

## หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

### The Rule Of Law And The Good Governance In Issuance Land Rights Document And Derogation Of Land Rights Document

กมลยศ พันธุมาศโกมล\*

KamolYot phanammaskomol\*

สุนีย์ มัลลิกะมาลย์\*

Sunee Mullikamal

มหาวิทยาลัยศรีปทุม\*

Sriprathum university\*

#### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและวิเคราะห์คดีปกครองจากผลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล โดยการวิจัยนี้ใช้วิธีวิจัยเอกสาร การวิจัยพบว่าหลักนิติธรรมมี 6 ข้อ และหลักธรรมาภิบาลมี 6 ข้อ ซึ่งคดีปกครองที่วิเคราะห์ 5 คดี มีการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพียงบางข้อ การวิจัยเสนอแนะ ให้กรมที่ดินจัดทำเป็นนโยบายให้นำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และจัดทำกฎที่เป็นข้อบังคับว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในด้านต่าง ๆ

**คำสำคัญ:** การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน, การเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน,หลักนิติธรรม,หลักธรรมาภิบาล, คดีปกครอง

## Abstract

This thesis has objectives to study and analyze the administrative cases from the result of duty performance of officers, Department of Land in issuing land rights document and derogating of land rights document, according to the rule of law and the good governance. This research used documentary research. From the research, it was found that the rule of law contained 6 clauses and the good governance contained 6 clauses. Administration cases that were analyzed contained 5 cases. Officials used authority and duty in issuing administration order of officials, Department of Land to comply with the rule of law and the good governance only in some clauses.

The researcher recommends that the Department of Land shall make policy by using the rule of law and the good governance in performing duty of officials, Department of Land in issuing land rights document and derogating of land rights document and making rules which are regulations on using the rule of law and the good governance in determining of using authority and duty of officials, Department of Land in several aspects.

**Keyword:** Issuance Land Rights Document, Derogation Of Land Rights Document, The Rule Of Law, Good Governance, Administrative Cases

## บทนำ

ในปัจจุบันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและเอกชนมีจำนวนมาก ซึ่งนับจากอดีตถึงปัจจุบันปรากฏว่ากรมที่ดินได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ทั้งที่เป็นโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก.) รวมทั้งสิ้น 7,737 แปลง (ข้อมูลสำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน เมื่อวันที่ 4 มกราคม 2561) จึงเห็นได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งสิทธิในทรัพย์สินของประชาชนได้ถูกรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2561 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของ

ปวงชนชาวไทย มาตรา 37 ที่กำหนดว่า “ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” เมื่อปรากฏว่าประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง กำหนดว่า “เมื่อความปรากฏว่าได้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์... ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือผู้ตรวจราชการกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้” แม้จะมีบทบัญญัติที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินดำเนินการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้โดยมีสาเหตุการเพิกถอนมาจากการออกหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองอีกรูปแบบหนึ่งที่อยู่ในขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดพลาดคลาดเคลื่อน แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการคุ้มครองที่ดินของรัฐและรับรองสิทธิในที่ดินให้แก่ประชาชนผู้ถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดิน และการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิในที่ดินของประชาชน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินเป็นผู้ดำเนินการ แต่ที่เป็นปัญหาก็คือการใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวถือว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งหากไม่ชอบแล้ว ย่อมเป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะดำเนินการนำคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยกรมที่ดินนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อจะได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบนั้นต่อไป ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองของกรมที่ดินที่ประชาชนนำมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองเป็นจำนวนมากหลายคดี ซึ่งนำ

จะสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของกรมที่ดินขาดหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษาและวิจัยหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ที่จะนำไปใช้ในการวิเคราะห์การนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์คดีปกครองเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

2.4 เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอแนะในการปรับใช้หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้เกิดผลกระทบต่อผู้ครอบครองหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน รวมทั้งบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องให้เป็นธรรมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะให้มากที่สุด

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ถูกเพิกถอนโดยการฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นเป็นการออกคำสั่งทางปกครองจึงให้ศาลปกครองเป็นฝ่ายวินิจฉัยถึงความไม่ชอบในการออกคำสั่งทางปกครองนั้น และเหตุที่นำไปสู่การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบนั้น เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งทางปกครองที่ขาดหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล การวิจัยนี้จึงมีแนวคิดที่จะนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่เจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่จะใช้เป็นข้อกำหนดในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพื่อป้องกันมิให้ถูกเพิกถอนโดยศาลปกครอง ซึ่งเหตุผลที่จะนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินนั้น เกิดจากการวิเคราะห์คดีปกครองจำนวน 5 คดี

## วิธีดำเนินการวิจัย

### 1. แบบแผนการวิจัย

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิจัยเอกสารจากตำรา บทความ รวมทั้งข้อมูลที่รวบรวมได้จากอินเทอร์เน็ต และเอกสารต่าง ๆ ทั้งภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ โดยศึกษา แนวคิด ทฤษฎี วิวัฒนาการ ความหมาย ความสำคัญ และองค์ประกอบของหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาลในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบ จนเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งการศึกษา

ใช้วิธีการวิเคราะห์คดีปกครองจำนวน 5 คดีเพื่อชี้ถึงการนำเอาองค์ประกอบของหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อวางแนวทางการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพื่อลดการถูกฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลปกครอง

การวิจัยนี้ใช้วิธีการวิเคราะห์คดีปกครองที่ฟ้องเพิกถอนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินจากการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบ จำนวน 5 คดีโดยวิเคราะห์ข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในแต่ละองค์ประกอบมาวิเคราะห์

## สรุปผลการวิจัย

ผลของการวิจัยสรุป หลักนิติธรรม มีองค์ประกอบ 6 ข้อ คือ 1) กฎหมายต้องกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ชัดเจน 2) กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไปกับบุคคลทั่วไป โดยเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ 3) กฎหมายต้องไม่มีผลบังคับใช้ย้อนหลังในลักษณะที่เป็นโทษ หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ 4) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดหรือแย้งต่อหลักแห่งความได้สัดส่วน 5) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้า และ 6) กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้ เพื่อให้ทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมเมื่อนำหลักนิติธรรมมาวิเคราะห์

คดีปกครอง 5 คดี สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม 5 ข้อ คือ ข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 3 ข้อ 4 และข้อ 5 และไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมข้อ 6

หลักธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ข้อ คือ 1) หลักนิติธรรม 2) หลักคุณธรรม 3) หลักความโปร่งใส 4) หลักการมีส่วนร่วม 5) หลักความรับผิดชอบ และ 6) หลักความคุ้มค่า การวิเคราะห์คดี 5 คดี สรุปว่า เจ้าหน้าที่กรมที่ดินปฏิบัติหน้าที่เป็นไปในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามหลักธรรมาภิบาล 5 ข้อ คือ ข้อ 3 และไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในข้อ 1 ข้อ 2 ข้อ 4 ข้อ 5 และข้อ 6

## อภิปรายผล

จากการวิเคราะห์หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล พบว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมในข้อ 6 กฎหมายต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้เพื่อให้ทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง มิได้มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแสดงออกถึงทัศนะ ความคิดเห็นในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หลักนิติธรรม ข้อ 6 มีความสำคัญเนื่องจาก บริบทของประเทศมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาจึงมีผลต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและหน้าที่ของประชาชน จึงควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม เพื่อจะได้

สะท้อนถึงความเป็นจริงของสังคมที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จะเป็นผลดีต่อประชาชนที่จะรู้ และเข้าใจหลักการและเหตุผลรวมถึงกระบวนการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

การวิเคราะห์คดีพบว่าไม่เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล 5 ข้อ คือข้อ 1 หลักนิติธรรม สะท้อนให้เห็นถึงการตรากฎหมายเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นมีการดำเนินการอย่างถูกต้อง แต่ที่เป็นปัญหาก็คือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินกลับไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของประชาชน ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทั้งทางรัฐและเอกชน โดยหลักดังกล่าวมีความสำคัญคือ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้โดยเคร่งครัดโดยใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาในการที่ถูกฟ้องเป็นคดีปกครองก็จะลดน้อยลง

ข้อ 2 หลักคุณธรรม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการไม่ยึดมั่นในความถูกต้องดั่งมาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจนเป็นนิสัย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวหรือพวกพ้อง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการและต่อผู้ถือกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองในที่ดินโดยหลักดังกล่าวมีความสำคัญคือ หากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตระหนักถึงความถูกต้อง เหมาะสม เห็นประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว ก็จะทำให้ความเชื่อมั่นของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้น และลดการนำคดีไป

## ฟ้องต่อศาลปกครอง

ข้อ 4 หลักความรับผิดชอบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง การตระหนักรู้ของเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด โดยต้องมีสำนึกรับผิดชอบในผลการปฏิบัติหน้าที่ของตน โดยต้องพิจารณาดำเนินการต่าง ๆ ด้วยความละเอียดรอบคอบ และพร้อมที่จะรับผลแห่งการกระทำของตนอยู่เสมอ โดยหลักดังกล่าวมีความสำคัญคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ตระหนักรู้ถึงความรับผิดชอบของตน การปฏิบัติหน้าที่ก็จะมีเจตนาตั้งใจในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยใช้เวลาละเอียดรอบคอบ ตระหนักรู้ถึงผลดีผลเสียของการปฏิบัติหน้าที่ของตน ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จนเป็นเหตุให้เกิดการฟ้องร้องต่อศาลปกครองน้อยลง

