

ผลงานที่เป็นผลการดำเนินงานที่ผ่านมา

๑. ชื่อผลงาน ขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
๒. ระยะเวลาที่ดำเนินการ ระหว่างวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๑ - ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑
๓. ความรู้ทางวิชาการหรือแนวความคิดที่ใช้ในการดำเนินการ

ผู้เสนอผลงานได้ใช้หลักกฎหมายว่าด้วยการตีความกฎหมายมาปรับใช้กับผลงานครั้งนี้ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่า การค้นหาหรืออธิบายความหมายของถ้อยคำใดๆ ที่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย ต้องอาศัยการใช้เหตุผลตามหลักตรรกวิทยาและสามัญสำนึกให้มีความหมายที่ชัดเจนขึ้น เพื่อที่จะนำกฎหมายนั้นไปใช้บังคับแก่กรณีที่มีปัญหาได้ถูกต้องและเป็นธรรม ทั้งนี้หลักการตีความกฎหมายมี ๒ ลักษณะกล่าวคือ การตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษร และการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ได้นำหลักดังกล่าวมาวินิจฉัยประเด็นพิพาทที่เกิดขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๐

๔. สรุปสาระและขั้นตอนการดำเนินการ

๔.๑ กรมที่ดินได้เสนอเรื่องขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ห้วยมะนาว” เนื้อที่ประมาณ ๑๙ ไร่ ๑ งาน ๔๗.๓ ตารางวา หมู่ที่ ๕ ตำบลบ้านส้อง อำเภอเวียงสระ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เพื่อใช้ก่อสร้างอาคารที่ทำการศาลจังหวัดเวียงสระและบ้านพักข้าราชการฝ่ายตุลาการ เพื่อนำเรียน รมว.มท.พิจารณาอนุมัติ โดยกรมที่ดินหักทวงว่า “สำนักงานศาลยุติธรรมมีใช้ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน” เนื่องจากขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และพิจารณาความเหมาะสมของการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละแปลง ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์ในการบริหารงานแบบบูรณาการในจังหวัดจึงสามารถขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและขอใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้โดยให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยมีเงื่อนไขให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นผู้ขอถอนสภาพ และให้ความร่วมมือในการดำเนินการโดยใช้งบประมาณของสำนักงานศาลยุติธรรม

๔.๒ เมื่อผู้เสนอผลงานได้รับเรื่องและตรวจสอบข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาของเรื่องนี้แล้ว เห็นว่ากรณีนี้ผู้ขอใช้ประโยชน์และผู้ขออนุญาตต่างหน่วยงานกันและไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อนการตีความกฎหมายของกรมที่ดินในกรณีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับหลักการและเหตุผลทางกฎหมาย ดังนี้

๔.๒.๑ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑ นิยามคำว่า “ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น แต่ประมวลกฎหมายที่ดินไม่มีบทนิยามความหมายของคำว่า หน่วยราชการ , ราชการส่วนกลาง, ราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ประกอบกับ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ คำว่า “ราชการ” หมายถึงการงานของรัฐบาลหรือของพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนคำว่า “ส่วนกลาง” หมายถึงส่วนเมืองหลวง , ศูนย์กลาง

๔.๒.๒ ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ.๒๕๔๓ ระบุเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ กล่าวคือ “โดยที่มาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระโดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา และให้สำนักงานศาลยุติธรรมมีอิสระในการบริหารงานบุคคล

การงบประมาณและการดำเนินการอื่น” ประกอบความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๕๑๘/๒๕๔๕ เรื่องความเป็นอิสระทางการเงิน การคลังขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และได้วินิจฉัยว่าองค์กรอิสระทั้งปวงมีฐานะเป็น “ส่วนราชการ” ตามความหมายของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

ด้วยเหตุดังกล่าวผู้เสนอผลงานได้พิจารณาและให้ความเห็นทางกฎหมายว่า สำนักงานศาลยุติธรรมจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และเมื่อแปลความตามนัยเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว ย่อมถือได้ว่าสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นส่วนราชการแห่งหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายซึ่งเป็นการตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเมื่อพิจารณาประกอบกับคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา ย่อมเห็นได้ว่าความเป็นอิสระของสำนักงานศาลยุติธรรมจำกัดไว้เฉพาะในเรื่องหน่วยงานธุรการ ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นๆ อย่างอิสระ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นนั้นเพียงเพื่อมิให้รัฐใช้กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นเครื่องมือ ทำให้ศาลยุติธรรมขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานข้างต้นเท่านั้น มิได้ขยายความไปถึงขนาดว่าสำนักงานศาลยุติธรรมมีสภาพตามกฎหมายแตกต่างไปจากความหมายของหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือแตกต่างจากส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งผู้เสนอผลงานได้ใช้หลักการตีความตามความมุ่งหมายของกฎหมาย กล่าวคือเป็นการตีความโดยพิจารณาจากเหตุผลที่อยู่เบื้องหลังบทกฎหมายนั้น ๆ

๔.๓ ผู้เสนอผลงานได้เสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ และนำเสนอต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งขณะนั้น นายสุธี มากบุญ ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวและเห็นชอบให้นำเข้าหารือคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ ตามที่ผู้ขอรับการประเมินเสนอ และคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายคณะที่ ๑ และคณะที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า สำนักงานศาลยุติธรรม เมื่อไม่มีหน่วยงานในสังกัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น จึงถือว่าเป็นราชการส่วนกลาง ตามความเห็นของผู้เสนอผลงาน

๕. ผลสำเร็จของงาน (เชิงปริมาณ / คุณภาพ)

เป็นผลสำเร็จเชิงคุณภาพ เนื่องจากผู้เสนอผลงานได้ใช้ความพยายามศึกษาหลักกฎหมายเพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี ทั้งนี้การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความเข้าใจหลักกฎหมายทั้งหลักกฎหมายประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะในเรื่องนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และศึกษานิติวิธีการตีความกฎหมายตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา อีกทั้งการออกหนังสือหรือข้อสั่งการให้กระทำการใด ของหน่วยงานทางปกครองต้องมีกฎหมายให้อำนาจเพื่อประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายฯ และได้เห็นชอบตามที่ผู้เสนอผลงานเสนอ

๖. การนำไปใช้ประโยชน์

ความเห็นทางกฎหมายของผู้เสนอผลงานได้รับการเผยแพร่เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติแก่ส่วนราชการและบุคคลทั่วไป

๗. ความยุ่งยากในการดำเนินการ / ปัญหา / อุปสรรค

ผู้เสนอผลงานได้ใช้ความพยายามศึกษาหลักกฎหมายประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหลักการตีความกฎหมาย เพื่อเสริมสร้างแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดี

๘. ข้อเสนอแนะ

การปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องมีความเข้าใจหลักกฎหมาย และนำมาใช้ในการวางแนวทางการปฏิบัติราชการให้อยู่ในบรรทัดฐานที่ดีชอบด้วยกฎหมาย เพื่อประโยชน์ต่อราชการอย่างแท้จริง ปราศจากความเคลือบแคลงสงสัยในหนังสือข้อสั่งการนั้น ดังนั้นผู้เสนอผลงานเห็นควรให้จัดทำคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติในการใช้ และตีความกฎหมาย

