

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไข

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹

ศรัญญา เจ๊ะหมัด²

ที่ดินถือเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญและเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ประชาชนต่างต้องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ โดยเป็นหน้าที่ของกรมที่ดินที่จะต้องดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการและคุ้มครองสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชน หากเกิดกรณีที่ออกหนังสือแสดงสิทธิไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อน กรมที่ดินมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิดังกล่าว เพื่อให้เอกสารสิทธินั้นสิ้นผลทางกฎหมาย ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งจากการศึกษาการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อนตามประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น พบว่าการบังคับใช้มาตรา 61 ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในปัจจุบันและยังมีสภาพปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขปรับปรุง โดยสามารถแยกสภาพปัญหาดังกล่าวออกได้เป็น 4 ประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธินั้น เดิมมีหลักให้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เป็นดุลพินิจว่าสมควรจะใช้หรือไม่ แต่ปัจจุบันมาตรา 61 ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่โดยเด็ดขาดของอธิบดีในการออกคำสั่ง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้เป็น “อำนาจหน้าที่” แต่หากผู้มีอำนาจหน้าที่ไม่ปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ว่า เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อกรมที่ดินเป็นที่ยุติแล้วว่า หนังสือแสดงสิทธิออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินไม่สามารถพิจารณาเป็นอย่างอื่นได้ นอกจากจะมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน แม้การออกคำสั่งมีแต่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากหรือต่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม และจากการที่พิจารณาความชอบด้วย

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คนพร จิตต์จริงเกียรติ และคณะกรรมการสอบคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มณฑิลา ภักดีคง และ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (วิทยาเขตบางนา) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กฎหมายของหนังสือแสดงสิทธิจากข้อเท็จจริง ระเบียบ กฎหมายที่ใช้บังคับในขณะที่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น ทำให้การออกคำสั่งเพิกถอนตามมาตรา 61 ไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจและจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ไม่เปิดช่องให้ใช้ดุลพินิจ หรือศึกษาถึงข้อเท็จจริง สภาพพื้นที่ในปัจจุบัน ผลดีผลเสีย ประกอบการพิจารณา ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่มุ่งจะคุ้มครองสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

2. ปัญหาการดำเนินการแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากการเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติหลักเกณฑ์การแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีความคลาดเคลื่อนที่เกิดจากการเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด ไว้ในมาตรา 61 วรรคเจ็ด ซึ่งต้องเป็นกรณีพิมพ์ข้อความผิดพลาดเล็กน้อยหรือขาดตกบกพร่อง และผู้มีส่วนได้เสียต้องยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง การแก้ไขกรณีนี้จึงต้องมีบันทึกถ้อยคำยินยอมไว้เป็นหลักฐาน หากผู้มีส่วนได้เสียไม่ยินยอมให้แก้ไขเป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินก็จะไม่สามารถแก้ไขตามมาตรา 61 วรรคเจ็ดได้ แต่ต้องดำเนินการแก้ไขโดยใช้ขั้นตอนวิธีการตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง ที่เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งจะต้องใช้ระยะเวลาขั้นตอนที่มากกว่า ทำให้ส่งผลกระทบต่อความถูกต้องของข้อมูลในหนังสือแสดงสิทธินั้น และส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นในเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ

3. ปัญหาการออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการเพิกถอนตามคำสั่งกรมที่ดิน เมื่อกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 วรรคหก บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการเพิกถอนลงในหนังสือแสดงสิทธิทั้งฉบับผู้ถือ (ฉบับเจ้าของที่ดิน) และฉบับสำนักงานที่ดิน เพื่อให้ประชาชนทราบถึงความสิ้นผลทางกฎหมายของหนังสือแสดงสิทธินั้นๆ ซึ่งปรากฏว่าผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ที่ได้รับคำสั่งเพิกถอนไม่ส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับผู้ถือให้แก่กรมที่ดิน เช่นนี้กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินต้องออกไปแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการเพิกถอน ผลคือ หนังสือแสดงสิทธิเดิมยังคงอยู่ในความครอบครองของประชาชน ซึ่งอาจเป็นช่องทางในการนำหนังสือแสดงสิทธินั้นไปใช้ในทางทุจริต เพราะบุคคลภายนอกไม่รับทราบถึงความสิ้นผลของหนังสือแสดงสิทธินั้นๆ เช่น การขายโดยการส่งมอบการครอบครองและให้หนังสือแสดงสิทธิยึดถือไว้ โดยไม่ไปทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่สำนักงานที่ดิน เช่นนี้ปัญหาที่เกิดจากการที่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันเป็นเอกสารราชการยังคงอยู่ในความครอบครองของผู้มีสิทธิในที่ดินเดิม จึงเป็นการยากต่อการควบคุมในการนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นไปฉ้อฉลหรือทำการไม่สุจริตต่อบุคคลภายนอกในอนาคต

4. ปัญหากรณีไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาผลกระทบภายหลังจากมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีผลให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของเจ้าของระงับสิ้นไป แม้ว่าผู้มีส่วนได้เสียอาจอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้ แต่ก็เป็นที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่เจ้าของที่ดินซึ่งได้รับผลกระทบจากคำสั่งแล้ว และหลักการคุ้มครองบุคคลภายนอกที่ได้ทรัพย์สินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนจะนำมาใช้คุ้มครองก็ต่อเมื่อเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น อีกทั้งแม้ผู้ได้รับความเสียหายจากการเพิกถอนจะมีสิทธิฟ้องร้องต่อหน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินในฐานะละเมิด และมีสิทธิฟ้องร้องผู้โอนตามหลักรอนสิทธิ แต่กรณีดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิทางศาล โดยที่หน่วยงานของรัฐผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการออกหนังสือแสดงสิทธิไม่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาเรื่องหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน นั้น ควรแก้ไขใหม่โดยบัญญัติเพิ่มเติมเป็น มาตรา 61/1 ว่า “อำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน ที่จะมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามความในมาตรา 61 นั้น หากปรากฏว่าผลของคำสั่งมีแต่จะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ หรือส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนเป็นจำนวนมาก โดยไม่มีทางแก้ไขได้ ประกอบกับเหตุที่จะต้องเพิกถอนได้สิ้นสุดลงหรือเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่เป็นคุณแก่ผู้กรณี อธิบดีมีอำนาจที่จะสั่งไม่เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้” เพื่อเปิดช่องให้เป็นดุลพินิจในการนำข้อเท็จจริงของสภาพพื้นที่ในปัจจุบันที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามการขยายตัวของประชากร และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นภายหลังจากมีคำสั่ง มาใช้ประกอบการพิจารณา เพื่อให้ประชาชนได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างถูกต้องตามกฎหมายและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการออกหนังสือแสดงสิทธิที่มุ่งรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนต่อไป

2. ปัญหาการดำเนินการแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากการเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด นั้น ควรแก้ไขใหม่โดยบัญญัติเป็น มาตรา 61 วรรคเจ็ด ว่า “ถ้ามีการคลาดเคลื่อนเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้เสมอ แล้วแจ้งการแก้ไขดังกล่าวให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบ ในการนี้เจ้าพนักงานที่ดินอาจเรียกให้ผู้มีส่วนได้เสียนำหนังสือแสดงสิทธิมาดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องตรงกับฉบับสำนักงานที่ดินได้” เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและลดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานและเพื่อให้เกิดความถูกต้องของเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการต่อไป

3. ปัญหาการออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อนำมาดำเนินการเพิกถอนตามคำสั่งกรมที่ดิน นั้น ควรแก้ไขใหม่เป็น มาตรา 61 วรรคหก บัญญัติว่า “การดำเนินการเพิกถอนตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีคำขอไปยังศาลเพื่อขอให้ ออกหมายเรียกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมาเพื่อทำการเพิกถอนให้เสร็จสิ้นกระบวนการต่อไป” เพื่อเป็นการควบคุมเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ ไม่ให้นำหนังสือแสดงสิทธินั้นไปทำการทุจริตและ เพื่อให้ทางกรมที่ดินจะได้นำมาหมายเหตุการเพิกถอนให้เสร็จสิ้นกระบวนการขั้นตอนต่อไป

4. ปัญหากรณีไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเยียวยาผลกระทบภายหลังการมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน นั้น ควรเพิ่มเติมโดยบัญญัติเป็น มาตรา 61/2 ความว่า “บุคคลผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน อันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย โดยให้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน” เพื่อเป็นการสร้างความเชื่อถือในเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการ และเพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้มีความถูกต้องและไม่ผิดพลาดในอนาคตต่อไป

เอกสารอ้างอิง

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กองฝึกองบรม. การดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน.

กองการพิมพ์ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2557.

รัชชัช บุญแก้ววรรณ. “การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดย คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2550