

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐที่สมบูรณ์หรือรัฐที่เป็นเอกราชนั้นจะต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบที่สำคัญอยู่ 4 ประการเป็นอย่างน้อย คือ ประชากร ดินแดน รัฐบาล และอำนาจอธิปไตย¹ ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐทุกรัฐจะต้องประกอบด้วยประชากรอาศัยอยู่จึงจะเป็นรัฐ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐใดที่ไม่มีดินแดนที่มีอาณาเขตแน่นอน² ก็มิอาจถือว่าเป็นรัฐได้ สำหรับประเทศไทยนั้นมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 การปกครองประเทศจึงอยู่ภายใต้กฎหมายเพราะประเทศไทยเป็นนิติรัฐประเทศหนึ่งที่ปกครองโดยมีกฎหมายกำหนดเป็นกฎเกณฑ์หรือกติกาเพื่อให้การใช้อำนาจอธิปไตยและการปฏิบัติตามภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การเป็นประเทศนั้นมีองค์ประกอบสำคัญคือมีประชาชน และมีดินแดน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้ประโยชน์ในขณะเดียวกันก็เพื่อให้ประชาชนของประเทศได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำมาหากิน ซึ่งหากพิจารณาในอดีตที่จำนวนประชากรของประเทศมีไม่มากจะไม่พบปัญหาข้อจำกัดด้านพื้นที่เพียงประเทศยังมีที่ดินเพียงพอ และความที่ประเทศไทยเป็นนิติรัฐ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์พื้นที่ดินจึงต้องมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ซึ่งแยกประเภทที่ดินออกได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยมีกฎหมายกำหนดให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อแสดงความเป็นเจ้าของที่ดิน และสิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดิน ภายใต้องค์กรภาครัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการด้านหนังสือแสดงสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในส่วนของเอกชน ซึ่งก็คือ กรรมที่ดิน ทั้งนี้ รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ป่า ที่เขา ที่สาธารณประโยชน์ ฯลฯ แม้จะไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลของกรรมที่ดิน และในด้านการทะเบียนที่แสดงสิทธิยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของกรรมที่ดินเช่นกัน

¹ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญชน. หน้า 55.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำแนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการทะเบียนที่ดินมาบัญญัติเพื่อเป็นกฎหมายที่แน่ชัดที่ใช้บังคับ โดยทำเทียมกันในราชอาณาจักรไทย นั้น เริ่มมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวมหาราช (รัชกาลที่ 5) และได้มีวิวัฒนาการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเรื่อยมา โดยมีกฎหมายรองรับ คือ ทรงประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) และอีกหลายฉบับ และต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยมีหลักการและเหตุผลของการมีประมวลกฎหมายที่ดิน คือ ในขณะนั้นราชอาณาจักรไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่มีความรัดกุมและเหมาะสม ซึ่งบรรดากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่ใช้อยู่แยกเป็นหลายฉบับ ไม่สะดวกแก่การนำออกใช้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ทั้งไม่สะดวกต่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ของเอกชน ทำให้เกิดข้อพิพาทและความยุ่งยาก ซึ่งปรากฏตามเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดินว่า “ในขณะนี้ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดิน โดยกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน”

จากการที่ปัจจุบันการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างรวดเร็ว และจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น ความต้องการในด้านต่าง ๆ ย่อมมีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในทรัพยากรที่มีจำกัดอย่างที่ดิน ทั้งเพื่อปลูกสร้างที่อยู่อาศัยและทำมาหากิน จนต่อมาเกิดปัญหาความไม่สมดุลระหว่างที่ดินกับจำนวนประชากร ทำให้เกิดปัญหาการแย่งการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ส่งผลให้ประชาชนเข้าไปบุกรุกแผ้วถาง ทำลายป่า ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ รวมถึงการที่มีนายทุนหรือผู้มีอิทธิพลได้จ้างวานให้ประชาชนเข้าไปบุกรุกทำลายป่า จับจองที่ดินและเปลี่ยนมือเพื่อนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการต่าง ๆ เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ กรมทางหลวง กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เป็นต้น ส่งผลต่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐและหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้นจึงเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมที่ดินในการพิจารณาคำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชนนั้นมีจำนวนมากนับจากอดีตถึงปัจจุบัน รวมทั้งสิ้น 7,737 แปลง

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลจึงได้ตระหนักและให้ความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่เกาะ ที่ภูเขา ที่ชายทะเล หรือที่สงวนหวงห้าม เป็นต้น รวมถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนหรือออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งในกระบวนการต่าง ๆ ได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นปัญหาระดับประเทศที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ราชอาณาจักรไทยถือว่าเป็นประเทศเสรีประชาธิปไตยที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายแม่บทหลักที่ใช้สำหรับการบริหารปกครองประเทศและในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายที่รับรองหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน³ ให้เกิดความเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย โดยที่กฎหมายดังกล่าวนี้ได้กำหนดให้มีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) 3 ประการ กล่าวคือ อำนาจบริหาร (Executive Power) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) และอำนาจตุลาการ (Judicial Power) ซึ่งถือได้ว่าเป็นของปวงชนชาวไทยทุกคนและพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยใช้อำนาจผ่านทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์กรตุลาการตามลำดับ ฉะนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งสามองค์กรดังกล่าว รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลโดยเคร่งครัด⁴ โดยที่องค์กรทั้งหลายเหล่านี้จะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ได้วางขอบเขตการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น โดยบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่เป็นกรอบหรือขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันนำไปสู่เป้าหมายสูงสุดของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี การที่มีบทบัญญัติที่กำหนดขอบเขตและอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างเคร่งครัด เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามขอบเขตอำนาจที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนด ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีความรับผิดชอบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชน จึงจะเกิดผลดีแก่ทางราชการและประชาชนของรัฐนั้นในเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

เมื่อพิจารณาจากหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเป็นหลักสากลที่ประเทศเสรีประชาธิปไตยต่างยอมรับและนำไปใช้บังคับภายในรัฐ แต่หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมักจะปรากฏเป็นรูปธรรม เมื่อบุคคลภายในรัฐนั้นได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกำหนดขอบเขตไว้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย⁵ ซึ่งบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีฐานะเป็นหลักประกันความเป็นธรรมของประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่า

³ อติเทพ อุยยะพัฒน์. (2558). *การปฏิวัติ รัฐประหาร กับอำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญและออกกฎหมายของคณะปฏิวัติ รัฐประหาร และรูปแบบและกระบวนการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญในประเทศไทย*. รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 13 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม”. กรุงเทพฯ: พี. เพรส. หน้า 456.

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. มาตรา 3 วรรคสอง.

⁵ ศักดิ์ณรงค์ แสงสง่าพงศ์. (2557). *การใช้หลักนิติธรรมในการแก้ไขปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน*. หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ”. กรุงเทพฯ: พี. เพรส. หน้า 318.

หลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดที่วางระบบกฎหมายของนานาอารยประเทศที่ให้ความสำคัญในหลักความเป็นธรรมและความยุติธรรม และมีหลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความเป็นธรรม มีความโปร่งใส และให้ประชาชนมีส่วนร่วม นอกจากนี้ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้ถูกบัญญัติไว้โดยมีความมุ่งหมายให้เกิดการนำกฎหมายไปใช้อย่างเสมอภาค โดยไม่เลือกปฏิบัติในทุกระดับชั้น และไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน เช่นเดียวกันในเรื่องหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลย่อมหมายถึงกระบวนการทางอำนาจพื้นฐาน ทั้งอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเป็นพื้นฐานด้วย ทั้งนี้เพื่อก่อให้สังคมเกิดความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ (Constitutional) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและกฎหมายลำดับรองถัดไปกำหนด ซึ่งกำหนดบริบทต่าง ๆ ไว้อย่างชัดเจนโดยกฎหมายดังกล่าวไว้ก่อนแล้ว

สำหรับในกรณีของการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการปฏิบัติราชการทางปกครอง หมายถึง การนำเอาหลักการบังคับใช้กฎหมายภายในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่ต้องยึดถือกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนที่เป็นหลักในการปฏิบัติราชการ จนถึงการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and Balance) ของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองแต่ละกรณี ซึ่งได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะสำหรับแต่ละเรื่อง ๆ ไป ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง กล่าวคือ หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย กระทำการใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเรียกอีกนัยหนึ่งว่า “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” และข้อพิจารณาบางประการ (ข้อยกเว้น) เกี่ยวกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง⁶ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) รวมถึงการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองล้วนต้องชอบด้วยกฎหมายเสมอ (The Principle of Legality of Administrative Act หรือ Principle de Légalité des Administratifs หรือ Gesetzmäßigkeit der Verwaltung)⁷ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายในฝ่ายบริหารหรือองค์กรฝ่ายปกครองนั้นก็มีกฎหมายแม่บทหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ปรับปรุงฉบับที่ 7) พ.ศ. 2551 นั้น ซึ่งถือได้ว่าเป็นหัวใจหลักของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ “การบริหารราชการแผ่นดินนั้นต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน” ซึ่งเป็นหลักการสำคัญที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมที่ได้

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 19-24.

⁷ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง* พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13.

กำหนดหลักประกันขั้นต่ำเอาไว้ในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานราชการที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนเอาไว้อย่างชัดเจน โดยทั้งราชการส่วนกลางที่ยึดหลักการรวมอำนาจ (Centralization) ราชการส่วนภูมิภาคที่ยึดหลักการแบ่งอำนาจปกครอง (Concentration) และราชการส่วนท้องถิ่นที่ยึดหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)⁸ ซึ่งต้องถือปฏิบัติโดยตรงอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายมหาชนในฝ่ายปกครองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ถือเป็นเครื่องมือให้หน่วยงานในฝ่ายปกครองเหล่านั้นดำเนินงานไปได้โดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ ประชาชน (มหาชน) และเอกชนที่อยู่ภายในรัฐก็เพื่อให้การใช้อำนาจหรือการกระทำอื่นใดของฝ่ายปกครองดังกล่าวนั้นตกอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายมหาชนที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตามหลักนิติธรรมในทางปกครองอันมีกฎหมายมหาชนกำกับบังคับไว้ย่อมอาจมีปัญหาคิดขึ้น กล่าวคือ อาจเกิดปัญหาที่ไม่ได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรม หรือการนำกฎหมายไปบังคับใช้ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งมักถูกเรียกร้อยอยู่เสมอโดยภาคประชาชนจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของกฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎและคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง ซึ่งยังไม่สามารถตอบสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมที่ได้กำหนดวางหลักเกณฑ์เอาไว้ได้เท่าที่ควรกฎหมายจึงบัญญัติให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการตรวจสอบความชอบและไม่ชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองดังกล่าวได้ ซึ่งต้องมีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว

ดังนั้น ในเรื่องของการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายตุลาการ แม้จะเป็นเพียงการควบคุมแบบแก้ไข⁹ อันเป็นการตรวจสอบภายหลังจากที่ได้มีการกระทำทางปกครองไปแล้ว อาทิเช่น การออกคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น แต่ก็ย่อมเป็นวิถีทางเลือกหนึ่งที่เป็นบทพิสูจน์ความมีอยู่จริงของกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมกับการกระทำทางปกครองโดยฝ่ายตุลาการได้ซึ่งฝ่ายตุลาการย่อมมีเครื่องมือที่สำคัญยิ่ง นั่นก็คือ กฎหมายภายในเฉพาะของฝ่ายตุลาการเอง หรือกฎหมายปฏิบัติราชการเฉพาะเรื่องของแต่ละหน่วยงานภายในฝ่ายปกครอง และตลอดจนกฎหมายมหาชนทุกฉบับที่เกี่ยวข้องประกอบกัน โดยกฎหมายเหล่านี้ถูกออกแบบมาให้สอดคล้องและถูกกำกับให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมอยู่ก่อนแล้วเพื่อนำมาบังคับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยเป็นการควบคุมมิให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำ

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 (ปรับปรุงฉบับที่ 7) พ.ศ. 2551. มาตรา 4.

⁹ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 477.

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยฝ่าฝืนหรือขัดแย้งกับหลักนิติธรรม อันจะเป็นเหตุให้มีผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายตุลาการย่อมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำดังกล่าวเสียทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันไม่ให้ขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเป็นหลักสำคัญของหลักนิติธรรม หรือการควบคุมตามหลักแห่งความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งหากว่าเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการพิจารณามีมติเพื่อออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎไปโดยมีส่วนได้เสียหรือไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเป็นกลางคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกมานั้นก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อมีการนำมาฟ้องขึ้นเป็นคดีต่อศาล เป็นเหตุให้ศาลอาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกเพิกถอนไปเสียได้เช่นกัน หลักแห่งความเป็นกลางจึงเป็นหลักทฤษฎีพื้นฐานตามสำนักกฎหมายธรรมชาติที่มีแนวความคิดว่าสิทธินั้นมีอยู่แล้วตามธรรมชาติ เป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีมาแล้วตั้งแต่กำเนิด ซึ่งหากฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่เป็นธรรมก็ย่อมไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมไปด้วย

สำหรับกรมที่ดินนั้นมีประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบของกรมที่ดิน อันเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งกรมที่ดินได้บังคับใช้ในกรณีเกี่ยวข้องกับเรื่องของการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 27 ตี มาตรา 58 มาตรา 58 ทวิ มาตรา 58 ตี และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการสอบสวนและการพิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน โดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย พ.ศ. 2553 ซึ่งหากผู้มีอำนาจตามมาตรา 61 ดังกล่าวได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามที่บัญญัติไว้ทุกประการก็ย่อมไม่เป็นเหตุให้การกระทำเพิกถอนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งปัญหาการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ผ่านมาของกรมที่ดินเป็นการสะท้อนถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของกรมที่ดินที่อาจกระทำการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในหลายพื้นที่ถูกเพิกถอน ซึ่งปัญหาข้อพิพาทในเรื่องหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็มีได้ลดน้อยลงไปและในทางตรงกันข้ามกลับมีการแก้ไขปัญหากับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยมีได้ใช้หลักกฎหมาย

หากแต่ใช้หลักรัฐศาสตร์เข้ามาแก้ปัญหา ส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิด ไม่เชื่อถือในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม¹⁰

ปัญหาที่เกิดขึ้นกับกรมที่ดินจนกระทั่งเป็นคดีฟ้องร้องยังศาลปกครองนั้นส่วนใหญ่จะมีสาเหตุจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะทำการศึกษาและวิจัยโดยการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาวิเคราะห์คดีปกครองที่มีการร้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองด้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพื่อชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่สมควรจะยึดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการปฏิบัติหน้าที่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาและวิจัยหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์การนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์คดีปกครองเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน
4. เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับใช้หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เกิดผลกระทบต่อผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นธรรมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อมีการฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลปกครอง เพื่อเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจึงเป็นปัญหาของการออกคำสั่ง

¹⁰ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2557). *ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้รัฐธรรมนูญ*. หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 12. กรุงเทพฯ: พี. เพรส. หน้า 317-318.

ที่ไม่ชอบ การนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวปฏิบัติสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินย่อมทำให้การฟ้องร้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองลดน้อยลงไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้กำหนดขอบเขตการศึกษาโดยการวิเคราะห์คดีปกครองระหว่างผู้มีสิทธิครอบครองและผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน กับกรมที่ดิน จำนวน 5 คดี โดยกำหนดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการวิเคราะห์

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ โดยศึกษา แนวคิด ทฤษฎี วิชาการ ความหมาย ความสำคัญ และองค์ประกอบของหลักนิติธรรม และ ธรรมาภิบาล การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบจนถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งการศึกษาใช้วิธีการวิเคราะห์คดีปกครองจำนวน 5 คดี เพื่อชี้ถึงการนำเอาองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครอง เพื่อวางแนวทางการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เพื่อลดการถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่จะเป็นประโยชน์ต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน
2. ทำให้เกิดการพัฒนาลักษณะในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ ของกรมที่ดิน เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล
3. ประชาชนมีความเข้าใจในกระบวนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและกระบวนการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ ของกรมที่ดิน