

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ถือเป็นการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก ดังนั้นการกระทำการใดหรือออกคำสั่งใดต้องเป็นไปด้วยความระมัดระวังรอบครอบ และต้องชอบด้วยกฎหมาย และการที่จะดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินใดที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ควรที่จะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติว่า เอกสารสิทธิใดออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเหตุใด จึงจะสามารถดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินได้ จะเห็นได้ว่าการเพิกถอนเอกสารสิทธิดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลภายนอก ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีผลกระทบได้โต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน การเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินจึงมีความสำคัญ ที่จะต้องแจ้งผู้มีส่วนได้เสียให้ทราบ เพื่อให้โอกาสโต้แย้งคัดค้าน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย โดยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติโดยใช้ข้อความว่า “เมื่อความปรากฏว่า” ดังนั้นในการพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อเท็จจริงต้องเป็นยุติ ว่า ได้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นกรณีที่กรมที่ดินต้องรับผิดชอบในการแสวงหาพยานหลักฐานโดยตรง สำหรับขั้นตอนต้องเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งคณะกรรมการสอบสวน และแจ้งผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้ทราบ

สำหรับกรยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 มาตรา 99 เป็นมาตรการการจำกัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินการตามมาตรา 99 ดังกล่าวว่าเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติได้สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดตามมาตรา 91 แล้ว ให้ดำเนินการถ้ามีความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 และ ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา

ให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และผลของการมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลตามมาตรา 91 แล้ว นอกจากจะดำเนินการตามมาตรา 92 และ 95 แล้ว เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการ อันเกิดจากการปฏิบัติโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนหรือเอกสารสิทธิที่ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย เนื่องจากมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 ยังบัญญัติไม่ชัดเจนและไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และยังเป็นปัญหาในทางกฎหมาย ดังนี้

1) ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิตามมาตรา 99 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

2) ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของมาตรา 99 ว่าจะต้องฟ้องต่อศาลเท่านั้น หรือต้องดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แทนได้

3) ปัญหาเกี่ยวกับเงื่อนไขและอำนาจศาลในการฟ้องคดี กรณีการยื่นคำฟ้องขอเพิกถอนเอกสารสิทธิของกรมที่ดินตามรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5.2 ข้อเสนอแนะ

ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99 ศึกษากรณีการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน ได้วิเคราะห์แล้วนั้นมีข้อเสนอแนะดังนี้

จากการศึกษาถึงการดำเนินการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 99 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แล้วพบว่ามาตรา 99 ดังกล่าวเป็นมาตรการการจำกัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และกฎหมายดังกล่าวมีจุดประสงค์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำจัดความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดในเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วการ

กระทำความฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมักเกิดความเสียหาย ต่อหน่วยงานราชการแต่เมื่อศึกษาเกี่ยวกับหลักกฎหมายในการยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน เห็นว่า มาตรา 99 ดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายในการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดิน และยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับรายงานและความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วต้องดำเนินการอย่างไร เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว บัญญัติไว้ไม่ ชัดเจน ทำให้การบังคับใช้เป็นไปโดยไม่มีประสิทธิภาพ และมีมาตรฐานเป็นธรรม และประกันสิทธิ ของผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 99 ดังกล่าว ใช้บังคับ ได้และไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นธรรมต่อผู้ได้รับ ผลกระทบ และเป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างครบถ้วน ผู้ศึกษาเห็นควร แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 99 วรรคแรก เสียใหม่ ในส่วนที่บัญญัติว่า “หากปรากฏว่าข้อเท็จจริงในการ ใต้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออก เอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้ เสียหายแก่ทางราชการ” แก้ไขเป็น “เมื่อความปรากฏข้อเท็จจริงในการ ใต้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลใดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย” เพื่อที่จะให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบขั้นตอนในการออกเอกสารสิทธิเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่า ออกเอกสารสิทธิไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุใด โดยมีได้ให้มุ่งเน้นแต่เรื่องการทุจริตแล้วจะ ดำเนินการเพิกถอนเอกสารสิทธิ

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะต้องฟ้องต่อศาล เท่านั้น หรือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแทนได้ผู้เขียนเห็นว่า เห็นควร แก้ไขบทบัญญัติมาตรา 99 วรรคแรก เสียใหม่ ในส่วนที่บัญญัติว่า “ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง” แก้ไข เป็น ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาโดย ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ในการพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิให้ถือว่ารายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ส่วนงานการสอบสวนของคณะกรรมการ สอบสวน” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

ปัญหาประการสุดท้ายในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการฟ้องคดี กรณีการยื่นคำฟ้องขอ เพิกถอนเอกสารสิทธิของกรมที่ดินตามรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่บทบัญญัติตามมาตรา 99 กำหนดให้หน่วยงานร้องขอต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอน

สิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติหรืออนุญาตนั้นด้วย แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติว่าอยู่ในเขตอำนาจของใด ผู้เขียนเห็นว่า ควรบัญญัติในคํวาทกฎหมายว่าให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ให้ระบุให้ชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในแนวทางการปฏิบัติ

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นควรแก้ไขมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 99 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91 นอกจากการดำเนินการตามมาตรา 92 หรือมาตรา 97 แล้วเมื่อความปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้มีการออกเอกสารสิทธิให้กับบุคคลใดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ในการพิจารณาเพิกถอนเอกสารสิทธิให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น ส่วนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนเพื่อร้องขอให้ศาลปกครองให้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ

จากการศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ฉบับผ่านมติ สนช.) ที่เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 82 แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ฉบับผ่านมติ สนช.) สามารถแก้ไขข้อบกพร่องของมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับผลผูกพันของมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะต้องฟ้องต่อศาลเท่านั้น หรือดำเนินการตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขข้อบกพร่องในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิ ตามมาตรา 99 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เนื่องจากประชาชนผู้ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับความเป็นธรรม และยังไม่เป็นการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างครบถ้วน สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจศาลในการฟ้องคดี กรณีการยื่นคำฟ้องขอเพิกถอนเอกสารสิทธิของกรมที่ดินตามรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ศึกษาเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 82 แห่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ... (ฉบับผ่านมติ สนช.) ที่กำหนดให้นำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินการเนื่องจากไม่อยู่ใน

เขตอำนาจศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับเขตอำนาจศาล เนื่องจากการเพิกถอนเอกสารสิทธิเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเห็นควรแก้ไขให้นำคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครอง