

บันทึก

เรื่อง การแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการ
ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๒/๒๒๗๑๑ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ในปัจจุบันรัฐบาลได้มีมาตรการชะลอการเพิ่มอัตรากำลังข้าราชการในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ – ๒๕๓๖ ซึ่งมีผลกระทบต่อกรมที่ดินในด้านอัตรากำลังโดยเฉพาะอย่างยิ่งช่างรังวัด เนื่องจากขณะนี้ปริมาณงานรังวัดเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนช่างรังวัดที่มีอยู่ ทำให้มีงานรังวัดค้างมาก สำนักงานที่ดินบางแห่งมีระยะเวลาดำรงรักษานานถึง ๔ ปี ซึ่งสภาพการณ์เช่นนี้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ กรมที่ดินจึงได้พิจารณาหาแนวทางและวิธีการแก้ไขโดยในระยะสั้นได้จัดทำโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดในสำนักงานที่ดินขึ้นและจะแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๕ แต่ในเรื่องนี้มีความเห็นเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการแต่งตั้งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาประกอบกับความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่”^๒ ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้ถ้อยคำว่า “...และ พนักงานอื่น ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง...” แล้ว รัฐมนตรีจึงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เฉพาะจากผู้เป็นข้าราชการและเป็นพนักงานอยู่แล้วตามกฎหมายอื่น เช่น พนักงานของการเคหะแห่งชาติ กรมทางหลวง และกรมชลประทาน เท่านั้น

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่จากบุคคลซึ่งมิใช่

^๑ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๓๕

มาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าพนักงานที่ดินและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และประมวลกฎหมายที่ดิน

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

^๒ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้าราชการได้ เช่น ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว เป็นต้นเนื่องจากตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมที่ดินได้จัดทำโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดในสำนักงานที่ดินขึ้น และโครงการดังกล่าวได้รับอนุมัติจากกระทรวงการคลังแล้ว และกรมที่ดินก็ได้มีคำสั่งแต่งตั้งลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนตามโครงการดังกล่าวเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งช่างรังวัดตั้งแต่สิ้นปีงบประมาณ ๒๕๓๔ เป็นต้นมาแต่ขณะนี้เกิดสงสัยว่าการที่ดำเนินมามีความถูกต้องตามกฎหมายที่จะปฏิบัติต่อไปได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า บุคคลซึ่งอยู่ในความหมายของคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือเป็นเจ้าพนักงานซึ่งบทบัญญัติต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายนี้กำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแล้วประเภทหนึ่ง กับ “พนักงานอื่น” ซึ่งรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้อีกประเภทหนึ่ง สำหรับกรณีของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีจะพิจารณาแต่งตั้งตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้โดยเจาะจงว่า รัฐมนตรีจะต้องพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งเป็น “พนักงาน” อยู่แล้วเท่านั้น ซึ่ง “พนักงาน” นี้ย่อมได้แก่บุคลากรของรัฐตามพันธะในกฎหมายหรือสัญญาทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งการได้อยู่ในตำแหน่งและได้รับประโยชน์ตอบแทนอยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของรัฐโดยตรง เมื่อการได้รับประโยชน์หรือสูญเสียประโยชน์อยู่ในอำนาจการตัดสินใจของรัฐ บุคคลเหล่านี้จึงมีความซื่อตรงต่อรัฐมากกว่าเอกชนธรรมดาทั่วไป แต่เดิมบุคลากรของรัฐมีแต่ข้าราชการ แต่ในขณะนี้ระบบบุคลากรของรัฐมีการขยายตัวซับซ้อนมากขึ้น โดยเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือลูกจ้างของรัฐก็มี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ตาม แม้ว่าจะระบบสิทธิประโยชน์และการลงโทษอันส่งผลต่อความซื่อตรงต่อรัฐจะแตกต่างกันบ้างระหว่างข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ลูกจ้างประจำของทางราชการ และลูกจ้างชั่วคราวของทางราชการก็ตาม แต่มันก็เป็น “พนักงาน” เหมือนกัน ส่วนการจะแต่งตั้งให้บุคลากรประเภทใดมีหน้าที่เช่นใดและสมควรไว้วางใจได้เพียงใด ย่อมต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับระดับและลักษณะของงานที่จะให้รับผิดชอบ และผู้แต่งตั้งจะต้องรับผิดชอบต่อหากเกิดผลเสียขึ้นดังนั้น เมื่อโครงการจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายเดือนช่วยงานรังวัดได้เสนอขึ้นโดยกรมที่ดิน และได้รับการกลั่นกรองจากระดับสูงจนได้รับอนุมัติและได้รับงบประมาณจัดจ้างไปแล้วเช่นนี้ บุคคลซึ่งจัดจ้างไว้เป็นลูกจ้างชั่วคราวตามโครงการนั้นจึงมีฐานะเป็น “พนักงาน” แล้ว การที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะแต่งตั้งให้

พนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างชั่วคราวดังกล่าวเป็น “พนักงานเจ้าหน้าที่” เพื่อปฏิบัติการร้งวัดตาม
ประมวลกฎหมายที่ดินจึงเป็นการที่อาจกระทำได้ตามกฎหมาย

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

รองเลขาธิการ ฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๓๕