ข้อ 5 หลักการมีส่วนร่วม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึง การที่เจ้าหน้าที่มักจะปฏิบัติหน้าที่ราชการในเชิงรับ ทำให้เมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานจะใช้กฎหมายในการแก้ปัญหาโดยไม่รับฟังข้อเท็จจริง อันเป็นปัญหาจากประชาชนผู้ประสบปัญหา ทำให้เกิดการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกต้องเหมาะสม อีกทั้งยังขาดการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ประชาชน ทำให้เมื่อมีการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปกระทบสิทธิของประชาชน ประชาชนซึ่งไม่เข้าใจถึงนาคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง โดยหลักดังกล่าวมีความสำคัญคือ เมื่อประชาชนมีส่วนร่วม จะทำให้ประชาชนเข้าใจการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มากยิ่งขึ้น และได้รู้สึกว่าการมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น จนเป็นเหตุให้การฟ้องร้องต่อศาลปกครองลดน้อยลง

ข้อ 6 หลักคุณค่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ตระหนักถึงความคุ้มค่าในการจัดการทรัพยากรที่มีค่าของทางราชการ เช่น เวลา งบประมาณ ฯลฯ เป็นเหตุให้เกิดการปฏิบัติงานซ้ำซ้อน หลายขั้นตอน รวมถึงการแก้ไขความผิดพลาดของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมไปถึงการขาดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ไม่ชอบ โดยหลักดังกล่าวมีความสำคัญคือ เมื่อเจ้าหน้าที่มีความตระหนักรู้ถึงความคุ้มค่าในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการดังกล่าวก็จะมีผลถูกต้องเหมาะสมมากยิ่งขึ้น การฟ้องร้องต่อศาลปกครองก็จะน้อยลง

ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดปัญหาต่อการใช้อำนาจหน้าที่ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ไม่ชอบ จึงส่งผลให้เกิดการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปให้นั้นด้วยการฟ้องเป็นคดีปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะในการนำผลวิจัยไปใช้

(1) ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย โดยการให้กรมที่ดินกำหนดนโยบายการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินอันได้แก่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นกระบวนการหนึ่งในหลายกระบวนการในความรับผิดชอบของกรมที่ดิน โดยเน้นให้เจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลทุกข้อ และข้อเสนอ

แนะเพิ่มเติมให้มีการจัดการอบรมบุคลากรและปลูกฝังให้บุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่ราชการสูงสุด

(2) ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมาย โดยให้มีการจัดทำกฎว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในด้านต่าง ๆ ซึ่งการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ด้านหนึ่งของการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินอีกหลาย ๆ ด้าน ดังนั้นการมีกฎว่าด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลมาใช้ในการกำหนดการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินจึงมีความสำคัญ และหากจะจัดทำกฎว่า

ด้วยการนำเอาหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน การวิจัยนี้ก็ข้อเสนอแนะให้ทำเป็นในรูปแบบของข้อบังคับ

## 2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในส่วนการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินซึ่งเป็นเพียงงานในความรับผิดชอบของกรมที่ดินส่วนหนึ่งจากหลาย ๆ ส่วนงาน จึงเสนอแนะให้มีการศึกษาและวิจัยการนำหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินในส่วนอื่นของกรมที่ดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

### บรรณานุกรม

- กนกวรรณ อธิวิธิต. (2552). **ศาลปกครองกับหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง**. (ศึกษาเปรียบเทียบประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย). วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กฤตย์ ใจคง. (2547). **การทบทวนและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง**. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย. (2543). **วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน (100 ปี กรมที่ดิน)**. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.
- กาญจนาภรณ์ ลีโรจน์. (2556). **ศาลปกครองกับการดำรงหลักนิติธรรม**. รายงานการฝึกอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 1 วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- กำชัย จงจักรพันธุ์. (2556). **หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน**. กรุงเทพฯ: เอกสารคำบรรยาย ณ โรงแรมราม่า การ์เดนส์ เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2557). **หลักนิติธรรม The Rule of Law : ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**. กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด
- จักรพันธุ์ เชื้อพานิช. (2550). **ผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ปฏิบัติตามหลักความไม่มีส่วนได้เสีย**. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2558). **หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย**. กรุงเทพฯ: เอกสารทางวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2548). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2550). **คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2551). **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 14). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: จีระการพิมพ์.



- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). **ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมืองกับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย**. กรุงเทพฯ: เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 1 เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ 23 พฤษภาคม 2556.
- วิไลฐู ญาณวิรัตน์ และคณะ. (2557). **บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: ได้รับทุนสนับสนุนจากคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม.