

บทที่ 3

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินของประเทศไทย ต่างประเทศ และอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 92 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ในบทนี้จะศึกษาเกี่ยวกับ หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินของประเทศไทย รวมถึงต่างประเทศ ที่ใช้ระบบทะเบียนทอ์เรนส์ เพื่อให้ทราบถึงอำนาจการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินของประเทศไทย และต่างประเทศตลอดจนศึกษาอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 92 และมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อเปรียบเทียบอำนาจของคณะกรรมการอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 92 และมาตรา 99 เหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3.1 การเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินของประเทศไทย¹

การเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน²

¹ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (2557). *การดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 21.

² ประมวลกฎหมายที่ดิน. มาตรา 61

เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใด โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ก่อนที่จะดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารที่ได้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เอกสารที่ได้จดทะเบียนรายการทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาความเพื่อแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนโดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่ง สั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหายและให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคาดเคลื่อน เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด โดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องมาพิจารณาความเพื่อแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน ถ้าไม่คัดค้านภายในกำหนด 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งให้ถือว่าไม่มีการคัดค้าน

คณะกรรมการสอบสวนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างน้อยต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ

การสอบสวนตามวรรคสองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จและส่งให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ภายในกำหนดหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ทำการสอบสวน ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนไม่แล้วเสร็จ ต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่ง เพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวน โดยให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่ง สั่งขยายระยะเวลาดำเนินการได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกินหกสิบวัน

ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายตามวรรคหนึ่งพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่ได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการการสอบสวนตามวรรคสี่ เมื่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ตามวรรคหนึ่งพิจารณาประการใดแล้ว ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขตามความในมาตรานี้ ถ้าไม่ได้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์มา ให้ถือว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นสูญหาย และให้เจ้าพนักงานที่ดินออกใบแทนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อดำเนินการต่อไป

ถ้ามีการคัดค้าน เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่แก้ไขให้ถูกต้องได้

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขอย่างไรแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นตามวิธีการที่อธิบดีกำหนด

3.1.1 วิธีการในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดไว้ 3 กรณี³

กรณีแรก กรณีอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 วรรคหนึ่ง โดยดำเนินการตามความในวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันได้แก่อธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย เป็นผู้ออกคำสั่งแก้ไขหรือ

³ กรมที่ดิน. (2558). *การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน: 114 ปีกรมที่ดิน*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 69 - 78.

เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เนื่องจากทบัญญัติของกฎหมายใช้ข้อความว่า “เมื่อความปรากฏว่า” ดังนั้น ในการที่จะพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินข้อเท็จจริงต้องเป็นที่ยุติว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ เป็นผู้รับผิดชอบในการพิจารณาเพื่อเสนอคำสั่งในบางกรณีเมื่อคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ทำการสอบสวนแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมายแล้วรองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายสามารถพิจารณาแล้ว สั่งยุติเรื่องได้ การดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในกรณีนี้เป็นเรื่องที่กรมที่ดินต้องรับผิดชอบในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยตรงสำหรับขั้นตอนในการดำเนินการต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน การสอบสวน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อให้โอกาสคัดค้าน และการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2544

ในการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน นอกจากต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ โดยนิยามคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัย อุทธรณ์ การรับรองและการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ดังนั้นการที่เจ้าพนักงานที่ดินสั่งให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถือเป็นคำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งในทางปฏิบัติกรมที่ดินได้นำ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะมาตรา 42 วรรคสอง ซึ่งมีบทบัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่นมาตรา 54 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าเมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์หรือถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณีหรือบทบัญญัติในเรื่องการแจ้ง และการอุทธรณ์มาใช้เป็นทางออกในการแก้ปัญหาบางกรณีซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิใน

ที่ดินจะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสียแต่การนำวิธีการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ ต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าสามารถดำเนินการหรือขัดต่อกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร เนื่องจากข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีแตกต่างกัน ตัวอย่างกรณีที่มีการนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 ประกอบกับมาตรา 54 มาใช้ได้แก่ หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0719 / ว34166 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2542 เรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ออกในเขตป่าไม้

กรณีที่สอง กรณีเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการแก้ไขเนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดโดยมีหลักฐานชัดเจนและผู้มีส่วนได้เสียยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ตามมาตรา 61 วรรคเจ็ด แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต้องเป็นการคลาดเคลื่อน หรือผิดพลาดเล็กน้อยเนื่องจากการเขียนหรือการพิมพ์ มิใช่ผิดพลาดในสาระสำคัญที่เป็นเหตุให้การออกเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ชอบ โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้⁴

กรณีที่สาม กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ตามมาตรา 61 วรรคแปด แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขตามคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด กรมที่ดินวางแนวทางปฏิบัติไว้ตามระเบียบของกรมที่ดิน⁵

3.1.2 กรณีไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ตัวอย่างกรณีที่กรมที่ดินเคยพิจารณาแล้วว่าสามารถดำเนินการเพิ่มเติม หรือนำข้อเท็จจริงมาพิจารณาประกอบเพื่อไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น⁶

1) กรณีที่เหตุแห่งความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หมดสิ้นไปแล้ว เช่น คลาดเคลื่อนเนื่องจากออกทับทางสาธารณประโยชน์ ต่อมาได้แบ่งหักส่วนดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือออกโฉนดที่ดิน โดยกันส่วนที่เป็นทางออก เหตุแห่งความคลาดเคลื่อนจึงหมดสิ้นไป ไม่มีเหตุที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา 61 อีกต่อไป

⁴ หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0609/2/ว 9864. (2524,30 เมษายน). เรื่อง การแก้ไขรูปแผนที่ลงผิดพลาดคลาดเคลื่อนและผิดตำแหน่งในระหว่างรูปถ่ายทางอากาศ.

⁵ ระเบียบกรมที่ดิน 3/2516. (2516,19 มกราคม). เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารราชการจดทะเบียนที่ดินในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข

⁶ กรมที่ดิน. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 3. หน้า 69.

2) กรณีแจ้งการครอบครองไว้ แล้วออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต่อมาจึงทราบว่า ได้แจ้ง ส.ค. 1 ไว้ผิดตำบล ให้อำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วเสนอจังหวัด เมื่อจังหวัดอนุมัติให้แก้ไขแล้วก็ให้แก้ไขหลักฐานหมู่บ้านและตำบล ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท. 0606 / 9214 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2508 ข้อ 2⁷

3) การออก น.ส. 3 ก. ในบริเวณที่ดินที่ได้สร้างระวางแผนที่เพื่อการออกโฉนดที่ดินไว้ แล้วโดยมิได้ผ่านการพิจารณาของอธิบดีกรมที่ดิน ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2532) ว่าด้วยเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ข้อ 4 ไม่เป็นสาเหตุให้การออก น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ต้องเพิกถอนตามมาตรา 61 แต่อย่างใด เป็นเพียงมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามระเบียบเท่านั้น

4) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าไม้โดยไม่แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามข้อ 10 (3) และข้อ 11

5) การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยมิได้แจ้งการครอบครองที่ดิน โดยไม่เสนอเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ

6) การไม่ปิดประกาศการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

7) กรณีผู้ลงชื่อรับรองแนวเขตที่ดินข้างเคียงไม่ใช่เจ้าของที่ดิน

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งออกไปโดยไม่ถูกต้องและมีการพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปรับใช้ กรณีที่ต้องมีการเสนอเรื่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุมัติ หากผู้มีอำนาจพิจารณาไม่อนุมัติหรือมีความเห็นให้ดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ถือได้ว่าได้มีการใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาแล้วและต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในกรณีข้อเท็จจริงปรากฏว่าโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงใดเป็นหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณาแล้ว ก่อนที่จะมีคำสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนอย่างไร ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นมากลุ่มหนึ่ง เพื่อดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวเสียก่อน อย่างน้อยจะต้องมีเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองและตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นกรรมการ ซึ่งตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณา

⁷ หนังสือกรมที่ดินที่ มท. 0606/9214. (2508,30 ธันวาคม). ข้อ 2.

เพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ออกตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนฯ ประกอบด้วย

(1) สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดิน ที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินที่เห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดิน แต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาเป็นกรรมการและเลขานุการ

(2) สำหรับจังหวัดอื่น ประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินเห็นสมควรเป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินแต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเป็นกรรมการและเลขานุการ

กรณีที่ดินมีอาณาเขตติดต่อกับเขี้ยว หรืออยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หรือเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้อารตามมติคณะรัฐมนตรี ให้แต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการด้วย

กรณีจะต้องดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขรายการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้แต่งตั้งข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงาน

ที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณีเพิ่มอีก 1 คนเป็นกรรมการ

คณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นคณะกรรมการตามกฎหมาย แม้จะเป็นผู้มีส่วนได้เสียก็สามารถดำเนินการได้ หากมีการแต่งตั้งบุคคลที่เป็นคณะกรรมการสอบสวนไม่ครบถ้วนยอมทำให้การดำเนินการไม่สมบูรณ์ ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนใหม่ว่ามีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินการนับระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนมีผลตั้งแต่มีคำสั่งแต่งตั้งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนรับทราบคำสั่งต้องดำเนินการ ส่งหลักฐานการรับทราบคำสั่งให้กรมที่ดินเพื่อเป็นหลักฐาน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวน⁸

(1) ดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานให้ได้ความว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยคาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อย่างไร

(2) มีอำนาจเรียกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาพิจารณา กรณีไม่อาจเรียกเอกสารให้บันทึกเหตุผลไว้ กรณีได้รับเอกสารให้ออกใบรับ (ท.ค. 53) ไว้เป็นหลักฐาน

(3) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไข

(4) รายงานผลการสอบสวนต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายภายในกำหนดระยะเวลา

(5) ขอย้ายระยะเวลาการสอบสวน กรณีคณะกรรมการสอบสวนฯ ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 60 วัน นับแต่วันที่มิคำสั่ง หากมีเหตุจำเป็นสามารถขอย้ายระยะเวลาการสอบสวนได้ โดยขอย้ายระยะเวลาการสอบสวนต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายก่อนครบกำหนดระยะเวลา 60 วัน โดยจะสั่งให้ขยายระยะเวลาการสอบสวนได้ตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 60 วัน

(6) ขอเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบสวนฯ กรณีมีเหตุจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุจำเป็นต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดี

⁸ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. (2553). *คู่มือการดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์*. กรุงเทพฯ: กรมที่ดิน. หน้า 26.

ผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย โดยผ่านผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงโดยการเปลี่ยนแปลงกรรมการสอบสวน ไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการสอบสวน

ขั้นตอนและวิธีการสอบสวน⁹

(1) นัดประชุมคณะกรรมการสอบสวนฯ เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตลอดจนเอกสารหลักฐานกำหนดประเด็นและแนวทางในการสอบสวน พร้อมจัดทำรายงานการประชุม

(2) ดำเนินการสอบสวนโดยรวบรวมพยานเอกสารและสอบสวนพยานบุคคล

(3) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อคัดค้าน โดยบันทึกให้ชัดเจนว่าผู้มีส่วนได้เสียยินยอมหรือคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่ หากคัดค้านให้ระบุเหตุผลที่คัดค้านพร้อมทั้งพยานหลักฐาน และพยานหลักฐานการคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย โดย “ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เช่น ผู้รับจ้างนอง ผู้เช่า หรือกรณีเพิกถอนที่ดินซึ่งเป็นอาคารชุดผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดและเจ้าของห้องชุดถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียเช่นกัน การแจ้งผู้มีส่วนได้เสียให้ทำเป็นหนังสือ โดยมีรายละเอียดที่แสดงถึงข้อเท็จจริงข้อกฎหมายที่เป็นเหตุให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าใจได้อย่างเพียงพอต่อการใช้สิทธิโต้แย้งคัดค้าน ตลอดจนระยะเวลาที่สามารถโต้แย้งคัดค้าน และส่งมอบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้แก่คณะกรรมการสอบสวนฯ ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ตามที่อยู่ของผู้มีส่วนได้เสียที่ปรากฏอยู่ในสารบบที่ดินหรือที่อยู่อื่นที่ให้ไว้ต่อคณะกรรมการสอบสวนฯ การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวถือเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น เมื่อได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น ก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึงตามมาตรา 69¹⁰ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย ให้คณะกรรมการสอบสวนปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสีย (ไม่ต้องจัดทำประกาศขึ้นใหม่แต่อย่างใด) ไว้ในที่เปิดเผยสามารถมองเห็นได้ชัดเจน ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสาขา สำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันท้องที่สำนักงานหรือที่ทำการองค์การปกครองส่วน

⁹ สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 8. หน้า 26 – 27.

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. มาตรา 69

การแจ้งคำสั่งทางปกครอง การนัดพิจารณา หรือการอย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ อาจกระทำได้ด้วยวาจาก็ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือการแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้น หรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึงในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้นแล้ว

ท้องถิ่น และในบริเวณที่ดินนั้น แห่งละ 1 ฉบับ หากอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสำนักงานที่ดินส่วน
แยกให้ปิดที่สำนักงานที่ดินส่วนแยกด้วย โดยใช้แบบพิมพ์ ท.ค. 4 เป็นหนังสือนำส่งด้วยอนุโลม
แล้วให้รวบรวมหลักฐานการปิดหนังสือแจ้งรวมไว้ในเรื่อง การปิดหนังสือให้ถือว่าผู้มีส่วนได้เสีย
ได้รับแจ้งเมื่อลาวงพื้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันปิดหนังสือแจ้ง

การจัดทำรายงานการสอบสวนต้องมีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ดังนี้

(1) สรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่เกี่ยวข้องว่ามีรายละเอียดเป็นอย่างไรมีเอกสารหลักฐาน
ใด ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนและข้อเท็จจริงที่ทำให้โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียรายใด โดยวิธีการใด ผู้มีส่วนได้เสียได้รับแจ้งแล้วหรือไม่ เมื่อใด
ครบกำหนดมีผู้มีส่วนได้เสียรายใดโต้แย้งคัดค้านหรือไม่ และคัดค้านว่าอย่างไร ควรแยกแยะ
คำคัดค้านออกเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อพิจารณาแต่ละราย และผู้ยึดถือโฉนดที่ดิน
หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ส่งมอบโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์
ดังกล่าวหรือไม่

(3) หากมีการคัดค้าน ให้รายงานผลการพิจารณาคำคัดค้านด้วยว่า รับฟังได้หรือไม่
เพียงใดและพิจารณาโดยอาศัยหลักกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งใด การพิจารณาควรพิจารณาและ
มีความเห็นเป็นรายๆ ไปตลอดจนรวบรวมหลักฐานเอกสารต่างๆ ไว้ในสำนวน

(4) เสนอความเห็นว่าจะควรสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมาย
ที่ดินหรือไม่ อย่างไร

(5) กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งติดไว้กับสำนวน
การสอบสวนโดยให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวน

(6) หากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่า ต้องดำเนินการแก้ไขรูปแผน
ที่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ให้คณะกรรมการสอบสวน ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องจัดทำรูปแผนที่ถูกต้องต่อท้ายคำสั่งแก้ไข (อนุ โลมปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท
0713/ว9254 ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2533 เรื่องการแก้ไขหนังสือรับรองการทำประโยชน์ข้อ 2.4)

การส่งรายงานการสอบสวนจะต้องส่งต้นฉบับเสมอ เนื่องจากเป็นบันทึกของ
คณะกรรมการสอบสวนซึ่งรายงานผลการดำเนินการต่ออธิบดี ส่วนเอกสารประกอบการพิจารณา
อื่นๆ นั้นสามารถส่งเป็นสำเนาซึ่งรับรองสำเนาถูกต้องแล้วไปได้ (รายงานการสอบสวนให้เรียน
อธิบดี โดยไม่ต้องระบุให้ผ่านผู้ใด ส่วนการส่งสำนวนการสอบสวนนั้นให้ส่งสำนวนการสอบสวน
ไปตามสายบังคับบัญชาในเชิงธุรการ) พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่

(1) หลักฐานการแจ้งหรือการปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน เช่นสำเนาหนังสือแจ้งและใบตอบรับในประเทศ (ใบเหลือง) หรือสำเนาหลักฐานการปิดหนังสือ

(2) สำเนาโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับสำนักงานที่ดิน ที่ถ่ายเอกสารครบทุกหน้า พร้อมสำเนารายชื่อที่ดินเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) รูปแผนที่ (ร.ว.9) แสดงการทับซ้อนกัน โดยหมายสีทำนองการแบ่งแยกและ รูปแผนที่ต่อท้ายคำสั่งแก้ไข (ถ้ามี)

(4) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ได้ดำเนินการไว้ทั้งหมด เอกสารที่จะส่งให้กรมที่ดิน หากเป็นการถ่ายเอกสาร ควรถ่ายให้มีความชัดเจนครบถ้วนถูกต้องเป็น ปัจจุบันและให้เจ้าหน้าที่ลงลายมือชื่อรับรองสำเนาเอกสารดังกล่าวโดยวงเล็บชื่อตัว ชื่อสกุล พร้อม ตำแหน่ง และวัน เดือน ปีกำกับไว้ทุกหน้า

การสอบสวนเพิ่มเติม

กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอน หรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายพ.ศ. 2553 ข้อ 7¹¹ให้อำนาจในการสอบสวนเพิ่มเติม โดยหากอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดิน มอบหมายพิจารณาแล้วเห็นสมควรให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมจะต้องดำเนินการกำหนดประเด็น พร้อมส่งเรื่องให้คณะกรรมการสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม

ตัวอย่างกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนฯ ดำเนินการไม่ครบถ้วนถูกต้อง เช่น

(1) ไม่แจ้งผู้มีส่วนได้เสีย โดยอาจเห็นว่าผู้มีส่วนได้เสียได้เคยให้ความยินยอมแล้ว ก่อน การตั้งคณะกรรมการสอบสวนฯ หรือมีข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ทำให้เห็นว่าไม่ต้องดำเนินการ

¹¹ กฎกระทรวง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวน และการพิจารณาเพิกถอน หรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิ และนิติกรรมในการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ข้อ 7 เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการตามข้อ 5 หรือข้อ 7 แล้ว อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินจะพิจารณาสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่คลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ ต่อมาปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์นั้น โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีดังกล่าวนี้คณะกรรมการสอบสวนฯ จะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดส่วนในการพิจารณาจะมีความเห็นประการใด โดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดมาสนับสนุนความเห็นก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการสอบสวนสามารถนำมาพิจารณาได้¹²

(2) แจ้งผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ที่เดียวกัน โดยใส่หนังสือแจ้งไปในซองเดียวกัน หรือทำเป็นหนังสือฉบับเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักฐานการรับแจ้งว่าผู้มีส่วนได้เสียแต่ละรายได้รับแจ้งหรือไม่

(3) แจ้งผู้มีส่วนได้เสียไม่ถูกต้องครบถ้วน เช่น แจ้งไปยังผู้ไม่มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินหรือในกรณีที่ราชพัสดุต้องพิจารณาด้วยว่ากระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ ได้มอบอำนาจให้ส่วนราชการใดเป็นผู้ดำเนินการแทน

(4) การส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนฯ ไปไม่ครบถ้วน เช่น ไม่ส่งหลักฐานการแจ้งหรือการปิดหนังสือแจ้งผู้มีส่วนได้เสียตามข้อ 11 (1) ส่งสำเนารายงานการสอบสวนไปให้กรมที่ดิน ซึ่งไม่ถูกต้อง (จะต้องส่งต้นฉบับไปด้วยเสมอ)

(5) ไม่ได้พิจารณาคำคัดค้านของผู้มีส่วนได้เสีย หรือพิจารณาแต่ไม่ครบถ้วน
ทุกประเด็น

(6) จังหวัดไม่เร่งรัดให้มีการจัดส่งคำสั่งตั้งคณะกรรมการตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ประธานคณะกรรมการทราบ ทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนฯ ล่าช้า ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว

(7) จังหวัดไม่ตรวจสอบให้มีความชัดเจนว่า โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตั้งอยู่ในเขตปกครองขององค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลใด ทำให้ต้องมีการเปลี่ยนแปลงกรรมการภายหลังจากที่ได้ออกคำสั่งตั้งกรรมการสอบสวนฯ ไปแล้ว

คำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดิน จะมีรายละเอียดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินได้แก่ เลขที่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ระวังเลขที่ดิน หน้าสำรวจ ตำบล อำเภอ จังหวัด จำนวนเนื้อที่ออกให้แก่ผู้ใด ตั้งแต่เมื่อใด โดยวิธีใด มีหลักฐานเดิมสำหรับที่ดินหรือไม่ อย่างไร ปัจจุบันมีชื่อผู้ตายเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีภาระผูกพันหรือไม่ ประการใดข้อเท็จจริงหรือเหตุที่ได้ออกไปโดยตลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกรณีแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ จะต้องระบุเนื้อที่เดิมและหน้าที่ที่แก้ไขใหม่ พร้อมรูปแผนที่แก้ไขแนบท้ายคำสั่งแจ้งให้

¹² สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ. อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 8. หน้า 29.

จังหวัดหมายเหตุการณ์เพิกถอนหรือแก้ไขใน โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งพร้อมทั้งสิทธิและกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

เมื่อมีการอุทธรณ์จะมีการพิจารณาอุทธรณ์ตามขั้นตอนและเสนอเรื่องให้รองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในพิจารณา และกรมที่ดินจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบ และหากมีการเห็นชอบให้ยกอุทธรณ์จะแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองที่คดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบด้วย

3.1.3 กระบวนการใช้อำนาจตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เมื่อความได้ปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วว่า หนังสือสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปกติความจะปรากฏชัดแจ้งจากการที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหากเป็นราชการบริหารส่วนกลางจะเป็นสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร หรือหากเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเป็นจังหวัดได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงจนเป็นที่ยุติ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน มท 0729.2/ว 21179 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2545¹³ ซึ่งผู้ที่จะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงตามที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ตรวจสอบมานั้น ปรากฏโดยชัดแจ้งหรือไม่ ได้แก่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ 20 (1) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2553 หากปรากฏโดยชัดแจ้งแล้วก็จะเสนอเรื่องให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ต่อไป หากข้อเท็จจริงปรากฏยังไม่ชัดแจ้งหรือยังมีความเคลือบแคลงสงสัยว่า หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ก็ต้องให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกครั้งหรือหากข้อเท็จจริงยุติแล้วแต่ฟังไม่ได้ว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีเหตุต้องดำเนินการการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ต้องยุติเรื่องและแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบต่อไป¹⁴ สำหรับการศึกษาในหัวข้อนี้จะศึกษาเฉพาะประเด็นเมื่อความปรากฏโดยชัดแจ้งว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินมอบหมายต้องใช้อำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

¹³ หนังสือกรมที่ดิน มท 0729.2/ว 21179

¹⁴ คุณากร ทรัพย์ผล. (2554). *การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 103.

ก่อนออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

เมื่อพิจารณาตามนัยบทบัญญัติมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 จะเห็นได้ว่า ก่อนที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งตามนัยกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 คณะกรรมการสอบสวน จะประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้¹⁵

ก) กรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขาหรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการเขตซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นเกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรเป็นกรรมการ และข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปในสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการ

ข) สำหรับจังหวัดอื่น จะประกอบด้วย เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือข้าราชการสังกัดกรมที่ดินที่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเห็นสมควร เป็นประธานกรรมการ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ ตัวแทนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้แทนส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควร เป็นกรรมการ และข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งประเภททั่วไปตั้งแต่ระดับชำนาญงานขึ้นไปหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไปในสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการสอบสวน ทั้งนี้หากเป็นกรณีที่ดินนั้นที่อาณาเขตติดต่อกับเกี่ยว หรืออยู่ในเขตที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจะแต่งตั้งผู้แทนกรมพัฒนาที่ดิน ผู้แทนกรมป่าไม้หรือผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เป็นกรรมการด้วย

¹⁵ กรมที่ดิน. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 3. หน้า 72 – 73.

สำหรับการดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวน ตลอดจนอำนาจหน้าที่จะเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งเป็นกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีสาระสำคัญกล่าวคือ คณะกรรมการสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานให้ได้ความว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และในการนี้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกโฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องจากผู้ยึดถือมาประกอบการพิจารณาพร้อมทั้งแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบเพื่อให้โอกาสคัดค้าน เมื่อได้ดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว คณะกรรมการสอบสวนต้องรายงานผลการสอบสวนนั้นต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย และในรายงานผลการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและเหตุที่มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งต้องให้เสนอความเห็นต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายด้วยว่าสมควรสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขความคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นหรือไม่อย่างไร ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งให้ดำเนินการสอบสวน ตามนัยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้คณะกรรมการสอบสวนรายงานเหตุที่ทำให้การสอบสวนนั้นไม่แล้วเสร็จต่ออธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายเพื่อขอขยายระยะเวลาการสอบสวนก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว นอกจากนี้ตามนัยกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ยังได้กำหนดถึงขั้นตอนการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ในการสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขไว้อีกด้วย ซึ่งจะอยู่ในหมวด 3 การสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข ข้อ 12 และข้อ 13 โดยมีสาระสำคัญ กล่าวคือ เมื่อได้รับรายงานการสอบสวนจากคณะกรรมการสอบสวนแล้วอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย จะพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ได้ ต่อเมื่อปรากฏชัดแจ้งว่าได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในการออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายต้องแจ้งคำสั่งดังกล่าวพร้อมด้วยเหตุผลให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบด้วย ซึ่งกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมาย ตามความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินตั้งแต่ขั้นตอนตั้งคณะกรรมการ

สอบสวน จนกระทั่งออกคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข ในทางปฏิบัติสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ ที่ดินจะเป็นผู้เสนอเรื่องให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายพิจารณา

3.2 การเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินของต่างประเทศ

3.2.1 หลักการทะเบียนที่ดินของประเทศออสเตรเลีย¹⁶

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษ มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 6 รัฐ คือ New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia และ Tasmania และเขตการปกครองตนเอง 2 เขต คือ เขตทางเหนือ และเขตเมืองหลวงของประเทศ (the Australian Capital Territory)¹⁷ ออสเตรเลียนำรูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นองค์พระประมุขแบบอังกฤษมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐของสหรัฐอเมริกา โดยสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวของอังกฤษ (สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถอลิซเบธ) ทรงดำรงทรงดำรงพระราชอิสริยยศเป็นสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวแห่งเครือรัฐออสเตรเลียและทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการผ่านองค์กรของรัฐ 2 ระดับ คือ ระดับเครือรัฐ ในการใช้อำนาจนิติบัญญัติ หากเป็นระดับเครือรัฐ รัฐสภาแห่งเครือรัฐ ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนแต่ละรัฐและเขตการปกครองตนเอง จะทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ทุกรัฐและเขตการปกครองตนเอง สำหรับการบริหารจัดการที่ดิน แต่ละรัฐจึงมีอำนาจที่จะตรากฎหมายที่ดินขึ้นใช้บังคับได้โดย แต่ละรัฐได้นำระบบ Torrens เข้าประยุกต์ใช้ในการจดทะเบียน โดยผ่านทางกฎหมายในรัฐของตน¹⁸ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

¹⁶ ชวัชชัย บุญแก้ววรรณ. (2550). *การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ออกคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 10.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

¹⁸ ปกรณ์ นิลประพันธ์, ชนันท ศรีทองสุข และจินตพันธ์ ทั้งสุบุตร. (2548). เอกสารแสดง สิทธิในที่ดินตามกฎหมายออสเตรเลีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 23(2). หน้า 70–71. อ้างใน ชวัชชัย บุญแก้ววรรณ. อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 16. หน้า 11.

ก) การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ (ออกโฉนดที่ดิน)¹⁹

เดิมที่ดินของออสเตรเลียจะมี 2 ประเภท คือที่ดินของพระมหากษัตริย์และที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ใช้ประโยชน์ ซึ่งที่ดินประเภทหลังนี้ ในช่วงเริ่มแรกของการรับระบบทอร์เร็นส์เข้ามาใช้ เมื่อพระมหากษัตริย์ได้พระราชทานให้ใช้ประโยชน์ไม่ว่าโดยอัตโนมัติได้มาโดยการบังคับ หรือได้มาโดยปกติ ล้วนอยู่ภายใต้ระบบทอร์เร็นส์ทั้งสิ้น แต่สำหรับที่ดินที่ได้รับโอนมาจากพระมหากษัตริย์ก่อนการเข้ามาของระบบทอร์เร็นส์ รัฐบาลกำหนดให้เข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ด้วยความสมัครใจ ทั้งนี้ให้ผู้ประสงค์นำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ (การออกโฉนดที่ดิน) ต้องดำเนินการ ดังนี้

- 1) ยื่นคำขอตามแบบฟอร์มที่กำหนด โดยผู้มีสิทธิจะต้องเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้เช่าผู้มีอำนาจจัดการในที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์เจ้าหน้าที่ตามคำสั่งศาล เป็นต้น
- 2) ผู้ขอจะต้องยื่นเอกสารทั้งหมดเกี่ยวกับที่ดินซึ่งตนถือครองอยู่ให้แก่นายทะเบียน และเจ้าหน้าที่รัฐสูงสุดของรัฐบาล ตามลำดับ เพื่อเป็นพยานเอกสารในการบอกเล่าเรื่องราวความเป็นมา แฉลงข้อเท็จจริง และอธิบายรายละเอียด ในเอกสาร
- 3) หลังจากนั้นนายทะเบียนจะต้องสอบสวนและพิจารณาเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนจะนำไปแทนที่ในโฉนดที่ดิน โดยผู้รับโอนยังคงเดิมก่อนกระบวนการนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์ นายทะเบียนจะต้องแจ้งผู้ขอทราบก่อนเสมอ ในรัฐนิวเซาท์เวลส์นายทะเบียนได้รับอำนาจที่จะโฆษณาและปิดประกาศ ในรัฐแทสมาเนียกำหนดให้มีการปิดประกาศในที่ดิน หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น เป็นต้น ภายใน 21 วันหากคำขอนั้นเป็นการร้องขอการเป็นเจ้าของหรือขอรับโอนที่ดินที่ได้มาจากพระมหากษัตริย์ เพื่อนำผลจากการปิดประกาศมาพิจารณาก่อนการตัดสินใจนำที่ดินของผู้ขอเข้าสู่ระบบทอร์เร็นส์
- 4) มาตรฐานในการพิสูจน์การร้องขอเอกสารสิทธิที่ดินพิจารณาจาก
 - (1) ข้อบกพร่องในพยานหลักฐานของเอกสารสิทธิ
 - (2) เอกสารสิทธิที่ดินของผู้ขอ ควรได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียดชัดเจน สามารถให้เหตุผลได้หากมีกรณีพิเศษไม่ออกโฉนดที่ดิน
 - (3) โฉนดที่ดินที่ได้มาโดยครอบครองปรบักษ์ ผู้ขอได้โฉนดที่ดินโดยการครอบครองปรบักษ์ สามารถได้สิทธิทุกอย่างที่มีอยู่ในที่ดินที่ครอบครองนั้นนายทะเบียนปฏิเสธไม่รับคำขอไม่ได้แต่อาจปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ได้หากพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือบกพร่อง

¹⁹ Douglas J. Whalan. (1982). *The Torrens System in Australia*. Sydney Melbourne Brisbane Perth: The Law Book Company. p. 50-63. อ้างใน ธวัชชัย บุญแก้ววรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 11.

(4) ความไม่ตรงกันของคำอธิบายรายละเอียด การครอบครอง พื้นที่ และเขตที่ดินหากคำขอนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์มีการอธิบายรายละเอียดไม่ตรงกับเอกสารที่ยื่น การครอบครองของผู้ขอไม่ตรงกับแปลนที่ระบุไว้หรือไม่ตรงกับที่รังวัดได้นายทะเบียนจะตรวจพิจารณาเขตของที่ดินการรังวัด ว่าไม่มีความแตกต่างและไม่มีข้อโต้แย้งการครอบครอง Richmond J. ได้กล่าวไว้ในคดี Equitable Building and Investment Co v. Ross ว่าผู้ครอบครองไม่ได้ถูกตัดสินให้เชื่อว่าเป็นเจ้าของเอกสารสิทธิที่แท้จริง แต่มีสิทธิที่จะยืนยันว่าที่ดินที่ตนถือครองอยู่เป็นที่ดินที่ได้รับโอนมาจริงๆ ทั้งนี้โดยใช้หลักการครอบครองที่ยาวนานและการได้ใช้ประโยชน์อย่างแท้จริง ผู้ขอที่ได้นำที่ดินเข้ามาสู่ระบบทอรัเรนส์ซึ่งครอบครองโดยสุจริตและที่ดินมีเนื้อที่ แนวเขต และตำแหน่งแตกต่างจากที่อธิบายไว้ในเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินผู้ขอจะต้องแถลงข้อเท็จจริงและเหตุผลที่น่าเชื่อถือในการครอบครองที่ดินตามความเป็นจริงที่แตกต่างจากที่ปรากฏในเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

5) การถอนคำขอ ผู้ขอ นำที่ดินเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์ด้วยความสมัครใจสามารถขอลงหนังสือร้องขอดังกล่าวได้ก่อนที่จะมีการออกโฉนดที่ดิน โดยร้องขอเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดคืนได้ นอกจากนี้คำตัดสินสุดท้ายเกี่ยวกับข้อโต้แย้งของที่ดินดังกล่าวจะไม่มีผลกระทบในการถอนคำร้องแต่อย่างใด

6) การออกโฉนดที่ดิน เมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบทั้งหมดแล้วนายทะเบียนจะดำเนินการนำที่ดินของผู้ยื่นคำขอเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์โดยการออกโฉนดที่ดินให้นายทะเบียนมีอำนาจและหน้าที่ที่จะไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้ หากได้รับข้อมูลหรือมีเหตุผลที่น่าสงสัย ก่อนการออกโฉนดที่ดิน แม้ว่าจะทำให้การดำเนินการชะงักงัน หรือล่าช้า ทั้งนี้ผู้ขอมีสิทธิที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อที่เขาอาจจะได้รับคำสั่งจากศาลที่สั่งให้นายทะเบียนออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอได้

7) การดำเนินการกับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเก่า (Title Deed)

กรณีแรกเพิกถอนDeedการนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์นายทะเบียนจะต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ดินฉบับเก่า หรือสลักหลังว่าเอกสารการแสดงสิทธิที่ดินนี้ได้ถูกออกเป็นโฉนดที่ดินให้กับผู้ขอแล้ว ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ และแทสมาเนีย เอกสารฉบับเก่าจะต้องถูกทำลายหรือส่งกลับไปยังผู้ขอ หรือบุคคลที่ซึ่งรักษาประวัติของสารบบทะเบียน หากเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินที่ยื่นไปนั้นมือสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินปรากฏอยู่ด้วย จะเพิกถอนเฉพาะส่วนของที่ดินที่นำเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์เท่านั้น เสร็จแล้วให้ส่งคืนเอกสารแสดงสิทธิที่ดินนั้นแก่ผู้ขอต่อไป

กรณีที่สองผลของการเพิกถอนเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยนายทะเบียน หากผู้ขอต้องการเอกสารอื่นๆที่เกี่ยวข้องซึ่งได้ยื่นไปพร้อมกับการขอนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอรัเรนส์คืน จะต้องเขียนคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อศาลเพื่อให้สั่งการตามที่ตนประสงค์ อย่างไรก็ตามการทำคำสั่งดังกล่าว

จะต้องอยู่ในดุลพินิจและอาจมีคำสั่งปฏิเสธคำร้องขอนั้นได้หากไม่ต้องอธิบายอย่างชัดเจนว่าเอกสารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ นั้นมีประโยชน์อย่างไรต่อผู้ร้องขอ

ปัจจุบัน โฉนดที่ดินของประเทศออสเตรเลีย จะมีโฉนดที่ดินต้นฉบับและฉบับเทียบส่วนของต้นฉบับจะให้ส่วนหนึ่งของการจดทะเบียนและเปิดเผยให้มีการตรวจสอบโดยสาธารณะ นับแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2543 สำนักงานที่ดิน (Land Title Office) ได้มีการออกโฉนดที่ดินด้วยระบบอัตโนมัติ โดยต้นฉบับจะอยู่ในรูปแบบของโฉนดที่ดินอิเล็กทรอนิกส์ ไม่มีแบบพิมพ์ในรูปของกระดาษโฉนด เว้นแต่เจ้าของร้องขอ วัตถุประสงค์ก็เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายในการยื่นคำขอแบบอิเล็กทรอนิกส์ในสำนักงานที่ดิน ปัจจุบันกฎหมายที่นำมาใช้ในการดำเนินการจดทะเบียนหรือดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทะเบียนที่ดินของแต่ละเขตการปกครองคือ รัฐ New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Western Australia North Territory ใช้พระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ (Real Property) รัฐ Tasmania และเขต Australian Capital Territory ใช้พระราชบัญญัติโฉนดที่ดิน (Land Title Act) รัฐ Victoria และ Western Australian ใช้พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน (Land Title Act) รวมทั้งยังมีกฎระเบียบต่างๆ ที่ออกตามพระราชบัญญัติเหล่านี้ด้วย

ข) หลักการเพิกถอนไม่ได้ (Imdefeasibility of title)²⁰

การจดทะเบียนไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนในเอกสารการโอน โฉนดที่ดิน หรือเอกสารทางกฎหมายอื่นใดที่มีอำนาจทำได้ ล้วนถือว่าเป็นมูลฐานของหลักการเพิกถอนไม่ได้ ในออสเตรเลียได้เลือกที่จะปฏิบัติและให้ความสำคัญกับเอกสารที่ได้จดทะเบียนโดยถือเป็นพยานหลักฐานที่สมบูรณ์เด็ดขาด สถานิติบัญญัติมีความตั้งใจที่จะบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักการเพิกถอนไม่ได้ในระบบเทอร์เรนส์โดยถือเป็นบทบัญญัติที่สำคัญ เพื่อช่วยในการพิสูจน์ชื่อผู้มีสิทธิในที่ดิน โดยอาศัยเอกสารที่ได้จดทะเบียนดังกล่าวว่าเป็น “พยานหลักฐานเด็ดขาด” (exclusive evidence) ดังนั้นหลักการพื้นฐานของการเพิกถอนไม่ได้คือการจดทะเบียนในมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติอสังหาริมทรัพย์ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ที่บัญญัติว่า “เอกสารการจดทะเบียน” ที่ได้รับถือเป็นพยานหลักฐานเฉพาะของทะเบียนนั้นๆ และเป็นหลักฐานที่สมบูรณ์เด็ดขาดบุคคลที่มีชื่ออยู่ในนั้นเป็นผู้เป็นเจ้าของหรือมีสิทธิในที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้กฎหมายของรัฐอื่นๆ ในประเทศออสเตรเลียก็คือหลักการนี้เช่นกัน ข้อสำคัญคือผู้มีสิทธิในที่ดินหรือมีสิทธิประโยชน์ในที่ดินอย่างไร เมื่อได้จดทะเบียนแล้วก็จะเป็นที่อิสระจากที่ดินหรือสิทธิประโยชน์ในที่ดินอื่นที่ไม่ได้จดทะเบียน เว้นแต่ที่กฎหมายบัญญัติไว้

²⁰ ธวัชชัย บุญแก้ววรรณ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 14.

คำว่า Indefeasibility ปรากฏใช้ในมาตรา 69 ของพระราชบัญญัติของรัฐ South Australia (Land Title Act) เป็นการประกาศและชี้ให้เห็นถึงประโยชน์ว่า โฉนดที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนเป็น “เด็ดขาดและเพิกถอนไม่ได้” คำนี้ใช้ในความหมายของกลุ่มครอบ โฉนดที่ดินของผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนต่อที่ดินและสิทธิประโยชน์ในที่ดินที่ได้จดทะเบียนตามหลักของหารจดทะเบียน การคุ้มครองนี้เป็นการคุ้มครองเฉพาะต่อบุคคลที่สุจริตเสียค่าตอบแทน

ค) ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ (Exception to Indefeasibility of Title)

จากการศึกษาพบว่า ระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์มีจุดมุ่งหมายเพื่อคุ้มครองผู้รับโอนที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน โดยไม่อาจเพิกถอนได้ แต่ยังมีข้อยกเว้นอยู่บางประการ ยกเว้นซึ่งใช้ในประเทศออสเตรเลีย ได้แก่

1) การได้รับโฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดิน โดยการปลอมแปลง โดยการได้รับมอบอำนาจที่บกพร่อง หรือจากบุคคลไร้ความสามารถ

หลักการนี้ใช้เฉพาะในเขตการปกครอง North Territory และรัฐ South Australia โดยมีหลักการว่าหากผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนได้รับมาซึ่งโฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดินโดยการปลอมแปลง โดยการได้รับมอบอำนาจที่บกพร่อง หรือจากบุคคลไร้ความสามารถ โฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวตกเป็นโมฆะ และจะต้องเพิกถอน ด้วยสาเหตุที่บุคคลที่โอนที่ดินให้ตนนั้นได้โฉนดที่ดินหรือเอกสารทางกฎหมายที่แสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมาจากบุคคลที่ไร้ความสามารถ หรือได้มาจากการปลอมแปลงเอกสาร หรือโดยลักษณะของการมอบอำนาจที่บกพร่อง แม้ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนจะได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทนก็ตาม

2) การออกโฉนดที่ดินทับกัน (prior certificate of title) ทุกรัฐและเขตการปกครองในออสเตรเลียกำหนดว่าสิทธิที่จดทะเบียนแล้วไม่ถือว่าอาจเพิกถอนได้ ในกรณีที่เป็นการอ้างสิทธิในที่ดินที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว หรือกรณีเป็นที่ดินที่รัฐได้โอนให้แก่เอกชนรายอื่นเป็นผู้ถือสิทธิ ก่อนแล้ว อีกนัยหนึ่งกรณีมีการออกโฉนดที่ดินสองฉบับในที่ดินแปลงเดียวกัน ทับกันฉบับที่ออกก่อนเท่านั้นจะได้สิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้ ส่วนฉบับที่ผิดพลาดก็ต้องถูกเพิกถอนไป ตัวอย่างเช่น คดี Registrar of Titles V. Esperance Land Co เจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินส่วนหนึ่งให้แก่ผู้ซื้อโดยมีการจดทะเบียนและออกโฉนดที่ดินให้ ต่อมาที่ดินส่วนที่เหลือได้ขายให้ผู้ซื้ออีกรายหนึ่งแต่นายทะเบียนได้ดำเนินการผิดพลาดโดยออกโฉนดที่ดินครอบคลุมที่ดินเดิมทั้งแปลง หมายถึงรวมส่วนที่มีการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ซื้อรายแรกเข้าไปด้วย และต่อมาผู้ซื้อรายหลังได้ขายที่ดินต่อให้บริษัท Esperance ซึ่งทำให้บริษัท Esperance กลายเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนแล้ว

ในที่ดินทั้งแปลง ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ไม่มีผู้ใดทำการซื้อขาย เมื่อพบความผิดพลาดจึงสั่งให้บริษัท Esperance ส่งมอบโฉนดที่ดินเพื่อทำการแก้ไขให้ถูกต้อง

3) โฉนดที่ดินบรรยายแปลงและเขตที่ดินผิดพลาด (Land included in certificate of title by wrong description of parcels or boundaries) ทูกรัฐและเขตการปกครองตนเองของประเทศออสเตรเลียได้กำหนดว่าหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่รัฐให้แก่เอกชน (grant) หรือโฉนดที่ดินหากปรากฏว่ามีการบรรยายแปลงหรือเขตที่ดินผิดพลาดจะไม่ถือเป็นเอกสารสิทธิเด็ดขาด

แต่ไม่รวมถึงการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มียุทธสิทธิในที่ดิน หากไม่มีการซื้อขายแล้ว ถือว่าเป็นเอกสารสิทธิเด็ดขาด

ข้อยกเว้นดังกล่าวนี้ถือว่าถือว่าผิดไปจากหลักการรับรองความถูกต้องของเขตที่ดินในระบบทอร์เรนส์ ในกรณีที่มีการระบุที่ดินหรือเขตที่ดินผิดพลาด สิทธิในที่ดินยังคงเป็นของเจ้าของที่ดินส่วนที่ผิดพลาดนั้น ซึ่งสามารถฟ้องหรือต่อสู้กับผู้ที่ยังขอเช่าครอบครองที่ดินส่วนนั้นได้ หรือสามารถที่จะขอขายที่ดินเพื่อคุ้มครองสิทธิของตน หรือขอให้มีการแก้ไขหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ถูกต้องหลักการดังกล่าวนี้จึงเท่ากับผู้อยู่ที่ที่ดินในระบบทอร์เรนส์จะต้องแน่ใจว่าเขตที่ดินที่ตนจะรับโอนมาเป็นที่ดินที่สามารถรับโอนได้จริง อย่างไรก็ตาม ข้อยกเว้นนี้จะไม่นำมาใช้หากมีการโอนที่ดินไปยังผู้ซื้อที่สุจริตและเสียค่าตอบแทน เพราะเมื่อมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและมีการโอนต่อไปยังผู้ซื้อสุจริตและเสียค่าตอบแทน ข้อยกเว้นนี้ก็จะไม่มีผลต่อผู้รับโอนที่ไม่สุจริตและเสียค่าตอบแทน นั่นก็คือว่าเรารับโอนไปโดยมีสิทธิตามที่ระบุไว้ในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น

4) ครอบครองปรปักษ์ (Acquisition of title by adverse possession) มีเพียงเขตเมืองหลวงของออสเตรเลีย และเขตทางเหนือที่ห้ามไม่ให้มีการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในระบบทอร์เรนส์ เนื่องจากเห็นว่าเป็นการผิดหลักการระบบทะเบียนที่ดินแบบทอร์เรนส์ ส่วนที่เหลืออีก 6 รัฐยอมให้มีการครอบครองปรปักษ์ที่ดินในระบบทอร์เรนส์ได้

ในรัฐ Tasmania Victoria และ Western Australia กำหนดให้มีการได้มาซึ่งที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ได้ โดยบัญญัติให้ผู้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน เมื่อนายทะเบียนในรัฐ Victoria Recorder ในรัฐ Tasmania ในรัฐ Western Australia ได้สอบสวนสิทธิแล้ว ไม่ขัดข้อง คำขอนั้นจะถูกปิดประกาศ และแจ้งไปยังผู้ที่เกี่ยวข้อง ภายในเวลาที่กำหนด เมื่อไม่มีผู้คัดค้าน ในรัฐ Victoria และ Tasmania นายทะเบียนจะทำการออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้ แล้วเพิกถอนโฉนดที่ดินฉบับเก่าสำหรับรัฐ Western Australia นายทะเบียนจะจดทะเบียนให้กับผู้ขอ โดยการสลักหลังในโฉนดที่ดิน

5) การออกโฉนดที่ดินที่ไม่ถูกต้องให้ถือว่าไม่มีสิทธิดีกว่าเจ้าของที่แท้จริงที่ยังครอบครองที่ดินอยู่ใน North Territory และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย กำหนดหลักการไว้ว่า การนำที่ดินเข้าสู่ระบบเทอร์เรนส์ (ออกโฉนดที่ดิน) และการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้รับโอนที่ดินจากผู้ขอออกโฉนดที่ดินคนแรกนั้น ไม่ทำให้ผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีสิทธิดีกว่าเจ้าของที่ดิน (หรือเจ้าของสิทธิในที่ดินประเภทต่างๆ) ที่แท้จริงซึ่งได้ครอบครองอยู่ในที่ดินในขณะที่มีการออกโฉนดที่ดิน หรือในขณะที่มีการออกโฉนดที่ดินฉบับอื่นที่ออกสืบเนื่องจากฉบับแรก (เช่นมีการแบ่งแยก)

ง) อำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด²¹

ในประเทศออสเตรเลียกฎหมายได้บัญญัติให้นายทะเบียนมีอำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด ดังนี้

1) นายทะเบียนอาจแก้ไขข้อผิดพลาดในโฉนดที่ดินหรือในทะเบียนที่ดิน เพื่อให้เอกสารสิทธิมีผลใช้ได้ถูกต้อง

2) หากปรากฏว่า โฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องได้ออกไปโดยผิดพลาด หรือมีการบรรยายเขตที่ดินผิดพลาด หรือมีข้อผิดพลาดอื่นใด นายทะเบียนอาจจะเรียกให้ส่งโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ดินคืนมาเพื่อดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไข สำหรับโยรัฐ Victoria หากเป็นการได้รับโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องมาโดยฉ้อฉลหรือไม่ถูกต้อง เมื่อนายทะเบียนแจ้งให้ส่งคืนโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วไม่ส่งคืน นายทะเบียนอาจขอต่อศาลเพื่อสั่งให้บุคคลที่ถือโฉนดที่ดินหรือเอกสารที่ไม่ถูกต้องนั้นส่งมาเพื่อดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขต่อไป

อำนาจของนายทะเบียนเป็นอำนาจในการใช้ดุลยพินิจภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับหลัก Indefeasibility of title ตัวอย่างเช่น

คดี Land Registrar of Wellington v. Snow เป็นกรณีที่ Snow ได้รับที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ ซึ่งมีแนวเขตติดแม่น้ำ ต่อมา Snow ประสงค์จะแบ่งแยกแปลงที่ดินดังกล่าวจึงนำมาดำเนินการที่สำนักงานที่ดิน ข้อเท็จจริงปรากฏว่านับแต่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้นั้นแนวเขตที่ดินที่อยู่ติดริมแม่น้ำได้ถูกกัดเซาะไปแล้วบางส่วน และช่างรังวัดก็ไม่ได้ตรวจสอบจากแปลงที่ดินว่าได้ถูกแก้ไขแนวเขตเข้ามาแล้ว ต่อมานายทะเบียนได้ออกโฉนดที่ดินให้โดยรวมพื้นที่ที่ถูกน้ำกัดเซาะเข้าไปด้วยอันเป็นความผิดพลาดกรณีนี้ให้อำนาจนายทะเบียนที่จะเรียกร้องให้ Snow ส่งคืนโฉนดที่ดินเพื่อทำการแก้ไขโดยตัดพื้นที่ที่ถูกน้ำกัดเซาะออกไป²²

²¹ รัชชัญ บุญแก้ววรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 19.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 20.

3.2.2 หลักการทะเบียนที่ดินของประเทศนิวซีแลนด์

ก) การนำที่ดินเข้าสู่ระบบทอเรนส์ (ออกโฉนดที่ดิน)

ที่ดินของประเทศนิวซีแลนด์เป็นประเภทเดียวกับของประเทศออสเตรเลียคือ ในอดีตที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์ และจะเป็นของประชาชนได้เมื่อพระมหากษัตริย์มีการพระราชทานให้ใช้ประโยชน์เมื่อประเทศนิวซีแลนด์รับระบบทอเรนส์เข้ามาใช้โดยมีการบัญญัติพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ปี ค.ศ. 1870 (Land Transfer Act 1870) ได้กำหนดว่าที่ดินที่พระมหากษัตริย์พระราชทานให้ควรนำมาดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการออกเป็นเอกสารสิทธิที่ดินซึ่งได้รับจากพระมหากษัตริย์ (Crown grant) หรือ โฉนดที่ดิน (Certificate of Title) เมื่อมีการออกโฉนดที่ดินแล้วจะมีการทำเป็นสองคู่ฉบับ ส่งให้กับนายทะเบียนอำเภอผู้ทำหน้าที่จดทะเบียนการได้มา และสำเนาจะระบุรายละเอียดทั้งหมดที่มีผลกระทบต่อที่ดินตามที่ปรากฏในทะเบียน การรังวัดที่ดินจะเป็นเสมือนการโยนภาระและข้อขัดข้องให้กับการทำงานภายใต้ระบบใหม่และเป็นสาเหตุให้ล้มเหลวได้²³

แม้ว่าทบัญญัติเรื่องการจดทะเบียนจะได้รับการปรับเปลี่ยน แต่ข้อสำคัญข้อหนึ่งในรายงานประจำปีของอธิบดีกรมที่ดิน (Registrars – General) ประจำปี ค.ศ. 1872 ระบุว่า แผนที่มีความจำเป็นสำหรับการดำเนินการในระบบทอเรนส์ แผนที่เป็นความเสี่ยงสำคัญต่อความเสียหายที่จะทำให้การรังวัดไม่สมบูรณ์ ในปีต่อมา Sewell ได้ระบุเตือนสถานิติบัญญัติว่า ควรจะต้องมีการจัดให้มีการรังวัดที่ถูกต้องสมบูรณ์ ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงการรังวัดรวมถึงและได้มีการปรับปรุงในเรื่องเขตที่ดิน และมีการสอบสวนสิทธิด้วย

ข) หลักการเพิกถอนไม่ได้ (Indefeasibility of title)

ประเทศนิวซีแลนด์ได้รับระบบทะเบียนที่ดินแบบทอเรนส์เข้ามาใช้โดยปรับเปลี่ยนเข้ามาผ่านทางพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน (Land Transfer Act 1870) และต่อมาปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 (Land Transfer Act 1952) โดยวัตถุประสงค์หลักของพระราชบัญญัติการโอนที่ดินคือ เพื่อคุ้มครองผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนออกจากความยุ่งยากและค่าใช้จ่ายที่จะเกิดขึ้นภายหลังการจดทะเบียน เช่น ในการที่จะถูกสอบสวนถึงความเป็นมาของโฉนดที่ดิน เป็นต้น และเพื่อสร้างความพอใจแก่ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนถึงความชอบด้วยกฎหมายของโฉนดที่ดินที่ได้มานั้น ผู้ซื้อโดยสุจริตเสียค่าตอบแทนจากผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนและนำเอกสารเข้าจดทะเบียน ผู้นั้นจะได้รับสิทธิในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์มีอาจเพิกถอนไม่ได้ (indefeasible)

²³ รัชชัช บุญแก้ววรรณ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 20.

ผู้พิพากษาซัลมอล (Sir John Salmon) ผู้พิพากษาศาลสูงของประเทศนิวซีแลนด์ให้ความเห็นไว้ในคดี Boyd v. Mayor of Wellington(1924) ว่า “ผลของการจดทะเบียนจะไม่เป็นโมฆะ แม้สิทธิที่ได้จดทะเบียนแล้วของผู้ขายจะบกพร่อง ในกฎหมายคอมมอนลอว์หลักผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอนได้ถูกยกเลิกไปแล้วทั้งหมด และไม่สามารถนำมาใช้ได้ในกรณีที่ผู้ซื้อสุจริตเสียค่าตอบแทน

ค) ข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ (Exceptions to Indefeasibility of Title)

ข้อยกเว้นของหลักการ โฉนดที่ดินที่มีอาจเพิกถอนได้ ปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 (Land Transfer Act 1952) โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่างๆ และโดยการขยาคความในคดีของศาล แต่มีข้อยกเว้นอย่างน้อย 3 ประการ เกี่ยวกับกรณีการออกโฉนดที่ดินที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 (Land Transfer Act 1952) คือ แม้ว่าผู้ซื้อหรือผู้รับจ้างจะสุจริต นายทะเบียนก็อาจจะใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ได้แก่

1) มีการออกโฉนดที่ดินก่อนหน้านั้นให้สำหรับที่ดินแปลงเดียวกันไปแล้ว (มาตรา 62 (a) และ 63 (1) (e) ตัวอย่างเช่น

คดี Registrar of Titles v. Esperance Land Co. (1899) 1 W.A.L.R. 118 เจ้าของที่ดินได้ขายที่ดินส่วนหนึ่งให้แก่ผู้ซื้อโดยมีการจดทะเบียนและออกโฉนดที่ดินให้ ต่อมาที่ดินส่วนที่เหลือได้ขายให้ผู้ซื้ออีกรายหนึ่ง แต่นายทะเบียนได้ดำเนินการผิดพลาดโดยออกโฉนดที่ดินครอบคลุมที่ดินเดิมทั้งแปลง หมายถึงรวมส่วนที่มีการออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ซื้อรายแรกเข้าไปด้วย และต่อมาผู้ซื้อรายหลังได้ขายที่ดินต่อให้บริษัท Esperance ซึ่งทำให้บริษัท Esperance กลายเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนแล้วในที่ดินทั้งแปลงศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีนี้ไม่มีผู้ใดทำการฉ้อฉล เมื่อพบความผิดพลาดจึงสั่งให้บริษัท Esperance ส่งมอบโฉนดที่ดินเพื่อทำการแก้ไขให้ถูกต้อง

2) มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยปราศจากอำนาจและออกทับที่ดินสาธารณะหรือที่สงวนหวงห้ามตาม มาตรา 77 และ 183 (2)²⁴

3) โฉนดที่ดินเป็นโมฆะภายใต้มาตรา 79²⁵ (แก้ไขโดยพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน

²⁴ Section 77 No right to any public road or reserve shall be acquired, or be deemed to have been acquired, by the unauthorised inclusion thereof in any certificate of title or by the registration of any instrument purporting to deal therewith otherwise than as authorised by law. อ้างใน รัชชัย บุญแก้ววรรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 22.

²⁵ Section 183 (2) This section shall be read subject to the provisions of sections 77 and 79 here of 33Section 79 Any certificate of title issued upon the first bringing of land under this Act, whether upon application or by force of any statute or of the order of any Court, and every certificate of title issued in respect of the same land, or any part thereof, to any person claiming or deriving title under or through the first registered proprietor shall be void

ฉบับแก้ไข 1963 มาตรา 22 (c)

นอกจากนี้มีข้อยกเว้นของหลักการเพิกถอนไม่ได้ในกรณีอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ได้แก่

(ก) ข้อยกเว้นภายใต้พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน (Land Transfer Act 1952) โดยสรุป ข้อยกเว้นและข้อจำกัดของหลักการเพิกถอนไม่ได้ในพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 คือ

- 1) โฉนดที่ดินที่ได้รับการจดทะเบียนตามทีบัญญัติไว้ (มาตรา 54)
 - 2) การฉ้อฉล (มาตรา 62 แก้ไขโดยมาตรา 22 (a), 63 (1) (c), 182 พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1963
 - 3) การเรียกร้องภายใต้โฉนดที่ดินหรือการโอนที่ได้มาก่อน (มาตรา 62 (a), 63 (1) (e))
 - 4) การละเลยหรือการบรรยายสิทธิในที่ดินตามกฎหมายผิดพลาด (มาตรา 62 (b))
 - 5) การบรรยายแปลงหรือขอบเขตที่ดินผิดพลาด (มาตรา 62 (c) , 63 (1) (d))
 - 6) การเรียกร้องของผู้รับจ้างต่อผู้จ้างที่ผิดสัญญา (มาตรา 63 (1) (b))
 - 7) การเรียกร้องของผู้เช่าต่อผู้ให้เช่าที่ผิดสัญญา (มาตรา 61 (1) (b))
 - 8) โฉนดที่ดินของบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์ต่อผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงหรือต่อสิทธิทั้งหมดหรือบางส่วนในเวลาที่ที่ดินนั้นได้รับการจดทะเบียนภายใต้พระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 79 (แก้ไขโดยมาตรา 22 พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1963)
 - 9) โฉนดที่ดินที่ถูกลัก (มาตรา 199)
 - 10) การตัดสิทธิออกจากโฉนดที่ดินโดยการได้มาซึ่งสิทธิครอบครองของบุคคลอื่น (พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน ฉบับแก้ไข 1963 ส่วนที่ 1)
 - 11) การถูกตัดสิทธิออกจากโฉนดที่ดินโดยเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้เข้าไปครอบครองที่ดินจนได้สิทธินั้น (ส่วนที่ 4 a (แทรกโดย มาตรา 2 พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1966)
- (ข) ข้อยกเว้นเฉพาะที่กำหนดโดยบทกฎหมายอื่น

as against the title of any person adversely in actual occupation of and rightfully entitled to that land, or any part thereof, at the time when the land was so brought under this Act, and continuing in such occupation as aforesaid at the time of any subsequent certificate of title being issued in respect of the said land; but [subject to the provisions of Part 1 of the Land Transfer Amendment Act 1963] every such certificate shall be as valid and effectual against the title of any other person as if that adverse occupation did not exist อ้างใน รัชชัช บุญแก้ว วรณ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 22.

มีกฎหมายจำนวนมากที่กำหนดข้อยกเว้นของหลักเพิกถอนไม่ได้เอาไว้ ซึ่งต้องดูเป็น
เรื่องๆ ไป ตัวอย่างที่พอจะเห็นได้ชัดเจนที่สุดในส่วนที่ 2 ของพระราชบัญญัติงานโยธา 1925
(Public Works Act 1928) ซึ่งให้อำนาจบังคับการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับงานโยธาของรัฐ

(ค) การลบล้างพระราชบัญญัติ

พระราชบัญญัติจำนวนมากของรัฐสภาที่กำหนดให้การกระทำการใดๆ ในที่ดินมีผลได้
โดยไม่ต้องจดทะเบียน และการลบล้างกฎหมายนี้เป็นสิ่งสำคัญที่ต้องปฏิบัติเพื่อให้ระบบการโอน
ที่ดินมีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างเช่น คดี Miller v. Minister of Mines สภา
องคมนตรีให้ถือว่าสิทธิในเหมืองแร่ได้ถูกโอนไปภายใต้พระราชบัญญัติเหมืองแร่ ซึ่งไม่ต้องมีการ
จดทะเบียนหรือบันทึกในทะเบียนการโอนที่ดินว่าถูกต้องและมีผลต่อโฉนดที่ดินของผู้ותרณ์ซึ่ง
ซึ่งที่ดินมาและเป็นผู้มีชื่อในที่ดินที่ได้จดทะเบียนอยู่ก่อน

(ง) ข้อยกเว้นที่ได้รับอนุญาตโดยศาล

ศาลจะไม่อนุญาตให้ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียนใช้หลัก โฉนดที่ดินที่มีอาจเพิกถอน
ได้ (principle of indefeasibility of title) เพื่อหลีกเลี่ยงหนี้ที่เขาต้องรับผิดชอบกรณีนี้ได้รับการทำให้
ชัดเจนโดยสภาองคมนตรีในคดี Frazer v. Walker ว่า “หลักการเพิกถอนไม่ได้นี้ไม่มีทางที่จะปฏิเสธ
สิทธิของโจทก์ที่ฟ้องบังคับเอากับบุคคล (in personam) ผู้มีสิทธิในที่ดินที่ได้จดทะเบียน ซึ่งเป็น
กรณีที่ถูกพบได้ในกฎหมายหรือในหลักความเสมอภาคสำหรับบรรเทาการทำหน้าที่ของศาลกรณี
ที่อาจมีการฟ้องบังคับเอากับบุคคล

ง) อำนาจในการแก้ไขข้อผิดพลาด²⁶

มีสองมาตราหลักในพระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 (Land Transfer Act 1952) ที่ให้อำนาจ
นายทะเบียนในการแก้ไขคือ

มาตรา 80 ภายใต้พระราชบัญญัตินี้ เมื่อปรากฏหลักฐานเพียงพอแล้ว นายทะเบียนมี
อำนาจที่แก้ไขข้อผิดพลาดและสิ่งที่จะเว้นกระทำการในโฉนดที่ดินหรือในการจดทะเบียน หรือใน
กรณีอื่นใด และอาจเรียกเอกสารสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโฉนดที่ดินมาเพื่อดำเนินการแก้ไขได้มาตรา
81 เมื่อปรากฏจนเป็นที่พอใจแก่นายทะเบียนว่าโฉนดที่ดินหรือเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ออกไป
โดยผิดพลาด หรือมีการอธิบายแปลงที่ดินหรือขอบเขตที่ดินผิดพลาดหรือมีการบันทึกข้อมูลหรือ
สลักหลังผิดพลาด หรือโฉนดที่ดิน เอกสารสัญญา หรือเอกสารอื่นใด ที่ได้รับมาหรือเก็บรักษาไว้
โดยฉ้อฉล หรือไม่ถูกต้อง นายทะเบียนอาจเรียกให้บุคคลที่ได้รับหรือเก็บรักษาโฉนดที่ดินหรือ
เอกสารดังกล่าวนั้น ส่งคืนเพื่อทำการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วแต่กรณี มาตรา 81 นี้จะรวมถึงการจด

²⁶ รัชชัช บุญแก้ววรรณ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 16. หน้า 24.

ทะเบียนที่ได้รับหรือรักษาไว้โดยน้อฉลหรือไม่ถูกต้องด้วย การให้อำนาจนายทะเบียนในการแก้ไข นี้ไม่ขัดกับหลัก โฉนดที่ดินมิอาจเพิกถอนได้ (indefeasibility of title) เนื่องจากโฉนดที่ดินที่ได้รับ มาหรือเก็บรักษาไว้โดยน้อฉล ไม่ใช่สิ่งที่ไม่อาจเพิกถอนได้ คำว่า “น้อฉล” ในพระราชบัญญัติการ โอนที่ดินนั้นหมายถึง การไม่ซื้อสัจอย่างแท้จริง ส่วนคำว่า “ไม่ถูกต้อง” นั้นจะมีความหมายกว้าง กว่า “น้อฉล”

ทั้งนี้ มาตรา 81 จะมีความหมายที่กว้างกว่ามาตรา 80 ส่วนมาตรา 82,83 และ 84 ของ พระราชบัญญัติการโอนที่ดิน 1952 นั้นเป็นบทบัญญัติรองเพื่ออำนวยความสะดวกให้การใช้อำนาจ ของนายทะเบียนในการเพิกถอนหรือแก้ไขได้สะดวกยิ่งขึ้น

เหตุผลหนึ่งของการพัฒนาแนวคิดที่ว่าเพิกถอนไม่ได้คือการแก้ไขข้อบกพร่องและความ ไม่ถูกต้องตามระเบียบกฎหมายในโฉนดที่ดิน ดังนั้นอำนาจของนายทะเบียนในการแก้ไข จำเป็นที่ จะต้องใช้อย่างมีเงื่อนไขและเป็นไปในทางที่เหมาะสมข้อจำกัดของการใช้อำนาจของนายทะเบียน คือไม่สามารถใช้อำนาจให้เป็นผลร้ายต่อผู้ซื้อที่สุจริตซึ่งได้จดทะเบียนแล้ว อำนาจของนายทะเบียน ที่จะเพิกถอน หรือแก้ไขจะหมดไปเมื่อผู้ซื้อ หรือผู้รับจ้างที่สุจริตเสียค่าตอบแทนได้รับ โฉนด ที่ดินที่ได้จดทะเบียนแล้ว กฎข้อนี้ได้สอดคล้องกับหลักที่ว่าบุคคลที่โอนที่ดิน โดยสุจริตและเสีย ค่าตอบแทนไม่จำเป็นต้องเข้าไปสู่กระบวนการสอบสวน โฉนดที่ดินของผู้ขายและผู้จ้างของเขาไม่ สามารถที่จะถูกแก้ไขให้มีผลร้ายต่อเขาได้

3.3 อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 99²⁷

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542. มาตรา 99

ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91 นอกจากดำเนินการ ตามมาตรา 92 มาตรา 97 แล้วหากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ ของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้ง ความเห็น ไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้า หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิก หรือเพิกถอนหรือเอกสารสิทธิที่ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91²⁸ นอกจากดำเนินการตามมาตรา 92 มาตรา 97 แล้วหากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไป โดยมีชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนหรือเอกสารสิทธิที่ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 93 มาตรา 94 และมาตรา 95 มาใช้บังคับกับกรณีตามวรรคหนึ่ง โดยอนุโลม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99 ได้กำหนดมาตรการกำจัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการทุจริต โดยการให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเมื่อทำการวิเคราะห์กระบวนการยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติหรือการอนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือเอกสารสิทธิอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 สำหรับขั้นตอนการดำเนินการนั้น กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดตามมาตรา 91 แล้ว ให้ดำเนินการถ้ามีความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 และ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และผลของการมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลตามมาตรา 91 แล้ว นอกจากจะดำเนินการตามมาตรา 92 และ 95 แล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไป โดยมีชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อันเกิดจากการปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยัง ผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงาน

²⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 91

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- (2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

ที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนหรือเอกสารสิทธิที่ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย

3.4 อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 91 เมื่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต แห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังนี้

- 1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92²⁹

²⁹ พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 92

ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ผู้ขึ้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน วินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ส่วนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือ ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสาร ที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือ ประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาคำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการฝ่าย อัยการ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของ ส่วนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่

2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97³⁰ สำหรับมาตรา 92 วรรคหนึ่ง ในกรณีมีมูล ความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มี อำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและ ความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวน ทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับ ว่าด้วยการ บริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

ขั้นตอนและวิธีการ ในการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ

ประการแรก ในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดแล้วกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดี

พร้อม ทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการ ตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป

³⁰ พระราชบัญญัติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542. มาตรา 97

ในกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า มีความผิดทางอาญาให้ประธานกรรมการส่ง รายงาน เอกสาร และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาล กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อ ดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงาน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น สำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับ ฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้อง ได้สวนมูลฟ้องเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวรรค หนึ่ง แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้ อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ ครบถ้วนใน คราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจาก แต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง คดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี อำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

เพื่อให้มีการบังคับตามกฎหมายคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องส่งรายงานเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยืนยันคดีกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีหรือดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ได้แก่

1) กรณีที่จะต้องถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง โดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาให้ถอดถอนบุคคลนั้นออกจากตำแหน่งก็ต้องส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป ซึ่งกระบวนการจะเป็นเช่นเดียวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผลของการไต่สวนมีมูล ความผิดในทางอาญาด้วย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้มีการฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหาต่อไปยังศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งได้แก่ ศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมมิใช่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกดำเนินคดีเป็นอัยการสูงสุดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ต้องเป็นผู้ฟ้องคดีเอง

2) หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดในทางอาญาในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดตามกฎหมายอื่นแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดียังศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปอันได้แก่ศาลชั้นต้นตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เช่นกัน

ประการที่สองการชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดทางวินัย หรือในกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมติคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อไป

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดร้ายผิดปกติ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องส่งเรื่องไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณา

พิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุดประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องเป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลเอง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนได้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ แล้วแต่กรณี ก็จะต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา สั่งลงโทษไล่ออกหรือปลดออก โดยให้ถือว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วยซึ่งเป็นกระบวนการบังคับทางกฎหมายเพื่อเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นทั่วไปเป็นการเฉพาะนอกเหนือจากการเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางตำแหน่ง

กระบวนการทางกฎหมายดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นกลไกที่มีสภาพบังคับในทางคดีแตกต่างกันในแง่ของระบบตรวจสอบ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้วางหลักเกณฑ์วิธีการไว้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนส่วนรวม และสามารถบังคับใช้ได้จริงจึงทำให้กระบวนการตรวจสอบและการบังคับใช้กฎหมาย สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพเป็นระบบ โดยมีองค์กรต่างๆ รองรับ ซึ่งองค์กรทุกองค์กรจะต้องถูกตรวจสอบได้เสมอตามรัฐธรรมนูญ³¹

ซึ่งถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบที่มีอยู่เดิมที่เคยขัดข้องให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่าการปฏิรูปทางการเมืองที่กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างแท้จริงภายใต้ ประโยชน์ 3 กรณี คือ³² กรณีแรก การเพิ่มสิทธิเสรีภาพและส่วนร่วมของพลเมืองในการเมือง กรณีที่สอง ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงระบบที่มีอยู่เดิมที่เคยขัดข้องให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมโดยอาศัยกลไกตามรัฐธรรมนูญที่เรียกว่า การปฏิรูปทางการเมืองที่กำหนดโครงสร้างและระบบการใช้การทำให้การเมืองมีความสุจริตและชอบธรรม กรณีที่สาม ทำให้การเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ เป็นกลไกหลักในการทำหน้าที่อย่างอิสระแต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีระบบการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้เช่นกัน เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้ได้รับความเป็นธรรมตามกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ³³

³¹ บวร อุรรมณ โณ. (2540). *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. หน้า 22.

³² ศรณรงค์ นิลสาธิตกา. (2556). *ผลกระทบต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการพลเรือนและข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 67.

³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28 – 29.

ข้าราชการพลเรือนทุกตำแหน่ง ไม่ว่าจะป็นระดับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับบัญชาบุคคลที่ใช้ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานอาจถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทูจริตแห่งชาติได้

ดังนั้น สรุปได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ใ้สอบสวนและให้ความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ พร้อมทั้งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นควรดำเนินการด้วยและในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทยพุทธศักราช 2560กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ดังนี้

(1) ใ้สอบสวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(2) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(3) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(4) เมื่อคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ใ้รับเรื่องกล่าวหา เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ใ้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ดำเนินการใ้สอบสวนข้อเท็จจริง

(5) ในกรณีที่ผู้เสียหายใ้ร้องทุกข์หรือ มีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนใ้ดำเนินคดี กับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากใ้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการใ้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องใ้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ มี การร้องทุกข์หรือกล่าวโทษในการนี้ หาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดัง กล่าวมิใช่กรณี กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการใ้คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนใ้ดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

(6) ในการใ้สอบสวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เห็นว่าการใ้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายใ้แก่ทาง ราชการหรือเป็นอุปสรรคในการใ้สอบสวนข้อเท็จจริงใ้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติส่งเรื่องใ้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานใ้รอพิจารณา

พิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและหากผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาได้สั่งพักราชการหรือพักงานแล้วต่อมาผลการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อดำเนินการสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้ารับราชการหรือทำงานในตำแหน่งเดิม

(7) เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ (7.1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตาม (8) (7.2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97

(8) ในกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ แล้วแต่กรณี

(9) เมื่อได้รับรายงานตาม (8)แล้วให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

(10) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการตาม (9)ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ

(11) ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตาม(9) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตาม(9)ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือ

คณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้แต่งตั้งกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจแล้วแต่กรณีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

(12) ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตาม (9) จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆก็ได้ ทั้งนี้ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

ประการที่สามการดำเนินการของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอน หลังจากได้รับแจ้งตามมาตรา 92 แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณา ลงโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใด ละเลยไม่ดำเนินการตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิดวินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ประการที่สี่การดำเนินการไต่สวนของคณะอนุกรรมการ

(1) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้และผู้ถูกกล่าวหาสามารถนำพยานหลักฐานที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคาของตนได้ ทั้งนี้พยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีพยานในเรื่องที่กล่าวหา

(2) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รับรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใดและพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50³⁴ เสนอต่อประธานกรรมการ

³⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

(3) เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อ ประธานกรรมการแล้วให้ถือว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ

ประการที่ห้าการพิจารณาความผิดทางวินัย ของผู้บังคับบัญชาตามที่กำหนดในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวไว้ข้างต้นนี้มีหลักการดังนี้

(1) การพิจารณาโทษของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติต้องพิจารณาตาม “ฐานความผิดทางวินัย” ซึ่งแบ่งได้เป็น “ความผิดทางวินัยร้ายแรง” และ “ความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง”

(2) ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาต้องมีคำสั่งลงโทษโดยปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา 92 และ 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 การมีคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดมาเป็นกรณีไม่ลงโทษปลดออกหรือไล่ออกไม่ได้

(3) การให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในมาตรา 100³⁵ บัญญัติไว้ว่า ถ้าเป็นความผิดร้ายแรงให้กำหนดสถานโทษได้ 2 สถาน คือ ไล่ออกหรือปลดออก ถ้าเป็นความผิดไม่ร้ายแรงกฎหมายให้กำหนดสถานโทษได้ 3 สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ

(2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา

(3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง

(4) เหตุผลในการพิจารณาวินัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

³⁵ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. มาตรา 100

ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ ผู้นั้นเป็นผู้กระทำผิดวินัยจึงต้องได้รับโทษทางวินัย เว้นแต่มีเหตุอันควรงดโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 โทษทางวินัยมี 5 สถาน คือ

(1) ภาคทัณฑ์

(2) ตัดเงินเดือน

(3) ลดขั้นเงินเดือน

(4) ปลดออก

(5) ไล่ออก

ลดชั้นเงินเดือน ถ้าเป็นความผิดเล็กน้อยก็ต้องพิจารณากำหนดโทษภาคทัณฑ์ ที่มีเหตุอันควรลดโทษ จะให้ทำทัณฑ์บนเป็นหนังสือหรือว่ากล่าวตักเตือนก็ได้

(4) ในกรณีที่มีมูลความผิด มาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

กระบวนการลงโทษและการอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษทางวินัย

1) กระบวนการลงโทษทางวินัย ตามบทบัญญัติในมาตรา 92 และ 93 ดังกล่าวนั้น เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ไต่สวนและมีมติว่าการกระทำความผิดวินัยฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542ซึ่งได้กำหนดฐานความผิดด้วยว่ามีความผิดทางวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงตามรายงานและเอกสารที่แจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหน้าที่ดำเนินการลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติไปแล้วนั้น ดังนั้น หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดทางวินัยร้ายแรงผู้บังคับบัญชาไม่สามารถเปลี่ยนฐานความผิดเป็นวินัยไม่ร้ายแรงได้คงลงโทษไปตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติไปแล้วเท่านั้น และก่อนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติพิจารณาโทษ การใช้ อำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ไว้ใช้บังคับในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้สิทธิเสนอพยานหลักฐานพยานบุคคล และให้สิทธิทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้เป็นหลักประกันความยุติธรรมในการพิจารณาความผิด และหากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ปฏิบัติหน้าที่ของตนโดยชอบธรรม

ภายหลังเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่งและวรรคสามแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับเรื่องซึ่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา นั้นเพราะบทบัญญัติของกฎหมายในมาตรา 94 และ 95 ได้วางกลไกทางกฎหมายไว้ชัดเจนว่าจะต้องดำเนินการสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติมานั้น กฎหมายนี้ให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 96 นั้น สามารถอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งในการลงโทษของผู้บังคับบัญชานั้นได้ภายในขอบเขตของกฎหมายซึ่งกำหนดไว้ว่า “จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ

ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหาจึงใช้สิทธิอุทธรณ์การลงโทษไปยังคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูก กล่าวหา ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 96 ได้บัญญัติไว้ ขณะที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ มาตรา 124³⁶ บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธี การที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้” และมาตรา 114 บัญญัติว่า³⁷ “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษ ปลดออก หรือไล่ออก ให้อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ค. ภายใน สามสิบวัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง” มาตรการทางกฎหมายของการอุทธรณ์คำสั่งขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายปกครองนั้นอาจกล่าวได้ว่าเป็นมาตรการทางกฎหมายในการควบคุมดูแลเจ้าพนักงานของรัฐฝ่ายปกครองภายในหน่วยงาน หรือองค์กรต่างๆ ของฝ่ายปกครองซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หากมีการฝ่าฝืนหรือผิดกฎระเบียบ ก็จะมีมาตรการลงโทษตามลำดับขั้นของการกระทำความผิดที่มีความร้ายแรงประการใด กฎหมายภายในฝ่ายปกครองก็จะมีการบัญญัติไว้แน่นอนถึงบทลงโทษตามฐานความผิดต่างกรรมต่างสถานะกันไปและเช่นเดียวกันหากผู้กระทำความผิดไม่เห็นด้วยกับบทลงโทษที่ได้รับก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวนี้ได้อีกตามลำดับที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ให้

³⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. มาตรา 124

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธี การที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

³⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535. มาตรา 114

ผู้ใดถูกสั่งลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ผู้นั้นมีสิทธิ อุทธรณ์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ มาตรา 125 การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือ ลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้ อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลาง ที่ต่ำกว่าอธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณา อุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใด ให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไป ตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ ต่อ อ.ก.พ.กระทรวงเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ.กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไป ตามนั้น

สามารถดำเนินการได้และการพิจารณาอุทธรณ์ก็เช่นเดียวกับการลงโทษเป็นการดำเนินการกันเองภายในของฝ่ายปกครอง โดยแยกส่วนกับการดำเนินคดีตามกฎหมายบ้านเมือง การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาในองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครองนั้น จัดได้ว่าเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งองค์กรภายในฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกันนั้นด้วยเช่นกัน หากแตกต่างกันที่รูปแบบการพิจารณาอุทธรณ์โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดตามแต่ละองค์กรนั้นๆ จะกำหนดกฎเกณฑ์ไว้ในระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานนั้น ๆ และดำเนินการไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

