

ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

กรณี คำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน

Determination Problems of Compensation for Damages in case of the Cancellation of Certificate of Land Right Based on the Court Decision

สุพัฒน์พงศ์ หนูทอง¹, จิตรดารมย์ รัตน์วุฒิ²

Supatpong Nuthong¹, Jitdarom Rattanawut²

¹ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล 63052538206@student.sru.ac.th

² รองศาสตราจารย์ ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี

โทร. 0-7791-3333 โทรสาร 0-7791-3348 อีเมล lawman077355623@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินและเพื่อได้มาซึ่งแนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์ค่าทดแทนความเสียหายจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินของประเทศไทย โดยระบบการวิจัยเชิงคุณภาพจากการศึกษา พบว่า การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กรณีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เกิดจาก 2 กรณี ได้แก่ 1) การให้สิทธิในที่ดินโดยผิดพลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ 2) ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขสิทธิในที่ดิน โดยผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งตามแนวทางปฏิบัติที่ใช้บังคับแก่กรณีนั้น มีอยู่ 2 แนวทางสำคัญ แนวทางแรก การเยียวยาความเสียหายอาศัยหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และแนวทางที่สอง การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) การตรากฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 2) นำเอากรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยอาศัยหลักความเชื่อโดยสุจริตมาเป็นแนวทางหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทน

คำสำคัญ : ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งทางปกครอง เอกสารสิทธิ

Abstract

The three main objectives of this study were to study concepts, the condition of problems and obstacles to the determination of compensation for damages. It was the recipients' benefit due to the land officer's order towards the cancellation of certificate of land right. and to obtain guidelines for development on determination of compensation for damages in case of the cancellation of certificate of land right based on the land official's order in Thailand. This independent study was conducted by way of a qualitative research. The study showed that determination problems of compensation for damages in case of the cancellation of certificate of land right by virtue of the Land Code, Section 61. Two cases were considered as the follows 1) false or unlawful granting of land rights and 2) The court issued a final judgment or order to cancel or amend the rights land. The person involving the illegality of administrative order and indemnification for damages resulting from the impact of the administrative order was entitled to receive compensation for damages. At present, the rules and regulations of the Department of Lands do not still appear as central norm for indemnification in this case. There are only two guidelines that are applicable to the case. That is to say, the first approach to compensation for damage is based on the principle of the wrongful liability of officials under Act on Tortious Liability of Officials, B.E. 2539. (1996) The second approach is to heal the damage by means of the process under the Administrative Procedure Act, B.E. 2539 (1996). Therefore, the researcher suggestions as follows: 1) issue an order or internal regulation of the Land Department to determine the criteria payment of compensation in the case of an order to the cancellation of certificate of land right under Section 61 of the Land Code. 2) The cancellation of an unlawful administrative order that gives another benefit without monetary under Section 52 of Act on Tortious Liability of Officials, B.E. 2539. (1996) based on good faith legislates in the internal regulations of Department of Lands to determine the payment criteria for compensation in the case study.

Keywords : Compensation, Administrative Order, Certificate of Land Right

ความสำคัญของปัญหา

ภายใต้สภาพการณ์ ณ ปัจจุบัน ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อการออกเอกสารสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 โดยกรมที่ดิน กล่าวคือ ในบางกรณีได้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับความทับซ้อนทางพื้นที่ของที่ดินที่ได้ออกเอกสารสิทธิให้แก่เอกชน อาทิ ความทับซ้อนทางพื้นที่กับเขตป่าสงวน ความทับซ้อนทางพื้นที่กับเขตป่าอุทยาน ความทับซ้อนทางพื้นที่กับที่ราชพัสดุ หรือความทับซ้อนทางพื้นที่กับที่ดินของเอกชนรายอื่น เป็นต้น ซึ่งกรณีดังกล่าวเหล่านี้ ทำให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเกิดความคลาดเคลื่อนขึ้น ซึ่งอีกนัยหนึ่งก็คือการดำเนินการทำคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านี้ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นโดยความจงใจ ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ความประมาทเลินเล่อ หรือแม้กระทั่งกระทำขึ้นโดยไม่มี ความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออยู่เลยของฝ่ายเจ้าพนักงานก็ตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ได้บัญญัติให้

อธิบดีหรือเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ สามารถมีคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนแก้ไขเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเหล่านั้นได้ทั้งสิ้น แต่ด้วยในปัจจุบันได้ปรากฏสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานสังกัดกรมที่ดิน นั่นคือ กรมที่ดินในฐานะผู้มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าว จะเยียวยาผลกระทบภายหลังจากการมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิดังกล่าวนั้นอย่างไร แคว้น เพียงใด โดยปัญหาตามกรณีนี้ ยังคงไม่ปรากฏพบบัญญัติในทางรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ชัดเจน โดยกฎหมายแต่อย่างใด ส่งผลทำให้กรมที่ดินจึงไม่มีหลักเกณฑ์เฉพาะและไม่มีคำแนะนำในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามกรณี คงปรากฏเพียงแนวทางที่หน่วยงานภายในสังกัดกรมที่ดินยึดถือเพื่อการปฏิบัติกันเท่านั้น ซึ่งปรากฏอยู่จำนวน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง คือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กล่าวคือ อาศัยหลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรคแรก และแนวทางที่สอง คือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือ อาศัยหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน ตามมาตรา 52 ซึ่งแนวทางทั้งสองกรณีนี้ การเลือกบังคับใช้ขึ้นอยู่กับหน่วยราชการในสังกัดกรมที่ดินจะนำมาใช้บังคับแก่กรณี อันไม่มีความเป็นมาตรฐานและบรรทัดฐานกลาง ด้วยปัญหาในจุดนี้เอง จึงนำไปสู่การศึกษาเพื่อแสวงหาแนวทางการพัฒนาต่อการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน

วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาและอุปสรรคต่อการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายโดยการอาศัยหลักความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่ หรือโดยการอาศัยหลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับจากกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคำสั่งทางปกครองและการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากผลกระทบของคำสั่งทางปกครอง และการวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคำสั่งทางปกครองและการชดใช้เยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการยกเลิกเพิกถอนสิทธิโดยคำสั่งทางปกครอง
3. เพื่อได้มาซึ่งแนวทางในการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากกรณีการมีคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเกิดจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยความคลาดเคลื่อน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61

สมมติฐานการศึกษา

จากที่ ณ ปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีการมีคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเกิดจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยความคลาดเคลื่อน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่มีความแน่ชัดในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามกรณีของกรมที่ดิน คงปรากฏเพียงแนวทางที่หน่วยงานภายในสังกัดกรมที่ดินยึดถือเพื่อการปฏิบัติเท่านั้น โดยการเลือกบังคับใช้แนวทางดังกล่าวนี้ ต่างเป็นไปในระบบดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานในสังกัดกรมที่ดินมิได้มีความเป็นบรรทัดฐานกลาง ซึ่งปรากฏอยู่จำนวน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง คือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กับแนวทางที่สอง คือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธี

ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นยังคงไม่ปรากฏการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายไว้แต่อย่างใดเช่นกัน จากสภาพปัญหาดังกล่าวนี้นักศึกษาจึงมีข้อสมมุติฐานของการศึกษาขึ้นว่า กรมที่ดินจำเป็นต้องมีกฎหมายลำดับรองซึ่งอาจอยู่ในลักษณะกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 พ.ศ. ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดความเสียหายในชั้นต้นโดยกรมที่ดินให้แก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิ อันจะสามารถจัดปัญหาความไม่แน่ชัดทางด้านหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกรณีศึกษาได้

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์ในการศึกษาไปที่ปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กรณี คำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เป็นประเด็นหลัก โดยศึกษาถึงสภาพปัญหาอุปสรรคและรวมถึงแนวคิด ทฤษฎีและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย จากการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเสนอแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61

วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้ ดำเนินการศึกษาดัวยระบบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) อาศัยการค้นคว้าข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) อาทิ กฎหมาย หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ เป็นต้น และรวมถึงแหล่งข้อมูลจากระบบออนไลน์ โดยนำข้อมูลที่ได้อ่านมาศึกษาไปทำการเรียบเรียงพรรณนาความออกเป็นจำนวนห้าบทศึกษา ได้แก่ บทที่ 1 บทนำ (สะท้อนปัญหา) บทที่ 2 ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี (ทบทวนวรรณกรรม) บทที่ 3 ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ บทที่ 4 วิเคราะห์ข้อมูลจากผลการศึกษา และ บทที่ 5 การสรุปผลและการเสนอแนะแนวทางการพัฒนา

ผลการวิจัยและอภิปรายผล

ผลการวิจัยและการอภิปรายผล ปรากฏรายละเอียด ดังนี้

1) ผลการวิจัย

จากการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กรณีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ยังคงไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่มีความเป็นมาตรฐานและบรรทัดฐานกลางชั้นใช้บังคับในกรมที่ดิน ไม่ว่าจะในฐานะของกฎกระทรวง หรือระเบียบข้อบังคับอื่น ๆ คงมีเพียงแนวทางปฏิบัติที่หน่วยงานราชการภายในสังกัดกรมที่ดินต่างยึดถือใช้บังคับแก่กรณีเท่านั้น โดยแนวทางที่นำมาใช้เพื่อการกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่กรณี มีรายละเอียดจากการศึกษา ดังนี้

(1) การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

กรณีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติความรับผิดในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จากการศึกษพบว่า เหตุแห่งการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินที่จะนำมาสู่การเกิดสิทธิตามกรณีนี้เกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีการให้สิทธิในที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เป็นสำคัญ ซึ่งในระบบกฎหมายของประเทศไทยนั้น ความรับผิดทางละเมิดดั้งเดิมแล้วเป็นกรณีการกระทำทางแพ่ง ซึ่งอาศัยฐานการพิจารณาจากมูลละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นนัยสำคัญ ภายหลังจึงได้มีการขยายความคุ้มครองไปถึงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ด้วย ผ่านพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.

2539 แต่ก็ยังคงพิจารณาการกระทำละเมิดจากมูลฐานมาจาก มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่เช่นเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้การกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ที่ไปส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน สามารถถูกเรียกร้องให้เกิดการชดเชยเยียวยาให้แก่ฝ่ายผู้จะต้องเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ ไม่ว่าจะการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นจากความจงใจ ความประมาทเลินเล่อ หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การอาศัยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากกรณีการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินภายใต้เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ จากการศึกษาพบว่า มีขึ้นเพื่อสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล (rational) กล่าวคือ ภาระหน้าที่ เงินเดือนค่าตอบแทน และความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น รัฐต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกันอันจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ ทำให้กฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดแตกต่างไปจากที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่บางส่วน นั่นคือ หากการละเมิดนั้นเจ้าหน้าที่ได้กระทำขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว หน่วยงานของรัฐจะรับภาระชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ได้รับความเสียหายนั้นเอง แต่ในทางกลับกันหากการละเมิดนั้นเกิดขึ้นจากการจงใจหรือการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่เสียเองแล้ว กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจำต้องชดเชยเยียวยาในความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นได้ ตามสัดส่วนความเสียหายที่พึงต้องรับผิดชอบต่อไป ดังนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 จึงเป็นกฎหมายที่สร้างขึ้นเพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ที่เป็นผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายรัฐ ซึ่งหมายความรวมถึงกรณีที่ดินมีคำสั่งยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินของประชาชนอยู่ด้วย เพื่อให้ประชาชนได้รับการชดเชยเยียวยาอย่างเหมาะสมและโดยมีผู้รับผิดชอบคือหน่วยงานของรัฐเป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติไว้ จึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำที่เป็นความรับผิดละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่กับการกระทำที่เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานรัฐ

กรณีความรับผิดทางละเมิดในทางส่วนตัว พบว่า จะเป็นการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ พฤติการณ์เช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดเป็นการส่วนตัว ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 6) ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานรัฐไม่ต้องมารับผิดชดเชยให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในครั้งนั้นนั่นเอง ส่วนกรณีการกระทำที่เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานรัฐนี้ กรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการละเมิดด้วยการต้องยอมรับให้หน่วยงานรัฐไล่เบี่ยจากการละเมิดนั้นได้ แต่ก็ได้เฉพาะกรณีที่ได้กระทำการด้วยความ “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” เท่านั้น แต่หากเป็นเพียงความ “ประมาทเลินเล่อ” อย่างทั่ว ๆ ไปแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัวแต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเจ้าหน้าที่มิได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบในการละเมิดดังกล่าวนี้เอง และหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี่ยหรือเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนไม่ได้ด้วยเช่นกัน

กรณีการกระทำที่เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยหน่วยงานรัฐ พบว่า การเรียกร้องสิทธิเมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอกตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ซึ่งภายใต้หลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชดเชยเยียวยาได้ใน 2 วิธี กล่าวคือ โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และ โดยการร้องขอให้ไปยัง

หน่วยงานของรัฐให้ค่าใช้จ่ายโดยตรง อธิบายได้ คือ (1) กรณีฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า "หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้...." อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในครั้งนั้นมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว) ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบไม่ได้ (มาตรา 6) ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า ในการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามฐานแห่งสิทธิในมาตรา 5 นั้น ยังคงเป็นการใช้สิทธิตามกรณีของประชาชนที่มีจุดอ่อน กล่าวคือ เนื่องจากการฟ้องร้องคดีปกครองต้องกระทำภายใต้กฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง ซึ่งเป็นที่แน่ชัดว่าการเข้าถึงสิทธิตามกรณีนี้ด้วยความสามารถของประชาชนโดยแท้ ย่อมเกิดขึ้นได้ยาก ทั้งนี้ก็ด้วยอุปสรรคของความรู้ซึ่งกระบวนการทางกฎหมายและไม่มีสิทธิทางกฎหมายโดยตรง หากไม่มีการแจ้งสิทธิจากฝ่ายรัฐหรือโดยการปรึกษาหารือจากนักกฎหมาย และที่สำคัญก็ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์สิทธิจนกระทั่งศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจึงจะเกิดสิทธิที่จะนำมาสู่การจ่ายค่าทดแทนให้แก่ฝ่ายผู้เสียหาย ดังนั้น การกำหนดให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิโดยอาศัยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ผ่านกระบวนการฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง จึงเป็นวิธีการคุ้มครองสิทธิที่ยังคงมีอุปสรรคต่อฝ่ายประชาชนอยู่เป็นประมาณ (2) กรณีขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยตรง เป็นกรณีที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บัญญัติให้การใช้สิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหาย สามารถกระทำได้โดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น โดยไม่ต้องนำกรณีไปสู่ศาลปกครอง ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 11 มีหลักการสรุปได้ว่า ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิร้องขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับเรื่องแล้วจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการ ได้แก่ (ก) ออกใบรับคำขอให้แก่ผู้ยื่นคำขอ เพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอวันและปีใด (ข) หน่วยงานของรัฐจะต้องรีบดำเนินการพิจารณาคำขอของผู้เสียหายโดยเร็ว กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาทุกขั้นตอนให้แล้วเสร็จอย่างช้าภายใน 180 วันนับแต่รับคำขอจากผู้เสียหาย แต่ถ้าไม่อาจพิจารณาให้เสร็จตามเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจขอขยายเวลาการพิจารณาออกไปอีกได้ แต่รัฐมนตรีจะขยายให้ได้ไม่เกิน 180 วัน รวมระยะเวลาสูงสุดทั้งสิ้นรวมไม่เกิน 360 วัน (ค) ออกคำสั่งแจ้งผลการพิจารณา และ (ง) กรณีที่ผู้เสียหายไม่พึงพอใจในผลการพิจารณา ผู้เสียหายสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ต่อกรณีนี้ ผู้ศึกษาได้ตั้งข้อสังเกตไว้ว่า วิธีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวมีจุดเด่นที่สำคัญ ก็คือ การเข้าถึงสิทธิเรียกร้องที่กระทำได้ง่ายกว่ากรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั่นคือสามารถยื่นเรียกร้องสิทธิต่อหน่วยงานรัฐนั้นโดยตรง โดยวิธีการดังกล่าวนี้ไม่ต้องอาศัยองค์ความรู้ทางกระบวนการพิจารณาคดีเหมือนดังเช่นการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยฝ่ายผู้ร้องจะได้รับใบรับคำขอเพื่อเป็นหลักฐานว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอวันและปีใดซึ่งเป็นเอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารราชการที่สำคัญต่อการอ้างสิทธิ แต่อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายต่อหน่วยงานรัฐโดยตรง ก็ปรากฏจุดอ่อนอยู่เช่นกันนั่นคือ การพิจารณาความเสียหายเพื่อกำหนดค่าทดแทน ถูกกระทำขึ้นโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการพิจารณาที่ตั้งอยู่บนความมีส่วนได้เสียในประเด็นความเสียหาย ที่อาจไม่ได้รับการพิจารณาอย่างเหมาะสมเที่ยงธรรม

สำหรับการอาศัยความรับผิดเพื่อละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในต่างประเทศนั้น จากการศึกษาปรากฏข้อมูลการศึกษาว่า ในประเทศเยอรมนี ปรากฏหลักการดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน ซึ่งจะอ้างอิงบทกฎหมายจาก "กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law)" และ "กฎหมายแพ่ง (BGB)" เป็นสำคัญ กล่าวคือ มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง ได้กำหนดรายละเอียดขององค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Haftungsbegründender Norm) ไว้พร้อมกันได้กำหนดผลให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ มิได้อาศัยอำนาจหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่รัฐในการกระทำละเมิด หรือก็คือการละเมิดเป็นการละเมิดทางแพ่งทั่ว ๆ ไป ส่วนกรณีของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) มาตรา 34 นั้น ได้บัญญัติให้ออภะพหน้าที่ในการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ให้โอนตกเป็นของรัฐ (Haftungsüberleitende Norm) อันจะใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ในการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเป็นสำคัญ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ผู้เสียหายต้องฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในสังกัดเป็นคู่ความในคดีโดยตรง ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ นอกจากนั้น กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34 ยังสวนสิทธิในการไล่เบี่ยความรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้แก่กรณีด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานที่กล่าวถึงนี้ มีขอบเขตจำกัดที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไล่เบี่ยเอา กับเจ้าหน้าที่โดยตรง (Rechtsgrundlage) หากแต่ให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลในการตรากฎหมายระดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบของการใช้สิทธิไล่เบี่ยได้ต่อไป ซึ่งนั้นได้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในประเทศเยอรมนีได้ยินยอมให้หน่วยงานรัฐต้นสังกัดสามารถกำหนดรายละเอียดทางกระบวนการเพื่อความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ ข้อสังเกตต่อการศึกษาพบว่า จากที่ ณ ปัจจุบัน กรมที่ดิน ของประเทศไทย ยังไม่ปรากฏการตรากฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ปฏิบัติต่อการพิจารณาและการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้ต้องถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามเหตุแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ว่าเป็นการเฉพาะ ซึ่งในการดำเนินการตามลักษณะดังกล่าวนี้ กรมที่ดินของประเทศไทย ย่อมสามารถอนุวัติวิธีการของประเทศเยอรมนีที่ว่าด้วยการตรากฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบเกี่ยวกับความรับผิดชอบ การไล่เบี่ย และรวมถึงวิธีการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ฝ่ายผู้เสียหายเพื่อชดเชยผลจากการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่นั้นได้ ผ่านกฎหมายลำดับรองของกรมที่ดินได้เช่นเดียวกัน ซึ่งวิธีการออกระเบียบภายในของประเทศเยอรมนีดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับสมมุติฐานการวิจัยที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ นั่นคือ กรมที่ดินจำเป็นต้องตรากฎหมายลำดับรองว่าด้วยแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้แก่ผู้ถูกคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความไม่แน่ชัดทางด้านหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกรณีศึกษาเป็นประเด็นสำคัญ โดยผู้ศึกษาได้ขยายความไว้ในส่วนของข้อเสนอแนะต่อไป

ดังนั้น ภายใต้วิธีการคุ้มครองสิทธิแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เพื่อการเรียกค่าทดแทนจากกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ข้างต้นนี้ จึงกล่าวสรุปได้ว่า เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิและมุ่งคุ้มครองประชาชนฝ่ายที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นนัยสำคัญ โดยความคุ้มครองสิทธิดังกล่าวนี้ สามารถกระทำออกมาได้ 2 วิธี คือ เมื่อปรากฏการละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น ประชาชนฝ่ายผู้เสียหาย อาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเรียกให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ก่อละเมิดรายนั้นรับผิดชอบตนได้ (มาตรา 5, มาตรา 6) หรืออาจยื่นคำร้องขอรับการชดใช้เยียวยาจากหน่วยงานรัฐผู้เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ก่อการละเมิดนั้นได้โดยตรง (มาตรา 11) แต่ทว่ากระบวนการทั้งสองวิธีเหล่านั้น ได้สะท้อนอุปสรรคร่วมกันอยู่หนึ่งประการที่เด่นชัด นั่นคือ กรอบระยะเวลาเพื่อพิจารณาและนำมาสู่การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายนั้น ค่อนข้างจะยาวนานเช่นเดียวกัน

(2) การกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.

2539

การกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 นี้ จากการศึกษาถึงที่มาของกฎหมาย พบว่า รายละเอียดเชิงวิธีการภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทย ได้รับอิทธิพลอย่างยิ่งมาจากกฎหมายปกครองของประเทศเยอรมนี กล่าวได้ถึงขนาดว่ามีแนวคิดอย่างเดียวกันและมีรูปแบบวิธีการอันคล้ายคลึงกันยิ่ง สำหรับการดำรงสถานะของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นั้น จากข้อมูลการศึกษาปรากฏขึ้นว่า ดำรงสถานะเป็น “กฎหมายกลาง” หรือ “กฎหมายทั่วไป” เพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออก “คำสั่งทาง

ปกครอง” โดยเฉพาะ การที่กฎหมายฉบับนี้มีสถานะเป็นกฎหมายทั่วไป ทำให้หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องนั้นไว้ จึงจะนำเอากฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ

ในรายละเอียดของวิธีการและรายละเอียดเกี่ยวกับการขอใช้เยียวยาตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 บัญญัติรับรองไว้ จากข้อมูลการศึกษาที่ปรากฏ พบว่า จะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับเรื่องของการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติกรณีต่าง ๆ ไว้ในมาตรา 50 ถึงมาตรา 53 ซึ่งการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กำหนดนั้น มีทั้งกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมาย และกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย โดยในการศึกษาคำสั่งนี้ ผู้ศึกษาได้ส่งวนสิทธิการศึกษาไว้เฉพาะกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมายเป็นสำคัญเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากการยกเลิกเพิกถอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิในที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ตามกรณีที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 บัญญัติไว้ตามประเด็นการศึกษานี้ เป็นกรณีและผลที่เกิดจากการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย ซึ่งในระบอบกฎหมายปกครองของประเทศไทย ได้ปรากฏคำว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์” ไว้โดยลายลักษณ์อักษรในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมวด 2 ส่วนที่ 6 การเพิกถอนคำสั่ง แต่ไม่ปรากฏคำนิยามหรือความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์” ไว้โดยตรงทั้งในพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือในกฎหมายฉบับอื่นใด โดยบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้กำหนดวิธีการและเงื่อนไขการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย และ กรณีที่เป็นคำสั่งที่ขอด้วยกฎหมาย ดังที่กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมายนั้น จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติมาตรา 50 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เป็นสำคัญ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (เรื่องเสรีจที่ 323/2562)) ซึ่งการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมายนี้ จากการศึกษาได้พบอีกว่า สามารถจัดแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะย่อยได้อีก นั่นคือ ลักษณะที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (ไม่สร้างภาระ) และลักษณะที่สองคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (สร้างภาระ) โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั้งสองลักษณะจะมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แตกต่างกันออกไปตามกรณี

สำหรับกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนที่มีลักษณะอันซับซ้อนมากกว่าการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง โดยในส่วนของกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์นี้ ยังได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การเพิกถอนออกเป็น 2 ลักษณะย่อยลงไปอีกเช่นกัน อันได้แก่ ลักษณะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้เงิน (Payment of Money) หรือให้ทรัพย์สิน (Transfer of Property) หรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ (An Advantage which is Severable) ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 51 และลักษณะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ที่เป็นการให้ประโยชน์อื่นที่มีเงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 52 โดยตามกรณีศึกษาคำสั่งนี้ การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่าด้วยสิทธิในที่ดินตามมูลฐานประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ที่กล่าวไว้ เป็นกรณีที่ต้องด้วยลักษณะการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่มีเงิน หรือมิใช่ให้ทรัพย์สิน หรือมิใช่ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 52 เป็นนัยสำคัญ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบข้อมูลอันเป็นข้อสังเกตสำคัญจากการศึกษา คือ การจัดแบ่งรูปแบบและวิธีการตามกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ขอด้วยกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ของประเทศไทยนี้ได้ดำรงและดำเนินไปในลักษณะเช่นเดียวกับ

กฎหมายรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนีอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง (beneficial administrative order) นี้ นับเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางที่เป็นคุณแก่ผู้รับคำสั่ง ซึ่งอาจได้แก่ การก่อตั้งสิทธิให้แก่ผู้รับคำสั่ง หรือการยืนยันสิทธิในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้รับคำสั่ง หรืออาจจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงินทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้รับคำสั่ง สำหรับกรณีของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็น การให้ประโยชน์เช่นที่กล่าวนี้ ภายใต้รัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาทางปกครอง ค.ศ.1976 ของประเทศเยอรมนี ได้บัญญัติรายละเอียดแห่งกรณีไว้โดยเฉพาะ ในมาตรา 48 กล่าวคือ “การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Withdrawal of an unlawful administrative act)” โดยกรณีของคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งนั้น มีการกำหนดข้อสาระไว้ในมาตรา 48 (1) ความว่า “คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ หมายถึงคำสั่งทางปกครองที่เป็นการก่อตั้งหรือรับรองสิทธิหรือประโยชน์ในทางกฎหมาย (einer rechtlicherhebliche Vorteil)” โดยประโยชน์อันเกิดจากสิทธิ สามารถพิจารณาจากความหมายของสิทธิ (Recht/Right) ตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung, VwGO) ที่กำหนดว่า “หากบทบัญญัติของกฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คำฟ้องจะชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกระทบสิทธิจากคำสั่งทางปกครอง หรือการปฏิเสธ หรือละเว้นไม่ออกคำสั่งทางปกครองอันเป็นการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี” ดังนั้น คำว่า “สิทธิ” ในที่นี้จึงหมายถึง ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง หรือรับรองจากระบบกฎหมาย (Rechtsordnung) แต่ทั้งนี้ ประโยชน์ภายใต้ความหมายนี้ มุ่งเน้นว่าจะต้องเป็นประโยชน์ตามธรรมชาติในเชิงเศรษฐกิจและเป็นผลโดยตรงจากคำสั่งทางปกครอง

กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ของประเทศไทย ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 นั้น กฎหมายวางหลักไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม” โดยคำว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 นี้ จากการศึกษาพบว่า หมายถึงกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ในลักษณะอื่นที่มีใช้การให้เงิน ให้ทรัพย์สิน หรือให้ประโยชน์อื่นที่อาจแบ่งแยกได้นี้ ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ ด้วยเหตุดังนี้ หลักความเชื่อโดยสุจริต (bona fide reliance) ของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (Continued Existence of the Administrative Act) จึงเป็นประเด็นตั้งต้นของการนำไปสู่สิทธิการได้รับค่าทดแทนจากการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีนัยสำคัญ ซึ่งนัยนี้ก็คือ จะต้องนำเอาความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาเป็นข้อพิจารณาแรกว่าสมควรจะได้รับค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายอยู่หรือไม่ เพียงไรและอย่างไร หลักความเชื่อโดยสุจริต (bona fide reliance) จึงส่งผลเป็นกรอบการพิจารณาในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนว่า ผู้ที่ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยความเชื่อที่สุจริตของตนหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาในมุมสะท้อนกลับก็คือจะต้องเกิดขึ้นโดยมิได้มาจาก 1) การแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้อง (Incorrect) หรือไม่ครบถ้วน(Incomplete) ในสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ หรือ 3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ก่อนแล้ว หรือการไม่รู้นั้น

เป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) โดยกรณีเหล่านี้ ย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจยกอ้างหลักความเชื่อโดยสุจริตมาคุ้มครองสิทธิจากการถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนได้ แต่กรณีนั้นก็จะต้องพิจารณาต่อไปด้วยความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับคำสั่งทางปกครองในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนนี้ จะได้รับความคุ้มครองก็ต่อเมื่อผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง หรือได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นต้องเสียหายเกินควรแก่กรณีประกอบการพิจารณาหลักความเชื่อโดยสุจริตอยู่ด้วย ซึ่งหากผู้รับคำสั่งยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องเยียวยาค่าทดแทนแก่ผู้ถูกคำสั่งทางปกครอง ข้อยืนยันถึงความสำคัญของหลักความสุจริต เช่นที่กล่าวไว้นี้ จากการศึกษาพบว่าได้ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.400/2559 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.507/2559 โดยศาลปกครองได้รับรองว่าให้สามารถนำเอาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 มาปรับใช้เพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่กรณีการเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 โดยจะต้องคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกันอย่างมีนัยสำคัญ และหลักความสุจริตเช่นที่กล่าวไว้ นี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบว่าสามารถนำมาใช้เป็นแนวทางเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพัฒนาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนตามกรณีศึกษาได้อยู่ด้วย โดยจะอธิบายต่อไปในประเด็นข้อเสนอแนะจากการศึกษา

สำหรับกรอบระยะเวลาของกระบวนการจ่ายค่าทดแทนให้แก่ฝ่ายผู้ที่ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงินนั้น พบว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 รับรองให้ผู้รับคำสั่งที่ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ แต่ต้องร้องขอค่าทดแทน (compensation) ดังกล่าวนี้นี้ ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอน ทั้งนี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ขอบที่จะแจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบถึงสิทธิดังกล่าวพร้อมกับการแจ้งให้เขาทราบถึงการเพิกถอนนั้นด้วย อย่างไรก็ตาม ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนี้ จะต้องปรากฏว่ามีมูลค่าไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน ทั้งนี้ เป็นไปตามการรับรองโดยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นสำคัญ ในส่วนค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 52 นี้ จะดำเนินการโดยออกคำสั่งเพื่อกำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหายจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองอีกคำสั่งหนึ่ง ทำให้หากผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดจำนวนค่าทดแทนความเสียหาย ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวอาจใช้สิทธิอุทธรณ์ หรือโต้แย้งต่อฝ่ายปกครองได้และอาจนำคดีไปสู่การตรวจสอบทางตุลาการ (judicial review) โดยศาลปกครองได้เช่นกัน

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า การกำหนดค่าทดแทนความเสียหายจากกรณีการถูกยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 โดยอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จะต้องอาศัยบทบัญญัติว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง อันมิใช่การให้เงิน ตามที่มาตรา 52 บัญญัติไว้เป็นสำคัญ โดยสามารถนำเอาหลักความเชื่อโดยสุจริตมาเป็นข้อพิจารณาเพื่อนำไปสู่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนได้

2) อภิปรายผล

จากผลการศึกษาถึงรายละเอียดด้านวิธีการในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนกรณีการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 จากการอาศัยพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

และจากการอาศัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 สามารถนำมาอภิปรายเป็นผลการศึกษาได้ ดังนี้

(1) เหตุปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินระหว่างกฎหมายความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กรณีเหตุปัจจัยที่นำไปสู่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากการสูญเสียสิทธิในที่ดินระหว่างกฎหมายความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จากการศึกษาพบว่า ดำรงอยู่บนเหตุปัจจัยที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เหตุปัจจัยที่นำมาสู่สิทธิเรียกร้องตามกรณีศึกษาของกฎหมายฉบับนี้ ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 5 นั่นคือ “การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่” ซึ่งอาจเกิดขึ้นด้วยความจงใจ ความประมาทเลินเล่อ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือก็คือ ต้องมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเป็นสำคัญและเป็นการกระทำละเมิดโดยการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานด้วย หากเป็นการกระทำละเมิดโดยมิได้อาศัยอำนาจหน้าที่แห่งตน กรณีก็จะเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามมาตรา 420 เท่านั้น ข. กรณีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เหตุปัจจัยที่นำมาสู่สิทธิเรียกร้องตามกรณีศึกษาของกฎหมายฉบับนี้ จะพิจารณาจากกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่เป็นการให้ประโยชน์อื่นที่มีใช้เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ที่ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 52 เป็นฐาน ซึ่งมีได้กระทำบนหลักการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด แต่จะทำการพิจารณามูลเหตุมาจากเรื่อง “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เป็นสำคัญ ซึ่งมีความหมายว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในตัวของคำสั่ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเกิดขึ้นจากเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งไม่มีอำนาจหรือมีคำสั่งเกินขอบเขตอำนาจ หรือคำสั่งทางปกครองขัดแย้งกับกฎหมายอื่นหรือสิทธิอื่น ๆ อันมีกฎหมายรับรองสิทธินั้น เป็นต้น ซึ่งเหตุการณ์ที่ใช้ให้แก่ผู้ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์ที่มีใช้ตัวเงิน ตามมาตรา 52 นั้น ยังอาศัยหลักความเชื่อสุจริตมาประกอบการพิจารณาอยู่ด้วยอย่างมีนัยสำคัญ และโดยที่หลักความเชื่อโดยสุจริตเป็นองค์ประกอบหนึ่งของการพิจารณาการเกิดสิทธิได้รับการชดเชยเยียวยาตัวเอง หลักการดังกล่าวจึงเป็นข้อค้นพบที่สำคัญ ที่สามารถนำมาเป็นกรอบการพิจารณาในการวางหลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ต้องถูกยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากเหตุมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ปรากฏการนำหลักความเชื่อโดยสุจริตมาประกอบการพิจารณาเพื่อการได้รับค่าชดเชยเยียวยาความเสียหายจากผลแห่งละเมิดอยู่ในตัวบทกฎหมาย ดังนั้น จากผลการศึกษาในกรณีของมูลเหตุที่นำมาสู่สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย จากกรณีที่ถูกละเมิดเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ระหว่างกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กับกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในภาพรวมนี้ ผู้ศึกษาจึงมีข้อสังเกตจากการศึกษาขึ้นว่า ความเหมาะสมทางมูลเหตุแห่งการเรียกร้องสิทธิ โดยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเหมาะสมและมีกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกว่ากรณีของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(2) กระบวนการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนระหว่างกฎหมายความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

สำหรับประเด็นของสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น จากการศึกษาพบว่า กระบวนการเพื่อการเรียกร้องสิทธิของกฎหมายทั้งสองฉบับ มีส่วนที่พ้องกันอยู่ นั่นคือ การให้สิทธิฝ่ายผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ สามารถเรียกร้องสิทธิผ่านหน่วยงานราชการในสังกัดของผู้ออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ แต่ทว่าในกรณีของกรณีของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้รับรองสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวชดเชย

เยียวยาได้วิธีหนึ่งด้วย กล่าวคือ โดยการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งในบริบทนี้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 มิได้บัญญัติไว้ให้กระทำได้โดยตรง ซึ่งจากการศึกษา พบว่า การเรียกร้องสิทธิผ่านหน่วยงานราชการในสังกัดของผู้ออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นกระบวนการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายผู้ถูกระทบสิทธิได้ดียิ่งกว่าการนำคดีไปฟ้องต่อศาล เพราะเข้าถึงสิทธิได้โดยง่ายและไม่ต้องอาศัยกระบวนการวิธีพิจารณาทางศาล อันเป็นการสอดคล้องกับกรณีการศึกษา ที่มุ่งให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินด้วยเหตุ มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงจากหน่วยงานราชการในสังกัดกรมที่ดิน ที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินนั้น

อนึ่ง ผู้ศึกษาจะได้เสนอแนวทางในเชิงนโยบายและเชิงวิธีการที่จะสามารถนำไปสู่การกำหนดเป็นข้อเสนอแนะจากการศึกษาในส่วนถัดไป

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ทำการศึกษาปัญหาการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายกรณีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ปรากฏบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) บทสรุป

ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กรณีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 เกิดขึ้นได้จาก 2 กรณี ได้แก่ 1) การให้สิทธิในที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และ 2) ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขสิทธิในที่ดิน โดยผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย ตามแนวทางปฏิบัติที่ใช้บังคับแก่กรณีอยู่ 2 แนวทางเป็นสำคัญ แนวทางแรก การเยียวยาความเสียหายอาศัยหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 และแนวทางที่สอง การเยียวยาความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 และจากการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบยังพบอีกว่า ในการพิจารณาถึงความคุ้มครองของผู้ถูกยกเลิกเพิกถอนสิทธิเพื่อการได้รับค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนี้ จะต้องนำเอาหลักความเชื่อโดยสุจริตมาพิจารณาประกอบด้วย โดยวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องนั้น สามารถกระทำการเรียกร้องสิทธิผ่านหน่วยงานของรัฐในสังกัดของผู้ออกคำสั่งยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามวิธีการของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 11 และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 ได้ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อำนวยความสะดวกให้แก่ฝ่ายผู้ถูกระทบสิทธิได้ดียิ่งกว่าการนำคดีไปฟ้องต่อศาล โดยการดำเนินการในลักษณะเช่นว่านี้มีผลสอดคล้องกับวิธีการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้โดยรัฐบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาเรื่องทางปกครองแห่งสหพันธ์ ค.ศ. 1976 ของประเทศเยอรมนี

2) ข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้ศึกษาได้เน้นย้ำถึงปัญหาของการศึกษาที่ว่า ณ ปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีการมีคำสั่งทางปกครองเพื่อเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเกิดจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยความคลาดเคลื่อน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่มีความแน่ชัดในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามกรณี คงปรากฏเพียงแนวทางที่หน่วยงานภายในสังกัดกรมที่ดินยึดถือเพื่อการปฏิบัติเท่านั้น ด้วยเหตุนี้เอง ในข้อเสนอแนะส่วนท้ายนี้ จะได้เสนอแนวทางในเชิงหลักการที่จะนำไปสู่การกำหนดแนวทางเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกรณีศึกษา ดังนี้

(1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายดังกล่าวนี้ เป็นข้อเสนอแนะในเชิงหลักการภาพใหญ่ต่อกระทรวงมหาดไทยในฐานะต้นสังกัดของกรมที่ดินที่จำเป็นจะต้องดำเนินการตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ขึ้นเป็นการเฉพาะ เพื่อแก้ไขกรณีการไร้ซึ่งกฎหมายกลางในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามที่กรณีศึกษา ดังนี้

ก) การตรากฎหมายกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61

แนวทางการพัฒนาดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นพบข้อมูลจากการศึกษาว่า ได้มีการถือปฏิบัติกันอย่างแพร่หลายในประเทศเยอรมนี กล่าวคือ กฎหมายพื้นฐาน (Basic Law) มาตรา 34 นั้น ได้บัญญัติกรณีความรับผิดชอบต่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยให้ออภาระหน้าที่ในการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ให้ออตกเป็นของรัฐ (Haftungsüberleitende Norm) อันจะใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจหน้าที่ในการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเป็นสำคัญ โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ว่า ผู้เสียหายต้องฟ้องรัฐหรือหน่วยงานของรัฐในสังกัดเป็นคู่ความในคดีโดยตรง ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ นอกจากนั้น กฎหมายพื้นฐาน มาตรา 34 ยังสงวนสิทธิในการไล่เบียดความรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่รัฐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้แก่กรณีด้วย โดยวิธีการเพื่อการไล่เบียดดังกล่าวนี้เอง มาตรา 34 แห่งกฎหมายพื้นฐานได้ให้อำนาจหน่วยงานต้นสังกัดที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในการตรากฎหมายระดับรองเพื่อกำหนดรายละเอียดองค์ประกอบของการใช้สิทธิไล่เบียดได้ต่อไป ซึ่งวิธีการออกระเบียบภายในของประเทศเยอรมนีดังกล่าวนี้ เป็นวิธีการที่สอดคล้องกับสมมุติฐานการวิจัยที่ผู้ศึกษาได้กำหนดไว้ นั่นคือ กรมที่ดินจำเป็นจะต้องมีกฎหมายกลางว่าด้วยแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความไม่แน่ชัดทางด้านหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทน อันจะทำให้เจ้าหน้าที่สังกัดกรมที่ดินรวมถึงประชาชนผู้กระทบสิทธิ สามารถอาศัยหลักเกณฑ์วิธีการตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ในการปฏิบัติเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นบรรทัดฐานอย่างเดียวกัน โดยสามารถกำหนดเป็นชื่อกฎหมายได้ว่า “กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 พ.ศ.”

ข) การแสดงหลักการและเหตุผลความจำเป็นต่อการตรากฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61

จากข้อเสนอแนะในประเด็นแรกนี้ผู้ศึกษาเสนอให้มีการกฎหมายกลางว่าด้วยแนวทางการกำหนดค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ขึ้นใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาความไม่แน่ชัดทางด้านหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนแก่กรณีศึกษา ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้กฎกระทรวงฉบับดังกล่าวแสดงได้ซึ่งความชัดเจนถึงความจำเป็นในการบังคับใช้และรวมถึงวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับ ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า สมควรอธิบายถึงหลักการและเหตุผลความจำเป็นต่อการตรา “กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 พ.ศ.” โดยมีหลักการและเหตุผลในการบังคับใช้ ดังนี้ “ด้วยที่ ณ ปัจจุบัน เมื่อเกิดกรณีการมีคำสั่งทางปกครองเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเกิดจากการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือโดยความคลาดเคลื่อน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ยังไม่ปรากฏหลักเกณฑ์ที่มีความแน่ชัดในการกำหนดค่าทดแทนความเสียหายตามกรณีของกรมที่ดิน คงปรากฏเพียงแนวทางที่หน่วยงานภายในสังกัดกรมที่ดินยึดถือเพื่อการปฏิบัติเพียงเท่านั้น จำนวน 2 แนวทาง ได้แก่ แนวทางที่หนึ่งคือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 แนวทางที่สอง คือ การทดแทนความเสียหายโดยอาศัยกระบวนการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ.2539 โดยการเลือกบังคับใช้แนวทางดังกล่าวเหล่านี้ ต่างเป็นไปในระบบดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานในสังกัดกรมที่ดิน มิได้มีความเป็นบรรทัดฐานของการปฏิบัติแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลความจำเป็นดังกล่าวจึงตรากฎกระทรวงฉบับนี้ขึ้นบังคับ”

(2) ข้อเสนอแนะเชิงวิธีการ

จากที่ผู้ศึกษาได้เสนอแนะในเชิงนโยบายโดยสมควรให้มีการตรากฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 พ.ศ.” ขึ้นใช้บังคับ เพื่อแก้ไขกรณีการไร้ซึ่งกฎหมายกลางในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามที่ดินศึกษา ในการนี้ผู้ศึกษาจะได้อธิบายรายละเอียดในข้อเสนอแนะเชิงวิธีการตามสมควร ดังนี้

ก) การนำเอาเกณฑ์การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มากำหนดเป็นวิธีการในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิ

แนวทางข้อเสนอแนะเชิงวิธีการในส่วนนี้ ผู้ศึกษามีความเห็นว่า การกำหนดเหตุเพื่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 โดยมีสาเหตุจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 นั้น เป็นสิ่งที่มีความเหมาะสมแก่กรณีศึกษา มากกว่า กล่าวคือ จากกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่เป็นการให้ประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่เงิน หรือให้ทรัพย์สิน หรือประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ที่ถูกบัญญัติไว้ในมาตรา 52 ที่วางหลักว่า “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม” จากบทบัญญัติดังกล่าว มีการพิจารณาเหตุมาจากเรื่อง “คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เป็นสำคัญ ซึ่งมีความหมายว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่องในตัวของคำสั่ง ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากเนื้อหาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจเกิดขึ้นจากเจ้าพนักงานผู้ทำคำสั่งไม่มีอำนาจหรือมีคำสั่งเกินเลยกว่าขอบเขตอำนาจ หรือคำสั่งทางปกครองขัดแย้งกับกฎหมายอื่นหรือสิทธิอื่น ๆ อันมีกฎหมายรับรองสิทธินั้น เป็นต้น ด้วยปัจจัยเช่นนี้ การที่จะนำเอาหลักการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ยกอ้างเหตุ “ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง” มิใช่เหตุ “การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่” มาเป็นมูลฐานในการกำหนดวิธีการไปสู่การกำหนดค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินจากคำสั่งทางปกครองที่รับรองสิทธิในที่ดินไปโดยมิชอบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 จึงมีความเหมาะสมอยู่มากกว่ากรณีการนำเอากฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับแก่กรณี ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในเชิงวิธีการตามประเด็นนี้ นั่นคือให้นำเอาเกณฑ์การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มากำหนดเป็นวิธีการในการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 โดยกำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 พ.ศ.” ในทำนองว่า “กรณีมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจ ให้หัวหน้าสำนักงานที่ดินที่มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินนั้น นำเอาเกณฑ์การยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับเพื่อการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน”

ข) การนำเอาหลักความเชื่อโดยสุจริตมาใช้ประกอบการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย

แนวทางการพัฒนาในประเด็นนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการนำเอาเหตุเพื่อการเกิดสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากกรณีการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการให้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่ตัวเงิน ตามนัยมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่ได้อธิบายไว้ก่อนหน้ามาขยายผล ทั้งนี้ ด้วยวิธีการนำเอาหลักความเชื่อโดยสุจริตมาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย กล่าวคือ จากข้อมูลการศึกษาที่ปรากฏ พบว่า กรณีการพิจารณาค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ปรากฏหลักคิดสำคัญที่ว่า หากฝ่ายปกครองจะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองอาจเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนก็ย่อมกระทำได้ แต่หากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ เป็นเหตุให้ผู้ใดได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้ซึ่งมีความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่ด้วย ผู้ได้รับผลกระทบ (effected person) จากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ก็ควรมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหาย (compensation) หรือการชดเชยเยียวยาเป็นสาระสำคัญด้วยเหตุดังนี้ หลักความเชื่อโดยสุจริต (bona fide reliance) ของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง (Continued Existence of the Administrative Act) จึงเป็นประเด็นตั้งต้นของการนำไปสู่สิทธิการได้รับค่าทดแทนจากการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีนัยสำคัญ ซึ่งนัยนี้ก็คือ จะต้องนำเอาความเชื่อโดยสุจริตของผู้ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมาเป็นข้อพิจารณาแรกว่าสมควรจะได้รับค่าทดแทนเยียวยาความเสียหายอยู่หรือไม่ เพียงไรและอย่างไร จากข้อสาระสำคัญดังกล่าว หลักความเชื่อโดยสุจริต (bona fide reliance) จึงเป็นกรอบการพิจารณาที่ว่า ผู้ที่ถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองนั้นด้วยความเชื่อที่สุจริตของตนหรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาในมุมสะท้อนกลับว่า การได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองจะต้องเกิดขึ้นโดยไม่ได้มาจาก 1) การแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย 2) ผู้ซึ่งได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้อง (Incorrect) หรือไม่ครบถ้วน(Incomplete) ในสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ หรือ 3) ผู้ซึ่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality) ของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ก่อนแล้ว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) โดยกรณีเหล่านี้ ย่อมเป็นกรณีที่ไม้อาจยกอ้างหลักความเชื่อโดยสุจริตมาคุ้มครองสิทธิจากการถูกยกเลิกเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนได้ ซึ่งข้อพิจารณาดังกล่าวนี้นับเป็นหลักการสากลและถูกระบุไว้เป็นข้อพิจารณาในพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 51 ที่สามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับกรณีของมาตรา 52 อยู่ด้วย ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในวิธีการส่วนนี้ นั่นคือให้นำเอาหลักความเชื่อโดยสุจริต มาเป็นฐานประกอบการพิจารณาเพื่อกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินโดยเหตุมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย โดยอาจกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ทำนองว่า

“การพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดิน ให้หัวหน้าสำนักงานที่ดินที่มีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ตรวจสอบการมาได้ซึ่งสิทธิในที่ดินก่อนมีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดิน โดยจะต้องได้รับสิทธิในที่ดินที่ไม่ได้เกิดขึ้นมาจากกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) การแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง หรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ
- (2) ผู้ซึ่งได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญของการออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นการให้ประโยชน์ หรือ
- (3) ผู้ซึ่งได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองอยู่ก่อนแล้ว หรือการไม่รู้นั้นเป็นไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง”

ค) การกำหนดให้การร้องขอค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินสามารถกระทำได้ ณ สำนักงานที่ดินที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินโดยตรง

แนวทางเชิงวิธีการเพื่อการพัฒนาในลำดับสุดท้ายนั้น เป็นกรณีที่ผู้ศึกษานำวิธีการในการร้องขอค่าสินไหมทดแทนต่อหน่วยงานรัฐตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ร้องขอให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิเรียกค่าทดแทนความเสียหายได้โดยตรงต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น โดยไม่ต้องนำกรณีไปเรียกร้องสู่ศาลปกครองด้วยตนเอง (มาตรา 11) ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการอธิบายไว้แล้วในบทสรุปเช่นกันว่า วิธีการเรียกสิทธิดังกล่าวนี้มีจุดเด่นที่สำคัญ ก็คือ การเข้าถึงสิทธิเรียกร้องที่กระทำได้ง่ายกว่ากรณีการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง นั่นคือ สามารถยื่นเรียกร้องสิทธิต่อหน่วยงานรัฐนั้นโดยตรง ซึ่งเมื่อพิจารณาวิธีการในส่วนนี้แล้ว ย่อมมีความเหมาะสมและสอดคล้องอย่างยิ่งต่อการนำไปเป็นแนวทางในการตราหรือกำหนดขั้นตอนในการใช้สิทธิของฝ่ายประชาชนเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนในกฎกระทรวงฯ จากกรณีการยกเลิกเพิกถอนสิทธิในที่ดินอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ก็เพราะว่าวิธีการนี้เป็นการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐอย่างประจักษ์ชัด ในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้แก่ฝ่ายประชาชน โดยที่ฝ่ายประชาชนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการผิดพลาด อันจะทำให้การเข้าถึงสิทธิและการได้รับความคุ้มครองสิทธิของฝ่ายประชาชนจากหน่วยงานรัฐผู้รับผิดชอบเป็นไปบนพื้นฐานความยุติธรรม รวดเร็ว และไม่ผลักราะความรับผิดไปให้แก่ฝ่ายประชาชนเพื่อไปฟ้องร้องต่อศาลด้วยตนเอง และที่สำคัญคือวิธีการนี้แม้กระทั่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 52 ก็รับรองลักษณะของวิธีการไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีของมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เช่นกัน ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะในประเด็นนี้ นั่นคือ การกำหนดไว้ในกฎกระทรวงฯ ให้การร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากการถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินสามารถกระทำได้ ณ สำนักงานที่ดินที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิในที่ดินโดยตรง โดยกำหนดไว้ในทำนองที่ว่า “การใช้สิทธิร้องขอค่าสินไหมทดแทนจากการถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 61 ให้ผู้ถูกเพิกถอนสิทธิในที่ดินยื่นคำร้องขอรับค่าสินไหมทดแทน ณ สำนักงานที่ดินที่มีคำสั่งเพิกถอนสิทธิ”

เอกสารอ้างอิง

1. หนังสือ ตำรา บทความวิชาการ

เกียรติไกร ไกรแก้ว. (2551). การคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครองที่มีต่อคำสั่งทางปกครอง.วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิตรกร จะตุเทศ.(2561). รายงานการศึกษา เรื่อง การกระทำทางปกครอง. กองกฎหมายและคดี,สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค.

ชาญชัย แสงศักดิ์. (2554). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 7) ,กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

_____. (2559). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, (2564).การเยียวยาความบกพร่องของคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับอำนาจกระทำการโดยการให้สัตยาบัน, วารสารรามคำแหง มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ 10 ฉบับที่ 1.

ณัฐพล สุกุลเมฆา. (2558). หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี. บทความทางวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

นันทวัฒน์ บรมานันท์.(2551). หลักการพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส.(พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

2. สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ชัยชาญ สิทธิวิรัชธรรม. (2550). คำสั่งเพิกถอน/แก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมและการอุทธรณ์ คำสั่ง, ที่มา <https://www.dol.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2565

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2553). ครั้งที่ 12 กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. สืบค้นจาก <http://public-law.net>. สืบค้นวันที่ 12 เมษายน 2565

น้ำฝน ราชสมบัติ. (2564). หลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่. ที่มา <https://www.senate.go.th>. สืบค้นเมื่อวันที่ 15 เมษายน 2565

