

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดินบัญญัติให้ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือการใช้อำนาจและหน้าที่นี้ถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งหากไม่ชอบแล้วย่อมเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อจะได้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งปรากฏว่ามีคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลปกครองจำนวนมากหลายคดีที่น่าจะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินขาดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น การวิจัยนี้จึงกำหนดวัตถุประสงค์การวิจัยเพื่อหาคำตอบในองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่จะใช้ในการวิเคราะห์คดีปกครองเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองด้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวิเคราะห์คดีปกครองจำนวน 5 คดี โดยการนำเอาองค์ประกอบของหลักนิติธรรม และองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล แต่ละองค์ประกอบมาวิเคราะห์จะทำให้ได้คำตอบที่ชี้ให้เห็นถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในด้านใดบ้างและไม่ได้ใช้ในด้านใดบ้าง ซึ่งจะเป็นคำตอบที่สามารถจะวางแนวทางการใช้อำนาจและหน้าที่ให้กับเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่หากได้ใช้หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในแต่ละด้านตามองค์ประกอบนั้น ๆ แล้วจะส่งผลให้การฟ้องร้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินลดน้อยลงไปได้ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการมีความมั่นใจว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองมีความชอบตามขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่กฎหมายกำหนดไว้ อันจะส่งผลต่อคดียุติความศาลปกครอง

5.1 บทสรุป

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 57 โดยมีระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินรองรับ และได้กำหนดเงื่อนไขในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่จะมีสิทธิแจ้งความประสงค์หรือยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน แล้วแต่กรณี แต่กลับปรากฏปัญหาการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล อันนำไปสู่การที่เจ้าของที่ดินที่ถูกเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้อุทธรณ์คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง

การวิจัยสรุปได้ว่าหลักนิติธรรม คือ หลักการที่รัฐต้องบริหารราชการภายในรัฐภายใต้กฎกติกาที่ได้ตกลงกันภายในรัฐนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ซึ่งอาจจำแนกได้ 6 ข้อ คือ

- 1) กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน
- 2) กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ
- 3) กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
- 4) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน
- 5) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า
- 6) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการว่าด้วยแนวคิดที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือปฏิบัติเพื่อการบริการสาธารณะและดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดด้วยความเป็นธรรม ซึ่งอาจจำแนกได้ 6 ข้อ คือ

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักคุณธรรม
- 3) หลักความโปร่งใส
- 4) หลักการมีส่วนร่วม
- 5) หลักความรับผิดชอบ

6) หลักความคุ้มค่า

เมื่อนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์คดีปกครอง 5 คดี สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ คดีได้ ดังนี้

1) คดีปกครองคดีที่ 1 พบว่า เหตุแห่งการฟ้อง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดิน

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าไม้และเป็นที่เขา จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะสามารถออกโฉนดที่ดินได้ การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรมในข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

แต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตรา การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติได้ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม และข้อ 3 หลักความโปร่งใส

แต่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักความคุ้มค่า เนื่องจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้ประชาชนทราบ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจ

และการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตระหนักถึงความคุ้มค่าที่ทางราชการจะต้องเสียไปจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

2) คดีปกครองคดีที่ 2 พบว่า เหตุแห่งการฟ้อง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายของรองอธิบดีกรมที่ดินซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มีการประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะสามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ การออก น.ส. 3 ก. แปลงดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

แต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตรา การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติได้ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม และข้อ 3 หลักความโปร่งใส

แต่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักความคุ้มค่า เนื่องจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้ประชาชนทราบ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตระหนักถึงความคุ้มค่าที่ทางราชการจะต้องเสียไปจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

3) คดีปกครองคดีที่ 3 พบว่า เหตุแห่งการฟ้อง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ที่ดินดังกล่าวเป็นการนำที่ดินตามหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) จำนวนสามแปลง ซึ่งไม่มีแนวเขตติดต่อกันและเป็นผืนเดียวกัน และยังปรากฏว่าเป็นการนำหลักฐาน ส.ค. 1 แปลงอื่น ซึ่งมีใช้หลักฐานของที่ดินที่นำมาขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะสามารถออก น.ส. 3 ก.ได้ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรม ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และ ข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

แต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตรา การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติได้ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม และข้อ 3 หลักความโปร่งใส

แต่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และ ข้อ 6 หลักความคุ้มค่า เนื่องจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ไปด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้ประชาชนทราบ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจ และการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตระหนักถึงความคุ้มค่าที่ทางราชการจะต้องเสียไปจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

4) คดีปกครองคดีที่ 4 พบว่า เหตุแห่งการฟ้อง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายของอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.)

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ที่ดินดังกล่าวเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยออกทับที่ดินแปลงอื่นซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินก่อนที่จะมีการออก น.ส. 3 ก. แต่เนื่องจากที่ดินแปลงที่ถูก น.ส. 3 ก. ออกทับ ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีประเด็นว่ากรมที่ดินอยู่ในระหว่างดำเนินการตามคำสั่งศาลที่ให้อธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความในมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ถูกต้องตามขั้นตอน ในเมื่อยังไม่มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวย่อมต้องถือว่าการออก น.ส. 3 ก.ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

แต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตรา การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติได้ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 3 หลักความโปร่งใส

แต่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และ ข้อ 6 หลักความคุ้มค่า เนื่องจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการ และยังเป็น การปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่แสดงถึงความซื่อสัตย์สุจริต ขาดความรับผิดชอบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้ประชาชนทราบ อันจะนำไปสู่

การทำความเข้าใจและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตระหนักถึงความคุ้มค่าที่ทางราชการจะต้องเสียไปจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

5) คดีปกครองคดีที่ 5 พบว่า เหตุแห่งการฟ้อง คือ การใช้อำนาจหน้าที่ในการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายของรองอธิบดีซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีกรมที่ดิน จึงมีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3)

ผลของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด คือ ที่ดินดังกล่าวได้แบ่งแยกจากที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 อีกแปลงหนึ่ง ซึ่งเมื่อตรวจสอบหลักฐานแปลงของผู้ฟ้องคดี กลับปรากฏว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีชื่อของบุคคลอื่น โดยเมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงย้อนหลังจากหลักฐานใบจอง (น.ส. 2) ซึ่งเป็นหลักฐานก่อนออก น.ส. 3 จึงพบว่า ที่ดินทั้งสองแปลงมิใช่ที่ดินแปลงเดียวกัน และภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของที่ดินที่มีชื่อใน น.ส. 3 ดังกล่าว ยืนยันว่าไม่เคยยื่นคำขอ น.ส. 3 แต่อย่างใด การที่ออก น.ส. 3 ให้แก่ผู้ฟ้องจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินชอบด้วยกฎหมายแล้ว

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักนิติธรรมสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน และ ข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

แต่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เนื่องจากบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ระเบียบของกรมที่ดินที่เกี่ยวข้อง ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นก่อนการตรา การปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติได้ตามที่หลักนิติธรรมข้อนี้กำหนดไว้

เมื่อนำเอาคดีปกครองนี้มาวิเคราะห์ตามหลักธรรมาภิบาลสรุปได้ว่า เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลข้อ 1 หลักนิติธรรม และข้อ 3 หลักความโปร่งใส

แต่ไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักความคุ้มค่า เนื่องจากข้อเท็จจริงแสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินผู้เกี่ยวข้องมิได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ไปด้วยความละเอียดรอบคอบ ซื่อสัตย์สุจริต ขาดความ

รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น การประชาสัมพันธ์ การให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ให้ประชาชนทราบ อันจะนำไปสู่การทำความเข้าใจและการแลกเปลี่ยนข้อมูลกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ตระหนักถึงความคุ้มค่าที่ทางราชการจะต้องเสียไปจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ขาดประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

จากการวิเคราะห์คดีปกครองทั้ง 5 คดีนี้ สรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในบางเรื่องได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม 5 ข้อ คือ ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความยุติธรรม และข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า

ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม จำนวน 1 ข้อ คือ ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม

จากการวิเคราะห์คดีปกครองทั้ง 5 คดีนี้ สรุปได้ว่าเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 1 ข้อ คือ ข้อ 3 หลักความโปร่งใส

และไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล จำนวน 5 ข้อ คือ ข้อ 1 หลักนิติธรรม ข้อ 2 หลักคุณธรรม ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ และข้อ 6 หลักความคุ้มค่า

ผลจากการวิเคราะห์นี้สามารถสรุปได้ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย ทั้งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่บังคับใช้มาเป็นเวลานาน ซึ่งมีมาก่อนที่ราชอาณาจักรไทยโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะได้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตามลำดับ เพื่อเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมไปถึงเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และจากการวิเคราะห์คดีปกครอง 5 คดี พบว่าการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินซึ่งเกี่ยวข้องในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในบางเรื่องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลเพียงบางข้อ ทำให้เป็นปัญหาต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบได้ จึงส่งผลให้เกิดการฟ้องร้องเพื่อเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปให้นั้นด้วยการฟ้องเป็นคดีปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากข้อสรุปที่ได้จากการวิเคราะห์คดีปกครองทั้ง 5 คดีนั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและจำเป็นของการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ทั้งนี้รวมทั้งการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการใด ๆ ดังนั้น การวิจัยนี้จึงมีข้อเสนอแนะ 2 ประการ คือ

1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การจัดทำนโยบายเป็นการจัดทำเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการของกรมที่ดินเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ขัดต่อขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นทุกองค์กรรวมทั้งกรมที่ดินจึงต้องมีการกำหนดนโยบายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามจุดประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ สำหรับนโยบายที่จะให้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อันมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นกระบวนการหนึ่งในหลายกระบวนการในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน โดยมีสาระสำคัญของนโยบายที่กำหนดให้ กรมที่ดินนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไปใช้อย่างชัดเจน และเพื่อให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลทุกข้อ

การวิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดการอบรมบุคลากรและปลูกฝังให้บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสูงสุด โดยให้เป็นนโยบายกรมที่ดินอันมีอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกรมที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกอบ

กับข้อ 2 (1) (4) ข้อ 17 (1) (2) ข้อ 21 (1) (2) (4) ข้อ 22 (1) ข้อ 24 (1) (2) (3) และข้อ 25 (1) และ (2) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 เป็นผู้ลงนามออกนโยบายปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้สอดคล้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ที่กำหนดว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ หน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

2) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย

เพื่อให้มีการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน การวิจัยจึงเสนอแนะให้มีการจัดทำกฎหมายลำดับรอง เป็นระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้กำหนดการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในด้านต่าง ๆ ซึ่งการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เป็นอำนาจและหน้าที่ด้านหนึ่งของการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินอีกหลาย ๆ ด้าน โดยอธิบดีกรมที่ดินอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกอบข้อ 2 (1) (4) ข้อ 17 (1) (2) ข้อ 21 (1) (2) (4) ข้อ 22 (1) ข้อ 24 (1) (2) (3) และข้อ 25 (1) และ (2) ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557 ดังนั้น การมีระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นกรณีที่มีความสำคัญ และหากจะจัดทำระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การวิจัยนี้จึงเสนอแนะให้อธิบดีกรมที่ดิน จัดทำเป็นระเบียบกรมที่ดิน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

หลักนิติธรรม 6 ข้อ

ข้อ 1 ในการดำเนินการตามมาตรา 27 ตรี มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตรี มาตรา 59 มาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือ

แสดงสิทธิในที่ดิน และตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด (ตามหลักนิติธรรม ข้อ 1 กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน)

ข้อ 2 ในการพิจารณาดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามที่ผู้ขอได้ยื่นคำขอหรือความประสงค์ในการรังวัดเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ทั้งกฎหมายของกรมที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบด้วยความเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ (ตามหลักนิติธรรม ข้อ 2 กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไปโดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ)

ข้อ 3 ในกรณีที่ปรากฏว่าภายหลังจากการแจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดิน ได้มีกฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด มีผลกระทบต่อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ของเจ้าของผู้ถือสิทธิในที่ดินในทางที่เป็นโทษ ให้ถือว่าการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวมีผลชอบด้วยกฎหมายแล้ว เฉพาะกรณีที่ผู้ขอเป็นผู้สุจริต (ตามหลักนิติธรรม ข้อ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้)

ข้อ 4 ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าพนักงานตามมาตรา 57 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จำต้องตระหนักถึงหลักความได้สัดส่วนและตระหนักถึงความคุ้มครองระหว่างการรับรองสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการคุ้มครองรักษาที่ดินของรัฐ ซึ่งสงวนรักษาเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ด้วยความรอบคอบและเป็นไปตามกฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด (ตามหลักนิติธรรม ข้อ 4 กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน)

ข้อ 5 การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยไม่อาจบัญญัติยกเว้นความผิดใด ๆ อันเกิดมาจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ (ตามหลักนิติธรรม ข้อ 5 กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า)

ข้อ 6 ระเบียบของกรมที่ดินเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเมือง เศรษฐกิจ สังคม ทุก ๆ 5 ปี หากครบ 5 ปีแล้ว ไม่มีการพิจารณาว่าสมควรแก้ไขหรือไม่ ให้ถือว่าระเบียบฉบับนั้นสิ้นผลใช้บังคับ โดยในการตรา ปรับปรุง แก้ไข หากเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรา ปรับปรุง แก้ไข บทบัญญัติในเรื่องนั้นด้วย

(ตามหลักนิติธรรม ข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม)

หลักธรรมาภิบาล 6 ข้อ

ข้อ 1 การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ จำต้องดำเนินการตามที่กฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการกำหนด (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักนิติธรรม)

ข้อ 2 การปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ จำต้องตระหนักถึงความถูกต้องดีงาม มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และต้องส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนมีความรู้ ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 1 หลักคุณธรรม)

ข้อ 3 ในกรณีที่ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียขอตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องพร้อมให้ประชาชนตรวจสอบการทำงานทุกเมื่อ หากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียจะโต้แย้งให้ทำเป็นหนังสือ พร้อมทั้งแสดงเหตุผล เพื่อให้เจ้าพนักงานที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสาขา หรือผู้อำนวยการศูนย์อำนาจการเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพิจารณา โดยการพิจารณาดังกล่าวมีกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับหนังสือโต้แย้งดังกล่าว (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 3 หลักความโปร่งใส)

ข้อ 4 ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ความรู้ความเข้าใจ ในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับงานทะเบียนที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน และรับฟังปัญหาที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ของกรมที่ดิน เพื่อที่จะได้นำข้อเท็จจริงและข้อคิดเห็นของประชาชนนำเสนอต่อกรมที่ดินเพื่อพิจารณา ตรา ปรับปรุง แก้ไข บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการลงพื้นที่ เพื่อรับฟังประชาชนปีละไม่น้อยกว่า 2 ครั้ง (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 4 หลักการมีส่วนร่วม)

ข้อ 5 ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ต้องพึงตระหนักถึงผลดีผลเสียจากการ ปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งหากพบความผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการปฏิบัติ หน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการนั้นจำต้องรับผิดชอบด้วยตนเองทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 5 หลักความรับผิดชอบ)

ข้อ 6 ในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เจ้าหน้าที่จำต้องตระหนักถึง ความคุ้มค่าในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดในเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยความรอบคอบ และเป็นไปตามกฎหมาย กฎ กฏกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ทางราชการ กำหนด (ตามหลักธรรมาภิบาล ข้อ 6 หลักความคุ้มค่า)