโภคในระดับประเทศต่อไปได้ เช่นเดียวกับประเทศออสเตรเลีย รัฐนิวเซาท์เวลส์ ที่กำหนดการเยียวยาความเสียหายด้านการท่องเที่ยวโดยกองทุนคุ้มครองธุรกิจท่องเที่ยว หรือเขตปกครองพิเศษฮ่องกงที่มีกองทุนชดเชยอุตสาหกรรมท่องเที่ยว

จึงเห็นได้ว่าผลการศึกษาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าการจัดตั้งกองทุนเป็นหนทาง หนึ่งที่สำคัญในฐานะเป็นมาตรการในการเยียวยาผู้บริโภค

ในขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับมุมมองด้านการชดเชยผู้ได้รับความเสียหาย ยังปรากฏอีกหนึ่งเรื่อง ซึ่งเป็นงานวิจัยของหทัยชนก สุมาลี , ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และ จิรบูรณ์ โตสงวน (2553) ภายใต้ชื่อวิจัย “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทองค์กรการ ปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างเสริมสุขภาพ” ซึ่งมุ่งจะหาแนวทางในการส่งเสริมให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพในการสร้างเสริมสุขภาพในพื้นที่ ทำการศึกษาโดย การทบทวนวรรณกรรมในประเทศและต่างประเทศ รวมถึงการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพที่ องค์กรการบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง ซึ่งผลการศึกษาสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการชดเชย ในปัจจุบันที่ใช้กระบวนการทางศาล ไม่อาจเสริมสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ให้บริการ และผู้รับบริการด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นเหตุสุดวิสัยหรือจากความประมาทของ ผู้ให้บริการก็ตาม ส่วนการชดเชยเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 ที่ให้เงินชดเชยโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ถูกผิด สามารถบรรเทาความเดือดร้อน ของผู้เสียหายได้ระดับหนึ่ง ซึ่งครอบคลุมเฉพาะผู้ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า เท่านั้น ไม่ได้ครอบคลุมถึงประชาชนคนไทยทุกคนสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1) การบริการทางการแพทย์เป็นบริการหนึ่งที่มีความเสี่ยงสูงที่จะถูกฟ้องร้อง ทางกฎหมาย ซึ่งการฟ้องร้องนั้น มีทั้งเกิดจากความเข้าใจผิดหรือเกิดจากความพลั้งพลาด ของผู้ให้บริการ โดยความผิดพลาดระหว่างการรักษานั้น นำมาซึ่งความเดือดร้อนของ ครอบครัว ความเจ็บป่วยต่อเนื่อง ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิต และต้องประสบกับความ สูญเสียด้านอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการรักษา การขาดรายได้ การสูญเสียโอกาสในการ ทำงาน การสูญเสียทางจิตใจ และต้องเสียเวลากับกระบวนการทางศาลเป็นเวลานาน หลายปี หากประเทศไทยไม่มีระบบคุ้มครองความเสียหายที่เป็นธรรม โดยเฉพาะ

คนยากจน คนด้อยโอกาสขาดความรู้ ส่วนผู้ให้บริการก็ได้รับความทุกข์เมื่อเกิดความผิดพลาด บางรายถูกฟ้องดำเนินคดี บางรายถูกร้องเรียนด้านจริยธรรมต่อสภาวิชาชีพ เรียกได้ว่าทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการต่างก็ทุกข์เมื่อเกิดเหตุการณ์อันไม่พึงประสงค์ และความศรัทธาต่อระบบการให้บริการด้านสุขภาพก็ลดน้อยถอยลง มีความขัดแย้งรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ กระทรวงสาธารณสุขก็พยายามหาทางออกให้กับความขัดแย้ง ตั้งแต่การตั้งศูนย์สันติวิธี เพื่อทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยระหว่างผู้ให้บริการกับผู้ป่วยหรือญาติที่ได้รับความเสียหาย การจัดอบรมความรู้ด้านกฎหมายแก่แพทย์และบุคลากรสาธารณสุขอื่นๆ อีกทั้งกระทรวงสาธารณสุขมีความพยายามเสนอกฎหมายเพื่อเปลี่ยนหลักการจากการมุ่งพิสูจน์หาตัวคนผิดมาเยียวยาผู้เสียหายในรูปของเงินชดเชย โดยได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2545 มาตรา 41 ซึ่งมีการช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้เสียหายตามมาตรานี้เรื่อยมา แต่เฉพาะผู้ที่ใช้สิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าเท่านั้น ทำให้เกิดแนวคิดที่จะขยายความคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการทางการแพทย์ให้ครอบคลุมคนไทยทุกคนเริ่มเป็นรูปธรรมดังที่ปรากฏใน “ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองความเสียหายจากบริการทางสาธารณสุข พ.ศ.”

2) แนวคิดการชดเชยความเสียหายโดยทั่วไปใช้แนวคิด “การพิสูจน์ถูกผิด” โดยกระบวนการทางศาลตามหลักกฎหมายละเมิด แต่มีข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียหายหรือโจทก์ในการเข้าถึงซึ่งการต่อสู้คดีในชั้นศาล ในระยะหลังมีการพัฒนาแนวคิดการชดเชยความเสียหายทางการแพทย์มาสู่ความรับผิดชอบของผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด โดยออกแบบกระบวนการที่มีใช้ศาล ให้มีอำนาจหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยและวินิจฉัยข้อโต้แย้งให้สามารถยุติลงได้ก่อนถึงชั้นศาลและมีการนำไปใช้ในหลายประเทศ ซึ่งผู้วิจัยได้กรณีศึกษารูปแบบการชดเชยต่างๆ แล้วแบ่งเป็นการชดเชยโดยใช้กระบวนการทางศาล การชดเชยก่อนศาลโดยการประกันร่วมกับกระบวนการศาล และกระบวนการก่อนศาลโดยสวัสดิการสังคมและตัดสินสิทธิการฟ้องศาล

3) แหล่งที่มาของทุนโดยจากการศึกษาที่มาของเงินทุนแบบไม่ต้องพิสูจน์ความผิดในต่างประเทศ เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ มีกองทุนสวัสดิการสังคมในรูปแบบการชดเชยผู้เสียหาย มาจากการจ่ายภาษีสมทบหัก ณ ที่จ่าย และหักจากเงินสมทบอีกจำนวนหนึ่งถ้ารายได้ถึงเพดานที่กำหนด ประเทศสวีเดน มีกองทุนชดเชยผู้เสียหายที่ใช้

หลักการพิสูจน์สาเหตุมากกว่าพิสูจน์ความผิด มาจากภาษีเงินได้ในระดับเขต ประเทศนอร์เวย์ มีระบบชดเชยมาจากการสนับสนุนของรัฐ โรงพยาบาล และเทศบาล

4) ทางเลือกในการออกแบบกองทุนในประเทศไทย มีหลักการดังนี้

4.1) ลักษณะโครงการควรที่จะมีลักษณะคล้ายกับสวัสดิการสังคม

4.2) ความมุ่งหวังของกองทุนควรเพิ่มโอกาสเข้าถึงการชดเชยให้มากขึ้น และรวดเร็ว

4.3) ความสัมพันธ์กับระบบควบคุมวิชาชีพควรแยกจากการควบคุมคุณภาพออกจากการชดเชย

4.4) การใช้อำนาจศาลกรณีที่ไม่รับค่าชดเชยมีสิทธิฟ้องศาล แต่เมื่อรับค่าชดเชยแล้วตัดสิทธิฟ้องศาลตามคดีทางแพ่ง

4.5) ความเสียหายที่ได้รับการคุ้มครอง เบื้องต้นควรครอบคลุมผู้รับบริการในระบบหลักประกันสุขภาพของรัฐทั้งหมด และขยายสู่ผู้รับบริการในสถานพยาบาลของเอกชนในภายหลัง

4.6) เกณฑ์กำหนดความคุ้มครอง มี 5 แบบ คือ กลุ่มการรักษาไม่เป็นไปตามมาตรฐาน และกลุ่มที่หลีกเลี่ยงได้หากรักษาด้วยวิธีอื่น

4.7) การพิสูจน์ความเชื่อมโยงกับสาเหตุ คือต้องสามารถเชื่อมโยงได้ว่าความเสียหายเกี่ยวข้องกับบริการทางการแพทย์

4.8) สิทธิที่จะได้รับการชดเชย เทียบเท่ากับการชดเชยตามกฎหมายละเมิด

4.9) แหล่งการคลัง ให้กองทุนสุขภาพที่ดูแลหลักประกันของผู้มีสิทธิจ่ายแทนสถานพยาบาล

ปัจจุบันระบบการชดเชยความเสียหายของประเทศไทย อยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภค

5) เกณฑ์ความเสียหายที่ให้ความคุ้มครองผู้วิจัยมีข้อเสนอสำหรับประเทศไทย ดังนี้

5.1) ความผิดพลาดของเครื่องมือและยา ประเทศไทยมีกฎหมายอื่นให้ความคุ้มครองเรื่องนี้แล้ว

5.2) กลุ่มการรักษาที่ไม่เป็นมาตรฐาน เห็นควรให้ความคุ้มครอง

5.3) เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงได้ หากรักษาด้วยวิธีอื่น เห็นควรให้ความคุ้มครอง

5.4) เป็นเหตุสุดวิสัยเห็นควรไม่ให้ความคุ้มครอง

5.5) เป็นความเสียหายจากการรักษาเพื่อช่วยชีวิตเห็นควรไม่ให้ความคุ้มครอง เพราะไม่พบเรื่องของการชดเชยในประเทศอื่น

6) การประมาณค่าชดเชยเฉลี่ยต่อรายโดยปัจจัยที่มีผลต่อค่าชดเชยเฉลี่ย ได้แก่ ประเภทความเสียหาย ความรุนแรง

6.1) สัดส่วนความรุนแรงของผู้เสียหายที่ได้รับการชดเชย ระหว่างการบาดเจ็บ พิการ และเสียชีวิต

6.2) การขาดประโยชน์ทำมาหาได้และการชดเชยทายาทค่าไร้อุปการะ เป็นการคำนวณจากการขาดรายได้ของผู้เสียหายโดยใช้รายได้ต่อเดือนจากการสำรวจสถานะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ คือ เฉลี่ยเดือนละ 5,552 บาท หรือ 252 บาทต่อวันทำการ

6.3) จำนวนปีที่คำนวณรายได้ที่ขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในรายบาดเจ็บเรื้อรัง กำหนดไว้ 1 ปี

6.4) จำนวนปีที่คำนวณเพื่อชดเชยทายาทเท่ากับระยะเวลาที่บุตรอายุน้อยที่สุดจะอายุครบ 18 ปี คือ เฉลี่ย 8 ปี ในกรณีที่ไม่มีบุตรแต่มีภรรยาที่ไร้อุปการะ จะกำหนดจำนวนปีที่ชดเชยไว้เฉลี่ย 8 ปี เช่นกัน

7) งานวิจัยดังกล่าว ยังได้เสนอแนะว่าประเทศไทยควรมีหลักการให้มีกองทุนที่มีลักษณะคล้ายกับสวัสดิการสังคม หน่วยบริหารกองทุนควรเป็นองค์กรอิสระที่ไม่มีส่วนได้เสียกับสถานพยาบาลหรือผู้เสียหาย โดยความมุ่งหวังของกองทุนเป็นการเพิ่มโอกาสการเข้าถึงการชดเชยให้มากขึ้นและรวดเร็วมากขึ้น โดยใช้วิธีไม่พิสูจน์ความผิดกรณีที่ไม่ได้รับค่าชดเชยมีสิทธิฟ้องศาล แต่เมื่อได้รับค่าชดเชยแล้วตัดสิทธิฟ้องศาล เพื่อไม่ให้มีการยืดเยื้อและบั่นทอนกำลังใจของผู้ให้บริการ ในด้านแหล่งการคลัง เสนอให้กองทุนที่ดูแลหลักประกันสุขภาพของผู้มีสิทธิจ่ายแทนสถานพยาบาล ส่วนสถานพยาบาลเอกชนให้จ่ายเบี้ยประกันเอง ทั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นสมควรให้มีการสรุปทางเลือกเชิงนโยบาย และชี้ให้เห็นผลดีผลเสียของทางเลือกในการออกแบบการจัดตั้งกองทุน เพื่อให้ประเมินความเป็นไปได้ในทางเลือกและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในระยะยาว ซึ่งจากการศึกษาพบว่าการชดเชยความ

เสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์โดยไม่พิสูจน์ความผิดผ่านกระบวนการที่มีใช้ศาล ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ในหลายประเทศ รูปแบบของแหล่งเงินชดเชยมี 2 แหล่ง คือ

7.1) รายได้จากการเก็บจากผู้ให้บริการหรือกองทุนสุขภาพที่ดูแลสถานพยาบาล ซึ่งผู้ให้บริการในภาครัฐมีแหล่งเงินมาจากภาษีเงินได้ ส่วนผู้ให้บริการเอกชนต้องจ่ายเบี้ยประกันเอง

7.2) ภาษีสมทบจากผู้มีรายได้โดยมีเพดานรายได้ระดับหนึ่งในการคำนวณภาษี และรัฐจ่ายสมทบให้กับผู้ไม่มีรายได้ และอนุญาตให้เรียกเก็บจากผู้ให้บริการทางการแพทย์ทั้งรายบุคคลและองค์กรได้ (รูปแบบของประเทศนิวซีแลนด์) ซึ่งประเทศไทยควรจะเลือกรูปแบบที่อยู่บนแนวคิดชดเชยผู้เสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด ซึ่งจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างผู้รับและผู้ให้บริการได้ จะช่วยเยียวยาความเสียหายได้ครอบคลุมและรวดเร็ว และควรสร้างกระบวนการชดเชยเต็มรูปและตัดสิทธิทางศาลในคดีแพ่ง (ไม่ตัดสิทธิทางศาลถ้าไม่ขอรับเงินชดเชยจากกองทุน)

จึงกล่าวได้ว่าผลการศึกษานี้ก็นำไปสู่แนวคิดของการจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเช่นเดียวกัน โดยเล็งเห็นว่าเป็นหนึ่งในหนทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการละเมิดและการชดเชยเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐได้

บทที่ 3

การดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน” ครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้รูปแบบการวิจัย ดังนี้

1. การวิจัยข้อมูลเอกสาร (documentary research) เป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ดังนี้

1.1 ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนในประเทศไทยที่ดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกันกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

1.2 ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุนในต่างประเทศที่ดำเนินการในลักษณะใกล้เคียงกันกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ทั้งนี้เพื่อถอดบทเรียนแนวคิดการจัดตั้งและรูปแบบการดำเนินงานของกองทุนดังกล่าว

2. การเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (interview) แบบกึ่งมีโครงสร้าง (Semi structured interview) โดยเก็บข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ซึ่งเป็นผู้บริหารกรมที่ดินระดับสูง ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน และผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายและการวางแผนงานของกรมที่ดิน เพื่อที่จะให้ได้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาและความจำเป็น ตลอดจนศึกษา ข้อดี ข้อพึงระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน รวมทั้งกำหนดแนวทางในการจัดตั้งกองทุนฯ

สำหรับวิธีดำเนินการวิจัย จำแนกเป็นหัวข้อดังนี้

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเอกสารที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้
2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
3. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

5. การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

รายละเอียดของแต่ละหัวข้อ ปรากฏดังนี้

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญและเอกสารที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี้

ในการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากแหล่งข้อมูลสำคัญ 2 แหล่ง คือ การวิจัยเอกสารและการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลสำคัญ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร

สำหรับการวิจัยเอกสารจะดำเนินการศึกษาจำแนกเป็นกองทุนที่มีหลักการก่อตั้งกองทุนคล้ายคลึงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินทั้งในประเทศและต่างประเทศ ดังนี้

ก) กองทุนต้นแบบในประเทศไทย ซึ่งจะต้องเป็นกองทุนที่มีหลักการก่อตั้งกองทุนเพื่อชดเชยผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อีกทั้งต้องมีข้อมูลเพียงพอที่สามารถเข้าถึงได้ จำนวน 2 กองทุน ได้แก่

- กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
- กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

ข) กองทุนต้นแบบในต่างประเทศ ซึ่งเป็นกองทุนของหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลงานที่ดินที่มีหลักการก่อตั้งลักษณะเดียวกันกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน จำนวน 6 กองทุน ได้แก่

- ONTARIO ASSURANCE FUND รัฐออนแทรีโอ ประเทศแคนาดา
- Alberta Assurance Fund รัฐอัลเบอร์ตา (Alberta) ประเทศแคนาดา
- QUEENSLAND ASSURANCE FUND รัฐควีนส์แลนด์ ประเทศออสเตรเลีย
- NEW SOUTH WALES ASSURANCE FUND รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

- SINGAPORE ASSURANCE FUND ประเทศสิงคโปร์
- MALAYSIA ASSURANCE FUND ประเทศมาเลเซีย (เป็นกองทุนที่อยู่ระหว่างการศึกษาความเป็นไปได้เช่นเดียวกับประเทศไทย)

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก

ในการสัมภาษณ์เชิงลึกกำหนดผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informants) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ รองอธิบดีกรมที่ดิน และผู้อำนวยการสำนักต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง จำนวน 9 ท่าน ดังนี้

- | | | |
|-----------------------------|---|---|
| 1. นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม | ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน | รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ |
| 2. นายสุรพล ศรีวิโรจน์ | ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน | |
| 3. นายเปี้ยน แก้วฤทธิ์ | ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน | |
| 4. นายณรงค์ สืบตระกูล | ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน | |
| 5. นายเสวี จิระเสวี | ตำแหน่งหัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน | |
| 6. นางพนิตาวดี ปราชนันคร | ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย | |
| 7. นายวิรัตน์ สายลิม | ตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ | |
| 8. นางศิริเพชร ยอดอุดม | ตำแหน่งผู้อำนวยการกองคลัง | |
| 9. นางสาวหทัยรัตน์ ชื่นจิตร | ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบภายใน | |

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ใช้เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงคุณภาพ จำนวน 1 ฉบับ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน โดยมีการกำหนดคำถามไว้ 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของผู้ถูกสัมภาษณ์

ส่วนที่ 2 บทสัมภาษณ์และความคิดเห็น ประกอบด้วยคำถามจำนวน 4 ข้อ ได้แก่

2.1 สภาพการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร

2.2 หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ ท่านเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

2.3 หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินดังกล่าว ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนฯ นี้อย่างไร

2.3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

2.3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

2.3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

2.3.4 ด้านการบริหารจัดการ (รายได้-รายจ่าย/บุคลากร/โครงสร้างกองทุน)

2.3.5 ด้านอื่นๆ (ถ้ามี)

2.4 หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้างและจะส่งผลอย่างไร

การสร้างและตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

แบบสัมภาษณ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นใหม่โดยมีขั้นตอนในการพัฒนาแบบสัมภาษณ์ ดังนี้

1. ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากนั้นนำมากำหนดกรอบแนวคิดที่ใช้ในการวิจัย กำหนดนิยาม และเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสอบถาม

2. สร้างแบบสัมภาษณ์เกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนฯ และตรวจสอบเนื้อหาของแบบสัมภาษณ์ว่าครอบคลุมวัตถุประสงค์หรือไม่ จากนั้นนำไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาตรวจสอบแล้วนำมาปรับปรุงตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษา

3. นำแบบสอบถามที่ปรับปรุงตามคำแนะนำของอาจารย์ที่ปรึกษาให้ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 5 ท่าน ได้แก่ รศ. ดร. ปิ่นกนก วงศ์ปิ่นเพ็ชร, ดร.ตรีทิพ บุญแย้ม, ดร.สุจินดา ประเสริฐ, อาจารย์ณัชชามน เปรมปลื้ม และ ดร.สิริลักษณ์ เทียงธรรม ตรวจสอบความเที่ยงตรงเชิงเนื้อหา (Content validity) จากนั้นปรับปรุงแก้ไขตามคำแนะนำของผู้เชี่ยวชาญอีกครั้ง ก่อนการนำไปใช้ในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญต่อไป

วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

คณะผู้วิจัยดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลมีขั้นตอนดังนี้

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก

1.1 ติดต่อผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อนัดหมายวันที่จะเข้าสัมภาษณ์

1.2 แบ่งหน้าที่ให้แก่สมาชิกในกลุ่มได้ไปดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อความรวดเร็ว

ทันตามกำหนดระยะเวลา

1.3 ดำเนินการสัมภาษณ์ และรวบรวมข้อมูลในการสัมภาษณ์

2. การรวบรวมเอกสารที่ใช้ในการวิจัย

2.1 กำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกกองทุนที่มีหลักการใกล้เคียงกับกองทุน
ชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการกิจของกรมที่ดิน

2.2 เก็บรวบรวมข้อมูลของกองทุนที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว

2.3 บันทึกและจัดระเบียบข้อมูล

วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้ คณะผู้วิจัยได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) โดยพิจารณาเนื้อหาจากการสัมภาษณ์ให้สอดคล้องกับกรอบแนวคิดในการวิจัย รวมทั้งนำข้อมูลที่มีการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนต่างๆภายในประเทศ และต่างประเทศมาวิเคราะห์ ทำให้สามารถกำหนดแนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ ได้

การตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูล

1. การตรวจสอบด้านข้อมูล (Data Triangulation) คือ การตรวจสอบข้อมูลที่มา
จากแหล่งต่างๆ ว่า มีความเหมือนกันหรือไม่

2. การตรวจสอบด้านผู้วิจัย (Investigator Triangulation) คือการตรวจสอบจาก
ผู้วิจัยและผู้เก็บข้อมูลมารวมกันว่า ได้ข้อมูลมีความเหมือนกันหรือไม่ ถ้าการตรวจสอบ
ทั้งหมดพบว่าไม่ทำให้ข้อมูลต่างไปจากเดิมหรือยังคงเป็นไปในทิศทางเดิม แสดงว่าข้อมูล
ดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือได้

3. ด้านวิธีการได้ตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพจากผู้ให้ข้อมูลหลายรายโดยพิจารณาว่าผู้ให้ข้อมูลสำคัญได้ให้ข้อมูลจากการสัมภาษณ์เป็นไปในทิศทางเดียวกันหรือไม่หากบทสัมภาษณ์เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แสดงว่าข้อมูลมีความน่าเชื่อถือได้

ดังนั้น โดยสรุปแล้ว คณะผู้วิจัยได้ใช้วิธีการตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลโดยการสอบข้อมูลสามเส้า (Triangulation) เพื่อให้ผลการศึกษาเชื่อถือได้

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับการวิจัย เรื่อง “แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน” คณะผู้วิจัยได้แบ่งการวิเคราะห์โดยมีรายละเอียดการนำเสนอ ดังนี้

1. ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน
2. ผลการศึกษาจากกองทุนที่เกี่ยวข้องได้แก่

2.1 ผลการศึกษากองทุนในประเทศไทยที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

2.2 ผลการศึกษากองทุนในต่างประเทศที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

3. แนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ผลการศึกษาปรากฏดังนี้

ตอนที่ 1 ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน เรื่องแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินจำนวนทั้งสิ้น 9 ท่าน เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน จำแนกได้ตามหัวข้อดังนี้

1.1 สถานการณ์และปัญหาที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดี อันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากสถานการณ์ปัจจุบันที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดี อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน พบว่า ปัจจุบันกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ประสบกับสถานการณ์การฟ้องร้องจากประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน เป็นจำนวนมาก และมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เป็นผลมาจากปริมาณงานที่เพิ่มสูงขึ้น ปัจจุบัน มีกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายปกครอง และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายปกครองมีช่องว่างให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคำฟ้องได้ จนนำมาสู่ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายได้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือประมาทเลินเล่อ ไม่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และกระบวนการในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวมีระยะเวลา การดำเนินการเป็นเวลานานซึ่งไม่สามารถชดเชยหรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดินได้ ประกอบกับเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามลำพังก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อตนเองและครอบครัว เป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากสถิติที่กรมที่ดินถูกฟ้องเป็นคดีและกรมที่ดินต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนปรากฏตามข้อมูลจากสำนักกฎหมายกรมที่ดิน ดังนี้

ตาราง 1 ปริมาณงานคดีและทุนทรัพย์ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 (ตุลาคม 2560 – กันยายน 2561)

ประเภทคดี	กรณีกรมที่ดินถูกฟ้องคดี		กรณีกรมที่ดินฟ้องคดี	
	ทุนทรัพย์	จำนวนคดี	ทุนทรัพย์	จำนวนคดี
คดีแพ่ง	6,425,414,850.75	1,218	98,536,341.00	80
คดีอาญา	-	349	-	140
คดีปกครอง	20,020,231,356.00	1,836	153,743,904.22	105
รวม	26,445,646,206.75	3,403	252,280,245.22	325

จากตาราง 1 พบว่ากรรมที่ดินถูกฟ้องเป็นคดี ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 มีจำนวน 3,403 คดี มีทุนทรัพย์ 26,445,646,206.75 บาท ส่วนที่กรรมที่ดินเป็นผู้ฟ้องคดี มีจำนวน 325 คดี มีจำนวนทุนทรัพย์ 252,280,245.22 บาท

ในขณะที่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่บุคคลภายนอกฟ้องกรรมที่ดิน และกรรมที่ดินแพคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2561 (ย้อนหลัง 3 ปี) มีจำนวนสูงถึง 80,577,519 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีโดยในปี พ.ศ.2559 จำนวนเงินค่าเสียหายปรากฏเพียง 3,836,394 บาท และสูงขึ้นเป็น 63,138,241 บาท ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 ถือเป็นมูลค่าที่สูงขึ้นกว่า 20 เท่าภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี โดยได้มีการแสดงรายละเอียดของข้อมูลในตารางที่ 2

ตาราง 2 ข้อมูลที่บุคคลภายนอกฟ้องกรรมที่ดินและกรรมที่ดินแพคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ระหว่าง 1 มกราคม 2559 – 31 ธันวาคม 2561)

ลำดับที่	ปี พ.ศ. ที่กรรมที่ดินวางเงินศาล	ทุนทรัพย์ (บาท)	จำนวนเงิน ค่าเสียหาย(วางศาล)
1	2559	116,497,453	3,836,394
2	2560	26,932,105	13,602,884
3	2561	110,400,331	63,138,241
รวม		253,830,221	80,577,519

1.2 ความคิดเห็นของผู้บริหารกรรมที่ดินต่อการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารกรรมที่ดินเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จำแนกเป็นประเด็นสำคัญ 4 ประการ ได้แก่ ด้านหลักการและนโยบาย ด้านรูปแบบของกองทุน ด้านขอบเขตหน้าที่ ด้านการบริหารจัดการ ข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบของการจัดตั้ง

กองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกิจของกรมที่ดินมีรายละเอียดในแต่ละประเด็นดังนี้

ก) ด้านหลักการและนโยบาย

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้บริหารกรมที่ดินโดยส่วนใหญ่เห็นด้วยกับ หลักการและนโยบายในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมองว่าในการจัดตั้งกองทุนจะต้องมีกฎหมายและ หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนมารองรับ ทั้งยังต้องมีการศึกษาข้อมูลการจัดตั้งกองทุน ในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาโครงสร้างและองค์ประกอบของกองทุนที่มีลักษณะ ไกล่เคียงกันให้ชัดเจนเสียก่อน

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว ก็ควรมี วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้สุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง ช่วยเหลือและเยียวยาเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริตไม่ประมาทเลินเล่อร้ายแรง โดยไม่ ครอบคลุมถึงลูกจ้าง และไม่เพียงมีหน้าที่สำหรับการชดเชยและเยียวยา แต่ยังรวมถึงเพื่อ การบริหารจัดการกองทุนและพัฒนากฎหมายที่ดินร่วมด้วยทั้งนี้จะต้องมีหลักการการจ่ายเงิน ชดเชยเยียวยาอย่างเป็นธรรม อีกทั้งมีการบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ เพราะ เป็นกองทุนที่จะมีมูลค่ามหาศาล จึงต้องมีคณะกรรมการดูแลโดยเฉพาะ โดยจะต้อง ดำเนินการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่กำหนด ทั้งนี้ บทบาทของกองทุนควรเข้ามาดูแล ตั้งแต่มีการฟ้องคดีเพื่อป้องกันความเสียหายมากกว่าการตั้งรับคดีแต่เพียงอย่างเดียว

ข) ด้านรูปแบบของกองทุน

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้บริหารกรมที่ดิน โดยส่วนใหญ่เห็นว่า กองทุน ควรศึกษาแนวคิด ของ Sir Robert Richard Torrens มาประกอบการพิจารณารูปแบบ ของกองทุน รูปแบบของกองทุนควรเป็นลักษณะการเยียวยาและช่วยเหลือ หรืออยู่ในรูป ของกองทุนในลักษณะสวัสดิการ กองทุนควรมีการบริหารที่เป็นอิสระจากกรมที่ดิน ลักษณะคล้ายสหกรณ์กรมที่ดิน และควรกำหนดวงเงินชดเชยและเยียวยาในขั้นสูงสุดไว้ โดยใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารกองทุน ในลักษณะผสมภาครัฐและเอกชน มีความ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเน้นความโปร่งใสเป็นสำคัญ โดยดำเนินการตามระเบียบของทางราชการ

ค) ด้านขอบเขตหน้าที่

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้บริหารกรมที่ดิน โดยส่วนใหญ่เห็นว่ากองทุนควรมีการบริหารจัดการในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับประชาชนเป็นหลัก อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกรมที่ดินจนก่อให้เกิดความเสียหาย กรณีที่กรมที่ดินแพคดีและต้องชดใช้เสียหายตามคำพิพากษา การดำเนินการให้อยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้การรับรอง ครอบคลุมการต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่ และกรมที่ดินในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินงานโดยสุจริต มีการกำหนดเงื่อนไขประเภทความเสียหาย วงเงินการชดเชย และงบประมาณการเบิกจ่ายที่ชัดเจน

ง) ด้านการบริหารจัดการและข้อเสนอแนะอื่นๆ

จากการสัมภาษณ์พบว่าผู้บริหารกรมที่ดิน โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารจัดการกองทุนควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแง่ของข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนในเชิงลึก เช่น ผลที่มีต่อความตั้งใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงวงเงินที่เหมาะสม การบริหารจัดการ ควรทำร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำกองทุนผ่านคณะกรรมการที่เป็นกลาง ในการบริหารจัดการ แต่ก็ยังต้องมีตัวแทนจาก กรมที่ดินร่วมอยู่ด้วย โดยเน้นความเป็นกลาง อิสระ และโปร่งใส รายได้ของกองทุน อาจมาจากการหักจากเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน หรือค่าอากรการหักค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ต้องนำส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 5 หรือแม้แต่ดอกผลของเงินกองทุนที่จะเกิดขึ้น การดำเนินงานจะต้องมีแผนการดำเนินงานที่มีความชัดเจน มีการจัดจ้างบุคลากรเป็นพนักงานกองทุน โดยผู้บริหารกรมที่ดิน มีข้อเสนอแนะให้แก้ไขระเบียบกรมที่ดินที่ขัดกับกฎหมายในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแต่ขัดกับกฎหมาย และลดการใช้ดุลยพินิจ การแต่งตั้งทนายความผู้เชี่ยวชาญมาสู้คดี รวมถึงการพิจารณาค่าธรรมเนียมในการจ้างทนายความด้วย และกรมที่ดินสามารถใช้การของบฉุกเฉิน จากกรมบัญชีกลางได้ โดยอาจไม่จำเป็นต้องก่อตั้งกองทุนนี้ขึ้นมา เพียงแต่กระบวนการมีความยุ่งยากและซับซ้อน โดยจะต้องเสนอปลัดกระทรวงและรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ

จ) ข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนฯ

จากการสัมภาษณ์พบว่า ผู้บริหารกรมที่ดิน โดยส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดตั้งกองทุนนี้จะช่วยไม่ให้เกิดเงินงบประมาณกรมที่ดิน ทำให้มีเงินมาใช้ในการ

บริหารงานได้อย่างเต็มที่ การตั้งกองทุนต้องมีวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการ ไม่เพียงแต่ใช้เพื่อการชดเชยค่าเสียหาย แต่ยังรวมถึงใช้เพื่อการพัฒนากรรมที่ดินได้ด้วย เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์ การดำเนินงานที่จำเป็น เป็นต้น กองทุนนี้จะกลายเป็นคู่มือโดยตรงกับผู้เสียหายแทนกรรมที่ดิน ทำให้ลดภาระตรงนี้ไปได้

ข้อควรระวัง ในการจัดตั้งกองทุน ควรออกกฎหมายรองรับที่เหมาะสมการบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพและการกำกับดูแลที่มีความโปร่งใส วัฒนธรรมระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินของกองทุน แหล่งที่มาของรายได้ กองทุนต้องชัดเจนและอธิบายที่มาที่ไปได้ ควรคำนึงถึงความเสมอภาคในการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่และผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาว่า กองทุนนี้ควรดูแลผู้ใดบ้าง กองทุนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยประมาท และประสิทธิภาพลดลงได้ รายได้ของกองทุนที่หักจากบางหน่วยงานอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน

สำหรับผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนนั้น ผู้บริหารกรรมที่ดินเห็นว่าการบริหารกองทุนจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของกรรมที่ดิน หากมีการบริหารจัดการที่ดี จะทำให้ภาพลักษณ์ของกรรมที่ดินดีขึ้น แต่หากบริหารจัดการไม่ดี อาจทำให้ประชาชนเห็นว่ากองทุนนี้ก่อตั้งขึ้นด้วยเจตนาไม่สุจริต และมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เท่านั้น (ผลกระทบทางลบ) เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการทำงานและรักองค์กรมากขึ้น สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนในประเทศและต่างประเทศ หน่วยงานราชการอื่น และประชาชนทั่วไป (ผลกระทบทางบวก)

ทั้งนี้ รายละเอียดดังกล่าวสามารถสรุปข้อมูลตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สรุปความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่มีต่อการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรรมที่ดิน

ประเด็น	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูง
1. ด้านหลักการและนโยบาย	1. การจัดตั้งกองทุนจะต้องมีกฎหมายและ/หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุน 2. ควรมีการศึกษาข้อมูลการจัดตั้งกองทุนในประเทศและต่างประเทศ โดยศึกษาโครงสร้างและองค์ประกอบของ

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูง
	กองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน 3. กองทุนควรจัดตั้งขึ้นโดยวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้ สุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยสุจริต ไม่ประมาทเลินเล่อ ร้ายแรง อีกทั้งไม่ครอบคลุมถึงลูกจ้าง 4. เป็นกองทุนที่ไม่เพียงมีหน้าที่สำหรับการชดเชยเยียวยา แต่ยังรวมถึงเพื่อการบริหารจัดการกองทุนและพัฒนา กรมที่ดินร่วมด้วย 5. เป็นกองทุนที่มีหลักการการจ่ายเงินชดเชยเยียวยาอย่าง เป็นธรรม อีกทั้งมีการบริหารจัดการกองทุนที่มี ประสิทธิภาพ เพราะเป็นกองทุนที่จะมีมูลค่ามหาศาล จึงต้องมีคณะกรรมการดูแลโดยเฉพาะ 6. การดำเนินการกองทุนจะต้องเป็นไปตามระเบียบของ กระทรวงการคลัง 7. บทบาทของกองทุนควรเข้ามาดูแลตั้งแต่มีการฟ้องคดี เพื่อป้องกันความเสียหาย
2. ด้านรูปแบบของกองทุน	1. กองทุนควรศึกษาแนวคิดของ Sir Torrance มา ประกอบการพิจารณารูปแบบของกองทุน 2. รูปแบบของกองทุนควรเป็นลักษณะการเยียวยาและ ช่วยเหลือ หรืออยู่ในรูปของกองทุนในลักษณะสวัสดิการ 3. กองทุนควรมีการบริหารที่เป็นอิสระจากกรมที่ดิน ลักษณะคล้ายสหกรณ์กรมที่ดิน 4. ควรกำหนดวงเงินชดเชยและเยียวยาในขั้นสูงสุดไว้ 5. กองทุนควรใช้รูปแบบคณะกรรมการบริหารกองทุน ใน ลักษณะผสมภาครัฐและเอกชน 6. รูปแบบของกองทุนมีความสอดคล้องกับพระราช

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูง
3. ด้านขอบเขตหน้าที่	กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี และเน้นความโปร่งใสเป็นสำคัญ
	7. สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงการคลัง
	1. บริหารจัดการในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับกรมที่ดินเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ในการกิจของกรมที่ดินกรณีแพคดีต้องชดใช้ตามคำพิพากษา
	2. ดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้การรับรอง
4.ด้านการบริหารจัดการ	3. ครอบคลุมการต่อสู้คดีของเจ้าหน้าที่และกรมที่ดิน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ดำเนินงานโดยสุจริต
	4. มีการกำหนดเงื่อนไข ประเภความเสียหาย วงเงินการชดเชย และงบประมาณการเบิกจ่ายที่ชัดเจน
	1. ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในแง่ของผลดี ผลเสีย ผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนในเชิงลึก เช่น ผลที่มีต่อความตั้งใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ รวมถึงวงเงินที่เหมาะสม
	2. การบริหารจัดการควรทำร่วมระหว่างรัฐและเอกชน โดยมีเจ้าหน้าที่ประจำกองทุนผ่านคณะกรรมการที่เป็นกลางในการบริหารจัดการ แต่ก็ยังต้องมีตัวแทนจากกรมที่ดินร่วมอยู่ด้วยโดยเน้นความเป็นกลาง อิสระและโปร่งใส
	3. การเบิกจ่ายควรพิจารณาในประเด็น
	3.1 รายได้: อาจมาจากการหักเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหรือค่าอากร การหักค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ที่ต้องนำส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ 5 หรือแม้แต่ดอกผลของ

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูง
	เงินกองทุนที่จะเกิดขึ้น
	4. การดำเนินงานจะต้องมีแผนการดำเนินงานที่มีความชัดเจน
	5. มีการจัดจ้างบุคลากรเป็นพนักงานกองทุน
5. ข้อเสนอแนะอื่นๆ	1. ควรแก้ไขระเบียบกรมที่ดิน ที่ขัดกับกฎหมายในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบแต่ขัดกับกฎหมาย และลดการใช้ดุลยพินิจ
	2. การแต่งตั้งทนายความผู้เชี่ยวชาญมาสู้คดี รวมถึงการพิจารณาค่าธรรมเนียมในการจ้างทนายผู้เชี่ยวชาญด้วย ทั้งนี้รวมถึงการมีกระบวนการต่อสู้คดีที่เข้มแข็ง
	3. กรมที่ดินสามารถใช้การของบอุกเงินจากกรมบัญชีกลางได้ โดยอาจไม่จำเป็นต้องก่อตั้งกองทุนนี้ขึ้นมา เพียงแต่กระบวนการมีความยุ่งยากและซับซ้อน โดยจะต้องเสนอปลัดกระทรวงและรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ
6. ข้อดีของการจัดตั้งกองทุนฯ	1. การจัดตั้งกองทุนนี้จะช่วยไม่ให้กระทบเงินงบประมาณของกรมที่ดิน ทำให้มีเงินมาใช้ในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่
	2. การตั้งวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ดีจะช่วยสนับสนุนการบริหารจัดการไม่เพียงแต่ใช้เพื่อการชดเชยค่าเสียหาย แต่ยังรวมถึงใช้เพื่อการพัฒนากรมที่ดินได้ด้วย เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์การดำเนินงานที่จำเป็น เป็นต้น
	3. กองทุนนี้จะกลายเป็นคู่มือโดยตรงกับผู้เสียหายแทนกรมที่ดิน ทำให้ลดภาระตรงนี้ไปได้
7. ข้อควรระวังในการจัดตั้งกองทุนฯ	1. การออกกฎหมายรับรองที่เหมาะสม
	2. การบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ และการกำกับดูแลที่มีความโปร่งใส

ตารางที่ 3 (ต่อ)

ประเด็น	ความเห็นของผู้บริหารระดับสูง
	3. ความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินของกองทุน 4. ความรอบคอบในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากการร้องเรียนและข้อกฎหมาย 5. แหล่งที่มาของรายได้กองทุนต้องชัดเจนและอธิบายที่มาที่ไปได้ 6. การคำนึงถึงความเสมอภาคในการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่และผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาว่ากองทุนฯ นี้ควรดูแลผู้ใดบ้าง 7. กองทุนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยประมาท และประสิทธิภาพลดลงได้ 8. รายได้ของกองทุนที่หักคืนจากบางหน่วยงาน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน
8. ผลกระทบของการจัดตั้งกองทุนฯ	1. การบริหารกองทุนจะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของกรมที่ดิน หากมีการบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ภาพลักษณ์ของกรมที่ดินนั้นดีไปด้วย แต่หากบริหารจัดการไม่ดีอาจทำให้ประชาชนเห็นว่ากองทุนนี้ก่อตั้งขึ้นด้วยเจตนาไม่สุจริต และมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เท่านั้น (ผลกระทบทางลบ) 2. เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการทำงานและรักองค์กรมากขึ้น(ผลกระทบทางบวก) 3. สร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุนในประเทศต่างประเทศ หน่วยราชการอื่น และประชาชนทั่วไป

ตอนที่ 2 ผลการศึกษาจากกองทุนที่เกี่ยวข้อง

สำหรับผลการศึกษาจากกองทุนที่เกี่ยวข้องที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน โดยพิจารณาข้อมูลถึงหลักการในการก่อตั้งกองทุน รูปแบบของกองทุน ตลอดจนการบริหารกองทุนต้นแบบทั้งในและต่างประเทศ ซึ่งมีเนื้อหาปรากฏดังนี้

2.1 ผลการศึกษากองทุนในประเทศไทยที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

สำหรับกองทุนต้นแบบในประเทศไทยนั้น พบว่ามีกองทุนต้นแบบสองกองทุนที่มีลักษณะการดำเนินงานของกองทุนที่มุ่งเน้นชดเชยเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม และกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข สำหรับรายละเอียดปรากฏดังนี้

ก) กองทุนยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

เดิมกระทรวงยุติธรรม โดยกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้นครั้งแรกตามระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 โดยได้รับการสนับสนุนเงินประมาณครั้งแรกตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2549 เพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นไปด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมและต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวโดยได้มีการประกาศใช้ระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2543 เพื่อดำเนินการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่ารัฐจะต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ โดยให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ประชาชน สรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักการจัดตั้งกองทุน รูปแบบการหารายได้ และการบริหารจัดการกองทุน ดังนี้ (ระเบียบกองทุนยุติธรรม, 2543, หน้า 1- 9, พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม, 2558, หน้า 1-11)

1. หลักการจัดตั้งกองทุน

1.1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้ออกระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2549 ให้มีการจัดตั้งกองทุนยุติธรรมขึ้น ต่อมายกเลิกระเบียบดังกล่าวและได้ออกเป็นระเบียบกระทรวงยุติธรรม ว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2543

1.2 จัดตั้งกองทุนฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการขอรับการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม การสนับสนุนเงินหรือค่าตอบแทนทนายความหรือผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้เชี่ยวชาญ เฉพาะด้านหรือกระบวนการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานนั้น ประธานกรรมการบริหารกองทุนได้ออกเป็นระเบียบของคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรม

1.3 ต่อมากระทรวงยุติธรรมได้ผลักดันออกเป็นพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 เนื่องจากกองทุนยุติธรรมที่จัดตั้งและดำเนินงานภายใต้ระเบียบกระทรวงยุติธรรมดังกล่าว ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือผู้ยากไร้ในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากงบประมาณที่มาจากรัฐฝ่ายเดียวมีจำกัด จำต้องอาศัยเงินสมทบจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระบวนการยุติธรรมโดยมาตรา 5 กำหนดให้มีกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวง เรียกว่า “กองทุนยุติธรรม” มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการกองทุนและทำให้มีสถานะทางกฎหมายในการดำเนินการต่างๆ โดยเฉพาะการรับช่วงสิทธิทางแพ่งจากผู้เสียหายหรือจำเลยที่กองทุนให้ความช่วยเหลือ เป็นแหล่งเงินทุนให้ผู้ยากไร้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเป็นแหล่งเงินทุนให้กับรัฐในการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญามีสำนักงานกองทุนยุติธรรมทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ โดยกองทุนฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในด้านต่างๆ ดังนี้

1.3.1 การช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินคดี (กฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี หรือการบังคับคดี)

1.3.2 การขอลดปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย

1.3.3 การช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน

1.3.4 การให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

1.3.5 การดำเนินงานหรือการบริหารกองทุน และกิจการอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับการจัดกิจการของกองทุน

2. รูปแบบการหารายได้

2.1 เงินอุดหนุนที่ได้รับจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน

2.3 เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด

2.4 ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

2.5 เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีผิดสัญญาประกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค่าธรรมเนียมศาลประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าปรับตามคำพิพากษาในคดีอาญา ในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของเงินเฉพาะส่วนที่นำส่งคลัง โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

3. การบริหารจัดการกองทุน

3.1 ให้มี “คณะกรรมการกองทุนยุติธรรม” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นประธานกรรมการ รองปลัดกระทรวงยุติธรรม เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสภานายความ และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน โดยมีรองปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ได้รับมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

3.2 คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.2.1 กำหนดนโยบาย แผนงาน และแนวทางการดำเนินงานของกองทุน

3.2.2 ออกระเบียบต่าง ๆ

3.2.3 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

3.2.4 กำกับ ดูแล ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานให้เป็นไปตาม
วัตถุประสงค์ของกองทุน

3.2.5 พิจารณาให้ความเห็นชอบรายงานประจำปี

3.2.6 ออกประกาศเกี่ยวกับการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์
ของกองทุน

3.2.7 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

ข) กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข

กองทุนนี้จัดตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติ
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2548 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับ
ความเสียหายจากการให้บริการทางสาธารณสุขในกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ สูญเสีย
อวัยวะหรือพิการ และเจ็บป่วยหรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง โดยสรุปสาระสำคัญเกี่ยวกับ
หลักการในการจัดตั้งกองทุน รูปแบบการหารายได้และการบริหารจัดการกองทุน ดังนี้
(พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, 2545, หน้า 18 - 19)

1. หลักการจัดตั้งกองทุน

จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ พ.ศ. 2548 มาตรา 38
กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นในสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เรียกว่า “กองทุน
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุน และส่งเสริมการ
จัดบริการสาธารณสุข และเพื่อส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้
ทั่วถึงและมีประสิทธิภาพโดยให้จ่ายเงินจากกองทุนในกรณีเสียชีวิตหรือทุพพลภาพ
สูญเสียอวัยวะหรือพิการ และเจ็บป่วยหรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง

2. รูปแบบการหารายได้

2.1 เงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2.2 เงินที่ได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.3 เงินที่ได้รับจากการดำเนินการให้บริการสาธารณสุข

2.4 เงินค่าปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

2.5 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน

2.6 ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

2.7 เงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่กองทุนได้รับมาในกิจการกองทุน

2.8 เงินสมทบอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

3. การบริหารจัดการกองทุน

ให้ “คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานและการบริหารจัดการกองทุน หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจ่ายเงินเบื้องต้นกรณี ได้รับความเสียหายจากการให้บริการ

รายละเอียดของกองทุนยุติธรรมและกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดังกล่าว สามารถสรุปข้อมูลตามที่แสดงในตารางที่ 4

ตารางที่ 4 สรุปผลการศึกษากองทุนในประเทศไทยที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ประเด็นการศึกษา	รูปแบบกองทุน “กองทุนยุติธรรม” กระทรวงยุติธรรม	รูปแบบกองทุน “กองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ” กระทรวงสาธารณสุข
1. เหตุการณ์ที่จะให้การชดเชย	1. กรณีการขอลอยตัวชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือจำเลย 2. ค่าจ้างทนายความในการดำเนินคดี 3. เงินช่วยเหลือผู้ถูกละเมิดหรือได้ผลกระทบสิทธิมนุษยชน 4. การให้ความรู้ทางด้านกฎหมายแก่ประชาชน	- ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายในกรณีเสียชีวิต หรือทุพพลภาพ สูญเสียอวัยวะหรือพิการ และเจ็บป่วยหรือบาดเจ็บหรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง
2. จำนวนเงินที่ชดเชย	- ไม่เกิน 500,000 บาท ต่อ	1. กรณีเสียชีวิตหรือ

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	รูปแบบกองทุน “กองทุนยุติธรรม” กระทรวงยุติธรรม	รูปแบบกองทุน “กองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ” กระทรวงสาธารณสุข
	ราย ในทุกกรณี	ทุพพลภาพจ่ายไม่เกิน 80,000 บาท 2. กรณีสูญเสียอวัยวะ หรือพิการ จ่ายไม่เกิน 50,000 บาท 3. กรณีบาดเจ็บหรือ เจ็บป่วยต่อเนื่องจ่ายไม่ เกิน 20,000 บาท
3. ระยะเวลา (คดี)	- ยื่นได้ตลอดระยะเวลาที่ เกิดเหตุเสียหาย	- ผู้เสียหายยื่นคำร้อง ภายใน 90 วันนับแต่ วันที่ได้รับความเสียหาย หรือวันที่ทราบความ เสียหาย
4. ขั้นตอนการขอ ดำเนินการชดเชย	1. ผู้เสียหายยื่นคำขอความ ช่วยเหลือ 2. เจ้าหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจ 3. คณะอนุกรรมการกองทุน พิจารณาอนุมัติ ภายใน 21 วันนับแต่วันที่ผู้เสียหายยื่น คำขอ 4. ดำเนินการจ่ายเงินและทำ สัญญา 5. การควบคุมและติดตาม	1. ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอ ที่สำนักงาน หลักประกันสุขภาพฯ 2. คณะกรรมการวินิจฉัย ภายใน 60 วันนับแต่วัน ได้รับคำร้องของ ผู้เสียหาย

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	รูปแบบกองทุน “กองทุนยุติธรรม” กระทรวงยุติธรรม	รูปแบบกองทุน “กองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ” กระทรวงสาธารณสุข
5. แหล่งเงินที่ได้มาของ กองทุน	1. เงินอุดหนุนที่ได้รับจาก รัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจาก งบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2. เงินหรือทรัพย์สินที่มี ผู้บริจาคให้แก่กองทุน 3. เงินหรือทรัพย์สินอื่นใดที่ กองทุนได้รับไม่ว่ากรณีใด 4. ดอกผลของเงินหรือ ทรัพย์สินของกองทุน 5. เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีผิด สัญญาประกันเงิน ค่าธรรมเนียมศาล ค่าปรับ ตามคำพิพากษาอัตราไม่เกิน ร้อยละ 5 ของเงินที่ส่งคลัง	1. เงินที่ได้รับจาก งบประมาณรายจ่าย ประจำปี 2. เงินที่ได้รับจากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ 3. เงินที่ได้รับจากการ ดำเนินการให้บริการ สาธารณสุข 4. เงินค่าปรับทางปกครอง ตาม พ.ร.บ.นี้ 5. เงินหรือทรัพย์สินที่มี ผู้บริจาคหรือมอบให้ กองทุน 6. ดอกผลหรือ ผลประโยชน์ที่เกิดจาก เงินหรือทรัพย์สินของ กองทุน 7. เงินหรือทรัพย์สินใด ๆ ที่กองทุนได้รับมาใน กิจการกองทุน 8. เงินสมทบอื่น ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

ตารางที่ 4 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	รูปแบบกองทุน “กองทุนยุติธรรม” กระทรวงยุติธรรม	รูปแบบกองทุน “กองทุนหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ” กระทรวงสาธารณสุข
6. กฎหมาย พ.ร.บ. คุ้มครอง หลักการ และเหตุผล	- มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. 2558 - หลักการและเหตุผล 1. เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการช่วยเหลือประชาชนในการเดินคดี การขอปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย การอุทธรณ์คดี สิทธิมนุษยชน และการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน 2. เพื่อให้มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน 3. เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างทั่วถึงเสมอภาค และเป็นธรรม	- มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2548 - หลักการและเหตุผล 1. เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสนับสนุน และส่งเสริมการบริการสาธารณสุข 2. เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

จากตารางที่ 4 พบว่ากองทุนที่มีผลการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินในประเทศ จะมีรูปแบบของเหตุการณ์ที่ได้รับการชดเชยจากกองทุนใกล้เคียงกัน นั่นคือให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการกำหนดเกณฑ์สูงสุดของจำนวนเงินที่ชดเชยไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องของผู้เสียหาย และมีแนวทางในการแสวงหาเงินสนับสนุนกองทุนที่หลากหลายช่องทาง ได้แก่ เงินอุดหนุนซึ่งเป็นงบประมาณประจำปี เงินจากการบริจาค ดอกผลหรือประโยชน์ของกองทุน รวมไปถึงเงินรายได้จากหน่วยงานต้นสังกัด และการรับเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ระยะเวลาในการยื่นคำร้อง มีทั้งการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน

2.2 ผลการศึกษากองทุนในต่างประเทศที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มีการศึกษาข้อมูลของกองทุนกองทุนในต่างประเทศที่มีลักษณะการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ซึ่งพบว่าแนวคิดหลักในการจัดตั้งกองทุนในลักษณะนี้ เป็นแนวคิดของเซอร์โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ (Sir. Robert Torrens) ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ได้แก่

1. การทำทะเบียนที่ดิน (การออกโฉนดที่ดิน) เป็นการออกเฉพาะราย โดยยึดแปลงที่ดิน (เลขที่ดินในระวางแผนที่ดิน) เป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน โดยไม่ใช่ชื่อคู่สัญญาเป็นหลักในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งต่างกับการให้เอาสัญญามาจดทะเบียนที่เรียกว่าระบบ Registration of deeds ซึ่งยึดถือคู่สัญญาเป็นหลักในการจัดทำทะเบียน จึงเท่ากับว่าระบบนี้เป็นวิธีการออกโฉนดจากการยึดตัวบุคคลซึ่งไม่จริงจังยั่งยืน เพราะบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นเจ้าของเพียงชั่วคราว เป็นการออกโฉนดโดยยึดถือตัวแปลงที่ดินซึ่งมีความถาวรกว่าตัวบุคคลเป็นหลัก

2. ทะเบียนที่ดิน ประกอบด้วยโฉนดที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินที่เจ้าหน้าที่ออกให้ (ในปัจจุบันอยู่ในรูปข้อมูลในคอมพิวเตอร์) รวมถึงเอกสารสิทธิที่รัฐออกให้ตั้งแต่ครอบครองที่ดินเป็นครั้งแรก (เรียกว่า Crown grant หรือเรียกสั้นๆ ว่า grant) ซึ่งเมื่อจดทะเบียนตามกฎหมายแล้ว ให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของทะเบียนที่ดิน โดยในทะเบียนที่ดินจะระบุว่าที่ดินแปลงนี้อยู่ที่ใด โดยอ้างอิงจากหลักฐานแผนที่ของสำนักงานที่ดินที่จัดทำขึ้น เพื่อใช้ในการ

ออกโฉนดที่ดินโดยเฉพาะ โดยทะเบียนที่ดินจะพยายามแสดงสิทธิที่ผูกพันเกี่ยวกับที่ดินไว้ทั้งหมด (แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยปรากฏว่ามีประเทศใดทำได้ครบถ้วนเลย)

3. การโอนที่ดิน หรือการทำสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน จะมีผลต่อเมื่อมีการจดทะเบียนไว้ให้ปรากฏในโฉนดที่ดินเท่านั้น และใครที่จะจดทะเบียนสิทธิของตนให้ปรากฏในทะเบียนที่ดินแล้ว (โฉนดที่ดิน) ก็ได้สิทธินั้น ครอบครองที่ทะเบียนยังคงระบุไว้ และจะอยู่ภายใต้สิทธิอื่นๆ ก็เฉพาะที่ระบุไว้ในทะเบียนโดยชัดเจน หรือมีกฎหมายบัญญัติให้มีผลผูกพันที่ดินถึงแม้จะไม่ได้จดทะเบียนก็ตาม และเมื่อผู้ซื้อ (ผู้รับจำนอง ฯลฯ) ที่สุจริต และเสียค่าตอบแทนได้จดทะเบียนแล้ว แม้ผู้ขายหรือเจ้าของคนก่อนๆ จะได้สิทธิมาไม่ถูกต้องหรือมีข้อบกพร่องใด ในขั้นตอนการรับโอนช่วงก่อน ๆ ก็ก็นำข้อบกพร่องนั้นมาอ้าง เพื่อเพิกถอนสิทธิของผู้รับโอนช่วงหลัง ซึ่งเป็นผู้สุจริตและเสียค่าตอบแทนไม่ได้ นิยามนี้จึงเท่ากับยกเลิกหลักที่ว่า “ผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน”

จากหลักการดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดตั้งกองทุนเยียวยาและชดเชยผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ในภารกิจของกรมที่ดินในหลายประเทศทั่วโลก ซึ่งจากการรวบรวมข้อมูลพบว่าสามารถสรุปสาระสำคัญในประเด็นด้านหลักการการจัดตั้งกองทุน รูปแบบของกองทุน ขอบเขตหน้าที่ และการบริหารจัดการกองทุนโดยสังเขป ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5 ตารางสรุปผลการศึกษากองทุนที่มีผลการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการกิจของกรมที่ดินในต่างประเทศ

ประเด็นการศึกษา	ONTARIO	QUEENSLAND	SINGAPORE	NEW SOUTH WALES	MALAYSIA	Alberta Assurance
	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	Fund
	รัฐออนแทรีโอ	รัฐควีนส์แลนด์	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์	ประเทศมาเลเซีย	รัฐอัลเบอร์ตา
	ประเทศแคนาดา	ประเทศออสเตรเลีย		ประเทศออสเตรเลีย	(อยู่ระหว่างการศึกษา)	(Alberta)
						ประเทศแคนาดา
1. รูปแบบของเหตุการณ์ที่ได้รับการชดเชยจากกองทุนฯ	1. จากการทุจริตในบางสถานการณ์ 2. จากข้อผิดพลาดหรือละเว้นในการจดทะเบียนที่ดิน 3. จากข้อผิดพลาดในการเก็บข้อมูลโฉนดที่ดินหรือข้อผิดพลาดในระบบเครื่องมือการจดทะเบียนที่ดินอัตโนมัติ	1. ถูกฉ้อโกงจากบุคคลอื่น 2. การจดทะเบียนที่ดินของบุคคลอื่น 3. การจดทะเบียนที่ไม่ถูกต้อง 4. ข้อผิดพลาดในการจดทะเบียน ที่ไม่อาจเพิกถอนได้ 5. การจดทะเบียนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม	เจ้าของที่ดินที่ถูกฉ้อโกงหรือการละเว้นของนายทะเบียน แต่ไม่ชดเชยการสูญเสียที่เกิดจากการฉ้อโกงหรือปลอมแปลงเอกสาร	1. การกระทำหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียน 2. การจดทะเบียนของบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าของที่ดิน 3. ข้อผิดพลาดในการจดทะเบียน 4. บุคคลที่ถูกฉ้อโกงหรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียน	1. เป็นผลมาจากการฉ้อโกง 2. เป็นผลมาจากการปลอมเอกสารหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือเป็นโมฆะ	1. ในกรณีที่บุคคลได้รับการสูญเสียจากการฉ้อโกงหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องของนายทะเบียน 2. ในกรณีที่บุคคลถูกกีดกันผลประโยชน์ในที่ดินของเขา 2.1 ปฏิบัติตามข้อกำหนดภายใต้พระราชบัญญัติ หรือ

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ONTARIO	QUEENSLAND	SINGAPORE	NEW SOUTH WALES	MALAYSIA	Alberta Assurance
	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	Fund
	รัฐออนแทรีโอ	รัฐควีนส์แลนด์	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์	ประเทศมาเลเซีย	รัฐอัลเบอร์ตา
	ประเทศแคนาดา	ประเทศออสเตรเลีย		ประเทศออสเตรเลีย	(อยู่ระหว่างการศึกษา)	(Alberta)
						ประเทศแคนาดา
	4. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเรียกร้องที่เหมาะสมตามกฎหมายกำหนด	6. เอกสารที่นำมาจดทะเบียนไม่ถูกต้อง 7. เจ้าหน้าที่ในการจดทะเบียนประเภทและไม่ปฏิบัติตามระเบียบฯ		การฉ้อโกง 5. ข้อผิดพลาดหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ 6. ข้อผิดพลาดอื่นๆเกี่ยวกับข้อมูลที่คืน		2.2 ที่ดินถูกจดทะเบียนเป็นชื่อบุคคลอื่นโดยข้อผิดพลาดในเอกสารโฉนดที่ดิน
2. จำนวนเงินที่ชดเชย	- ไม่มีข้อมูล	- ไม่มีข้อมูล	- ไม่เกิน 1000 ดอลลาร์สหรัฐ หากต้องจ่ายเกิน 1000 ดอลลาร์สหรัฐ ต้องผ่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและศาลสั่ง	- ไม่มีข้อมูล	- ไม่มีข้อมูล	ไม่เกิน 1000 ดอลลาร์สหรัฐ หากต้องจ่ายเกิน 1000 ดอลลาร์สหรัฐ ต้องดำเนินการทางศาล

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ONTARIO	QUEENSLAND	SINGAPORE	NEW SOUTH WALES	MALAYSIA	Alberta Assurance
	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	Fund
	รัฐออนแทรีโอ	รัฐควีนส์แลนด์	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์	ประเทศมาเลเซีย	รัฐอัลเบอร์ตา
	ประเทศแคนาดา	ประเทศออสเตรเลีย		ประเทศออสเตรเลีย	(อยู่ระหว่างการศึกษา)	(Alberta)
						ประเทศแคนาดา
3. ขั้นตอนและระยะเวลาในการดำเนินการเรียกร้องค่าชดเชย	1. ผู้สูญเสียจะต้องยื่นเรื่องขอชดเชยเกี่ยวกับการจดทะเบียนที่ดินกับสำนักงานทะเบียนที่ดินภายใน 6 ปี นับจากที่ได้รับการสูญเสียโดยนายทะเบียนจะเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบ	- ไม่มีข้อมูล	- ระยะเวลาในการเรียกร้องเงินชดเชยต้องไม่เกิน 12 ปี นับจากวันที่ได้รับความเสียหาย	- ไม่มีข้อมูล	- การเรียกร้องให้กองทุนประกันชดเชยความเสียหายหรือการสูญเสียจากการฉ้อโกงโดยการฟ้องศาลภายใน 6 ปี นับจากวันที่ทราบหรือภายในข้อจำกัดเวลาภายใต้พระราชบัญญัติปี ค.ศ. 1953 กระบวนการและวิธีการเรียกร้องจะต้องเป็นไปตามกฎหมายมี	1. เรียกร้องภายใน 6 ปี นับจากวันที่เกิดการสูญเสีย 2. ผู้เรียกร้องจะต้องแจ้งให้ทราบภายใน 3 เดือน ต่อ นายทะเบียน หรือผ่านทนายความทั่วไป โดยการส่งทางไปรษณีย์ถึงผู้อำนวยการบริหารโฉนดที่ดิน โดยระบุรายละเอียดของการ
	2. นายทะเบียนตรวจสอบข้อเท็จจริง					

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ONTARIO	QUEENSLAND	SINGAPORE	NEW SOUTH WALES	MALAYSIA	Alberta Assurance
	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	Fund
	รัฐออนแทรีโอ	รัฐควีนส์แลนด์	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์	ประเทศมาเลเซีย	รัฐอัลเบอร์ตา
	ประเทศแคนาดา	ประเทศออสเตรเลีย		ประเทศออสเตรเลีย	(อยู่ระหว่างการศึกษา)	(Alberta)
						ประเทศแคนาดา
เกี่ยวกับการเรียกร้อง ว่ามีคุณสมบัติที่จะ ได้รับการชดเชยจาก กองทุนหรือไม่ 3.หากนายทะเบียนไม่ สามารถตรวจสอบ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การทุจริตได้ศาลจะ เป็นผู้พิจารณา ตัดสินใจว่ามี คุณสมบัติเหมาะสม สำหรับการชดเชยนั้น					คณะกรรมการกองทุน ประกันภัยแต่งตั้งโดย อำนาจรัฐการทำงาน ของคณะกรรมการคือ รับเรื่องและกำหนด จำนวนเงินในการ ชดเชยแก่ผู้สูญเสีย หากการตัดสินใจของ คณะกรรมการไม่เป็น ที่ยอมรับผู้ได้รับความ สูญเสียสามารถยื่น อุทธรณ์ต่อศาล	ร้องเรียนและสำเนา เอกสารส่งไปด้วย 3.นายทะเบียนรับเรื่อง จะตรวจคำขอและ ตรวจสอบข้อเท็จจริง และให้คำแนะนำว่า สามารถยอมรับข้อ เรียกร้องได้หรือไม่ หากเกินอำนาจของ นายทะเบียนในการ อนุมัติสั่งจ่ายให้ ผู้เสียหายดำเนินการ ทางศาล

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ONTARIO	QUEENSLAND	SINGAPORE	NEW SOUTH WALES	MALAYSIA	Alberta Assurance
	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	ASSURANCE FUND	Fund
	รัฐออนแทรีโอ	รัฐควีนส์แลนด์	ประเทศสิงคโปร์	รัฐนิวเซาท์เวลส์	ประเทศมาเลเซีย	รัฐอัลเบอร์ตา
	ประเทศแคนาดา	ประเทศออสเตรเลีย		ประเทศออสเตรเลีย	(อยู่ระหว่างการศึกษา)	(Alberta)
						ประเทศแคนาดา
4. แหล่งของเงินทุน	- โดยเงินทุนจากกองทุน รายได้รวม (Consolidated Fund) โดยผ่านมติ รัฐสภา - และเงินประเดิมขั้นต่ำ 1,000,000 ดอลลาร์	- มาจากรายได้รวม ของรัฐ	- เงิน 5% ของ ค่าธรรมเนียมการจด ทะเบียนที่ดิน	- จำนวนเงินคลังของ นิวเซาท์เวลส์ กับ กองทุนเป็นผู้กำหนด ซึ่งได้รับอนุมัติจาก รัฐสภาและจำนวนเงิน อื่นๆ ที่กฎหมาย กำหนดจ่ายให้กองทุน	- ได้มาจากเปอร์เซ็นต์ จากค่าธรรมเนียม ทั้งหมดที่เลือกเก็บจาก การจดทะเบียนที่รัฐ กำหนด เช่น 0.05 เปอร์เซ็นต์จากค่าจด ทะเบียนโอนที่ดิน	- ไม่มีข้อมูล
5. กฎหมายและ พระราชบัญญัติที่ เกี่ยวข้อง	- พระราชบัญญัติ กรรมสิทธิ์ที่ดิน Ontario Land Titles Act R.S.O. 1990	- พระราชบัญญัติ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ปี ค.ศ. 1994 Land Titles Act 1994	- พระราชบัญญัติ กรรมสิทธิ์ที่ดิน ปี ค.ศ.1993 Land Titles Act 1993	- พระราชบัญญัติ อสังหาริมทรัพย์ ปี ค.ศ.1900 ฉบับที่ 25 Real Property Act 1900 No. 25	- ประมวลกฎหมายที่ดิน แห่งชาติปี ค.ศ. 1965	- พระราชบัญญัติ กรรมสิทธิ์ที่ดิน Land Titles Act

จากตารางที่ 5 พบว่ากองทุนในต่างประเทศที่มีผลการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน จะมีรูปแบบของเหตุการณ์ที่ได้รับการชดเชยจากกองทุนใกล้เคียงกัน คือ เจ้าของที่ดินผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดหรือการละเมิดของนายทะเบียนที่ดิน ความเสียหายอันเป็นผลมาจากการฉ้อโกงด้านอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายอันเกิดจากข้อผิดพลาดหรือการละเว้นในการจดทะเบียนที่ดิน และกรณีเจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนประมาทหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ จำนวนเงินที่ชดเชยจะเป็นไปตามข้อบัญญัติของแต่ละกองทุน โดยมีการกำหนดเพดานขั้นสูงสำหรับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติจ่ายค่าชดเชยหากต้องจ่ายมากกว่าที่กำหนดจะต้องดำเนินการทางศาล ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชยและเยียวยา จะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ต้องยื่นขอค่าชดเชยภายใน 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับความสูญเสียโดยมีขั้นตอนการดำเนินการมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยมีขั้นตอนในภาพรวมดังนี้

1. ผู้เสียหายยื่นเรื่องขอค่าชดเชยและเยียวยาต่อนายทะเบียนหรือคณะกรรมการฯ ด้วยตนเองหรือผ่านทนายความ ภายในเวลาที่กำหนด
 2. นายทะเบียนหรือคณะกรรมการรับเรื่องตรวจคำขอและตรวจสอบข้อเท็จจริง
 3. นายทะเบียนหรือคณะกรรมการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน
 4. ในกรณีที่นายทะเบียนหรือคณะกรรมการไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ หรือหากการตัดสินใจของคณะกรรมการไม่เป็นที่ยอมรับให้ดำเนินการทางศาล
- สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุน จะได้มาจากรายได้รวมของรัฐ หรือเปอร์เซ็นต์ที่หักจากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนที่ดิน

ตอนที่ 3 แนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

จากการศึกษาเอกสารงานวิจัยและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญนำมาสู่การสรุปแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินในประเทศไทย ตามที่แสดงในตารางที่ 6

ตารางที่ 6 สรุปผลการวิเคราะห์การศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการกิจของกรมที่ดิน

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษาการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
1. หลักการและนโยบายใน การจัดตั้งกองทุน และ เหตุการณ์ที่จะให้การชดเชย	1. การจัดตั้งกองทุนจะต้องมี กฎหมายและ/หรือพระราช บัญญัติจัดตั้งกองทุน 2. ควรมีการศึกษาข้อมูลการ จัดตั้งกองทุนในประเทศและ ต่างประเทศ โดยศึกษา โครงสร้างและองค์ประกอบ ของกองทุนที่มีลักษณะ ใกล้เคียงกัน 3. กองทุนควรจัดตั้งขึ้นโดย วัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือผู้	กองทุนยุติธรรม 1. เพื่อเป็นแหล่งเงินทุน สำหรับใช้จ่ายเกี่ยวกับการ ช่วยเหลือประชาชนในด้าน คดี การขอลปล่อยตัวผู้ต้องหา หรือจำเลย การละเมิดสิทธิ มนุษยชนและการให้ความรู้ กฎหมายแก่ประชาชน 2. เพื่อให้มีความคล่องตัวใน การปฏิบัติงาน 3. เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ	1. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ ช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่ถูกไล่อรอน อสังหาริมทรัพย์จากการปฏิบัติ หน้าที่ผิดพลาดหรือการละเมิดของ นายทะเบียน 2. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ ช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่เป็นผลมา จากการฉ้อโกง 3. เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อ ช่วยเหลือเจ้าของที่ดินที่เกิดจาก ข้อผิดพลาดหรือละเว้นในการจด	ออกเป็นพระราชบัญญัติ จัดตั้งกองทุนชดเชยและ เยียวยาความเสียหายจาก การจดทะเบียนสิทธิและนิติ กรรม และการออกเอกสาร สิทธิในการกิจของกรมที่ดิน โดยให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติ บุคคล มีวัตถุประสงค์เป็น แหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่าย ช่วยเหลือและเยียวยา หน่วยงานของรัฐและผู้

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
	สุจริตจากการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึง เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดย สุจริต ไม่ประมาทเลินเล่อ ร้ายแรง อีกทั้งไม่ครอบคลุม ถึงลูกจ้าง	และประชาชนอย่างทั่วถึง เสมอภาคและเป็นธรรม <u>เหตุการณ์ที่จะให้การชดเชย</u> 1. กรณีการขอลอยตัว ชั่วคราวของผู้ต้องหาหรือ จำเลย	ทะเบียนที่ดิน 4. เยียวยากรณีเจ้าหน้าที่ผู้จุด ทะเบียนประมาทและไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบ <u>เหตุการณ์ที่จะให้การช่วยเหลือ</u> 1. ข้อผิดพลาดหรือละเว้นในการ จดทะเบียนที่ดิน การเก็บข้อมูล	ได้รับความเสียหาย ประกอบด้วย 1. กรมที่ดิน 2. เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตาม ระเบียบกฎหมายและสุจริต 3. ประชาชนผู้ได้รับความ เสียหายหรือได้รับผลกระทบ
1. เป็นกองทุนที่ไม่เพียงมี หน้าที่สำหรับการชดเชย เยียวยา แต่ยังรวมถึงเพื่อการ บริหารจัดการกองทุนและ พัฒนากรรมที่ดินร่วมด้วย	2. เป็นกองทุนที่มีหลักการ การจ่ายเงินชดเชยเยียวยา อย่างเป็นธรรม อีกทั้งมีการ	2. ค่าจ้างทนายความในการ ดำเนินคดี 3. ช่วยเหลือกรณีถูกละเมิด หรือได้รับผลกระทบสิทธิ มนุษยชน	โฉนดที่ดิน หรือระบบเครื่องมือการ จดทะเบียนที่ดิน 2. เจ้าหน้าที่จดทะเบียนประมาท และไม่ปฏิบัติตามระเบียบ 3. การจดทะเบียนของบุคคลอื่น	จากการปฏิบัติหน้าที่ใน ภารกิจของกรมที่ดิน
		4. การให้ความรู้กฎหมายแก่ ประชาชน	4. การจดทะเบียนที่ไม่ถูกต้อง 5. การจดทะเบียนที่ไม่ได้รับ	

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
	บริหารจัดการกองทุนที่มี ประสิทธิภาพ เพราะเป็น กองทุนที่จะมีมูลค่ามหาศาล จึงต้องมีคณะกรรมการดูแล โดยเฉพาะ	กองทุนหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ 1. เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุนและส่งเสริมการ บริการสาธารณสุข	ค่าธรรมเนียม 6. การจดทะเบียนเป็นผลมาจาก การฉ้อโกง หรือการปลอมเอกสาร 7. การกระทำหรือการละเว้นการ ปฏิบัติหน้าที่ของนายทะเบียน หรือ	
	3. การดำเนินการกองทุน จะต้องเป็นไปตามระเบียบ ของกระทรวงการคลัง	2. เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ ที่ไม่มีหน่วยบริการเข้าถึง การ บริการสาธารณสุข และ	มีกรณีการทุจริต	
	4. บทบาทของกองทุนควร เข้ามาดูแลตั้งแต่มีการฟ้อง คดีเพื่อป้องกันความเสียหาย	มีประสิทธิภาพ - เหตุการณ์ที่จะให้การ ช่วยเหลือ ให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับ ความเสียหายในกรณี เสียชีวิตหรือทุพพลภาพ		

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษาการวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุน
		สูญเสียอวัยวะ หรือพิการ และเจ็บ ป่วย หรือบาดเจ็บ หรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง		
2. รูปแบบของกองทุน	1. กองทุนควรศึกษาแนวคิด ของ Sir Torrance มา ประกอบการพิจารณา รูปแบบของกองทุน 2. รูปแบบของกองทุนควร เป็นลักษณะการเยียวยาและ ช่วยเหลือ หรืออยู่ในรูปของ กองทุนในลักษณะสวัสดิการ 3. กองทุนควรมีการบริหาร เป็นอิสระจากกรมที่ดินคล้าย สหกรณ์กรมที่ดิน	กองทุนยุติธรรม จัดตั้งโดยมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติกองทุน ยุติธรรม พ.ศ. 2558 มีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย กองทุนหลักประกันสุขภาพ จัดตั้งตามมาตรา 38 แห่ง พระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ.2548 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม กฎหมาย	จัดตั้งตามกฎหมายกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Land Titles Act 1993) ของแต่ ละประเทศ	ให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติ บุคคลตามกฎหมายมี วัตถุประสงค์เป็นแหล่ง เงินทุนสำหรับใช้จ่ายเพื่อ ช่วยเหลือและเยียวยา หน่วยงานของรัฐ และผู้รับ ความเสียหาย หรือได้รับ ผลกระทบจากการปฏิบัติ ตามภารกิจของกรมที่ดิน

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
	4. ควรกำหนดวงเงินชดเชย และเยียวยาในขั้นสูงสุดไว้			
	5. กองทุนควรใช้รูปแบบ คณะกรรมการบริหาร กองทุน ในลักษณะผสม ภาครัฐและเอกชน			
	6. รูปแบบของกองทุนมี ความสอดคล้องกับพระราช กฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารบ้านเมือง ที่ดี และเน้นความโปร่งใส เป็นสำคัญ			
	7. สามารถดำเนินการได้ตาม ระเบียบกระทรวงการคลัง			

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
3. ด้านบริหารจัดการกองทุน: วงเงินชดเชย	ให้ตั้งวงเงินในการจ่ายชดเชย ชั้นสูงสุดไว้	1. จ่ายไม่เกิน 500,000 บาท ต่อรายในทุกกรณี 2. กรณีที่เสียชีวิตหรือทุพพล ภาพจ่ายไม่เกิน 80,000 3. สูญเสียอวัยวะหรือพิการ จ่ายไม่เกิน 20,000 บาท	จำนวนเงินที่ชดเชยเป็นไปตาม ข้อบัญญัติของกองทุนฯ โดยมีการ กำหนดเพดานชั้นสูงสำหรับ เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาจ่าย ค่าชดเชย หากมากกว่าที่กำหนด จะต้องดำเนินการทางศาล	กำหนดวงเงินชั้นสูงสุดใน การชดเชยเยียวยาในแต่ละ คดีไว้ โดยมีคณะกรรมการ พิจารณากำหนดจำนวนเงิน จ่ายค่าชดเชยเป็นผู้พิจารณา อนุมัติ
4. ด้านบริหารจัดการกองทุน: ระยะเวลาในการเรียกร้อง ค่าชดเชย ฯ	จ่ายตามระยะเวลาที่ศาลมี คำพิพากษาให้จ่าย	1. ยื่นได้ตลอดเวลาที่เกิด จากความเสียหาย 2. ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้อง ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ ได้รับความเสียหายหรือวันที่ ทราบความเสียหาย	ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชย และเยียวยาฯ จะกำหนดไว้ชัดเจน เช่น ต้องยื่นขอค่าชดเชยภายใน 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับความสูญเสีย	1. กำหนดระยะเวลาในการ ยื่นคำขอชดเชยเยียวยาและ ระยะเวลาสิ้นสุดให้ชัดเจน 2. กำหนดระยะเวลาที่ คณะกรรมการจะอนุมัติเงิน ชดเชยเยียวยา

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
5. ด้านบริหารจัดการ กองทุน: ขั้นตอนการ ดำเนินการขอชดเชยฯ	ตามข้อกำหนดของศาล	1. ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อ คณะกรรมการ 2. คณะกรรมการต้อง พิจารณาให้เสร็จภายใน 21 วัน นับแต่วันที่ผู้เสียหายยื่น คำขอ 3. คณะกรรมการวินิจฉัย ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้ รับคำขอของผู้เสียหาย	1. ผู้เสียหายยื่นเรื่องขอค่าชดเชย และเยียวยาต่อนายทะเบียนหรือ คณะกรรมการ ด้วยตนเองหรือ ผ่านทนายความ ภายในเวลาที่ กำหนด 2. นายทะเบียนหรือคณะกรรมการ รับเรื่อง ตรวจสอบคำขอ และ ตรวจสอบข้อเท็จจริง 3. นายทะเบียนหรือคณะกรรมการ พิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน 4. ในกรณีที่คณะกรรมการไม่ สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ให้ดำเนินการทางศาล	1. ผู้เสียหายยื่นขอชดเชย เยียวยาต่อกองทุนฯ 2. คณะกรรมการรับคำขอ และตรวจสอบข้อเท็จจริง 3. คณะกรรมการพิจารณา อนุมัติจ่ายเงิน 4. ในกรณีที่คณะกรรมการ ไม่สามารถตรวจสอบ ข้อเท็จจริงได้ให้ดำเนินการ ทางศาล

ตารางที่ 6 (ต่อ)

ประเด็นการศึกษา	ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหาร ระดับสูง	ผลการศึกษางานวิจัยที่ เกี่ยวข้องในประเทศ	ผลการศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ต่างประเทศ	แนวทางการจัดตั้งกองทุนฯ
6. ด้านบริหารจัดการกองทุน: แหล่งที่มาของเงินทุน	1. เงินงบประมาณรายจ่าย ของแผ่นดิน 2. หักจากเงินค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนจาก ท้องถิ่นเป็นเปอร์เซ็นต์ 3. ดอกผลจากเงินกองทุนที่ จะเกิดขึ้น 4. เงินบริจาคอื่น	1. เงินอุดหนุนที่ได้รับจาก รัฐบาล หรือเงินงบประมาณ รายจ่ายประจำปี 2. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ บริจาค 3. ดอกผลของเงินหรือ ทรัพย์สินของกองทุน 4. เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีที่ ผิดสัญญาประกัน 5. เงินที่ได้รับจากการบริการ สาธารณะสุข 6. เงินค่าปรับทางปกครอง ตาม พ.ร.บ.	1. รายได้รวมของรัฐ 2. เปอร์เซ็นต์หักจากค่าธรรมเนียม จดทะเบียนที่ดิน 3. ดอกผลของเงินหรือ ทรัพย์สินของกองทุน 4. เงินที่ศาลสั่งบังคับกรณีที่ ผิดสัญญาประกัน 5. เงินที่ได้รับจากการบริการ สาธารณะสุข 6. เงินค่าปรับทางปกครอง ตาม พ.ร.บ.	1. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเงินที่ได้รับจาก งบประมาณประจำปี 2. เงินบางส่วนจากการหัก ค่าธรรมเนียมโอนที่ดินเป็น เปอร์เซ็นต์ที่นำส่งให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น 3. เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ บริจาคให้แก่กองทุน 4. ดอกผลของเงินหรือ ทรัพย์สินของกองทุน 5. เงินสมทบอื่นตามที่ กฎหมายบัญญัติ

จากตารางที่ 6 จะเห็นได้ว่าแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ควรดำเนินการดังนี้

1. หลักการและนโยบายในการจัดตั้งกองทุนฯ

สำหรับหลักการและนโยบายในการจัดตั้งกองทุนนั้น เห็นสมควรตรากฎหมายใหม่ โดยการออกเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาความเสียหายจากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการออกเอกสารสิทธิในการกิจของกรมที่ดิน โดยให้กองทุนมีฐานะเป็นนิติบุคคล

สำหรับวัตถุประสงค์ของกองทุนนั้น ควรกำหนดให้มีวัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายช่วยเหลือและเยียวยาหน่วยงานของรัฐและผู้ที่ได้รับความเสียหายประกอบด้วย กรมที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายและสุจริต และประชาชนผู้ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ในการกิจของกรมที่ดิน โดยควรกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดในการชดเชยเยียวยาในแต่ละคดีไว้ มีคณะกรรมการพิจารณากำหนดจำนวนเงินจ่ายค่าชดเชยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ สำหรับระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชยนั้น ควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอชดเชยและเยียวยาระยะเวลาสิ้นสุด และระยะเวลาที่คณะกรรมการจะอนุมัติเงินชดเชยเยียวยาให้ชัดเจน โดยมีขั้นตอนการดำเนินการขอชดเชยฯ ดังนี้

- 1.1 ผู้เสียหายยื่นขอชดเชยเยียวยาต่อกองทุน
- 1.2 คณะกรรมการรับคำขอและตรวจสอบข้อเท็จจริง
- 1.3 คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน
- 1.4 ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ ให้ดำเนินการ

ทางศาล

2. รูปแบบของกองทุน กองทุนควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีวัตถุประสงค์เป็นแหล่งเงินทุนสำหรับใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาหน่วยงานของรัฐและผู้ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามภารกิจของกรมที่ดิน

3. ด้านบริหารจัดการกองทุน ได้แก่

3.1 วงเงินชดเชย ควรกำหนดวงเงินขั้นสูงสุดในการชดเชยเยียวยาในแต่ละคดีไว้ โดยมีคณะกรรมการพิจารณากำหนดจำนวนเงินจ่ายค่าชดเชยเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ

3.2 ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชย

3.2.1 กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอชดเชยเยียวยาและ
ระยะเวลาสิ้นสุดให้ชัดเจน

3.2.2 กำหนดระยะเวลาที่คณะกรรมการจะอนุมัติเงินชดเชยและ
เยียวยา

4. ขั้นตอนการดำเนินการขอชดเชยฯ

4.1 ผู้เสียหายยื่นขอชดเชยเยียวยาต่อกองทุน

4.2 คณะกรรมการรับคำขอและตรวจสอบข้อเท็จจริง

4.3 คณะกรรมการพิจารณาอนุมัติจ่ายเงิน

4.4 ในกรณีที่คณะกรรมการไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ให้

ดำเนินการทางศาล

5. แหล่งที่มาของเงินทุน

สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุน สามารถมาจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

5.1 เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

5.2 เงินบางส่วนจากการหักค่าธรรมเนียมโอนที่ดินเป็นเปอร์เซ็นต์ที่

นำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.3 เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุนหรือที่ได้รับมาไม่ว่า

กรณีใดๆ

5.4 ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุนเงินสมทบอื่นๆ ตามที่

กฎหมายบัญญัติ

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและความจำเป็น ตลอดจนข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ร่วมกับการศึกษาหลักการและรูปแบบในการดำเนินการของกองทุนต้นแบบที่มีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน ทั้งนี้เพื่อได้ข้อเสนอถึงแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินได้ โดยวิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญซึ่งเป็นผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน และการศึกษาเอกสารจากกองทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศที่มีลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกัน

สำหรับเนื้อหาในบทนี้ประกอบไปด้วย

1. สรุปผลการวิจัย
2. อภิปรายผล
3. ข้อเสนอแนะ

สรุปผลการวิจัย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการศึกษา สามารถสรุปผลการศึกษาวิจัยตามประเด็นดังต่อไปนี้

1. ผลการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน พบว่าสภาพการณ์และปัญหาที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ในปัจจุบันกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ประสบสถานการณ์การฟ้องร้องจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินเป็นจำนวนมาก และมีอัตราการ

ฟ้องร้องเป็นคดีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่บุคคลภายนอกฟ้องกรมที่ดินและกรมที่ดินแพคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2561 มีจำนวนสูงขึ้นกว่า 20 เท่าภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี เนื่องจากราคาที่ดินมีราคาสูงขึ้น

จากความคิดเห็นของผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดินที่มีต่อแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและเยียวยาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินพบว่า ผู้บริหารกรมที่ดินส่วนใหญ่มีความเห็นในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ เห็นควรมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากฟ้องคดีและศาลได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้กรมที่ดินต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยกองทุนมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ มีการกำหนดจำนวนเงินชดเชยและเยียวยาขั้นสูงสุดไว้ ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง โดยวัตถุประสงค์ของกองทุนต้องมีความชัดเจนและช่วยเหลือผู้เสียหายที่สุจริตเท่านั้น มีการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการเรียกร้องค่าชดเชยและเยียวยาตามที่ศาลมีคำพิพากษา สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุน ควรมาจากเงินงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน หรือหักจากเงินค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน และเงินบริจาคอื่นๆ รวมทั้งดอกผลจากเงินของกองทุนที่จะเกิดขึ้น

2. ผลการศึกษากองทุนในประเทศไทยพบว่า กองทุนที่มีผลการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกิจของกรมที่ดินในประเทศไทย จะมีรูปแบบของเหตุการณ์ที่ได้รับการชดเชยจากกองทุน ใกล้เคียงกัน คือการให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการกำหนดเกณฑ์สูงสุดของจำนวนเงินที่ชดเชยไว้อย่างชัดเจน มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาคำร้องของผู้เสียหาย และมีแนวทางในการแสวงหาเงินสนับสนุนกองทุนที่หลากหลายช่องทาง ได้แก่ เงินอุดหนุนซึ่งเป็นงบประมาณประจำปี เงินจากการบริจาค ดอกผลหรือประโยชน์ของกองทุน รวมไปถึงเงินรายได้จากหน่วยงานต้นสังกัด และการรับเงินจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ระยะเวลาในการยื่นคำร้องมีทั้งการกำหนดระยะเวลาไว้อย่างชัดเจนและไม่ได้กำหนดระยะเวลาการยื่นคำร้อง

3. ผลการศึกษากองทุนในต่างประเทศพบว่า กองทุนในต่างประเทศที่มีผลการดำเนินงานใกล้เคียงกับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินจะมีรูปแบบของเหตุการณ์ที่ได้รับการชดเชยจากกองทุนใกล้เคียงกัน คือ เจ้าของที่ดินผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ผิดพลาดหรือการละเมิดของนายทะเบียนที่ดิน ความเสียหายอันเป็นผลมาจากการฉ้อโกง ด้านอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายอันเกิดจากข้อผิดพลาดหรือการละเว้นในการจดทะเบียนที่ดิน และความเสียหายจากกรณีเจ้าหน้าที่ผู้จดทะเบียนประมาทหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ จำนวนเงินที่ชดเชยจะเป็นไปตามข้อบัญญัติของแต่ละกองทุน โดยมีการกำหนดเพดานขั้นสูงสำหรับเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอนุมัติจ่ายค่าชดเชย หากต้องจ่ายมากกว่าที่กำหนดจะต้องดำเนินการทางศาล ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชยและเยียวยาจะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น ต้องยื่นขอค่าชดเชยภายใน 6 ปี นับแต่วันที่ได้รับความสูญเสีย โดยมีขั้นตอนการดำเนินการมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน

4. แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินในประเทศไทย

ผลการศึกษาวิจัยสรุปว่า ปัญหาที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการกิจของกรมที่ดินจนนำไปสู่การรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนมากและมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยกลุ่มตัวอย่างมีแนวคิดส่วนใหญ่เห็นควรให้มีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับชดเชยและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฟ้องร้องเป็นคดีและศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอันถึงที่สุดแล้วให้กรมที่ดินรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยมีรูปแบบการบริหารจัดการกองทุนที่เป็นอิสระ โปร่งใส มีการกำหนดจำนวนเงินชดเชยและเยียวยาขั้นสูงสุดไว้ กำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการที่ชัดเจนในการชดเชยความเสียหายให้แก่ประชาชน สำหรับแหล่งที่มาของเงินทุนควรมาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือหักจากค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนที่ดิน และเงินบริจาคอื่นๆ รวมทั้งดอกผลจากเงินของกองทุน สำหรับผลการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกองทุนในประเทศไทยและกองทุนในต่างประเทศ พบว่าแต่ละกองทุนจะมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งกองทุนและรูปแบบการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขของแต่ละกองทุน

โดยกำหนดจำนวนเงินที่ชดเชยและเยียวยาความเสียหาย ระยะเวลาและการพิจารณา คำร้องของผู้เสียหาย มีแนวทางการแสวงหาเงินสนับสนุนกองทุนที่หลากหลายช่องทาง ได้แก่ เงินงบประมาณประจำปี เงินที่หักเป็นเปอร์เซ็นต์จากค่าธรรมเนียมที่รัฐจัดเก็บ รวมถึงเงินรายได้จากหน่วยงานต้นสังกัด และมีการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำร้องขอ ชดเชยและเยียวยาที่ชัดเจน จำนวนเงินที่ชดเชยจะเป็นไปตามข้อบัญญัติของแต่ละกองทุน โดยมีกำหนดเพดานขั้นสูงสุดในการชดเชยและเยียวยาไว้ มีการกำหนดระยะเวลาและ ขั้นตอนการดำเนินไต่อย่างชัดเจน ซึ่งผลจากการวิจัยแสดงให้เห็นถึงความเป็นไปได้ของการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน และความเป็นไปได้ถึงแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งอาจได้มาจาก เงินที่กรมที่ดินหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้จากการจดทะเบียน ทรัพย์สินสิทธิ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินสิทธิ พ.ศ. 2562 เงินที่มีกฎหมาย กำหนดให้กรมที่ดินหักจากเงินค่าธรรมเนียมอื่นๆ เพื่อใช้จ่ายในภารกิจของกรมที่ดิน เงินที่มีผู้บริจาคให้ หรือเงินสมทบอื่นๆ แต่ทั้งนี้จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้กรมที่ดิน สามารถหักค่าใช้จ่ายได้

การอภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษาในครั้งนี้ สามารถอภิปรายผลการศึกษตามวัตถุประสงค์การวิจัย ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

1. สภาพปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน

จากผลการศึกษาพบว่า ปัจจุบันกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ประสบกับสถานการณ์ การฟ้องร้องจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินเป็นจำนวนมาก และมีอัตราเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งมูลค่าการชดเชยที่สูงขึ้นนั้น เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการรังวัดผิดพลาดคลาดเคลื่อน จึงเกิดการฟ้องร้องเป็น คดี และมีกรณีเพิกถอนรายการจดทะเบียนและการออกเอกสารสิทธิตาม มาตรา 61 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องละเมิด เมื่อคดีถึงที่สุด กรมที่ดินต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งกรมที่ดินไม่มีงบประมาณสำหรับชดใช้

ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ประกอบกับจากสถิติที่กรมที่ดินถูกฟ้องเป็นคดี ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา และคดีปกครอง ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 จำนวน 3,403 คดี มีทุนทรัพย์ที่มี ฟ้องเรียกค่าเสียหายให้กรมที่ดินชดใช้เป็นเงิน 26,445,646,206.75 บาท และมีสถิติที่ กรมที่ดินเป็นผู้ฟ้องคดีเอง จำนวน 325 คดี มีทุนทรัพย์ที่กรมที่ดินฟ้องเรียกให้คู่กรณี ให้ชดใช้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน 252,280,245.22 บาท ในขณะที่จำนวนค่าสินไหม ทดแทนที่บุคคลภายนอกฟ้องกรมที่ดิน และกรมที่ดินแพ้คดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 – 2561 (สถิติข้อมูลย้อนหลัง 3 ปี) มีจำนวนสูงถึง 80,577,519 บาท ซึ่งจะเห็นได้ว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปี โดยในปี พ.ศ. 2559 จำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายมีจำนวน 3,836,394 บาท และในปี พ.ศ. 2561 กรมที่ดินต้องรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจำนวนค่าเสียหายสูงขึ้นเป็นจำนวนเงิน 63,138,241 บาท ซึ่งถือเป็น มูลค่าที่สูงขึ้นกว่า 20 เท่าภายในระยะเวลาเพียง 3 ปี

2. ข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา ผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

จากการศึกษาที่พบว่า ข้อดีของการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินมีด้วยกัน 3 ประการหลัก ได้แก่ การจัดตั้งกองทุนนี้จะช่วยลดภาระเงินงบประมาณของกรมที่ดิน ทำให้มีเงินมาใช้ในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ การตั้งวัตถุประสงค์ของกองทุนที่ดีจะช่วย สนับสนุนการบริหารจัดการ ซึ่งการจัดตั้งกองทุนไม่เพียงแต่ใช้เพื่อการชดใช้ค่าเสียหาย แต่ยังรวมถึงใช้เพื่อการพัฒนากรมที่ดินได้ด้วย เช่น การจัดซื้ออุปกรณ์การดำเนินงาน จำเป็น เป็นต้น และกองทุนดังกล่าวนี้จะกลายเป็นคู่มือโดยตรงกับผู้เสียหายแทน กรมที่ดิน ทำให้ลดภาระด้านงบประมาณในส่วนนี้ไปได้ สอดคล้องกับงานวิจัยของ จันทราทิพย์ พานาดา และคณะ (2548) ที่ศึกษาสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิด เกี่ยวกับงานในการกิจของกรมที่ดิน และเพื่อหามาตรการคุ้มครอง ป้องกัน และช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริตแต่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดและต้องชดใช้ค่าเสียหาย มีสาเหตุ เกิดจากปัจจัยต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก และ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโดยสุจริต จะรับผิดชอบ ทางละเมิดก็ต่อเมื่อจงใจและได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หน่วยงานของรัฐจะต้อง รับผิดชอบโดยตรงและรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบ

ชดใช้ให้รัฐในภายหลัง แต่ถ้าวการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะฟ้องกรมที่ดินมิได้ ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกมาเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ก็ตาม แต่ก็ยังทำให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกิดความไม่มั่นใจ และต้องการให้มีมาตรการคุ้มครอง ป้องกันเจ้าหน้าที่อีกทางหนึ่ง กรมที่ดินควรจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดี โดยนำรายได้ที่จัดเก็บส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งเป็นกองทุน ซึ่งอาจอยู่ในรูปของมูลนิธิ หรืออาจเป็นกองทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และนำเงินส่วนนี้มาบริหารจัดการด้านบุคลากร เช่น การจ้างลูกจ้างชั่วคราวมาปฏิบัติงาน อันเป็นการช่วยเหลือด้านขวัญและสร้างขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังมิงงานวิจัยของสุภูมิ สุกิจจากร (2558) ที่ศึกษาพบว่า ในการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการละเมิดต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปฏิบัติงานไม่ใช่ส่วนตัวแต่เพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว โดยรัฐไม่มีส่วนรับผิดชอบ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่เพียงใดอาจตัดสินใจผิดโดยสุจริตหรือประมาทเลินเล่อเพียงเล็กน้อยซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายและต้องรับผิดชอบโดยหลักเลี้ยงไม่ได้ และหากการกระทำผิดดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายมาก ก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนเงินที่สูงตามไปด้วย ซึ่งเงินเดือนของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้สูงมากนัก แต่การทำงานของรัฐมีขอบข่ายกว้างขวางอาจก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากได้ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายจะต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม ทำให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินกว่าการกระทำได้ หากไม่สามารถที่จะชดใช้ได้ ก็ต้องฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นบุคคลล้มละลายและต้องออกรายการไปในที่สุด ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสาเหตุให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ขาดความเด็ดขาดในการตัดสินใจ ส่งผลกระทบโดยตรงต่อทางราชการที่ล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

สำหรับข้อควรระวังในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินนั้นมีหลายประการ ได้แก่ จะต้องมีการออกกฎหมายรับรองที่เหมาะสม มีการบริหารจัดการกองทุนที่มีประสิทธิภาพ และการกำกับดูแลที่มีความโปร่งใสมีความระมัดระวังในการใช้จ่ายเงินของกองทุน มีความรอบคอบในการปฏิบัติงานอันเนื่องมาจากการร้องเรียนและข้อกฎหมาย แหล่งที่มา

ของรายได้กองทุนต้องชัดเจนและอธิบายที่มาที่ไปได้ ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในการให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่และผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งนำมาสู่การพิจารณาว่ากองทุนนี้ควรดูแลผู้ใดบ้าง อีกทั้งกองทุนอาจทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานโดยประมาทและประสิทธิภาพลดลงได้ รวมไปถึงกรณีที่ประสงค์จะหารายได้ของกองทุนจากการหักค่านจากบางหน่วยงาน อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกันได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวปรากฏให้เห็นในการจัดตั้งกองทุนประเภทอื่นๆร่วมด้วย ในขณะที่ผลกระทบที่อาจเกิดก็เป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบนั้นคือในทางบวก คือ เจ้าหน้าที่มีขวัญกำลังใจในการทำงานและรักองค์กรมากขึ้น และหากมีการบริหารจัดการกองทุนที่ดีจะทำให้ภาพลักษณ์ของกรมที่ดินนั้นดีไปด้วย แต่หากบริหารจัดการไม่ดีอาจทำให้ประชาชนเห็นว่ากองทุนนี้ก่อตั้งขึ้นด้วยเจตนาไม่สุจริต และมีเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่เท่านั้น สอดคล้องกับการศึกษาเรื่องทางเลือกเชิงนโยบายเรื่องกองทุนเสริมสร้างความสัมพันธ์ในระบบบริการสาธารณสุขของศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์, หทัยชนก สุมาลี (2553) ในวารสารวิจัยระบบสาธารณสุข แนวคิดการชดเชยความเสียหายโดยทั่วไปใช้แนวคิด “การพิสูจน์ถูกผิด” โดยกระบวนการทางศาลตามหลักกฎหมายละเมิด มีข้อจำกัดในการอำนวยความสะดวกต่อผู้เสียหายหรือเจ้าหน้าที่ในการเข้าถึงซึ่งการต่อสู้คดีในชั้นศาล

3. หลักการและรูปแบบในการดำเนินการของกองทุนต้นแบบที่มีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน

ผลการศึกษากองทุนต้นแบบทั้งในและต่างประเทศที่มีลักษณะการดำเนินงานในลักษณะใกล้เคียงกัน พบว่าหลักการในการจัดตั้งกองทุนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน นั่นคือเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งกองทุนต้นแบบเหล่านี้ได้ชี้ให้เห็นถึงแนวทางในการบริหารจัดการกองทุน การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบ การกำหนดวงเงินในการชดเชย การกำหนดกรอบระยะเวลาในการฟ้องร้อง ตลอดจนที่มาของรายได้ ซึ่งสามารถใช้เป็นต้นแบบที่ดีให้กับกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน สอดคล้องกับแนวคิดของระบบทอร์เรนส์ ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้ในการประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่มีการนำไปใช้ในประเทศออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์และสิงคโปร์ โดยสรุปหลักการมีการรับประกันความถูกต้องของทะเบียนที่ดินโดยรัฐ หากมีผู้ใดเสียหายจากการดำเนินการตามระบบทอร์เรนส์ จะต้องได้รับการชดเชย

ค่าเสียหายจากกองทุนประกันความเสียหาย (assurance fund) หรือจากงบประมาณแผ่นดิน เหตุที่มีหลักการนี้ก็เพื่อให้รับกับหลักการที่ให้ถือว่า ผู้ที่ได้จดทะเบียนสิทธิของตนโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนต้องได้สิทธิตามที่จดทะเบียนไว้โดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นการให้สิทธิแก่ผู้จดทะเบียนคนหลังมากกว่าเจ้าของเดิม ทำให้เจ้าของเดิมเสียสิทธิหรือได้รับความเสียหายได้ (และในระบบทอร์เรนส์แท้นั้น ปกติก็จะไม่เพิกถอนรายการจดทะเบียนที่ผู้ซื้อสุจริตและเสียค่าตอบแทนด้วย) ซึ่งความผิดพลาดนี้อาจเกิดขึ้นได้จากการปลอมแปลงหรือฉ้อโกงโดยผู้อื่นหรือจากความผิดพลาดของนายทะเบียนที่ดินเองก็ได้

4. แนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน

สำหรับการศึกษาในครั้งนี้ได้มีการเสนอแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินโดยระบุถึงหลักการและนโยบายในการจัดตั้งกองทุนรูปแบบของกองทุน และด้านบริหารจัดการกองทุน ประกอบด้วย วงเงินชดเชย ระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชย ขั้นตอนการดำเนินการขอชดเชย และแหล่งที่มาของเงินทุน ซึ่งเป็นผลจากการพิจารณาข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญและกองทุนต้นแบบ ทั้งนี้การกำหนดแนวทางในการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว สอดคล้องกับผลการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษของศูนย์ มัลลิกะมาส (2531) ที่ได้เสนอแนวทางของรูปแบบกองทุนทดแทนดังกล่าว มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนที่ชัดเจน มีการกำหนดขอบเขตของการจ่ายเงินทดแทน โดยครอบคลุมถึง (1) ค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายให้กับประชาชนผู้เสียหาย และ (2) ค่าทำความสะอาดพื้นที่ที่เกิดมลพิษจากการดำเนินการของโรงงานอุตสาหกรรมนี้ รวมทั้งมีการเสนอให้กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารกองทุนทดแทน มอบให้คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ และนอกจากนี้ในกรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะจัดตั้งทุนหมุนเวียนสามารถจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองการจัดตั้งทุนหมุนเวียนได้อย่างถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน โดยสรุปเป็นกรอบคู่มือจัดตั้งกองทุนหมุนเวียนของทางราชการได้ หลักการจัดตั้งทุนหมุนเวียนกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นกิจกรรมที่ส่วนราชการต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์

ทางเศรษฐกิจหรือเพื่อประโยชน์เพื่อการครองชีพ หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และไม่สามารถใช้วิธีการดำเนินการตามระเบียบของทางราชการได้ ต้องก่อให้เกิดรายได้ที่เกิดจากการดำเนินงานกลับเข้าสมทบเป็นแหล่งรายรับของทุนหมุนเวียน ซึ่งไม่ใช่เงินจากงบประมาณของแผ่นดินแต่เพียงอย่างเดียว โดยให้นำเงินรายรับนั้นมาสมทบไว้ใช้จ่ายได้โดยไม่ต้องนำส่งคลัง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเพื่อการนำไปใช้ ผลจากการศึกษาวิจัยนี้ ได้เสนอแนวทางในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินโดยควรให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายกร่างเป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตในภารกิจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน ตลอดจนกำหนดระเบียบขึ้นมาเพื่อรองรับการปฏิบัติงานของกองทุนให้มีประสิทธิภาพเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสำหรับการช่วยเหลือและเยียวยาประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นหลัก รวมถึงเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างของกรมที่ดินและยังเป็นแหล่งเงินทุนของกรมที่ดินในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาหรือปรับปรุงการให้บริการประชาชนในภารกิจของกรมที่ดินให้ดียิ่งขึ้น โดยต้องมีการพิสูจน์ความถูกผิดผ่านกระบวนการทางศาลแล้ว ทั้งนี้ หากมีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว ถือเป็นการจัดตั้งกลไกชดเชยความเสียหายที่เกิดข้อผิดพลาดในการจดทะเบียน การทำธุรกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรือการออกเอกสารสิทธิที่เกิดขึ้นโดยสุจริตของคู่สัญญาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและเป็นการประกันภัยความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดพลาดในการโอนที่ดิน ซึ่งผู้เชี่ยวชาญของธนาคารโลกเสนอให้กรมที่ดินดำเนินการปรับปรุงบริการด้านการจดทะเบียนทรัพย์สินและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอแผนการขับเคลื่อนการอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ เพื่อประกอบการประชุมความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Doing Business) ของธนาคารโลก

สำหรับรูปแบบในการบริหารจัดการกองทุนนั้น ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีการบริหารโดยคณะกรรมการกองทุนจากภายในภาครัฐและภาคเอกชน มีความเป็นอิสระ โปร่งใส มีการกำหนดวัตถุประสงค์หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ชัดเจน มีการกำหนดวงเงินในการชดเชยหรือเยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหายและระยะเวลาในการเรียกร้องค่าชดเชยหรือค่าเยียวยาส่วนแหล่งที่มาของเงินกองทุนดังกล่าว ที่มาของเงินมาจากการหักเงินค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินเป็นเปอร์เซ็นต์ที่สำนักงานที่ดินจัดเก็บเพื่อนำส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. 2562 มาตรา 8 ที่กำหนดให้กรมที่ดินหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ให้เป็นรายได้ของกรมที่ดิน เงินหักออกจากค่าอากรแสตมป์ตามข้อ 26 แห่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับชำระและนำส่งภาษีอากรจากการขายอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2542 และเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากรตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีอากร พ.ศ. 2543 ร้อยละ 3 นอกจากนี้แหล่งเงินทุนยังมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้แก่กองทุน ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน เงินสมทบตามกฎหมายบัญญัติหรือเงินที่กองทุนได้รับมาโดยชอบไม่ว่ากรณีใด

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษา ถึงสภาพปัญหาและความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ศึกษาข้อดี ข้อพึงระวัง และผลกระทบ ซึ่งการศึกษานี้เป็นการจัดตั้งกองทุนจากกลุ่มตัวอย่างจากผู้บริหารกรมที่ดิน เป็นการศึกษาแนวทางเบื้องต้นเท่านั้น อีกทั้งระยะเวลามีอย่างจำกัด และมีปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้องด้วยทำให้ข้อมูลยังไม่ปรากฏในเชิงลึก ประกอบกับในการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินเป็นเรื่องที่สำคัญ มีผลกระทบต่อภารกิจของกรมที่ดินในด้าน ข้อกฎหมาย งบประมาณ จึงควรศึกษาเพิ่มเติมโดยเฉพาะข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายใต้รูปแบบการจัดตั้งกองทุนที่แตกต่างกันออกไป

บรรณานุกรม

กรมที่ดิน, กองการเจ้าหน้าที่ (2560). *รวมกฎหมาย กฎ ระเบียบ หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องกับงานวินัย*. กรุงเทพมหานคร: กองการพิมพ์, กรมที่ดิน.

กรมที่ดิน, (2558). 60 ปี *ประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, กองการพิมพ์

เกรียงศักดิ์ ศรีวรศาสตร์ และคณะ. (2556). *แนวทางแก้ไขปัญหาคอขวดในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง, กรมที่ดิน.

จันทร์หาพิทย์ พานาดา และคณะ. (2548). *มาตรการคุ้มครอง ป้องกันและช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่กระทำการโดยสุจริตซึ่งต้องรับผิดชอบทางละเมิด: ศึกษาเฉพาะกรณีภารกิจของกรมที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง, กรมที่ดิน.

ดำรงศักดิ์ อนุชาตานนท์ และคณะ. (2550). *พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๒๙ กับสภาวะการตัดสินใจในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน*. กรุงเทพมหานคร: โรงเรียนนักบริหารงานที่ดินระดับสูง, กรมที่ดิน.

วสันต์ กิจบำรุง. (2558). *ประวัติเซอร์ร็อบิร์ตริชาร์ดทอร์เรนส์ (Sir Robert Richard Torrens)*
<https://www.bloggang.com/mainblog.php?id=landclinic&month=16-08-2009&group=54&gblog=5>

ศิริวรรณ พิทยรังสฤษฏ์ และคณะ. (2553). *ทางเลือกเชิงนโยบายเรื่องกองทุนสร้างเสริมความสัมพันธ์ในระบบบริการสาธารณสุข*. วารสารวิจัยระบบสาธารณสุข สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

สำนักงาน ก.พ. สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน (2552-2556). *แนวทางปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาข้าราชการพลเรือน*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ., สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน

สมชาย พงษ์พัฒนาศิลป์. (2558). *ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เล่มกลาง)*. กรุงเทพมหานคร: เจริญรัฐการพิมพ์.

สรียา กาฬสินธุ์. (2559). *การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้บริโภคในประเทศไทยและแนวทางแก้ไข*. มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์, ภาควิชานิติศาสตร์

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ. (2531). *การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ*.

<https://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/1805>

สุวุฒิ สุกิจจากร . (2558). *ปัญหาความรับผิดชอบของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เกิดแก่เอกชน* .

<https://www.tci-thaijo.org/index.php/Veridian-E-Journal/article/view/43697>

กรมที่ดิน สำนักกฎหมาย. (2555). *การดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, กองการพิมพ์

สำนักกำกับและพัฒนาระบบเงินนอกงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง. (2554) . *กรอบคู่มือการขอจัดตั้งทุนหมุนเวียนของทางราชการ*. กระทรวงการคลัง, กรมบัญชีกลาง

สำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ ก.พ.ร.(2552). *สู่ยุคใหม่
ข้าราชการไทย: เก่ง ดี และมีสุข*. นนทบุรี: สำนักงาน ก.พ., สถาบันพัฒนาข้าราชการพล
เรือน

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการ ก.พ.ร. (2554). *แนวทางการพัฒนาสู่มาตรฐาน
โลก*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน
ก.พ.ร.).

Ontario Land registry.(April,2019). *Compensation for Loss form the Land Titles
Assurance Fund*. Retrieved
from[https://www.ontario.ca/page/compensation-loss-land-titles-assurance-
fund](https://www.ontario.ca/page/compensation-loss-land-titles-assurance-fund)

Ismail,M.S. ,Zakriabs,y&Ganason,A.*Assurance Fund in Malaysia Lesson Learnt
from Sir Robert*Torrents. Retrieved
from[https://www.academia.edu/3307855/Assurance_Fund_In_Malaysia_
Lesson_Learnt_from_Sir_Robert_Torren](https://www.academia.edu/3307855/Assurance_Fund_In_Malaysia_Lesson_Learnt_from_Sir_Robert_Torren)

Office of the Registrar General.(August,2017). *Torrens Assurance Fund* Retrieved
from[https://www.registrargeneral.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009
/320400/TAF-Information-Sheet.pdf](https://www.registrargeneral.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/320400/TAF-Information-Sheet.pdf)

ภาคผนวก

แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรมที่ดิน

แบบสัมภาษณ์นี้ใช้ประกอบการวิจัย เรื่อง “การศึกษาแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน” ซึ่งงานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตรนักบริหารงานที่ดินระดับสูง รุ่นที่ 37 จึงขอความร่วมมือจากท่านขอได้โปรดให้ความเห็นโดยผลของข้อมูลนี้จะนำไปใช้ประโยชน์ในการเสนอแนวทางการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากกปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินต่อไป

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อผู้ถูกสัมภาษณ์ ตำแหน่ง.....

สังกัด กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

วันที่เวลา

สถานที่

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ส่วนที่ 2 บทสัมภาษณ์และความคิดเห็น

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร
เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร.....

.....

.....

.....

.....

.....

-2-

ข้อ 2. หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นหรือไม่
อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติ
หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินดังกล่าว ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้ง
กองทุนฯ นี้อย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย.....

.....

.....

.....

.....

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน เช่น เป็นกองทุนในลักษณะสวัสดิการ , ลักษณะ
การเยียวยาช่วยเหลือและอื่นๆ

.....

.....

.....

.....

.....

-3-

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่.....

.....

.....

.....

.....

.....

3.4ด้านการบริหารจัดการ (รายได้-รายจ่าย/บุคลากร/ โครงสร้างกองทุนฯ)

.....

.....

.....

.....

3.5ด้านอื่น ๆ (ถ้ามี).....

.....

.....

.....

ข้อ 4. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้างและจะส่งผลอย่างไร.....

.....

.....

.....

.....

บทสัมภาษณ์ผู้บริหารกรมที่ดิน

คณะผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารของกรมที่ดิน ในเรื่องการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน จำนวน 9 ท่าน โดยมีประเด็นคำถาม 4 ข้อ ดังนี้

1. นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม รองอธิบดีกรมที่ดิน รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบ หากหน่วยงานแพคดี ต้องรับผิดชอบ พ.ร.บ. ละเมิดอยู่แล้วอย่างไรก็ดีกรมที่ดินจะต้องจ่ายค่าชดเชยแล้วค่อยมาไล่เบี้ยผู้รับผิดชอบตาม พ.ร.บ. ละเมิดภายหลัง ซึ่งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การรังวัด ในต่างประเทศเขาทำกันที่สำนักงานกฎหมายเรียบร้อยแล้วจึงจะส่งมาจดทะเบียนที่กรมที่ดิน ดังนั้น ต่างประเทศจึงไม่มีความเสียหายแต่หน่วยงานกรมที่ดินของประเทศไทยเราต้องสอบสวนและดำเนินการเองทั้งหมดก็อาจผิดพลาดตามความเสี่ยงได้ การรับผิดชอบของกรมที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่ก่อนหน้านี้ใช้หนี้ร่วมต่อมามี พ.ร.บ. ละเมิด จึงมีการแยกส่วนของใครของมันตามความผิด กองทุนในประเทศไทยไม่เหมือนกองทุนในต่างประเทศมีหรือไม่มีกองทุนไม่ใช่สาระ ยังไงกรมที่ดินก็ต้องจ่ายไล่เบี้ยภายหลัง หากมีกองทุนกองทุนจะจ่ายก็ต้องพิจารณาว่าจะจ่ายก่อนหรือจะจ่ายหลังตามความเสี่ยง

ข้อ 2. หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ประเทศไทยไม่ต้องมีกองทุนก็ได้เพราะมี พ.ร.บ. ละเมิดอยู่แล้ว หากเกิดความเสียหายก็ฟ้องร้องต่อศาลได้ให้จ่ายค่าทดแทนอยู่แล้ว

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนอย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบ ต้องออกกฎหมายรองรับและอาจพัฒนาเป็นรูปแบบ ต้องมีวัตถุประสงค์ ซึ่งอาจจะมีการจ่ายเงินกองทุนให้ยุติธรรม อาจจะนอกเหนือการใช้จ่ายเงินทดแทน เป็นการพัฒนาอุปกรณ์ ได้ด้วย

3.2 ด้านรูปแบบกองทุน

ตอบ เรานำระบบทอร์เร็นซ์ (Torrence) เข้ามาทำไมไม่เอากองทุนของเขา เข้ามาศึกษาด้วย ให้ไปดูรายละเอียด

3.3 ขอบเขตหน้าที่

ตอบ ต้องออกกฎหมายรองรับไว้

3.4 ด้านการบริหารการจัดการ (รายได้-รายจ่าย/บุคลากร/โครงสร้างกองทุนฯ)

ตอบ ถ้าไม่มีกองทุน ไปซื้อประกันได้ไหม เป็นประกันเกี่ยวกับกองทุนนี้ แต่เบี้ยประกันจะเอามาจากไหน ซึ่งหากมีการประกันขึ้นจริงก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ที่มีการทุจริตกันมากขึ้น ทำงานไม่ละเอียด รอบคอบ ซึ่งถ้าเป็นประกันภัยต้องมีการจ่ายเงินให้กับผู้สุจริต อย่างไร จ่ายในวงเงินไม่เกินเท่าใด เพื่อให้เกิดความยุติธรรม

ข้อ 4. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้างและจะส่งผลอย่างไร

ตอบ ข้อดี ข้อเสีย ข้อควรระวังถ้าออกกฎหมายรับรองมีการบริหารที่ดี ก็จะเป็นประโยชน์ ต้องไปดูของอารยประเทศต่าง ๆ มาศึกษาเป็นแนวทาง ส่วนข้อควรระวังในการใช้จ่ายกองทุน เจ้าหน้าที่ต้องมีความรอบคอบ จะจ่ายเงินอย่างไร มากน้อยแค่ไหน จ่ายให้กับใคร ต้องดูรายละเอียดให้รอบคอบ ซึ่งจะมีผลต่อการร้องเรียนต่อมาอีก

2. นายณรงค์ สืบตระกูล ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบ ปัญหาเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และการรังวัดผิดพลาดคลาดเคลื่อน พอมีการเพิกถอนตาม มาตรา 61 ทำให้มีผู้ได้รับความเสียหายฟ้องละเมิด ซึ่งเมื่อคดีถึงที่สุดกรมที่ดินแพ้ ต้องนำเงินมาชดเชยความเสียหาย ซึ่งขณะนี้คดีเยอะมาก ทำให้กรมที่ดินต้องใช้เงินงบประมาณมาใช้ทำให้เกิดผลกระทบ ซึ่งควรมีการจัดตั้งกองทุนฯ เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการ (เกี่ยวกับความแพง) ซึ่งงบประมาณของกรมที่ดินมีน้อยและจำกัด

ข้อ 2.หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่าจะมีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ จำเป็นต้องมี และควรศึกษาการจัดตั้งกองทุนฯ ของอารยประเทศต่าง ๆ มาเป็นแนวทางศึกษา เช่น ออสเตรเลีย และเครือจักรภพทั้งหลาย มาเป็นเคสตัวอย่างในการศึกษา

ข้อ 3.หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ควรมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนอย่างไร

3.1 ในด้านหลักการและนโยบาย

ตอบ กรมที่ดินมีหน้าที่ให้บริการด้านการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตลอดจนการรังวัดต่าง ๆ ซึ่งมีอัตราความเสี่ยง หากนำเงินค่าธรรมเนียมมากันส่วนไว้และหักไว้เพื่อประกันความเสี่ยงจะดีมาก และไม่ต้องนำเงินงบประมาณมาใช้

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบ กองทุนควรตั้งในรูปแบบของคณะกรรมการ ฯ ในการบริหารกองทุนฯ มีทั้งภาครัฐและเอกชน ซึ่งทำให้โปร่งใสในการบริหารกองทุนฯ

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบ ต้องมีกฎหมายรองรับไว้ และออกเป็นกฎหมายเฉพาะเป็นเงินนอกงบประมาณ กองทุนควรเป็นอิสระจากทางราชการ ซึ่งคดีต้องถึงที่สุดถึงจะจ่ายให้ แต่หากเป็นงานรังวัดอาจมีการตกลงหรือชดเชยในความเสียหายก่อนฟ้องร้องต่อศาลก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่ไปรังวัดตามที่นัดหมาย

3.4 ด้านการบริหารจัดการ (รายได้-รายจ่าย/บุคลากร/โครงสร้างกองทุนฯ)

ตอบ กองทุนต้องตั้งโครงสร้างจากต่างประเทศ รูปแบบต่าง ๆ น่าจะเป็นรูปแบบของการบริหาร กองทุนฯ มีทั้งภาครัฐและเอกชนบริหารร่วม ต้องมีเจ้าหน้าที่ที่เป็นกลางมาดูแลกองทุน การจ่ายเงินให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้สุจริตที่ได้รับ ความเสียหาย รายได้ได้จากการหักเงินค่าธรรมเนียม รายจ่ายจ่ายให้กับผู้สุจริต

ข้อ 4.หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบ ต่อผู้ใดบ้าง และจะส่งผลอย่างไร

ตอบข้อดี ไม่กระทบต่อเงินงบประมาณของกรมที่ดิน ที่ต้องนำมาบริหารงานของ กรมที่ดิน ซึ่งต้องใช้ในการกิจของกรมที่ดิน

ข้อเสีย หากการบริหารจัดการไม่ดี ก็ไม่คุ้มค่าต้องมีหลักการ ซึ่งบางครั้งประชาชน อาจมองในมุมไม่ดีว่าอาจจะเอื้อประโยชน์ต่อข้าราชการกรมที่ดิน และเงินต้องหักออกจาก ระบบจากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ

3. นายเปลี่ยน แก้วฤทธิ์ รองอธิบดีกรมที่ดิน

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอัน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบให้ผู้วิจัยไปศึกษาฐานข้อมูลจากสำนักกฎหมาย กรมที่ดิน เรื่องการฟ้องร้อง ดำเนินคดี แต่ละปีมีจำนวนคดีเท่าไร เรื่องอะไรบ้าง มูลค่าการฟ้องร้อง การชดใช้เมื่อแพ้ คดี และแนวโน้มต่าง ๆ ซึ่งมีข้อมูลอยู่แล้ว

ข้อ 2.หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่ามีความจำเป็น หรือไม่ อย่างไร

ตอบมีความจำเป็น เนื่องจากกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ตามระเบียบ กฎหมาย แต่แพ้กคดี จะมีการชดเชยและเยียวยาอย่างไร ขณะที่รัฐบาลไม่ได้ช่วยดูแลหรือ ให้ความสำคัญ

ข้อ 3.หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนอย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบ ให้ศึกษาข้อมูลการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยา ฯ ของต่างประเทศที่ได้มีการจัดตั้งแล้ว ว่าดำเนินการอย่างไรมีที่มาของเงินกองทุน ฯ อย่างไร ได้เคยเสนอให้มีการหักค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนเป็นเปอร์เซ็นต์ แต่มีบางท่านมีความเห็นว่าด้านงานรังวัดจะหักอย่างไร และจะนำมาใช้ร่วมกันได้หรือไม่

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบ เป็นกองทุนในลักษณะสวัสดิการ, ลักษณะการเยียวยาช่วยเหลือ และอื่น ๆ เช่น

3.2.1 มีการจัดหากองทุนเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องดำเนินคดี โดยการให้เข้าพระ(หลวงปู่ทวด) โดยจัดเป็นกองทุนในลักษณะสวัสดิการ แต่การช่วยเหลือยังไม่เพียงพอ

3.2.2 กองทุน ฯ ควรศึกษากองทุนของต่างประเทศ และกองทุนที่มีลักษณะใกล้เคียงกันของไทย และควรเป็นอิสระจากกรมที่ดิน เช่น ลักษณะคล้ายกับสหกรณ์กรมที่ดิน รูปแบบปฏิบัติให้เป็นมาตรฐานและแนวทางเดียวกัน มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบกองทุน ฯ ควรให้ความช่วยเหลือในการต่อสู้คดี เมื่อถูกฟ้องร้องดำเนินคดีกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ตามระเบียบ การช่วยเหลือชดเชยและเยียวยาจะมีเขตแดนเท่าไรต้องช่วยกันคิด คดีแบบใดที่ควรช่วยเหลือในระดับใด รวมทั้งเรื่องการค้าดำเนินการทางวินัยด้วย

3.4 ด้านการบริหารจัดการ

ตอบ การบริหารจัดการกองทุน ฯ ควรดำเนินการศึกษาจากกองทุน ฯ ของต่างประเทศ โดยรายได้ของกองทุนอาจหักจากค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนหรือค่าอากร โดยมีโครงสร้างขององค์กรที่เป็นอิสระจากกรมที่ดิน

3.5ด้านอื่น ๆ ด้านระเบียบกรมที่ดิน ที่ขัดกับกฎหมายต้องแก้ไขให้หมด ในกรณีปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบ แต่ขัดกับกฎหมาย ศาลสั่งให้ใช้ได้ทั้ง ๆ ที่ปฏิบัติตามระเบียบระเบียบเหล่านี้ควรได้รับการแก้ไข และลดการใช้ดุลยพินิจ

ข้อ 4.หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบ ต่อผู้ใดบ้างและจะส่งผลอย่างไร

ตอบกองทุนฯ จะสร้างความเป็นธรรมให้กับเจ้าหน้าที่ได้ โดยจะต้องดูแลให้มีความเสมอภาคกันควรกำหนดมาตรฐานงานว่าควรรับจำนวนเท่าไรต่อวัน ของงานทะเบียน (สำหรับงานรังวัด กำหนดไว้ 15 เรื่อง/เดือน) เนื่องจากปริมาณงานที่มากเกินไปทำให้เกิดข้อผิดพลาดในการปฏิบัติงานได้

4.นายสุรพล ศรีวิโรจน์ตำแหน่งรองอธิบดีกรมที่ดิน

ข้อ1.ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนไปสู่การทำผิดขัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียกับใครบ้างอย่างไร

ตอบ จริงๆ เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นมาหลายปี ใครเป็นคนกำหนดหัวข้อนี้ (ผู้บริหารกรมที่ดิน) คือมัน เกี่ยวพันกับกรมที่ดินโดยตรง ว่าสาเหตุที่มีเรื่องนี้ขึ้นมาเพราะเป็นผลสืบเนื่องมาจากการแก้ไขกฎหมาย มาตรา 61 และตัวพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อก่อนการเพิกถอนไม่มีการเรียกร้องค่าเสียหาย ต่อมาหลังจากเพิกถอน มีการอุทธรณ์ได้ การฟ้องคดีได้ นอกจากนั้นการเพิกถอนคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีเขามีอำนาจเรียกค่าเสียหายจากศาลปกครองได้ โดยเรียกให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ซึ่งก็คือกรมที่ดิน มีการออกโฉนดโดยเจ้าหน้าที่กรมที่ดินแล้ว พอออกโฉนดเสร็จ 10 ปี 20 ปี 30 ปี เขาก็ซื้อที่ดินในราคาไม่สูงมาก แล้ววันดีคืนดีเขาก็สร้างโรงแรม พอไปสร้างโรงแรม ก็มีหน่วยงานภายนอกมาบอกว่าออกไม่ชอบ ตรงนี้อยู่ในเขตป่า เราต้องเพิกถอน พอเพิกถอนค่าเสียหายเกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดิน เพราะเขาสุจริต และก็เกิดจากความผิดของเราเองจริง ๆ พอศาลสั่งว่าเป็นการออกไม่ชอบกรมที่ดินเพิกถอนเป็นการถูกต้องแล้ว เพราะมันออกไม่ชอบ

แต่เหตุที่มันไม่ชอบเพราะเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกรมที่ดินนี้แหละ ศาลก็จะสั่งให้เราชดใช้ค่าเสียหาย ที่นี้การชดใช้ค่าเสียหายก็มีตั้งแต่ระดับหมื่น แสน ล้าน สิบล้าน ร้อยล้าน ณ.วันนี้ไปดูข้อมูลได้ที่สำนักกฎหมายไปขอได้ครับ ไปดูตรงนี้ มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องเราโดนฟ้องก็คดี แล้วเป็นเงินที่เขาเรียกค่าเสียหายเท่าไร ที่อยู่ในระหว่างฟ้องคดีอีกเท่าไร แล้วที่ศาลสั่งไปแล้ว ศาลสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายเท่าที่รู้จะเป็น ร้อยล้านเลย

ที่นี้ถ้าพูดถึงสถานการณ์ ตอนนี้นะ เรามีแนวโน้มว่าเราจะต้องชดใช้เพิ่มขึ้นมาก เพราะอะไร เหตุผล (เอกสารสิทธิเพิ่มขึ้น และราคาที่ดินสูงขึ้น) เหตุผลก็คือ ตัวเอกสารสิทธิที่ออก ออกกันมาปริมาณมันเยอะโดยสภาพของมัน คือ 30 ล้านแปลง จากสถิติของสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่เราเพิกถอนไปแล้วประมาณ 8,000 แปลง แบ่งเป็น

ปี พ.ศ. 2544 – ปัจจุบัน เพิกถอน ประมาณ 8,000 แปลง แต่ที่มีการฟ้องคดีกัน มันเริ่มจากฟ้องกันปี 2547-2548 เป็นต้นมา เท่าที่รู้มาก็เป็น หลายร้อยล้านแล้ว แล้วกรมที่ดิน ก็ชดใช้ไปตลอด เพราะว่าศาลสั่ง

ที่นี้ ปัญหาต่อไป คือ ณ. วันนี้มันมีการร้องเรียนมากขึ้น มีการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอกมากขึ้น เช่น กรมอุทยานฯ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมป่าไม้ฯ ก็มาตรวจสอบมากขึ้น ผลคือก็ไปตรวจพบว่าที่ดินแปลงนี้ไม่ชอบ เดินสำรวจในเขตป่าบ้าง ออกโดยอาศัย ส.ค.1 บินบ้าง แล้วอยู่ในพื้นที่เศรษฐกิจที่มันมีราคาสูง

พออยู่ที่ราคาสูง พอเกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายมันก็จะสูงขึ้น เป็นเงาตามตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เขาลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ เป็นโรงแรม เป็นอะไรต่าง ๆ ที่นี้แนวโน้มมันก็จะสูงขึ้นเรื่อยๆ เพราะอะไร ตรวจสอบมากขึ้น พอตรวจสอบมากขึ้น ทุกสิ่งทุกอย่างมันก็จะเข้ามาที่กรมที่ดิน

มันจะเกิดปัญหาขึ้นมาอีกอย่างหนึ่งก็คือ ทุกวันนี้เราได้รับงบประมาณ มีงบประมาณเฉพาะเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนินการ เรื่องบุคลากร เรื่องงบดำเนินงานอะไรพวกนี้ แต่เวลาเราขอตั้งงบมาเกี่ยวกับการชดใช้ค่าเสียหายอะไรต่างๆ เขาไม่ให้ เพราะเขาบอกว่า คุณรู้ล่วงหน้าได้อย่างไร คุณรู้ได้ไงว่าคุณจะต้องชดใช้เท่าไร เขาก็ไม่ให้ ปัญหาคือพอไม่ให้ เวลาศาลสั่งในปีนั้น เกิดเราได้งบประมาณมา สมมุติงบประมาณเราเหลือจ่ายสักสองร้อยล้าน ปรากฏว่าเราโดนฟ้องเรียกค่าเสียหายไป ห้าร้อยล้าน แทนที่เราจะเอาเงินสองร้อยล้าน ที่เขาจ่ายเรามาพัฒนา มันกลับกลายเป็นว่าเราต้องเอาเงินนี้ไปจ่ายให้กับเขา

แล้วแนวโน้มมันยิ่งจะมากขึ้นเรื่อย ๆ แล้วต่อไปกรมที่ดินจะอย่างไร ถ้าเราไม่คิดแก้วันนี้ ใช้น้ำมัน แล้วที่มันกระทบต่อไปคืออะไร ภาพลักษณ์ ชื่อเสียงของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นกรณี ภูเก็ต เกาะสมุย ตราบไคที่ราคาที่ดินมันสูงขึ้นมาก ๆ แล้วตามนโยบายรัฐบาลด้วย ทวงคืนผืนป่า ผลเสียหายเกิดขึ้นกับใคร ผลเสียหายเกิดขึ้นกับกรมที่ดินแน่ ๆ เกิดเสียหายอย่างไร

(1) กรมที่ดินต้องเอาเงินที่กรมที่ดิน รับงบประมาณจากรัฐบาล ไปชดใช้ค่าเสียหายให้กับเอกชนที่เขาได้รับความเสียหาย ทำให้เราไม่สามารถที่จะนำเงินตัวนี้มาพัฒนากรมที่ดินในด้านอื่นได้เลย

(2) สุดท้าย ภาพใหญ่ เวลาเราจ่ายงบประมาณ สมมุติ กรณีดอนเมือง-โทเวย์บำบัดน้ำเสีย สมมุตินะ ถ้าศาลสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหาย พันล้าน กรมที่ดินไม่มีงบประมาณ กรมที่ดินจะอย่างไร แต่ต้องใช้ เอาเงินจากไหน ของกลาง พอของกลางรัฐบาล รัฐบาลก็ต้องให้เพราะมันเป็นคำพิพากษา ถามว่าเงินงบกลางตัวนี้ มันคือเงินใคร เงินของใคร (ภาษีประชาชน) ภาษีประชาชนทั้งนั้น สุดท้ายมันจะย้อนกลับไปหาประชาชน มันถึงต้องคิดต่อไปว่า แทนที่ที่เราจะต้องไปเอาเงินของคนทั้งประเทศ เพื่อจะมาจ่ายให้คนบางคนที่เขาชนะคดี ทำไมเราไม่คิดวิธีอื่น นี่คือการถามปลายเปิดที่จะตอบคำถามข้ออื่น

ข้อ 2. หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ มีความจำเป็นในการจัดตั้งหรือไม่อย่างไร

ตอบมันจำเป็นมาก ๆ เลยครับ เพราะว่าแนวโน้มมันสูงขึ้น แล้วความถี่มันจะมากขึ้น ปริมาณเงินที่จะต้องชดใช้มันก็จะเพิ่มขึ้นมา และในขณะเดียวกันงบประมาณเราก็ไม่มีทางนำมาใช้ได้เลย ถ้าเราไม่หาวิธีการมาตั้งกองทุน คือวิธีการจะเอาเงินตัวไหนมาเยียวยา มันเป็นเรื่องที่เราต้องคิด

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าวควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนฯ นี้อย่างไร

ตอบแนวทาง เราต้องมองก่อนว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้น เราไม่ต้องดูนะว่าความเสียหายเกิดขึ้นเพราะเจ้าหน้าที่หรือไม่ใช่ เพราะว่าการที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่บางที มันก็ไม่ได้เกิดจากเจตนา ไม่มีเจตนาทุจริต แต่มันเป็นเรื่องของการขาดความรู้ความเข้าใจหรือว่าในข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น ตอนที่ไปเดินสำรวจ

ไม่อยู่ในเขตป่า นึกออกไหม เดินสำรวจ 20 ปีที่แล้ว ก็ไม่อยู่ในข้อมูล แต่พอวันดีคืนดี วันนี้ มาบอกอยู่ในเขตป่าที่อุทยาน 5,748 แปลงมันเป็นข้อมูลที่เรารู้ทีหลังว่าอยู่ในเขตป่า ความเสียหายมันเกิดแล้ว ไข้ไหม ตรงนี้ความผิดมันเกิดจากเจ้าหน้าที่ไหม เจ้าหน้าที่ที่มี ส่วน แต่หน่วยงานอื่นก็มีส่วนเกี่ยวข้อง ทีนี้ถามว่าหลักจริง ๆ ของมัน คืออะไร

ออกเอกสารสิทธิอย่างหนึ่ง หรือการจดทะเบียนผลิตผลอะไรก็แล้วแต่ มันล้วน เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะฉะนั้น ในเมื่อคนอื่นที่ไม่ เกี่ยวข้อง เช่น คนที่ไม่มีที่ดินเลย เขาต้องมาร่วมรับผิดชอบนี้ด้วย เอาคิดแค่นี้ก่อน

ถ้าสมมุติว่ามีที่ดินแปลงหนึ่งผิด อย่างที่บอก คนทั้งประเทศต้องมาร่วมรับผิดชอบ ซึ่งมันไม่เป็นธรรม เพราะฉะนั้น สิ่งที่มีมันจะต้องทำก็คือ ใครเกี่ยวข้องคนนั้นต้องจ่าย คนที่ เกี่ยวข้องคือใคร ใครก็ได้ที่เกี่ยวข้องแล้วแต่ที่จะต้องมาทำนิติกรรมกับเรา ตั้งแต่เรื่องออก โฉนด เรื่องอะไรก็แล้วแต่ แต่ว่าสิ่งหนึ่งที่เราต้องเอามาให้ได้คืออะไร

ทุกวันนี้เราเก็บค่าธรรมเนียม (ที่มาของเงินจะอย่างไร) อยู่ ๆ เราจะขอ บประมาณจากรัฐเพื่อมาตั้งทดแทนความเสียหาย เขาไม่ยอมหรอก แล้วอีกอย่างก็คือ ทำไมต้องจ่ายด้วย คือคนภายนอก เขาไม่รู้ เขาจะมองอย่างเดียวว่า คุณสร้างความผิดแล้ว จะให้คนอื่นมาร่วมรับผิดชอบได้อย่างไร แต่จริง ๆ คือ เขาไม่เข้าใจในกระบวนการของเรา แต่อีกอย่างหนึ่งที่จะต้องทำให้ได้ก็คือ ในเมื่อคุณเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนี้ แม้กระทั่ง เล็กน้อยก็ตาม เราเก็บค่าธรรมเนียม 2% แล้วเงินจำนวนนี้เราหักอะไรบ้าง ณ.วันนี้ (ส่ง ท้องถิ่น ธุรกิจเฉพาะ สรรพากร) ปีหนึ่งก็หมื่นล้านไม่รู้ แต่ถามว่าเราเคยมีการหักค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการเหมือนสรรพากรไหม ไม่มี เพราะกฎหมายไม่เปิดช่องให้เรา ผลกระทบก็ คือ เราไม่สามารถที่จะเอาเงินอะไรมาสร้าง ตรงนี้ได้เลย ทำไมกรมขนส่งทางบกก็ดี ประกันชีวิตก็ดี ถึงตั้งกองทุนได้ แล้วกองทุนนั้นเขาเอามาจากไหน ทำไมเราไม่คิดแบบนี้ กรมขนส่งทางบกบอกว่า คุณขับรถคุณต้องจ่ายเงินมา 600 บาทต่อปีนะ เพื่อเงินตัวนี้พอ เกิดอุบัติเหตุอะไรขึ้นบุคคลที่สามจ่ายให้หมด ก็คือคนมีส่วนได้เสีย คนใช้รถมีส่วนได้เสีย นี่ ก็เหมือนกัน คุณมาจดทะเบียนโอนกับผม ผมก็เก็บค่าธรรมเนียมกับคุณ คุณเก็บผมแล้ว เข้าท้องถิ่นหมด แล้วท้องถิ่นเอาอะไรมาคืนเราบ้าง (ไม่มี) มีแต่หน้าที่ ทำไมเราขอไม่ได้ เพราะฉะนั้นตรงนี้คือที่มาของการจัดตั้งกองทุน มันก็เหมือนว่าที่มาต้องมาก่อน เมื่อเราไม่ สามารถจะเอางบประมาณจากทางราชการได้ เราก็ต้องเสนอเงื่อนไขตรงนี้ โดยที่ว่ามัน จะต้องมียุทธศาสตร์ก่อนว่าตรงนี้ เราเกิดความเสียหายเท่าไรและปัจจุบัน เราชดใช้ไปแล้ว

เท่าไหร่ เอาเงินจากไหนมาใช้ แต่ถ้าต่อไปเรื่อย ๆ ปรากฏว่า มีการฟ้องร้องรายหนึ่งที่ถูกเก็บ สมมุติ เรียก 5,000 ล้านบาท เพราะเราต้องทุบตีกันทั้งตึก เราจะเอาเงินที่ไหนแต่เราสามารถที่จะตั้งกองทุนลักษณะนี้ได้ จัดตั้งโดยอาศัยหักเงินค่าธรรมเนียม ร้อยละเท่าไหร่ว่า 5% ก็ สุดยอดแล้ว 2% ก็ได้แล้ว (มันก็จะโตขึ้นทุกปี บางปีก็ไม่เสีย) แต่แนวโน้มมันเสียทุกปี แต่มันก็ยังดีกว่า เพราะสมมุติเราเก็บค่าธรรมเนียม หมื่นล้าน (ห้าหมื่นล้าน) ห้าหมื่นล้าน 1% ก็ 500 ล้าน 2-3 ปีก็คืนทุนแล้ว มันก็พอได้แต่หลังจากที่ตั้งกองทุนแล้ว มันจะต้องบริหารกองทุน ที่นี้ถามว่ากองทุนคงไม่ได้ใช้ด้านนี้ด้านเดียว เพราะ พระราชบัญญัติทรัพย์สินสิทธิ บอกว่าให้เราหักค่าใช้จ่าย 5% ของค่าธรรมเนียม เป็นค่าใช้จ่าย ถามว่าถ้าจดทะเบียนประมาณ พฤศจิกายน คุณจะเอาเงินไปทำอะไรคิดยังไง ไม่ใช่บอกจะเอาเงินผมให้ แล้วคุณทำอะไร ไม่รู้มันต้องมีคำตอบให้เขา อันนี้ก็เหมือนกัน ต่อไปเราจะไปขอเขาไม่ต้อง 5% หรือ 2% เราจะทำอะไร เราต้องรู้ก่อนจะทำอะไร

เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการกรรมที่ดิน เรื่องบุคคลากร วัสดุอุปกรณ์ แล้วเรื่องสำคัญก็คือ กองทุนนี้ กองทุนทดแทนค่าเสียหาย เพื่อประโยชน์ของรัฐ รัฐไม่ต้องเอาเงินงบประมาณของรัฐมาใช้จ่าย

คือเราต้องคิดก่อนว่าเงินที่ได้มา สมมุติว่าถ้ามีการแก้กฎหมาย ตามที่เราเสนอจริง การเสนอกฎหมาย ตรงนี้มันต้องมีว่าวัตถุประสงค์อะไร เพื่อที่จะมาสร้างกองทุนตรงนี้ แต่การที่เราจะชี้ให้เขาเห็นว่าถ้าไม่มีตรงนี้ ต่อไปในอนาคตรัฐบาลขาดทุน เพราะว่ามีคามถี่ในการโดนฟ้องสูงขึ้น โดยการหักจากค่าธรรมเนียมอย่างของสรรพากรหรือทรัพย์สินสิทธิ ต้องเขียนโครงสร้างให้ได้ โครงสร้างคืออะไร ประกอบด้วยอะไร

ผลการวิจัยจะต้องไปศึกษา ณ วันนี้มีกองทุนอะไรบ้าง ที่ลักษณะเดียวกันกับเรา “ชดเชยความเสียหาย” ควรมีตัวเทียบ ว่าอะไรคือเหตุผลที่ทำให้เขาตั้งกองทุนนั้น และอะไรที่ทำให้เราควรจัดตั้งกองทุนอันนี้

ต้องศึกษาโครงสร้าง และองค์ประกอบ มีอะไรบ้าง ขึ้นต่อไปศึกษาว่า พอมีโครงสร้างแบบนี้แล้วควรจะบริหารกองทุนอย่างไร กองทุนนี้อาจมีค่ามหาศาล เพราะเก็บจากค่าธรรมเนียม เก็บปีละ 4-5 หมื่นล้าน 10 ปี แสนล้าน 5 แสนล้าน 1% เท่าไหร่ กองทุนนี้อาจจะมากกว่า กองทุนบำเหน็จบำนาญ ด้วยซ้ำไป ในระยะยาวต้องมีผู้บริหารแทนกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ จะนำเงินตรงนี้ไปทำดอกผลอย่างไร “ไม่ใช่เรื่องเล็ก แต่ทำให้ดูว่าจะไปถึงจุดสุดท้ายของมันได้อย่างไร”

โครงสร้างการบริหารควรจะเป็นคนภายใน หรือภายนอก – กองทุนนี้ เอาเฉพาะในกรณีที่ดินไม่ได้

1. บุคลากรของกรรรมที่ดินไม่มีศักยภาพบริหาร ต้องจ้างมืออาชีพ สามารถมองภาพรวมออก เงินตรงนี้จะนำไปบริหารจัดการอย่างไรให้เกิดรายได้ ต้องต่อสู้กับสิ่งที่เราต้องจ่าย ทำยังไงให้มันบวกให้ได้ มันถึงจะมีประโยชน์

บทบาทของกองทุนควรจะไปตอนไหน ตอนที่ปัญหาเลย? เข้าสู่กระบวนการนั้นได้ทราบได้ทีศาลยังไม่มีคำสั่งพิพากษา ว่าให้เราชดใช้ค่าเสียหาย เขาจะเข้ามาในฐานะอะไร เขาอาจจะเข้ามาก็ได้ เข้ามาในฐานะที่ว่าเขาเป็นผู้มีส่วนได้เสีย เข้ามาว่าคุณจะต่อสู้ยังในชั้นคดี ทุกวันนี้สำนักงานกฎหมายที่จะต่อสู้คดีเอง ใช้ว่าจะรู้ทุกเรื่อง เรายังดีที่มีสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ เป็นมือเป็นไม้ ทำเองเพิกถอนเอง สู้อเอง แต่มันก็สู้ไม่ได้เพราะมันผิด ถ้าเรียกคู่กรณีไปคุยก่อนหน้านี้ อาจไม่เป็นเช่นนี้ ก็ได้เพราะความประมาทของคุณเองอาจไปแพคดีได้ ต้องใช้กฎหมายมืออาชีพ เรามีข้อมูล แต่เราเสียเปรียบที่ทนายเราไม่มี ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีของเรา เนื่องในปัจจุบัน คดีศาลปกครองมันเยอะ ทุกหน่วยงานที่ถูกฟ้องต้องส่งให้อัยการตามมติคณะรัฐมนตรี อัยการงานเยอะ เราส่งไปแบบไหนเขาก็จะส่งให้ศาลเลย ไม่มีเวลาแม้แต่จะคิด ที่เคยไปเป็นพยานที่โคราชอัยการตำหนิว่า ผู้ประสานคดีของท่านไม่เคยมาติดต่อเลย ทำให้อัยการไม่มีแรงจูงใจที่จะทำ เขาทำก็ไม่ได้อะไรอยู่แล้ว มีแต่เสียกับเสีย แพคดีเขาก็โดนอีก

ข้อ 4.หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวังและผลกระทบ ต่อผู้ใดบ้างและส่งผลอย่างไร

ตอบ ข้อควรระวังที่มีกองทุนนี้ จะมีผลกระทบอะไรบ้าง

- การบริหาร ห้ามล้มเหลว
- กองทุนที่จะตั้งต้องมีที่มาที่ไป หลากอย่างประกอบ
- ข้อมูลไม่พร้อม,ความสามารถในการแจงรายละเอียด
- เงินที่เสนอ หักค่าใช้จ่ายจากค่าธรรมเนียม ร้อยละเท่าไรก็ข้ง แต่ร้อยละ

ที่หักมาต้องมาจากการบริหารของกรรรมที่ดินส่วนหนึ่ง ต้องชี้แจงตอนที่เราจะขอ หนึ่งเปอร์เซ็นต์ นี่ก่อนว่าเราจะเอาไปทำอะไรบ้าง

วัตถุประสงค์

1. นำเงินมาบริหารจัดการภายในกรมที่ดินของเรา เพราะปัจจุบันเราขาดแคลนบุคลากร เพิ่มก็ไม่ได้ อุปกรณ์หมดอายุการใช้งาน (ไม่มีงบประมาณ) กองทุนนี้เป็นเรื่องของการชดใช้ค่าเสียหาย

2. ชดใช้ค่าเสียหายในกรณีใด เช่น กรมที่ดินถูกฟ้องคดี ยังไงต้องจ่ายอยู่แล้ว กองทุนฯนี้จะไปเยียวยา กรณีนี้ โดยไม่กระทบกับงบประมาณใหญ่

กองทุนฯ ครอบคลุมดูแลใครบ้าง (เฉพาะเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน หรือทั้งหมด)

กรมที่ดินถูกฟ้องเป็นจำเลยหลัก เรื่องการเพิกถอนการจดทะเบียน, ออกโฉนด กรมที่ดินต้องไปเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ แยกเป็น 2 ส่วน

1. ให้ชาวบ้าน
2. ให้เจ้าหน้าที่

เราทำได้ไหม? เขาจะยอมไหม?

ถ้าเจ้าหน้าที่สุจริต แล้วถูกฟ้อง แบบนี้ใช้ได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่สุจริต หรือมีส่วนในการกระทำความผิด ช่วยไม่ได้ ต้องเรียกคืนด้วย กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เราอาศัยกฎหมายเรียก แต่ตอนนี้เราต้องอาศัยกองทุนเรียกแทนแล้ว ไม่ใช่กรมที่ดินแล้ว เพราะกองทุนฯ เป็นคู่กรณีโดยตรงที่เราต้องชดใช้ กรมที่ดินจะลดภาระตรงนี้ไป

กองทุนฯ ที่ตั้งมาต่างหากไม่ขึ้นกับกรมที่ดิน แต่ต้องมีกรรมการมาจากกรมที่ดิน และรับเฉพาะภารกิจ ของกรมที่ดินเท่านั้น

- การบริหารอิสระ บริหารงานคล้ายเอกชน นำเงินไปลงทุนเพื่อผลประโยชน์
- รายได้หลักจากค่าธรรมเนียม เงินที่หักค่าใช้จ่ายจากการจดทะเบียน
- บริหารต้องทำให้เงินออกเงย

-เงินส่วนหนึ่งที่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย ความเสียหาย/ ให้เจ้าหน้าที่ ที่สุจริต ที่ถูกฟ้องส่วนตัว/ต่างๆ ที่เราถูกฟ้องเองและโดยส่วนตัว กองทุนฯ นี้มีการพูดถึงกันมานานแล้วแต่มันไม่เดิน คิดต่อว่าทำไมไม่เดิน ทำไมตั้งไม่ได้ เสนอแล้วทำไมเขาไม่ให้ ข้อมูลอาจไม่พอ ได้ย้อนหลังไปไกล กรมที่ดินต้องชดใช้ไปแล้วเท่าไร แต่ละปีมีสถิติอยู่ที่สำนักกฎหมาย

กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต ตามระเบียบ การช่วยเหลือชดเชยและเยียวยา จะมีเขตแดนเท่าไรต้องช่วยกันคิด คดีแบบใดที่ควรช่วยเหลือในระดับใด รวมทั้งเรื่องการดำเนินการทางวินัยด้วย

5. นายเสวี จิระเสวี หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดินหากมีการจัดตั้งกองทุนขึ้น ซึ่งเดิมกรมที่ดินต้องใช้งบประมาณของกรมที่ดินในการดำเนินการจ่ายเงินให้กับผู้ที่สุจริตทำให้เงินงบประมาณที่จะใช้จ่ายไม่มีหรือลดลงจึงทำให้ไม่สามารถตั้งงบประมาณมาแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ เนื่องจากเป็นเงินที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ทำผิด หรือเกิดความเสียหายเป็นเรื่องที่กรมที่ดินจะต้องเสนอรัฐบาลให้ตั้งงบประมาณในเรื่องนี้ แต่จะเป็นไปได้หรือไม่ต้องไปดูพระราชบัญญัติงบประมาณอีกทีว่าจะตั้งได้หรือไม่ ซึ่งคดีต่าง ๆ หากศาลมีคำพิพากษาแล้วมันจะมีผลถึงดอกเบี้ย ยิ่งจ่ายช้า ดอกเบี้ยยิ่งเดิน ดอกเบี้ยเดินก็ต้องรีบจ่ายทำให้เงินงบประมาณหายไป ซึ่งมีผลกระทบกับงบประมาณของการดำเนินการของกรมที่ดิน

ข้อ 2. หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่ามีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบมีความจำเป็นเพราะหากสามารถทำได้ จะช่วยกันประหยังบประมาณของกรมที่ดิน ที่มีความจำกัดในการใช้งบประมาณ

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในภารกิจของกรมที่ดิน ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนอย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบควรตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ต้องดู

ด้วยว่า เงินที่กันมาใช้มีผลกระทบต่อหน่วยงานหรือไม่ เช่นกรมสรรพากร หรือหน่วยงานอื่น ๆ ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบ ต้องดูว่ากองทุนมีวัตถุประสงค์อะไร เพื่อการใด ต้องมีการแก้ไขกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องด้วยหรือไม่

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบจริง ๆ แล้ว การจัดตั้งกองทุนไม่ยาก เพียงแต่เราต้องดูว่า เงินเอามาจากไหน ต้องดูที่มาของเงินเป็นหลัก เพราะถ้าเงินมาจากรายได้ของแผ่นดิน ก็ต้องเป็นเงินที่กรมจะต้องพิจารณาในการอนุมัติ ซึ่งไม่เกี่ยวกับเงินกองทุน และเงินที่ได้มาก็ต้องไปทำข้อตกลงกับสำนักงบประมาณ เพื่อกันเงินส่วนนี้ไว้ว่าจะใช้เพื่อการใด มีวัตถุประสงค์อะไร

3.4 ด้านการบริหารจัดการ

ตอบต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นมา ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ใครเป็นผู้บริหารกองทุน ต้องไปดูและตรวจสอบว่า สรรพากร เก็บเงินมาอย่างไร ดึงเงินมาใช้อย่างไร ของตำรวจดึงเงินมาใช้อย่างไร หากกรมที่ดินจะดึงเงินค่าธรรมเนียมมาใช้จะใช้กฎหมายอะไร ต้องแก้กฎหมายตรงไหน

ข้อ 4.หากมีการจัดตั้งกองทุนดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้าง และจะส่งผลอย่างไร

ตอบหากมีการจัดตั้งกองทุนนี้ขึ้นมา ก็เป็นเรื่องที่ดีขึ้นเหมือนกันก็มีข้อเสียเรื่องที่ดีคือ ไม่ต้องใช้เงินงบประมาณแผ่นดินแต่กองทุนจะเอาเงินมาจากไหน จะได้มาจากหลายส่วนจากเจ้าหน้าที่เอง หรือจากการเก็บภาษีฯ ค่าธรรมเนียม ต้องไปอิงกับกรมสรรพากร ว่าเขาได้มาอย่างไร ขณะเดียวกันก็เกิดข้อเสีย คือ เจ้าหน้าที่ไม่ระมัดระวัง เพราะมีกองทุนช่วยอยู่แล้วไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะมีกองทุนจ่ายให้

6.นางพนิตาวัดี ปราชญ์นคร ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

ข้อ 1.ในขณะนี้สถานการณ์ที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบ ในส่วนของสำนักกฎหมายจะมีกระบวนการในการทำงานเหมือนกับในสำนักงานที่ดินทั่วไป โดยมีปริมาณงานคดี ปริมาณงานความรับผิดชอบ ถูกแบ่งตัวเพิ่มขึ้นตามปริมาณเอกสารสิทธิซึ่งที่ผ่านมาสำนักกฎหมายเคยมีการเก็บสถิติไว้ จากการที่มีเอกสารสิทธิเพิ่มขึ้นส่งผลให้ มีการฟ้องร้องจนนำไปสู่การรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มมากขึ้นตามปริมาณของเอกสารสิทธิ ประกอบกับมีกฎหมายในการใช้บังคับเพิ่มมากขึ้น ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่มีเพียงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายอาญาปัจจุบันมีกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กฎหมายปกครอง และพ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งกฎหมายปกครองมีช่องว่างให้ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในคำฟ้องได้ จนนำมาสู่ความรับผิดชอบทางแพ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายได้คุ้มครองเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบหรือประมาทเลินเล่อไม่ต้องรับผิดชอบในการส่วนตัว เว้นแต่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และด้วยกระบวนการของกรมที่ดินเน้นการให้บริการประชาชนเป็นสำคัญ โดยไม่คำนึงถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการว่ามีเพียงพอต่อการให้บริการหรือไม่ กรมที่ดินจะต้องมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามสัดส่วน ดังนั้น หากมีการฟ้องร้องเป็นคดีเกิดขึ้นผลเสียหายจะเกิดกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกและกรมที่ดิน

ข้อ 2. หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ ท่านเห็นว่าเป็นความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบการจัดตั้งกองทุนฯ เกิดจากผู้แทน Word Bank ได้กล่าวถึงความยากง่ายของการมาติดต่อหน่วยงานราชการ โดยกล่าวถึงความสะดวกในการมาติดต่อราชการ โดยได้เสนอแนะให้กรมที่ดินจัดตั้งกองทุนจ่ายค่าชดเชยเพื่อตอบแทนผู้มาทำนิติกรรมในกรณีมีความผิดพลาดเกิดขึ้นจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยให้หักเงินจากการโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นเงินกองทุน ในความเห็นส่วนตัวของ ผอ.สำนักกฎหมาย มีความเห็นว่าการจัดตั้งกองทุนตามแนวคิดของผู้แทน Word Bank น่าจะมีแนวคิดมาจากการทำนิติกรรมในต่างประเทศ ซึ่งการทำนิติกรรมในต่างประเทศจะผ่านสำนักกฎหมาย กล่าวคือประชาชนผู้มาติดต่อขอทำนิติกรรมสามารถยื่นเอกสารผ่านสำนักกฎหมาย เพื่อให้สำนักกฎหมายตรวจสอบความถูกต้องให้เรียบร้อยก่อนการจดทะเบียน และการจดทะเบียนดังกล่าวจะมีผลตามกฎหมายเมื่อผู้ขอทำเอกสารซึ่งผ่านการตรวจสอบจากสำนักกฎหมายไปขอจดทะเบียน

ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเพียงแค่จดทะเบียนเท่านั้น กรณีดังกล่าวถือว่าคู่กรณีเป็นผู้สุจริต เพราะผ่านกระบวนการตรวจสอบจากสำนักกฎหมายแล้ว ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทย กระบวนการจดทะเบียนไม่ได้ผ่านการตรวจสอบจากสำนักกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบเอกสารด้วยตนเองด้วยความรอบคอบและรวดเร็วต่อการให้บริการ ซึ่งไม่อาจรู้ได้ว่าผู้ขอเป็นผู้สุจริตหรือไม่ หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ จะต้องมีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อสอบสวนความสุจริตของเจ้าหน้าที่ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวสุจริตหรือไม่ เป็นการเพิ่มภาระงาน ที่ต้องพิสูจน์ในเรื่องของความสุจริต และมีเรื่องของการชดเชยค่าเสียหายเกิดขึ้นหากกรณีที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ เป็นแนวคิดที่ดี แต่หากมองถึงหลักการเยียวยาเพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น ปัจจุบันมีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ กฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่กฎหมายปกครอง และ พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากกระบวนการใช้สิทธิทางศาลได้

ดังนั้น การจัดตั้งกองทุน หากเป็นการจัดตั้งเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก มองว่าไม่จำเป็นเพราะเป็นการเพิ่มภาระงานในการพิสูจน์ความสุจริต และได้มีช่องทางให้บุคคลภายนอกสามารถเรียกร้องค่าเสียหายโดยผ่านกระบวนการทางศาลแล้ว แต่หากเป็นการจัดตั้งกองทุนเพื่อชดเชยค่าเสียหายให้กับเจ้าหน้าที่ที่กรณีที่ดินจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริตแล้ว ก็จะเป็นขวัญและกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ มีความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติงานในหน้าที่ ทำให้มีความรู้สึกรักในองค์กรมากขึ้น และยังช่วยรัฐบาลในการประหยัดเงินงบประมาณในการนำเงินมาใช้จ่ายในเรื่องของคดีอีกด้วย

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดินดังกล่าว ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนฯ นี้อย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบการจัดตั้งกองทุน จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต หรือประมาทเลินเล่อไม่ร้ายแรงยกเว้นผู้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และไม่รวมถึงลูกจ้างในองค์กร โดยกรมที่ดินจะหักค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะต้องนำส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้อยละ ๕ เพื่อเป็นเงินกองทุนไว้ใช้สำหรับ

ชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับ พ.ร.บ.ทรัพย์สินสิทธิ โดยมีการจ่ายเงินในรูปแบบของคณะกรรมการกองทุน เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนโดยระบุไว้ในกฎหมายจัดตั้งกองทุนฯ

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบการจัดตั้งกองทุนจะต้องมีรูปแบบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยดูแนวทางการจัดตั้งกองทุนจากหน่วยงานที่ได้มีการจัดตั้งกองทุน เช่นกองทุนช่วยเหลือของกระทรวงยุติธรรม และกองทุนควรมีลักษณะของการเยียวยาช่วยเหลือ เนื่องจากกรณีที่ดินมีกองทุนสวัสดิการข้าราชการกรมที่ดิน โดยมีกองการเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าภาพในการดูแลกองทุนดังกล่าว ซึ่งจะมีการช่วยเหลือในส่วนองเจ้าหน้าที่ที่ถูกคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุก ซึ่งเกิดจากการชี้มูลของ ป.ป.ช.บางครั้งอาจไม่ได้เกิดจากการทุจริตแต่หาก ป.ป.ช.ได้ชี้มูลแล้ว จะแตกต่างกันไม่หลุด จนถึงขั้นติดคุก และมีกองทุนสวัสดิการช่วยเหลือบุตรที่มีรูปแบบของสวัสดิการอยู่แล้ว และรูปแบบของกองทุนควรมีการกำหนดจำนวนเงินขั้นสูงสุดไว้ เพื่อจะได้นำเงินส่วนที่เกินมาใช้ประโยชน์ในการพัฒนาระบบราชการของกรมที่ดินส่งผลให้กรมที่ดินเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันจะนำมาสู่ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบการจัดตั้งกองทุนควรอยู่ในการควบคุมของกรมที่ดิน ซึ่งในขั้นการร่างวัตถุประสงค์ของกองทุนจะต้องมีการจัดทำโครงสร้าง โดยมีการกำหนดว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าภาพในการดูแลกองทุน และรวมถึงมีการกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ โดยอาจกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียวหรือสองคนและใช้เงินมาจ้างพนักงานในการบริหารจัดการกองทุน โดยให้อยู่ในความควบคุมและการเบิกจ่ายเงินในรูปแบบของคณะกรรมการในการพิจารณาจ่ายเงินชดเชยหรือเยียวยา

3.4 ด้านการบริหารจัดการ (รายได้-รายจ่าย/บุคลากร/โครงสร้างกองทุนฯ)

ตอบการบริหารจัดการกองทุน ควรจะต้องมีเงินรายได้เพื่อนำมาชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายโดยกรมที่ดินจะหักค่าใช้จ่ายในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่จะต้องนำส่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 5 เพื่อเป็นเงินกองทุน โดยให้

หน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพมีหน้าที่บริหารจัดการทำงาน โดยอาจนำเงินมาจ้างพนักงานเพื่อทดแทนข้าราชการ

ข้อ 4. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้าง และจะส่งผลอย่างไร

ตอบข้อดี เกิดขึ้นแก่ข้าราชการในสังกัดกรมที่ดิน เพราะไม่ต้องรับผิดชอบตามลำพัง ทำให้มีขวัญและกำลังใจในการทำงาน และมีความรู้สึกรักองค์กรเพิ่มมากขึ้น

ข้อเสีย คือ ข้าราชการอาจจะขาดความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน มีผลกระทบต่อ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกฎกรมที่ดินหักเงินค่าใช้จ่าย 5% ที่ต้องนำส่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.นายวิรัตน์ สายลิม ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ

ข้อ1.ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนไปสู่การทำผิดขัดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียกับใครบ้างอย่างไร

ตอบ เรื่องพวกนี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดความเสียหายบางเรื่องนานแล้วแต่กรมที่ดินก็ต้องจ่ายชดใช้เสียหายอยู่ดี ซึ่งเป็นสาเหตุที่ต้องทำวิจัยในการจัดตั้งกองทุนฯ เพื่อขอเงินตั้งกองทุนฯ ครั้งนี้

ข้อ2.หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุนฯ มีความจำเป็นในการจัดตั้งหรือไม่อย่างไร

ตอบจำเป็น เช่น เจ้าหน้าที่ทำงานนอกเวลา สี่ทุ่ม ห้าทุ่ม กลับบ้านโดนรถชน เรื่องนี้ต้องจ่ายเงินค่าชดเชย

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯดังกล่าวควรมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนฯนี้ได้อย่างไร

3.1ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบต้องมีนโยบายหรือร่างบทกฎหมายให้ชัดเจน เช่น การจัดตั้งกองทุนฯจะช่วยใคร อย่างไร เอาเงินมาจากไหน จะดำเนินการเกี่ยวกับกองอย่างไร

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบต้องสอบถามกองคลัง สำนักตรวจสอบภายใน ว่าสามารถตั้งเงินงบประมาณอย่างไร นำเงินอากรฯ ต่าง ๆ นำมาใช้ได้หรือไม่

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบควรมีคณะกรรมการที่บริหารงานเกี่ยวกับกองทุนฯ ที่ชัดเจน ซึ่งให้ตรวจสอบด้วยว่าเงินที่เหลือจากกองต่างๆ ประจำปี นำเอามารวมใช้ในรูปกองทุนได้หรือไม่

3.4 ด้านการบริหารจัดการ

ตอบควรตั้งงบประมาณให้ชัดเจน ต้องผ่านกองคลัง ผ่านกรมที่ดิน ผ่านกระทรวงมหาดไทย ถึงรัฐบาล ให้เห็นความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุนฯ

ข้อ 4. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบ ต่อผู้ใดบ้าง และจะส่งผลอย่างไร

ตอบผลดี ช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ได้ ผลเสีย เจ้าหน้าที่อาจทำงานไม่มีประสิทธิภาพ และอาจเกิดการทุจริตได้

8.นางศิริเพชร ยอดอุดม ผู้อำนวยการกองคลัง

ข้อ 1. ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบแนวโน้มในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนมีแนวโน้มสูงขึ้น และถึขึ้นวงเงินค่าสินไหมทดแทนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี เดิมกรมที่ดินใช้เงินเหลือจ่าย จ่ายแทนไปนับจากนี้เงินเหลือจ่ายได้ลดน้อยลง ถ้าไม่มีแนวทางแก้ไขในอนาคตจะกระทบต่อเงินงบประมาณของกรมที่ดิน และเกิดผลเสียหายต่อกรมที่ดินด้านเงินงบประมาณ ต้องกันเงินงบประมาณบางส่วนไว้เพื่อจ่ายค่าสินไหมทดแทน ส่วนด้านเจ้าหน้าที่และครอบครัวต้องหาเงินมาต่อสู้คดีและจ่ายค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 2.หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่ามี ความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ เห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้ง เพราะเดิมกรมที่ดิน จะใช้เงินเหลือจ่าย จ่ายเป็นค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปัจจุบันเงินเหลือจ่ายมีไม่เพียงพอ ในอนาคตจะมีผลกระทบต่อเงินงบประมาณของกรมที่ดินในการนำไปพัฒนาด้านอื่น ๆ

ข้อ 3. หากมีการจัดตั้งกองทุนชดเชยและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกิจของกรมที่ดิน ควรจะมีแนวทางในการจัดตั้งกองทุนอย่างไร

3.1 ด้านหลักการและนโยบาย

ตอบ เงินที่จะนำมาจัดตั้งกองทุน สามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดตั้งกองทุนฯ ผลประโยชน์ที่รัฐจะได้รับจากการตั้งกองทุน

3.2 ด้านรูปแบบของกองทุน

ตอบ กองทุนควรมีลักษณะการเยียวยาช่วยเหลือ

3.3 ด้านขอบเขตหน้าที่

ตอบ ควรจะกำหนดขั้นตอน วิธีในการปฏิบัติของกองทุน ว่าจะจ่ายค่าชดเชย
เยียวยาในกรณีใดบ้าง เช่น

3.3.1 กรณีที่กระทำโดยสุจริต จะจ่ายให้เท่าใด หรือจ่ายเต็มจำนวน

3.3.2 กรณีที่ทุจริต จะจ่ายหรือไม่ หรือไม่จ่าย

3.4 ด้านอื่น ๆ

3.4.1 ควรจะแต่งตั้งทนายความผู้เชี่ยวชาญเข้ามาสู่คดี

3.4.2 มีค่าธรรมเนียมในการจ้างทนายผู้เชี่ยวชาญ

ข้อ 4. หากมีการจัดตั้งกองทุนฯ ดังกล่าว จะมีข้อดี ข้อควรระวัง และผลกระทบต่อผู้ใดบ้าง และจะส่งผลอย่างไร

ตอบ ข้อดี ไม่กระทบต่อเงินงบประมาณของกรมที่ดิน ซึ่งจะต้องนำไปใช้พัฒนาในด้านอื่น ๆ

9.นางสาวหทัยรัตน์ ชื่นจิตรผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบภายในกรมที่ดิน

ข้อ 1.ในขณะนี้สถานการณ์ที่กรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องร้องเป็นคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายจนนำไปสู่การรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอย่างไร เกิดผลเสียหายกับใครบ้าง อย่างไร

ตอบเราสามารถของงบประมาณได้ งบกลาง งบฉุกเฉิน เป็นการถูกฟ้องทางละเมิดที่ไม่สามารถคาดเดาได้ ต้องของงบจากกรมบัญชีกลางแต่เนื่องจากการขอขึ้นตอนมาก การของงบกลางงบฉุกเฉินต้องเสนอปลัดกระทรวง รายงานนายกรัฐมนตรีให้ทราบ กระบวนการงบประมาณมีอยู่แล้ว เราสามารถขอได้ เป็นเรื่องที่ต้องทำ งบกลางกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนได้ มีพ.ร.บ. งบประมาณเปิดให้ แต่ต้องเสนอนายกรัฐมนตรีทราบ ถ้าตั้งกองทุนแล้ว แหล่งที่มาของเงินทุนมาจากไหน ไม่เหมือนอดีตที่ผ่านมา ก่อนเราเคยขอตั้งกองทุนอื่นโดยขอเงินจากสำนักงานที่ดินต่าง ๆ ในอดีตขอเงินได้ เงินหาได้ง่ายแต่ตอนนี้ไม่ใช่ ที่มาเงินกองทุนมาจากไหน เงินไม่ใช่เล็ก ๆ น้อย เราถูกฟ้องที่หนึ่ง สิบล้านสี่แสนสองแสน ความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากศาลปกครองทั้งนั้น ที่ทำให้เราต้องคดีใช้ บรรเทาความเดือดร้อนเสียหาย กรมต้องจ่าย มันไม่ใช่ความผิดมันเกิดจากกระบวนการนะ เราต้องทำตามกฎหมาย แต่ขาดความละเอียดรอบคอบ ไหนจะหลักฐานต่าง ๆ ไม่พร้อมเพียงพอ มองอีกอย่าง ที่จริงแล้วถ้ามีนิติกร หาข้อมูล ที่มีความรัดกุมมากขึ้นหรือมีผู้เชี่ยวชาญมาแนะนำตรงนี้ว่าเราจะให้ข้อมูลยังงั้นในการต่อสู้คดีได้ เราน่าจะเริ่มจากตรงนี้นัก่อนนะ ในมุมมองของพี่ว่าควรจะเริ่มจากการป้องกันก่อนนะ ที่ผ่านพี่มองว่าเรายังขาดนิติกรที่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องนี้นะ เรื่องนี้ที่ควรจะช่วยได้ อะไรที่ควรจะต้องทำ คือเป็นแนวว่าถ้าคุณจะทำเรื่องนี้เราจะมีเอกสารที่เก็บไว้บ้าง ที่ผ่านมาหลักฐานเราน้อยเกินไปจนไม่สามารถต่อสู้คดีได้ มันเป็นปลายทาง ต้นทางเราจะทำอย่างไรที่จะป้องกันให้ได้เพราะที่ผ่านมาจังหวัดจะเป็นคนทำข้อมูลขึ้นต่อสู้คดีเองและคนทำจะเป็นกลุ่มงาน ความชำนาญความเชี่ยวชาญ ความรอบรู้ก็จะต่างกัน แต่ขณะเดียวกัน ส่วนกลางสำนักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ไม่มากพอ และความชำนาญตรงนี้มันก็ยังไม่มากพอมันเหมือนว่าส่วนกลางเป็นผู้รับเรื่องมา รับเอกสารมาเท่านั้นเองไม่ได้ดูเรื่องราวละเอียดให้มันลงลึกที่จริงแล้วจะต้องทำเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกรม ที่นี้ถ้าเรามีความจริงจังมากขึ้นจะช่วยปกป้องผลประโยชน์ของกรม แต่ตรงนั้นมันเป็นเรื่องปลายเหตุ การจัดตั้งกองทุนเป็นเรื่องยาก ยากจริงๆ แนวทางในการจัดตั้งกองทุนและเยียวยา มันไม่ใช่ อันที่จริงมันต้องเป็นเรื่องของหลวง รัฐบาลเป็นผู้

ชดใช้ เราก็ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว คือถ้ากรมแพรรณที่ดินต้องชดใช้ คือที่ผ่านมา กรมที่ดินเจียดจ่ายจากเงินงบประมาณที่เหลือของกรมที่ดิน อันที่จริงกรมที่ดินสามารถขอเงินจากงบกลาง ถึงใหญ่ได้ จากรัฐบาลได้เลย งบฉุกเฉินตรงนี้เมื่อชดใช้แล้วก็ต้องไปไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ ตรงนี้ใช้ไหมที่ว่าจะช่วยแทนที่จะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ก็เอาเงินจากกองทุนนี้มา มันมหาศาลนะถ้าเขาทำโดยสุจริตยังงั้นราชการก็ต้องชดเชยเยียวยาเป็นผู้รับผิดชอบ แล้วก็ไม่สามารถไล่เบี้ยได้ อันที่จริงเงินนะมี เราสามารถขอเงินงบประมาณได้ แต่ที่ผ่านมาคือผู้บริหารเราไม่ขอของงบกลางงบฉุกเฉิน เพราะต้องผ่านกระทรวงการคลังเสนอนายก ทราบผลว่าทำไมต้องของงบกลาง เราต้องมองอีกมุมในตอนของบฯ คุณของบมากไปไหม ทำให้คุณมีเงินเหลือมาบริหารจัดการชดใช้ความเสียหายได้จริง ๆ แล้วเราบีบตัวเราเอง หนักเลย ต่อไปในอนาคตไม่มีเงินเหลือจ่าย ที่ผ่านมามีการจัดซื้อจัดจ้างใหญ่ๆ เรามีเงินเหลือจ่ายแล้วขออนุมัติรัฐมนตรีแปลงงบลงทุนเป็นรายจ่ายอื่นเพื่อนำเงินมาใช้จ่ายตรงนี้ แต่จริง ๆ แล้วในอนาคตจะไม่มีเงินเหลือจ่ายมาก ก็ต้องยอมรับความจริง แนวการตั้ง กองทุนตั้งได้ แต่เงินที่จะมาเข้ากองทุนละจะเอาที่ไหน พี่มองว่าเป็นไปได้ยากไม่มีเงินตัวไหนเลยที่จะมาประเดิมกองทุนได้ นอกจะเป็นเงินนอก ๆ อาจจะเป็นเงินกองทุนสวัสดิการ ขอกลับมาหน่อยไหม สวัสดิการใหญ่ของกรม ที่มีกองทุนเล็ก ๆ ในกองทุนใหญ่ เช่นกองทุน หลวงปู่ทวด ช่วยให้อำนาจที่มากต่อสุดคือ ตรงนี้ กองทุนอื่นๆ ไม่มี จะมีก็เงินตัวอื่น ๆ จะกัน มาหรือไม่ แล้วแต่มติของคณะกรรมการ

ข้อ 2.หากกรมที่ดินมีแนวคิดในการจัดตั้งกองทุน ฯ ท่านเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือไม่ อย่างไร

ตอบ ไม่เห็นด้วยกับการตั้งกองทุน เพราะเห็นว่าตรงนี้นะ เงินสามารถขอเงินงบกลางกรณีจำเป็นเร่งด่วนได้ เพราะเขาเปิดให้ได้ ฉะนั้น ถ้ามันจำเป็น ต่อไปบที่จะเหลือเจียดจ่ายจะไม่มีแล้วฉะนั้นต้องทำความเข้าใจกับผู้บริหารระดับสูงว่ามันจำเป็น เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาต่างๆ แล้ว มันเป็นข้อผิดพลาดระหว่างหน่วยงานด้วย กระทรวง ทรัพย์ฯ ที่ขีดเขตป่าอะไรต่าง ๆ ไม่ได้เกิดจากราฝ่ายเดียว ที่มาจากเงินไม่ใช่แสนสองแสน ปีที่แล้ว 40 ล้าน เงินที่เหลือจัดซื้อจัดจ้างไม่สามารถทำอะไรได้เลย ยิ่งงสุดท้ายก็ต้องของงบกลางฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอยู่แล้วเพราะไม่มีเงินที่ไหนยังงั้นเราก็ต้องชดใช้ตามกฎหมาย มีอายุการวางเงิน การจัดตั้งกองทุนเป็นเรื่องยาก เมื่อหลวงต้องชดใช้ก็ต้องเอาเงินหลวง เมื่อเราจัดเก็บเงินได้ตั้งเยอะแยะ ตั้งขึ้นมากองทุนก็จะตายอยู่กับที่ เมื่อตั้งกองทุนมาจะ

สะท้อนว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีรายได้พิเศษอื่นเข้ามาไหม จึงเอามาบริจาค มันยังเข้าตัวเราเคยขอเงิน อ.ป.ท. ไปแล้วแต่ถูกขู่กาบอกว่ามันเป็นหน้าที่ และเราเคยผลักเข้าไปอีกครั้ง สุดท้ายก็บอกว่าเป็นเรื่องของกฎหมาย สิ่งนี้ไม่ได้ จะได้อีกที ก็ พ.ร.บ. ทรัพย์สินสิทธิ์จะได้ 5 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมันน้อยมาก ทรัพย์สินสิทธิ์จะเกิดในจังหวัดใหญ่ ๆ เช่น ภูเก็ต ชลบุรี เชียงใหม่ และเงินตรงนี้ควรจะมาพัฒนาระบบบริหารจัดการมากกว่าไปใช้หนี้ มันไม่ได้ต้องอ้างอิงระเบียบ และต้องอ้างอิงระเบียบกระทรวงการคลัง แล้วจะมาใช้ตรงนี้นั้นมันไม่ได้ ความสมเหตุสมผลในการเกิดกองทุนฯ คิดว่ามันน้อยนะ มันมีช่องทางอื่น เมื่อปฏิบัติหน้าที่แล้วก็ต้องเป็นงบกลาง การของงบกลางต้องใช้เวลาขึ้นอยู่กับความจำเป็นเร่งด่วนแค่ไหน เมื่อรู้ล่วงหน้าก็ให้รีบขอไป มันมีระยะเวลานำเงินมาวางศาล อย่างน้อยสำนักงานฯ ก็รู้ว่ามันมีดอกเบี้ย เขาก็ต้องรีบ ทุกกระบวนการแต่ช่องทางนี้เรายังไม่เคยใช้ เคยขอไปแล้วกระทรวงให้ไปหาเงินอื่น ถ้าจำเป็นก็ต้องชี้แจงว่าจำเป็นต้องจ่าย ยังไงก็น่าจะได้



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นายชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม รองอธิบดี
รักษาการในตำแหน่งที่ปรึกษาด้านประสิทธิภาพ
เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นายสุรพล ศรีวิโรจน์ รองอธิบดีกรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นายเปลิยน แก้วฤทธิ์ รองอธิบดีกรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นายณรงค์ สืบตระกูล รองอธิบดีกรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์
นายเสวี จิระเศวี หัวหน้าผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นางพนิตาวดี ปราชญ์นคร ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมที่ดิน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นางสาวหทัยรัตน์ ชื่นจิตร ผู้เชี่ยวชาญด้านตรวจสอบภายใน
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นางศิริเพชร ยอดอุดม ผู้อำนวยการกองคลัง
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562



คณะผู้วิจัยสัมภาษณ์
นายวิรัตน์ สายลิม ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ
เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน 2562