2) การอุทธรณ์ดุลพินิจคำสั่งในการลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สิทธิอุทธรณ์ของผู้ถูกคำสั่งลงโทษ มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้สิทธิอุทธรณ์แก่ผู้ถูกลงโทษ ภายหลังจากผู้บังคับบัญชามีคำสั่ง ลงโทษไปตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดมาแล้วหากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือถูกต้องด้วยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเด็ดขาดและมีประสิทธิภาพที่จะ “ไต่สวนและวินิจฉัย” ความผิดทางวินัยของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงกำหนดให้สิทธิอุทธรณ์ภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(1) อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา

(2) ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษหากพิจารณาการอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหาในกรณีนี้ก็คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็น กฎหมายที่บัญญัติขึ้นให้คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ส่วนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บัญญัติ ให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติ มาตรา 96 เป็นการบัญญัติให้ย้อนส่งกลับไปยังพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในการพิจารณาอุทธรณ์ผู้ลงโทษทางวินัยตามมาตรา 114 นั้นเมื่อ กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นการพิจารณาอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษของผู้บังคับบัญชานั้น ก็ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ซึ่งก็คือ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) เป็นผู้ใช้อำนาจ

พิจารณาอุทธรณ์คู่พิพาทในการลงโทษดังกล่าวอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นอันเสร็จสมบูรณ์ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะมีกฎหมายที่มีกลไกให้ ก.พ.ค.พิจารณาอุทธรณ์แต่ ก.พ.ค.ก็ไม่สามารถแก้ไขเยียวยาในเรื่อง การเปลี่ยนแปลงโทษฐานทุจริตได้ ท้ายที่สุดก็ต้องพิจารณายกอุทธรณ์

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 นั้นกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์มิใช่จะพิจารณาเฉพาะรายงานการสอบสวนทางวินัยเท่านั้น แต่ยังให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหา พิสูจน์หลักฐานอื่น รวมทั้งอาจมีการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วยการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กร กลางในการบริหารงานบุคคลหรือ ก.พ.จึงอาจพิจารณาแตกต่างจากคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชา ได้เสมอ การพิจารณาอุทธรณ์จึงยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับได้ ตามอำนาจหน้าที่ของตนในทุกกรณีซึ่งรวมถึงวิธีการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. และการรับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้อีกด้วย ตามข้อ 17³⁸ ประกอบกับข้อ 12³⁹ วรรคหนึ่งของกฎ ก.พ.

³⁸ กฎ ก.พ.ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ข้อ 17 การพิจารณาวินัยอุทธรณ์ในกรณีที่อุทธรณ์ต่อ ก.พ.ตาม มาตรา 125 (4) และมาตรา 126 ให้นำข้อ 12 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม และข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

³⁹ ข้อ 12 การพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 125 (1) (2) และ (3) ให้ อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง แล้วแต่กรณี พิจารณาจากสำนวนการสืบสวนหรือการพิจารณาในเบื้องต้นตามมาตรา 99 และสำนวนการ ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 102 และในกรณีจำเป็นและสมควรอาจขอเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม รวมทั้งคำชี้แจงจากหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ หรือ ขอให้ผู้แทนหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจหน่วยงานอื่นของรัฐ ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำหรือ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาได้

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ขอแถลงการณ์ด้วยวาจา หาก อ.ก.พ. พิจารณาเห็นว่า การแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ จำเป็นแก่การพิจารณาวินัยอุทธรณ์ จะให้งดการแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีที่นัดให้ผู้อุทธรณ์มาแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อที่ประชุม ให้แจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่สั่งลงโทษหรือ เพิ่มโทษทราบด้วยว่า ถ้าประสงค์จะแถลงแก้ก็ให้มาแถลงหรือมอบหมายเป็นหนังสือให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องเป็น ผู้แทนมาแถลงแก้ด้วยวาจาต่อที่ประชุมครั้งนั้น ได้ ทั้งนี้ ให้แจ้งล่วงหน้าตามควรแก่กรณี และเพื่อประโยชน์ในการ แถลงแก้ดังกล่าว ให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่สั่งลงโทษหรือเพิ่มโทษ หรือ ผู้แทนเข้าฟังคำแถลงการณ์ด้วยวาจาของผู้ อุทธรณ์ก็ได้

ในการพิจารณาอุทธรณ์ ถ้า อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง เห็นสมควรที่จะต้อง สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมเพื่อประโยชน์แห่งความถูกต้องและเหมาะสมตามความเป็นธรรมให้มีอำนาจ สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมในเรื่องนั้นได้ตามความจำเป็นโดยจำสอบสวนเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบสวนให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทนก็ได้หรือกำหนดประเด็นหรือข้อสำคัญที่ต้องการสอบสวน ให้สอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติมแทนก็ได้ในการสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม ถ้า อ.ก.พ.จังหวัด

ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2540) ซึ่งกำหนดให้ ก.พ. มีอำนาจขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งคำชี้แจง ถ้อยคำหรือข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาได้ แต่หากพิจารณาตามบทบัญญัติการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนใช้คำว่า “อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ” การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ทั้งหมดแต่ในมาตรา 96 ของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “อุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษ” ก็คือ อุทธรณ์เฉพาะระดับโทษในแต่ละขั้นของความคิดวินัยร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญในเรื่องการไต่สวนและวินิจฉัย (ตัดสินชี้ขาด) ดังกล่าวนั้น ดังปรากฏตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามรายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁴⁰

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ จึงได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 92 ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งรายงานไปนั้นย่อมแสดงว่า ถ้าฐานความผิดเป็นเรื่องวินัยร้ายแรงก็จะพิจารณาลงโทษขั้นร้ายแรง คือ ไล่ออก หรือปลดออก ในกรณีเป็นความผิดไม่ร้ายแรง ก็พิจารณาลงโทษไม่ร้ายแรงคือลดขั้นเงินเดือนตัดเงิน เดือนหรือภาคทัณฑ์หากผู้ถูก ลงโทษเห็นว่าระดับโทษไม่เหมาะสม กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 96 ให้ผู้ถูกลงโทษใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาได้ เช่น โทษทางวินัยร้ายแรงจากไล่ออกเป็นปลดออก หรือโทษทาง

อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ.กระทรวง หรือคณะกรรมการสอบสวนที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคสี่เห็นสมควรส่งประเด็นหรือข้อสำคัญใดที่ต้องการทราบไปสอบสวนพยานหลักฐานซึ่งอยู่ต่างท้องที่ให้มีอำนาจกำหนดประเด็น หรือข้อสำคัญนั้นส่งไปเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการหรือหัวหน้าหน่วยงานในท้องที่นั้นทำการสอบสวนแทนได้

การสอบสวนใหม่หรือสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งประเด็นหรือข้อสำคัญไปเพื่อให้ผู้สอบสวนเดิม หรือหัวหน้าส่วนราชการ หรือหัวหน้าหน่วยงานซึ่งอยู่ต่างท้องที่ดำเนินการตามวรรคสี่และวรรคห้า ใส่เรื่องเกี่ยวกับกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 102 วรรคสอง หรือกรณีกล่าวหาตามมาตรา 114 (4) หรือมาตรา 115 ให้นำหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณาตามมาตรา 102 วรรคเจ็ด หรือมาตรา 115 วรรคสาม แล้วแต่กรณี มาใช้บังคับโดยอนุโลม

⁴⁰ พัฒนพงศ์ จันทร์เพ็ชรพูล. (2550). *อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการไต่สวน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

วินัยไม่ร้ายแรง จากลดขั้นเงินเดือนเป็นตัดเงินเดือนหรือภาคทัณฑ์ เป็นต้น ซึ่งต่างจากการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนที่ใช้คำว่า อุทธรณ์คำสั่งลงโทษ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษนั้น หมายความว่า อุทธรณ์ได้ทั้งข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการทางวินัย ได้ทั้งหมดแต่การอุทธรณ์ดุลพินิจ ในการสั่งลงโทษตามมาตรา 96⁴¹ ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ อุทธรณ์ได้เฉพาะระดับโทษในแต่ละระดับโทษทางวินัยว่าร้ายแรงหรือไม่ร้ายแรงเท่านั้น

3.5 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองตามกฎหมายไทย

3.5.1 เขตอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁴²

3.5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ได้กำหนดไว้ว่าในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา เป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ และหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ตามมาตรา 199 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามมาตรา 218 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการ

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 96

ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษตามมาตรา 93 จะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษ

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 199, 218, 223

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 192, 194, 197

ทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณา พิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยมีข้อยกเว้น ว่า อำนาจศาลปกครองดังกล่าว ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการ ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามบทบัญญัติมาตรา 223 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3.5.1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ได้กำหนดอำนาจศาลยุติธรรมและศาลปกครอง คือ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ และอำนาจระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครองหรือศาลทหาร ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดย คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้า สำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ และ หลักเกณฑ์และวิธีการชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจระหว่างศาลให้เป็นไปตามที่กฎหมาย บัญญัติ โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามมาตรา 194 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560⁴³ และกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอัน เนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอำนาจศาลปกครองตาม วรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ ตามมาตรา 197 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากการศึกษาพบว่า โดยสรุปว่า ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างก็บัญญัติเกี่ยวกับกรอบอำนาจ พิพากษาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้เหมือนกัน กล่าวคือ ให้อำนาจศาล ยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ใน อำนาจของศาลอื่น และให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 194

ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ ในอำนาจของศาลอื่น การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย การนั้น

ทางปกครองหรือ การดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกัน กับทั้งให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นผู้ชี้ขาดกรณีที่มี ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารหรือศาลอื่น

3.5.2 เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้⁴⁴

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริตหรือมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมหรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่าย ตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวศาลแรงงานศาลภาษีอากรศาล ทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศศาลล้มละลายหรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. มาตรา 9

โดยที่มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 โดยเฉพาะอย่างยิ่งวรรคหนึ่งนั้น มีลักษณะที่แท้จริงเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึงประเภทคดีปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหาได้เป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงอำนาจศาลปกครองไว้โดยตรงไม่หากแต่บัญญัติขึ้นภายใต้กรอบอำนาจของศาลปกครองที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ได้รับรองให้มีศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยและได้บัญญัติกำหนดลักษณะของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไว้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับดังกล่าวตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกำหนด “อำนาจศาล” (Competenced’ attribution) ของศาลปกครองที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “คดีปกครอง” ไว้โดยบัญญัติให้การจัดตั้งศาลปกครองนั้นเป็นไปตามกฎหมายในลำดับพระราชบัญญัติซึ่งก็คือพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 ในที่สุดและพระราชบัญญัติดังกล่าวได้อาศัยกรอบตามรัฐธรรมนูญกำหนดประเภทคดีที่ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเป็นลำดับต่อมาจากการนี้หมายความว่าหากในอนาคตจะมีการกำหนดประเภทของคดีปกครองให้มากขึ้นหรือลดน้อยลงก็สามารถกระทำได้ตามนิรนัยนโยบายในเวลานั้นๆ ทั้งนี้ภายใต้กรอบที่รัฐธรรมนูญ (ในอนาคต) จักได้กำหนดต่อไป

จากบทบัญญัติของมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปได้ว่าถ้าเป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจมหาชนกระทำการทางปกครองในรูปแบบต่างๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือกระทำละเมิดหรือกระทำการอย่างอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบโดยการใช้อำนาจมหาชนกระทำการทางปกครองในรูปแบบต่างๆ หรือโดยละเลยต่อหน้าที่แล้วยอมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

3.5.3 การแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

สาระสำคัญในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพ.ศ. 2542

มาตรา 10 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่นในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวและให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็วในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตนและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าวให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้างและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าวให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้นหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจทั้งนี้ตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้นให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สุดและมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม

ซึ่งขั้นตอนของกระบวนการตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพ.ศ. 2542 ดังกล่าวข้างต้นจะเริ่มจากเมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลใดศาลหนึ่งและศาลนั้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาแล้วภายหลังจากนั้นคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งซึ่งเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าตนถูกฟ้องคดีผิดศาลทางแก้ทำได้โดยผู้ถูกฟ้องคดีนั้นมิสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองข้อสำคัญคือจะต้องทำเป็นคำร้องเท่านั้นจะทามาในคำให้การไม่ได้ทั้งคำร้องนั้นต้องระบุด้วยว่าคดีนั้นควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด⁴⁵

ศาลที่รับคำฟ้องจะต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวจะดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆต่อไปไม่ได้และจะต้องส่งสำเนาคำร้องให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีว่าประสงค์จะคัดค้านหรือไม่แล้วจัดส่งความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจ โดยถือว่าศาลตนมีความเห็นอย่างไร

⁴⁵ไพโรจน์ ทองปาน. (2557). *ปัญหาเขตอำนาจศาลกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. หน้า 29 -31.

โดยศาลที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพ.ศ. 2542 มาตรา 10 ดังนี้

(1) ถ้าศาลที่รับฟ้องมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตนและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นไปยังศาลที่รับฟ้องเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไปศาลที่รับฟ้องก็ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไปได้ส่วนคำร้องนั้นเป็นอันตกไปหรือศาลจะสั่งยกคำร้องด้วยก็ได้

(2) ถ้าศาลที่รับคำฟ้องมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้างซึ่งเท่ากับว่าโจทก์หรือผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผิดศาลและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นไปยังศาลที่รับฟ้องเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้นหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปยื่นฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่รับฟ้องและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้นซึ่งอาจจะเป็นกรณีที่ศาลที่รับฟ้องทำความเห็นส่งไปยังศาลที่คู่ความอ้างโดยมีความเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตนแต่ศาลที่รับความเห็นก็มีความเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจ

ของศาลตน

หรือเป็นกรณีที่ศาลซึ่งรับคำฟ้องมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตนแต่ศาลที่รับความเห็นก็เห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตนศาลที่รับความเห็นต้องทำความเห็นดังกล่าวส่งไปยังศาลที่รับฟ้องเมื่อได้รับความเห็นแล้วศาลที่รับคำฟ้องต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด

คณะกรรมการต้องทำการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องแต่ถ้ามีเหตุจำเป็นคณะกรรมการอาจลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกิน 30 วัน

โดยต้องบันทึกเหตุผลแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามข้อ (1) และข้อ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามข้อ (3) ถือว่าเป็นที่สุดและห้ามมิให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปกว่าศาลที่ขัดแย้งกันดังกล่าวยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกซึ่งแสดงว่าปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลขัดกันไม่ว่าในกรณีใดๆจะยกขึ้นได้แต่ในศาลชั้นต้นเท่านั้น

จะเห็นได้ว่ากรณีตามข้อ (1) และข้อ (2) แม้จะมีการยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นมาก็ตามถ้าศาลเหล่านั้นไม่มีข้อขัดแย้งกันอย่างไรกรณีตามข้อ (3) ก็ไม่ต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดดังที่กล่าวไปข้างต้น

นอกจากคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องจะยื่นคำร้องดังกล่าวแล้วมาตรา 10 วรรคท้ายให้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเองได้ด้วยเนื่องจากศาลที่รับฟ้องได้สั่งรับฟ้องไว้แล้วแต่ก่อนมีคำพิพากษากลับเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตนก็อาจทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่ตนเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจได้ถ้าศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าวต้องแจ้งความเห็นไปยังศาลที่รับฟ้องเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้นหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องยังศาลที่มีเขตอำนาจตามที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมตามมาตรา 10 (2)

แต่ถ้าศาลที่รับความเห็นไม่เห็นพ้องด้วยศาลที่รับฟ้องต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามมาตรา 10 (3)

การที่ศาลเห็นเองว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตนซึ่งกฎหมายบังคับว่าต้องดำเนินการตามมาตรา 10 (2) นั้นเท่ากับห้ามมิให้ศาลพิพากษาฟ้องว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตนโดยต้องทำความเห็นส่งไปยังอีกศาลหนึ่งถ้าศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องด้วยศาลที่รับฟ้องต้องส่งโอนคดีไปยังศาลนั้นหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องยังศาลดังกล่าวแต่ถ้าศาลที่รับความเห็นไม่เห็นพ้องด้วยศาลที่รับฟ้องต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดต่อไปตามมาตรา 10 (3) การที่ให้อำนาจศาลที่รับฟ้องทำความเห็นได้ก่อนมีคำพิพากษานั้นคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องอาจขอให้ศาลใช้อำนาจดังกล่าวเนื่องจากพื้นที่ตนเองจะยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังต้นแล้วก็ได้⁴⁶

โดยสรุปศาลในประเทศต่างๆที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งคดีอาญาหรือคดีปกครองมี 2 ระบบใหญ่ๆคือระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่หากเป็นระบบศาลเดี่ยวก็จะไม่มีปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพราะถ้ามีปัญหาขัดกันเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลภายในระบบศาลเดี่ยวหรือภายในแต่ละระบบศาลของระบบศาลคู่ศาลในระบบนั้นจะเป็นผู้ชี้ขาดแต่ถ้าเป็นระบบศาลคู่แล้วจำเป็นต้องกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล 2 ระบบไว้โดยเฉพาะซึ่งในประเทศไทยใช้รูปแบบคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือเป็นคดีพิพาททาง

⁴⁶ ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). *คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลอื่นขัดกัน*. กรุงเทพฯ: พรรคตน. หน้า 38 - 40.

แพ่งหรือทางอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมและเมื่อมีปัญหาการขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจศาลก็จะได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดได้ถูกต้องดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

สาระสำคัญในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543

การกำหนดประเด็นข้อพิพาทมีความสำคัญต่อการดำเนินคดีในศาลเป็นอย่างมากกล่าวคือการวินิจฉัยอรรถคดีโดยศาลนั้นศาลจะยึดหลักประเด็นแห่งคดีเป็นหลักในการพิจารณาและวินิจฉัยโดยศาลจะไม่นำเอาประเด็นที่มีได้พิพากษาในคดีมาวินิจฉัยชี้ขาดในการดำเนินคดีแพ่งเป็นหน้าที่สำคัญของโจทก์และจำเลยคือการตั้งประเด็นตามจุดมุ่งหมายที่ตนประสงค์เพื่อศาลจะได้กำหนดประเด็นและตัดสินชี้ขาดไปตามนั้นถ้าทำเช่นนั้นได้ก็คือความสำเร็จในการดำเนินคดีไปกว่าร้อยละห้าสิบแล้วซึ่งในคดีแพ่งประเด็นข้อพิพาทหมายความว่าข้ออ้างข้อเถียงในคดีโจทก์จำเลยเห็นไม่ตรงกันไม่รับกันจึงเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทที่ต้องพิจารณาขึ้นมาทั้งนี้ประเด็นข้อพิพาทจะเกิดจากการพิจารณาคำฟ้องคำให้การของจำเลยหากคำให้การตอนใดของจำเลยไม่รับตามคำฟ้องของโจทก์มีการยกข้อต่อสู้ก็เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทแต่ในคดีปกครองโดยที่ลักษณะของคดีแตกต่างจากคดีแพ่งการกำหนดประเด็นข้อพิพาทจึงไม่ใช่อำนาจของคู่กรณีหากแต่เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนโดยพิจารณาจากคำฟ้องและข้อเท็จจริงต่างๆที่ได้จากการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยในการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลมีอำนาจออกคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร โดยคำสั่งของศาลดังกล่าวนั้นจะกำหนดประเด็นข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนไว้ด้วยก็ได้⁴⁷

อย่างไรก็ตามในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีเพื่อให้ได้ผลของการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีซึ่งในบางคดีอาจมีเพียงประเด็นเดียวแต่ในบางคดีอาจมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยหลายประเด็นซึ่งเป็นไปได้ทั้งกรณีที่ประเด็นแห่งคดีทุกประเด็นอยู่ในเขตอำนาจศาลเดียวกันและกรณีที่ประเด็นแห่งคดีแต่ละประเด็นอยู่ในเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกันซึ่งสำหรับกรณีที่ประเด็นแห่งคดีหลายประเด็นอยู่ในเขตอำนาจศาลที่แตกต่างกันหากเป็นประเด็นที่ไม่เกี่ยวข้องกัน โดยแต่ละประเด็นสามารถแยกออกจากกันได้ประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นศาลที่มีการยื่นฟ้องก็ไม่อาจพิจารณาพิพากษาในประเด็นนั้นได้แต่หากเป็นกรณีที่เป็นประเด็นเกี่ยวข้องกัน โดยจะต้องวินิจฉัยประเด็นหนึ่งก่อนแล้วจึงจะวินิจฉัยในประเด็นอีกประเด็นหนึ่งได้หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าจะวินิจฉัยประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดคดีเพื่อให้ได้ผลสุดท้ายของการพิพากษาคดี

⁴⁷ คีตงาม กงตระกูล. (2546). *ระบบไต่สวนในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทย*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 119.

ได้ต่อเมื่อได้วินิจฉัยประเด็นอื่นก่อน โดยผลของการวินิจฉัยชี้ขาดคดีขึ้นอยู่กับผลการวินิจฉัยประเด็นอื่นหากประเด็นที่เกี่ยวข้องกันนั้นเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจศาลเดียวกันซึ่งเรียกว่า “ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน” นั้นกรณีไม่ค่อยมีปัญหามากนัก เนื่องจากมักจะมีการกำหนดวิธีการในการแก้ไขปัญหาไว้แล้วเช่นในกรณีของศาลยุติธรรมมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่าในการพิจารณาคดีส่วนแบ่งศาลจำต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาส่วนอาญาหรือในกรณีของศาลปกครองก็ได้มีการกำหนดไว้ในข้อ 41 วรรคสามแห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 กำหนดว่าในกรณีคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวข้องกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดและประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะ ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณาแล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไปแต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นองค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาไว้จนกว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว แต่สำหรับกรณีที่ประเด็นเกี่ยวข้องกันนั้นอยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นซึ่งเป็นศาลต่างระบบกันซึ่งเรียกว่า “ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนในคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นซึ่งโดยหลักแล้วศาลที่พิจารณาคดีย่อมมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดทั้งคดีแต่เนื่องจากการจัดตั้งศาลคู่ก็เพื่อให้มีการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลระหว่างศาลแต่ละระบบตามลักษณะคดีดังนั้นจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาประเด็นนั้นซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นได้ทั้งในศาลปกครองและศาลยุติธรรมซึ่งสำหรับศาลปกครองได้มีการแก้ไขปัญหารื่องดังกล่าวไว้ในข้อ 41⁴⁸ วรรคสองแห่ง

⁴⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543. ข้อ 41

ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะ โดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สั่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 ดังนี้

“ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ควรวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้”

จากบทบัญญัติระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสองที่เป็นประเด็นปัญหาอันเกิดจากกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองในข้อหาเดียวหรือหลายข้อหาแต่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยหลายประเด็นและปรากฏว่าประเด็นหลักอยู่ในอำนาจศาลปกครองแต่ประเด็นอื่นๆที่ต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้นั้นอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงได้บัญญัติแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ในข้อ 41 วรรคสองเพื่อแก้ปัญหามาจาก 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 เป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ควรวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ควรวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าควรหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสั่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สั่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว

กรณีที่ 2 เป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันซึ่งต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้เช่นเดียวกัน

ซึ่งหลักเกณฑ์ทั้งสองกรณีดังกล่าวข้างต้นมิใช่สำหรับแก้ไขปัญหามิให้ต้องมีการส่งประเด็นไปวินิจฉัยโดยศาลต่างระบบกันเพราะจะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีต้องล่าช้าโดยถือหลักว่าศาลที่รับฟ้องประเด็นหลักไว้พิจารณาย่อมมีอำนาจพิจารณาประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกันได้แม้ประเด็นย่อยนั้นจะอยู่ในอำนาจของศาลอื่นก็ตาม ทั้งนี้เพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้⁴⁹ 25 ตัวอย่างเช่นกรณีมีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สั่งแก้ไขจำนวนเนื้อที่ในโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและปรากฏว่าตามข้อเท็จจริงต้องมีการวินิจฉัยประเด็นว่าที่ดินบริเวณที่มีการแก้ไขในโฉนดที่ดินนั้นเป็นของใครกรณีนี้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักว่าการแก้ไขจำนวนเนื้อที่ที่ดินในโฉนดที่ดินของเจ้าพนักงานที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁵⁰ แต่การใช้อำนาจตามข้อ 41 วรรคสองนี้มีข้อพึงระมัดระวังว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นย่อยจริงหรือไม่หรือเป็นข้อที่แยกต่างหากจากข้อหาอื่นได้ถ้าเป็นเช่นนั้นศาลจะต้องสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่ฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 41 วรรคหนึ่งแห่งระเบียบเดียวกัน⁵¹ นอกจากนี้ศาลปกครองต้องระมัดระวังไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตในการวินิจฉัยประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครองต้องพิจารณาหาเหตุผลและชี้แจงน้ำหนักให้ดีระหว่างการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนที่ไม่ต้องดำเนินคดีแยกกันในหลายศาลกับการใช้อำนาจของศาลปกครองไปวินิจฉัยประเด็นย่อยอันอยู่ในอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง⁵²

ซึ่งการจะดูว่าประเด็นอย่างไรเป็นประเด็นหลักนั้นต้องดูว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีพิพาทประเภทใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับต้องดูประเด็นคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องประกอบกันด้วยจึงจะกำหนดประเด็นหลักแห่งคดีว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวและกำหนดประเด็นเกี่ยวพันที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นจะได้หลีกเลี่ยงที่จะมีการนำคดีขึ้นสู่การ

⁴⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 414.

⁵⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

⁵¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

⁵² เรื่องเดียวกัน, หน้า 415.

วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งจะทำให้คดีล่าช้าโดยไม่จำเป็นและอาจสร้างความเดือดร้อนให้แก่คู่กรณีได้

โดยสรุปในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่มีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้นระเบียบของที่ประชุมตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 ได้แก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ 41 วรรคสองว่าให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

3.6 บทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ฉบับผ่านมติ สนช.) เกี่ยวกับเรื่องการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิ

ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ฉบับผ่านมติ สนช.) เกี่ยวกับเรื่องการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 82 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับกรณีการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิได้บัญญัติไว้ในมาตรา 82 วรรคสาม โดยมาตรา 82 กำหนดว่า “ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นได้

สำหรับความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และอำนาจเพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป

การยื่นคำร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรืออนุญาต หรือกระทำการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วย”

ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นว่า ในการการเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรืออนุญาต หรือกระทำการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้นำอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอนุมัติหรืออนุญาต หรือกระทำการใด โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีความแตกต่างจากบทบัญญัติมาตรา 99 แห่ง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ในการยื่นคำขอต่อศาล แต่บทบัญญัติมาตรา 82 วรรคสาม ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นคำขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการออกเอกสารสิทธิโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย