

โครงการศึกษา

ความเป็นไปได้ในการลดสภาพ

ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

กระทรวง ทบวง และกรมของประเทศไทยมีฐานะนิติบุคคลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 ในขณะที่จังหวัดเริ่มมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดดังกล่าว เมื่อผนวกกับการตีความว่ารัฐไทยไม่เป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาความไม่เป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายในขณะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ การเกิดปัญหาเรื่องของอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกัน ปัญหาความยากลำบากของเอกชนในการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลย แต่ที่สำคัญก็คือเมื่อกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ทั้งในแง่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ จึงกระทำได้ด้วยความยากลำบาก การปฏิรูประบบราชการภายใต้ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าวจึงไม่สามารถดำเนินการได้

การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการบริหารราชการ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น พบว่ากระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ในประเทศเหล่านี้ก็ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐ กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด จึงฟ้องและถูกฟ้องได้ เมื่อหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจึงกระทำได้โดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารเท่านั้น

เมื่อระบบนิติบุคคลของส่วนราชการไทยมีปัญหาและไม่ได้มาตรฐานสากล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคล โดยการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด อาจทำได้ทั้งสิ้น 4 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเท่านั้นโดยที่ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่ประการใด ซึ่งจะทำให้ความมีตัวตนของรัฐชัดเจนขึ้นเนื่องจากในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนยอมรับกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน แต่ในความเป็นจริงในระบบกฎหมายของไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รับรองความมีตัวตนของรัฐไว้ ทั้งที่แท้จริงแล้วส่วนราชการต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

การรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพียงพอ แต่ผลกระทบภายหลังจากที่รัฐถูกรับรองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาทิ

ปัญหาการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการฟ้องร้องคดีนั้นจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดเพื่อกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับผลที่ตามมาจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล

แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางนี้จะไม่พิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่จะดำเนินการเฉพาะในส่วนของส่วนราชการเท่านั้น โดยเสนอให้คงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

โครงสร้างของส่วนราชการในระดับกระทรวงยังคงมีลักษณะเหมือนเดิม กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย 20 กระทรวง¹ แต่จะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะเป็น “การบริหารงานฐานกรม” มาเป็น “การบริหารงานฐานกระทรวง” กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สิน ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของกรมต่างๆ มารวมอยู่ที่กระทรวง โดยกรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้โดยการมอบอำนาจของกระทรวง

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากโครงสร้างของกระทรวงซึ่งยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมิได้มีการเปลี่ยนแปลง และการที่อำนาจส่วนใหญ่มารวมศูนย์อยู่กระทรวงก็จะทำให้ภาระงานของกระทรวงมีมากและก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกระทรวง ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้ระบบมอบอำนาจมาเป็นเครื่องมือของการบริหารงานฐานกระทรวงแต่ก็จะแก้ไขปัญหาได้บางประการเท่านั้นเมื่อโครงสร้างของกระทรวงยังคงเหมือนเดิม

แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

คือ นอกจากจะรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วยังมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด กล่าวคือ เฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป อย่างไรก็ตามโดยแนวทางนี้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจ ยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือระบบบริหารฐานกรม

ปัญหาสำคัญที่ตามมาในกรณีที่มีการดำเนินการตามแนวทางนี้ คือ เมื่อรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อาทิ

¹ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา การครอบครองทรัพย์สินจะจัดการอย่างไร ด้วยเหตุนี้การดำเนินการตามแนวทางนี้จะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายรองรับปัญหาที่ตามมา

แนวทางที่ 4 คือ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

แนวทางนี้มีเป้าหมายอยู่ที่การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมดโดยให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ด้วยการคงให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลอยู่ในช่วงต้นโดยทบวงและกรมไม่เป็นนิติบุคคล และย้ายการบริหารราชการซึ่งทุกวันนี้เป็นการบริหารฐานกรมเป็นการบริหารฐานกระทรวง เมื่อมีความพร้อมมากขึ้นก็จะดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงไปด้วยเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งแนวทางนี้นับว่าเป็นแนวทางที่มีความเหมาะสมมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม การจะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้จะต้องมีการยกร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

การดำเนินการที่กล่าวมานี้แม้โดยหลักการจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อดีที่ทำให้การปรับระบบราชการกระทำได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลก ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความรู้ความเข้าใจของคนในระบบราชการ ปัญหาทางกฎหมายซึ่งอาจจะต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ปัญหาการไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายการเมืองซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองอาจมีดุลพินิจมากเกินไป หรือปัญหาความไม่มั่นคงในทางโครงสร้างของส่วนราชการ ฯลฯ การเตรียมการในทุกด้านเพื่อรองรับกับปัญหาจึงนับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่ง นอกจากนี้ยังมีข้อระมัดระวังอยู่ว่าระบบนี้เปิดให้ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะรัฐบาลมีอำนาจมาก อันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น ระบบการตรวจสอบรัฐบาลจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ABSTRACT

Ministries, Sub-Ministries and Departments in Thailand are ascribed the status as juristic (juridical) persons since 1923 while *Changwad* first enjoyed legal personality by virtue of the Organisation of State Administration, B.E. 2495 (1952). The fact that Ministries, Sub-Ministries and Departments have retained their legal personality, coupled with the legal interpretation that the State is not a juristic person, has indeed given rise to a plethora of problems including the following. To begin with, the State lacks a status of legal personality under domestic law despite its being recognised as a legal person under international law. Further, there has been practical difficulty involving jurisdiction or competence of Ministries, Sub-Ministries and Departments especially in relation to the initiation of lawsuits against other Ministries, Sub-Ministries and Departments or lawsuits by a private individual against a particular Ministry, Sub-Ministry or Department. The obstacle of most significance lies in the fact that once a Ministry, Sub-Ministry, Department or *Changwad* is of legal personality, it is difficult to make changes to it, whether in terms of its structure, competence, budgeting system, personnel management and so forth. In other words, bureaucracy reform is hampered by legal personality currently enjoyed by the above-mentioned State agencies.

A comparative study, focused on such countries with advanced public administration as France, Germany, the United Kingdom, the United States of America and Japan, reveals that in those jurisdictions no legal personality is ascribed to their Ministries, Sub-Ministries, Departments or Provinces. Only the State is recognised as a juristic person; all of its Ministries, Sub-Ministries, Departments or Provinces exercise powers for and on behalf of the State, with the consequence therefore that these State agencies may sue and be sued as natural persons. As these State agencies have no legal personality, any alteration to them can simply be made through subordinate legislation to be enacted by the Executive itself.

The absurdity inherent in the legal personality ascribed to State agencies in Thailand in a fashion incompatible with the actuality elsewhere provides immediately practical room for change. For this purpose, legal personality of Ministries, Sub-Ministries, Departments or *Changwad* should be eliminated, which may be carried out into effect in 4 possible ways.

Approach 1 : Recognising the State as a Juristic Person in addition to Legal Personality of Existing State Agencies

According to this approach, the State needs to be recognised as a juristic person while legal personality and structural entities of other State agencies remain intact. This approach provides clarity to the entity of the State. In effect, it is widely recognised in public law that the State is a legal person, but such recognition is found in no single law in Thailand although all State agencies are an integral part of the State and exercise functions for and on behalf of the State.

Recognition of the State as a legal person may sufficiently be made through an enactment to that effect. Once the legal status of the State is so recognised, measures need to be taken to cater for consequences of such recognition, such as the issues involving the State becoming a party to a given transaction or the initiation of legal proceedings.

Approach 2 : Recognising only Ministries as Legal Persons and Eliminating Legal Personality of State Agencies Lower in Rank than Ministries and of *Changwad*

This approach disregards a need to ascribe legal personality to the State. Rather, it seeks to sort out legal personality of State agencies and suggests that Ministries retain their status as juristic persons whilst legal personality of State agencies lower in rank than a Ministry and of *Changwad* must entirely be eliminated.

The structural organisation of Ministries remain intact — there continue to be 20 ministries under the Act Organising Ministries, Sub-Ministries and Departments, B.E. 2545 (2002). However, their “department-based administration” will be converted into the “ministry-based administration” or, in other words, powers, duties, personnel management, budgeting and property management will be transferred from Departments to Ministries, provided that such functions and management may be performed by a given Department by way of the responsible Ministry’s delegation of powers.

By reason that legal personality of a Ministry remains unchanged and that most functions are centralised at the Ministry, there will be a significant increase in its missions, which may in turn have an impact on its work efficiency. This difficulty may be curbed through the mechanism of delegation of powers. However, the difficulty is not totally eviscerated as long as the structure of the Ministry remains as before.

Approach 3 : Recognising the State as a Legal Person and Eliminating Legal Personality of Ministries, Sub-Ministries, Departments and *Changwad* whilst Retaining Existing Law Relating to Personnel and Budgeting Management and Delegation of Powers of State Agencies

Under this scheme, the State is not merely to be recognised as a legal person, but Ministries, Sub-Ministries, Departments and *Changwad* will be deprived of their legal personality. Only the State is, that is to say, ascribed legal personality whilst Ministries, Sub-Ministries, Departments and *Changwad* will lose such status. Notwithstanding this change, the law relating to personnel and budgeting management as well as delegation of powers will undergo no change and remain department-based.

This approach is, however, faced with an important hurdle. Once the State is recognised as the only legal person, then rights and functions which are connected with legal personality of State agencies, such as the right to sue, become a contractual party or possess property, need special treatment. To this end, measures will have to be formulated in response to the ensuing difficulty.

Approach 4 : Recognising the State as a Legal Person and Eliminating Legal Personality of Ministries, Sub-Ministries, Departments and *Changwad* on the basis of Converting “Department-Based” Administration into “Ministry-Based Administration

This approach is aimed at putting an end to legal personality of all State agencies and ascribing such a status only to the State. For this purpose, elimination of State agencies’ juridical personality should gradually be performed. At the initial stage, Ministries may remain their entity as juristic persons whilst Sub-Ministries, Departments and *Changwad* lose such status. The focus of public administration will also be shifted from the “department-based” administration into the “ministry-based” administration. When time is more ripe, the legal personality of Ministries is to be removed altogether. This approach appears most suited to the environment in Thailand.

That having been said, the aforesaid change necessitates preparing several pieces of new legislation or making amendment to existing laws, including the Act on the Organisation of State Administration, B.E. 2534, the Act Organising Ministries, Sub-Ministries and Departments, B.E. 2545 (2002), the Civil Service Organisation Act, B.E. 2535 (1992) and the Budgetary Procedures Act, B.E. 2502 (1959). Although it is theoretically sound and yields several advantages especially in terms of putting forth ease and effectiveness in bureaucratic

reform in line with both domestic settings and global situations, it is fraught with many difficulties as well. These include the lack of understanding of officials, legal problems probably requiring amendment of the Constitution, the difficulty flowing from increased powers in the hands of politicians (which in turn gives rise to greater arbitrariness), the difficulty involving insecurity in governmental structures, etc. Preparedness in all aspects in response to these hurdles is thus a matter of paramount importance. Besides, another caveat should be expressed — the change will enable the Executive to have more powers which may be prone to abuses. Mechanisms for efficient scrutiny of the exercise of the Government's powers must therefore be available and performed.



รายนามคณะผู้วิจัย

- | | |
|---|---------------------|
| 1. รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 2. ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ | นักวิจัย |
| 3. รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | นักวิจัย |
| 4. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พินัย ญ นคร | นักวิจัย |
| 5. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ | นักวิจัย |
| 6. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช | นักวิจัย |
| 7. อาจารย์มุนินทร์ พงศาปาน | นักวิจัย |
| 8. นางสาวชาลิณี ถนัดงาน | ผู้ช่วยวิจัย |
| 9. นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา | ผู้ช่วยวิจัย |
-

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

(Executive Summary)

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกนั้นคือการปฏิรูประบบราชการบริหารโดยการปรับระบบจตุสดมภ์ให้ดีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ในช่วง พ.ศ. 1991-2072 ครั้งที่ 2 เป็นการปฏิรูประบบราชการบริหารซึ่งยกเลิกระบบจตุสดมภ์และนำระบบกระทรวง ทบวง กรม สมัยใหม่มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงดังกล่าวนั้นใช้มาจนกระทั่งปัจจุบันโดยที่ประเทศไทยยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการที่ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่างๆในช่วงระยะที่ผ่านมาเป็นแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการบริหารเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจัดกรมเพื่อกระจายไปตามกระทรวง การปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมของรัฐ การแก้ไขปัญหาอำนาจของระบบราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระแสของการปฏิรูประบบราชการก็ได้รับการผลักดันจากรัฐบาลทุกยุคมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังที่ประเทศไทยต้องประสบมรสุมจากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความอ่อนแอของระบบราชการและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ ทั้งนี้บทบัญญัติมาตรา 75 และมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้อง

สนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หลักการดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดบทบาทภาครัฐให้จัดทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคม โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้มีบทบาทมากขึ้น ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับ เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันและสามารถสนองตอบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก โดยการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม จึงนับเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการเริ่มปฏิรูประบบราชการ

อย่างไรก็ดีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ที่ผ่านมาซึ่งอาจจะนับได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งที่สามอันเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของระบบกฎหมายเดิมโดยปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการบางส่วน ก็ยังไม่สามารถผลักดันระบบราชการให้ไปสู่สภาพอนาคตที่ต้องการได้ สืบเนื่องจากการมีกำแพงกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง

สถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้รับการรับรองไว้ครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 และมีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายนพ.ศ. 2515 แม้ต่อมาจะมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแต่ในปัจจุบันความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รับการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้จะมีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในด้านของรัฐแล้วกฎหมายภายในของประเทศกลับไม่กำหนดให้ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ทำให้การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยราชการขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว อีกทั้งความยุ่งยากในการยกเลิกทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่มีการยุบเลิกหน่วยงานเก่าลงได้ทำให้เกิดปัญหาการกระจายกระจายของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และขาดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า และไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้กลไกของการปฏิรูประบบราชการดำเนินไปอย่างสิ้นไหลและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาแนวคิดที่ต้องการผลักดันการพัฒนากระบวนการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และเสนอให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนกระบวนการแนวทางในการดำเนินการและการยกร่างปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติจริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และผลกระทบที่เกิดจากการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

2.2 เพื่อศึกษาระบบความเป็นนิติบุคคลหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับระบบความเป็นนิติบุคคลมหาชนของส่วนราชการไทย

2.3 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางและกรอบดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

3. ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

3.1 เพื่อให้ได้ข้อเสนอความเป็นไปได้ในการที่รัฐเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด และความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ที่ส่งผลให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวยืดหยุ่นมีประสิทธิภาพรวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ทรัพยากร ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดได้ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและสภาพแวดล้อม

3.2 เพื่อให้ได้ข้อเสนอกรอบการดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และข้อเสนอกรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณ

3.3 เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

3.4 ไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ในการดำเนินการยุบ เลิก หรือจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดถึงการปรับเปลี่ยนถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ภายหลังการลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นนิติบุคคล เช่น ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน ปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน

4.2 ศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

4.3 ศึกษาวิธีการจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐ ระดับกระทรวง (department / ministry) และระดับกรมหรือเทียบเท่า (directorate / bureau / office) และผลของการจัดตั้งต่อการกำหนดสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

4.4 วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของสภาพความเป็นนิติบุคคลโดยเน้นประโยชน์ที่จะได้รับต่อระบบงบประมาณ เช่น ความคล่องตัวในการจัดสรรและถ่ายโอนงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ภายใต้การทำงานที่สนองนโยบายเดียวกัน

ประโยชน์ต่อระบบบริหารงานบุคคล เช่น ความเป็นเอกภาพในการทำงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐ ความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการถ่ายโอนบุคลากรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูประบบราชการ

ประโยชน์ต่อระบบการมอบอำนาจ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ตำแหน่งบุคคล เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบภายในขอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เป็นต้น โดยกำหนดความเป็นไปได้ในสองทางเลือก

แนวทางที่หนึ่ง การที่รัฐเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด

แนวทางที่สอง การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

4.5 ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

4.6 ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณเพื่อให้บรรลุผลในฐานะจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัด C.E.O.) โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

4.7 จัดทำร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด พ.ศ. ... เป็นต้น

4.8 ศึกษาผลกระทบและแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม ต่ำกว่ากรม และจังหวัด เช่น ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล การมอบอำนาจภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล ระบบงบประมาณโดยเฉพาะการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ระบบทรัพย์สินและระบบสัญญาภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล และระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล เป็นต้น

5. ระเบียบวิธีศึกษา

5.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวมข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นข้อมูลด้านกฎหมายและไม่เป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากงานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

5.2 การจัดสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

(Focus group)

การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ผู้แทนจาก

กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรม และจังหวัด ผู้แทนจากสำนักงานประมาณ เป็นต้น

5.3 จัดทำโครงสร้างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การดำเนินการเพื่อลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการจำเป็นต้องมีการแก้ไขและจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ยกร่างกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดให้มีการโอนอำนาจหน้าที่ และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นต้น

5.4 การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้เกิดการวิพากษ์ ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นในผลการศึกษาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงความสมบูรณ์ของงานวิจัย อีกทั้งยังเป็นการเผยแพร่รายงานวิจัยอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบราชการไทยในท้ายที่สุด

6. ผลการศึกษา

6.1 ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ในการบริหารราชการแผ่นดินโครงสร้างทางกฎหมายของส่วนราชการที่ตั้งอยู่บนฐานของความเป็นนิติบุคคลได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการ ได้แก่

1. ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
2. ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล
3. ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยตนเอง
4. ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน
5. ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

6.1.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติขึ้นรองรับ ทั้งนี้ เพราะความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องอันไม่สิ้นสุดของรัฐเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐเป็นบุคคลแยกต่างหากจากสมาชิกอื่น ผลจากการเป็นนิติบุคคลของรัฐ ทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองสามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศ และมีฐานะอย่างสมบูรณ์ในทางกฎหมายที่จะดำเนินคดีในศาลระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การที่ทุกรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลยังทำให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ต่างก็ถือเป็นบุคคลคนหนึ่งซึ่งมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังปรากฏจากการที่รัฐไทยสามารถทำสนธิสัญญา อนุสัญญา กับประเทศต่างๆ ได้ซึ่งมีผลผูกพันรัฐไทยกับรัฐต่างประเทศ แต่หากพิจารณาจากลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินกลับพบว่า “รัฐ” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเนื่องจากการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลซ้อนกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

การยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาจากสายตาของนานาชาติว่าประเทศไทยเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่อาจอธิบายในทางวิชาการให้ประเทศอื่นเข้าใจได้และนอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ในทางปฏิบัติอีกด้วย

6.1.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กระทรวง ทบวง กรม ของประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จึงมีขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่

ของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งขึ้น พบว่า กฎหมายดังกล่าวได้แจกแจงรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกจากกันได้และป้องกันปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน

แต่ถึงกระนั้นในการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงปรากฏปัญหาจากการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

(ก) กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่ากฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ จะพยายามกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไว้โดยละเอียดแล้วก็ตาม แต่ยังปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบางกรณีกฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะเหตุว่ารัฐจะต้องตอบสนองประโยชน์สังคมหรือประโยชน์สาธารณะ และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพความจำเป็น ดังนั้น การกระทำใดแม้ไม่มีกฎหมายเขียนให้อำนาจรัฐ รัฐก็สามารถกระทำได้ ตราบเท่าที่ไม่มีการก้าวล่วงเข้าไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในกรณีเช่นนี้เอง ทำให้ภารกิจของรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด ทั้งนี้ เนื่องจากไม่อาจฟ้องร้องรัฐได้เพราะรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมได้ เพราะการฟ้องนิติบุคคลใดก็ตามจะต้องฟ้องนิติบุคคลนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่ นอกจากนี้ศาลก็ยังไม่อาจตัดสินว่า กระทรวง ทบวง กรม ไม่มีอำนาจหน้าที่ เพราะเป็นการดำเนินการนอกวัตถุประสงค์ของกระทรวง ทบวง กรม ได้ ดังปรากฏจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491

นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในกิจการซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้น ยังส่งกระทบต่อการฟ้องคดีความผิดต่อสิ่งแวดลอมซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งในปัจจุบัน เช่น กรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดนครราชสีมาที่ทิ้งน้ำเสียจากโรงงานลงไปแล้วน้ำพองอันเป็นเหตุให้ปลาในลำน้ำพองตาย ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่า กรมประมงหรือกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ เพราะหากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถทราบแน่ชัดว่าหน่วยราชการใดเป็นผู้เสียหายแล้ว

สำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ เนื่องจากตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาฎีกากำหนดว่า ผู้เริ่มต้นฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงเท่านั้นถ้าส่วนราชการที่มีใช้ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง (คำพิพากษาฎีกาที่ 214/2525 และ 351/2525) หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น สภาพแวดล้อมต่างๆ ในประเทศไทยก็จะถูกทำลายลงมากขึ้นไปอีก โดยไม่สามารถหามาตรการทางกฎหมายที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

(ข) กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจ

ซ้อนกัน

โดยที่การบริหารประเทศจะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมอยู่เสมอ การปรับกลไกของระบบราชการตลอดจนปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้รองรับภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลง ลดทอน หรือเพิ่มขึ้นนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม โดยแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ แล้วแต่กรณี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือลดทอนอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมหลายครั้งนี้เอง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม บางส่วนมีความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับในทางปฏิบัติความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม เป็นผลมาจากความพยายามในการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมอื่นอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก เช่น การจัดตั้งหน่วยงานค้นคว้าวิจัยต่างๆ ขึ้นทั้งในมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สภาวิจัยแห่งชาติสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนอกกระบบราชการ สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงปัญหาจากโครงสร้างของระบบราชการไทยซึ่งมีความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบงำอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ในโครงสร้างนั้นทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกันและระหว่างกระทรวง อันเป็นผลมาจากการกลไกราชการระดับกระทรวงถูกจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่ในระดับกรม กอง ขยายตัวอย่างมากตามความคลุมเครือของบทบาทภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่และการใช้ทรัพยากรมีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างงานในระดับกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวง และระหว่างราชการกับการเมือง

นอกจากนี้ การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี เช่น การวางแผนพัฒนาการจัดอัตรากำลัง และการกำหนดงบประมาณของตนเอง เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำ

ให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินงานไปโดยอิสระ ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบถึงเป้าหมายแห่งแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย

6.1.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

การที่กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้กระทรวง ทบวง และกรมเป็นวัตถุแห่งกฎหมายหรือศูนย์แห่งผลประโยชน์อันจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายได้ ดังนั้น เมื่อมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ กระทรวง ทบวง กรมขึ้น กระทรวง ทบวง กรม ก็ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป และในกรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรมด้วยกัน กระทรวง ทบวง กรม จึงอาจฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ของการบริหารงานจะเห็นว่า กระทรวง ทบวง และกรมต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องร้องคดีกันเองจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรจะให้เกิดขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางสูญเสียไปแล้ว การฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ เมื่อต้องมีการฟ้องร้องคดีไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้ และหากการฟ้องร้องคดีนั้นถึงที่สุดซึ่งจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมหนึ่งต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้อีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมแรกชดเชยให้แก่กระทรวง ทบวง กรมที่สองก็นำมาจากงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมแรก ในกรณีดังกล่าวข้างต้นค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมที่สองได้รับก็จะนำไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุอยู่ในงบประมาณของรัฐปีต่อไป โดยนัยนี้ก็คือ การนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋าขวานั้นเอง

แม้รัฐบาลจะได้ออกมติดคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งๆ แต่หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่ระบับข้อพิพาทตามมติดคณะรัฐมนตรีก่อน และหลายกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่มีการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว

ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ โดยอ้างเหตุอายุความหรืออ้างเหตุไม่ใช่หน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองจึงยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น การฟ้องร้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับรถไฟฟ้ามหานคร เป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค 254/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 377/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 169/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 171/2543 คดีหมายเลขดำที่ ปค 172/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 174/2543 และคดีหมายเลขดำที่ ปค 175/2543 เป็นต้น

นอกจากนี้ ในส่วนของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนยังได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย ดังปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้พนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีแจ้งว่า หากปรากฏว่าเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที แต่ปรากฏว่า พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทราบและให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวในประเทศไทยจะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ดี ระเบียบภายในเกี่ยวกับระบอบข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานเป็นเพียงการแก้ไขเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น เพราะในท้ายที่สุดแล้วกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ยังคงสามารถดำเนินการฟ้องคดีกันและกันต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้

6.1.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) และมาตรา 55 กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ต้องเป็นบุคคลและเป็นผู้มีส่วนได้ในคดีนั้น ดังนั้นการฟ้องหน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ เช่น ในคดีที่ศาลฎีกาเคยตัดสินในคำพิพากษาที่ 724/2490 ว่ารัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องรัฐบาลได้ในกรณีเช่นว่านี้หากประชาชนต้องการฟ้องร้องรัฐบาลก็ต้องกลับไปสู่หลักการเดิมก็คือ ประชาชนต้องฟ้องบุคคลหรือนิติบุคคลนั่นเอง หากประชาชนประสงค์จะฟ้องรัฐบาลก็ต้องฟ้องรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไปจนครบจำนวนของคณะรัฐมนตรี เช่น หากต้องการฟ้องร้องรัฐบาลที่มีรัฐมนตรีจำนวน 49 คน ประชาชนก็ต้องระบุชื่อของรัฐมนตรีทั้ง 49 คน ลง

ไปในคำฟ้อง การดำเนินการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาในการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

การที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น การระบุนิติบุคคลในคำฟ้องก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น กรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานนิติบุคคลสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปก่อความเสียหายให้กับเอกชน เอกชนจะฟ้องร้องกรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย เช่นเดียวกับจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากจังหวัดก่อให้เกิดความเสียหายให้กับเอกชนเอกชนก็จะมีปัญหาว่าควรจะฟ้องร้องจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย เป็นต้น

ยิ่งในกรณีที่ขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ปัญหาที่เอกชนจะต้องเสาะหากระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นจำเลยแท้ๆ ก็จะมีลำบากมากขึ้น เพราะหากเอกชนฟ้องผิดกระทรวง ทบวง กรม ศาลยุติธรรมก็จะตัดสินยกฟ้อง เอกชนก็ต้องไปดำเนินการฟ้องร้องใหม่ซึ่งเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

6.1.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม

ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม สามารถแยกพิจารณาจากสาเหตุของปัญหาได้ 2 สาเหตุ คือ สาเหตุจากทัศนคติ และสาเหตุทางด้านกฎหมาย

สาเหตุจากทัศนคติในการจัดตั้งและยุบส่วนราชการในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากและไม่พบว่ามีกรยุบหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง เนื่องจากบุคลากรต่างๆ ที่อยู่ในนิตบุคคลเหล่านั้นมักจะมีทัศนคติที่ต้องการให้ขยายหน่วยงานของตนเองออกไป การทำให้หน่วยงานเล็กลงหรือยุบเลิกไปถือว่าเป็นความล้มเหลวของผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ การยุบเลิกหรือทำให้หน่วยงานนิติบุคคลเล็กลงจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศ และเป็นผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนสาเหตุทางด้านกฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา 8 และมาตรา 52 ต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพราะในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด นอกจากจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง

นอกจากในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม จะทำได้ยากแล้ว การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้ง ยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม อาทิ การโอนงบประมาณ การมอบอำนาจ หรือการบริหารงานบุคคล ยังมีความยุ่งยาก ซับซ้อนด้วยเช่นกัน

(ก) ระบบงบประมาณ

เมื่อมีการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการซึ่งอาจจะต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการ และส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าว ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงจะสามารถโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งได้

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก้ไขหลักการโอนงบประมาณต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณีได้ โดยการกำหนดในพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน

(ข) ระบบการมอบอำนาจ

การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติข้างต้น ส่งผลให้การบริหารงานของรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐสภา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องอาศัยความรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่างๆ กล่าวคือ กรณีที่รัฐบาลซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ประสงค์ที่จะจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลก็จะประสบปัญหาในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับ กระทรวง ทบวง กรม เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องผ่านกระบวนการของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อปี พ.ศ. 2536 นั้น ปรากฏว่า รัฐสภาได้รับร่างดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2535 แต่กว่าจะแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ ก็ต้องใช้เวลาถึงเกือบ 9 เดือน นั่นก็คือมีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2536

กรณีดังกล่าวข้างต้นสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นมีความประสงค์จะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งหากสามารถรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรมาอยู่ภายใต้กระทรวงใดโดยเฉพาะแล้ว การแก้ปัญหาจราจรซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศก็จะสามารถคลี่คลายไปได้ดี อย่างไรก็ตามเนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจรนั้นต่างกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง และองค์กรขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น การยุบเลิกหน่วยงานเหล่านี้และนำมาสังกัดกระทรวงใหม่จึงแทบจะทำได้โดยการแก้ปัญหาจราจรในปัจจุบันจึงยังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้ การรวม และโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แทนการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4 ส่วนการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้นยังคงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติตามเดิม

(ค) ระบบบริหารงานบุคคล

แม้ระบบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวมที่ถือว่าข้าราชการทุกคนมีหน้าที่ดำเนินงานแทนราชการบริหารส่วนกลางและอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ สามารถโอนย้ายปรับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ตามส่วนราชการต่างๆ ได้ หรือในกรณีที่จำเป็นหรือเหมาะสมทางราชการก็อาจจะโอนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานยังส่วนราชการอื่นได้ โดยเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่งซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันและมีเงินเดือนเท่ากัน เช่น การย้ายอธิบดีกรมที่ดินมาเป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในส่วนขององค์กรบริหารงานบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ทบวง กรม อาทิ พิจารณากำหนดและ

การเคลื่อนย้ายอำนาจระหว่างส่วนราชการต่างๆ พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีที่มีการจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม อันมีผลให้ข้าราชการภายในกระทรวง ทบวง กรม เปลี่ยนสังกัดจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง จึงต้องมีการโอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. จากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะ อ.ก.พ. ส่วนราชการใดก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการนั้นเท่านั้น และการโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

6.2 แนวทางในการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

เนื่องจากในระบบกฎหมายปัจจุบันความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการในหลายๆ ด้าน รายงานฉบับนี้จึงได้เสนอถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไว้ 4 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางที่ 3 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณและการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 4 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะได้กล่าวถึงการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยให้รัฐเป็นนิติบุคคลเท่านั้นแต่ส่วนราชการไม่เป็นนิติบุคคล หรือให้รัฐไม่ต้องเป็นนิติบุคคลแต่ให้ส่วนราชการเฉพาะกระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล สมควรที่จะได้มีการกล่าวถึงข้อดีข้อเสียเปรียบเทียบระหว่างการคงนิติบุคคลของส่วนราชการไว้กับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเสียก่อน

ตารางแสดงการเปรียบเทียบการคงนิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลาย
ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การคงนิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(1) เกิดความสับสนว่าเหตุใดรัฐไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นนิติบุคคลแต่ตามกฎหมายภายในไม่เป็นนิติบุคคล	(1) เกิดความชัดเจนว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศ
(2) เกิดปัญหาเรื่องของอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่อาจซ้ำซ้อนกัน	(2) อำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการอยู่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด
(3) เกิดปัญหาส่วนราชการฟ้องร้องกันเอง	(3) ส่วนราชการฟ้องร้องกันเองไม่ได้ เพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
(4) ประชาชนมีปัญหาในการฟ้องร้องส่วนราชการ เพราะระบบกฎหมายไทยปัจจุบันกำหนดว่าต้องรู้ว่าส่วนราชการที่จะฟ้องนั้นเป็นส่วนราชการใด	(4) ประชาชนมีความสะดวกในการฟ้องส่วนราชการ เพราะเพียงแต่รู้ว่าข้าราชการผู้ใดทำผิดก็สามารถฟ้องรัฐได้ โดยไม่ต้องทราบว่าเป็นข้าราชการผู้นั้นสังกัดส่วนราชการใด
(5) การจัดตั้งยุบเลิกส่วนราชการทำได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(5) การจัดตั้ง ยุบเลิกส่วนราชการทำได้ง่ายโดยพระราชกฤษฎีกาทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน

(6) ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน ยึดติดกับโครงสร้างของกรม (เป็นระบบการบริหารฐานกรม) ทำให้มีการโยกย้ายข้ามกรมได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(6) การโยกย้ายงบประมาณ บุคลากร ทรัพย์สิน และการมอบอำนาจจะทำบนฐานกระทรวง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน อันนำมาสู่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารราชการ
การคงนิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(7) ข้าราชการยึดติดกับกรมและเห็นประโยชน์ของกรมเป็นที่ตั้ง ทำให้ระบบราชการมีลักษณะแยกส่วน	(7) ข้าราชการจะเป็นข้าราชการของรัฐ มีความตระหนักว่าการทำงานของตนเป็นการทำงานเพื่อรัฐมิใช่ทำงานให้กรมของตนเองแต่ประการใด
(8) ข้าราชการมีความมั่นใจในระบบที่ใช้ต่อเนื่องมานานไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง	(8) ข้าราชการอาจเกิดความระส่ำระสายไม่รู้จักอนาคตของตัวเองที่แน่นอนว่าจะต้องย้ายไปอยู่กระทรวง ทบวง กรมใด เกิดความไม่มั่นใจว่าจะถูกกลั่นแกล้งโดยเฉพาะจากนักการเมืองหรือไม่
(9) ไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย	(9) จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายอย่างขนานใหญ่ ทั้งกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน และกฎหมายวิธีการงบประมาณ
(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเพราะการเปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เป็นการกระทบนิติบุคคลจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยลง เพราะการปรับปรุงส่วนราชการในอนาคตจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร
(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้างส่วนราชการได้น้อย	(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้างส่วนราชการได้มาก ซึ่งหากใช้อำนาจดังกล่าวไปในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง อาจทำให้ระบบราชการ

	มีปัญหาขึ้นได้
--	----------------

6.2.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวความคิดแรกนี้จะเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเท่านั้น โดยที่ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันแต่ประการใด

โดยแนวทางนี้จะทำให้ความมีตัวตนของรัฐชัดเจนขึ้นเนื่องจากในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนยอมรับกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน แต่ในความเป็นจริงในระบบกฎหมายของไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รับรองความมีตัวตนของรัฐไว้ ทั้งที่แท้จริงแล้วส่วนราชการต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

การรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพียงพอ แต่ผลกระทบภายหลังที่รัฐถูกรับรองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาทิ ปัญหาการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการฟ้องร้องคดีนั้นจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดเพื่อกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับผลที่ตามมาจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล

(ก) แผนดำเนินการ

สำหรับการดำเนินการเพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐพร้อมกับกำหนดให้ส่วนราชการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามสัญญา และการฟ้องร้องคดีของส่วนราชการที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการหรือการ

พิจารณาของศาล ว่าให้กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ซึ่งกำลังดำเนินการให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

(ข) ผลกระทบและข้อดีข้อเสีย

การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันได้ ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลรัฐย่อมสามารถมีสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนราชการดำเนินการแทนอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือบรรดาทรัพย์สินทั้งหมดที่ส่วนราชการครอบครองดูแลอยู่ การฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการซึ่งต่างครอบครองทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกันจึงเป็นกรณีที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป

ส่วนคดีอาญาเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวบุคคลผู้กระทำ กับคดีปกครองซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครองมิได้คำนึงถึงสถานะความเป็นบุคคลของคู่ความในการพิจารณาคดี ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการหรือการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ จึงไม่กระทบต่อการฟ้องร้องคดีดังกล่าวระหว่างส่วนราชการแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะช่วยแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการได้ แต่ก็เป็นการสร้างนิติบุคคลขึ้นซ้อนกับนิติบุคคลซึ่งในทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการ ย่อมไม่อาจทำให้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการฐานกรม หรือโครงสร้างการบริหารของระบบราชการที่ซ้ำซ้อนหมดสิ้นไปได้ด้วย

6.2.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางนี้จะไม่พิเคราะห์ถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่จะดำเนินการเฉพาะในส่วนของส่วนราชการเท่านั้น โดยเสนอให้คงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด โดยแนวทางนี้อาจแยกพิจารณาได้สองทางคือ

ราชการส่วนกลาง ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวงซึ่งได้แก่ ทบวง และกรมต่างๆ รวมทั้งส่วนราชการในระดับกรมที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น

ราชการส่วนภูมิภาค สลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดให้จังหวัดมีฐานะเป็นเครื่องมือหรือแขนขาของกระทรวงเท่านั้นไม่ใช่นิติบุคคลต่างหากอีกนิติบุคคลหนึ่ง

โครงสร้างของส่วนราชการโดยแนวทางนี้ยังคงมีลักษณะเหมือนเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในระดับกระทรวง กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย 20 กระทรวง¹ แต่จะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะเป็น “การบริหารงานฐานกรม” มาเป็น “การบริหารงานฐานกระทรวง” กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สิน ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของกรมต่างๆ มารวมอยู่ที่กระทรวง โดยกรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้โดยการมอบอำนาจของกระทรวง

โดยแนวทางนี้เนื่องจากโครงสร้างของกระทรวงซึ่งยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมิได้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมมาไว้ที่กระทรวงก็จะทำให้กระทรวงเป็นศูนย์รวมอำนาจ มีภาระหน้าที่มาก และสายบังคับบัญชาซับซ้อน ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้ระบบมอบอำนาจมาเป็นเครื่องมือของการบริหารงานฐานกระทรวง อาทิ ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น แนวทางที่สองนี้ระบบการมอบอำนาจจะแก้ไขปัญหาได้บางประการเท่านั้น เมื่อโครงสร้างของกระทรวงยังคงเหมือนเดิมและการที่อำนาจส่วนใหญ่มารวมศูนย์อยู่กระทรวงก็จะทำให้ภาระงานของกระทรวงมีมากและก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกระทรวง

(ก) แผนดำเนินการ

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง กรม และจังหวัด ตามมาตรา 7 และมาตรา 52 ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจจากกระทรวงไปยังกรมให้สามารถมอบอำนาจและมอบอำนาจช่วงได้ และโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลไปเป็นของกระทรวงต้นสังกัด

นอกจากนี้ เพื่อให้ระบบการบริหารราชการดำเนินงบประมาณและการบริหารงานบุคคลสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง จึงต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้ง

¹ ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง รวมถึงการโอน การรับโอน และการย้ายข้าราชการพลเรือน

(ข) ผลกระทบและข้อดีข้อเสีย

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและระบบการบริหารราชการที่ซ้ำซ้อน แนวทางที่ 2 นี้ จึงไม่เสนอให้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มขึ้นแต่ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดแทน โดยกำหนดให้กระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ครอบครอง ดูแล และรับผิดชอบทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ พร้อมกับปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง ให้สอดคล้องกับการกำหนดความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ให้แก่กระทรวงในฐานะนิติบุคคล

แม้การดำเนินการตามแนวทางที่ 2 จะต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็น การบริหารราชการฐานกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ แต่แนวทางนี้ก็ยังคงโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ตามเดิมและไม่เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการมากนัก เพียงแค่โอนอำนาจการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณจากกรมมาดำเนินการในกระทรวงแทน โดยให้กรมดำเนินการได้เฉพาะเรื่องที่กระทรวงมอบอำนาจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารราชการภายหลังการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี แนวทางนี้ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าการกำหนดให้แต่ละกระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงกระทรวงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างกระทรวงด้วยกันเองก็อาจจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปเพราะความเป็นนิติบุคคลของแต่ละกระทรวงยังคงอยู่ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งเดิมเป็นของกรมมาดำเนินการที่กระทรวง อาจจะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวง เมื่อประกอบกับขนาดและปริมาณงานที่กระทรวงต้องรับผิดชอบ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาที่ยาวไกลระหว่างกระทรวงกับส่วนราชการภายในกระทรวงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ความล่าช้า การกระจุกตัว และกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการในที่สุด

ส่วนการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือปลัดกระทรวงมายังกรมหรืออธิบดีนั้น อาจช่วยลดปัญหาจากสายการบังคับบัญชาและการกระจุกตัวของอำนาจการบริหารราชการได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าหากกระทรวงมีขนาดใหญ่และปริมาณงานจำนวนมาก การมอบอำนาจให้กรมดำเนินการแทนก็ไม่อาจทำให้การบริหารราชการคล่องตัวดังเช่นในปัจจุบันได้

6.2.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 3 นี้จะแตกต่างจากแนวทางแรกเนื่องจากนอกจากจะรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้วยังมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด กล่าวคือ เฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป อย่างไรก็ตามโดยแนวทางนี้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจ ยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม เช่นเดียวกับแนวทางแรก

ปัญหาสำคัญที่ตามมาในกรณีที่มีการดำเนินการตามแนวทางที่ 3 นี้ คือ เมื่อรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อาทิ การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา การครอบครองทรัพย์สินจะจัดการอย่างไร ด้วยเหตุนี้การดำเนินการตามแนวทางนี้จะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายรองรับปัญหาที่ตามมา

(ก) แผนดำเนินการ

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางที่ 3 สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ พร้อมกับโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินของส่วนราชการให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการดำเนินการตามแนวทางที่ 1

อย่างไรก็ดี แม้การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลตามแนวทางนี้จะมีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการทั่วไป อันส่งผลมิให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวด้วย แต่เมื่อสถานะของส่วนราชการซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคลหมดสิ้นไป สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่วนราชการเหล่านั้นเคยมีก็หมดสิ้นไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนมีผู้รับผิดชอบและครอบครองดูแลทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ จึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินของทางราชการแทนรัฐด้วย

(ข) ผลกระทบและข้อดี

ข้อเสีย

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางที่ 1 จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ ดังนั้น ในแนวทางที่ 3 จึงได้เสนอให้มีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และขณะเดียวกันก็ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะเดียวกับแนวทางที่ 2 เพื่อป้องกันมิให้มีการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ

แต่เนื่องจากแนวทางนี้ยังคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล ระบบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือยังคงระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยฐานกรม เพื่อมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบบริหารราชการมากนัก ดังนั้น ปัญหาการบริหารราชการที่เกิดจากการบริหารฐานกรมในปัจจุบัน จึงไม่อาจถูกนำมาปรับปรุงแก้ไขได้ตามแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ยังส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการด้วย เนื่องจากทำให้การดำเนินการบางประการซึ่งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเคยกระทำได้ เช่น การเข้าทำสัญญา การฟ้องร้องหรือดำเนินคดี เป็นต้น ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไปเพราะส่วนราชการต้องได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในนามของรัฐก่อนจึงจะสามารถทำได้

6.2.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

แนวทางที่ 4 นี้มีเป้าหมายอยู่ที่การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมดโดยให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามการสลายความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่พร้อมกันทั้งหมดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบกฎหมายอันเกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สินและระบบการฟ้องร้องคดี ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างมาก

(ก) แผนดำเนินการ

รายงานฉบับนี้เสนอให้มีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยกำหนดแผนดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ คือ

■ แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ทั้งปวงของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

■ แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

โดยกระทำเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง

อันได้แก่ กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม และจังหวัด ตลอดจนปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) และในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจากระบบบริหารงานฐานกรมเป็นระบบบริหารงานฐานกระทรวง

(1) โครงสร้างของหน่วยงาน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นโดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจนั้นจะก่อให้เกิดกระทรวงใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ จะมีลักษณะที่แตกต่างจากรูปแบบของกระทรวงตามโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางในปัจจุบันจะมีกระทรวงเป็นส่วนราชการระดับบนสุดและมีขนาดใหญ่ที่สุด โดยกระทรวงจะประกอบไปด้วยส่วนราชการระดับกรมมากมาย ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะมีลักษณะเป็นส่วนราชการในรูปแบบที่มีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน คือ การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” (cluster)

การดำเนินการในระยะนี้จะเสนอการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานขึ้นมาใหม่โดยการรวมส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันแล้วจัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ โดยตั้งอำนาจบริหารจัดการบุคลากรและทรัพยากรที่เคยเป็นส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวมารวมไว้ที่ส่วนกลาง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “กระทรวง”

หรืออาจเรียกว่า “ทบวง” ก็ได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงในโครงสร้างแบบใหม่นี้มีลักษณะที่ต่างไปจากการจัดระเบียบบริหารราชการที่เป็นกลุ่มภารกิจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ โครงสร้างของกลุ่มภารกิจในปัจจุบันเป็นเพียงการรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยที่ส่วนราชการนั้นยังคงฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตามกฎหมายในขอบอำนาจหน้าที่และยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงเจ้าสังกัด ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับภารกิจใหม่ ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันจะถูกลดความสำคัญลง โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และระบบบริหารงานส่วนใหญ่ที่เคยเป็นของกรมจะถูกโอนไปยังกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ

เมื่ออำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ๆ ของส่วนราชการระดับกรมเดิมซึ่งอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันถูกโอนไปเป็นของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นมาตามวัตถุประสงค์ของกลุ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั้งบุคคลและทรัพยากรส่วนใหญ่ก็จะมาอยู่ที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่ โดยบทบาทของส่วนราชการระดับกรมเดิมในกลุ่มภารกิจนั้นก็จะลดน้อยลง

โดยรูปแบบที่นำเสนอมาข้างต้น กระทรวงหรือทบวงในรูปแบบใหม่จะเป็นศูนย์รวมของอำนาจบริหารจัดการบุคลากรตลอดจนทรัพยากรของกลุ่มภารกิจไว้ ทำให้เปลี่ยนระบบบริหารราชการจากปัจจุบันที่เป็นระบบบริหารฐานกรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวง โดยมีการจัดระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และระบบมอบอำนาจที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ตามรูปแบบที่นำเสนอ นั้น จะก่อให้เกิดส่วนราชการระดับกระทรวง หรือทบวงต่าง ๆ มากมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มภารกิจที่มีอยู่ ซึ่งกระทรวงหรือทบวงที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ย่อมมีจำนวนมากกว่าจำนวนกระทรวงที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ จำนวน 20 กระทรวง อย่างไรก็ตาม กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ย่อมมีขนาดเล็กกว่ากระทรวงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะเป็นหน่วยงานที่รวมเอาภารกิจของส่วนราชการระดับกรมเดิมที่มีความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจเข้าด้วยกันเท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารฐานกระทรวงในขณะที่กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่ว่าการจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมใหม่ จากที่เคยกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มให้

ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา² ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ โดยอาจตรากฎหมายขึ้นให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการระดับกรมได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(2) ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณของกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะต้องมีการแก้ไขให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากระบบงบประมาณในปัจจุบันยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยจะเห็นได้จากมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะกระทำมิได้ ทั้งนี้เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ระบบงบประมาณตามโครงสร้างของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 ในระยะนี้ควรกำหนดไว้ให้สอดคล้องโครงสร้างของส่วนราชการที่มีการปรับเปลี่ยนไปที่เน้นความสำคัญกับการบริหารงานฐานกระทรวง ระบบงบประมาณควรมีความคล่องตัว กล่าวคือ การโอนงบประมาณภายในกระทรวงเดียวกันสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อาทิ ในกรณีที่กรมใดกรมหนึ่งมีงบประมาณเหลือเกินความจำเป็นที่ต้องใช้ตามรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ คณะรัฐมนตรีก็สามารถอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณดังกล่าวไปยังส่วนราชการอื่นที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณไม่เพียงพอต่อรายจ่ายได้ เป็นต้น ทั้งนี้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกันอาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือการอนุมัติจากสำนักงบประมาณ แต่ถ้าโอนงบประมาณรายจ่ายข้ามกระทรวงก็อาจต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อไป

(3) ระบบบริหารงานบุคคล

เมื่อมีการดำเนินการตามแนวทางที่ 4 ในระยะแรกนี้ ระบบบริหารงานบุคคลจะเปลี่ยนแปลงไปโดยอำนาจบริหารงานส่วนใหญ่ของกลุ่มภารกิจจะถูกโอนไปอยู่ที่กระทรวง ทั้งนี้กระทรวงจะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ซึ่งรวมไปถึงการโยกย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระหว่างกรมต่างๆ ภายในกระทรวงเดียวกัน โดยที่

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ไม่ต้องให้ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทั้งสองกรมยินยอมด้วย เหมือนดังที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลปัจจุบัน³

การที่อำนาจบริหารบุคคลจะถูกโอนมาอยู่ที่กระทรวงเป็นหลักนี้จะสร้างความคล่องตัวให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการปฏิบัติการกิจของรัฐได้อย่างทันทั่วทั้งที่

การปรับเปลี่ยนให้ระบบบริหารงานบุคคลมารวมอยู่ที่กระทรวงนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด อันได้แก่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารฐานกระทรวง

(4) ระบบมอบอำนาจ

ในระบบโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะอยู่ที่กระทรวงเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากกระทรวงเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจทั้งหมดการบริหารราชการก็จะเกิดความล่าช้า และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบราชการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ระบบมอบอำนาจจึงมีความสำคัญมากต่อระบบการบริหารงานฐานกระทรวง กล่าวคือ กระทรวงจะไม่ดำเนินการกิจทุกอย่างด้วยตัวเอง แต่จะให้การมอบอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของกระทรวง ทั้งนี้กระทรวงจะมอบอำนาจให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติการกิจในด้านต่างๆ แทนกระทรวง จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้ซึ่งระบบกฎหมายปัจจุบันไม่เปิดช่องให้ทำได้⁴ นอกจากนี้ในกรณีที่ภารกิจหน้าที่ของกระทรวงใดเป็นการกิจหน้าที่ที่เป็นการให้บริการประชาชนและใกล้ชิดกับประชาชน การมอบอำนาจของกระทรวงอาจมอบไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดก็ได้

(5) ระบบทรัพย์สิน

เนื่องจากในระบบทรัพย์สินนั้นถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิ ส่วนราชการต่างๆ เพียงแต่ถือครองแทนรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลชัดเจน ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป อาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60

⁴ มาตรา 39 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้”

ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพื่อกำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ถือครองทรัพย์สินดังกล่าวแทนรัฐเป็นต้น

(6) ระบบการฟ้องร้องคดี⁵

เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ไม่มี ความจำเป็นใดๆ ที่ต้องให้ส่วนราชการฟ้องคดีแทน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในระยะแรกนี้กระทรวงยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการฟ้องร้องคดี รวมไปถึงการเข้าเป็นคู่สัญญาที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเดิมซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ควรกำหนดให้ส่วนราชการทำในนามของกระทรวงไปพลางก่อน จนกว่าจะเข้าสู่การดำเนินการขั้นตอนที่สองจึงจะให้ส่วนราชการทำนิติกรรมสัญญา หรือเข้าเป็นคู่ความในคดีในนามของรัฐโดยตรง

ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เป็นการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแนวทางที่ 4 คือ การที่รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อให้ส่วนราชการทั้งหมดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผลของการที่รัฐเท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน และระบบการฟ้องร้องคดี

(ข) ผลกระทบและข้อดีข้อเสีย

การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ตามแนวทางที่ 4 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการ และลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในแนวทางที่ 3 แต่นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการแล้ว แนวทางนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการใหม่ด้วย โดยเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ โดยมอบหมายให้กระทรวงดำเนินการแทนพร้อมกับปรับลดขนาดและ

⁵ ระบบการฟ้องร้องคดี หมายถึง การฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คู่ความต้องมีสภาพบุคคล ดังนั้นส่วนราชการที่จะฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรืออาญาได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่ในคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่ความต้องเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่ง

ปริมาณงานของกระทรวงให้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อให้การบริหารราชการยังคงมีประสิทธิภาพและคล่องตัวต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก การปรับเปลี่ยนการบริหารในทันทีจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้ ดังนั้นในการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการตามแนวทางนี้จึงได้เสนอให้มีการแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ โดยในระยะแรกเมื่อรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐแล้วให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดก่อนโดยเหลือสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้ที่กระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการและบุคลากรของส่วนราชการสามารถปรับระบบการทำงานและการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง และเมื่อการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงสามารถดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้แล้วจึงค่อยสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป

6.3 การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด

สภาพความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยมีข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุลที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของการรับรองฐานะนิติบุคคลของจังหวัดไว้ว่า “เพื่อความสะดวกในการที่จะทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้เองเท่านั้น” อย่างไรก็ตามแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศออกต่างหาก แต่เมื่อพิจารณาในมิติที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นแต่เพียงสาขาหรือองค์ประกอบหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง อำนาจหน้าที่งบประมาณ และบุคลากรล้วนเป็นของส่วนกลางทั้งสิ้น เราจึงไม่อาจแยกจังหวัดออกเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบบริหารราชการส่วนกลางได้

นอกจากนี้ฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็ได้มีความเชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการ เนื่องด้วยการบริหารราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้อาศัยความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเป็นพื้นฐานหรือกลไกในการบริหารงาน กล่าวคือระบบบริหารฐานจังหวัดนั้นไม่เคยเกิดขึ้น ความเป็นนิติบุคคลไม่ได้สร้างระบบงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ให้แก่จังหวัด หรืออีกนัยหนึ่งคือจังหวัดไม่เคยมีงาน เงิน คน เป็นของตนเอง ฉะนั้น การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบบริหารราชการแต่ประการใด อนึ่ง การดำเนินการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็สามารถกระทำได้โดยทันทีด้วยการแก้ไขหรือร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่

6.3.1 ระบบมอบอำนาจ

กลไกของการมอบอำนาจจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด หลักการสำคัญคือต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในจังหวัด โดยกำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใดตามกฎหมายให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจดังกล่าวต่อไปยังข้าราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัด หรือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติงานได้

6.3.2 ระบบงบประมาณ

เนื่องจากจังหวัดมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁶ ที่กำหนดให้ส่วนราชการได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงบประมาณ จึงทำให้ไม่สามารถตั้งและของงบประมาณได้ ฉะนั้น จังหวัดไม่มีงบประมาณของตนเอง แต่งบประมาณที่ผ่านมายังจังหวัดนั้นเป็นงบประมาณของกรมต่างๆ ที่ผ่านไปสู่หน่วยงานในสังกัดที่อยู่เขตพื้นที่จังหวัดนั้นๆ เพราะหน่วยงานราชการสังกัดส่วนภูมิภาคที่ดีหรือหน่วยงานราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งขึ้นในเขตภูมิภาคจะต้องตั้งงบประมาณไปที่กรมต้นสังกัดตามระบบการบริหารงานฐานกรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จังหวัดจึงไม่มีเงินของตนเองจะมีก็แต่เพียงงบประมาณในการบริหารงานของหน่วยธุรการและงบประมาณที่เป็นงบสำรองฉุกเฉิน เช่น งบประมาณในเวลาประสพภัยธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลและเพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างระบบบริหารฐานจังหวัด การดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการซึ่งส่งผลให้จังหวัดสามารถเป็นหน่วยตั้งและรับงบประมาณได้ โดยกำหนดให้งบประมาณของกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะได้รับการจัดสรรไปตั้งจ่ายที่จังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งจ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว

6.3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

⁶ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 วรรคหก บัญญัติว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมถึงตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัดมีความคล่องตัวและสิ้นเปลือง สามารถปรับเปลี่ยน โยกย้าย บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับการปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนารัฐบาลจังหวัด แนวทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการ คือ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นจากอดีตที่การบริหารงานบุคคลต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายซึ่งค่อนข้างจำกัดและล่าช้า โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัด มีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับเดียวกันและสังกัดเดียวกันภายในจังหวัดโดยไม่ต้องรอกการอนุมัติจากส่วนราชการส่วนกลาง ตลอดจนให้มีอำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการในจังหวัด ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการ ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

6.3.4 ระบบการฟ้องร้องคดี

จากปัญหาในอดีตที่ผ่านมาที่ประชาชนมักจะเกิดความสับสนอยู่เสมอเมื่อเกิดกรณีร้องเรียนหรือเกิดข้อพิพาทกับหน่วยราชการในจังหวัดว่าตนจะต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานในระดับใด จะต้องฟ้องกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด หรือต้องฟ้องจังหวัดเป็นคู่ความ ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้คือกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของจังหวัดในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลภายนอก หรือกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกิจการของจังหวัด หมายถึง เมื่อบุคคลภายนอกหรือประชาชนจะฟ้องร้องส่วนราชการในจังหวัดก็สามารถฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคู่ความได้

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ให้กระบวนการฟ้องร้องคดีดำเนินไปอย่างรวดเร็วและผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนได้รับการเยียวยาโดยไม่ล่าช้า ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดก็ได้ และแม้ว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปโดยไม่ตรงตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจก็ตามก็ไม่ส่งผลให้การฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวเสียไป

อย่างไรก็ตามประเด็นที่อาจเป็นคำถามแก่หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ การยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจะส่งผลต่อการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด CEO) หรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสิ่งที่ทำให้เกิดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการขึ้น คือ มติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่ง และระบบการมอบอำนาจซึ่งมิได้อิงกับฐานะนิติบุคคลของจังหวัดแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงไม่มีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพราะไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ในทาง

ตรงข้ามระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกลับเป็นสิ่งที่สร้างระบบบริหารฐานจังหวัดขึ้น ฉะนั้นแนวทางที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดและให้จังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการ ซึ่งสามารถตั้งและรับงบประมาณได้ จึงน่าจะเป็นการสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการให้เกิดประสิทธิผลขึ้นได้

6.4 การเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด อาจทำได้หลายแนวทาง แต่แนวทางที่เหมาะสมน่าจะเป็นแนวทางที่ยังคงให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลอยู่ในช่วงต้น โดยทบวงและกรมไม่เป็นนิติบุคคล และย้ายการบริหารราชการซึ่งทุกวันนี้เป็นการบริหารฐานกรมเป็นการบริหารฐานกระทรวง เมื่อมีความพร้อมมากขึ้นก็จะดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงไปด้วยเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การดำเนินการที่กล่าวมานี้แม้โดยหลักการจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องและมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อดีที่ทำให้การปรับระบบราชการกระทำได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลก ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน แต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหาขึ้นหลายประการ

ปัญหาในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง ทั้งนี้ เนื่องจากจะต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการในระดับกระทรวงรูปแบบใหม่ทั้งหมด เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงเสนอให้มีคณะทำงานเพื่อกำหนดกรอบในการจัดตั้งกระทรวงตามโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ โดยจะทำหน้าที่หลักในการจัดกลุ่มภารกิจและกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใหม่ และให้มีคณะทำงานอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ดูแลให้การจัดตั้งกระทรวงใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยจะทำหน้าที่หลักในการดูแลให้การปรับโครงสร้างของกระทรวงเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยคณะทำงานชุดแรก และภารกิจของคณะทำงานชุดที่สองนี้จะรวมไปถึงการดูแลเรื่องการโอนย้ายกรมไปยังกระทรวงใหม่ การโอนย้ายบุคลากรไปยังกระทรวงใหม่ด้วย

ปัญหาความรู้ความเข้าใจของคนในระบบราชการ ที่จำเป็นต้องมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับบุคลากรก่อนการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาพอสมควร ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงในรูปแบบใหม่จะไม่มี การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรม และจะไม่มี การเปลี่ยนแปลงลักษณะงานของบุคลากรรวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

ปัญหาทางกฎหมายซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อีกทั้งการจะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้จะต้องมีการยกร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติ

ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

รวมถึงปัญหาการไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายการเมืองซึ่งทำให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของฝ่ายราชการประจำ กล่าวคืออาจมีดุลพินิจมากเกินไปอันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น ระบบการตรวจสอบรัฐบาลจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

สารบัญ

หน้า

บทนำ

1.	หลักการและเหตุผลวัตถุประสงค์การศึกษา	2
2.	วัตถุประสงค์	4
3.	ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ	4
4.	ขอบเขตการศึกษา	5
5.	ระเบียบวิธีศึกษา	6
5.1	รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร	6
5.2	การจัดสัมมนากลุ่มเฉพาะเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ	6
5.3	จัดทำโครงสร้างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการ เพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	7
5.4	การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟัง ความคิดเห็น	7
6	แผนการดำเนินงาน	7
1.6.1	ระยะที่หนึ่ง	7
1.6.2	ระยะที่สอง	8
1.6.3	ระยะที่สาม	9
1.6.4	ระยะที่สี่	10

ส่วนที่ 1 : สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย

บทที่ 1 :	แนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	13
1.1	ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย	13
1.2	ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	16
1.2.1	ความแตกต่างของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน	16
1.2.2	ประเภทของนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	17

สารบัญ

	หน้า
1.3 สาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย	20
1.3.1 สาเหตุจากแนวคิด	21
1.3.2 สาเหตุจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม	21
1.4 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม	23
1.4.1 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่ไม่มี ฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นครั้งแรกในประเทศไทย	23
1.4.2 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2466	25
1.5 การเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	30
1.6 การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน	31

บทที่ 2 : โครงสร้างทางกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐาน ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	34
---	-----------

2.1 โครงสร้างของส่วนราชการ	33
2.2 อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ	35
2.3 ระบบงบประมาณ	36
2.4 ระบบมอบอำนาจ	37
2.5 ระบบบริหารงานบุคคล	39
2.5.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ	39
2.5.2 การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ	42
2.6 ระบบทรัพย์สิน	43
2.7 การเป็นคู่ความในคดี	44

บทที่ 3 : ปัญหาจากการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	46
--	-----------

3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย	47
---	----

สารบัญ

	หน้า
3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล	48
3.2.1 กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใด มีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่ ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ	48
3.2.2 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน	50
3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง	52
3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน	56
3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้ง และยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม	56
3.5.1 ระบบงบประมาณ	57
3.5.2 ระบบการมอบอำนาจ	58
3.5.3 ระบบบริหารงานบุคคล	59
3.6 สรุป	60
บทที่ 4 : ความพยายามในการแก้ไขปัญหาในเรื่อง ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	62
4.1 การกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	63
4.2 การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงาน ในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ”	65
4.3 การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542	67
4.4 การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ	68
4.5 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการที่ทำให้ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม อ่อนตัวลงโดยยังไม่ยกเลิกความเป็นนิติบุคคล	71
4.5.1 การปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีการปรับ อำนาจหน้าที่และระบบการบริหาร	71

ส่วนที่ 2 : แนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นหนี้บุคคลของส่วนราชการ

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 3 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ	117
3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมาย	117
3.1.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการปกครอง	118
3.1.2 ระบบกฎหมาย	119
3.2 ระบบบริหารราชการส่วนกลาง	119
3.2.1 รัฐมนตรี	120
3.2.2 คณะรัฐมนตรี	121
3.2.3 คณะองคมนตรี	122
3.2.4 กระทรวง	122
3.2.5 องค์การบริหารจัดการ	124
3.2.6 องค์การมหาชนอิสระ	125
3.3 ระบบบริหารงานบุคคล	125
3.4 ระบบงบประมาณ	126
บทที่ 4 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา	128
4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	128
4.4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง	129
4.4.2 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลมลรัฐ	131
4.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	132
4.3 การจัดตั้งกระทรวง	134
4.4 ระบบมอบอำนาจ	140
4.5 ระบบงบประมาณ	141
4.6 ระบบบริหารงานบุคคล	144

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 5 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย	149
5.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน	149
5.1.1 รัฐ	151
5.1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	151
5.1.3 องค์การสาธารณะที่เป็นนิติบุคคล	151
5.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ	152
5.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง	152
5.2.2 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น	154
5.3 ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลาง	160
5.3.1 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น	160
5.3.2 กฎหมายคณะรัฐมนตรี	161
5.3.3 กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ	161
5.4 การจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการ	163
5.5 ระบบมอบอำนาจ	164
5.6 ระบบงบประมาณ	166
5.7 ระบบบริหารงานบุคคล	167
บทที่ 6 : เปรียบเทียบระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ	169
6.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชนและความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	169
6.2 ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม	170
6.3 การฟ้องร้องคดีต่อรัฐ	170
6.4 ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	170

ส่วนที่ 3 : ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

บทที่ 1 : แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	173
1.1 เปรียบเทียบการคงนิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	174
1.2 แนวทางการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	176
1.2.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	176
1.2.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	178
1.2.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	179
1.2.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมโดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง	180
1.2.4.1 แผนการดำเนินการระยะแรก	180
1.2.4.2 แผนการดำเนินการระยะที่สอง	180
1.3 บทวิเคราะห์แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	186
1.3.1 แนวทางที่ 1: การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	187

1.3.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	187
1.3.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลาย ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	189
1.3.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและ สลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ	189

บทที่ 2 : แผนดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	191
--	------------

2.1 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 1: การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน	192
2.2 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด	192
2.3 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดโดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม	193
2.4 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคล ของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบบริหาร ราชการฐานกระทรวง	194
2.4.1 แผนการดำเนินการระยะแรก : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ	194
2.4.2 แผนการดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการ	294

2.4.2.1. ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้	195
2.4.2.2. ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคล ของส่วนราชการระดับกระทรวง	204

บทที่ 3 : การเตรียมการแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจาก การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	205
--	------------

3.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง	206
3.1.1 ปัญหาและผลกระทบ	206
3.1.1 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	206
3.2 การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กระทรวง	207
3.2.1 ปัญหาและผลกระทบ	207
3.2.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	207
3.3 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร	208
3.3.1 ปัญหาและผลกระทบ	208
3.3.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	208
3.4 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง	208
3.4.1 ปัญหาและผลกระทบ	208
3.4.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	209
3.5 ปัญหาความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการ อันเนื่องมาจากการที่องค์กรสามารถถูกจัดตั้ง โอน หรือรวมได้โดยพระราชกฤษฎีกา	209
3.5.1 ปัญหาและผลกระทบ	209
3.5.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	209
3.6 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ	210
3.6.1 ปัญหาและผลกระทบ	210
3.6.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการ	210

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4 : แนวทางและความเป็นไปได้ในการยกเลิก ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด	211
4.1 ระบบมอบอำนาจ	213
4.2 ระบบงบประมาณ	215
4.3 ระบบบริหารงานบุคคล	216
4.4 ระบบการฟ้องร้องคดี	217
บทที่ 5 : ประเด็นพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย	218
5.1 ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่	219
5.1.1 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใหม่	219
5.1.2 กำหนดวิธีการจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการที่เป็น กระทรวงหรือส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง	219
5.1.3 ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง	219
5.1.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน	219
5.1.5 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด กำหนดให้การตั้ง ยุบและเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา	220
5.2 ยกร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่	220
5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535	221
5.3.1 ยกเลิก อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม	221
5.3.2 ปรับปรุงบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 46 ถึงมาตรา 70 ว่าด้วยการบรรจุและการแต่งตั้ง	223
5.3.3 ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญใน ต่างทบวงหรือต่างกรม ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจาก ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่าย	224

สารบัญ

	หน้า
5.3.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัย ให้สอดคล้องกับการยกเลิก อ.ก.พ.กรม	226
5.4 ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502	227
5.5 ปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง	228
บทสรุป	229
บรรณานุกรม	232
ภาคผนวก	237
1. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.	238
2. สารสำคัญของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.	262
3. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ.	266
4. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.	287
5. ร่างพระราชบัญญัติวิธีงบประมาณ (ฉบับที่...) พ.ศ.	394
6. สรุปผลการสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 1	397
7. สรุปผลการสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 2	301
8. ถอดเทปการสัมมนาเพื่อเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น	318

สารบัญตาราง

หน้า

บทนำ

ตารางที่ 1.1	แสดงแผนปฏิบัติการวิจัย	11
--------------	------------------------	----

ส่วนที่ 2 : ระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

ตารางที่ 5.1	จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น	158
ตารางที่ 5.2	จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรีและเลขานุการกระทรวงของญี่ปุ่น	162
ตารางที่ 5.3	การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาตของกระทรวงต่างๆ ว่าเป็นไปโดยกฎหมายในระดับใด	165
ตารางที่ 5.4	งบประมาณปี 2003 ของประเทศญี่ปุ่น	166
ตารางที่ 6.1	เปรียบเทียบระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ	171

ส่วนที่ 3 : ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ตารางที่ 1.1	เปรียบเทียบการคงนิติบุคคลของส่วนราชการกับ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ	174
--------------	--	-----

สารบัญแผนภาพ

หน้า

ส่วนที่ 2

แผนภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงศึกษาธิการแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส	94
แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงต่างประเทศของประเทศเยอรมัน	110
แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างกระทรวงมหาดไทยของประเทศเยอรมัน	110
แผนภาพที่ 5.2 แสดงโครงสร้างการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นเปรียบเทียบ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น	159

บทนำ

บทนำ

1. หลักการและเหตุผล

ประเทศไทยได้ปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่มาแล้ว 2 ครั้ง ครั้งแรกนั้นคือการปฏิรูประบบราชการบริหารโดยการปรับระบบจตุสดมภ์ให้ดีขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถและพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 2 ในช่วง พ.ศ. 1991-2072 ครั้งที่ 2 เป็นการปฏิรูประบบราชการบริหารซึ่งยกเลิกระบบจตุสดมภ์และนำระบบกระทรวง ทบวง กรม สมัยใหม่มาใช้ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงดังกล่าวนี้ใช้มาจนกระทั่งปัจจุบันโดยที่ประเทศไทยยังมิได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบราชการที่ล้นเกล้ารัชกาลที่ 5 ได้ทรงวางไว้เลย การเปลี่ยนแปลงต่างๆ ในช่วงระยะที่ผ่านมาเป็นแต่การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างย่อยภายในที่มุ่งเน้นการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบราชการบริหารเป็นส่วนใหญ่ เช่น การจัดกรมเพื่อกระจายไปตามกระทรวง การปรับปรุงระบบคณะรัฐมนตรี การปรับปรุงบทบาทและกิจกรรมของรัฐ การแก้ไขปัญหาอำนาจของระบบราชการส่วนภูมิภาค เป็นต้น

อย่างไรก็ตามตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากระแสของการปฏิรูประบบราชการก็ได้รับการผลักดันจากรัฐบาลทุกยุคมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะภายหลังที่ประเทศไทยต้องประสบมรสุม

จากวิกฤตเศรษฐกิจและการเงินที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ที่ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงความอ่อนแอของระบบราชการและความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ ทั้งนี้ บทบัญญัติมาตรา 75 และมาตรา 87 แห่งรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดให้รัฐต้องจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และต้องสนับสนุนระบบเศรษฐกิจแบบเสรีโดยอาศัยกลไกตลาด หลักการดังกล่าวจึงเป็นการจำกัดบทบาทภาครัฐให้จัดทำเฉพาะภารกิจที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสังคม โดยส่งเสริมและสนับสนุนภาคเอกชนและประชาชนให้มีบทบาทมากขึ้น ฉะนั้น การปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสามารถสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้ก้าวทันการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลก โดยการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม จึงนับเป็นก้าวแรกที่สำคัญของการเริ่มปฏิรูประบบราชการ

อย่างไรก็ดีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ที่ผ่านมาซึ่งอาจจะนับได้ว่าเป็นการปฏิรูประบบราชการครั้งที่สามอันเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานของระบบกฎหมายเดิมโดยปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการบางส่วน ก็ยังไม่สามารถผลักดันระบบราชการให้ไปสู่สภาพอนาคตที่ต้องการได้ สืบเนื่องจากการมีกำแพงกันระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้แก่ สภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม นั้นเอง

สถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้รับการรับรองไว้ครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 และมีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 แม้ต่อมาจะมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวแต่ในปัจจุบันความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้รับการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลครั้งแรกในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 และดำรงอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้จะมีการกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในด้านของรัฐแล้วกฎหมายภายในของประเทศกลับไม่กำหนดให้ “รัฐ” เป็นนิติบุคคล สภาพการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะความยุ่งยากในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ทำให้การปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ และโครงสร้างของหน่วยราชการขาดความยืดหยุ่นและคล่องตัว อีกทั้งความยุ่งยากในการยกเลิกทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่โดยไม่มีการยุบเลิกหน่วยงานเก่าลงได้ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกกระจายของหน่วยงาน ความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ และขาด

ผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน กระบวนการจัดสรรงบประมาณเป็นไปโดยล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ ไม่เกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า และไม่อาจสนองความต้องการของประชาชนได้

ดังนั้น เพื่อให้กลไกของการปฏิรูประบบราชการดำเนินไปอย่างสิ้นไหลและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีการศึกษาแนวคิดที่ต้องการผลักดันการพัฒนาระบบราชการเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และเสนอให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ตลอดจนกระบวนการแนวทางในการดำเนินการและการยกร่างปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้ข้อสรุปที่จะนำไปสู่ภาคปฏิบัติจริงต่อไป

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาและเสนอแนะเกี่ยวกับความเหมาะสมของสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐ โดยศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และผลกระทบที่เกิดจากการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

2.2 เพื่อศึกษาระบบความเป็นนิติบุคคลหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศ เปรียบเทียบกับระบบความเป็นนิติบุคคลมหาชนของส่วนราชการไทย

2.3 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางและกรอบดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะในการแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต้องดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

3. ผลสัมฤทธิ์ของโครงการ

3.1 เพื่อให้ได้ข้อเสนอความเป็นไปได้ในการที่รัฐเป็นนิติบุคคลและลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด และความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ที่ส่งผลให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวยืดหยุ่นมีประสิทธิภาพ รวมทั้งสามารถปรับเปลี่ยนและถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ทรัพยากร ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดได้ตามบริบทของการเปลี่ยนแปลงของนโยบายและสภาพแวดล้อม

3.2 เพื่อให้ได้ข้อเสนอกรอบการดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และข้อเสนอกรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณ

3.3 เพื่อให้ได้ร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

3.4 ไม่เกิดปัญหาในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ในการดำเนินการยุบ เลิก หรือจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม รวมตลอดถึงการปรับเปลี่ยนถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณ ภายหลังการลดสภาพความเป็นนิติบุคคล

4. ขอบเขตการศึกษา

4.1 ศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นนิติบุคคล เช่น ปัญหาขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมเป็นจำเลยของเอกชน ปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน

4.2 ศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

4.3 ศึกษาวิธีการจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐ ระดับกระทรวง (department / ministry) และระดับกรมหรือเทียบเท่า (directorate / bureau / office) และผลของการจัดตั้งต่อการกำหนดสภาพความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานภาครัฐในต่างประเทศที่สำคัญบางประเทศที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษและประเทศญี่ปุ่น เป็นต้น

4.4 วิเคราะห์ข้อดี ข้อเสีย ของสภาพความเป็นนิติบุคคลโดยเน้นประโยชน์ที่จะได้รับต่อระบบงบประมาณ เช่น ความคล่องตัวในการจัดสรรและถ่ายโอนงบประมาณเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ ตลอดจนการจัดสรรงบประมาณให้สามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ภายใต้การทำงานที่สนองนโยบายเดียวกัน

ประโยชน์ต่อระบบบริหารงานบุคคล เช่น ความเป็นเอกภาพในการทำงานเพื่อสนองนโยบายของรัฐ ความคล่องตัวและยืดหยุ่นในการถ่ายโอนบุคลากรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูประบบราชการ

ประโยชน์ต่อระบบการมอบอำนาจ เช่น การมอบอำนาจให้แก่ตำแหน่งบุคคล เพื่อให้เกิดความรับผิดชอบภายในขอบอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน เป็นต้น โดยกำหนดความเป็นไปได้ในสองทางเลือก ได้แก่

แนวทางที่หนึ่ง การที่รัฐเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด

แนวทางที่สอง การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

4.5 ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

4.6 ศึกษาและพัฒนากรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณเพื่อให้บรรลุผลในฐานะจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา (จังหวัด C.E.O.) โดยวิเคราะห์และกำหนดแนวทางในการปรับเปลี่ยน กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่จะต้องมีการแก้ไข ปรับปรุง หรือยกร่างใหม่

4.7 จัดทำร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการปรับเปลี่ยนให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด พ.ศ. ... เป็นต้น

4.8 ศึกษาผลกระทบและแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม ต่ำกว่ากรม และจังหวัด เช่น ผลกระทบต่อระบบการบริหารงานบุคคลภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล การมอบอำนาจภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล ระบบงบประมาณโดยเฉพาะการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ระบบทรัพย์สินและระบบสัญญาภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล และระบบการฟ้องร้องดำเนินคดีภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล เป็นต้น

5. ระเบียบวิธีศึกษา

5.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวมข้อมูลการศึกษาเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทั้งที่เป็นข้อมูลด้านกฎหมายและไม่เป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากงานวิจัย ห นั ง สื อ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

5.2 การจัดสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

(Focus group)

การประชุมกลุ่มย่อยเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ผู้แทนจาก กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่ต่ำกว่ากรม และจังหวัด ผู้แทนจากสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น

5.3 จัดทำโครงสร้างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การดำเนินการเพื่อลดสภาพนิติบุคคลของส่วนราชการจำเป็นต้องมีการแก้ไขและจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ยกร่างกฎหมายที่มีเนื้อหากำหนดให้มีการโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นต้น

5.4 การจัดสัมมนาเพื่อนำเสนอรายงานวิจัยฉบับร่างและรับฟังความคิดเห็น

เพื่อให้เกิดการวิพากษ์ ข้อเสนอแนะ และความคิดเห็นในผลการศึกษาจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการปรับปรุงความสมบูรณ์ของงานวิจัย อีกทั้งยังเป็นการเผยแพร่งานวิจัยอันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบราชการไทยในท้ายที่สุด

6. แผนการดำเนินงาน

ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” นี้ มีระยะเวลาดำเนินการรวมทั้งสิ้น 5 เดือน คือ ตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2547 ถึงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 โดยกำหนดขั้นตอนการศึกษาและแผนการดำเนินงานออกเป็นสี่ระยะ ดังนี้

6.1 ระยะที่หนึ่ง

ช่วงเวลาระยะที่หนึ่ง คือ ระยะเวลาดังตั้งแต่วันที่ 1 มีนาคม 2547 ถึง 31 มีนาคม 2547 รวมระยะเวลา 1 เดือน เป็นขั้นตอนการสำรวจ รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเบื้องต้น รวมทั้ง ศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนของประเทศไทย แนวคิดพื้นฐานของระบบนิติบุคคลมหาชนของต่างประเทศที่สำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ตลอดจนศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในประเทศไทยภาวะในปัจจุบัน เพื่อให้สามารถหาแนวทางและความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหารวมตลอดถึงวิธีและกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงและบรรลุวัตถุประสงค์

นอกเหนือจากนี้ ยังมีขั้นตอนการจัดทำแผนปฏิบัติการวิจัยบนพื้นฐานของกรอบแนวคิดในการวิจัยที่ได้กล่าวมาในข้างต้น โดยกำหนดวิธีการและเป้าหมายของการจัดเก็บข้อมูลและการจัดทำรายงานเบื้องต้น (Inception Report)

1.6.2 ระยะที่สอง

การดำเนินงานในระยะที่สอง คือ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2547 ถึง วันที่ 30 เมษายน 2547 รวมระยะเวลา 1 เดือน จะเป็นขั้นตอนการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การจัดเก็บข้อมูล ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ตลอดจนศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชน ระบบกฎหมาย และวิธีการจัดตั้งส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวง และระดับกรมหรือเทียบเท่าของต่างประเทศที่สำคัญซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ และประเทศญี่ปุ่น ทั้งนี้ เพื่อตอบคำถามที่ว่า “การดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทยตามแนวทางใด ที่มีความเป็นไปได้และจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการ” โดยกำหนดวิธีดำเนินงาน ดังนี้

(1) รวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการรวบรวม ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลด้านกฎหมายและไม่เป็นข้อมูลด้านกฎหมาย โดยศึกษาจากแหล่งต่างๆ ได้แก่ งานวิจัย หนังสือ เอกสาร บทความ วิทยานิพนธ์ และสิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ

(2) การสัมภาษณ์ (interview)

คณะผู้วิจัยจะเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์บุคลากรหรือผู้แทนส่วนราชการหรือหน่วยงานภาครัฐระดับกระทรวง ทบวง ระดับกรมหรือเทียบเท่า และจังหวัด ซึ่งเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ นอกจากนี้ เนื่องจากการวิจัยนี้ครอบคลุมไปถึงการศึกษาผลของสภาพความเป็นนิติบุคคลต่อระบบงบประมาณและระบบบริหารงานบุคคล ดังนั้น จึงกำหนดให้มีการสัมภาษณ์บุคลากรหรือผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ดังนี้

(2.1) ผู้แทนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง ได้แก่

- ◆ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- ◆ ปลัดกระทรวง

(2.2) ผู้แทนส่วนราชการระดับกรม ได้แก่

- ◆ อธิบดีกรม

(2.3) ผู้แทนระดับจังหวัด ได้แก่

- ◆ ผู้ว่าราชการจังหวัด

(2.4) ผู้แทนสำนักงานประมาณ ได้แก่

- ◆ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ

(2.5) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ได้แก่

- ◆ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

(2.6) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่

- ◆ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(3) การจัดสัมมนาในกลุ่มเฉพาะเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ**(Focus group)**

คณะผู้วิจัยจะจัดการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการขึ้น ณ กรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้มีผู้เข้าร่วมสัมมนาซึ่งเป็นผู้แทนส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังนี้

- ◆ ผู้แทนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง
- ◆ ผู้แทนส่วนราชการระดับกรม
- ◆ ผู้ว่าราชการจังหวัด
- ◆ ผู้แทนสำนักงานประมาณ
- ◆ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.)
- ◆ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลตั้งข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยจะดำเนินการรวบรวมและเสนอข้อมูล ตลอดจนศึกษาวิเคราะห์และจัดทำรายงานการศึกษาฉบับกลาง (Interim Report) ต่อไป

1.6.3 ระยะที่สาม

ในการดำเนินงานในระยะที่สาม คือ ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม 2547 ถึงวันที่ 31 มิถุนายน 2547 เป็นระยะเวลา 1 เดือน การดำเนินงานในขั้นตอนนี้มุ่งที่จะศึกษาเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการในการกำหนดให้กระทรวง เป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด และกรอบการดำเนินการในการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีงบประมาณ โดยกำหนดให้มีการประชุมกลุ่มย่อย (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอเกี่ยวกับทิศทาง แผนงาน ขั้นตอน และกระบวนการ ดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และการปรับเปลี่ยนให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีงบประมาณ โดยจะเชิญผู้แทนจากส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และผู้แทนจากสำนักงานประมาณ

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

อนึ่ง ภายหลังจากที่ได้จัดเก็บข้อมูลตั้งข้างต้นแล้ว คณะผู้วิจัยจะดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว และจัดทำข้อเสนอกรอบการดำเนินการและร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ (Draft Final Report) ต่อไป

1.6.4 ระยะที่สี่

ระยะที่สี่ คือ ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2547 ถึงวันที่ 28 กรกฎาคม 2547 รวมระยะเวลาประมาณ 2 เดือน ซึ่งแบ่งขั้นตอนการดำเนินงานออกเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงที่หนึ่ง คือ ระหว่างวันที่ 1 มิถุนายน 2547 ถึง 30 มิถุนายน 2547 คณะผู้วิจัยจะดำเนินการจัดทำร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ และจัดการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งจากกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด รวมตลอดถึงผู้แทนสำนักงานประมาณ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

ช่วงที่สอง คือ ระหว่างวันที่ 1 กรกฎาคม 2547 ถึง 28 กรกฎาคม 2547 คณะผู้วิจัยจะรวบรวมและสรุปความคิดเห็นตลอดจนข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการสัมมนา เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างรายงานการศึกษฉบับสมบูรณ์ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น และเสนอเป็นรายงานการศึกษฉบับสมบูรณ์ (Final Report)

ตาราง 1.1 แสดงแผนปฏิบัติการวิจัย

ขั้นตอนการศึกษา		ระยะเวลาการศึกษา			
		ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3	ระยะที่ 4
		1-31 มี.ค.	1-30 เม.ย.	1-31 พ.ค.	1 มิ.ย. – 28 ก.ค.
		47	47	47	47
1	รวบรวมข้อมูลและศึกษาวิเคราะห์ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัย	→			
2	จัดทำแผนการดำเนินงานและแผนปฏิบัติการวิจัย	→			
3	จัดทำรายงานเบื้องต้น	→			
4	ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล		→		

ขั้นตอนการศึกษา		ระยะเวลาการศึกษา			
		ระยะที่ 1	ระยะที่ 2	ระยะที่ 3	ระยะที่ 4
		1-31 มี.ค.	1-30 เม.ย	1-31 พ.ค.	1 มิ.ย. – 28 ก.ค.
		47	47	47	47
5	จัดประชุมสัมมนาเฉพาะกลุ่ม (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็น				
6	จัดทำรายงานการศึกษานับกลาง				
7	จัดประชุมสัมมนาเฉพาะกลุ่ม (Focus group) เพื่อระดมความคิดเห็น				
8	จัดทำรายงานข้อเสนอกรอบการดำเนินการ				
9	จัดทำร่างรายงานการศึกษานับสมบูรณ์				
10	จัดประชุมสัมมนาเผยแพร่ร่างผลการศึกษานับสมบูรณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็น				
12	ปรับปรุงร่างรายงานการศึกษานับสมบูรณ์				
13	เสนอรายงานการศึกษานับสมบูรณ์				

ส่วนที่ 1

สภาพความเป็นนิติบุคคล
ของส่วนราชการไทย

บทที่ 1 :

แนวคิดและระบบนิติบุคคล มหาชนในประเทศไทย

1.1 ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย

ในอดีตเมื่อกล่าวถึงบุคคลจะมีความหมายเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาบุคคลจะมุ่งไปที่คนในลักษณะที่เป็นธรรมชาติและเป็นสิ่งมีชีวิต ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาขึ้น ประกอบกับการรวมตัวกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิ่งที่มารวมนั้นสามารถจะถือสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่นๆ ได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงมีการแยกภาวะที่รวมนั้นออกมาเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากบุคคลที่มารวมนั้น และเรียกบุคคลนั้นว่า “นิติบุคคล” ซึ่งในระบบนิติบุคคลของไทยนั้นไม่มีกฎหมายฉบับใดที่กล่าวถึงการแบ่งประเภทนิติบุคคลว่ามีการแบ่งออกเป็นกี่ประเภท และแต่ละประเภทนั้นได้แก่อะไรบ้าง แต่ในทางทฤษฎีแล้วมีความพยายามที่จะแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภท คือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน และนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน

ในเรื่องการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น มีทฤษฎีหลายทฤษฎีที่มีความขัดแย้งกัน และเป็นปัญหาที่นักกฎหมายได้โต้เถียงกันมา โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นเรื่องของการสมมติโดยอาศัยเทคนิคทางกฎหมาย ดังนั้นการดำรงอยู่และการแสดงเจตนาของนิติบุคคลจึงถูกจำกัดโดยเงื่อนไขของกฎหมาย ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ เพราะเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาและแสดงเจตนาออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาที่มาร่วมกัน กฎหมายเป็นเพียงการมารับรองความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่แล้วเท่านั้น ทฤษฎีที่เกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลมีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ 2 ทฤษฎี

(1) **ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ** ทฤษฎีนี้เป็นทฤษฎีของนักกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม (Positivist) โดยทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริงไม่ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลจึงจำเป็นที่จะต้องมิผู้แทนนิติบุคคลมาเป็นผู้แสดงเจตนาแทน และนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้

(2) **ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง** นักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้วและคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพนิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ

ปัจจุบันนักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าการโต้แย้งกันของทฤษฎีทั้งสองดังกล่าว เป็นเรื่องของ การมองปัญหาที่ไม่ถูกต้อง เพราะจริง ๆ แล้วไม่ว่ากลุ่มบุคคลหรือบุคคลธรรมดา การที่จะเป็นวัตถุแห่งกฎหมายได้ก็เป็นเรื่องนามธรรมเหมือนกัน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าไม่ใช่ทั้งเรื่องสมมติและเรื่องจริง แต่เป็น เรื่องที่เป็นผลแห่งการยอมรับของกฎหมายด้วยกัน และวัตถุแห่งกฎหมายหรือบุคคลในทางกฎหมายในที่นี้ หมายถึง ศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย (Centre d'Intérêts Juridiquement Protégés) ซึ่งก็คือบุคคลธรรมดาและกลุ่มบุคคลซึ่งเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา

จากแนวคิดดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันสภาพอันแท้จริงของนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลทางกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้น และมีได้เป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่ที่แท้จริง แต่นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ ซึ่งมีใช้เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็น

วิธีการหรือเทคนิคในทางกฎหมายอย่างหนึ่งที่สร้างขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้โดยสะดวกโดยผ่านนิติบุคคลนั่นเอง

อย่างที่ได้อธิบายในตอนต้นแล้วว่าระบบนิติบุคคลในประเทศไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดรับรองหรือกล่าวถึงประเภทของนิติบุคคลเอาไว้ว่ามีกี่ประเภท แต่ในทางทฤษฎีเราพยายามที่จะแบ่งนิติบุคคลออกเป็น 2 ประเภทคือ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของไทยนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความตามมาตรา 65 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า “นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น” ดังนั้นหากไม่มีกฎหมายรับรองให้คณะบุคคลองค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมีสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ได้ นิติบุคคลที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับปัจจุบันรับรองไว้มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ สมาคม มูลนิธิ ห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัดและบริษัทจำกัด นิติบุคคลเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดงเจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำเป็นสัญญาจัดตั้ง หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียวแสดงเจตนาจัดตั้งกองทรัพย์สินขึ้นเป็นมูลนิธิแล้วไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงาน เมื่อเจ้าพนักงานจดทะเบียนให้แล้วนิติบุคคลที่ขอจัดตั้งก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ซึ่งจะเห็นได้ว่าการจัดตั้งนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น โดยหลักแล้วเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลในระบบจดทะเบียน (Normative System) ทั้งนี้ เพราะต้องการความแน่นอนเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอกที่จะเข้าทำนิติกรรมสัญญากับนิติบุคคลนั้นๆ นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนอาจมีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น บริษัท หรือไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการค้าหากำไร เช่น สมาคม อันเป็นที่รวมของกลุ่มบุคคลหรือมูลนิธิอันเป็นกองทรัพย์สินที่จัดสรรเป็นกองทุนไว้โดยเฉพาะสำหรับวัตถุประสงค์เพื่อการกุศลสาธารณะ การศาสนา ศิลปะ วิทยาศาสตร์ การศึกษา หรือเพื่อประโยชน์อื่นโดยมิได้มุ่งหมายหาผลประโยชน์มาแบ่งปันกัน เป็นต้น

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 65 ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นนิติบุคคลที่มีขึ้นได้ด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่น ซึ่งกรณีนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจแห่งกฎหมายอื่นนั้น ไม่จำเป็นต้องมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนเสมอไปอาจจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนก็ได้ เช่น สหกรณ์ ไม่ได้จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากแต่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ซึ่งมีสถานะเป็นกฎหมายอื่น ทั้งนี้ตามความตอนท้ายของมาตรา 65 แต่สหกรณ์ก็มีสถานะเป็นนิติบุคคลเอกชนได้ ดังนั้น การพิจารณาความเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่สามารถพิจารณาแต่เฉพาะ มาตรา 65 ดังกล่าวได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะอื่นประกอบด้วย คือ นิติบุคคลมหาชนต้องดำเนินการกิจการที่เป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยหลักการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นมีที่มาจากหลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เนื่องจากโดยปกติแล้วรัฐมีภารกิจหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของสังคม จึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้าง

องค์กรของตนขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นแทนรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้จะอยู่ในระบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจซึ่งเป็นการจัดระเบียบในการบริหารราชการภายในรัฐ โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อสามารถตอบสนองในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ และนิติบุคคลมหาชนนั้นจะมีอำนาจมหาชน ซึ่งเป็นอำนาจที่นิติบุคคลเอกชนไม่สามารถมีได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในหัวข้อถัดไปจะได้กล่าวถึงระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

1.2 ระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

ดร.สุนทร มณีสวัสดิ์ อธิบายว่า ในประเทศไทยแต่เดิมมิได้มีแนวความคิดเรื่องนิติบุคคล ต่อมาเมื่ออิทธิพลของประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทจึงได้เริ่มมีนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย ดังมีคำรับสั่งของกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ว่า “ ชั้นแรกที่สุดที่จะมีบุคคลใดโดยนิติสมมติขึ้นนั้นคือในเรื่องบริษัทชุกดลองแลคูนาสยามเมื่อมีจุลศักราช 1250 มีเรื่องดังนี้ มีฝรั่งขออำนาจชุกดลองรัฐบาลไม่สมควรใจที่จะให้เพราะฝรั่งไม่อยู่ในบังคับไทย จึงตกลงกันให้มี “กัมปนี” ขึ้นตามแบบฝรั่ง เพื่อประโยชน์ให้กัมปนีนี้เป็นเหมือนบุคคลที่มีชีวิตคืออาจมีทรัพย์สินได้และมีอำนาจฟ้องในศาลได้ด้วย ในชั้นนั้นความเข้าใจถึงกฎหมายฝรั่งในส่วนบุคคลโดยนิติสมมตินั้นอยู่ข้างจะบกพร่อง ”

ในปี พ.ศ. 2466 นั้นประเทศไทยได้มีนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรก แต่เมื่อพิจารณาถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแล้ว หากจะพิจารณาจากระยะเวลาดังกล่าวก็ดูจะไม่เป็นการถูกต้องนัก สถาบันหรือองค์กรที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชนนั้นแท้จริงแล้วได้มีการวางกรอบและกติกาไว้ในสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 ในระยะเวลาดังกล่าวนี้น่าจะถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดสถาบันหรือองค์กรตามกฎหมายมหาชนขึ้นอย่างแท้จริง

1.2.1 ความแตกต่างของนิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน

การจะพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลมหาชนได้เข้าอย่างถ่องแท้ จำต้องเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่างระหว่างนิติบุคคลมหาชนและนิติบุคคลเอกชน ทั้งนี้นิติบุคคลมหาชนมีนิยามเช่นเดียวกับนิติบุคคลเอกชน แต่หากพิจารณาถึงพื้นฐานแนวความคิดและภารกิจที่แตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนทำให้นิติบุคคลมหาชนมีลักษณะที่พิเศษต่างจากนิติบุคคลเอกชนดังนี้

(1) **การก่อตั้ง** นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นผลมาจากการแทรกแซงของรัฐ การแทรกแซงมีวิธีการหลายรูปแบบโดยอาจเป็นไปในรูปแบบของการออกกฎหมายจัดตั้ง โดยเฉพาะในรูปของพระราชบัญญัติที่ต้องผ่านความเห็นชอบจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยพิจารณาประกอบกับหลักการรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชน เพราะการก่อตั้งนิติบุคคลเอกชนเกิดจากการริเริ่มของปัจเจกชนโดยรัฐมิได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการก่อตั้งแต่อย่างใด นิติบุคคลเอกชนจึงเกิดจากเจตนาของเอกชนในการเข้ามารวมตัวกันโดยแท้ โดยที่รัฐเพียงแต่กำหนดเงื่อนไขในการก่อตั้งเท่านั้น

(2) **การเข้าเป็นสมาชิก** การเข้าร่วมเพื่อเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นเป็นไปตามพฤติการณ์ของแต่ละคน หมายความว่า บุคคลใดเข้าไปร่วมอยู่ในกลุ่มชนใดซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน เช่น เทศบาล บุคคลนั้นก็จะกลายเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนนั้นในทันที ซึ่งต่างจากการเข้าเป็นสมาชิกของนิติบุคคลเอกชนที่ต้องเกิดจากความสมัครใจเข้าร่วมของบุคคลนั้นเท่านั้น

(3) **การดำเนินงาน** ของนิติบุคคลมหาชนเป็นการดำเนินงานเพื่อสาธารณะประโยชน์ ตามความประสงค์ของรัฐ รัฐจึงสามารถใช้เอกสิทธิ์แห่งอำนาจอธิปไตยบังคับเอาเอกชนได้โดยปราศจากความยินยอมของเอกชน ซึ่งเอกสิทธิ์แห่งอำนาจอธิปไตยจะมีแต่เฉพาะนิติบุคคลมหาชนเท่านั้นโดยปรากฏอยู่ในรูปของนิติกรรมทางปกครอง

(4) **ความสัมพันธ์กับนิติบุคคลอื่น** ในความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลมหาชนหนึ่งกับนิติบุคคลมหาชนอื่นนั้นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนจะมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน กล่าวคือ นิติบุคคลมหาชนหนึ่งอาจมีฐานะเหนือกว่านิติบุคคลมหาชนหนึ่งได้และนิติบุคคลมหาชนที่มีอำนาจเหนือสามารถที่จะกำกับดูแลนิติบุคคลที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการควบคุมที่ไม่เคร่งครัดและการจะมีอำนาจกำกับดูแลจะต้องเป็นกรณีที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะแตกต่างจากนิติบุคคลเอกชนที่นิติบุคคลทุกนิติบุคคลมีฐานะทางกฎหมายเท่าเทียมกันทุกประการ

(5) **วัตถุประสงค์** ของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน ในขณะที่นิติบุคคลเอกชนตามกฎหมายเอกชนมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อส่วนตัวของนิติบุคคลนั้นเท่านั้น

1.2.2 ประเภทของนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏชัดขึ้นในภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐโดยคำนึงถึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ เพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

ในการจัดระบบนิติบุคคลมหาชนที่จัดทำบริการสาธารณะในประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาจากหลักในการจัดระเบียบบริหารส่วนราชการภายในรัฐ จะเห็นได้ว่าการแบ่งนิติบุคคลมหาชน ดังนี้

(1) **ส่วนราชการ** ในที่นี้หมายถึงองค์กรที่เป็นราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค (โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นส่วนราชการเช่นกันจะได้แยกออกไปเป็นการเฉพาะ) ในปัจจุบันนี้ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยกระทรวงและกรมในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 6 จนถึงปัจจุบัน ส่วน

จังหวัดนั้นเริ่มเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งในปัจจุบันก็ยังรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ด้วย โดยส่วนราชการเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรมหลักที่เรียกว่า ภารกิจพื้นฐานของรัฐ (primary section of state) ซึ่งถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานและภารกิจดั้งเดิมของรัฐ โดยสามารถแบ่งภารกิจพื้นฐานออกได้เป็น 4 ประเภท คือ ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ ภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อย ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวกสาธารณะ และภารกิจด้านการเจริญสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศ ภารกิจพื้นฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่รัฐจำเป็นต้องกระทำเพื่อประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกันไม่สามารถเลือกปฏิบัติได้

(2) รัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นเพื่อจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐ (secondary section of state) โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งซึ่งรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่อย่างชัดเจน เมื่อพิจารณาถึงภารกิจของรัฐวิสาหกิจนั้นจะเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเกิดขึ้นจากข้อจำกัดของส่วนราชการเนื่องจากส่วนราชการมีภารกิจที่จะต้องจัดทำมากมาย ประกอบกับในระยะต่อมามีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำภารกิจลำดับรองเพิ่มมากขึ้น ได้แก่ ภารกิจทางด้านอุตสาหกรรมและการพาณิชย์ รวมถึงงานสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน เป็นต้น ซึ่งภารกิจในลำดับรอง (secondary section of state) เหล่านี้ไม่ต้องอาศัยอำนาจบังคับก็สามารถดำเนินการได้ อันแตกต่างกับภารกิจพื้นฐาน (primary section of state) เพราะภารกิจพื้นฐานนั้นต้องอาศัยอำนาจบังคับจึงจะดำเนินการได้จึงได้สร้างองค์กรขึ้นมารองรับภารกิจพื้นฐานเหล่านี้ขึ้น ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นจะมีภารกิจลำดับรองที่เป็นภารกิจทางด้านเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยต้องดำเนินการหารายได้เข้ามาสำหรับกิจการของรัฐที่รัฐจำเป็นต้องทำ แต่การหารายได้นี้เพียงเท่าที่ให้รัฐวิสาหกิจดำรงอยู่ได้เท่านั้นแตกต่างกับการดำเนินการของเอกชนที่ต้องการแสวงหาผลกำไรจากการประกอบการให้มากที่สุด ทั้งนี้ รายได้ของรัฐวิสาหกิจจะเกิดจากการเก็บค่าธรรมเนียมที่ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจ

จึงเห็นได้ว่า ในการดำเนินภารกิจของรัฐวิสาหกิจจะมีเพียงบุคคลบางกลุ่มหรือบางประเภทเท่านั้นที่จะได้รับบริการ บุคคลใดที่ใช้บริการจากรัฐวิสาหกิจก็ต้องจ่ายค่าธรรมเนียมซึ่งต่างกับภารกิจของส่วนราชการที่ต้องให้บริการแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคกัน ไม่สามารถแบ่งกลุ่มหรือแบ่งประเภทได้ และนอกจากนี้การกำหนดให้รัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชนก็สอดคล้องกับภารกิจในลำดับรองทางด้านเศรษฐกิจนี้ด้วย เนื่องจากภารกิจในด้านนี้มีการแข่งขันสูงจึงต้องการความคล่องตัวในการทำงาน การเน้นที่ประสิทธิภาพและคุณภาพของงานเป็นสำคัญหากให้รัฐดำเนินการก็อาจจะไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

(3) องค์การมหาชน องค์การมหาชนนั้นมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ องค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะประเภทหนึ่ง และองค์การมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ.2542 ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอีกประเภทหนึ่ง

องค์การมหาชนทั้งสองประเภทได้มีการรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้อย่างชัดเจนแล้วในกฎหมาย โดยที่องค์การมหาชนนั้นถือเป็นองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบที่ 3 ที่แยกออกมาจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เนื่องมาจากการกิจขององค์การมหาชนเองที่ไม่มีลักษณะการบริหารงานที่เป็นส่วนราชการ ลักษณะกิจกรรมภารกิจที่จัดทำก็ไม่ใช่เรื่องในทางอุตสาหกรรมและการพาณิชย์จึงไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจได้ หากแต่องค์การมหาชนจะมีภารกิจหลักแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

ก. **ภารกิจลำดับรองของรัฐ (Secondary section of state)** ที่ไม่ใช่ภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ การพาณิชย์หรืออุตสาหกรรม แต่เป็นภารกิจพื้นฐานทางด้านสังคม เช่น การส่งเสริมการศึกษาวิจัย ส่งเสริมศิลปะและวัฒนธรรม เป็นต้น

ข. **ภารกิจอื่นของรัฐที่มีลักษณะเฉพาะ** หรืออาจเรียกได้ว่าเป็น “ ภารกิจพื้นฐานทางการปกครองสมัยใหม่ ” เป็นภารกิจที่รัฐมีความจำเป็นต้องทำแต่ไม่ใช่ภารกิจพื้นฐาน (Primary section of state) ที่รัฐทำเป็นประจำอยู่แล้ว เช่น งานด้านการประกันสังคม เป็นเรื่องของการบริการกองทุนซึ่งแยกออกมาจากเรื่องแรงงาน เป็นต้น

(4) **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ปัจจุบันมีรูปแบบต่างๆ คือ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาล ในกรณีของสภาตำบลนั้นไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ประการใดแต่ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งกำลังจะลดจำนวนลงในปัจจุบัน สำหรับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะโดยทั่วไปตามที่ได้รับมอบหมายจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม การพาณิชย์ หรือทางสังคม การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้โดยอิสระไม่จำเป็นต้องได้รับมอบหมายหรือรับคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้มีการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องเท่านั้นไม่จำเป็นต้องเข้าไปบังคับบัญชาหรืออำนวยการเอง

(5) **องค์กรที่เป็นหน่วยธุรการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ** โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแบ่งออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานธุรการขององค์กรเหล่านี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีความเป็นอิสระ สามารถจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจและบุคลากรด้วยตนเอง ทั้งนี้เพื่อความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

(6) **วัดในพระพุทธศาสนา** ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดให้วัดในพระพุทธศาสนามีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้จำแนกวัดออกเป็นสองประเภท คือ วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และ สำนักสงฆ์ที่กระทรวงศึกษาธิการประกาศให้มี

ฐานะเป็นวัดแล้ว เมื่อเป็นวัดตามกฎหมายแล้วก็มีสิทธิและหน้าที่เหมือนบุคคลธรรมดา และเมื่อพิจารณาถึงกิจการเกี่ยวกับวัดจะเห็นได้ว่ากิจการเกี่ยวกับพุทธศาสนาเป็นกิจการที่รัฐเข้ามาดำเนินการกำกับดูแลร่วมกับคณะสงฆ์ กิจการเกี่ยวกับการจัดองค์กรและบำรุงรักษาองค์กรทางพุทธศาสนาถือเป็นกิจการของรัฐ จึงเป็นการสอดคล้องกับภารกิจที่จะจัดให้วัดในพระพุทธศาสนาเป็นนิติบุคคลมหาชน

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่าระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยนั้น ได้ปรากฏชัดขึ้นในภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ.2475 รัฐมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐโดยคำนึงถึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ เพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านั้นอันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง

1.3 สาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย

การที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทยมีสาเหตุที่สำคัญสองประการ คือ สาเหตุจากแนวความคิดประการหนึ่ง และสาเหตุจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอีกประการหนึ่ง

1.3.1 สาเหตุจากแนวคิด

ในประเทศไทยสาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลเป็นผลมาจากแนวความคิดที่พัฒนามาตั้งแต่ดั้งเดิม นั่นก็คือในสมัยสุโขทัยที่กษัตริย์ปกครองบ้านเมืองในระบบพ่อปกครองลูกซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์อันใกล้ชิดระหว่างกษัตริย์กับประชาชน การปกครองในสมัยนั้น กษัตริย์หรือพ่อขุนจึงเป็นผู้ที่ประชาชนเชื่อฟังและปฏิบัติตาม เมื่อสิ้นสมัยกรุงสุโขทัยมาสู่สมัยกรุงศรีอยุธยาซึ่งไทยได้รับอิทธิพลจากลัทธิเทวสิทธิของขอมซึ่งถือว่ากษัตริย์มีฐานะเป็นสมมติเทพ กษัตริย์เป็นเจ้าชีวิตของคนทุกคนในแผ่นดิน พระองค์ทรงมีอำนาจมากมายทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ อย่างไรก็ตามระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ยังไม่เกิดขึ้นในสมัยนี้ ต่อเมื่อมีการปฏิรูประบอบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 พระมหากษัตริย์จึงมีพระราชอำนาจสูงสุดในแผ่นดินระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จึงเกิดขึ้นในสมัยดังกล่าว แต่แม้พระมหากษัตริย์จะมีอำนาจมากล้นสุดคณานับก็ตาม พระองค์ก็ทรงยึดมั่นในหลักทศพิธราชธรรมโดยเคร่งครัด ทรงมุ่งมั่นที่จะปกครองประเทศด้วยความรักและเมตตา มุ่งที่จะสร้างความผาสุกให้เกิดแก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดิน เหล่านี้ทำให้คนไทยมีความรู้สึกผูกพัน รัก เคารพ และจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ประชาชนชาวไทยจึงไม่มีความคิดที่จะต่อต้านเพื่อลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ดังเช่นประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ¹ จึงเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹ โกสิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน”, รัฐสภาสาร, ฉบับ 33 กันยายน 2528, หน้า 14.

1.3.2 สาเหตุจากคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

ปี พ.ศ. 2490 ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 724/2490 มีนัยสำคัญที่ทำให้นักกฎหมายเห็นว่า รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในคดีนี้พระยาปริตานฤเบศรโจทก์ได้ยื่นฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทนจำเลยว่าการที่รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ประกาศสงครามกับอังกฤษและสหรัฐอเมริกา และต่อมาเครื่องบินของอังกฤษและอเมริกาได้มาทิ้งระเบิดตกถูกเคหสถานบ้านเรือนของโจทก์ ทั้งเครื่องใช้ต่างๆ ได้รับความเสียหายเป็นเงินไม่น้อยกว่า 500,000 บาท การกระทำของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้นเป็นเหตุที่ก่อขึ้นโดยตรงและโดยใกล้ชิดให้อังกฤษและอเมริกาเข้ามาทำลายทรัพย์สินสมบัติของโจทก์โดยไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลเช่นนี้จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์

ศาลแพ่งไม่รับฟ้องโดยให้เหตุผลว่า “ตามประมวลกฎหมายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) คู่ความต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 73 ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล ที่โจทก์ขอให้เรียกรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้จึงให้ยกเสีย” โจทก์อุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์จึงฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้นจะต้องเป็นบุคคล ทั้งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) ก็ยังได้บัญญัติยืนยันไว้ว่า หมายความว่าบุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาลและที่กฎหมายเรียกว่า บุคคล นี้ก็มีอยู่เพียง 2 ชนิด คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่ที่จะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายได้ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้บัญญัติบังคับไว้ว่า อันว่านิติบุคคลนั้นจะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายของประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ในมาตรา 72 ได้กล่าวถึงทบวงการเมืองไว้จำพวกหนึ่งว่าย่อมเป็นนิติบุคคล แต่คำว่าทบวงการเมืองนี้เป็นแต่เพียงสมุหนามซึ่งใช้เรียกนิติบุคคลจำพวกหนึ่งเท่านั้น มาตรา 73 จึงบัญญัติไว้โดยชัดเจนอีกว่า ทบวงการเมืองนั้นคือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่และประชาบาลทั้งหลาย ดังนี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่านอกจากหน่วยราชการหรือสาธารณะการอันได้ระบุไว้แล้ว องค์การหรือสถาบันทางราชการ หรือทางสาธารณะอื่นใดจะเป็นนิติบุคคลได้ก็แต่โดยที่มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้ ฉะนั้น คำว่ารัฐบาลแม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดี หรือในความหมายถึงคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใดๆ ก็ดี จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคลตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับบทกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่ปรากฏกฎหมายว่าได้มีบทบัญญัติในที่ใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงขึ้นสนับสนุนข้อเถียงของโจทก์ว่ารัฐบาลนั้นเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้ว ข้อความในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนี้เห็นได้ชัดว่า มิใช่บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล หากเป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีแทนใครได้บ้าง และเมื่อหลักกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่าคู่ความต้องเป็นนิติบุคคล คำว่ารัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นที่เห็นได้

ว่าหมายถึงบุคคลในรัฐบาลนั่นเองจะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นนั้นหาได้ไม่ หนึ่งควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรมหรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติหรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายในส่วนอาญาบัญญัติวางโทษผู้กระทำความผิดต่อรัฐบาลไว้ การกระทำของบุคคลนั้นเห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาเรื่องจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่อยู่ที่ว่าจะเป็นผู้ความได้หรือไม่เท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องถูกกระทำร้ายในทางอาญานั้นไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคลและทั้งกฎหมายในส่วนอาญาก็ไม่ทำให้เป็นบุคคลขึ้นได้ เช่น มีกฎหมายส่วนอาญาบัญญัติเป็นความผิดในการประทุษร้ายต่อทรัพย์สินหรือในการทำอันตรายต่อธงของประเทศ ทรัพย์สินหรือธงนั้นก็หากกลายเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาได้ไม่อาศัยเหตุดังกล่าวมาแล้วศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกาโจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว”

ในเรื่องนี้จะเห็นได้ว่าศาลฎีกาพิจารณาความเป็นนิติบุคคลจากบทบัญญัติของกฎหมายนั่นเอง เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคลศาลฎีกาจึงสรุปว่ารัฐไม่ใช่นิติบุคคลซึ่งไม่ถูกต้องเพราะรัฐเกิดก่อนกฎหมาย รัฐเป็นผู้สร้างกฎหมาย รัฐจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติในกฎหมายว่าตนเองเป็นบุคคลแต่ประการใด ซึ่งชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ได้วิจารณ์คำพิพากษาดังกล่าวข้างต้นไว้พอสรุปได้ดังนี้²

ประเด็นแรก ศาลฎีกาอ้างมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักว่ามิได้บัญญัติไว้เลยว่ารัฐเป็นนิติบุคคลด้วยจึงไม่ยอมรับ ซึ่งชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ เห็นว่าแท้จริงแล้วน่าจะเป็นว่ารัฐเป็นองค์กรหลัก (ประชาชน ดินแดน และเอกราช) เมื่อรัฐเกิดขึ้นแล้วและมีเอกราชแล้วจึงจะตรากฎหมายของตนได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพิ่งจะมีในปี พ.ศ. 2468 นี้เอง แต่ประเทศไทยมีมาก่อนหน้านั้นนานแล้วและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีขึ้นเพราะประเทศไทยเป็นผู้จัดทำขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมิใช่ฐานแห่งอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดว่ารัฐมีความเป็นอยู่หรือไม่แต่อย่างใด เพราะฐานะของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้อยกว่าฐานะของรัฐและรัฐก็อาจเปลี่ยนแปลงกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อย่างไรก็ได้อีกด้วย

ประเด็นต่อมาศาลวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 แม้จะกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทน “รัฐบาล” ในศาล แต่กฎหมายนี้มิใช่บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคลขึ้น การวินิจฉัยเช่นนั้นย่อมถูกต้องตามตัวบทแต่ที่น่าคิดคือเมื่อมีการใช้คำว่า “รัฐบาล” กรณีจะแสดงอยู่ในตัวหรือไม่ว่ารัฐบาลมีตัวตนแน่นอนและเกิดขึ้นก่อนแล้ว พระราชบัญญัติพนักงานอัยการฯ จึงบัญญัติอ้างถึงเช่นนั้นและความจริงรัฐบาลและรัฐเป็นสถาบันที่เกิดขึ้นมาก่อนแล้ว

ประการที่สามคำพิพากษาศาลฎีกาเรื่องนี้ที่วินิจฉัยว่ารัฐไม่ใช่นิติบุคคลนั้น เป็นที่น่าคิดว่ามีสาเหตุจูงใจเช่นใดจึงวางหลักกฎหมายเช่นนี้ขึ้น กรณีเป็นเพียงเหตุที่ยกขึ้นเพื่ออ้างไม่รับฟ้องหรือเป็น

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 100 ปีแห่งการปฏิรูประบบราชการวิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2528), หน้า 335 - 337.

ที่ควรจะวินิจฉัยกันเช่นนั้น ในต่างประเทศยอมรับกันว่าการประกาศสงครามเป็นการกระทำของรัฐ (Act of State) ที่จะนำมาฟ้องร้องไม่ได้ สำหรับประเทศไทยแม้ต่อมาจะถือว่าการประกาศสงครามในคราวนั้นเป็นโมฆะในแง่ของความสัมพันธ์กับต่างประเทศ แต่ความจริงก็เป็นการกระทำของรัฐเช่นนั้นจริงๆ มาก่อนแล้วผลย่อมไม่น่าจะแตกต่างกัน แต่คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ได้หาทางออกในทางที่ว่ารัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล แต่ทางออกที่แท้จริงไม่อาจสกัดกันผลได้หากโจทก์จะยื่นฟ้องใหม่โดยฟ้องอธิบดีกรมอัยการโดยตรงบังเอิญโจทก์เลิกกันไปผลที่ตามมาจึงไม่มี

1.4 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม

กระทรวง ทบวง และกรม ในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 แต่ได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ 6 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน

1.4.1 การจัดตั้งกระทรวง ทบวง และกรมที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

ในระหว่างกระทรวง ทบวง และกรม นั้น จะพบว่า “กรม” เป็นคำที่มีการใช้มาก่อนคำว่า “กระทรวง” และ “ทบวง” โดยคำว่า “กรม” นั้น ได้มีการใช้มาตั้งแต่สมัยอยุธยา³ อย่างไรก็ตามคำว่ากรมที่ใช้อยู่ในสมัยนั้นมิได้มีความหมายเหมือนกับคำที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพราะในสมัยนั้นกรมมิได้หมายถึงการจัดองค์กรโดยแบ่งงานให้เป็นไปตามกลุ่มตามลักษณะงานแต่ประการใด แต่เป็นการยึดหรืออิงกับตัวบุคคลเป็นหลัก ดังจะเห็นว่าการเรียกข้าราชการบางท่านว่าเป็น “เจ้านายทรงกรม” เป็นต้น ซึ่งก็เป็นไปตามปกติในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้ เพราะในระบบนี้ตัวบุคคลมีความสำคัญมากกว่าระบบนั่นเอง⁴

ก่อนการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ประเทศไทยมีกรมสำคัญที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 6 กรม ได้แก่⁵

- 1) กรมมหาดไทย มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายเหนือทั้งหมดทั้งทางทหารและพลเรือนโดยมีสมุหนายกเป็นเสนาบดี
- 2) กรมพระกลาโหม มีหน้าที่ปกครองบังคับบัญชาหัวเมืองฝ่ายใต้ทั้งหมด ทั้งทางทหารและพลเรือนโดยมีสมุหกลาโหมเป็นเสนาบดี
- 3) กรมเมือง มีหน้าที่บังคับบัญชาและดูแลรักษาพระนครโดยมีผู้รับผิดชอบคือเสนาบดีกรมเมือง

³ นริศ ชำนาญชานันท์, “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537), หน้า 5.

⁴ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, อ้างแล้ว, หน้า 32.

⁵ เพิ่งอ้าง, หน้า 8 - 9.

4) กรมวัง มีหน้าที่บังคับบัญชาในพระบรมมหาราชวัง มีเสนาบดีกรมวังเป็นผู้บังคับบัญชา

5) กรมพระคลัง มีหน้าที่บังคับบัญชากรมพระคลังและการต่างประเทศ รวมทั้งการปกครองหัวเมืองชายทะเลด้วยโดยมีเสนาบดีกรมพระคลังเป็นผู้บังคับบัญชา

6) กรมนา มีหน้าที่ดูแลไร่นาต่างๆโดยมีเสนาบดีกรมนาเป็นผู้บังคับบัญชา

นอกจากนี้ ยังมีกรมชั้นรองลงมาอีก เช่น กรมพระตำรวจ กรมกองมอญ กรมพระสุรัสวดี กรมลูกขุน กรมธรรมการ กรมอาลักษณ์ เป็นต้น

การแบ่งแยกกรมดังกล่าวข้างต้นนั้นไม่ได้เป็นไปตามหลักการแบ่งงานตามหน้าที่ ที่ให้แต่ละกรมมีอำนาจหน้าที่เฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง ความสับสน การก้าวก่ายหน้าที่การงานระหว่างกรมจึงเกิดขึ้นตลอดมา พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงปฏิรูประบบราชการด้วยการจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ของกรมที่สำคัญทั้ง 6 เสียใหม่ และจัดตั้งกรมใหม่เพิ่มขึ้นอีก 6 กรมโดยมิได้กระทบในเรื่องความเป็นนิติบุคคล ดังนั้นในขณะดังกล่าวจึงมีกรมรวมทั้งสิ้น 12 กรม ได้แก่

- 1) กรมมหาดไทย
- 2) กรมกลาโหม
- 3) กรมท่า
- 4) กรมวัง
- 5) กรมเมือง
- 6) กรมนา
- 7) กรมพระคลัง
- 8) กรมยุติธรรม
- 9) กรมยุทธนาธิการ
- 10) กรมธรรมการ
- 11) กรมโยธาธิการ
- 12) กรมมรุธาธิการ

การเรียกหน่วยงานดังกล่าวว่า “กรม” นั้น ความจริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวก็คือ “กระทรวง” ในปัจจุบันนั่นเอง นอกจากนี้ยังพบว่ามีการใช้คำดังกล่าวปะปนกันอยู่เสมอจนกระทั่งวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้ทรงประกาศพระบรมราชโองการตั้งตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงต่างๆ ขึ้น จึงพบว่ามีกระทรวงที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 12 กระทรวง ได้แก่

- 1) กระทรวงมหาดไทย
- 2) กระทรวงกลาโหม
- 3) กระทรวงนครบาล

- 4) กระทรวงวัง
- 5) กระทรวงการต่างประเทศ
- 6) กระทรวงเกษตรพาณิชย์การ
- 7) กระทรวงพระคลัง
- 8) กระทรวงยุติธรรม
- 9) กระทรวงธรรมการ
- 10) กระทรวงโยธาธิการ
- 11) กระทรวงมณฑลการ
- 12) กระทรวงยุทธนาธิการ

การปรับปรุงกระทรวงดังกล่าวข้างต้นจัดได้ว่าเป็นการทบทวนกิจกรรมของรัฐและจัดแบ่งให้เป็นระบบใหม่ที่เป็นการเปลี่ยนแปลงแบบก้าวกระโดดมิใช่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ที่สำคัญก็ถือเป็นการกำหนดให้โครงสร้างและหน้าที่ของกิจกรรมของรัฐสอดคล้องกัน โดยมีเป้าหมายว่าจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบและทำให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากขึ้นกว่าที่เคยเป็นมา⁶ การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ภายหลังจากนั้นก็ยังมีมาโดยตลอด แต่ก็ได้มีการมอบความเป็นนิติบุคคลให้กระทรวงแต่ประการใดจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2466

1.4.2 การจัดตั้ง กระทรวง ทบวง และกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2466

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว พระองค์ทรงเป็นผู้บริหารและดำเนินการปกครองประเทศ เป็นผู้ออกกฎหมายและพิพากษาคดีต่างๆ แม้จะมีกระทรวง ทบวง และกรมเกิดขึ้น โดยมีเสนาบดีและข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง และกรมก็ตาม แต่เสนาบดีหรือข้าราชการต่างๆดังกล่าวข้างต้นต่างก็เป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น การกระทำทุกอย่างของบุคคลดังกล่าวต่างก็เป็นการกระทำแทนพระมหากษัตริย์และในนามของพระมหากษัตริย์ ดังนั้นหลักที่ว่า “The King can do no wrong” ที่ใช้กับองค์พระมหากษัตริย์จึงนำมาปรับใช้กับข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวด้วย เอกชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องพระมหากษัตริย์และข้าราชการของพระองค์ได้ เพราะเป็นธรรมดาอยู่เองที่ผู้พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะไม่ทำการพิพากษาราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม หากพระมหากษัตริย์จะสละพระราชอำนาจในการที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดังกล่าว ด้วยการยินยอมให้เอกชนฟ้องข้าราชการของพระองค์ก็ทรงสามารถกระทำได้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 28 กฎหมายตราสามดวงลักษณะอาชญาหลวงที่บัญญัติว่า “มีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดใด ให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสงให้

⁶ เฟื่องอ้าง, หน้า 33.

พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามดีโดยจำจงโดยพลการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”

แม้เอกชนจะฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมได้ก็ตาม แต่กระทรวง ทบวง กรมจะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ 153/2443 ระหว่าง ซี รามา นาเคน โจทก์ กระทรวงโยธาธิการ จำเลย นั้นกระทรวงโยธาธิการยอมเข้ามาเป็นจำเลยสู้กับโจทก์ ในขณะที่คำพิพากษาฎีกาที่ 520/2446 ระหว่าง เอกชน โจทก์ และกรมทหารเรือ จำเลย นั้นกรมทหารเรือซึ่งเป็นส่วนราชการไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลยทำให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปไม่ได้ ต้องสั่งยกฟ้องโจทก์ไป ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในช่วงดังกล่าว ถ้ามีการฟ้องกระทรวง ทบวง กรมเป็นจำเลย ศาลจะต้องมีหนังสือสอบถามไปยังกระทรวง ทบวง กรมที่ถูกฟ้องเสียก่อนว่ายินดีจะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ ถ้าไม่เต็มใจเข้ามาเป็นจำเลยศาลก็จะยกฟ้อง แต่ถ้าเต็มใจเข้ามาเป็นจำเลยศาลก็จะพิจารณาคดีต่อไป โดยศาลจะส่งหมายไปให้กรมอัยการเข้ามาว่าต่างแทนกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งนี้เป็นไปตามกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 24 ที่กำหนดว่า “ถ้าเป็นการฟ้องกระทรวง ภาาเสนาบดี ภาาอธิบดี เจ้ากรมใดกรมหนึ่งในข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการแล้ว ให้ศาลส่งหมายไปยังกรมอัยการ กรมอัยการจะได้จัดว่าความแทนกระทรวงต่างๆ”

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2445 โดยห้ามมิให้ศาลรับฟ้องกรณีที่ราษฎรฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในคดีอาญาที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เว้นแต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบพอบเห็นว่าจำเลยทุจริต โดยมาตรา 2 ของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติว่า “ห้ามมิให้ศาลรับฟ้องราษฎรเรียกข้าราชการเป็นจำเลยในความอาญา มีข้อหาเกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เว้นไว้แต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบบ้างแล้วพอบเห็นว่าจำเลยทุจริต จึงค่อยให้ออกหมายไปถึงจำเลยผู้นั้นและถึงผู้บังคับเจ้าพนักงานผู้นั้นให้ทราบไว้ อีกฉบับหนึ่งและหมายที่ออกนั้นให้เป็นหมายเรียกก่อน เมื่อเรียกไม่มาจึงค่อยให้ออกหมายจับ”⁷ ในครั้งกระนั้นข้าราชการแบ่งออกเป็นสองประเภทด้วยกันคือ ข้าราชการชั้นประทวนและข้าราชการชั้นสัญญาบัตร ข้าราชการชั้นประทวนนั้นอาจถูกฟ้องร้องคดีอาญาได้เลย ถ้ามีพยานหลักฐานแน่นหนาพอสมควรไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน ส่วนคดีแพ่งก็เช่นเดียวกัน เมื่อมีการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากข้าราชการชั้นประทวนแล้ว ศาลสามารถดำเนินการพิจารณาคดีไปได้อย่างคนธรรมดา แต่ถ้าเป็นข้าราชการชั้นสัญญาบัตรแล้วจะปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการชั้นประทวนไม่ได้ กล่าวคือ ถ้าจะฟ้องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรเป็นคดีอาญาก็ต้องขอพระบรมราชานุญาตเช่นกัน

ถ้าปีต่อมาคือในปี พ.ศ. 2454 ได้มีการตรากฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม พ.ศ. 2454 ซึ่งมีผลเป็นการยกเลิกกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 24 ความว่า “กฎที่ 60 ว่าด้วยการที่ศาลจะมีหมายถึงกรมและกระทรวงต่างๆ ในการที่ศาลจะมีหมายถึงเจ้าพนักงานกรมอื่นให้ทำการอย่างใดนั้น ขอให้ระวังบ้างต่อการใดจำเป็นที่เขาต้องทำตามกฎหมาย จึงควรมีหมายส่งไป ถ้าการ

⁷ ประกาศฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาทในสมัยรัชกาลที่ 5 อ้างโดย ผไทชิต เอกจริยกร, “เอกสิทธิและความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2522), หน้า 91.

สั่งใดไม่มีกฎหมายบังคับว่าเขาต้องทำตามคำสั่งของศาล ศาลไม่ควรมีหมายไป เพราะต่างกระทรวงที่มีอำนาจเท่าๆ กัน ศาลจะบังคับเขาไม่ได้ ศาลควรจะแจ้งความไปตามทางราชการ ถ้าศาลรังเกียจการที่จะแจ้งความเช่นนั้นด้วย บางทีจะเป็นเหตุให้ต้องเขียนหนังสือโต้ตอบกันยืดเยื้อไป แล้วจะบอกมายังกระทรวงยุติธรรมให้ช่วยจัดการให้ก็ได้” กฎเสนาบติฉบับนี้ยืนยันถึงสิทธิของกระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างชัดเจนว่า เมื่อถูกฟ้องจะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้ แต่ต่อมาในปี พ.ศ. 2456 ได้มีประกาศเรื่องข้าราชการชั้นสัญญาบัตรต้องหาในเรื่องคดีแพ่งถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์ ให้ศาลสั่งยึดทรัพย์ข้าราชการนั้นเหมือนอย่างชั้นสามัญได้เลย แต่ต้องรายงานกระทรวงยุติธรรมเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณานอกจากนี้ แม้กระทรวง ทบวง กรม จะไม่ยอมเข้ามาเป็นจำเลยซึ่งศาลจะต้องยกฟ้องนั้น เอกชนผู้เป็นโจทก์ก็ยังมีทางแก้ไขเยียวยา โดยเอกชนสามารถที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์ให้ทรงรับสั่งฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ดังที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ. 127 มาตรา 5 บัญญัติว่า “คดีทั้งปวงที่ราษฎรจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา คือ ในการกล่าวโทษหรือคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์อย่างหนึ่ง หรือกล่าวโทษเสนาบติเจ้ากระทรวงทั้งปวงในข้อที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการซึ่งห้ามมิให้ฟ้องร้องยังโรงศาลได้อย่างหนึ่ง ก็ให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในข้อความร้องทุกข้อนั้น ”

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเริ่มเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2456 เมื่อได้มีประกาศพระบรมราชโองการยกเลิกเอกสิทธิของข้าราชการชั้นสัญญาบัตรในคดีอาญา อันเป็นผลให้ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรถูกฟ้องและถูกพิจารณาพิพากษาคดีไปได้เลยโดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตตั้งแต่ก่อน และต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 1 และบรรพ 2 ในปี พ.ศ. 2468 ก็ได้มีบทบัญญัติกำหนดให้กระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลในมาตรา 72 ซึ่งบัญญัติว่า “จำพวกที่กล่าวต่อไปนี้ ย่อมเป็นนิติบุคคล คือ (1) ทบวงการเมือง.....” โดยมาตรา 73 ได้ขยายความว่า ทบวงการเมืองในที่นี้ หมายถึง “กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องถิ่นและเทศบาลทั้งหลาย ”

การที่มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกนี้ นริศ ชำนาญชานันท์ ได้สรุปว่ามีเหตุผลที่สำคัญอยู่สามประการได้แก่⁸

ประการแรก เนื่องมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชนนั่นเอง เพราะการกระทำต่างๆ ของเสนาบติและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจส่งผลกระทบและก่อความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ เอกชนจึงควรจะมีฟ้องเสนาบติหรือข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

ประการที่สอง การที่กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องจากเราปฏิรูประบบราชการโดยเลียนแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่ากระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันทั้งๆ ที่หาเป็นเช่นนั้นไม่

⁸ นริศ ชำนาญชานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 76 - 100.

ประการที่สาม ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการบริหารด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดตั้งดังกล่าวทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตกเป็นสิทธิขาดแก่เสนาบดีนั้นๆ จึงทำให้กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะแยกขาดจากกันค่อนข้างเด็ดขาดไม่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกระทรวง การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวได้ผลักดันให้แต่ละกระทรวงมุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยการให้ฐานะนิติบุคคลแก่หน่วยงานของตน เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบแยกออกจากหน่วยงานอื่น

มีกฎหมายอีกหลายฉบับต่อมาที่บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งใช้มาจนถึง พ.ศ. 2545 จึงได้มีการยกเลิกและประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามใน ปี พ.ศ. 2535 ได้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกเลิกบทบัญญัติที่ให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลเสีย ซึ่งสันนิษฐานว่าผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประสงค์ที่จะให้มีการแยกนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนออกจากนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชนจึงไม่ควรบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน นอกจากนี้ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มิได้กระทบต่อความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แต่ประการใด เพราะกระทรวง ทบวง กรม ก็ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 นั้นกำหนดให้มีกระทรวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน ได้แก่⁹

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (6) กระทรวงคมนาคม
- (7) กระทรวงพาณิชย์
- (8) กระทรวงมหาดไทย
- (9) กระทรวงยุติธรรม
- (10) กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม

⁹ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 5

- (11) กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม
- (12) กระทรวงศึกษาธิการ
- (13) กระทรวงสาธารณสุข
- (14) กระทรวงอุตสาหกรรม
- (15) ทบวงมหาวิทยาลัย

มีกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกจำนวนทั้งสิ้น 161 กรม¹⁰ ซึ่งอาจนับว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนิติบุคคลในระดับราชการบริหารส่วนกลางมากที่สุดก็ได้ ในเรื่องนี้ วรเดช จันทรศร¹¹ ได้ชี้ให้เห็นว่า “การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทยเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งของประเทศนับแต่ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา และโดยเฉพาะในช่วง พ.ศ. 2512 – พ.ศ. 2522 ระบบราชการไทยมีแนวโน้มในการขยายตัวมากขึ้นอย่างมหาศาลในลักษณะที่เป็นการสร้างอาณาจักรให้แก่ตนเองมากกว่าที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น ในระดับกรม มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ที่ไปทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกระทรวง กรม อื่นอยู่แล้ว หรือทำงานซ้อนกัน 454 กอง มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นเพื่อทำหน้าที่ใหม่เพียง 210 กอง แต่ก็เป็นการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรม กระทรวงอื่น 94 กอง มีเพียง 113 กอง หรือร้อยละ 16.3 เท่านั้นที่เป็นงานใหม่แท้ๆ”

ปัจจุบันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประเทศไทยมีกระทรวง และทบวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น 20 หน่วยงาน ได้แก่¹²

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการคลัง
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- (6) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (7) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- (8) กระทรวงคมนาคม
- (9) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (10) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- (11) กระทรวงพลังงาน

¹⁰ จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ซึ่งยังไม่นับรวมกรมต่างๆ ในกระทรวงกลาโหม ทั้งนี้เพราะมาตรา 8 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบแบบแผน

¹¹ วรเดช จันทรศร, การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย, (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายการศึกษาและสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย, 2534), หน้า ก.

¹² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 5

- (12) กระทรวงพาณิชย์
- (13) กระทรวงมหาดไทย
- (14) กระทรวงยุติธรรม
- (15) กระทรวงแรงงาน
- (16) กระทรวงวัฒนธรรม
- (17) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (18) กระทรวงศึกษาธิการ
- (19) กระทรวงสาธารณสุข
- (20) กระทรวงอุตสาหกรรม

นอกจากนี้ประเทศไทยมีกรมที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกจำนวนทั้งสิ้น 83 กรม¹³ จะเห็นได้ว่าแม้จะมีการปรับโครงสร้างของระบบราชการใหม่ในปี พ.ศ. 2545 แต่ยังคงถือว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่มีนิติบุคคลในระดับราชการบริหารส่วนกลางเป็นจำนวนมาก แม้ว่าการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 เมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ที่ผ่านมาจะเป็นผลสืบเนื่องจากการปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ และจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมไว้ในกลุ่มงานเดียวกัน อันส่งผลให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย และประการสำคัญ คือ การปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ย่อมมีแนวทาง เป้าหมาย และความรับผิดชอบที่ชัดเจน ก่อเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและส่วนรวม

1.5 การเป็นนิติบุคคลของจังหวัด

จังหวัดนั้นเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่ตั้งขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 โดยขึ้นตรงกับกระทรวงมหาดไทย โดยสภาพแล้วจังหวัดไม่ควรมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 และแม้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใหม่ๆ ก็ตาม จังหวัดก็มิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 มิได้บัญญัติให้จังหวัดแยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง เพราะงบประมาณที่ใช้ก็คงใช้งบประมาณของรัฐบาล ข้าราชการที่รับราชการอยู่ในจังหวัดและอำเภอ

¹³ จำนวนดังกล่าวเป็นจำนวนตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งยังไม่นับรวมกรมต่างๆ ในกระทรวงกลาโหมและกระทรวงศึกษาธิการ ทั้งนี้เพราะมาตรา 8 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมเป็นไปตามกฎหมายข้อบังคับ และระเบียบแบบแผน และมาตรา 41 บัญญัติให้การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมาย

เป็นข้าราชการ ข้าราชการ อง รัฐ บาล¹⁴ คำว่า “เทศาภิบาลปกครองท้องที่” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในระยะดังกล่าวจึงเป็นคำที่เลื่อนลอยตลอดมา¹⁵

จังหวัดนั้นเริ่มเป็นนิติบุคคลในปี พ.ศ. 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 ซึ่งต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็บัญญัติตาม สภาพเช่นนี้ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ให้ข้อสังเกตว่า การที่บัญญัติให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่ถือว่าเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งนับว่า “ไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะตามหลักกฎหมายปกครองนั้น ราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการบริหารส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำบริหารราชการในเขตจังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ฉะนั้น จึงมิได้แยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดินส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งสิ้น โดยพฤตินัย จังหวัดมิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเป็นเอกเทศ เหมือนกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น”¹⁶ แต่การแยกให้อิสระแก่จังหวัดโดยให้เป็นนิติบุคคลเช่นนี้ก็เพื่อความสะดวกในการที่จะทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้เองเท่านั้น¹⁷ ทางกฎหมายต้องเข้าใจว่าประสงค์จะให้อิสระแก่ระบบราชการของจังหวัดจากฝ่ายการเมือง และมีข้อน่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ที่ระบบราชการประจำสามารถกล่าวได้ว่า “คณะราษฎร” ในฐานะฝ่ายการเมืองผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้อย่างสิ้นเชิงแล้ว¹⁸

1.6 การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน

โดยเหตุที่แนวคิดในการปฏิรูปการศึกษาตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ต้องการกระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา ทั้งด้านวิชาการ

¹⁴ หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์), “ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”, นิตยสาร (แผนกสามัญ) เล่ม 11 ปีที่ 6 (2476), หน้า 961 - 962.

¹⁵ อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล, “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดยศาลไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 32.

¹⁶ ประยูร กาญจนดุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), หน้า 272.

¹⁷ เพิ่งอ้าง.

¹⁸ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 210 - 211.

งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป จากส่วนกลางไปยังสถานศึกษา¹⁹ เพื่อให้สถานศึกษามีความคล่องตัว เป็นอิสระ สามารถบริหารจัดการศึกษาในสถานศึกษาได้สะดวก รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับการบริหารที่ใช้โรงเรียนเป็นฐาน (School Based Management : SBM) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 จึงได้กำหนดให้สถานศึกษาขั้นพื้นฐานในเขตพื้นที่การศึกษา เฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็น“นิติบุคคล”²⁰

การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และมีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ รวมทั้งกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ของสถานศึกษาไว้โดยเฉพาะ อาทิ ระเบียบ กระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการบริหารจัดการและขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของสถานศึกษาขั้นพื้นฐานที่เป็นนิติบุคคลในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษา พ.ศ. 2546 เป็นต้น นอกจากนี้ยังทำให้มีสิทธิหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดา กล่าวคือ สามารถทำนิติกรรมสัญญา มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จดทะเบียนทรัพย์สิน รับบริจาค หรือแม้แต่ดำเนินคดีทางศาล ฯลฯ ได้เองโดยไม่ต้องให้หน่วยงานต้นสังกัด หรือ “กรม” ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการแทนดังเช่นที่ผ่านมา

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าแม้โรงเรียนจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ (เฉพาะมหาวิทยาลัยที่เป็นนิติบุคคลในสายการบังคับบัญชา) แต่ก็ยังเป็นหน่วยงานในสังกัดเขตพื้นที่การศึกษาซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และมีได้เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพราะฉะนั้นความเป็นนิติบุคคลหรือความเป็นอิสระของโรงเรียนจึงมีความแตกต่างจากความเป็นนิติบุคคลของมหาวิทยาลัยของรัฐ ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อาจกล่าวได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนมีลักษณะใกล้เคียงกับความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาค กล่าวคือ แม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ในการบริหารงานจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามนโยบายจากส่วนกลาง ตลอดจนการดำเนินการต่างๆ ก็ยังคงอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดจากส่วนกลาง เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง ก็ต้องดำเนินการภายใต้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยพัสดุ การจัดทำงบประมาณ ก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ การเบิกจ่ายก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง เป็นต้น ดังนั้น การเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนจึงไม่ได้หมายความว่า โรงเรียนจะมีความเป็นอิสระในการบริหารงานหรือมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยปราศจากขอบเขตของกฎหมายแต่อย่างใด

¹⁹ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 39

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 35

บทที่ 2 :

โครงสร้างทางกฎหมาย ที่ตั้งอยู่บนฐานของความ เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

สถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย ถูกรับรองไว้ในกฎหมายหลายฉบับ และในกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบทบัญญัติที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ด้วยเหตุนี้ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติของกฎหมายที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทั้งนี้จะพิจารณาถึงบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวแยกตามประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

2.1 โครงสร้างของส่วนราชการ

มีกฎหมายหลายฉบับที่กำหนดโครงสร้างของส่วนราชการไว้โดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล โดยเฉพาะกฎหมายที่จัดตั้งส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับกับกฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่มักจะมีการกำหนดให้รัฐวิสาหกิจที่ถูกจัดตั้งขึ้น มีสถานะเป็นนิติบุคคล

กฎหมายฉบับสำคัญซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่กำหนดโครงสร้างให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคล คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติว่า “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม ข้อ (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

โดยผลของบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทำให้กระทรวง ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จำนวน 20 หน่วยงาน มีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด เช่นเดียวกับส่วนราชการในระดับกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมก็ถูกกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของบทบัญญัติมาตราเดียวกัน

ในขณะที่จังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคลโดยผลของมาตรา 52¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

นอกจากนี้หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2545 มาตรา 10 “การแบ่งส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ดังนี้

- (1) สำนักงานรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา
- (4) สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน
- (5) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (6) สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา

ส่วนราชการตาม (2) (3) (4) (5) และ (6) มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน”

¹ มาตรา 52 บัญญัติว่า “ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

จะเห็นได้ว่า ได้มีกำหนดให้ส่วนราชการในส่วนกลางของกระทรวงศึกษาธิการทุกหน่วยงานยกเว้นสำนักงานรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการในระดับกรมและมีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ที่บัญญัติให้ส่วนราชการระดับกรม มีสถานะเป็นนิติบุคคล

ด้วยเหตุที่กระทรวง ทบวง กรม ถูกจัดตั้งโดยกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติ และโดยที่พระราชบัญญัติที่จัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม นั้นมักจะได้กำหนดโครงสร้าง กรอบอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการของส่วนราชการนั้นไว้ด้วย ดังนั้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้าง กรอบอำนาจหน้าที่ การบริหารจัดการ หรือการปรับเปลี่ยนอื่นใดที่มีผลกระทบต่อหน้าที่ได้ตราไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติอื่นอันเกี่ยวเนื่องกับกระทรวง ทบวง กรม ย่อมจะต้องตราขึ้นเป็นกฎหมายในลำดับชั้นพระราชบัญญัติเช่นกัน ทั้งนี้จะเห็นตัวอย่างได้จากมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ที่กำหนดให้การ จัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เช่นเดียวกับส่วนราชการในระดับจังหวัดที่การจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

2.2 อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ

เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการ นั้นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 โดยมาตรา 19² ของกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อาทิอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสันติภาพระหว่างชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม” เป็นต้น

² มาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม”

ในขณะที่ส่วนราชการระดับกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็มีอำนาจหน้าที่เฉพาะภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น โดยมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

การกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้ตายตัวเช่นนี้เป็นผลมาจากการที่ส่วนราชการนั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลย่อมถูกผูกมัดอยู่กับขอบวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ นัยหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งและการดำรงอยู่ของนิติบุคคล อีกนัยหนึ่งเป็นการกำหนดกรอบและควบคุมการใช้อำนาจของบุคคลธรรมดาซึ่งทำหน้าที่แทนหรือในนามของนิติบุคคล ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายเอกชนเองประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์³ ก็ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างเดียวกันกับมาตรา 19 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.3 ระบบงบประมาณ

ตามระบบกฎหมายไทยปัจจุบันการโอนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรมหนึ่งซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลไปยังกระทรวง ทบวง กรมอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกันต้องทำเป็นพระราชบัญญัติตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดว่าการโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว⁴

การกำหนดให้การโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งต้องทำเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 และมาตรา 8 ทวิ ที่การจัดตั้ง โอน หรือรวมส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อันได้แก่กระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเว้นแต่การจัดตั้ง โอน

³ มาตรา 66 บัญญัติว่า “นิติบุคคลย่อมมีสิทธิและหน้าที่ตามที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ภายในขอบแห่งอำนาจหน้าที่หรือวัตถุประสงค์ที่ได้บัญญัติหรือกำหนดไว้ในกฎหมาย ข้อบังคับ หรือตราสารจัดตั้ง”

⁴ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 18

หรือรวมส่วนราชการนั้นจะไม่มีกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือของลูกจ้างเพิ่มขึ้นก็ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

2.4 ระบบการมอบอำนาจ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการซึ่งต้องเป็นไปตามกฎหมายดังที่กล่าวมาในข้างต้น บุคคลผู้ใช้อำนาจในนามของส่วนราชการนั้นก็ต้องเป็นบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นกัน อาทิ ในกระทรวงมีปลัดกระทรวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบและบังคับบัญชากิจการภายในกระทรวง⁵ อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริงภารกิจหน้าที่นั้นมีมากมายจนไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างครบถ้วนและเกิดผลดีต่อราชการ ดังนั้นจึงต้องมีการมอบอำนาจที่มีอยู่มากของผู้ปฏิบัติหน้าที่ไปยังบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายระบุไว้

มาตรา 37⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้วางหลักในการมอบอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายข้าราชการประจำในส่วนราชการต่างๆ ไว้ โดยสาระสำคัญของระบบการมอบอำนาจในส่วนราชการมีตามความในวรรคหนึ่ง อนุมาตรา (5) และ (7) ดังนี้

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ”

⁵ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

....”

⁶ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง (5) “ ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการ ”

มาตรา 38 วรรคหนึ่ง (7) “ อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง⁷ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ”

ผลจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้การมอบอำนาจของส่วนราชการระดับกระทรวงและกรม สามารถกระทำได้แต่ภายในขอบเขตของนิติบุคคล คือ กระทรวง หรือกรมเดียวกันเท่านั้น กล่าวคือ ปลัดกระทรวงต้องมอบอำนาจให้ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าภายในกระทรวงของตนเท่านั้น อาทิ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมสามารถมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้แต่ไม่อาจมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษได้ หรือปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สามารถมอบอำนาจให้แก่กรมป่าไม้ได้ แต่ไม่สามารถมอบอำนาจให้แก่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้ เป็นต้น

ในระดับกรมอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าก็ต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งรองลงมาที่อยู่ภายในกรมเดียวกันเท่านั้น ไม่สามารถมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งในกรมอื่นได้ อันส่งผลกระทบต่อเนื่องไปถึงการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” ตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการ

กลุ่มภารกิจ ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันตั้งแต่สองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน⁸ อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงการคลัง ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิตและกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น

วัตถุประสงค์ของการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นนั้น เพื่อให้เกิดประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรและงบประมาณในการบริหารของทุกกรมบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้มีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจโดยตรง ได้แก่ ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหนึ่งคนและปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด โดยหัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่

⁷ มาตรา 31 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรมหนึ่งมีอธิบดีคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และปฏิบัติตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนปฏิบัติการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติการของกระทรวงด้วย”

⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง

เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไป ให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันได้⁹

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้วหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถส่งข้ามกรมได้ โดยเฉพาะหากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับกรมอื่นที่ไม่ได้อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน และอธิบดีกรมก็ยังหวงกันอำนาจหน้าที่บางประการของตน จึงไม่เกิดการถ่ายโอนหรือมอบอำนาจไปยังกรมอื่น ดังนั้น แม้จะมีการจัดกลุ่มภารกิจขึ้นก็ตามแต่เมื่ออำนาจหน้าที่และการปฏิบัติภารกิจ ตลอดจนระบบมอบอำนาจของกรม ยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายและมีลักษณะเป็นเอกเทศสูงบนฐานของความเป็นนิติบุคคล การบูรณาการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการจัดกลุ่มภารกิจจึงไม่เกิดผลเท่าที่ควรและยังประสบปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 4 ว่าด้วยความพยายามในการแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

2.5 ระบบการบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไปส่วนราชการในประเทศไทย จะมีบุคลากรที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ 2 ประเภท คือ บุคลากรที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ได้รับราชการตามกฎหมาย โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน หรือที่เรียกว่า “ข้าราชการ” และบุคลากรที่เข้ารับราชการโดยจ้างจากเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือที่เรียกว่า “ลูกจ้างของส่วนราชการ” ซึ่งอาจได้แก่ ลูกจ้างประจำ หรือลูกจ้างชั่วคราว แล้วแต่กรณี

การบริหารงานบุคคลของบุคลากรทั้ง 2 ประเภทข้างต้นแยกออกจากกันเป็นเอกเทศ โดยการบริหารงานบุคคลของข้าราชการแต่ละประเภทจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย อาทิ การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 หรือการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตำรวจ อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 เป็นต้น ส่วนการบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการทุกแห่งจะเป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

2.5.1 การบริหารงานบุคคลของข้าราชการ

เนื่องจากข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่วนใหญ่เป็นข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ประกอบกับลักษณะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามกฎหมายต่างๆ มีความคล้ายคลึงกัน ในที่นี้ จึงจะ

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม

พิจารณาเฉพาะการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เท่านั้น

การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นการบริหารงานในลักษณะ “ระบบบริหารงานบุคคลรวม” ซึ่งถือว่าข้าราชการพลเรือนทุกคนมีหน้าที่ดำเนินงานแทนราชการบริหารส่วนกลาง และอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีองค์กรกลาง ที่เรียกว่า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ ดังนั้น ข้าราชการซึ่งกระจัดกระจายกันปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จึงสามารถโอนย้ายปรับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ได้โดยอาจย้ายภายในกรมเดียวกัน¹⁰ หรือในกรณีที่จำเป็นหรือเหมาะสมทางราชการก็อาจจะโอนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานยังส่วนราชการอื่นได้ โดยเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่ง ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันและมีเงินเดือนเท่ากัน¹¹

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนจะกำหนดให้ข้าราชการพลเรือนที่ประจำอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ อยู่ภายใต้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) และสามารถย้ายหรือโอนไปปฏิบัติหน้าที่ยังส่วนราชการอื่นได้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการการบริหารงานบุคคลรวม ตลอดจนกำหนดให้พนักงานหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นบางประเภท เช่น พนักงานเทศบาลสามัญ ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ ข้าราชการศาลยุติธรรม ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เป็นต้น¹² สามารถโอนมาเป็นข้าราชการพลเรือนได้¹³ ก็ตาม

¹⁰ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 57 วรรคหนึ่ง “การย้ายข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งใดไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกัน ต้องย้ายไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด”

¹¹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 60 วรรคหนึ่ง “การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ วรรคหก และมาตรา 44”

¹² บัญชีพนักงานหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่นบางประเภท แนบท้ายหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 10 ลงวันที่ 30 กันยายน 2546

¹³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 61 วรรคหนึ่ง “การโอนพนักงานเทศบาลที่ไม่ใช่พนักงานเทศบาลวิสามัญและการโอนข้าราชการที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัตินี้และไม่ใช่ข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการวิสามัญมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ อาจทำได้ถ้าเจ้าตัวสมัครใจ โดยผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จะรับโอนทำความตกลงกับผู้มีอำนาจสั่งบรรจุของส่วนราชการหรือหน่วยงานสังกัดเดิมแล้วเสนอเรื่องไปให้ ก.พ. พิจารณานุมัติในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณา โดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะ

แต่ในความเป็นจริงกลับปรากฏว่า การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม ทั้งกรณีการโอนโดยการสอบ การโอนไปให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโอนโดยการทำความตกลงซึ่งอยู่บนพื้นฐานของ “ระบบอุปถัมภ์” นั้น ล้วนเป็นเรื่องที่ต้องประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ อันทำให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญข้ามกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด แทบจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นได้โดยยาก ทั้งนี้ เพราะเมื่อกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁴ และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาของแต่ละส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาบรรจุ แต่งตั้ง โอนย้าย หรือดำเนินการทางวินัย ฯลฯ แก่ข้าราชการพลเรือนสามัญในสังกัดได้¹⁵ การบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล หรือการบริหารงานบุคคลจึงยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลเป็นหลัก และส่งผลให้การบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ต่างๆ แยกออกจากกันเป็นเอกเทศโดยเด็ดขาด ข้าราชการพลเรือนที่ปฏิบัติหน้าที่ในกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดใดย่อมถือเป็นบุคลากรในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม นั้นมากกว่าการสังกัดกับองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการกำหนดให้การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม จะกระทำได้อต่อเมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว¹⁶ หรือการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี¹⁷

ได้รับ ส่วนจะบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับใด และจะให้ได้รับเงินเดือนเท่าใด ให้ ก.พ. เป็นผู้พิจารณา กำหนด แต่จะต้องไม่สูงกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญที่มีคุณวุฒิ ความสามารถ และความชำนาญงานในระดับเดียวกัน ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสาม”

¹⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

มาตรา 7 “ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

(1) สำนักนายกรัฐมนตรี

(2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง

(3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

(4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล”

มาตรา 52 “ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล”

¹⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 มาตรา 28 มาตรา 32 และมาตรา 45 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 52 มาตรา 60 และมาตรา 102

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60

¹⁷ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60 วรรคสี่

จากการบริหารงานบุคคลที่เป็นเอกเทศของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด โดยผลจากความเป็นนิติบุคคลดังได้กล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้การโอนอัตรากำลังที่มากเกินไป ปริมาณงานจากกระทรวงหนึ่ง ไปยังอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งอัตรากำลังขาดแคลน หรือการโอน อัตรากำลังของกระทรวงซึ่งเป็นนิติบุคคลหนึ่ง ไปยังกรมซึ่งเป็นอีกนิติบุคคลหนึ่งแยกต่างหากจาก กระทรวงจึงไม่อาจกระทำได้ แม้ว่าอัตรากำลังหรือตำแหน่งเหล่านั้นเป็นสายงานเดียวกัน

นอกจากนี้ การที่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 13 กำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง อนุกรรมการสามัญประจำกรม และ อนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.สามัญประจำกระทรวง อ.ก.พ.สามัญ ประจำ กรม และ อ.ก.พ.สามัญประจำจังหวัด ตามลำดับ เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลภายในส่วนราชการ ยังแสดงให้เห็นถึงแนวคิดในการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคล ของคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ว่าคำนึงถึงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็น สำคัญ

2.5.2 การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ

การบริหารงานบุคคลของลูกจ้างของส่วนราชการ อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบ กระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. 2537 ซึ่งจะกำหนดเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การบรรจุและการแต่งตั้ง การเพิ่มพูนประสิทธิภาพและเสริมสร้างแรงจูงใจในการปฏิบัติ ราชการ วินัยและการรักษาวินัย การดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์และ การร้องทุกข์ รวมถึงการโอนลูกจ้างประจำไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างประจำในต่างกระทรวง ทบวง กรม¹⁸ เช่นเดียวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตามที่กฎหมายกำหนด เพียงแต่ มิได้กำหนดให้มียกเว้นการบริหารงานบุคคลสำหรับลูกจ้างของส่วนราชการเท่านั้น

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าส่วนราชการที่จะสามารถจ้างลูกจ้างของส่วนราชการได้นั้น จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากระเบียบว่าด้วยการจ่ายค่าจ้าง ลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2525 กำหนดนิยามความหมายของคำว่า “ส่วนราชการ” ให้หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ¹⁹ และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

¹⁸ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2537

ข้อ 16 การโอนลูกจ้างประจำไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งลูกจ้างประจำในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจ ทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามข้อ 13 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรง ตำแหน่งในระดับและรับค่าจ้างที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

¹⁹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

ข้อ 5 ในระเบียบนี้

พ.ศ. 2502 ก็จะมีพบว่าส่วนราชการดังกล่าว หมายความว่าถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการที่สามารถจ้างลูกจ้างของส่วนราชการได้จะต้องเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะความเป็นนิติบุคคลสามารถทำให้กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัดเป็นเจ้าของทรัพย์สินและสามารถบริหารจัดการทรัพย์สินของตนได้ อาทิ การจ้างลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานในส่วนราชการ เป็นต้น

จากลักษณะข้างต้นทำให้เห็นได้ว่าการบริหารงานบุคคลทั้งของข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในประเทศไทยมีความสัมพันธ์กับกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนสังกัดอยู่เนื่องจากผลแห่งการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จึงทำให้ไม่สอดคล้องกับการบริหารงานบุคคลรวมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

2.6 ระบบทรัพย์สิน

ในระบบกฎหมายไทยได้รับรองให้เฉพาะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเท่านั้นที่อาจมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เฉพาะส่วนราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่สามารถถือครองทรัพย์สินได้ ในขณะที่ส่วนราชการที่ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลไม่อาจได้มาหรือจำหน่ายโอนซึ่งทรัพย์สินได้

อย่างไรก็ดีต้องถือว่าระบบทรัพย์สินของส่วนราชการในระบบกฎหมายไทยนั้นเป็นระบบที่ก้าวหน้ากว่าระบบบริหารงานบุคคล หรือ สิทธิในการเข้าเป็นคู่ความในคดีดังที่จะกล่าวต่อไปอยู่มาก เนื่องจากทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายให้ถือว่าทรัพย์สินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนกลางโดยกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นแต่เพียงผู้ครอบครองหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินที่ได้มาเท่านั้น ทั้งนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 และมาตรา 11

มาตรา 5 “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม”

“ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ไม่ว่าจะอยู่ในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค หรือในต่างประเทศ

มาตรา 11 “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง”

2.7 การเป็นคู่ความในคดี

ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมีผลต่อสิทธิในการฟ้องคดีแพ่ง ทั้งนี้เฉพาะส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่จะมีสิทธิในการฟ้องคดีแพ่งโดยเป็นไปตามมาตรา 35 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้” ในขณะที่ส่วนราชการใดไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการนั้นก็ไม่สามารถฟ้องร้องเป็นจำเลย หรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ทั้งนี้โดยนัยแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490²⁰

หลักการที่ว่าเฉพาะส่วนราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้นที่อาจเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้นั้นมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกันกับในคดีอาญา ทั้งนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้คำนิยามศัพท์ของ “ผู้ต้องหา” หมายความว่าบุคคลผู้ถูกหาว่าได้กระทำความผิดแต่ยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล “จำเลย” หมายความว่าบุคคลซึ่งถูกฟ้องยังศาลแล้วโดยข้อหาว่าได้กระทำความผิด และ “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้²¹ จะเห็นได้ว่านิยามศัพท์ของผู้ต้องหา จำเลย และผู้เสียหาย ต่างก็ได้นิยามคำว่า “บุคคล” ไว้เหมือนกัน ย่อมหมายความว่าเฉพาะบุคคลเท่านั้นที่อาจเป็นผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้เสียหายในคดีอาญาได้ นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติอื่นๆ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีความเชื่อมโยงกับความเป็นนิติบุคคล เช่น

มาตรา 5 “บุคคลเหล่านี้จัดการแทนผู้เสียหายได้

- (1) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะแต่ในความผิดซึ่งได้กระทำต่อผู้เยาว์หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแล
- (2) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา เฉพาะแต่ในความผิดอาญาซึ่งผู้เสียหายถูกทำร้ายถึงตายหรือบาดเจ็บจนไม่สามารถจัดการเองได้
- (3) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคล เฉพาะความผิดซึ่งกระทำลงแก่นิติบุคคลนั้น”

²⁰ โปรดดูบทที่ 2 หัวข้อ 2.3 สาเหตุที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคลในประเทศไทย

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2

มาตรา 7 “ในการสอบสวน ใต้วงมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีที่นิติบุคคลเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย ให้ออกหมายเรียกผู้จัดการหรือผู้แทนอื่นๆ ของนิติบุคคลนั้น ให้ไปยังพนักงานสอบสวนหรือศาล แล้วแต่กรณี

ถ้าผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก จะออกหมายจับผู้นั้นมาก็ได้ แต่ห้ามมิให้ใช้บทบัญญัติว่าด้วยปล่อยชั่วคราว ชั่งหรือจำคุกแก่ผู้จัดการหรือผู้แทนนิติบุคคลในคดีที่นิติบุคคลนั้นเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลย”

บทที่ 3 :

ปัญหาจากการเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

การกำหนดให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็น “นิติบุคคล” โดยเฉพาะนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนก็เพื่อให้หน่วยงานหรือองค์กรนั้นสามารถบริหารจัดการหน่วยงานหรือองค์กรของตนเองได้อย่างอิสระและเป็นเอกเทศแยกจากรัฐ แต่เมื่อพิจารณาสถานะและการบริหารราชการของส่วนราชการในประเทศไทย พบว่าความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อาทิ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด และโรงเรียน เป็นต้น ไม่ได้ทำให้ส่วนราชการเหล่านี้มีความเป็นอิสระหรือเป็นเอกเทศแยกจากรัฐแต่อย่างใด กล่าวคือ การจัดตั้งงบประมาณของแต่ละส่วนราชการยังคงรวมอยู่ในงบประมาณของรัฐ มิได้มีระบบงบประมาณของตนเองแยกเป็นสัดส่วนจากงบประมาณแผ่นดิน ส่วนการบริหารงานบุคคลข้าราชการพลเรือนก็ได้อยู่ภายใต้สังกัดของส่วนราชการต้นสังกัด แต่กลับอยู่ภายใต้สังกัดของราชการบริหารส่วนกลางโดยมีองค์กรกลางที่เรียกว่า “คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน” (ก.พ.) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาให้ความดีความชอบและสั่งลงโทษแก่ข้าราชการ

นอกจากนี้ การกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอีกหลายประการ ได้แก่

3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล

3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน

3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติขึ้นรองรับ ทั้งนี้ เพราะความเป็นเอกภาพและความต่อเนื่องอันไม่สิ้นสุดของรัฐเป็นเหตุผลที่ทำให้รัฐเป็นบุคคลแยกต่างหากจากสมาชิกอื่น ผลจากการเป็นนิติบุคคลของรัฐ ทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองสามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศ และมีฐานะอย่างสมบูรณ์ในทางกฎหมายที่จะดำเนินคดีในศาลระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การที่ทุกรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลยังทำให้เกิดความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ ไม่ว่ารัฐเล็กหรือรัฐใหญ่ต่างก็ถือเป็นบุคคลคนหนึ่งซึ่งมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังปรากฏจากการที่รัฐไทยสามารถทำสนธิสัญญา อนุสัญญา กับประเทศต่างๆ ได้ซึ่งมีผลผูกพันรัฐไทยกับรัฐต่างประเทศ แต่หากพิจารณาจากลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินกลับพบว่า “รัฐ” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเนื่องจากการได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลซ้อนกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

การยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาจากสายตาทองนาถอารยประเทศว่าเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่อาจอธิบายในทางวิชาการให้ประเทศอื่นเข้าใจได้และนอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ในทางปฏิบัติอีกด้วย

3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า กระทรวง ทบวง กรม ของประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จึงมีขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 จ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ที่มีอยู่ในปัจจุบัน พร้อมกับกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่ตั้งขึ้น พบว่า กฎหมายดังกล่าวได้แจกแจงรายละเอียดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถแยกอำนาจหน้าที่เฉพาะของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ออกจากกันได้และป้องกันปัญหาการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกัน

แต่ถึงกระนั้นในการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงปรากฏปัญหาจากการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

3.2.1 กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ

แม้ว่ากฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ จะพยายามกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไว้โดยละเอียดแล้วก็ตาม แต่ยังคงปรากฏว่า อำนาจหน้าที่ของรัฐบางกรณีกฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือไม่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ให้ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงแล้วอำนาจหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจหน้าที่ที่ไม่มีขอบเขตจำกัด เพราะเหตุว่ารัฐจะต้องตอบสนองประโยชน์สังคมหรือประโยชน์สาธารณะ และสามารถปรับเปลี่ยนไปตามสภาพความจำเป็น ดังนั้นการกระทำใดแม้ไม่มีกฎหมายเขียนให้อำนาจรัฐ รัฐก็สามารถกระทำได้ตราบเท่าที่ไม่มีการก้าวก้าวเข้าไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ในกรณีเช่นนี้เอง ทำให้ภารกิจของรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด ทั้งนี้

เนื่องจากไม่อาจฟ้องร้องรัฐได้ เพราะรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจฟ้องร้อง กระทรวง ทบวง กรมได้ เพราะการฟ้องนิติบุคคลใดก็ตาม จะต้องฟ้องนิติบุคคลนั้นตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่ นอกจากนี้ศาลก็ยังอาจตัดสินว่า กระทรวง ทบวง กรม ไม่มีอำนาจหน้าที่ เพราะเป็นการดำเนินการนอกวัตถุประสงค์ของกระทรวง ทบวง กรม ได้ ดังปรากฏจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 950/2491 ว่า

“กระทรวงพาณิชย์ โจทก์ นายสนั่น มหาคุณ จำเลยนั้น สำนักงานกลางบริษัทจังหวัด ได้ทำสัญญารับจ้างเหมาขนน้ำตาลของบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด จากจังหวัดลำปาง มาจังหวัดพระนคร แล้วสำนักงานกลางได้จ้างจำเลยขนส่งข้าวช่วง จากจังหวัดอุดรดิตถ์มาจังหวัดพระนคร เป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อกำไร ฉะนั้น แม้สำนักงานกลางจะไม่ใช่นิติบุคคล แต่ในการทำสัญญากับจำเลยก็มีบุคลลธรรมดากำทำก็ดี แต่ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความแทน กระทรวงพาณิชย์ก็ไม่ได้ เพราะกระทรวงพาณิชย์เป็นนิติบุคคลตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 จะมีสิทธิและหน้าที่ได้แต่เฉพาะภายในขอบวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ดังที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 ดังที่ได้แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ไม่เกินความถึงให้ กระทรวงพาณิชย์ทำการค้าและสัญญาขนส่งน้ำตาลที่จำเลยได้กระทำไว้ แม้ผู้เซ็นสัญญากับจำเลยจะเป็นบุคลลธรรมดา ก็จะถือว่าบุคคลผู้เซ็นสัญญานั้นทำแทนในนามของกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้ เพราะเป็นการอยู่นอกวัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ การทำสัญญาจ้างเหมาช่วงกับจำเลยนั้น จึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์จึงฟ้องโดยอ้างว่าเป็นการกระทำของผู้แทนหรือตัวแทนของตนไม่ได้”

นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในกิจการซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้น ยังส่งกระทบต่อการป้องกันความผิดต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งในปัจจุบัน เช่น กรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดนครราชสีมาที่ทิ้งน้ำเสียจากโรงงานลงไปแล้วน้ำพองอันเป็นเหตุให้ปลาในลำน้ำพองตาย ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่า กรมประมงหรือกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ เพราะหากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถทราบแน่ชัดว่าหน่วยราชการใดเป็นผู้เสียหายแล้วสำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ เนื่องจากตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลฎีกาที่กำหนดว่า ผู้เริ่มต้นฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงเท่านั้นถ้าส่วนราชการที่มีผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง¹ หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น สภาพแวดล้อมต่างๆ ในประเทศไทยก็จะถูกทำลายลงมากขึ้นไปอีก โดยไม่สามารถหามาตรการทางกฎหมายที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214/2525 และ 351/2525

3.2.2 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน

โดยที่การบริหารประเทศจะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมอยู่เสมอ การปรับกลไกของระบบราชการตลอดจนปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้รองรับภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลง ลดทอน หรือเพิ่มขึ้นนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม โดยแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ แล้วแต่กรณี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือลดทอนอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมหลายครั้งนี้เอง² เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม บางส่วนมีความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับในทางปฏิบัติความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม เป็นผลมาจากความพยายามในการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมอื่นอยู่แล้ว เป็นจำนวนมาก³ เช่น การจัดตั้งหน่วยงานค้นคว้าวิจัยต่างๆ ขึ้นทั้งในมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สภาวิจัยแห่งชาติสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนอกระบบราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงปัญหาจากโครงสร้างของระบบราชการไทยซึ่งมีความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบก้นอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ในโครงสร้างนั้นทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกันและระหว่างกระทรวง⁴ อันเป็นผลมาจากการกลไกราชการระดับกระทรวงถูกจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่ในระดับกรม กอง ขยายตัวอย่างมากตามความคลุมเครือของบทบาทภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่และการใช้ทรัพยากรมีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างงานในระดับกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวง และระหว่างราชการกับการเมือง⁵

² พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ใช้บังคับตั้งแต่ปี 2534 - 2544 มีการปรับปรุงแก้ไข 23 ครั้ง

³ วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท, 2523)

⁴ กระมล ทองธรรมชาติ, "การปฏิรูประบบราชการไทย : นโยบายและผลงานของรัฐบาล" ในวรเดช จันทรศร และวินิตี ทรงประทุม (บรรณาธิการ), ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน, (กรุงเทพฯ : สหยาบล้อคและการพิมพ์, 2528), หน้า 69 - 70.

⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายศึกษา, 2536), หน้า 182.

นอกจากนี้ การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี เช่น การวางแผนพัฒนา การจัดอัตรากำลัง และการกำหนดงบประมาณของตนเอง เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินงานไปโดยอิสระ ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบถึงเป้าหมายแห่งแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย⁶

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 วางแนวทางในการกำหนดส่วนราชการ โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่าห้ามมิให้มีการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่นอกจากจะต้องเป็นงานใหม่ที่มีความสำคัญมากไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น โดยทั้งนี้จะต้องผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการปฏิรูปราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อน⁷ และหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2546 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2546 ขึ้นใหม่ เพื่อปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมกันไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน⁸ แต่การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวก็ยังคงไม่อาจแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงได้

⁶ นริศ ชานาญชานันท์, “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537) , หน้า 270.

⁷ วรเดช จันทรร, อ้างแล้ว, หน้า 51.

⁸ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2546

3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

การที่กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้กระทรวง ทบวง และกรมเป็นวัตถุแห่งกฎหมายหรือศูนย์แห่งผลประโยชน์อันจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายได้ ดังนั้น เมื่อมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ กระทรวง ทบวง กรมขึ้น กระทรวง ทบวง กรม ก็ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป และในกรณีที่มีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นจากกระทรวง ทบวง กรมด้วยกัน กระทรวง ทบวง กรม จึงอาจฟ้องร้องคดีต่อกันและกันได้เช่นกัน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ของการบริหารงานจะเห็นว่า กระทรวง ทบวง และกรมต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องร้องคดีกันเองจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรจะให้เกิดขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางสูญเสียไปแล้ว การฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ เมื่อต้องมีการฟ้องร้องคดีไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้⁹ และหากการฟ้องร้องคดีนั้นถึงที่สุดซึ่งจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมหนึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้อีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมแรกชดใช้ให้แก่กระทรวง ทบวง กรมที่สองก็นำมาจากงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมแรก ในกรณีดังกล่าวข้างต้นค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมที่สองได้รับก็จะนำไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุอยู่ในงบประมาณของรัฐปีต่อไป โดยนัยนี้ก็คือ การนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋ขวานั้นเอง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลจึงได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 โดย “ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแพ่งกันเพราะเป็นของรัฐบาลเดียวกัน” ซึ่งถือเป็นนิติหมายอันดีในอันที่จะยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และแนวคิดดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งแสดงถึงความเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ไม่มีการแบ่งแยก และถือว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐล้วนเป็นรัฐบาลเดียวกันทั้งสิ้นด้วย¹⁰

⁹ นริศ ชำนาญชานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 241.

¹⁰ นิคม แสงสว่าง, “ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2546), หน้า 93 - 94.

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการออกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 แล้ว แนวคิดตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลได้เมื่อไม่สามารถทำความตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นได้ โดยเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 คณะรัฐมนตรีได้มีมติใหม่ว่า

“กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

1. ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
2. ถ้าทำความตกลงกันไม่ได้ตามข้อ 1. แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
3. ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้”

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรียังขยายขอบเขตการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงกรณีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและส่วนราชการและระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย ดังปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517¹¹ เห็นชอบให้คงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องระหว่างกัน และปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2538 ให้ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ¹²

การเปลี่ยนแนวคิดของมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น นอกจากจะไม่สามารถยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐลงได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินงาน ตลอดจนขั้นตอนในทางปฏิบัติให้สลับซับซ้อนและใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานต่างๆ นั้นไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะชนะคดีคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนดังเช่นคู่ความที่เป็นเอกชนทั่วไป แต่หน่วยงานที่เป็นคู่ความต้องการเพียงคำพิพากษาของศาลไปแสดงต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีการเงินและงบประมาณเท่านั้น^{13 14}

¹¹ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0203/ว 150 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2517 เรื่องการฟ้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

¹² บันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/2946/พ ลงวันที่ 18 กันยายน 2540 อ้างไว้ใน นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 95.

¹³ นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 96.

¹⁴ เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเกิดจากแนวความคิดของกระทรวงการคลังเองที่ถือเอาคำพิพากษาเป็นเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งคดีบางเรื่องนั้นคู่ความก็รู้อยู่แล้วว่าฝ่ายใดต้องรับผิดชอบหรือต้องรับผิดชอบเพียงใด แต่ไม่สามารถที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้เองต้องถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกดิน พลกุล) จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกขั้นตอนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่ยุ่งยากและซับซ้อนโดยไม่ให้หน่วยงานที่พิพาทรวมทั้งรัฐวิสาหกิจที่หน่วยงานสังกัดทำความตกลงกันเอง โดยกำหนดให้มีขั้นตอนใหม่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ดังนี้

“ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป”

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกดิน พลกุล) ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ ยังเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติและกำหนดการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ และให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย และยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับก่อนๆ เนื่องจากเป็นปัญหาคาบเกี่ยวกันระหว่างมติคณะรัฐมนตรีเดิมๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ดังนี้

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้

1. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที
2. สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ”

นอกจากนี้ สำนักนายกรัฐมนตรียังได้ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการ และอัยการสูงสุด เป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 เรื่องการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่

เกี่ยวข้อง กับคำสั่งที่ 250/2540¹⁵ และคำสั่งที่ 328/2540 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งปวงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้ขาดข้อพิพาทตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่นำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน และหลายกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่มีการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ โดยอ้างเหตุอายุความหรืออ้างเหตุไม่ใช่หน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองจึงยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น การฟ้องร้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับรถไฟฟ้ามหานคร เป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค 254/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 377/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 169/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 171/2543 คดีหมายเลขดำที่ ปค 172/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 174/2543 และคดีหมายเลขดำที่ ปค 175/2543 เป็นต้น¹⁶

นอกจากนี้ ในส่วนของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนยังได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย ดังปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้พนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีแพ่งว่า หากปรากฏว่าเมื่อเกิดกรณีที่พิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที แต่ปรากฏว่า พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทราบและให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป¹⁷

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น เพราะในท้ายที่สุดแล้วกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ยังคงสามารถดำเนินการฟ้องคดีกันและกันต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้

¹⁵ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 250/2540 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 328/2540 เนื่องจากเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ

¹⁶ นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 99.

¹⁷ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สผนผ.) 0018/ว. 160 เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2545, อ้างไว้ใน นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 100.

3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) และมาตรา 55 กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ต้องเป็นบุคคลและเป็นผู้มีส่วนได้ในคดีนั้น ดังนั้นการฟ้องหน่วยงานของรัฐจึงต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแต่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลประชาชนก็ไม่สามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ เช่น ในคดีที่ศาลฎีกาเคยตัดสินในคำพิพากษาที่ 724/2490 ว่ารัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องรัฐบาลได้ ในกรณีเช่นนี้หากประชาชนต้องการฟ้องร้องรัฐบาลก็ต้องกลับไปสู่หลักการเดิมก็คือ ประชาชนต้องฟ้องบุคคลหรือนิติบุคคลนั่นเอง หากประชาชนประสงค์จะฟ้องรัฐบาลก็ต้องฟ้องรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไปจนครบจำนวนของคณะรัฐมนตรี เช่น หากต้องการฟ้องร้องรัฐบาลที่มีรัฐมนตรีจำนวน 49 คน ประชาชนก็ต้องระบุชื่อของรัฐมนตรีทั้ง 49 คน ลงไปในคำฟ้อง การดำเนินการดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาในการฟ้องร้องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐเป็นอย่างยิ่ง

การที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น การระบุนิติบุคคลในคำฟ้องก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น กรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานนิติบุคคลสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปก่อความเสียหายให้กับเอกชน เอกชนจะฟ้องร้องกรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย เช่นเดียวกับจังหวัดเป็นหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากจังหวัดก่อให้เกิดความเสียหายให้กับเอกชนเอกชนก็จะมีปัญหาว่าควรจะฟ้องร้องจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย เป็นต้น

ยิ่งในกรณีที่ขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ปัญหาที่เอกชนจะต้องเสาะหากระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นจำเลยแท้ๆ ก็วยิ่งลำบากมากขึ้น เพราะหากเอกชนฟ้องผิดกระทรวง ทบวง กรม ศาลยุติธรรมก็จะตัดสินยกฟ้อง เอกชนก็ต้องไปดำเนินการฟ้องร้องใหม่ซึ่งเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม สามารถแยกพิจารณาจากสาเหตุของปัญหาได้ 2 สาเหตุ คือ สาเหตุจากทัศนคติ และสาเหตุทางด้านกฎหมาย

สาเหตุจากทัศนคติในการจัดตั้งและยุบส่วนราชการในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากและไม่พบว่ามีกรยุบหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง เนื่องจากบุคลากรต่าง ๆ ที่อยู่ในนิติบุคคลเหล่านั้นมักจะมีทัศนคติที่ต้องการให้ขยายหน่วยงานของตนเองออกไป การทำให้หน่วยงานเล็กลงหรือยุบเลิกไปถือว่าเป็นความล้มเหลวของผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ การยุบเลิกหรือทำให้หน่วยงานนิติบุคคลเล็กลงจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศ และเป็นผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนสาเหตุทางด้านกฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ¹⁸ ทั้งนี้ เพราะในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด นอกจากจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอาจส่งผลให้มีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

3.5.1 ระบบงบประมาณ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ¹⁹ ส่วนราชการแต่ละแห่งจึงต้องเสนองบประมาณรายจ่ายของตนเองไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการซึ่งอาจจะต้องมีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการ และส่งผลให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 จึงได้กำหนดให้การดำเนินการดังกล่าว ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงจะสามารถโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งได้

อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ได้แก้ไขหลักการโอนงบประมาณต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กล่าวคือ ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการ

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 และมาตรา 52

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 179

เข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณีได้ โดยการกำหนดในพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน

3.5.2 ระบบการมอบอำนาจ

โดยที่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการนั้น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมักจะมีการระบุอยู่เสมอว่า ให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการซึ่งอาจทำให้ต้องมีการกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่หรือยุบเลิกตำแหน่งเดิมขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงต้องกำหนดให้มีการมอบอำนาจจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งเพื่อให้การบริหารราชการสามารถดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้น ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังเช่น การโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546²⁰ เป็นต้น

การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยต้องดำเนินการตราเป็นพระราชบัญญัติข้างต้น ส่งผลให้การบริหารงานของรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐสภา ซึ่งทำให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องอาศัยความรวดเร็วและเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่างๆ กล่าวคือ กรณีที่รัฐบาลซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่ ประสงค์ที่จะจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลก็จะประสบปัญหาในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับ กระทรวง ทบวง กรม เพราะหน่วยงานเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงต้องผ่านกระบวนการของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติซึ่งจะต้องใช้เวลาหลายเดือนหรือหลายปี เช่น การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เมื่อปี พ.ศ. 2536 นั้น ปรากฏว่า รัฐสภาได้รับร่างดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2535 แต่กว่าจะแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวได้ ก็ต้องใช้เวลาถึงเกือบ 9 เดือน นั่นก็ถือเป็นการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 6 กันยายน 2536

²⁰ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 71

กรณีดังกล่าวข้างต้นสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นมีความประสงค์จะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งหากสามารถรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรมาอยู่ภายใต้กระทรวงใดโดยเฉพาะแล้ว การแก้ปัญหาจราจรซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศก็จะสามารถคลี่คลายไปได้ดี อย่างไรก็ตามเนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจรนั้นต่างกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง และองค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น การยุบเลิกหน่วยงานเหล่านี้และนำมาสังกัดกระทรวงใหม่จึงแทบจะทำได้ไม่เลยการแก้ปัญหาจราจรในปัจจุบันจึงยังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้ การรวม และโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา²¹ แทนการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4 ส่วนการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้นยังคงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ²² ตามเดิม

3.5.3 ระบบบริหารงานบุคคล

แม้ระบบการบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวมที่ถือว่าข้าราชการทุกคนมีหน้าที่ดำเนินงานแทนราชการบริหารส่วนกลางและอยู่ในสังกัดของราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สามารถโอนย้ายปรับเปลี่ยนกันทำหน้าที่ตามส่วนราชการต่าง ๆ ได้ หรือในกรณีที่จำเป็นหรือเหมาะสมทางราชการก็อาจจะโอนให้ข้าราชการไปปฏิบัติงานยังส่วนราชการอื่นได้ โดยเปลี่ยนแปลงจากตำแหน่งหนึ่งไปยังอีกตำแหน่งหนึ่งซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันและมีเงินเดือนเท่ากัน เช่น การย้ายอธิบดีกรมที่ดินมาเป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในส่วนขององค์การบริหารงานบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดย

²¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52

ย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด²³ แล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ทบวง กรม²⁴ อาทิ พิจารณากำหนดและการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

ดังนั้น ในกรณีที่มีการจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม อันมีผลให้ข้าราชการภายในกระทรวง ทบวง กรม เปลี่ยนสังกัดจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่ง จึงต้องมีการโอนอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. จากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะ อ.ก.พ. ส่วนราชการใดก็มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในส่วนราชการนั้นเท่านั้น และการโอนอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อ.ก.พ. เป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ

3.6 สรุป

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นเป็นต้นเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวของระบบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหากศึกษาย้อนไปนับตั้งแต่ประเทศไทยมีแนวคิดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะพบว่าความเป็นนิติบุคคลนี้เองค่อยๆ สร้างความซับซ้อนให้กับระบบราชการ ตั้งแต่การสร้างความเป็นตัวตนในทางกฎหมาย ก่อตั้งอำนาจหน้าที่ อำนาจจัดการทรัพยากร และการถือครองทรัพย์สิน ทั้งที่ความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายระหว่างรัฐกับส่วนราชการ คือ ส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจของรัฐเท่านั้น ทั้งนี้ ผลกระทบจากฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ก่อให้เกิดปัญหาสำคัญยิ่งต่อระบบบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนเป็นอุปสรรคต่อความพยายามในการปฏิรูประบบราชการ โดยมีนัยสำคัญ 2 ประการคือ

ประการแรก : ความเป็นนิติบุคคลทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ

แม้ในทางกฎหมายส่วนราชการจะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนและในนามรัฐ แต่การที่สถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ความมีตัวตนของรัฐและความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายขาดความชัดเจนและขาดการยอมรับอย่างแท้จริง แม้ว่าในทางวิชาการนิติศาสตร์จะถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชน แต่ตราบใดที่หลักการนี้ยังไม่ถูกรับรองไว้

²³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 13

²⁴ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 15 มาตรา 22 และมาตรา 24

เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดานักกฎหมายซึ่งเป็นผู้รับใช้กฎหมายโดยเฉพาะผู้พิพากษายังคงมีความห่วงเกรงในการที่จะวินิจฉัยใดๆ อันจะเป็นการยอมรับว่ารัฐสามารถทรงสิทธิหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย

ในขณะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย ตัวแทนของรัฐอันได้แก่ส่วนราชการต่างๆ กลับมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรก่อตั้งความเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนี้เองย่อมมาดบังความเป็นมีตัวตนของรัฐในทางกฎหมาย ประกอบกับความเชื่อที่ว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกการมีตัวตนซึ่งดำรงอยู่อย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ

ประการที่สอง : ความเป็นนิติบุคคลสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน

ในเชิงหลักการ ทรัพยากรบุคคลที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของส่วนราชการล้วนแล้วแต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทรัพย์สินที่ส่วนราชการถือครองอยู่ในฐานะผู้ทรงสิทธิล้วนแล้วแต่เป็นการถือครองไว้แทนรัฐ หรือแม้กระทั่งงบประมาณซึ่งได้รับการจัดสรรก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจของรัฐ แต่การที่รัฐไม่ถูกรับรองให้มีตัวตนจึงสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สิน และตนมีอิสระในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวเต็มที่ในฐานะเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การที่มีกฎหมายบัญญัติให้การบริหารบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สิน เป็นสิทธิขาดของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการจัดการทรัพยากรดังกล่าวซึ่งกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า “ระบบบริหารฐานกรม” ย่อมสร้างความยากลำบากให้แก่รัฐในการที่จะเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล งบประมาณ หรือทรัพย์สินในภาพรวมเป็นอย่างมาก

ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานั้นเป็นรากฐาน คือ สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั่นเอง

บทที่ 4 :

ความพยายามในการ แก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่าการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้การบริหารราชการของประเทศประสบกับปัญหามากมายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความซ้ำซ้อนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ทั้งนี้ เพราะการจัดโครงสร้างองค์การบริหารราชการเป็นกลไกสำคัญในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม

ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นการออกมติดคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ การตราหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง

และยุบเลิกหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นต้น และการดำเนินการอื่นๆ ซึ่งในบทนี้จะได้กล่าวถึงความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน

4.1 การกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

เนื่องจากปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยการจัดองค์กรเพื่อรองรับภารกิจของรัฐไม่สามารถเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่างๆ ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 230 จึงได้วางหลักการให้การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มสามารถกระทำได้โดยการตราเป็น “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดองค์กรและโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม มีความคล่องตัว สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลและไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

จากผลของบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม โดยกำหนดให้ การรวม โอน การเปลี่ยนชื่อส่วนราชการหรือยุบเลิกส่วนราชการ ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹

ส่วนการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มยังต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ² ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมตรวจสอบการจัดตั้งองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวขึ้นใหม่ ซึ่งมีผลเป็นการใช้จ่ายเงินงบประมาณเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากต้องจ่ายเงินเดือนหรือค่าจ้างเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดีแม้ผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะทำให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของส่วนราชการซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายที่

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 25434 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 25434 มาตรา 8

เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เรื่องเสร็จที่ 332/2541 ว่า

“มาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามนโยบายด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม หากไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่ม ฝ่ายบริหารก็สามารถดำเนินการได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้เป็นการให้อำนาจฝ่ายบริหารปรับเปลี่ยนโครงสร้างการจัดระเบียบ เห็นว่า อำนาจการตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขพระราชบัญญัติได้จะต้องกระทำในลักษณะจำกัดเพื่อประโยชน์ของฝ่ายบริหารที่จะจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นราชการบริหารส่วนกลางให้เหมาะสมเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาซึ่งมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติตามมาตรา 230 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญฯ จึงหมายความว่าถึงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้ง ปรับปรุง โอน รวม หรือยุบ กระทรวง ทบวง กรม แต่สำหรับการบริหารงานบุคคลรวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจของบุคคลหรือองค์กรไว้ พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรา 230 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ ไม่สามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีผลบังคับดังกล่าวได้ ดังนั้น กรณีที่กระทรวงมหาดไทยจะโอนกรมตำรวจไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะดำเนินการดังกล่าว (การปรับโครงสร้างการบริหารนโยบายและการบริหารงานบุคคล) ก็จะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. 2521 และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 38 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 จึงจะชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย”

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าแม้การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการจะกระทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่การบริหารงานของส่วนราชการซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น ก็ยังคงต้องดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ความยากลำบากในการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถแก้ไขให้หมดสิ้นไปโดยผลของมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.2 การปฏิรูประบบราชการ โดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ”

แนวคิดและความพยายามในการปฏิรูประบบราชการได้มีการกล่าวถึงกันมากในช่วง 10-20 ปี ที่ผ่านมา ทั้งนี้ เนื่องจากโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ กฎ ระเบียบต่างๆ ของระบบราชการมีความล้าหลังไม่ทันสมัย ไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด จนกระทั่งในสมัยของรัฐบาลที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการและวิธีการปฏิบัติราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่ประสิทธิภาพสูงขึ้น

ผลจากการดำเนินการดังกล่าวได้มีการตรากฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เพื่อปรับปรุงระบบบริหารราชการให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหลายประการ อาทิ การกำหนดให้การบริหารราชการแนวใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน หรือการกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เป็นต้น

อย่างไรก็ดี ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะการกำหนดให้มี “กลุ่มภารกิจ” เพราะถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล กล่าวคือ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้ “กลุ่มภารกิจ” ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันตั้งสองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงการคลังประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิตและกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคมประกอบด้วย กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น

ส่วนการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น แต่ละกลุ่มภารกิจจะมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่งเป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบราชการและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วน

ราชการในกลุ่มนั้น³ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีต้นสังกัด⁴ และรายงานผลการดำเนินงานต่อปลัดกระทรวงตามที่กฎหมายกำหนด⁵ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรร่วมกัน หัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการของส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นภายใต้กลุ่มภารกิจเดียวกันก็ได้⁶

จากลักษณะของกลุ่มภารกิจและการบริหารงานของกลุ่มภารกิจข้างต้น เมื่อพิจารณาประกอบกับปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จะพบว่า นอกจากการกำหนดกลุ่มภารกิจ จะทำให้มีการใช้ทรัพยากร และงบประมาณเพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกกรมบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อนแล้ว⁷ ยังสามารถแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และการดำเนินการของกรมซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ด้วย กล่าวคือ โดยปกติกรมแต่ละกรมที่เป็นนิติบุคคลจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและต้องปฏิบัติภารกิจภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของกรมดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นเอกเทศ และไม่สัมพันธ์กับกรมอื่นๆ ทั้งนี้ แม้จะมีวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายเดียวกันหรือสามารถใช้สอยทรัพยากรร่วมกันได้ก็ตาม แต่การกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจทำให้กรมต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กันสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่ม

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21

⁴ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 22

⁵ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 ข้อ 24 บัญญัติไว้ดังนี้

ข้อ 24 ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานต่อปลัดกระทรวงในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดงานใดขึ้นใหม่โดยมิใช่เป็นงานตามแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้รายงานเมื่อได้กำหนดขอบเขตและกำหนดเวลาของงานนั้น

(2) เมื่อได้เริ่มลงมือปฏิบัติงานใดให้รายงานการเริ่มต้นทำงาน

(3) ในกรณีมีเหตุอันสำคัญอันอาจทำให้เป้าหมายของงานเปลี่ยนไปไม่ว่าจะทำให้เสร็จเร็วขึ้นหรือช้าลง หรือไม่อาจสำเร็จได้ก็ตาม ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานเหตุดังกล่าวและผลที่อาจเกิดขึ้น

(4) ในกรณีมีเหตุสำคัญตาม (3) เป็นอุปสรรคต่องาน เมื่อได้รับเริ่มใช้มาตรการใดเพื่อแก้ไขอุปสรรค ให้รายงานการดำเนินการ และถ้ามาตรการนั้นไม่อาจบรรลุผล ต้องเปลี่ยนไปใช้มาตรการใหม่ ให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจรายงานการเริ่มใช้มาตรการใหม่ด้วย

(5) กรณีที่เหตุสำคัญตาม (3) ยุติลงแล้ว ให้รายงานการยุติและประเมินผลที่จะตามมา

(6) กรณีที่งานใดเสร็จสิ้นแล้ว ให้รายงานผลการปฏิบัติ การใช้จ่ายงบประมาณบุคลากรและทรัพย์สินพร้อมกับประเมินผลงานกับเป้าหมายที่ตั้งไว้

(7) การรายงานความก้าวหน้าของงานตามที่ปลัดกระทรวงและหัวหน้ากลุ่มภารกิจตกลงกันหรือตามที่รัฐมนตรีสั่ง

⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสาม

⁷ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

ภารกิจนั้นโดยตรงเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วรวมทั้งให้มีการประสานงาน การปฏิบัติงานได้

4.3 การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐเมื่อมีความจำเป็นต้องเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจจากรูปแบบเดิมที่เป็นรัฐวิสาหกิจ ประเภทองค์การของรัฐตามที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นให้เป็นรูปแบบบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชน จำกัดแต่ยังคงมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง โดยมีการเปลี่ยนทุนจากรัฐวิสาหกิจเดิมเป็น ทุนของบริษัทที่รัฐถือหุ้นทั้งหมดและยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิม รวมทั้งให้พนักงานมีฐานะเป็น เช่นเดียวกับที่เคยเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจเดิม⁸

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวแก่การดำเนินงานของฝ่ายบริหาร มาตรา 28 แห่ง พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 จึงได้วางหลักเกณฑ์ในการยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ โดย บัญญัติให้ “ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น” ทำให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ หรือมติคณะรัฐมนตรี สามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่ง ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็น กฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายในลำดับเดียวกับกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

นอกจากนี้ศาลรัฐธรรมนูญยังได้รับรองหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยวินิจฉัยไว้ในคำ วินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 50/2542 ว่า

“ การที่มาตรา 28 บัญญัติให้ในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดให้ถือว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นอันยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่า กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียง เงื่อนไข ส่วนการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจต้องเป็นไปตามเวลาที่กำหนดในพระราช กฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้นซึ่งเป็นเงื่อนไข และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไขและเงื่อนไขครบทั้งสอง ประการแล้วกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ ฯ มาตรา 28 นี้ เมื่อการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

⁸ หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542

หรือประกาศของคณะปฏิวัติได้ดำเนินการโดยร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ที่มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วก็จะเป็นการยกเลิกโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเดียวกัน

อนึ่ง การที่มาตรา 28 วรรคหนึ่ง กำหนดให้มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจเป็นเงื่อนไขและพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาเป็นเงื่อนไข เพื่อให้มาตรา 28 มีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเป็นการทั่วไป โดยให้อำนาจในส่วนที่เป็นเงื่อนไขและเงื่อนไขของการใช้กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละฉบับยกเลิกเมื่อใดไปให้คณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาพิจารณามีมติในเรื่องนี้ เมื่อเห็นว่าได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ และไม่มีกรณีใดที่รัฐวิสาหกิจเดิมจะต้องดำเนินการต่อไปแล้ว โดยจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและรายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ ”

จากบทบัญญัติมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวได้วางแนวทางให้ฝ่ายบริหารสามารถยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอาจเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ด้วยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติเพียงฉบับเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความคล่องตัวในการปรับบทบาทและภารกิจของรัฐให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐ โดยไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดของกระบวนการนิติบัญญัติ

ดังนั้น เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งส่วนใหญ่จะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงอาจจะนำแนวทางดังกล่าวมาปรับใช้ได้กับการยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้

4.4 การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ

การปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการในปัจจุบัน เป็นผลมาจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ที่ต้องการแก้ไขปัญหาของระบบการจัดการศึกษาตามโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะของการรวมอำนาจสูง มีสายการบังคับบัญชาที่ยาวและทับซ้อน ตลอดจนความซ้ำซ้อนและการขาดการประสานงานและ

เชื่อมโยงการปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงานที่จัดการศึกษา⁹ โดยบทบัญญัติมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานการศึกษา และสถานศึกษาที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ กระทรวงศึกษาธิการ(เดิม) ทบวงมหาวิทยาลัย และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ (ส.ก.ศ.) ยุบเลิกไปจัดตั้งเป็นกระทรวงศึกษาธิการภายใน 3 ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใช้บังคับ และนอกจากนี้ยังได้มีการปรับโครงสร้างการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการภายในกระทรวงศึกษาธิการใหม่ด้วยการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ขึ้นใช้บังคับสำหรับการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการโดยเฉพาะแยกจากการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ทั่วไป ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เมื่อพิจารณาการจัดโครงสร้างองค์กรและระบบการบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 พบว่า นอกจากกฎหมายดังกล่าวจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ของกระทรวงศึกษาธิการให้มีความชัดเจน เพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซึ่งซ้อนทับกันระหว่างส่วนราชการของกระทรวงอันเป็นผลมาจากความนิติบุคคลของส่วนราชการเหล่านั้นแล้ว ยังมีลักษณะการบริหารงานใน “แนวระนาบ” เพื่อมิให้ส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงต้องอยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของปลัดกระทรวง อันเป็นลักษณะการบริหารใน “แนวตั้ง” ที่ก่อให้เกิดความล่าช้าและการกระจุกตัวของการตัดสินใจในส่วนกลาง กล่าวคือ กำหนดให้องค์กรบริหารหลัก 4 องค์กรของกระทรวงศึกษาธิการ ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการสภาการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็น “กรม” ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเช่นเดียวกับสำนักงานปลัดกระทรวง ทำนองเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ไม่ได้อยู่ภายใต้สายการบังคับบัญชาของสำนักนายกรัฐมนตรี

นอกจากนี้ กฎหมายดังกล่าวยังปรากฏให้เห็นแนวความคิดที่จะแยกการมีฐานะเป็นนิติบุคคลกับความเป็นอิสระของส่วนราชการออกจากกัน หรือลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการด้วยการกำหนดให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการไว้ในกฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่กำหนดให้ส่วนราชการนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังบทบัญญัติมาตรา 54 ซึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

⁹ สำนักงานปฏิรูปการศึกษา, “ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษาไทย”, รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1 (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา , 2543) หน้า 4 - 62.

ชั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษาทั้งด้านวิชาการ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารทั่วไป ไปยังสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา ทั้งที่เป็นส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล รวมถึงกำหนดให้ปลัดกระทรวง เลขาธิการสภาการศึกษา เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และเลขาธิการคณะกรรมการการอาชีวศึกษา มอบอำนาจให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และผู้อำนวยการสถานศึกษา แล้วแต่กรณี โดยคำนึงถึงความเป็นอิสระและการบริหารงานที่คล่องตัวในการจัดการศึกษา

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 34 จะบัญญัติให้สถานศึกษาที่จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานเฉพาะที่เป็นโรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล¹⁰ แต่มีข้อสังเกตว่า ความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนนั้นไม่มีผลต่อความเป็นอิสระของโรงเรียนแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะไม่ว่าจะเป็นโรงเรียน สถานศึกษาอื่นที่มีใช้โรงเรียน หรือสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาต่างก็มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการเท่าเทียมกันโดยผลของ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าผลของการปฏิรูประบบราชการของกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 กับปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น สามารถทำได้แค่เพียงการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่เฉพาะในส่วนของส่วนราชการที่จัดการศึกษาเท่านั้น ส่วนทัศนคติและความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงเป็นสิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขต่อไป

กล่าวโดยสรุป แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมาโดยตลอด แต่ปัญหาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงปรากฏอยู่ในระบบบริหารราชการของประเทศไทย ซึ่งทั้งนี้อาจเป็นเพราะการดำเนินการดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ได้หยิบยกสาเหตุแห่งปัญหาที่แท้จริงขึ้นมาพิจารณาแต่อย่างใด

¹⁰ การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นการกำหนดขึ้นในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ทั้งนี้ เนื่องจากความเข้าใจว่า หากกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้โรงเรียนมีความเข้มแข็งขึ้น แต่ในความเป็นจริงแล้ว การกำหนดให้โรงเรียนมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ไม่ได้ทำให้โครงสร้างการบริหารของกระทรวงศึกษาธิการเปลี่ยนแปลงแต่ประการใด และยังทำให้เกิดปัญหาความเป็นนิติบุคคลตามมาอีกด้วย

4.5 ปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากการทำให้ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม อ่อนตัวลงโดยยังไม่ยกเลิกความเป็นนิติบุคคล

แม้จะมีความพยายามแก้ไขปัญหาการบริหารราชการโดยลดหรือทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอ่อนตัวลง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้การรวม โอน หรือยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม สามารถกระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 230 การปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ การกำหนดให้การยุบเลิกรัฐวิสาหกิจโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ รวมตลอดถึงการปฏิรูประบบบริหารราชการของกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะให้การบริหารงานของส่วนราชการมีการปรับเปลี่ยนไปในทิศทางที่เกิดความคล่องตัวและยืดหยุ่นมากขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม ฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมก็ยังคงเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูปและพัฒนาาระบบราชการอยู่หลายประการ

4.5.1 การปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม โดยไม่มีการปรับ อำนาจหน้าที่และระบบการบริหาร

การกำหนดให้ฝ่ายบริหารสามารถรวม โอน หรือยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรมได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 230 แห่งรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลให้เกิดการปรับปรุงเฉพาะโครงสร้างและการจัดระเบียบบริหารส่วนราชการขึ้นใหม่เพื่อให้เกิดความเหมาะสมเท่านั้น แต่ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงด้านการบริหารงานตลอดจนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอย่างใด เนื่องจากระบบการบริหารงานและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคล เป็นต้น¹¹ ซึ่งจะทำให้การจัดตั้งหรือปรับโครงสร้างส่วนราชการให้เหมาะสม โดยไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานให้สอดคล้องกับโครงสร้างใหม่น้อยไม่เกิดประโยชน์แต่อย่างใด เพราะอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารยังถูกจำกัดอยู่ในกรอบของกฎหมายเดิม การริเริ่มดำเนินการด้วยวิธีใหม่หรือปฏิบัติราชการด้วยแนวทางใหม่เพื่อให้เกิดความคล่องตัว เกิดประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายตามภารกิจของโครงสร้างใหม่จึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ ฉะนั้น การปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์โดยเอาภารกิจเป็นหลัก แต่ไม่มีการปรับอำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานให้เอื้อต่อการปฏิบัติการให้ลุล่วงตามเป้าหมายจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาการบริหารงานของส่วนราชการได้

นอกเหนือจากนี้ การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญมาตรา 230 ยังคงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด คือ การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม นั้นจะต้องไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของ

¹¹ โปรดดูคำวินิจฉัยเรื่องการโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย เรื่องเสร็จที่ 332/2541 ในหน้า 71.

ข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติม¹² หากมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติมต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มเติม ย่อมหมายถึงการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นเงินที่ได้มาจากภาษีอากรของประชาชน จึงจำเป็นต้องให้ผู้แทนประชาชนเข้ามาตรวจสอบโดยกระบวนการตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

อนึ่ง เมื่ออำนาจหน้าที่และระบบการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น จึงมีแนวความคิดว่าการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการไม่ว่าปัญหาอำนาจหน้าที่ ความไม่คล่องตัวของระบบบริหารงานบุคคล ความไม่คล่องตัวของระบบงบประมาณหรือระบบทรัพย์สิน รวมไปถึงความไม่คล่องตัวในระบบมอบอำนาจและปัญหาในระบบการป้องกันนั้น สามารถกระทำได้ด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สร้างอำนาจหรือกำหนดขอบเขตของอำนาจ หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารงานของส่วนราชการจะเป็นการเหมาะสมกว่า โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมแต่ประการใด ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบราชการอย่างกว้างขวางและรุนแรง¹³

4.5.2 ปัญหาในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการโดยการ “จัดกลุ่มภารกิจ”

แม้การจัดตั้งกลุ่มภารกิจขึ้นตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 จะเป็นผลลัพธ์ของการผลักดันการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจัง และถือเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่และปรับโครงสร้างของส่วนราชการให้มีขนาดเล็กลงแต่มีประสิทธิภาพสูงขึ้น อย่างไรก็ตามการบริหารกลุ่มภารกิจในปัจจุบันยังประสบปัญหาและข้อขัดข้องอยู่หลายประการ อันสืบเนื่องจากสาเหตุต่างๆ ดังนี้¹⁴

(1) โครงสร้างการจัดกลุ่มภารกิจ : ความสมบูรณ์ของการบูรณาการงานของกลุ่ม

ปัญหาเรื่องการบูรณาการของงานที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากงานที่มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับงานของกลุ่มภารกิจบางส่วนอยู่นอกกลุ่มภารกิจ ซึ่งอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจนั้นๆ ดังนั้น ทำให้งานขาด

¹² มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

¹³ โปรดดูสรุปการสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็น ในภาคผนวก ก.

¹⁴ สรุปผลการประชุมรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เรื่องการบริหารกลุ่มภารกิจ, สำนักงาน ก.พ.ร., 31 มีนาคม 2547

ตอนไปและไม่สามารถบูรณาการงานเรื่องนั้นให้สมบูรณ์ได้ เพราะรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถสั่งข้ามกรมได้ ส่งผลต่อเนื่องให้งานที่เป็นวาระแห่งชาติไม่อาจจัดทำหรือจัดทำได้ยากเพราะขาดความชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาดำเนินการ

นอกจากนี้ในทางข้อเท็จจริงที่ปรากฏ คือ รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่ได้เข้าร่วมประชุมในงานที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มภารกิจ ในขณะที่รองปลัดกระทรวงที่ช่วยงานปลัดกระทรวง(รองปลัดอำนาจการ) เป็นผู้เข้าร่วมประชุมแทนปลัดกระทรวง ดังนั้น การแบ่งกลุ่มภารกิจจึงควรนำงานมาเป็นหลักในการพิจารณาไม่ใช่เน้นเฉพาะการรวมหน่วยงานเพียงอย่างเดียวซึ่งจะทำให้การบูรณาการไม่อาจเกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง

ในประเด็นนี้สามารถพิจารณาได้ว่าหากสลายความเป็นนิติบุคคลของกรมแล้วจะทำให้กลุ่มภารกิจสามารถพัฒนาไปในแนวทางที่แข็งแกร่งขึ้นได้ เนื่องจากกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งซึ่งกำหนดฐานะนิติบุคคลของแต่ละกรมไว้ได้ถูกยกเลิกไป ความเป็นเอกเทศจึงหายไป ส่งผลให้อำนาจหน้าที่มีความเป็นเอกภาพอยู่ที่กระทรวง ฉะนั้น ปัญหาในทางปฏิบัติที่รองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่สามารถสั่งข้ามกรมย่อมได้รับการแก้ไขเยียวยา

(2) ปัญหาสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจ

สืบเนื่องจากยังไม่มีการจัดอัตรากำลังของสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่ชัดเจน ในทางปฏิบัติจึงใช้การยืมตัวเจ้าหน้าที่จากกรมต่างๆ มาปฏิบัติงาน ซึ่งต่อไปอาจจะก่อให้เกิดปัญหาเรื่องการพิจารณาความดีความชอบ เพราะอธิบดีเจ้าของตำแหน่งอาจถือว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นไม่ได้ปฏิบัติงานให้กรมนั้นๆ และอธิบดีเจ้าของตำแหน่งไม่สนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ผู้มีความรู้ความสามารถสูงมาปฏิบัติงานในสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจ เนื่องจากประสงค์ให้ปฏิบัติงานในสำนักงานในกรมนั้นๆ มากกว่า กรณียินยอมให้เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถมาช่วยปฏิบัติงานในสำนักงานหัวหน้ากลุ่มภารกิจก็จะเป็นเพียงการให้มาช่วยปฏิบัติงานในบางช่วงเวลาเท่านั้น

กล่าวได้ว่า การโอนและโยกย้ายบุคลากรในระดับกระทรวงนั้นยังไม่คล่องตัวและไม่ยืดหยุ่นอยู่บางประการ เนื่องจากส่วนราชการระดับกรมยังยึดติดกับคำว่า คนของตนและหวงกันบุคลากรของตนไว้ ทำให้ในกรณีที่มีภารกิจซึ่งจำเป็นต้องใช้บุคลากรผู้มีความรู้ความสามารถ หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมาปฏิบัติงานจึงเกิดปัญหาดังที่กล่าวมา ฉะนั้น หากระบบการบริหารงานบุคคลในกระทรวงสามารถดำเนินการไปได้โดยยกเลิกกำแพงนิติบุคคลของกรมต่างๆ และให้อำนาจในการบริหารบุคคลของกระทรวงมีลักษณะเป็นเอกภาพ อยู่ภายใต้องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะย่อมก่อให้เกิดกลไกการบริหารงานบุคคลที่มีความคล่องตัว สามารถตอบสนองต่อการจัดบุคลากรเพื่อปฏิบัติการกิจเฉพาะด้านใดด้านหนึ่งตามนโยบายการบริหารงานของส่วนราชการ

(3) วัฒนธรรมในการทำงาน

กล่าวได้ว่าการปฏิบัติงานของส่วนราชการยังคงมีความเกรงใจแบบไทยๆ อยู่ ประกอบกับวัฒนธรรมการทำงานที่ยังไม่เปลี่ยนแปลง เช่นอธิบดีอาจเคยชินกับการไปพบ ปลัดกระทรวงและการเสนอเรื่องบางเรื่องอธิบดีเสนอถึงปลัดกระทรวงโดยตรง บางเรื่องก็เสนอ หัวหน้ากลุ่มภารกิจ ปลัดกระทรวงเองก็เกรงใจไม่กล้าบอกอธิบดีให้ไปเสนอต่อรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ หรือรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจไม่แจ้งยังปลัดกระทรวงเพื่อให้ อธิบดีมาหาหรือตนก่อน วัฒนธรรมและความเคยชินเช่นนี้สะท้อนให้เห็นถึงทัศนคติการทำงานในระบบเดิมที่ยึดติดอยู่กับกรอบอำนาจหน้าที่ของกรมโดยไม่ได้คำนึงถึงเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน เป็นหลักแม้การจัดกลุ่มภารกิจนั้นจะพิจารณางานเป็นหลักในการจัดแบ่งก็ตาม อธิบดีก็ยังคงหวงกันงานในขณะที่ยังรองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจก็ไม่มีอำนาจชี้ขาดหรือสั่งการในกรณีดังกล่าวแต่อย่างใด พร้อมกับที่ระบบมอบอำนาจยังคงยึดโยงอยู่ฐานความเป็นนิติบุคคลของกรม

(4) การใช้ทรัพยากรร่วม

เนื่องจากการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดถูกกำหนดกรอบไว้โดยกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณซึ่งยึดโยงอยู่กับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นสำคัญ ดังนั้นงบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมใดก็ถือว่าเป็นของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ไม่อาจนำมาใช้ร่วมกันเพื่อผลักดันงานบางเรื่องที่สอดคล้องและสามารถดำเนินการร่วมกันได้อย่างคล่องตัว การทำงานเชิงบูรณาการจึงไม่เกิดผลเพราะไม่อาจโอน ย้ายงบประมาณ หรือใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เนื่องจากมีกำแพงของความเป็นนิติบุคคลซึ่งยึดโยงอยู่กับความเป็นเจ้าของงบประมาณและทรัพยากรขวางกั้นอยู่

4.6 สรุป

แม้จะมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาระบบบริหารราชการที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากฐานความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังที่กล่าวมาในข้างต้น แต่ปัญหาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการก็ยังคงปรากฏอยู่ในระบบบริหารราชการของประเทศไทย ทั้งนี้ เพราะการดำเนินการที่ผ่านมาเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่เกิดขึ้น โดยยังไม่ได้หิบบกสาเหตุแห่งปัญหาสำคัญอันก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลมาพิจารณาอย่างจริงจังแต่ประการใด ในขณะเดียวกันก็ปรากฏแนวความคิดที่ว่า ปัญหาของระบบราชการสามารถแก้ไขได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน ซึ่งจะเป็นการเหมาะสมกว่าการไปรื้อฐานความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่อาจจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อระบบราชการตามมาภายหลัง

ด้วยเหตุนี้เพื่อชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และเปรียบเทียบให้เห็นว่าการคงสภาพความเป็นนิติบุคคลไว้โดยแก้ไขปัญหของระบบราชการด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ไม่น่าจะเป็นวิธีการแก้ปัญหารากฐานของระบบราชการที่เหมาะสม สืบเนื่องจากเหตุผลในประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่หนึ่ง : ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

แม้ว่าในทางวิชาการนิติศาสตร์ของไทยจะยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางมหาชน แต่ในทางปฏิบัติศาลไทยหรือนักกฎหมายก็ยังไม่อาจยอมรับโดยสนิทใจว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และเนื่องด้วยความเชื่อที่ว่าความเป็นนิติบุคคลก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมายเท่านั้น เมื่อไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดรับรองความเป็นผู้ทรงสิทธิของรัฐในทางกฎหมาย ก็เป็นที่แน่ชัดว่าในทางปฏิบัติยังไม่มีศาลใดที่จะก้าวล่วงไปวินิจฉัยเพื่อรับรองหรือแสดงให้เห็นถึงความมีตัวตนของรัฐในทางกฎหมาย ในขณะที่ในประเทศเยอรมัน หรือฝรั่งเศส อันเป็นประเทศต้นแบบของการก่อตั้งของระบบกฎหมายไทยต่างก็ได้รับการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้อย่างชัดเจน

หากตั้งหลักที่ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้อย่างชัดเจนเพื่อให้รัฐสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายได้โดยตรง อาทิ การเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน โดยที่ไม่ต้องให้กระทรวงการคลังซึ่งเป็นเพียงส่วนราชการหนึ่งถือแทนอีกต่อไป¹⁵ หรือเพื่อให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องรัฐได้โดยตรง เป็นต้น สิ่งที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ หากรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว ส่วนราชการต่างๆ ยังจำเป็นต้องมีสภาพความเป็นนิติบุคคลอยู่หรือไม่ ทั้งนี้ เมื่อศึกษาถึงการเกิดขึ้นของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะพบว่าเป็นเพียงอุบัติเหตุในทางกฎหมาย¹⁶ คือ ต้องการให้ส่วนราชการจัดการงานได้เองโดยอิสระโดยไม่ได้มีการศึกษากันอย่างจริงจังจึงว่าความเป็นนิติบุคคลมีผลต่อประสิทธิภาพของระบบราชการอย่างไร

หากรัฐมีฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายและส่วนราชการก็เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายก็จะก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของความเป็นนิติบุคคล คือ เมื่อต่างก็เป็นนิติบุคคลย่อมก่อให้เกิดปัญหาความทับซ้อนกันของสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายตามมาอย่างแน่นอน ทั้งที่ส่วนราชการเป็นเพียงองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการให้บริการของรัฐ และการกระทำใดๆ ของส่วนราชการจึงเป็นการทำแทนและในนามของรัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ส่วนราชการต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป เพราะเมื่อรัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ที่แท้จริงในทางกฎหมายมหาชนและได้รับการรับรองซึ่งสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจนแล้ว รัฐก็สามารถรับเอาซึ่งสิทธิหรือหน้าที่หรือความรับผิดชอบในการกระทำของส่วนราชการได้โดยตรง แต่หากไม่มีการยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งที่รัฐก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล

¹⁵ มาตรา 5 ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

¹⁶ โปรดดูเหตุผลของการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นครั้งแรกในหน้า 29

ปัญหาในทางกฎหมายก็จะตามมาว่าใครจะต้องผูกพันในนิติสัมพันธ์ใด ๆ ที่ส่วนราชการก่อตั้งขึ้นทั้งที่เป็นการก่อตั้งแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

ประเด็นที่สอง : เหตุผลและความจำเป็นในการดำรงอยู่ของสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่กล่าวมาแล้วว่าการเกิดขึ้นของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นเป็นเพียงอุบัติเหตุในทางกฎหมาย คือ เกิดขึ้นเพื่อเหตุผลและความจำเป็นบางประการซึ่งยังไม่จำเป็นถึงขนาดที่ต้องก่อตั้งฐานะความเป็นนิติบุคคลให้กับส่วนราชการ

หากจะมองถึงความเป็นอิสระของส่วนราชการในการบริหารราชการ ก็จะพบว่าความเป็นนิติบุคคลมิได้ทำให้ส่วนราชการมีความเป็นอิสระขึ้นมาแต่อย่างใด เพราะความคล่องตัวในการบริหารราชการไม่จำเป็นที่ต้องมีความเป็นนิติบุคคล แม้ว่าความเป็นนิติบุคคลจะก่อตั้งสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระให้กับส่วนราชการทำให้ส่วนราชการสามารถก่อนิติสัมพันธ์ หรือฟ้องร้องคดีได้เอง แต่ท้ายที่สุดภาระหรือข้อผูกพันใด ๆ ที่ส่วนราชการมีต่อบุคคลภายนอกก็ล้วนแล้วเป็นภาระหรือข้อผูกพันของรัฐทั้งสิ้น

ด้วยเหตุนี้การดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ได้สร้างประโยชน์ให้การบริหารราชการแต่อย่างใด แต่กลับสร้างความเป็นมีตัวตน ความเป็นเจ้าของ หรือเขตแดนอำนาจของส่วนราชการให้เป็นอิสระออกจากกันมากกว่าการดำรงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงเปรียบเสมือนอวัยวะที่ไม่จำเป็นต่อการทำงานของร่างกาย ทั้งหากปล่อยไว้ก็อาจกลายเป็นเนื้อร้ายในภายหลัง

ประเด็นที่สาม : แนวทางในการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาแล้วว่าการคงอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อการบริหารราชการ คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอแนะแนวทางในการปฏิรูประบบราชการ โดยการสลายสภาพความเป็นนิติบุคคลไปพร้อมๆ กับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สอดคล้องกับผู้ที่ทรงสิทธิของรัฐ และการดำเนินการเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และเมื่อพิจารณาถึงข้อโต้แย้งที่ว่าปัญหาประสิทธิภาพของระบบราชการสามารถทำได้โดยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องสลายสภาพความเป็นนิติบุคคล คณะผู้วิจัยเห็นว่าเมื่อการปฏิรูประบบราชการจำเป็นต้องมีการแก้ไขระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว และการมีอยู่ของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ต่อระบบราชการ ทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการ การปฏิรูประบบราชการด้วยการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ไปพร้อมๆ กับการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงไม่ได้

สร้างภาระขึ้นมามากขึ้นแต่อย่างไร ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาของระบบราชการที่รากฐาน เป็นการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการอย่างที่จะต้องเป็น

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น เมื่อความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นอุปสรรคของระบบราชการ และการคงไว้ซึ่งความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมิได้ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแต่อย่างไร ตลอดจนระบบกฎหมายของไทยที่ไม่ได้มีการรับรองให้รัฐเป็นนิติบุคคลอย่างชัดเจนแต่กลับรับรองให้ส่วนราชการต่าง ๆ เป็นนิติบุคคลยังเป็นระบบที่มีความล้าสมัยในทางกฎหมาย คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการด้วยการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไปพร้อมๆ กับการแก้กฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการบริหารราชการ

ส่วนที่ 2

แนวคิดและระบบนิติบุคคล
มหาชนในต่างประเทศ

บทที่ 1 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศฝรั่งเศส

ในต่างประเทศการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลมีทฤษฎีอยู่หลายทฤษฎี จึงมีความขัดแย้งกันและเป็นปัญหาที่นักนิติศาสตร์ก็เคยโต้เถียงกันมา โดยที่ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการนิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้น แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่านิติบุคคลมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่เป็นแต่เพียงสิ่งสมมติขึ้นเท่านั้น¹

ความจริงแล้วการที่จะถกเถียงกันว่าการนิติบุคคลเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นโดยกฎหมายหรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงนั้นไม่มีประโยชน์แต่ประการใด เพราะนิติบุคคลมิได้เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นหรือเป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริง นิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมิใช่เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวบุคคลธรรมดา การให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคอย่างหนึ่งของ

¹ โปรดดู ส่วนที่ 1 บทที่ 1 หัวข้อ 1.1 ระบบนิติบุคคลในประเทศไทย หน้า.13.

กฎหมายซึ่งคิดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มารวมกันนั้นสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้สะดวกโดยผ่านนิติบุคคลนั่นเอง

ในต่างประเทศการแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนนั้นไม่เหมือนกับประเทศไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่ง “รัฐ” ในต่างประเทศมักมีสถานะเป็นนิติบุคคลทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายใน โดยในบทนี้จะได้พิจารณาถึงระบบนิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และจะกล่าวถึงประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีระบบนิติบุคคลมหาชนที่ก้าวหน้าและสามารถนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทยได้ ในบทถัดไปตามลำดับ

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครองที่คล้ายคลึงกับประเทศไทย โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแบ่งออกเป็นสามส่วนคือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

ในส่วนกลางนั้นมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจในการบริหารประเทศบางส่วนควบคู่ไปกับนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร และมีรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารงานกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเพราะในประเทศฝรั่งเศส รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด และอำเภอ (arrondissement) ซึ่งจังหวัดนั้นไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1789 และวันที่ 8 มกราคม 1790 โดยถือหลักว่าการเดินทางจากจุดใดจุดก็ตามในแต่ละจังหวัดไปยังศาลากลางจังหวัดต้องสามารถไปกลับได้ภายในช่วงพระอาทิตย์ขึ้นและตกทั้งนี้โดยใช้ม้าเป็นพาหนะ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด (Préfet) ที่เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ในปัจจุบันฝรั่งเศสมีจังหวัดทั้งหมด 100 แห่ง จังหวัดหลายๆ จังหวัดรวมกันเรียกว่าภาคหรือมณฑล จังหวัดที่ใหญ่ที่สุดในภาคนั้นจะเป็นที่ตั้งของที่ว่าการภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดนั้นจะเป็นผู้ว่าราชการภาคไปในขณะเดียวกัน ภาคไม่มีสถานะเป็นภูมิภาคคงมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น บทบาทของผู้ว่าราชการภาคจึงเน้นหนักไปในทางกำกับดูแล (tutelle) ภาคที่เป็นท้องถิ่นเท่านั้น

ส่วนอำเภอจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1800 โดยในจังหวัดหนึ่งจะแบ่งออกเป็นอำเภอประมาณ 3 - 4 แห่งและมีนายอำเภอเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอยกเว้นอำเภอที่เป็นที่ตั้งของศาลากลาง

ส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ภาคหรือมณฑล (Région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ซึ่งบริหารงานโดยผ่านสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

1.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายมหาชนเป็นเวลานาน การแบ่งแยกนิติบุคคลมหาชนออกจากรัฐบาลเอกชนจึงเป็นไปอย่างมีระบบ นิติบุคคลมหาชนในประเทศนี้สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ รัฐและนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐซึ่งได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน²

1.1.1 รัฐ

เป็นที่ยอมรับในทางความเป็นจริงและในทางทฤษฎีว่า รัฐในประเทศฝรั่งเศสเป็นนิติบุคคล ความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นจะแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ เพราะในแง่หนึ่งรัฐก็คือสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม รัฐไม่เพียงเป็นนิติบุคคลเท่านั้น หากยังสามารถพิจารณาความหมายของรัฐในแง่ชนชั้นทางสังคม ทางระบบเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ได้ด้วย ในแง่กฎหมายปกครองจะมองรัฐในแง่ของนิติบุคคลเป็นสำคัญ มิได้มองที่องค์ประกอบในทางสังคมวิทยาของรัฐ การที่กล่าวว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากร ผู้แทน ฯลฯ³

การที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นนับเป็นความก้าวหน้าแห่งแนวความคิดในทางกฎหมายและมีประโยชน์มากเพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจะไม่มีตาย ทำให้ข้อผูกพันต่างๆ ของรัฐดำเนินต่อเนื่องแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารแห่งรัฐก็ตาม⁴ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก พัฒนาสูงหรือด้อยพัฒนา นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้ เช่น การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่างๆ ของตน การมีทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ซึ่งถือเป็นลูกจ้างของรัฐทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้นักกฎหมายฝรั่งเศสจะเห็นพ้องในประโยชน์แห่งความคิดที่ให้รัฐนั้นเป็นนิติบุคคลและเห็นว่าเป็นสิ่งจำเป็น แต่ก็มีความแตกต่างในเรื่องการตีความว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนั้นถือเป็นเรื่องของการสมมติขึ้น หรือเห็นว่าเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่ง

² ชาญชัย แสงศักดิ์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของต่างประเทศ, กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2541, หน้า 15.

³ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้า 16.

ปัญหานี้เป็นเรื่องสำคัญเพราะถ้าเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเรื่องสมมติขึ้นของนักกฎหมายแล้ว การตีความขอบเขตแห่งการเป็นนิติบุคคลของรัฐจะต้องเป็นไปอย่างแคบ เฉพาะเท่าที่จำเป็นตามที่สมมติขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการใช้เท่านั้น แต่ถ้าเห็นว่าเทคนิคทางกฎหมายที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เป็นกระบวนการของปรากฏการณ์ธรรมชาติ ความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐก็ย่อมสามารถได้รับการพัฒนาต่อไปอย่างสมบูรณ์และอาจถือเป็นหลักแห่งระเบียบและโครงสร้างภายในรัฐได้

ศาสตราจารย์ HAURIOU เห็นว่า การเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ซับซ้อนมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบของรัฐและความคิดขึ้นที่เป็นพื้นฐานขององค์กร แนวความคิดเรื่องการเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้กล่าวได้ว่าบางสิ่งบางอย่างในรัฐอยู่เหนือปัจเจกชนที่ประกอบกันเป็นรัฐทั้งในด้านความสำคัญและในด้านระยะเวลา สิ่งนั้นก็คือแนวความคิดแห่งการดำเนินการร่วม (l'idée d'entreprise) ซึ่งเป็นพื้นฐานของรัฐ กล่าวคือ ความคิดแห่งการป้องกันและการจัดองค์กรของกลุ่มคนในชาติ

ในขณะเดียวกันนักกฎหมายที่ยึดถือกฎหมายที่ใช้อยู่ปัจจุบันเป็นสำคัญที่มักเรียกกันว่า “นักกฎหมายสำนักกฎหมายบ้านเมือง” (positivist) จำนวนหนึ่งเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นเรื่องที่มนุษย์สร้างขึ้นมาเป็นเทคนิคทางกฎหมายที่ไม่ได้เป็นผลมาจากปรากฏการณ์ธรรมชาติ แต่สร้างขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการจัดระเบียบและการดำเนินการปกครองในสังคมเท่านั้น

โดยสรุปแล้วความเห็นต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นนั้นคงไม่สามารถยุติได้โดยง่าย แต่นักกฎหมายฝรั่งเศสก็มีจุดที่เห็นพ้องต้องกันว่า “รัฐ” เป็นนิติบุคคลอย่างแน่นอน

เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้วกระทรวง และกรม ในประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการกล่าวว่า ข้าพเจ้าฟ้องรัฐมนตรีกระทรวงนั้นกระทรวงนี้ หรือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดคนนั้นคนนี้ ฯลฯ จึงเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องเพราะบุคคลเหล่านั้นต่างเข้ามาในคดีในฐานะของตัวแทนของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องคดีต่างๆ ก็คือการฟ้องรัฐนั่นเอง

การที่กระทรวงและกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดผลดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการปรับเปลี่ยนกระทรวง และกรมต่างๆ เพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น หากต้องการจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่ไม่เคยมีการจัดตั้งมาก่อนก็สามารถโอนหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดกระทรวงนี้ได้ ในขณะเดียวกันหากมีความจำเป็นต้องยุบกระทรวงและกรมใดเพราะไม่มีความจำเป็นต้องคงกระทรวงและกรมนั้นไว้อีกต่อไปก็สามารถกระทำได้โดยกฎหมายระดับรัฐกฤษฎีกาเท่านั้น⁵

⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ่างแล้ว, หน้า 18.

ในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีกำหนดจำนวนและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ซึ่งก็หมายความว่าจำนวนกระทรวงและกรมจะไม่แน่นอนเพราะแปรผันตามจำนวนรัฐมนตรีนั่นเอง แต่เป็นอำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี ซึ่งจะกระทำโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดี (le décret présidentiel) ตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี⁶ ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อกระทรวงที่จะให้มีในขณะจัดตั้งรัฐบาล การตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลซึ่งจะมากหรือน้อยกระทรวงก็แล้วแต่เหตุผลทางเทคนิคและทางการเมืองตัวอย่าง เช่น ในสมัยรัฐบาลชุดที่ 2 ของนายกรัฐมนตรี Mauroy มีรัฐมนตรีทั้งสิ้น 43 คนแบ่งเป็น 5 รัฐมนตรีแห่งรัฐ (ministre d'Etat) 29 รัฐมนตรี (ministre) และ 9 รัฐมนตรีช่วยว่าการ (secrétaire d'Etat) การปรับปรุงคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 1982 ได้ลดจำนวนรัฐมนตรีเหลือเพียง 42 คน โดยรัฐมนตรี 2 ท่านที่พ้นตำแหน่งไปได้แก่ Mme Questiaux และ M.Dreyfus และแต่งตั้ง M. Bérégovoy เป็นรัฐมนตรีแทน อีกสองเดือนต่อมาคือเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 1982 จำนวนคณะรัฐมนตรีก็กลับมาเป็น 43 ดังเดิม โดยแต่งตั้ง M. Daniel Benoit เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการรับผิดชอบดูแลผู้สูงอายุ ภายหลังจากมีพระราชกฤษฎีกา (décret en Conseil des ministres) ตามความเห็นของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) อีกหลายฉบับ เพื่อบูรณาการอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง รวมทั้งจะได้กำหนดว่าจะให้กรม (directions) ใด กอง (service) ใดสังกัดรัฐมนตรีท่านใด การแบ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นจะมีปัจจัยหลายอย่างในการแบ่งแยก เช่น มีรัฐมนตรีที่มีประสบการณ์มากน้อยเพียงใด จำนวนรัฐมนตรีมีมากน้อยเพียงใด เป็นต้น⁷

1.1.2 นิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐ

ได้แก่ องค์การกระจายอำนาจทางพื้นที่ (Décentralisation territoriale) หรือที่มักเรียกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (les collectivités locales) และองค์การกระจายอำนาจทางบริการ (Décentralisation par service ou technique) หรือที่มักเรียกว่า “องค์กรมหาชน” (les établissements publics)

1.1.2.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (les collectivités locales) เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐโดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (la décentralisation) มีด้วยกัน 3

⁶ Jacques RIGAUD et Xavier DELCROS. **Les Institutions Administratives Françaises : Les Structures** (Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Dalloz, 1984), pp. 94 et 97.

⁷ ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้ว, หน้าเดียวกัน

ประเภท คือ ภาค (la région) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (le département) และเทศบาล (la commune) หน่วยงานที่จะมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ (1) ความเป็นอิสระ (l'autonomie) ซึ่งก็คือจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีพื้นที่รับผิดชอบเป็นของตนเอง มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง มีอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะและมีการคลังที่เป็นของตัวเอง (2) อยู่ภายใต้การกำกับดูแล (la tutelle) ของรัฐ

1.1.2.2 องค์การมหาชน⁸

คือ องค์การซึ่งรัฐกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง (Décentralisation par service ou technique) ซึ่งอยู่ในความดูแลของรัฐไปให้ดำเนินการแทน หน่วยงานที่จะมีสถานะเป็นองค์การมหาชนนั้นจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญ 3 ประการ คือ

- (1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- (2) เป็นนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน
- (3) ดำเนินกิจกรรมที่เรียกว่าบริการสาธารณะ (le service public)

องค์การมหาชนมีหลายประเภท ได้แก่ องค์การมหาชนทางปกครอง (l'établissement public administrative) องค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและการค้า (l'établissement public industriel et commercial) และองค์การมหาชนทางพื้นที่ (l'établissement public territorial)

1.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

1.2.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

ประเทศฝรั่งเศสมีรูปแบบการปกครองที่เน้นความสำคัญอยู่ที่การบริหารราชการส่วนกลางมาเป็นเวลานาน โดยถือว่าหน้าที่ในการปกครองที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชาติจะต้องดำเนินการโดย “รัฐ” แม้ในปี คศ.1982 จะเกิดการปฏิรูปการปกครองขึ้นก็ตามแต่การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางก็ยังคงความสำคัญ แม้ว่าความสำคัญนี้จะมีแนวโน้มลดลงเรื่อยๆ ภายใต้อิทธิพลและกระแสของการปกครองแบบกระจายอำนาจ (la décentralisation) และอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นขององค์กรต่างๆ ของสหภาพยุโรป

การบริหารราชการส่วนกลางของฝรั่งเศสมีลักษณะสำคัญ ดังนี้⁹

⁸ ดู สมคิด เลิศไพฑูรย์, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ”, วารสารนิติศาสตร์ ปี 19 ฉบับ 4 (ธันวาคม 2532), หน้า 59 - 78.

(1) การแบ่งแยกระหว่างองค์กร 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายด้านต่าง ๆ ในระดับสูงสุด และองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ องค์กรประเภทแรกนั้นมอบหมายให้รัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่ควบคุม คือ ปฏิบัติหน้าที่ทั้งด้านการปกครอง รวมถึงมีอำนาจหน้าที่อื่นในทางการเมืองในฐานะสมาชิกของรัฐบาลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยมีสถานภาพตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้นั้นมอบให้เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ (*un personnel exclusivement administratif*) นั่นก็คือ “ฝ่ายปกครอง” ในความหมายที่เข้าใจกันทั่วไป

(2) หลักการจัดองค์กรในระดับกระทรวงที่จัดให้ทุกหน่วยงานที่มีความต้องการที่คล้ายคลึงหรือเกี่ยวข้องกันให้อยู่รวมในกระทรวงเดียวกัน อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของหัวหน้าเพียงคนเดียว คือ รัฐมนตรี ยกเว้นสำหรับบางหน่วยงานที่ขึ้นตรงกับนายกรัฐมนตรี แม้แต่ องค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจต่าง ๆ เช่น องค์กรมหาชนในระดับชาติ ก็ขึ้นกับรัฐมนตรี ผู้บริหารกระทรวงแต่อยู่ภายใต้อำนาจควบคุมกำกับ แต่กระทรวงประกอบด้วยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการเตรียมการและปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐมนตรี (ราชการบริหารส่วนกลาง) และหน่วยงานที่ปฏิบัติการซึ่งกระจายอยู่ตามพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศ {องค์กรภายนอกซึ่งตามกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 เรียกว่า “หน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ” (*Service déconcentrés*)}

(3) ในบรรดาหน่วยงานระดับปฏิบัติส่วนใหญ่จะถูกจำกัดให้มีอำนาจหน้าที่ทางเทคนิคที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน (การศึกษา การบำรุงรักษาทางสาธารณะ เป็นต้น) อย่างไรก็ตาม มีภารกิจอื่นอีกมากนอกเหนือจากนี้ที่เป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จของกิจการดังกล่าวเช่นการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย (*la maintien de l'ordre*) และมักได้รับการเรียกชื่อโดยรวมว่าเป็น “การบริหารทั่วไป” ซึ่งอยู่ในระดับภูมิภาค ได้ถูกมอบหมายให้ข้าราชการประเภทพิเศษซึ่งเรียกว่า ผู้ว่าการ (*préfet*) ซึ่งเป็นตัวแทนจากส่วนกลางในภูมิภาคและตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 11 พฤษภาคม 1982 กำหนดให้เรียกว่า ผู้แทนของรัฐ (*commissaire de la République*) แต่ต่อมาก็กลับมาใช้ชื่อเดิมตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 1988 ผู้ว่าการดังกล่าวมีหน้าที่รับผิดชอบการอำนวยความสะดวกของทุกหน่วยงานจากส่วนกลางที่อยู่ในเขตพื้นที่ของตน

(4) จากข้อสังเกตต่าง ๆ ข้างต้นสามารถจำแนกองค์กรออกเป็นสองประเภท คือ 1. องค์กรกลางในการบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และองค์กรฝ่าย

⁹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ.หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส,รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง ,ตุลาคม 2545,หน้า 325 - 326.

ปกครองในส่วนกลางที่ขึ้นกับรัฐมนตรีดังกล่าวส่วนหนึ่ง และ 2. องค์การต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ในภูมิภาคซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากกระทรวงต่างๆ รวมถึงผู้ว่าการ

กฎหมายฉบับลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 เน้นย้ำถึงข้อแตกต่างนี้เป็นอย่างมาก กล่าวคือ สำหรับองค์การฝ่ายปกครองในส่วนกลางนั้น กฎหมายมอบเฉพาะ “ภารกิจระดับประเทศ หรือภารกิจที่ตามกฎหมายแล้วไม่อาจส่งตัวแทนไปบริหารในระดับภูมิภาคเท่านั้นได้” สำหรับภารกิจอื่นๆ มอบให้แก่องค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจ กฎหมายกำหนดว่ารัฐสภาของสภาแห่งรัฐจะเป็นผู้กำหนดหลักการใหม่ของการแบ่งสรรอำนาจ ซึ่งต่อมาได้มีการรัฐสภา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 (เลขที่ 92-604 ว่าด้วยหลักการแบ่งอำนาจ) ขึ้น และมาตรา 3 ของรัฐสภา ลงวันที่ 9 พฤษภาคม 1997 กำหนดหลักเกณฑ์อีกชั้นหนึ่งซึ่งครอบคลุมการแบ่งภารกิจระหว่างส่วนกลางและองค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจต่างๆ โดยให้มีเพียงภารกิจระดับประเทศเท่านั้นที่มอบหมายให้แก่ส่วนกลางและหน่วยงานที่มีอำนาจในระดับชาติ ส่วนภารกิจด้านอื่นๆ โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มอบหมายให้แก่องค์กรที่ได้รับการแบ่งอำนาจต่างๆ¹⁰

การบริหารราชการส่วนกลางประกอบด้วยองค์กรต่างๆ ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ องค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในทางปกครอง ได้แก่ ประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในทางปกครอง และรองลงมาคือหน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวกให้แก่ รัฐมนตรีและผู้ร่วมงานอื่น นอกจากองค์กรทั้งสองประเภทดังกล่าวแล้วยังมีองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการตัดสินใจ โดยมีหน้าที่ให้ความเห็นในบางโครงการที่เจ้าหน้าที่ของตนจัดเตรียมให้ หรือให้ความเห็นเกี่ยวกับปัญหาเฉพาะต่างๆ และนอกจากโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว ได้มีการก่อตั้งองค์กรต่างๆ ที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาด้วยเหตุผลด้านลักษณะของภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ซึ่งได้แก่ หน่วยงานทางปกครองอิสระและในท้ายที่สุดยังมีองค์กรกลางซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลฝ่ายปกครองทั้งหมดในลักษณะพิเศษ คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐ¹¹

เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้มุ่งศึกษาถึงสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด ฉะนั้น จึงจะกล่าวเฉพาะองค์กรที่มีอำนาจทั่วไปในทางปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรระดับสูงของการบริหารราชการส่วนกลางซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดและกำกับนโยบายด้านต่างๆ และหน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวกที่มีหน้าที่ในการเตรียมการปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งเป็นการจัดองค์กรในส่วนกลางของกระทรวงต่างๆ โดยมีกล่าวลงไปถึง องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา หน่วยงานทางปกครองอิสระและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแห่งสาธารณรัฐ

¹⁰ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 326.

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 327.

1.2.1.1 องค์กระดัดสูงของการบริหารราชการส่วนกลาง

ก. อำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ไม่ได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหอย่างชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการกำหนดนโยบายสูงสุดของฝ่ายบริหารที่แยกจากฝ่ายปกครอง มีบทบัญญัติหลายมาตราเน้นถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี ดังนี้ มาตรา 20 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าคณะรัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานทางปกครองและกองทัพ มาตรา 21 บัญญัติให้อำนาจเฉพาะตัวแก่นายกรัฐมนตรีในการรับผิดชอบ การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงมีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหาร ส่วนประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งข้าราชการทหารของรัฐ (มาตรา 13) ขณะที่นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจดังกล่าวเมื่อได้รับมอบอำนาจจากประธานาธิบดี

(รัฐกำหนดฉบับที่ 58 – 1136 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 1958) นอกจากนี้ประธานาธิบดีเป็นผู้ลงนามในกฎหมายระดับรัฐกำหนด (Ordinance) และรัฐกฤษฎีกาที่พิจารณาโดยคณะรัฐมนตรี (มาตรา 13) ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นบทบัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีในการตรากฎหมายลำดับรองได้ด้วย

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาและการบังคับใช้ในทางปฏิบัติอาจสรุปได้ว่า ในการกำหนดนโยบายสูงสุดของฝ่ายปกครองมีลักษณะอยู่ภายใต้อำนาจของสองขั้วอำนาจหรือน้อยก็เป็นการแบ่งแยกอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ การให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปในขณะที่ประธานาธิบดีมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง (เช่น การแต่งตั้งและการออกกฎหมายลำดับรอง) เฉพาะที่กระทบต่อนโยบายในระดับสูงตามมาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญ

กรณีดังกล่าวซึ่งเกิดขึ้นในช่วงการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของนายพล เดอ โกล (Général de Gaulle) และได้รับการยืนยันสนับสนุนจากผู้ดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีรุ่นต่อ ๆ มา ได้ถูกแก้ไขเพิ่มเติมบางส่วนภายหลังการเลือกตั้งเดือนมีนาคม 1966 ที่ปรากฏว่าเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มาจากต่างขั้วพรรคการเมือง (Cohabitation) ต่อมา มีการนำหลักการดังกล่าวมาใช้อีกครั้งพร้อมกับการ

เปลี่ยนแปลงของเสียงข้างมากในปี 1988¹² แต่การเลือกตั้งในปี 1993 ซึ่งทำให้ฝ่ายขวามีเสียงข้างมากในสภาได้ก่อให้เกิดปัญหาการบริหารประเทศร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีที่มาจากต่างขั้วพรรคการเมืองขึ้นอีกครั้งหนึ่ง จนกระทั่งการเลือกตั้งประธานาธิบดีในปี 1995 ทำให้ปัญหานี้สิ้นสุดลงและย้อนกลับใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเดิมระหว่างประธานาธิบดีกับนายกรัฐมนตรี แต่การบริหารประเทศร่วมกันของสองฝ่ายเกิดขึ้นอีกครั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาิติบัญญัติในปี 1997 โดยพรรคฝ่ายซ้ายเป็นฝ่ายรัฐบาลขณะที่ประธานาธิบดีมาจากฝ่ายขวา และในการใช้อำนาจต่าง ๆ ดังกล่าวประธานาธิบดีมีผู้ร่วมงานกลุ่มหนึ่งซึ่งประธานาธิบดีเลือกมาเองโดยให้มีบทบาทหน้าที่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดี

ข. หน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรี แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

ส่วนแรกได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (le secrétariat général du gouvernement) เป็นหน่วยงานรองรับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารประเทศในระดับนโยบายตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการประสานงานกับกระทรวงต่าง ๆ ในการเตรียมการออกกฎหมายลำดับรองในรูปของกฎกระทรวง กฎกฤษฎีกา อีกทั้งมีหน้าที่เตรียมการประชุมต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี (Conseil des ministres) และดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการออกกฎหมายของรัฐบาล

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ค่อนข้างจะมีความหลากหลายแต่มีลักษณะร่วมกัน คือ มีภารกิจที่เกินเลยไปกว่าอำนาจของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพียงกระทรวงเดียว ได้แก่ สำนักงานข้าราชการพลเรือน (Direction de la fonction publique) วิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ กรมรัฐกิจจานุเบกษา คณะกรรมการตรวจสอบการเข้าถึงข้อมูลของทางราชการ คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น แต่มีบางหน่วยงานเหล่านี้ที่อาจอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีช่วยหรือรัฐมนตรีประเภทหนึ่งที่เรียกว่า “Secrétaire d'Etat”

หน่วยงานดังกล่าวมีพัฒนาการที่น่าสนใจ กิจกรรมทางปกครองที่ไม่อยู่ในอำนาจของกระทรวงเดียวมีจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความพยายามในหลาย ๆ ด้านซึ่งทำให้เกิดเป็นแนวโน้มที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวกันอยู่ที่ระบบกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหน่วยงานที่ไม่อยู่ภายใต้ระบบดังกล่าว (เช่น คณะกรรมการการแผนงาน คณะทำงานระหว่างกระทรวงว่าด้วยกิจการทะเลซึ่งเป็นองค์กรทางปกครองอิสระ) หรือจะเป็นการเพิ่มเติมโครงสร้างในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานระหว่างกระทรวง¹³

¹² เรื่องการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างหัวหน้าฝ่ายบริหารทั้ง 2 คน (Sur le partage d'attributions entre les deux chefs de l'exécutif) โปรดดู F. de BAECQUE, Qui gouverne la France?, 1976.

¹³ DELION, คณะกรรมการระหว่างกระทรวง (Les comités interministériels), A.J.D.A., 1975, pp. 268.

1.2.1.2 การจัดองค์กรในส่วนกลางของกระทรวง

กฎหมายมิได้กำหนดจำนวนของกระทรวงต่างๆ ไว้ ดังนั้น รูปแบบของกระทรวงจึงมีความหลากหลายแตกต่างกันไป เช่น อาจมีหน่วยงานหลายหน่วยงานรวมเป็นหนึ่งกระทรวง หรืออาจขึ้นอยู่กับกระทรวงต่างๆ ได้ เช่น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแรงงานและหน่วยงานสาธารณสุขอาจรวมอยู่ในกระทรวงเดียว คือ กระทรวงกิจการสังคม (Ministère des Affaires Sociales) หรือไม่ก็แยกออกเป็นสองกระทรวงต่างหากจากกัน การจัดตั้ง ยุบ กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งและการโอนหน่วยงานต่างๆ จากกระทรวงหนึ่งไปยังกระทรวงหนึ่งต้องกระทำโดยรัฐกฤษฎีกา (รัฐบัญญัติลงวันที่ 24 พฤศจิกายน 1945) ในทางปฏิบัติความจำเป็นทางการเมืองมีบทบาทสำคัญในการกำหนดจำนวนกระทรวงโดยขึ้นอยู่กับบุคคลซึ่งหัวหน้ารัฐบาลเห็นว่ามีเหมาะสม นอกจากนี้ในหน่วยงานบางหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงอาจรวมกันอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐมนตรีในตำแหน่งซึ่งเป็นสมาชิกคณะรัฐมนตรี ทำยที่สุด รัฐมนตรีตำแหน่งนี้อาจเป็นหัวหน้าของหน่วยงานส่วนหนึ่งที่ไม่ขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเฉพาะ แนวทางปฏิบัติดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความไม่แน่นอนอย่างมากในด้านจำนวนและรูปแบบของกระทรวงต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ลักษณะที่ยังคงเหมือนเดิมก็คือมีแนวโน้มที่จะเพิ่มกระทรวงต่างๆ ขึ้นมา ในปี 1791 มีจำนวน 6 กระทรวง และระหว่างปี 1914 ถึงปี 1950 มีจำนวนไม่แน่นอนระหว่าง 12 กระทรวง ถึง 17 กระทรวง และเพิ่มขึ้นเป็น 20 กระทรวงในระยะต่อมา จนถึงคณะรัฐบาลปัจจุบันมีจำนวนมากกว่า 30 กระทรวง ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่น่าแปลกใจเมื่อพิจารณาจากวิวัฒนาการของอำนาจหน้าที่และการให้บริการของรัฐ กล่าวคือ ในเดือนมกราคม 1971 ได้มีการก่อตั้งกระทรวงอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในปี 1974 มีการก่อตั้งกระทรวงคุณภาพชีวิตประชากร ทบวงเกี่ยวกับสิทธิสตรี ทบวงกิจการสังคม และทบวงคุ้มครองผู้บริโภคในปี 1977 ต่อมาหลังปี 1981 มีการก่อตั้งกระทรวงกิจกรรมยามว่างและทบวงซึ่งรับผิดชอบเรื่องผู้สูงอายุ ครอบครัว คนต่างด้าว การป้องกันภัยทางธรรมชาติและเทคโนโลยี หลังจากนั้นใน ค.ศ. 1986 มีการจัดตั้งทบวงสิทธิมนุษยชน ทบวงเกี่ยวกับผู้ใช้ภาษาฝรั่งเศสและกระทรวงพัฒนาชุมชนเมือง หน่วยงานดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างที่ดีของพัฒนาการที่มีเหตุผลจากความห่วงใยที่แตกต่างกันในแต่ละรัฐบาลแม้ว่าจะมีความไม่แน่นอนอย่างมากเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานดังกล่าว

แม้ว่าแต่ละกระทรวงมีการจัดองค์กรของตนเองโดยเฉพาะซึ่งปรับปรุงให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในรายละเอียด แต่ก็ยังคงมีแนวทางสำคัญเป็นอย่างเดียวกันทุกที่ก็คือมีองค์กรหนึ่งซึ่งอำนาจในการตัดสินใจ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรี และมีองค์กรทำหน้าที่เตรียมงาน ซึ่งได้แก่ หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวง

ก. รัฐมนตรี

(1) สถานภาพ

สถานภาพของรัฐมนตรีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงเพียงว่า

ประการที่หนึ่ง การแต่งตั้งรัฐมนตรีมีลักษณะทางการเมืองซึ่งมีความสัมพันธ์กับลักษณะของภาระหน้าที่ที่ต้องการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายซึ่งกำหนดโดยรัฐบาลภายใต้การควบคุมของรัฐสภา (รัฐธรรมนูญ มาตรา 20)

ประการที่สอง ความเสมอภาคของบรรดารัฐมนตรี ปรากฏชัดเจนในทางทฤษฎีแม้ว่ามีความแตกต่างในเรื่องตำแหน่งอยู่บ้าง (รัฐมนตรีและรัฐมนตรีช่วย) แต่ในทางปฏิบัติความเสมอภาคดังกล่าวไม่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมนตรีด้านเศรษฐกิจและการคลังจะมีอำนาจเหนือกว่า ทั้งนี้โดยการจัดเตรียมงบประมาณและการควบคุมค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการบริหารของกระทรวงอื่น ๆ

ประการที่สาม การมีรัฐมนตรีในตำแหน่งหรืออาจเรียกว่า “ รัฐมนตรีว่าการ ” ซึ่งเป็นสมาชิกคณะรัฐบาลเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบการอำนวยความสะดวก (เป็นผู้บริหาร) ของทั้งหน่วยงานอิสระ (ในฐานะดังกล่าว รัฐมนตรีในตำแหน่งจะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองเช่นเดียวกับรัฐมนตรี) และหน่วยงานที่ขึ้นกับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่เป็นผู้แต่งตั้ง

(2) อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี

ในฐานะเป็นสมาชิกของคณะรัฐบาล รัฐมนตรีต่าง ๆ ร่วมกันบริหารประเทศในรูปขององค์กรกลุ่ม คือ คณะรัฐมนตรี ตามอำนาจหน้าที่รัฐธรรมนูญให้ไว้สำหรับรัฐบาลโดยรวมแต่ภารกิจที่สำคัญของรัฐมนตรีก็คือการกำหนดนโยบายของกระทรวงที่ตนดูแลรับผิดชอบ ในแง่นี้จึงมีฐานะเป็นหัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในส่วนหนึ่งติดกับตำแหน่งรัฐมนตรี อีกส่วนหนึ่งเกิดจากกฎหมาย มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะถูกกระทบโดยการแบ่งอำนาจตามกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 อย่างไรบ้างซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะคาดการณ์ได้ แต่การเปลี่ยนแปลงตามกฎหมายข้างต้นไม่น่าจะมีผลกระทบกระเทือนถึงอำนาจของรัฐมนตรีที่มีต่อหน่วยงานในสังกัดทั้งหมดรวมทั้งหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ เพราะมีฉะนั้นแล้วจะมีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านี้

(2.1) รัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกคนที่สังกัดกระทรวง

แม้ว่าโดยหลักแล้วรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการแต่โดยส่วนใหญ่ รัฐมนตรีมักจะได้รับมอบหมายให้เป็นผู้ทำหน้าที่ดังกล่าว นอกจากนี้ แม้ว่าในกรณีที่ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีส่งมอบอำนาจการแต่งตั้งไว้ แต่เงื่อนไขทางปฏิบัติเกี่ยวกับการลงนามรับรองก็ยังทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในเรื่องนี้อยู่และอย่างมีประสิทธิภาพ

รัฐมนตรีกำหนดหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยการแต่งตั้งหรือโยกย้ายตามความจำเป็นของหน่วยงานและระดับตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาและโดยการเลื่อนชั้น ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้และโดยเฉพาะเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยระเบียบข้าราชการพลเรือน

รัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจเดียวกันกับที่กล่าวแล้วข้างต้น

นอกจากนี้รัฐมนตรีมีอำนาจในการให้คำแนะนำและการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กล่าวคือ รัฐมนตรีสามารถสั่งผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นรูปของการสั่งการที่มีลักษณะบังคับหรือไม่ก็ตาม เพื่อให้(ผู้ใต้บังคับบัญชา)มีคำสั่งรวมทั้งควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว อำนาจในการให้คำแนะนำจะแสดงให้เห็นโดยการออกหนังสือเวียนของกระทรวงหรือคำแนะนำของกระทรวงซึ่งมีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติราชการ

(2.2) รัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจหรือมีคำสั่งที่จำเป็นต่อการดำเนินการของหน่วยงาน

โดยหลักแล้วรัฐมนตรีไม่มีอำนาจในการออกกฎข้อบังคับและไม่มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติในเรื่องการลงนามรับรองรัฐฎีกาก็ทำให้รัฐมนตรีมีอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงของตนได้ นอกจากนี้มีกฎหมายหลายฉบับที่มอบอำนาจหน้าที่ให้แก่รัฐมนตรีบางตำแหน่งในการออกกฎหมายลำดับรองสำหรับกรณีเฉพาะเรื่องบางกรณีได้ ยิ่งไปกว่านั้นแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้แต่ในฐานะที่เป็นหัวหน้าหน่วยงาน รัฐมนตรีบางกระทรวงมีอำนาจในการออกกฎซึ่งใช้บังคับกับผู้ให้บริการเพื่อให้การดำเนินการในหน่วยงานของตนเป็นไปได้อย่างดี (คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1936) นอกเหนือไปจากอำนาจตามกฎหมายซึ่งมีค่อนข้างมากอยู่แล้วรัฐมนตรียังได้ใช้รูปแบบของหนังสือเวียนในการที่จะออกกฎหมายเกณฑ์เพื่อใช้บังคับกับประชาชนทั่วไป หรือในการกำหนดแนวทางต่างๆ โดยการตัดสินใจในระดับรัฐมนตรี

อำนาจในการมีคำสั่งเฉพาะในเรื่องนี้รัฐมนตรีมีอำนาจที่มีขอบเขตกว้างและแตกต่างกันไป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการของการแบ่งอำนาจซึ่งได้มีการมอบอำนาจการสั่งการให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการคลัง รัฐมนตรีมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบการจัดการงบประมาณรายจ่ายของกระทรวงกล่าวคือ รัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการนิติกรรมซึ่งมีผลเป็นการก่อให้เกิดการผูกพันรายจ่าย เป็นผู้สั่งจ่ายเงินโดยเป็นคนลงนามในคำสั่งที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับการชำระเงินจากคลัง

(2.3) รัฐมนตรีเป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลสำหรับในทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินของหน่วยงานในสังกัด การทำสัญญา หรือเป็นตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล

(2.4) รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับองค์การมหาชน ในความดูแลทั้งนี้ตามกฎหมายบัญญัติ

(3) รูปแบบของการสั่งการของรัฐมนตรี

โดยทั่วไปแล้วคำสั่งของรัฐมนตรีกระทำในรูปแบบของกฎกระทรวงซึ่งจะต้องมีการระบุบทอาศัยอำนาจซึ่งได้แก่ กฎหมายที่ให้อำนาจในการออกคำสั่ง และตัวคำสั่งที่จะมีการแบ่งเป็นข้อ ตามกฎหมายลงวันที่ 11 กรกฎาคม 1976 หากปรากฏว่าคำสั่งนั้นเป็นผลร้าย (แก่ผู้รับคำสั่ง) จะต้องระบุเหตุผลประกอบด้วย กฎกระทรวงอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะรายหรือกฎเกณฑ์ทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับเนื้อหาสาระ

คำสั่งจะต้องมีลายมือชื่อของรัฐมนตรีเพราะตามหลักแล้วรัฐมนตรีไม่อาจมอบอำนาจในการออกคำสั่งให้แก่ผู้อื่น เว้นแต่กฎหมายหรือกฎจะอนุญาตไว้

อาจมีการพิมพ์คำสั่งลงในรัฐกิจจานุเบกษา หรือลงในประกาศกระทรวง หรืออาจแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคำสั่งเฉพาะรายหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นกฎ

กรณีเป็นคำสั่งที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีหลายคนร่วมกัน ต้องให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทุกคนลงนาม ดังนั้น คำสั่งดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎระหว่างกระทรวง

ข. หน่วยงานส่วนกลางของกระทรวง

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงต่างๆ ประกอบด้วยหน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการจัดเตรียมการสั่งการทั้งหมดของรัฐมนตรี

(1) คณะผู้ประสานงาน

คือ กลุ่มผู้ร่วมงานของรัฐมนตรีเป็นการส่วนตัวซึ่งรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกด้วยตนเองอย่างอิสระและเพราะความไว้วางใจ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะบุคคลนี้จึงสิ้นสุดลงเมื่อรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ในทางปฏิบัตินั้นสมาชิกคนสำคัญของคณะผู้ประสานงานรัฐมนตรีจะคัดเลือกจากบรรดาบุคลากรของหน่วยงานหลักของรัฐ ได้แก่ สภาแห่งรัฐ ผู้ตรวจสอบการคลัง และศาลบัญชี คณะผู้ประสานงานนี้มีองค์กร ระบบบังคับบัญชาที่มีลักษณะพิเศษ (ผู้อำนวยการคณะหัวหน้าคณะ ผู้ช่วย ผู้ดูแลรับผิดชอบงาน) การจัดองค์กรประกอบของคณะซึ่งขึ้นอยู่กับการพิจารณาของรัฐมนตรีมาเป็นระยะเวลานานและบางครั้งก็ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวที่ไม่เหมาะสม นั้นถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะผู้ประสานงานซึ่งยังคงมีความสำคัญอยู่เสมอขึ้นขึ้นอยู่กับแนวความคิดของรัฐมนตรีแต่ละคน โดยส่วนหนึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปกครอง (บริหาร) และ

รัฐมนตรีมักให้ความไว้วางใจแก่คณะผู้ประสานงานของตนมากกว่าสำนักงานปลัดกระทรวงเพื่อการศึกษาปัญหาที่สำคัญหรือซับซ้อนมาก

(2) หน่วยงานกลางของกระทรวง

ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงซึ่งเป็นบรรดาหน่วยงานถาวรต่าง ๆ มีหน้าที่ในการจัดเตรียมการออกคำสั่งต่าง ๆ หน่วยงานเหล่านี้แตกต่างจาก “คณะผู้ประสานงาน” เพราะมีข้าราชการประจำปฏิบัติงานแม้ว่าจะไม่มีอำนาจใดๆ เป็นของตน (มีบทบาทแค่การเตรียมการ เพราะรัฐมนตรีเป็นผู้ออกคำสั่งเพียงผู้เดียว) แต่โดยแท้จริงแล้วหน่วยงานดังกล่าวก็มีอำนาจที่สำคัญไม่น้อย ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นอำนาจที่เกี่ยวกับความมีสถานะที่ถาวรของหน่วยงานเพราะขณะที่รัฐมนตรีพ้นตำแหน่งไปสำนักงานปลัดกระทรวงยังคงมี นอกจากนี้ ในด้านลักษณะเฉพาะทางเทคนิคสำนักงานปลัดกระทรวงเป็นผู้ที่แจ้งเรื่องให้รัฐมนตรีซึ่งมีมากเกินไปที่รัฐมนตรีจะจัดการได้ตามลำพังในแต่ละเรื่องนั้นจำเป็นต้องฟังความเห็นที่ผู้ร่วมงานเสนอ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงอธิบายให้เห็นการดำเนินการอย่างสืบเนื่องของการปกครองฝรั่งเศส เพราะแม้ว่าเกิดความไม่มั่นคงทางการเมือง แต่สำนักงานปลัดกระทรวงยังคงดำเนินแนวทางดั้งเดิมเป็นส่วนใหญ่โดยผ่านการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของยุคสมัยต่างๆ

การจัดองค์กรของแต่ละกระทรวงกำหนดโดยรัฐกฤษฎีกาซึ่งแต่ละกระทรวงจะมีระบบที่แตกต่างกันออกไป อย่างไรก็ดี ทุกกระทรวงจะมีหน่วยงานย่อยที่สำคัญ คือ กรมซึ่งเป็นที่รวมของสำนักงานและกองต่างๆ เข้าด้วยกัน

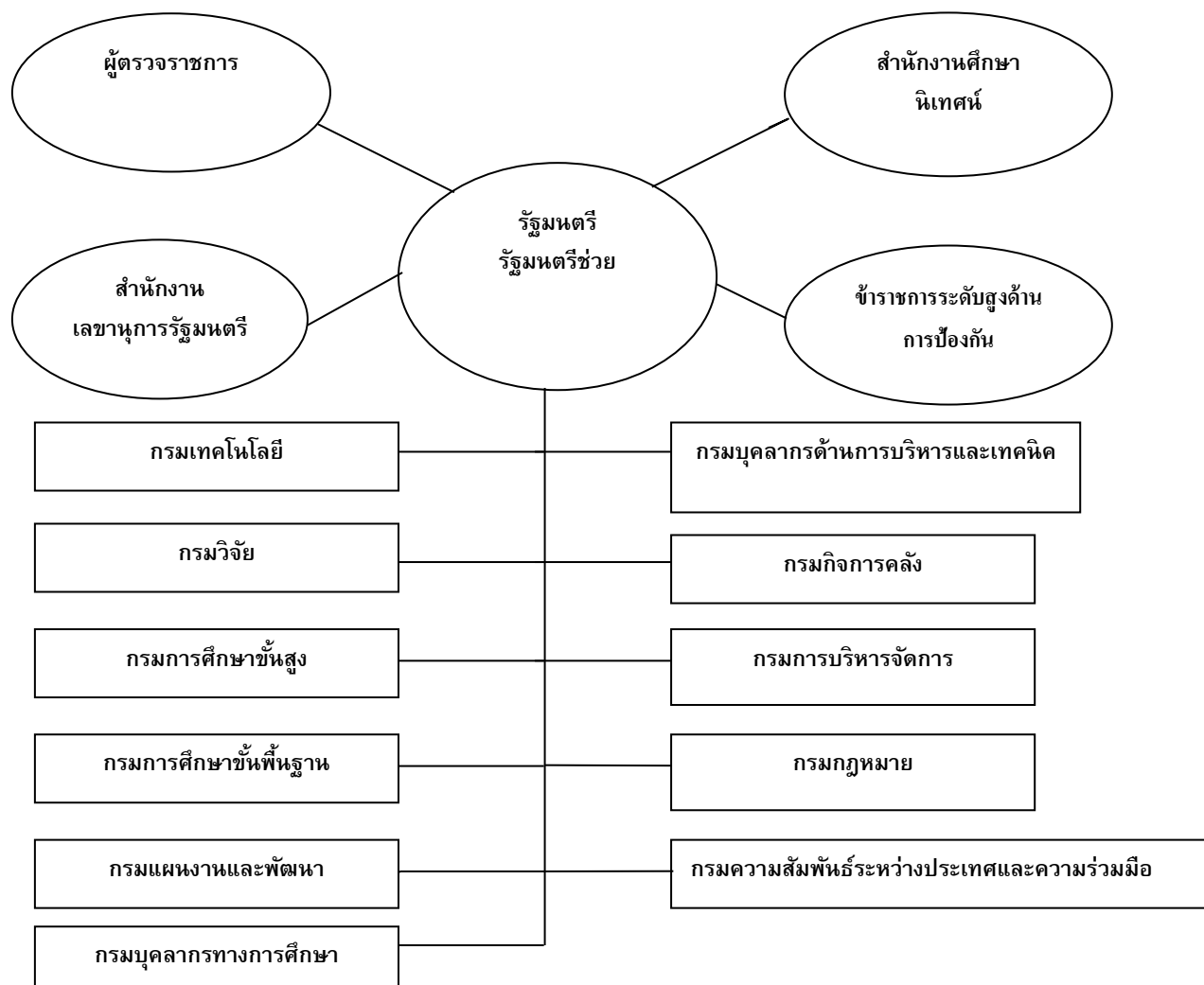
การจัดบุคลากรเป็นไปตามลำดับการบังคับบัญชา กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดของกรม คือ อธิบดีหรือผู้อำนวยการ ซึ่งเป็นข้าราชการระดับสูงและได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาที่ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี บุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่มีบทบาทระดับประเทศที่ส่วนใหญ่มักถูกละเลยแต่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก รองลงมาคือข้าราชการต่างๆ ซึ่งอาจเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงที่คัดเลือกจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ ส่วนการปฏิบัติงานที่มีความสำคัญรองลงมาอาจเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ระดับผู้ประสานงานราชการบริหารส่วนกลางที่ผ่านการคัดเลือกจากการสอบแข่งขันต่างหาก

(3) องค์กรตรวจสอบและควบคุม

ได้แก่ กลุ่มข้าราชการซึ่งทำหน้าที่เพื่อประโยชน์ของรัฐมนตรีในการควบคุมตรวจสอบหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจจากกระทรวง ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและควบคุมทางด้านเทคนิค (เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการศึกษาในระดับมัธยม) หรือด้านการคลัง (เช่น ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพบก ผู้ตรวจสอบทั่วไปแห่งกองทัพเรือ และผู้ตรวจสอบการคลัง) ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญแก่ผู้ตรวจสอบการคลังซึ่งมีบทบาทมากที่สุดในการบริหารราชการ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงระบบบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวงในประเทศฝรั่งเศส ในที่นี้จึงใคร่ขอยกตัวอย่างโครงสร้างของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งเป็นกระทรวงที่มีความสำคัญกระทรวงหนึ่ง ดังนี้

แผนภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงการศึกษาแห่งชาติของประเทศฝรั่งเศส



1.2.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค¹⁴

หน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจของกระทรวงต่างๆ (LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DES MINISTÈRES) ได้แก่ เจ้าหน้าที่ทั้งหลายของรัฐที่แบ่งไปอยู่ตามเขตพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศโดยอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรี มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบภารกิจต่างๆ ที่มอบหมายไปยังหน่วยงานของตน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะรวมกันอยู่เป็นองค์กรซึ่งแต่ละแห่งจะมีกฎเกณฑ์การคัดเลือกและการบังคับบัญชาตามรูปแบบทั่วไปของระบบบริหารราชการพลเรือน

แต่ละหน่วยงานมีการจัดองค์กรตามหลักการใช้อำนาจบังคับบัญชาระหว่างรัฐมนตรี หัวหน้าหน่วยงาน และข้าราชการที่มีหน้าที่บริหารงานส่วนท้องถิ่น มีหน่วยงานในระดับต่างๆ (ระดับภาคและจังหวัด) ทำหน้าที่ทั้งการควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และเป็นตัวกลางระหว่างหน่วยงานดังกล่าวกับบริหารงานส่วนกลาง ไม่ว่าในฐานะผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่าหรือในฐานะผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา การแบ่งอำนาจจึงเป็นระบบที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อองค์กรที่เป็นตัวกลางดังกล่าว การจัดโครงสร้างแบบแนวตั้งนี้เป็นลักษณะของทั้งระบบการรวมศูนย์อำนาจและระบบการแบ่งอำนาจ ส่วนในระดับจังหวัดและระดับภาคนั้นการจัดโครงสร้างความสัมพันธ์ตามแนวนอนระหว่างหน่วยงานต่างๆ ของรัฐกระทำโดยผ่านทางกลไกของผู้ว่าราชการ ซึ่งการปฏิรูปที่ผ่านมาเน้นการจัดโครงสร้างแบบนี้เป็นอย่างมาก

1.2.2.1 ที่มาและวิวัฒนาการ

การมีผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนจากส่วนกลางในจังหวัดเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินการบริหารงานของส่วนกลางในท้องถิ่น กฎหมายฉบับลงวันที่ 28 เดือนที่ 5 ของปฏิทินแห่งสาธารณรัฐปีที่ 8 (d'an VIII) ซึ่งฟื้นฟูธรรมเนียมในการมีผู้แทนจากกษัตริย์ไปปกครองเมืองในสมัยโบราณ (Ancien régime) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการในฐานะตัวแทนจากรัฐบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของส่วนราชการต่างๆ ในจังหวัด ผู้ว่าราชการมีองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษา 2 องค์กรเป็นผู้ช่วย คือ สภาจังหวัด (Conseil général) ซึ่งตั้งขึ้นเพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนและสภาที่ปรึกษาจังหวัด (Conseil de préfecture) ซึ่งมีบทบาทในการเป็นที่ปรึกษาด้านกฎหมายและมีอำนาจหน้าที่ทางศาลด้วย จักรพรรดินโปเลียนให้ความสำคัญกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการดังกล่าวมากจึงเลือกผู้ว่าราชการชุดแรกๆ ด้วยตนเอง

นับแต่ปีที่ 8 (An VIII) เป็นต้นมาองค์กรนี้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเรื่องหลักการอีกเลย อย่างไรก็ตาม สภาที่ปรึกษาจังหวัดซึ่งเปลี่ยนเป็นศาลปกครองชั้นต้นตั้งแต่ปี 1953 มีบทบาทในการให้คำปรึกษาลดน้อยลงโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัด (département) ซึ่งแต่เดิมเป็นหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจ (ราชการส่วนภูมิภาค) นั้น ได้มีสถานะเพิ่มเติมขึ้นจาก

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 342 - 353.

เดิมโดยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ส่วนสภาจังหวัดซึ่งก็มาจากการเลือกตั้งไม่ใช่การแต่งตั้งอย่างที่เคยเป็นมานั้น ก็กลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาลงมติเกี่ยวกับการบริหารจังหวัด ผู้ว่าราชการซึ่งยังคงมีบทบาทเดิมและมีอำนาจเหนือเหมือนเก่าในการเป็นผู้แทนจากส่วนกลางในจังหวัดกลายเป็นองค์กรฝ่ายบริหารของนิติบุคคลในระดับจังหวัดอันเป็นสถานะตามที่กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 กำหนดให้สถาบันผู้ว่าการได้รับการรับรองตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มาตรา 72 วรรค 3 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญปี 1958 บัญญัติว่า “ในแต่ละจังหวัดให้มีตัวแทนจากรัฐบาลในการดูแลรับผิดชอบผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมทางปกครอง และการปฏิบัติตามกฎหมาย”

การรวมจังหวัดต่างๆ ให้อยู่ในภาคและการแต่งตั้งผู้ว่าราชการภาคที่มาจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นเมืองหลัก (chef-lieu) ของภาคไม่ได้ทำให้สถานะเดิมของผู้ว่าราชการจังหวัดเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ผู้ว่าราชการแต่ละคนยังคงมีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในจังหวัดของตน

1.2.2.2 สถานภาพของผู้ว่าราชการจังหวัด¹⁵

(1) ปัญหาที่เกิดขึ้น

สถานภาพที่ซ้อนกันอยู่ระหว่างสถานภาพทางการเมืองและสถานภาพทางปกครองของผู้ว่าราชการโดยเป็นทั้ง “ผู้แทนรัฐบาล” และผู้ดูแลรับผิดชอบงานฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตกว้างออกไปนั้นทำให้ต้องตัดสินใจเลือกเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง กล่าวคือ รัฐบาลอาจต้องการรักษาอำนาจดุลพินิจทั้งหมด ซึ่งในกรณีนี้ผู้ว่าราชการจะไม่มีหลักประกันในการดำรงตำแหน่ง ในทางตรงข้ามหากเราต้องการให้มีผู้เชี่ยวชาญพิเศษในการบริหารงานอยู่ในบรรดาตัวแทนของรัฐ ก็จะทำให้มีผลเกี่ยวพันกับการจัดรูปแบบและการมีประกันความมั่นคงในการดำรงตำแหน่งดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขึ้นอยู่กับว่าเราต้องการให้ความสำคัญในทางการเมืองหรือทางปกครองมากกว่ากัน ดังนั้นจึงมีแนวโน้มว่าผู้ว่าราชการจะต้องมีสถานภาพสองประเภทที่ขัดแย้งกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้นสถานภาพทั้งสองด้านนี้ยังคงมีอยู่และขณะเดียวกันก็ถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น ในที่สุดจึงต้องมีการประนีประนอม กล่าวคือ องค์กรผู้ว่าราชการยังสามารถยึดถือเป็นอาชีพได้ ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นส่วนที่สร้างความมั่นคง แต่หลักประกันการดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะลดน้อยลงเพื่อเปิดโอกาสให้รัฐบาลมีอิสระในการปกครองผู้แทนโดยตรง ลักษณะการประนีประนอมดังกล่าวกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญกา ฉบับลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 (สถานภาพของนายอำเภอ (sous-préfet)) และฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญกา ฉบับวันที่ 6 มีนาคม 1994 (สถานภาพของผู้ว่าราชการ)

¹⁵ VENTOUR, *Le statut du corps préfectoral*, Rev. adm., 1950, p. 184; DRAGO, *Statut et fonctions des sous-préfets*, A.J. 1964, pp. 280.

(2) สถาบันผู้ว่าราชการจังหวัด (Le corps préfectoral)

ผู้ว่าราชการเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งรองลงมาคือนายอำเภอ (sous-préfet) โดยนายอำเภอแบ่งออกเป็น 3 ประเภทและมีด้วยกันหลายระดับ นายอำเภอได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐโดยคัดเลือกมาจากข้าราชการพลเรือนของกระทรวงมหาดไทยหรือข้าราชการอื่นๆ ซึ่งจบการศึกษาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ (E.N.A.) นอกจากนี้ ตำแหน่งที่มีจำกัดนั้นอาจจัดให้แก่ข้าราชการของสำนักงานจังหวัด (les bureaux de préfecture) หรือข้าราชการประเภทอื่นๆ แต่อย่างไรก็ดีแหล่งคัดเลือกที่สำคัญก็ยังคงมาจากวิทยาลัยการปกครองแห่งชาติ

ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการแต่งตั้งตามรัฐกฤษฎีกาของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐซึ่งเห็นชอบโดยคณะรัฐมนตรี (รัฐธรรมนูญ มาตรา 13) แต่รัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 จำกัดกรอบตามกฎหมายเดิมที่เปิดโอกาสให้พลเมืองทุกคนมีคุณสมบัติเหมาะสมกับการปฏิบัติงานอาจได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ว่าราชการ โดยกำหนดว่าต่อไปนี้ 4 ใน 5 ของตำแหน่งในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคสงวนไว้ให้กับนายอำเภอหรือข้าราชการพลเรือนในตำแหน่งนักปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงสุดที่เรียกว่า hors classe แต่ในข้อจำกัดดังกล่าวตำแหน่งผู้ว่าราชการอาจมอบหมายให้แก่บุคคลต่างๆ ที่ไม่ได้อยู่ในสถาบันผู้ว่าราชการจังหวัดได้ซึ่งการแต่งตั้งทำให้ผู้นั้นเข้าสู่ตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนภูมิภาค

(3) การดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการ (La carrière préfectorale)

การเลื่อนขั้นของผู้ว่าราชการเป็นไปตามรัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 29 กรกฎาคม 1964 การดำรงตำแหน่งมีประเภทเดียวที่แบ่งออกเป็นขั้นเงินเดือนหลายระดับและอีกประเภทหนึ่งที่เรียกว่า hors classe ส่วนการพิจารณาการเลื่อนขั้นเป็นไปตามดุลพินิจและระบบอาวุโส สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งในระดับอาวุโสสูงสุดที่เรียกว่า hors classe นั้น โดยหลักทั่วไปแล้วผูกพันอยู่กับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดที่สำคัญที่กำหนดไว้ในบัญชีทำรัฐกฤษฎีกา

ข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีอยู่อย่างเข้มงวด กล่าวคือ ผู้ว่าราชการซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาโดยตรงของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงอื่นๆ แต่ละคนเพื่อดำเนินการตามความจำเป็นของหน่วยงานนั้นๆ ด้วย แต่ในฐานะข้าราชการการเมืองผู้ว่าราชการต้องจงรักภักดีต่อรัฐบาลเพราะรัฐบาลเป็นผู้เดียวที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจขั้นสุดท้าย

การปฏิบัติหน้าที่ผู้ว่าการอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลผู้ว่าราชการอาจถูกย้ายโดยไม่ต้องมีการร้องขอ นอกจากนี้ผู้ว่าราชการอาจถูกสั่งให้มาประจำสำนักงานชั่วคราว (mis en disponibilité) ในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง แต่ต้องไม่เกิน 5 ปี ซึ่งเป็นการไม่ได้ครองตำแหน่งและทำ

ให้ถูกลดเงินเดือนแต่มาตรการนี้ไม่มีลักษณะเป็นการลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ ยังมีตำแหน่งที่เรียกว่า hors cadre ซึ่งเป็นกรณีที่ได้รับมอบหมายไปปฏิบัติงานอื่นนอกจากการดำรงตำแหน่งในจังหวัด

มาตรการลงโทษทางวินัยโดยแท้จริงซึ่งอัตราโทษในขั้นสูงสุด คือ การให้ออกจากตำแหน่งนั้นจะมีหลักประกันเพียงอย่างเดียว คือ การแจ้งสำนวนให้ทราบซึ่งเป็นหลักประกันขั้นต่ำสำหรับข้าราชการทุกคน

ในท้ายที่สุดผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการนี้ไม่มีหลักประกันเกี่ยวกับการรวมกลุ่มดังเช่นข้าราชการประเภทอื่น ข้าราชการประเภทนี้ไม่มีสิทธิรวมกันเป็นสหภาพหากมีแต่สิทธิในการจัดตั้งสมาคมเท่านั้น

สิ่งที่ตอบแทนสำหรับข้อบังคับที่เข้มงวดต่างๆ เหล่านี้ก็คือผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้ว่าราชการจะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับตำแหน่งอันทรงเกียรติ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย การบริการ ที่จอดรถเฉพาะ เป็นต้น

ในทางปฏิบัตินั้นนอกเหนือจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงอย่างเช่นในปี 1940 หรือปี 1944 ซึ่งก็ส่งผลกระทบต่อข้าราชการพลเรือนอื่นๆ ด้วยนั้น ปัจจุบันการดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการเป็นการประกันความมั่นคงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาบทบาททางการเมืองที่เปรียบเทียบกับบทบาททางการเมืองของผู้ว่าราชการ

(4) อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการ

(4.1) ภาพรวมโดยทั่วไป¹⁶

แม้ผู้ว่าราชการจะสูญเสียสถานะการเป็นหน่วยงานด้านบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) แต่รัฐกฤษฎีกาฉบับวันที่ 10 พฤษภาคม 1982 ก็ให้ผู้ว่าราชการมีหน้าที่ในฐานะเป็น “ผู้ถืออำนาจจากส่วนกลางในจังหวัด” รัฐธรรมนูญปี 1958 วางโครงสร้างบทบาทของผู้ว่าราชการไว้ในมาตรา 72 คือ เป็นผู้แทนรัฐบาล มีหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ของชาติ การควบคุมทางปกครอง และการปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งเป็นรูปแบบโดยทั่วไป รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ 64-250 ลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 และ 10 พฤษภาคม 1982 เน้นย้ำหน้าที่ที่สำคัญ ได้แก่ การอำนวยการทั่วไปของกิจกรรมของข้าราชการต่างๆ จากส่วนกลางที่อยู่ในจังหวัด นอกเหนือจากหลักการนี้ยังมีบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับซึ่งให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการในเรื่องต่างๆ ตามกฎหมายนั้นๆ และบทบัญญัติดังกล่าวมีจำนวนเพิ่มขึ้น

¹⁶ BONNAUD-DELAMARE, *Les attributions juridiques des préfets et sous-préfets*, 1951; OMBARD, *Le rôle financier du préfet*, th., Paris, 1937; AMET, *L'évolution des attributions des préfets de 1800 à nos jours*, th., Paris 1954.

เรื่อย ๆ อันเกิดจากนโยบายการแบ่งอำนาจที่ถือปฏิบัติกันอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี 1953 และยังได้พัฒนามา นับแต่ปี 1968 (ดูรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 1970 ว่าด้วยการแบ่งอำนาจในส่วนที่เกี่ยวกับการออกคำสั่งในเรื่องการลงทุนของรัฐ (investissements de l'Etat)) การจัดแบ่งอำนาจต่าง ๆ อีกครั้งระหว่างส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ลดอำนาจเหล่านี้ไปแต่ในทางตรงกันข้าม อำนาจต่าง ๆ เหล่านี้กลับเพิ่มขึ้นตามรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 ว่าด้วยเรื่อง “หลักการแบ่งอำนาจ” ซึ่งจะกำหนดบทบาทที่มอบให้แก่จังหวัดในฐานะที่เป็นราชการบริหารที่ได้รับการแบ่งอำนาจ

(4.2) ผู้ว่าราชการในฐานะตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลางในจังหวัด

ในเบื้องต้นสถานภาพของผู้ว่าราชการดังกล่าวเกี่ยวกับบทบาทของการเป็นตัวแทนและลำดับศักดิ์ในทางพิธีการ กล่าวคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่แถวหน้าเหนือองค์กรอื่นใดในจังหวัด ในทางเทคนิคนั้นผู้ว่าราชการถือเป็นผู้แทนของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นผู้ทำสัญญาที่ผูกพันรัฐ เป็นผู้บริหารงานทรัพย์สินที่เป็นของรัฐ เป็นตัวแทนในการฟ้องคดีต่อศาลที่ตนอยู่ในเขตอำนาจ เป็นผู้แทนของรัฐในบริษัทต่าง ๆ ซึ่งได้รับการช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐ นอกจากนี้ ยังเป็นผู้สั่งจ่ายเงินลำดับรอง (ordonnateur secondaire) คือ เป็นผู้ออกไปสำคัญจ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(4.3) ผู้ว่าราชการในฐานะผู้แทนของรัฐบาล (Le représentant du gouvernement)

ถือเป็นบทบาททางการเมืองในฐานะดังกล่าวผู้ว่าราชการมีภาระหน้าที่โดยทั่วไปเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ ต้องรายงานข่าวสารและกระแสดูความคิดเห็นของประชาชนในจังหวัดให้รัฐบาลที่มอบหมายให้ตนมาเป็นผู้แทนในจังหวัดได้ทราบ นอกจากนี้ยังต้องชี้แนะกระแสดูความคิดเห็นของประชาชนดังกล่าวให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับนโยบายของรัฐบาล เป็นเวลานานมาแล้วที่การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าราชการมีความสำคัญทางด้านการเมือง เพราะในมุมมองของรัฐบาล ภารกิจที่สำคัญของผู้ว่าราชการก็คือจัดเตรียมให้มีการเลือกตั้งต่าง ๆ ให้ตรงตามความต้องการของรัฐบาล แต่ในปัจจุบันภารกิจเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารและกิจการทางปกครองมีแนวโน้มว่าตัดเทียมกับภารกิจทางการเมือง

(4.4) ผู้ว่าราชการในฐานะองค์กรบริหารราชการทั่วไป

ตามฐานะนี้ผู้ว่าราชการมีหน้าที่รับผิดชอบการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ 1 ผู้ว่าราชการเป็นตำรวจ (ผู้รักษาความสงบเรียบร้อย) ทางปกครอง (la police administrative) ของทั้งจังหวัดโดยรวม ในการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญในด้านนี้ผู้ว่าราชการจะได้รับความช่วยเหลือจากรองผู้ว่าราชการด้านการรักษาความปลอดภัย “préfet

adoint pour la sécurité” (รัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 20 กันยายน 1972 และรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 23 กันยายน 1989)¹⁷

ในทางตรงกันข้าม กฎหมายลงวันที่ 4 มกราคม 1993 ได้ถอนอำนาจต่างๆ ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในกระบวนการยุติธรรม (police judiciaire) ของผู้ว่าราชการตาม มาตรา 10 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฉบับเดิมออกไป เพราะเป็นอำนาจที่ขัด กับหลักการพื้นฐานของแนวคิดเสรีนิยมในเรื่องการรักษาความปลอดภัยอยู่ไม่น้อย แม้ว่า กฎหมายลงวันที่ 25 มีนาคม 1935 จะลดอำนาจดังกล่าวแล้วก็ตาม

ประเภทที่ 2 การบริหารราชการทั่วไปหมายความรวมถึงการเข้าแทรกแซง ของผู้ว่าราชการในกระบวนการทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ส่วนรวมด้วย ได้แก่ การยก ประเด็นในเรื่องอำนาจศาลต่อศาลยุติธรรม (ว่าเป็นอำนาจของศาลอื่นไม่ใช่ศาลยุติธรรม) การ เวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ การยึดทรัพย์ การจัดเตรียมอุปกรณ์ต่างๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง เป็นต้น

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจดังกล่าวเป็นแนวความคิดเดียวกันกับการให้ผู้ว่า ราชการมีอำนาจในการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรต่างๆ และหน่วยงานมหาชน อื่น ซึ่งมีขอบเขตการดำเนินการอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ (มาตรา 72) อ้างถึงอำนาจเหล่านี้ ไว้อย่างชัดแจ้งและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดความหมายของมาตรานี้ไว้ตามคำวินิจฉัยลง วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 1982 ในการพิจารณากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ในเรื่องเกี่ยวกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้ว่าอำนาจกำกับดูแลจะหมดสิ้นไปแล้วแต่การให้ผู้ว่าราชการผู้ว่า ราชการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นแทน (การฟ้องคดีโดยผู้ว่าราชการ – déféré préfectoral) ก็ทำให้ผู้ว่าราชการยังคงมีบทบาทที่สำคัญอยู่

ในท้ายที่สุดกฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 ให้ผู้ว่าราชการมีบทบาทบางอย่าง ในการร่วมมือกับบรรดาตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ประธานสภาจังหวัด (Président du conseil général) และนายกเทศมนตรีอาจขอข้อมูลบางอย่างที่จำเป็นต่อการ ปฏิบัติงานจากผู้ว่าราชการและในทางกลับกันอาจจัดหาข้อมูลต่างๆ ตามที่ผู้ว่าราชการต้องการ นอกจากนี้ ในแต่ละปีผู้ว่าราชการจะแจ้งให้สภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดและสภาภาคทราบถึง กิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับหน้าที่ของตน และอาจตกลงกับประธานสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดใน การร่วมมือปฏิบัติการกิจกับหน่วยงานทางปกครองต่างๆ ของจังหวัดซึ่งสังกัดประธานสภา องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ในขณะเดียวกันกฎหมายลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1992 มอบอำนาจให้ ผู้ว่าราชการทำข้อตกลงร่วมกับบรรดาผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ผู้แทนดังกล่าว

¹⁷ การปฏิรูปดังกล่าวได้นำไปปฏิบัติใช้ใน le Nord, le Rhône, les Bouches-du-Rhône, la Gironde, la Haute-Garonne และอีก 2 จังหวัดในเกาะคอร์ซิกา (corses).

ขอ ในเรื่องการจัดให้มีการสนับสนุนทางเทคนิคซึ่งหน่วยงานที่ได้รับการแบ่งอำนาจอาจมอบให้โครงการด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นได้

(4.5) ผู้ว่าราชการในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในจังหวัด¹⁸

รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 14 มีนาคม 1964 กำหนดให้ผู้ว่าราชการในฐานะเป็นตัวแทนโดยตรงของรัฐมนตรีแต่ละคนมีหน้าที่ในการจัดการ ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ประจำอยู่ในจังหวัด ทั้งนี้ ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว กฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม 1982 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 1992 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐกฤษฎีกาลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992 กำหนดไกลไปอีก กล่าวคือ ผู้ว่าราชการไม่ได้มีหน้าที่จำกัดอยู่แค่การจัดการและควบคุมดูแลข้างต้น แต่ยังมีหน้าที่บริหารหน่วยงานราชการพลเรือนทุกแห่งในจังหวัด เว้นแต่หน่วยงานเกี่ยวกับการศึกษาระดับประเทศและผู้ตรวจแรงงาน หน่วยงานด้านการเงินและการคลัง และองค์กรของกระบวนการยุติธรรมเท่านั้นที่ไม่อยู่ใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ สำหรับหน่วยงานอื่นๆ นอกเหนือไปจากองค์กรดังกล่าวผู้ว่าราชการมีอำนาจออกคำสั่ง และจะมอบอำนาจใหม่ ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานดังกล่าวได้ก็เฉพาะต่อผู้ว่าราชการเท่านั้น ผู้ว่าราชการอาจมอบอำนาจต่างๆ ในการออกคำสั่งซึ่งแต่เดิมผูกขาดอยู่กับตนได้ก็แต่ด้วยวิธีมอบให้ลงนามแทน (*délégations de signatures*) และสามารถเรียกคืนการมอบอำนาจดังกล่าวได้แต่ความรับผิดชอบยังคงอยู่ในตัวผู้ว่าราชการ และผู้ว่าราชการก็มีสิทธิที่จะแทรกแซงในส่วนของสิ่งที่ได้มอบอำนาจไปแล้ว ผู้ว่าราชการมีอำนาจบังคับบัญชาหัวหน้าหน่วยงานซึ่งในการแต่งตั้งและการโยกย้ายจะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบก่อน อำนาจบังคับบัญชานี้ได้รับการยืนยันจากการที่ผู้ว่าราชการมีอำนาจในการประเมินผลงาน (*le pouvoir de notation*) และการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานที่จะต้องแจ้งให้ผู้ว่าราชการทราบถึงข้อเสนอที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาเห็น

การติดต่อระหว่างหน่วยงานในส่วนกลางหรือหน่วยงานในระดับภาคกับหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ในจังหวัดต้องผ่านผู้ว่าราชการ ท้ายที่สุด ผู้ว่าราชการเป็นประธานคณะกรรมการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐทั้งหมด อำนาจที่เพิ่มขึ้นซึ่งถือเป็นการทดแทนอำนาจต่างๆ ที่ผู้ว่าราชการสูญเสียไปเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ด้านบริหารของจังหวัดนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพราะทำให้หน่วยงานต่างๆ ที่ต่อต้านอำนาจของผู้ว่าราชการเนื่องจากไม่พอใจที่ผู้ว่าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานมาแทรกในระบบการบังคับบัญชาของหน่วยงานของตนมีความยำเกรงผู้ว่าราชการมากขึ้น

¹⁸ FARÇAT, *La fonction préfectorale et ses rapports avec les services extérieurs et les administrations centrales*, Rev. Adm., 1954, pp. 626.

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีความสำคัญเพิ่มขึ้นตามข้อกำหนด (la charte) เรื่องการแบ่งอำนาจ (รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 1992) ซึ่งกำหนดว่า จังหวัดเป็นหน่วยงานในระดับภูมิภาคที่นำนโยบายระดับชาติและระดับประชาคมไปใช้ ดังนั้น การลดน้อยถอยลงบางส่วนของอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการซึ่งเกิดจากการปกครองแบบกระจายอำนาจ (décentralisation) นั้นจึงได้รับการทดแทนโดยการเพิ่มอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการตามนโยบายของการแบ่งอำนาจ (déconcentration) ในการปฏิบัติภารกิจต่างๆ ที่ได้รับมอบหมาย ผู้ว่าราชการมีกลุ่มหัวหน้าหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้นตามรัฐกฤษฎีกาเป็นผู้ช่วย ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งต่างๆ ของจังหวัดและบรรดาหัวหน้าหน่วยงานจากส่วนกลางในจังหวัดนั้นๆ บุคคลดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการ

(4.6) การกระทำต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัด

โดยปกติแล้วคำสั่งของผู้ว่าราชการมีรูปแบบเป็นคำสั่ง (l'arrêté) คำสั่งดังกล่าวอาจมีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะราย (เช่น การแต่งตั้ง การอนุญาตต่างๆ) หรือมีลักษณะเป็นกฎและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครอง บางครั้งการออกคำสั่งของผู้ว่าราชการต้องการความเห็นจากองค์กรที่ให้คำปรึกษาองค์กรใดองค์กรหนึ่ง (ในปี 1953 สภาที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาจำนวนมากถูกยุบไป) ในขณะเดียวกันบางครั้งการออกคำสั่งของผู้ว่าราชการก็ต้องเป็นไปตามความเห็นจากรัฐมนตรีในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่โดยหลักแล้วหากรัฐมนตรีหนึ่งเคยภายในระยะเวลา 2 เดือน ให้ถือว่าเรื่องนั้นได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีโดยปริยายแล้ว

ผู้ว่าราชการอาจมอบอำนาจส่วนหนึ่งในการออกคำสั่งให้แก่ผู้ร่วมงานบางคน (เช่น ปลัดจังหวัด (secrétaires généraux) และนายอำเภอ (sous-préfet) ทั้งหลายภายในอำเภอหรือเขต (arrondissement) ของตน)

บทที่ 2 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศเยอรมัน

นิติบุคคล หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้นนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันมีสองประเภท คือ นิติบุคคลมหาชน (juristische Person des öffentlichen Rechts) และนิติบุคคลเอกชน (juristische Person des Privatrechts) นิติบุคคลมหาชน คือ นิติบุคคลที่เกิดขึ้นหรือมีรากฐานมาจากกฎหมายมหาชน ส่วนนิติบุคคลเอกชนนั้นเกิดขึ้นในระบบกฎหมายเอกชน

โดยทั่วไปแล้วนิติบุคคลมหาชนย่อมเป็นผู้ทรงอำนาจปกครอง แต่โดยเหตุที่นิติบุคคลเป็นสิ่งที่กฎหมายสมมติขึ้นให้ทรงสิทธิและหน้าที่ไม่ได้มีชีวิตจิตใจจริงๆ การกระทำต่างๆ ของนิติบุคคลจึงต้องกระทำผ่านองค์กร ซึ่งโดยปกติได้แก่อนายงานและตำแหน่งต่างๆ ทั้งนี้ โดยที่หน่วยงานและตำแหน่งต่างๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรของนิติบุคคลนั้นไม่ถือว่าเป็นบุคคล ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถฟ้องหรือถูกฟ้องคดีในนามของตนเองได้ ตัวอย่างที่จะทำให้เห็นภาพทั่วไปในเบื้องต้นก็คือ บรรดากระทรวงต่างๆ ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระทรวง ทบวง กรม ไม่เป็นนิติบุคคลเหมือนดังเช่นที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยแต่ถือว่าเป็นองค์กรของรัฐ รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ด้วยเหตุนี้รัฐจึงเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้ทรง

อำนาจปกครองดั้งเดิม เนื่องจากรัฐทรงไว้ซึ่งอำนาจแห่งรัฐอันเป็นอำนาจมหาชนที่ไม่ได้รับมาจากผู้ใด ตามระบบรัฐธรรมนูญเยอรมัน ทั้ง “สหพันธ์” (Bund) และ “มลรัฐ” ทั้งหลายทั้งปวง (Bundesländer) ต่างก็เป็นรัฐ ด้วยเหตุนี้สหพันธ์และมลรัฐจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชน เพียงแต่อำนาจรัฐของมลรัฐมีอยู่จำกัดเท่านั้น ด้วยเหตุนี้สหพันธ์และมลรัฐจึงอาจเป็นคู่ความฟ้องร้องคดีกันในศาลได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในศาลรัฐธรรมนูญ โดยเหตุที่ทั้งสหพันธ์และมลรัฐต่างก็เป็นรัฐซึ่งถือว่าเป็นนิติบุคคลมหาชน สหพันธ์และมลรัฐจึงมีองค์กรฝ่ายปกครองของตน ด้วยเหตุนี้องค์กรฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันจึงมีทั้งองค์กรฝ่ายปกครองของสหพันธ์ เช่น กระทรวงแห่งสหพันธ์ และองค์กรฝ่ายปกครองของมลรัฐ เช่น กระทรวงแห่งมลรัฐ เป็นต้น

2.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

นิติบุคคลมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมันมีอยู่ 3 ประเภท คือ องค์กรหมู่คณะมหาชน (Körperschaft des öffentlichen Rechts) องค์กรบริการมหาชน (Anstalt des öffentlichen Rechts) และมูลนิธิมหาชน (Stiftung des öffentlichen Rechts)

2.1.1 องค์กรหมู่คณะมหาชน

องค์กรหมู่คณะมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่สมาชิกขององค์กร ความเป็นสมาชิกขององค์กรจึงเป็นสาระสำคัญของนิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ ระบบกฎหมายเยอรมันได้แยกองค์กรหมู่คณะมหาชนออกเป็นหลายประเภทขึ้นอยู่กับลักษณะของความเป็นสมาชิก อย่างไรก็ตามเราอาจแบ่งแยกองค์กรหมู่คณะมหาชนออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ องค์กรหมู่คณะมหาชนในทางดินแดน (Gebietskörperschaft) และองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคล (Personalkörperschaft)

องค์กรหมู่คณะมหาชนในทางดินแดน ได้แก่ บรรดาองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย องค์กรเหล่านี้มีอำนาจปกครองเหนือบุคคลที่อยู่ภายในเขตการปกครองของตน กล่าวอีกนัยหนึ่งความเป็นสมาชิกของนิติบุคคลมหาชนประเภทนี้ขึ้นอยู่กับภูมิลำเนาของบุคคล สำหรับองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคลนั้นเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีความสัมพันธ์กับสมาชิกของตนโดยมีจุดเกาะเกี่ยวที่มีลักษณะพิเศษบางประการ เช่น จุดเกาะเกี่ยวในทางอาชีพ ทางเศรษฐกิจ ทางสังคม หรือทางวัฒนธรรม เป็นต้น ตัวอย่างของนิติบุคคลมหาชนประเภทที่เป็นองค์กรหมู่คณะมหาชนในทางบุคคล ได้แก่ สภานายความ สภาวิศวกร แพทยสภา สภาอุตสาหกรรมและช่างฝีมือ มหาวิทยาลัย เป็นต้น นิติบุคคลมหาชนเหล่านี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพจะมีอำนาจปกครองเหนือสมาชิกของตน อนึ่ง สมาชิกภาพขององค์กรหมู่คณะมหาชนมิได้ทั้งสมาชิกสภาพแบบสมัครใจและสมาชิกภาพแบบบังคับ

ขึ้นอยู่กับลักษณะของนิติบุคคลมหาชนนั้นๆ ตัวอย่างเช่น ผู้ประกอบวิชาชีพทนายความจะต้องถูกบังคับให้เป็นสมาชิกของสภานายความ เป็นต้น

อนึ่ง สหพันธ์และมลรัฐซึ่งเป็นรัฐนั้นตำราบางเล่มถือว่าเป็นองค์การหมู่คณะมหาชนในทางดินแดนเช่นกัน แต่ตำราบางเล่มเห็นว่ารัฐมีสถานะพิเศษอย่างไรก็ตามโดยเหตุที่รัฐไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์หรือมลรัฐมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการปฏิบัติการกิจที่หลากหลายจึงจะได้นำไปอธิบายแยกให้เห็นโดยเด่นชัดต่างหาก

2.1.2 องค์การบริการมหาชน

องค์การบริการมหาชนเป็นหน่วยการปกครองและการบริการสาธารณะที่ประกอบไปด้วยทรัพย์สินและบุคลากรของตน องค์การบริการมหาชนต่างจากองค์การหมู่คณะมหาชนตรงที่องค์การบริการมหาชนไม่มีสมาชิกมีแต่ผู้ใช้บริการ ตัวอย่างขององค์การบริการมหาชน ได้แก่ องค์การกิจการวิทย์และเทคโนโลยี ธนาคารแห่งชาติเยอรมัน โดยปกติทั่วไปแล้ว องค์การบริการมหาชนจะเป็นนิติบุคคลมหาชน อย่างไรก็ตามมีหน่วยบริการมหาชนบางหน่วยที่มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริการมหาชน กล่าวคือในแง่โครงสร้างจะมีความเป็นอิสระจากนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัด แต่หน่วยบริการมหาชนเหล่านี้จะไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ตัวอย่างของหน่วยบริการที่มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริการมหาชน ได้แก่ ห้องสมุดประจำเมือง สุสานแห่งท้องถิ่น หรือสระว่ายน้ำแห่งท้องถิ่น เป็นต้น หน่วยบริการเหล่านี้แม้จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการในระดับหนึ่ง แต่ไม่มีความสามารถทางกฎหมายเนื่องจากไม่ใช่นิติบุคคล หากจะต้องดำเนินการทางกฎหมายจะต้องให้นิติบุคคลต้นสังกัด เช่น เมือง หรือ องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นอื่นดำเนินการ

2.1.3 มูลนิธิมหาชน

มูลนิธิมหาชนเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีลักษณะเป็นกองทรัพย์สินที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในเชิงโครงสร้างมูลนิธิมหาชนมีลักษณะคล้ายคลึงกับองค์การบริการมหาชน แต่มูลนิธิมหาชนไม่มีผู้ใช้บริการมีแต่ผู้รับประโยชน์ หลักเกณฑ์การปฏิบัติงานตลอดจนวัตถุประสงค์ของมูลนิธิมหาชนจะได้รับการบัญญัติไว้ในข้อบังคับของมูลนิธิฯ ตัวอย่างของมูลนิธิมหาชนในระบบกฎหมายเยอรมัน ได้แก่ มูลนิธิเพื่อการอนุรักษ์ทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมของปรัสเซีย เป็นต้น

2.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

2.2.1 การบริหารราชการระดับสหพันธ์

ในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “รัฐ” มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน ถึงแม้จะยังเป็นที่ถกเถียงกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การหมู่คณะมหาชนดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น หรือเป็นนิติบุคคลมหาชนที่มีสถานะพิเศษก็ตาม โดยที่ประเทศเยอรมันมีรูปของรัฐแบบสหพันธรัฐ ระบบกฎหมายเยอรมันจึงถือว่าทั้ง “สหพันธ์” (Bund) และ “มลรัฐต่างๆ” (Länder) ที่ประกอบกันขึ้นเป็นสหพันธ์นั้นต่างก็เป็นรัฐซึ่งทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย โดยรัฐธรรมนูญจะกำหนดสิทธิและหน้าที่ที่สหพันธ์และมลรัฐมีต่อกันไว้ หากเกิดปัญหาขึ้นและปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาในระดับรัฐธรรมนูญ สหพันธ์และมลรัฐก็อาจนำเรื่องไปฟ้องร้องยังศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้ การกำหนดแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐจะกำหนดแบ่งใน 3 ส่วน คือ อำนาจหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และอำนาจหน้าที่ในทางตุลาการ

หากกล่าวเฉพาะงานในทางปกครององค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ดังกล่าวในระดับสหพันธ์ คือ รัฐบาลแห่งสหพันธ์ ส่วนในระดับมลรัฐ คือ รัฐบาลแห่งมลรัฐ เพื่อให้เห็นภาพการบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการใช้อำนาจปกครองเป็นหลัก จึงสมควรพิจารณาว่าโครงสร้างองค์กรของรัฐในฝ่ายปกครองในระดับสหพันธ์มีลักษณะอย่างไร

องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารสูงสุดในระดับสหพันธ์คือคณะรัฐมนตรีแห่งสหพันธ์ คณะรัฐมนตรีของสหพันธ์ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกระทรวงต่างๆ ใน ค.ศ. 1999 นอกจากนายกรัฐมนตรีแล้ว ในระดับสหพันธ์มีรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต่างๆ ทั้งสิ้นใน 14 กระทรวง คือ

1. กระทรวงการต่างประเทศ
2. กระทรวงมหาดไทย
3. กระทรวงยุติธรรม
4. กระทรวงการคลัง
5. กระทรวงเศรษฐกิจและเทคโนโลยี
6. กระทรวงอาหาร เกษตร และป่าไม้
7. กระทรวงแรงงานและระเบียบสังคม
8. กระทรวงกลาโหม
9. กระทรวงครอบครัว ผู้สูงอายุ สตรี และเยาวชน
10. กระทรวงสาธารณสุข
11. กระทรวงคมนาคม การก่อสร้าง และที่อยู่อาศัย

12. กระทรวงสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติ และความปลอดภัยจากปฏิกรณ์ปรมาณู
13. กระทรวงการศึกษาและการวิจัย
14. กระทรวงความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา

บรรดากระทรวงและหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงต่างๆ ถือว่าเป็น “ฝ่ายปกครองของรัฐโดยตรง” (unmittelbare Staatsverwaltung) จึงตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยถือว่ากระทรวงเป็นหน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุดของสหพันธ์ นอกจากกรณีสหพันธ์เจ้ากระทรวงจะมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ โดยตรงแล้วยังมีอำนาจกำกับดูแลนิติบุคคลมหาชนประเภทต่างๆ ที่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบของกระทรวงด้วย เช่น กระทรวงแรงงานและระเบียบสังคมนอกจากจะมีอำนาจบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ที่จัดตั้งขึ้นภายในกระทรวงแล้ว ยังมีอำนาจกำกับดูแลองค์กรคุ้มครองแรงงานแห่งสหพันธ์ ซึ่งเป็นองค์การบริการมหาชนและมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ เป็นต้น ในทางกฎหมายระบบกฎหมายเยอรมันเรียกบรรดานิติบุคคลมหาชนต่างๆ ที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้มีสภาพบุคคลต่างหากจากรัฐแต่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวงว่าเป็น “ฝ่ายปกครองของรัฐโดยอ้อม” (mittelbare Staatsverwaltung)

2.2.1.1 การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมันการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองตลอดจนแก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์กรทางปกครองจะต้องกระทำโดยผู้ถืออำนาจจัดการองค์การ ทั้งนี้โดยจะต้องคำนึงถึงหลักการปกครองแบบสหพันธ์รัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจประกอบกัน

พิจารณาในแง่ของหลักการปกครองแบบสหพันธ์รัฐ สหพันธ์ (Bund) และมลรัฐ (Land) ต่างก็มีความสามารถในการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองของตนเอง อย่างไรก็ตามเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในความสัมพันธ์ระหว่างสหพันธ์และมลรัฐเป็นไปอย่างราบรื่น ระบบกฎหมายเยอรมันได้กำหนดข้อยกเว้นบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับการตามกฎหมายของสหพันธ์โดยองค์กรเจ้าหน้าที่ของมลรัฐ ในกรณีเช่นนี้แม้ว่ามลรัฐจะมีอำนาจจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองขึ้น แต่สหพันธ์ก็มีอำนาจตรากฎหมาย (โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาสูงซึ่งเป็นตัวแทนมลรัฐ) กำหนดโครงสร้างภายในของหน่วยงานเพื่อให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปได้อย่างดีด้วย

พิจารณาในแง่ของหลักการแบ่งแยกอำนาจ ประเด็นก็คืออำนาจในการจัดการองค์การเป็นของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร (ทั้งในระดับสหพันธ์และมลรัฐ) กล่าวอีกนัยหนึ่งการจัดตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองจะต้องกระทำโดยตราเป็นรัฐบัญญัติหรือโดยฝ่ายบริหารอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการได้เองโดยไม่

ต้องอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติ (ทำเป็นระเบียบภายในฝ่ายปกครอง) สำหรับประเด็นนี้ในระดับสหพันธ์รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ฯ มาตรา 87 กำหนดว่าหากหน่วยงานทางปกครองเป็นนิติบุคคลมหาชนประเภทองค์การหมู่คณะมหาชน (เช่น องค์การวิชาชีพต่าง ๆ) หรือเป็นองค์การบริการมหาชน หรือเป็นหน่วยงานทางปกครองพิเศษบางประเภท การจัดตั้ง และยุบเลิกจะต้องกระทำเป็นกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ สำหรับการจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองในลักษณะอื่น รัฐบาลแห่งสหพันธ์สามารถกระทำตัวเอง หากกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติปัญหาการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองเกิดขึ้นค่อนข้างน้อย เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองต่างๆ มักจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติต่างๆ อย่างไรก็ตามมีหลักการสำคัญประการหนึ่งก็คือถ้าหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากรัฐ โดยหลักแล้วการจัดตั้งจะต้องกระทำโดยรัฐบัญญัติหรือโดยอาศัยอำนาจจากรัฐบัญญัติเสมอ สำหรับหน่วยงานทางปกครองภายใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงโดยทั่วไปแล้วรัฐบาลสามารถจัดแบ่งอำนาจหน้าที่และปรับเปลี่ยนได้เอง เนื่องจากถือเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายในกระทรวงไม่จำเป็นต้องอาศัยกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติกำหนดไว้ โดยเฉพาะเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจสำคัญเป็นพิเศษหรือมีลักษณะพิเศษ เป็นต้น

ในส่วนของกระทรวงต่างๆ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานทางปกครอง (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ระดับสูงสุดแห่งสหพันธ์นั้นไม่ปรากฏจำนวนที่แน่นอน กล่าวอีกนัยหนึ่งจำนวนกระทรวงขึ้นอยู่กับจำนวนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ไม่ได้กำหนดจำนวนรัฐมนตรีไว้กระทรวงต่างๆ จึงผันแปรไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละชุด อย่างไรก็ตามมีกระทรวงบางกระทรวงที่ได้รับการกล่าวถึงโดยตรงในรัฐธรรมนูญ เช่น กระทรวงการคลัง กระทรวงกลาโหม กระทรวงเหล่านี้จึงเป็นกระทรวงที่จะต้องมียุ่เสมอ จำนวนรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะมีเท่าใดและภารกิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจะมีอะไรบ้างนั้นขึ้นอยู่กับข้อกำหนดของนายกรัฐมนตรี ประกอบกับกฎเกณฑ์ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ผ่านมาความเห็นชอบจากรัฐสภาประกอบกัน

หากพิจารณาในแง่โครงสร้างทางภารกิจ หน่วยงานทางปกครองในระดับสหพันธ์จะมีความแตกต่างจากหน่วยงานทางปกครองในระดับมลรัฐที่จะกล่าวต่อไป กล่าวคือในระดับสหพันธ์นั้นจะไม่มี การแบ่งหน่วยงานทางปกครองออกเป็นหน่วยงานทางปกครองทั่วไป และหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเหมือนกับในระดับมลรัฐ แต่หน่วยงานทางปกครองในระดับสหพันธ์จะเป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเสมอ (กระทรวงแห่งสหพันธ์และหน่วยงานสังกัดกระทรวงเป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง)

2.2.1.2 ตัวอย่างการจัดโครงสร้างหน่วยงานในกระทรวงแห่งสหพันธ์

เพื่อให้เห็นภาพการจัดแบ่งหน่วยงานของกระทรวงแห่งสหพันธ์สมควรพิจารณาตัวอย่างที่เป็นรูปธรรม ในที่นี้ขอเสนอการจัดแบ่งหน่วยงานในกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงมหาดไทยให้เห็นเป็นตัวอย่าง

กระทรวงการต่างประเทศซึ่งมีภารกิจในงานด้านต่างประเทศอันเป็นภารกิจที่รัฐธรรมนูญมอบหมายไว้กับสหพันธ์ ประกอบไปด้วยกรมและเอกอัครราชทูตตลอดจนกงสุลในต่างประเทศ รายละเอียดเกี่ยวกับการกิจ โครงสร้างองค์การ ตลอดจนนิติสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของกระทรวงกับกระทรวงได้รับการกำหนดไว้ใน “ข้อกำหนดเกี่ยวกับกิจการต่างประเทศ ลงวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ” (Geschäftsordnung über den Auswärtige Dienst vom 30. 8. 1990) กระทรวงการต่างประเทศแบ่งแยกหน่วยงานเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ หน่วยงานระดับกรมและเอกอัครราชทูต

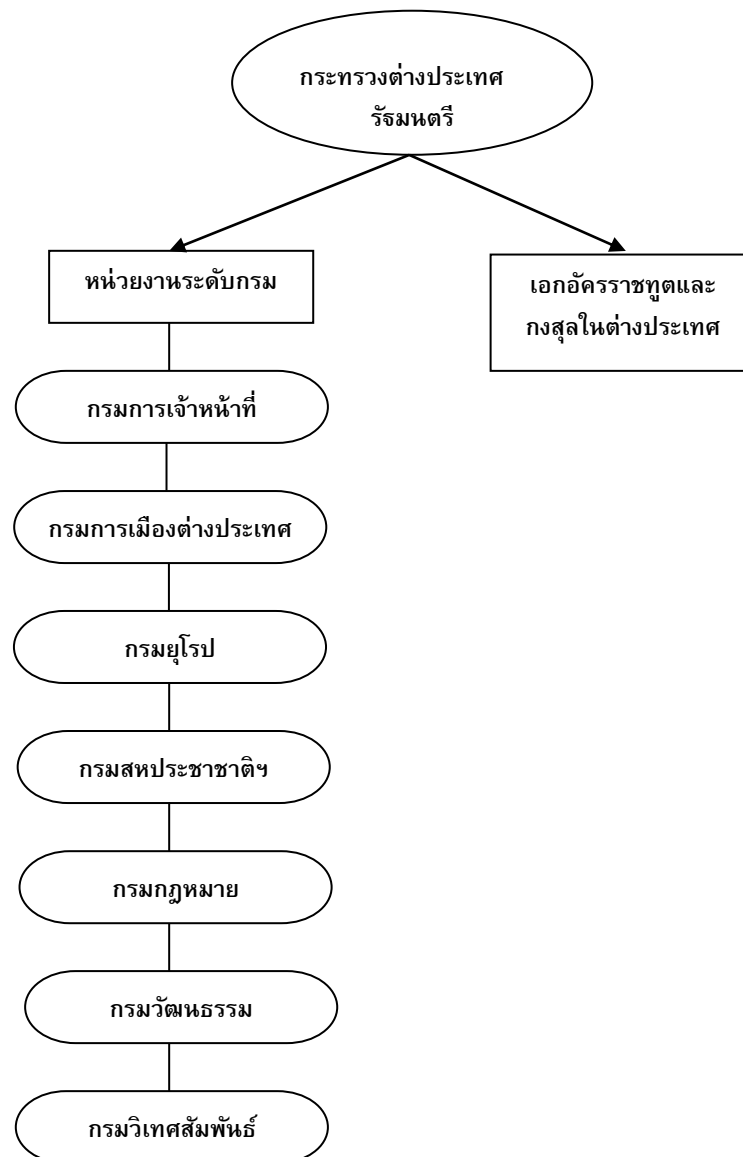
หน่วยงานระดับกรมได้แก่

1. กรมการเจ้าหน้าที่
2. กรมการเมืองต่างประเทศ
3. กรมยุโรป
4. กรมสหประชาชาติ สิทธิมนุษยชน และการช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรม
5. กรมกฎหมาย
6. กรมวัฒนธรรม
7. กรมวิเทศสัมพันธ์

สำหรับสถานเอกอัครราชทูตซึ่งสังกัดกระทรวงการต่างประเทศจะตั้งอยู่ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก นอกจากนี้บรรดาผู้แทนที่รัฐบาลแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันส่งไปประจำยังองค์การระหว่างประเทศก็สังกัดอยู่ในกระทรวงการต่างประเทศเช่นกัน

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (และตัวกระทรวง) ไม่มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน อนึ่งมีข้อสังเกตต่อไปว่ากระทรวงการต่างประเทศเป็นกระทรวงที่ไม่มีหน่วยงานที่เป็นนิติบุคคลมหาชนอยู่ในการกำกับดูแล

แผนภาพที่ 2.1 แสดงโครงสร้างกระทรวงต่างประเทศของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน



สำหรับกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีภารกิจที่ค่อนข้างมากนั้นมีหน่วยงานระดับกรมในสังกัด 10 หน่วยงานด้วยกัน ได้แก่

1. กรมกลาง
2. กรมกิจการภายใน
3. กรมกิจการรัฐธรรมนูญ กิจการกฎหมายว่าด้วยรัฐและกฎหมายปกครอง และกิจการยุโรป
4. กรมการเจ้าหน้าที่
5. กรมกิจการองค์การฝ่ายปกครอง กิจการองค์การปกครองตนเอง และสถิติ

6. กรมกิจการตำรวจ
7. กรมการรักษาเขตแดนสหพันธ์
8. กรมความมั่นคงภายใน
9. กรมกีฬาและการสงเคราะห์ชนกลุ่มน้อย
10. กรมกิจการชาวต่างชาติและผู้ลี้ภัย

สำหรับหน่วยงานทางปกครองในสังกัดกระทรวงมหาดไทยทั้งที่อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาและกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่ากระทรวงมีเป็นจำนวนมาก ได้แก่

1. สำนักงานอัยการแห่งสหพันธ์ประจำศาลปกครองแห่งสหพันธ์
2. สำนักงานอัยการวินัยแห่งสหพันธ์
3. สำนักงานสถิติแห่งสหพันธ์
4. สถาบันการวิจัยประชากรแห่งสหพันธ์

5. สำนักงานการปกครองแห่งสหพันธ์ (หน่วยงานนี้เป็นหน่วยงานที่ไม่มีหน่วยงานทางปกครองย่อยในสังกัดอีก ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยข้อกำหนดของกระทรวง ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1959

6. สำนักงานเอกสารแห่งสหพันธ์
7. สถาบันรังวัดและเทคนิคการรังวัด
8. สำนักงานให้การศึกษาทางการเมืองแห่งสหพันธ์
9. สถาบันศึกษาวิจัยนานาชาติแห่งสหพันธ์
10. สถาบันศาสตร์การกีฬาแห่งสหพันธ์
11. สำนักงานกิจการผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ
12. สำนักงานคุ้มครองรัฐธรรมนูญ
13. สำนักงานปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหพันธ์
14. สำนักงานคุ้มครองพลเรือน
15. สถาบันการวางแผนป้องกันอุบัติเหตุ

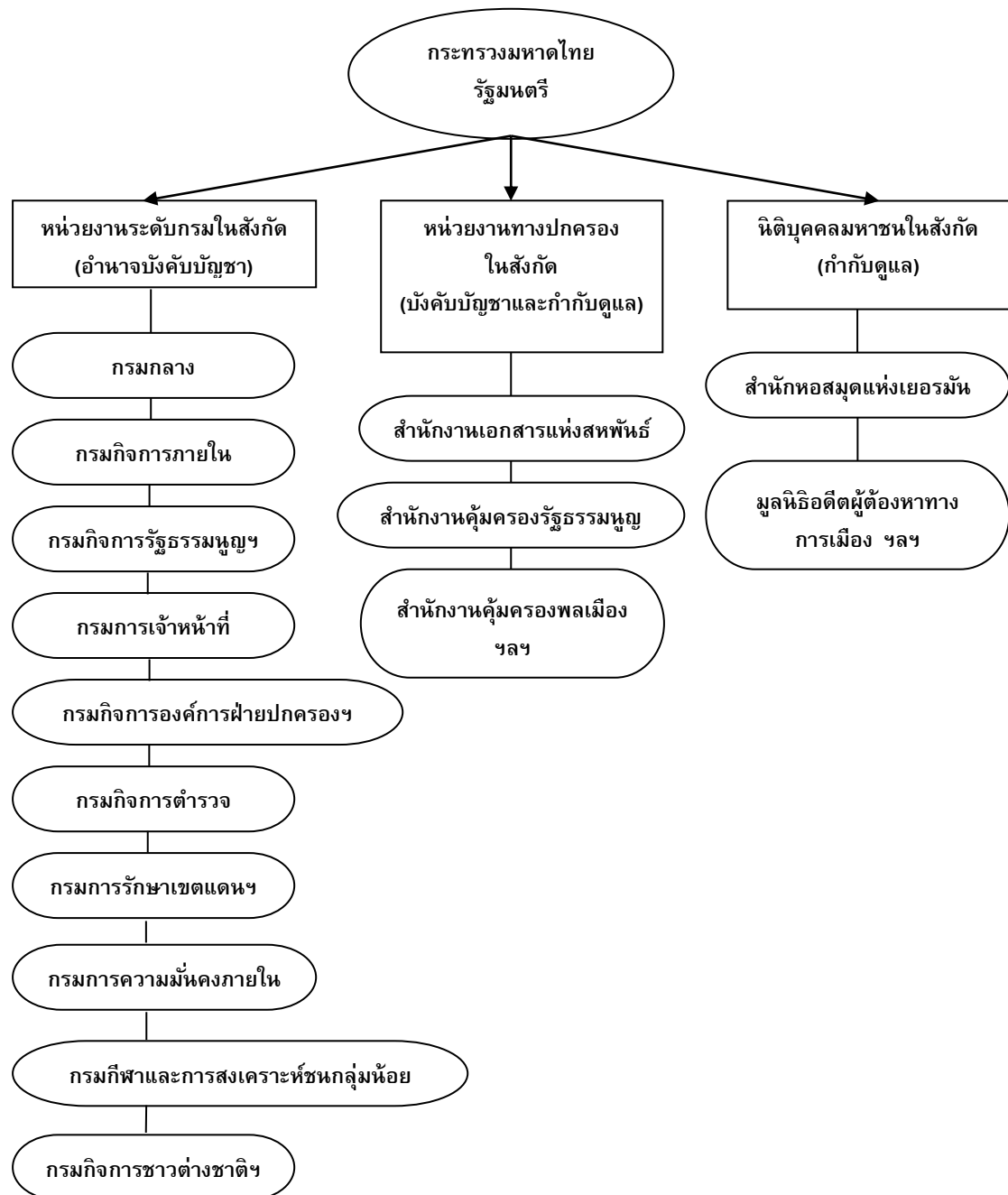
ฯลฯ

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังมีนิติบุคคลมหาชนในสังกัดอีกหลายหน่วยงานเช่น

1. มูลนิธิมหาชนเพื่อการคุ้มครองทรัพย์สินสมบัติทางวัฒนธรรมของปรัสเซีย
2. สำนักหอสมุดแห่งเยอรมัน
3. มูลนิธิมหาชนของอดีตผู้ต้องหาทางการเมือง

ฯลฯ

แผนภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างของกระทรวงมหาดไทยของประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน



2.2.2 การบริหารราชการในระดับมลรัฐ

การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานทางปกครองในระดับมลรัฐนั้นรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกันออกไปไม่เป็นเอกภาพ แต่โดยภาพรวมแล้วฝ่ายนิติบัญญัติ (ของมลรัฐ) จะกำหนดโครงสร้างตลอดจนอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองไว้ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวต้องสอดคล้องกับภารกิจของมลรัฐด้วย ภารกิจใดเป็นภารกิจของสหพันธ์ โดยเฉพาะภารกิจนั้นย่อมเป็นภารกิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติแห่งมลรัฐไม่สามารถกำหนดให้รัฐบาลแห่งมลรัฐปฏิบัติได้ สำหรับการจัดแบ่งโครงสร้างภายในหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐสามารถกำหนดได้เอง อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครอง (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ไม่มีปัญหา เนื่องจากจะมีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐอยู่แล้วแต่การจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองที่เป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากมลรัฐ รัฐบาลแห่งมลรัฐไม่อาจจะทำได้เองต้องอาศัยอำนาจนิติบัญญัติของมลรัฐ

โดยปกติทั่วไปหากพิจารณาในแง่ภารกิจโครงสร้างหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐจะแบ่งเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ หน่วยงานทางปกครองทั่วไปและหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง งานทางปกครองใดถูกระบุให้เป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องแล้ว หน่วยงานทางปกครองทั่วไปย่อมไม่มีอำนาจในงานทางปกครองเรื่องนั้น งานทางปกครองใดไม่ได้ถูกระบุให้เป็นภารกิจของหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องงานทางปกครองเรื่องนั้นย่อมเป็นอำนาจของหน่วยงานทางปกครองทั่วไป

หากพิจารณาในแง่ลำดับชั้นของโครงสร้างของหน่วยงานทางปกครอง โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองของมลรัฐจะแบ่งออกเป็น 3 ระดับ คือ หน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุด หน่วยงานทางปกครองระดับกลางและหน่วยงานทางปกครองระดับล่าง อย่างไรก็ตามบางมลรัฐไม่มีหน่วยงานทางปกครองระดับกลางคงมีแต่หน่วยงานทางปกครองระดับสูงสุดและหน่วยงานทางปกครองระดับล่าง

หน่วยงานทางปกครองสูงสุดของมลรัฐ คือ รัฐบาลแห่งมลรัฐ ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีแห่งมลรัฐและรัฐมนตรีแห่งมลรัฐ รัฐมนตรีแห่งมลรัฐจะมีภารกิจเฉพาะเรื่องตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีกำหนด นอกจากกระทรวงแต่ละกระทรวงจะมีหน่วยงานทางปกครองภายในที่ตกอยู่ในอำนาจบังคับบัญชารัฐมนตรีลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้นแล้ว ในแต่ละกระทรวงอาจจะมีหน่วยงานทางปกครองที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี และเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ไม่มีการจัดแบ่งหน่วยงานทางปกครองภายในได้ เช่น สำนักงานสถิติแห่งมลรัฐ

หน่วยงานทางปกครองระดับกลาง คือ เขต ซึ่งมีผู้ว่าการเขตเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป ซึ่งหมายความว่ามลรัฐไม่ได้จัดตั้งหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่อง

ปฏิบัติหน้าที่แล้วผู้ว่าการเขตย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการเรื่องที่เกิดขึ้นในเขตการปกครองของตนนั้น โดยทั่วไปแล้วหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องระดับกลางมีอยู่น้อยมาก

หน่วยงานทางปกครองระดับล่างได้แก่ เมือง หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งมีผู้ว่าการเมืองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่าเป็นองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่วไป มีข้อสังเกตว่าในระบบกฎหมายเยอรมันมีการจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองระดับล่างที่เป็นหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องเป็นจำนวนมากแตกต่างจากหน่วยงานทางปกครองระดับกลางที่โดยปกติแล้วจะมีหน่วยงานทางปกครองเฉพาะเรื่องน้อยมาก

2.3 ระบบบริหารงานบุคคล

ในกรณีของมลรัฐบรรดาเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานทางปกครองโดยตรงของรัฐ (ที่ไม่ใช่นิติบุคคลมหาชนที่ตั้งขึ้นแยกต่างหากจากมลรัฐ) ย่อมตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตลอดไปตามลำดับชั้นโดยมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในแต่ละกระทรวง โดยเหตุที่นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาจึงสามารถควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองทั้งหมดได้โดยอ้อมผ่านคณะรัฐมนตรี¹ สำหรับการควบคุมการปฏิบัติราชการของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น จะต้องแยกพิจารณาการควบคุมภารกิจหรือการวินิจฉัยสั่งการ (Fachaufsicht) กับการควบคุมตัวบุคคล (Dienstaufsicht) ออกจากกัน การแยกดังกล่าวมีความสำคัญเพราะจะทำให้แยกตัวผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้อย่างถูกต้อง เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจบังคับบัญชาผู้ว่าการเขตการปกครองในแง่ตัวบุคคล กล่าวคือ พิจารณาความเหมาะสมทั่วไปเกี่ยวกับตัวผู้ว่าการเขตฯ ตลอดจนการบริหารราชการทั่วไป แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาในทางภารกิจ หากภารกิจนั้นเป็นภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีกระทรวงอื่น ในกรณีนี้ผู้ที่มีอำนาจบังคับบัญชาหรือสั่งการผู้ว่าการเขตฯ ในเรื่องนั้นย่อมได้แก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มีอำนาจ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ถ้าประชาชนจะร้องเรียนความประพฤติส่วนบุคคลของผู้ว่าการเขตฯ จะต้องร้องเรียนไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าจะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองของผู้ว่าการเขตฯ จะต้องอุทธรณ์ไปยังรัฐมนตรีที่รับผิดชอบงานในเรื่องนั้น หลักเกณฑ์นี้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปใช้บังคับกับการบังคับบัญชากรณีอื่นๆ ด้วย

การบริหารงานบุคคลและการบังคับบัญชาในหน่วยงานทางปกครองระดับสหพันธ์มีลักษณะคล้ายคลึงกับในระดับมลรัฐ

¹ อย่างไรก็ตามมีข้อยกเว้นสำหรับคณะกรรมการบางประเภทที่ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือแม้แต่การกำกับดูแลของรัฐมนตรี คณะกรรมการซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เป็นอิสระ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการปฏิเสธการรับราชการทหาร (Der Prüfungsausschuß für Kriegsdienstverweigerer) เป็นต้น

2.4 ระบบงบประมาณ

ระบบการคลังและงบประมาณของรัฐเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญมากเรื่องหนึ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะในหมวด 10 ตั้งแต่มาตรา 104 a ถึงมาตรา 115 โดยในมาตรา 104 a ถึงมาตรา 108 เป็นการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรอำนาจทางการคลังระหว่างสหพันธ์กับมลรัฐ ส่วนมาตรา 109 ถึงมาตรา 115 เป็นการกำหนดหลักการเกี่ยวกับกฎหมายงบประมาณของสหพันธ์ โดยทั่วไปแล้วสหพันธ์และมลรัฐต่างต้องรับผิดชอบรายจ่ายต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการกิจของตน ในกรณีที่สหพันธ์มอบหมายงานให้มลรัฐปฏิบัติแทนสหพันธ์ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในเรื่องนั้น นอกจากนี้สหพันธ์ยังสามารถตั้งงบประมาณจ่ายเงินให้สหพันธ์หรือองค์กรปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นงบลงทุนเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจร่วมกันได้

สำหรับการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับรายได้ของสหพันธ์และมลรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับภาษีอากรนั้นจะต้องกำหนดเป็นกฎหมาย ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์จะระบุว่าภาษีอากรในเรื่องใดที่เป็นอำนาจของสหพันธ์เท่านั้นที่จะออกกฎหมายจัดเก็บได้ ภาษีอากรลักษณะใดที่เป็นอำนาจของมลรัฐในการจัดเก็บ

สำหรับการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐนั้นจะต้องมีการกำหนดไว้ในแผนงบประมาณรายจ่าย ซึ่งต้องกระทำในรูปของกฎหมายระดับรัฐบัญญัติ (Bundeshaushaltsgesetz) ส่วนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการใช้จ่าย การจัดทำบัญชี การตรวจบัญชี ตลอดจนการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นจะได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณ ค.ศ.1969 (Bundeshaushaltsordnung vom 19 August 1969) กระบวนการจ่ายเงินงบประมาณในระบบกฎหมายเยอรมันแม้จะเป็นระบบแต่ก็ค่อนข้างซับซ้อน

งบประมาณรายจ่ายของรัฐ (ในกรณีนี้จะยกตัวอย่างของสหพันธ์) จะเริ่มต้นด้วยการทำแผน โดยบุคคลที่มีอำนาจจัดทำแผนงบประมาณรายจ่าย คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะขอให้หน่วยงานต่างๆ จัดทำประมาณการรายจ่ายเสนอมาและจะสรุปเป็นร่างแผนงบประมาณรายจ่ายเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะเสนอแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีในรูปของรัฐบัญญัติเพื่อขออนุมัติจากรัฐสภา เมื่อรัฐบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้รับความเห็นชอบแล้วฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ดำเนินการใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัตินั้น

การดำเนินการใช้จ่ายตามแผนงบประมาณที่ผ่านความเห็นชอบแล้วจะเริ่มต้นจากการกระจายวงเงินงบประมาณไปยังกระทรวงต่างๆ ทั้งนี้โดยหน่วยงานมีความผูกพันที่จะต้องใช้จ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี และต้องใช้ในปีงบประมาณนั้นเท่านั้น การจ่ายเงินข้ามปีงบประมาณจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีการระบุไว้ชัดเจนในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้จ่ายเงินเกินกว่างบประมาณของหน่วยงานที่ตั้งไว้หรือการใช้จ่ายเงินนอกแผนงบประมาณจะกระทำได้อีกแต่โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะอนุมัติได้ก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และความจำเป็นดังกล่าวเป็นความจำเป็นที่มีอาจคาดหมายได้ล่วงหน้าเท่านั้น (อำนาจอนุมัติกรณีฉุกเฉิน - Notbewilligungsrecht) กระบวนการอนุมัติการจ่ายเงินได้รับการระบุไว้อย่างละเอียดในมาตรา 70 ถึง 87 แห่งรัฐบัญญัติวิธีการงบประมาณโดยผู้ที่มีอำนาจอนุมัติจ่ายเงินได้แก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมอบหมาย ทั้งนี้การจ่ายเงินจะกระทำผ่านหน่วยคลัง หรือหน่วยจ่ายเงินต่างๆ หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยคลังหรือหน่วยจ่ายเงินต่างๆ ได้แก่ สำนักคลังกลางแห่งสหพันธ์ (Bundeshaupthkasse) ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง²

2.5 สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของนิติบุคคลมหาชน

ได้กล่าวมาแล้วว่าในระบบกฎหมายเยอรมันกระทรวงและหน่วยงานทางปกครองโดยตรงของกระทรวง (กรม สำนักงาน สถาบัน) ไม่ว่าจะเป็นในระดับสหพันธ์หรือมลรัฐไม่เป็นนิติบุคคล แต่นิติบุคคลมหาชนคือ สหพันธ์หรือมลรัฐ ตลอดจนหน่วยงานทางปกครองโดยอ้อมที่สังกัดกระทรวงแห่งสหพันธ์หรือมลรัฐ ไม่ว่าจะเป็นองค์การหมู่คณะมหาชน องค์การบริการมหาชน หรือมูลนิธิมหาชน ด้วยเหตุนี้บรรดากระทรวงหรือหน่วยงานทางปกครองโดยตรงในกระทรวงจึงไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายด้วยตนเองได้ ซึ่งหมายความว่ากระทรวงหรือหน่วยงานทางปกครองโดยตรงไม่มีความสามารถเป็นคู่ความในคดีได้เอง ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้ย่อมได้แก่ สหพันธ์หรือมลรัฐ แต่โดยที่สหพันธ์หรือมลรัฐเป็นนิติบุคคลที่ไม่มีชีวิตจิตใจจึงต้องมีบุคคลธรรมดากระทำการแทน ซึ่งผู้กระทำการแทนสหพันธ์หรือมลรัฐย่อมได้แก่องค์กรของสหพันธ์หรือมลรัฐซึ่งมีบุคคลธรรมดาเข้าสวมตำแหน่ง

ในส่วนของความรับผิดชอบของสหพันธ์หรือมลรัฐนั้นระบบกฎหมายเยอรมันกำหนดให้สหพันธ์หรือมลรัฐต้องเข้าไปรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

² Horst Tilch (Hrsg.), **Deutsches Rechts -Lexikon (Band 2)**, 2. Aufl. 1992, S. 420.

บทที่ 3 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในกฎหมายอังกฤษ

3.1 ความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมาย

การศึกษาระบบนิติบุคคลในกฎหมายอังกฤษจำเป็นต้องเข้าใจถึงความเป็นมาเกี่ยวกับการปกครองและระบบกฎหมายเสียก่อนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในด้านการปกครองนั้น อังกฤษเป็นส่วนหนึ่งของประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) ซึ่งประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์เหนือ และกฎหมายอังกฤษ (English Law) ก็มีได้ใช้บังคับตลอดทั้ง สหราชอาณาจักร การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบนิติบุคคลมหาชนในกฎหมายอังกฤษ จะศึกษาเฉพาะในบริบทของกฎหมายอังกฤษที่ใช้บังคับในอังกฤษและเวลส์เท่านั้น เนื่องจากโดยปกติแล้วสกอตแลนด์และไอร์แลนด์เหนือมีหลักกฎหมายที่ค่อนข้างจะแตกต่างจากอังกฤษและเวลส์ โดยเหตุที่มีความแตกต่างทางวัฒนธรรมและศาสนา

3.1.1 ภูมิหลังเกี่ยวกับการปกครอง

แต่เดิมพื้นที่ซึ่งประกอบเป็นสหราชอาณาจักรในปัจจุบันแบ่งออกเป็นประเทศเอกเทศ คือ อังกฤษ เวลส์ สกอตแลนด์ และไอร์แลนด์ การรวมตัวกันกับอังกฤษจนกลายเป็นสหราชอาณาจักรได้ก่อตัวขึ้นเป็นระยะ โดยเวลส์ได้รวมกับอังกฤษอย่างจริงจังตั้งแต่ปี 1536 และต่อมากฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาของอังกฤษก็ใช้บังคับในเวลส์ด้วย

ส่วนการรวมสกอตแลนด์กับอังกฤษนั้นเกิดขึ้นโดยผลของ Acts of Union 1707 ซึ่งรวมรัฐสภาของสกอตแลนด์กับรัฐสภาอังกฤษ (ซึ่งรวมเวลส์ไว้ด้วยแล้ว) จนเกิดเป็น Great Britain แต่โดยที่วัฒนธรรมทางกฎหมายของสกอตแลนด์ต่างจากของอังกฤษมาก กล่าวคือกฎหมายของสกอตแลนด์มีรากฐานจากกฎหมายโรมัน (Roman Law) มากกว่าคอมมอนลอว์ (Common Law) ของอังกฤษ ร่างกฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับในสกอตแลนด์จึงต้องส่งให้คณะกรรมการกิจการสกอตแลนด์ (Scottish Grand Committee) และกรรมาธิการสามัญกิจการสกอตแลนด์ (Scottish Standing Committee) พิจารณา ดังนั้น ในความเป็นจริงแล้วบทบาทของรัฐสภาอังกฤษในด้านการตรากฎหมายบังคับกับสกอตแลนด์จึงมีน้อยมาก ด้วยเหตุที่มีความแตกต่างกันในด้านพื้นเพทางกฎหมาย พระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับอังกฤษและเวลส์จึงมักไม่ใช้บังคับกับสกอตแลนด์ ทั้งนี้ พระราชบัญญัตินั้นๆ จะมีบทบัญญัติระบุอย่างชัดเจนว่า “พระราชบัญญัติใช้บังคับกับอังกฤษและเวลส์” กฎหมายลายลักษณ์อักษรที่จะใช้บังคับกับสกอตแลนด์จึงมักตราเป็นพระราชบัญญัติส่วนของสกอตแลนด์เป็นเอกเทศ

สำหรับไอร์แลนด์นั้นได้ผนวกกับ Great Britain (อันประกอบด้วยอังกฤษ เวลส์ และสกอตแลนด์) ในปี 1801 ทั้งนี้ ไอร์แลนด์ก็มีรัฐสภาของตนเอง แต่หลังจากที่ได้ผนวกกับ Great Britain แล้ว รัฐสภาของไอร์แลนด์ก็ต้องอยู่ภายใต้รัฐสภาของ Great Britain แต่โดยที่ชนชาวไอร์แลนด์เองก็มีปัญหาความขัดแย้งทางศาสนาระหว่างกันเอง จึงมีการแบ่งแยกกันเองระหว่างไอร์แลนด์ตอนเหนือและตอนใต้ จนในที่สุดมีการตรา Government of Ireland Act 1920 ขึ้นโดยไอร์แลนด์เหนือและไอร์แลนด์ใต้ต่างก็มีรัฐสภาเป็นของตนเองแยกจากกัน และต่อมาในปี 1922 ก็ได้มีการตรา Irish Free State (Agreement) Act โดยให้เฉพาะไอร์แลนด์เหนือ (Northern Ireland) เท่านั้นที่ผนวกเข้ากับ Great Britain และขึ้นกับรัฐสภาของ Great Britain จนเกิดเป็นประเทศสหราชอาณาจักร (United Kingdom) แต่ด้วยเหตุที่ไอร์แลนด์เหนือมีความแตกต่างทางวัฒนธรรมนั่นเอง ในทางปฏิบัติรัฐสภาของสหราชอาณาจักรจึงก้าวล่วงไปในกิจการของไอร์แลนด์เหนืออย่างมาก กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับไอร์แลนด์เหนือจึงตราขึ้นเป็นพระราชบัญญัติเอกเทศ (ทำนองเดียวกับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับกับสกอตแลนด์)

งานวิจัยนี้ศึกษากฎหมายผังเมืองของประเทศสหราชอาณาจักรเฉพาะในส่วนของอังกฤษและเวลส์เท่านั้น

3.1.2 ระบบกฎหมาย

อังกฤษและเวลส์มีระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law) กล่าวคือ ยอมรับคำพิพากษาเป็นกฎหมาย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้น (judge-made law) คอมมอนลอว์มีประวัติความเป็นมาหลายร้อยปี และก่อตัวขึ้นที่เกาะอังกฤษก่อนที่จะแพร่ไปสู่ประเทศอาณานิคม ทั้งนี้ กษัตริย์ได้ก่อตั้งศาลหลวง (Royal Courts) ขึ้นในเมืองหลวง (ซึ่งอยู่ใน Westminster) นอกจากศาลหลวงจะตัดสินความ ณ Westminster แล้ว กษัตริย์ยังส่งผู้พิพากษาศาลหลวงออกไปชำระคดีในท้องถิ่นทั่วประเทศด้วย ผู้พิพากษาศาลหลวงก็นำเอาหลักกฎหมายที่ศาลหลวงสร้างขึ้นนั้นไปใช้กับคดีในท้องที่ที่ตนตัดสินความด้วย จนในที่สุดกฎหมายของศาลหลวงจึงใช้แทนที่กฎหมายท้องถิ่น (ซึ่งมักเป็นจารีตของท้องถิ่น) จนเกิดเป็นกฎหมายอันเดียวกัน (common) ที่ใช้ทั่วเกาะอังกฤษ กฎหมาย common law ที่ศาลสร้างขึ้นนั้นมักเป็นหลักกฎหมายใหญ่ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโดยตรงกับชีวิตประจำวันของคนในสังคม เช่น หลักกฎหมายสัญญา หลักกฎหมายละเมิด (Tort) หลักกฎหมายเรื่องทรัพย์สิน หลักกฎหมายอาญา เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับในสังคมสมัยใหม่นั้นโดยปกติจะตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งจะกล่าวต่อไป

นอกจากกฎหมายที่สร้างขึ้นโดยศาล (common law) แล้ว อังกฤษและเวลส์ยังมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) อีกด้วย ประเทศสหราชอาณาจักรไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และยอมรับหลัก “ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Sovereignty of Parliament) กฎหมายทุกฉบับที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาจึงถือเป็นกฎหมายสูงสุด (Supreme Law) บุคคลใดก็ตามไม่สามารถโต้แย้งว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ (unconstitutional) โดยปกติกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นในเรื่องต่างๆ เป็นกฎหมายที่ศาลไม่ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ในเรื่องนั้นๆ กล่าวคือ common law ไปไม่ถึงเรื่องนั้นๆ ทั้งนี้ ท่ามกลางสังคมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาคนไม่สามารถขอให้ศาลสร้างหลักกฎหมายสมัยใหม่ให้ทันกับสภาพการณ์ทางสังคมได้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจของรัฐและองค์กรต่างๆ ของรัฐมีที่มาจาก common law เป็นหลัก แต่ในระยะหลังรัฐสภาก็ตราพระราชบัญญัติหลายฉบับซึ่งวางหลักหรือแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องนี้

3.2 ระบบบริหารราชการส่วนกลาง

ในระบบกฎหมายอังกฤษ กฎหมาย common law มิได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับความเป็นบุคคลอย่างเด่นชัด และกฎหมายหรือศาลก็ได้แบ่งประเภทของบุคคลออกเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลดังเช่นในระบบกฎหมาย civil law ทั้งนี้เนื่องจากศาลได้ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าทุกคนที่เกิดมามีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องสร้าง

หลักกฎหมายขึ้นมารองรับความเป็นบุคคล (personality) ของมนุษย์ การยอมรับดังกล่าวเทียบได้กับแนวความคิดเรื่อง “บุคคลธรรมดา” ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย civil law นั้นเอง

ส่วนนิติบุคคลนั้นแม้ว่ากฎหมาย common law จะได้วางหลักเกี่ยวกับความเป็นบุคคลในทางกฎหมาย (นิติบุคคล) อยู่บ้างแต่ก็เป็นหลักกฎหมายที่ศาลสร้างขึ้นเพื่อใช้กับการเกิดขึ้นของบริษัทซึ่งเป็นการสนองตอบความจำเป็นทางธุรกิจ ศาลได้สร้างหลักกฎหมายดังกล่าวในคดี *Salomons v. Salomon* ว่าเมื่อบริษัทได้จัดตั้งขึ้นถูกต้องตามกฎหมาย (Companies Act) แล้วบริษัทก็มีสถานะเป็นบุคคลแยกต่างหากจากผู้ถือหุ้น (Separate corporate personality) เจ้าหนี้จึงไม่สามารถฟ้องร้องผู้ถือหุ้นให้รับผิดชอบหนี้ของบริษัทได้ หลักกฎหมายเกี่ยวกับความเป็นนิติบุคคลที่ศาลสร้างขึ้นจึงเป็นหลักกฎหมายเรื่องนิติบุคคลเอกชนเท่านั้น ความเป็นนิติบุคคลขององค์กรของรัฐหรือองค์กรที่ใช้อำนาจมหาชน (นิติบุคคลมหาชน) จึงมิได้เกิดขึ้นโดย common law หากแต่เกิดขึ้นโดยกฎหมายที่ตราโดยรัฐสภา (Acts of Parliament) รัฐสภาได้ตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรของรัฐหลายองค์กรโดยกำหนดให้เป็นบุคคล (ซึ่งมักเรียกว่า Corporation) ตัวอย่างเช่น

- องค์กรพัฒนาเมือง (Urban Development Corporation : UDCs) จัดตั้งขึ้นตาม Local Government, Planning and Land Act 1980
- องค์กรพัฒนา (Development Corporation) จัดตั้งขึ้นตาม New Towns Act 1981 เป็นองค์กรพิเศษที่ดูแลการพัฒนาเมืองใหม่ที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาล

การจัดตั้งองค์กรของรัฐให้เป็นนิติบุคคลไม่ได้มีการจัดประเภทให้เป็นระบบ นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาต่อไปว่านอกเหนือจากองค์กรพิเศษที่รัฐสภาตรากฎหมายจัดตั้งขึ้นมาเป็นกรณีๆ องค์กรของรัฐในระดับบน กล่าวคือ รัฐ และกระทรวง หรือหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงต่างๆ นั้นมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ และสามารถใช้อำนาจโดยมีฐานทางกฎหมายเป็นประการใด ในการทำความเข้าใจประเด็นเหล่านี้จำเป็นต้องทราบเกี่ยวกับลักษณะของการบริหารราชการของอังกฤษเสียก่อน

การบริหารราชการของสหราชอาณาจักรประกอบด้วยการบริหารราชการเพียง 2 ระดับ คือ ราชการส่วนกลาง (Central Government) และราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government) เท่านั้น แต่ในที่นี้จะกล่าวเพียงการบริหารราชการส่วนกลาง

3.2.1 รัฐมนตรี (ministers)

รัฐมนตรีเป็นหัวใจสำคัญของราชการส่วนกลางเนื่องจากอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลางอยู่ในมือของรัฐมนตรีเป็นส่วนใหญ่ ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศ

สหราชอาณาจักรนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมิได้หมายความว่าบุคคลซึ่งเข้าร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรี (หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง) เสมอไป ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีหลายคนมิได้อยู่ในคณะรัฐมนตรี หากแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางราชการ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีได้ไม่เกิน 95 ตำแหน่ง¹ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เลือกบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี (ministerial office) โดยต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons) หรือสมาชิกของสภาสูง (House of Lords) เท่านั้น รัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวงซึ่งเป็นกระทรวงที่สำคัญจะเรียกกันว่า Secretary of State

รัฐมนตรีจะใช้อำนาจตามกฎหมาย ในบางกรณีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะ เช่น s. 1 (1) ของ National Health Service Act 1977 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการส่งเสริมบริการสาธารณสุขให้ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ² เป็นต้น ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ รัฐมนตรีแต่ละคนสามารถใช้อำนาจบริหารราชการได้ โดยถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ (Prerogative powers) แทนกษัตริย์ในฐานะที่เป็นข้าราชการของกษัตริย์

3.2.2 คณะรัฐมนตรี (Cabinet)

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยรัฐมนตรีอาวุโสที่ได้รับแต่งตั้งให้เข้าร่วมคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ (Convention) มากกว่ากฎหมาย³ โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีประมาณ 20 คน โดยประชุมร่วมกันสัปดาห์ละครั้ง ณ ที่ทำการของนายกรัฐมนตรี (10 Downing Street) โดยมี The Cabinet Office เป็นสำนักงานเลขานุการ

เช่นเดียวกับอำนาจของรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจตามกฎหมายหรือตามพระราชอำนาจของกษัตริย์ รัฐมนตรีที่ร่วมอยู่ในคณะรัฐมนตรีต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาอีกด้วย (accountability to Parliament)

¹ House of Commons Disqualification Act 1975, s. 2, Sch 2.

² "It is the Secretary of State's duty to continue the promotion in England and Wales of a comprehensive health service designed to secure improvement – (a) in the physical and mental health of the people of those countries, and (b) in the prevention, diagnosis and treatment of illness, and for that purpose to secure the effective provision of services in accordance with this Act."

³ สำหรับรายละเอียด ดู Peter Hennessey, **Cabinet** (Oxford: Basil Blackwell, 1996).

3.2.3 คณะองคมนตรี (Privy Council)

คณะองคมนตรี (Privy Council) เป็นองค์กรที่เก่าแก่และมีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์อันยาวนาน หน้าที่สำคัญ คือ ให้คำปรึกษาต่อกษัตริย์ (Crown) กษัตริย์แต่งตั้งองคมนตรีจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จำนวนประมาณ 400 คน รัฐมนตรีที่เข้าร่วมคณะรัฐมนตรีก็เป็นองคมนตรีโดยตำแหน่งด้วย ในทางปฏิบัติการประชุมองคมนตรีมักเป็นการประชุมระหว่างกษัตริย์และองคมนตรีที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีเพียงไม่กี่คนเท่านั้น การประชุมระหว่างกษัตริย์และคณะองคมนตรีเรียกกันว่า Queen in Council องคมนตรีกระทำการต่างๆ โดยอาศัยพระราชอำนาจของกษัตริย์ ในบางกรณีพระราชบัญญัติให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรองกำหนดการบางอย่างโดยวิธีการให้กษัตริย์หรือในการประชุมองคมนตรี กฎหมายลำดับรองในรูปนี้เรียกว่า Order in Council

องคมนตรีส่วนหนึ่งทำหน้าที่ตุลาการ (Judicial Committee of the Privy Council) โดยจะตัดสินคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลในประเทศหลายประเทศที่เป็นเครือจักรภพของอังกฤษ

3.2.4 กระทรวง (Departments)

นับเป็นเวลาร่วม 150 ปีมาแล้วที่กระทรวง (Departments) เป็นกลไกหลักของการนำเอานโยบายรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผล ในแต่ละสมัยของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดว่างานใดหรือภารกิจใดอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงใด จำนวนของกระทรวงจึงเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลาในรัฐบาลแต่ละสมัย โดยนายกรัฐมนตรีสามารถจัดตั้งและยุบรวมกระทรวงได้อย่างสะดวกและคล่องตัวโดยเพียงออกกฎหมายลำดับรอง (ในรูปของ Order) ตาม Ministers of the Crown Act 1975 เช่น ในปี ค.ศ. 2002 ได้มีการออก Order ยุบเลิกกระทรวงเกษตร ประมงและอาหาร (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food) โดยโอนอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่ยุบเลิกนี้ไปยังกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ คือ กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs)⁴

ด้วยเหตุที่อำนาจในการกระจายภาระงานระหว่างกระทรวงและรัฐมนตรีเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีโดยแท้ ดังนั้น ในกฎหมายพิเศษที่รัฐสภาตราขึ้นโดยกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการใดเป็นการเฉพาะนั้นจึงไม่มีการระบุว่าอำนาจนั้นเป็นของรัฐมนตรีกระทรวงใด กฎหมายเพียงแต่ใช้คำว่า “รัฐมนตรี” (Secretary of State) เท่านั้น นายกรัฐมนตรีจะกำหนดเองว่าจะให้รัฐมนตรีกระทรวงใด (ไม่ว่ากระทรวงที่มีอยู่ หรือกระทรวงที่จะตั้งขึ้นใหม่) ใช้อำนาจดังกล่าว

⁴ Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Dissolution) Order 2002, SI 2002/794

อนึ่ง กระทรวงส่วนใหญ่มิได้มีสถานะเป็นนิติบุคคลการใช้อำนาจของกระทรวงในการดำเนินกิจการทางแพ่ง เช่น การทำสัญญากับเอกชน เป็นการใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์ ส่วนการดำเนินการทางมหาชนนั้นก็เป็นการกระทำในนามของรัฐมนตรีย⁵ (ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว รัฐมนตรีก็ใช้พระราชอำนาจของกษัตริย์นั่นเอง ดังที่ได้อธิบายข้างต้น)

ในปัจจุบัน (ค.ศ. 2004) กระทรวงที่มีอยู่มีดังนี้

1. กระทรวงวัฒนธรรม สื่อ และการกีฬา (Department for Culture, Media and Sport : DCMS)
2. กระทรวงกลาโหม (Ministry of Defence)
3. กระทรวงการศึกษาและทักษะ (Department for Education and Skills : DfES)
4. กระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs : DEFRA)
5. กระทรวงการต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Office : FCO) (ซึ่งมีฐานะเป็นกระทรวงแม้จะมีชื่อว่า Office)
6. กระทรวงสาธารณสุข (Department of Health)
7. กระทรวงมหาดไทย (Home Office)
8. กระทรวงการพัฒนาระหว่างประเทศ (Department for International Development : DFID)
9. กระทรวงกิจการรัฐธรรมนูญ (Department for Constitutional Affairs : DCA)⁶
10. กระทรวงองคมนตรี (Privy Council Office) รับผิดชอบร่วมกันกับผู้นำของสภาผู้แทนราษฎร ในกิจการของรัฐสภา ตลอดจนระเบียบวินัยทางวิชาชีพ (professional discipline)
11. กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (Department of Trade and Industry : DTI) รับผิดชอบด้านทรัพยากรทางวิทยาศาสตร์ วิศวกรรมและเทคโนโลยี พลังงาน การคุ้มครองผู้บริโภค นโยบายการแข่งขันทางการค้า การค้าต่างประเทศ การควบคุมสาธารณสุขและการและอุตสาหกรรมของชาติ สิทธิสตรีและความเท่าเทียมกัน

⁵ David Feldman et al (ed.), **English Public Law**, (Oxford University Press: Oxford, 2004)

⁶ จัดตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2003 เพื่อทำหน้าที่แทน Lord Chancellor's Department กระทรวงที่ตั้งขึ้นใหม่นี้มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายการศาลในอังกฤษและเวลส์และไอร์แลนด์เหนือ เสรีภาพด้านข่าวสาร การคุ้มครองข้อมูล กิจการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การปฏิรูปการปกครอง การเลือกตั้ง การลงประชามติ การควบคุมการสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง สำหรับประเด็นการยุบเลิกตำแหน่ง Lord Chancellor ดู Andrew Le Sueur, **New Labour's next (surprisingly quick) steps in constitutional reform**, [2003] PL 368.

12.กระทรวงการขนส่ง (Department of Transport)

13.กระทรวงการงานและบำนาญ (Department for Work and Pensions)

14.กระทรวงการคลัง (Her Majesty's Treasury)

15. สำนักงานรองนายกรัฐมนตรี (Office of the Deputy Prime Minister) ตั้งขึ้นในเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2002 เพื่อดูแลเกี่ยวกับนโยบายระดับภาค การปกครองท้องถิ่น การผังเมือง การเคหะ และนโยบายเมือง (urban policy)

16. สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสนับสนุนนายกรัฐมนตรีในการนำรัฐบาลและกิจการต่างๆ ตลอดจนประสานงานด้านความมั่นคงและการข่าว

แม้การกระจายภารกิจระหว่างกระทรวงมีความคล่องตัวแต่การที่แต่ละกระทรวงยังทำงานในลักษณะแยกกระทรวงโดยไม่ได้ประสานกันก็ก่อให้เกิดปัญหา รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน (Tony Blair) จึงมุ่งเน้นและส่งเสริมให้เกิด “รัฐบาลร่วมพลัง” (“joined-up government”) โดยจัดตั้งหน่วยงานเชี่ยวชาญพิเศษ (specialist units) ขึ้นมาหลายหน่วยเพื่อประสานระหว่างกระทรวงและหน่วยงานที่มีสถานะในระดับกระทรวง เช่น หน่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม (Social Exclusion Unit) หน่วยนโยบายและการริเริ่ม (Policy and Innovation Unit) หน่วยการสื่อสารเชิงกลยุทธ์ (Strategic Communications Unit) เป็นต้น

3.2.5 องค์การบริหารจัดการ (Executive agencies)

การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยปัจจุบันได้มีความมุ่งเน้นในเรื่อง “การบริหารรัฐกิจแบบใหม่” (New public management) เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ส่วนหนึ่งของแนวความคิดการบริหารรัฐกิจแบบใหม่ดังกล่าวได้มุ่งแยกงานราชการด้านนโยบายออกจากงานราชการด้านการให้บริการ โดยให้กระทรวงดำเนินงานด้านนโยบายเป็นหลักและจัดตั้งหน่วยงานปฏิบัติหรือองค์การบริหารจัดการ (Executive agencies หรือเรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า Next Steps agencies) ขึ้นมาสังกัดกระทรวงต่างๆ เพื่อดำเนินงานระดับปฏิบัติการ (operational matters) ของกระทรวงนั้น ๆ เช่น งานทำและแจกจ่ายหนังสือเดินทาง หรืองานการจ่ายเงินค่าประกันสังคม เป็นต้น อันส่งผลให้งานระดับปฏิบัติการของกระทรวงถูกแบ่งเบาไปได้มากเป็นอย่างยิ่ง หน่วยงานลักษณะนี้หลายหน่วยงานมีผู้บริหารที่แต่งตั้งจากบุคคลภายนอกระบบราชการ⁷

⁷ P.P. Craig, **Administrative Law**, fifth edn., London: Sweet & Maxwell, 2003, pp. 91 – 95.

3.2.6 องค์กรมมหาชนอิสระ (Non-departmental public bodies)

นอกจากการตั้งองค์กรบริหารจัดการมาแบ่งเบางานในทางปฏิบัติการของกระทรวงหลักแล้ว รัฐบาลของสหราชอาณาจักรในระลอกก็ได้จัดตั้งองค์กรในลักษณะที่มีได้สังกัดกระทรวง (Non-departmental public bodies : NDPBs) มากมาย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นองค์มหาชนอิสระก็ว่าได้ ซึ่งแต่เดิมหน่วยงานลักษณะนี้เรียกกันว่า quangos (Quasi-non-governmental organisations) NDPBs จึงมีความคล่องตัวกว่าองค์กรที่สังกัดกระทรวงโดยตรง ปัจจุบันมี NDPBs อยู่กว่า 1,000 องค์กร⁸ NDPBs บางองค์กรก็ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แต่ NDPBs บางองค์กรก็ทำหน้าที่การปฏิบัติการ (Operation works) ทำนองเดียวกับ Executive agencies เช่น การจัดสรรเงินแผ่นดิน การออกใบอนุญาต ตัวอย่างของ NDPBs เช่น

- Advisory Council on Libraries
- Animal Welfare Advisory Committee
- Arts Council for England
- English Heritage
- Environment Agency
- Equal Opportunities Commission
- Commission for Racial Equality
- Regional Development Agencies
- Civil Aviation Authorities
- Competition Commission
- Countryside Agency
- Criminal Cases Review Commission
- Commissioners of Inland Revenue

3.3 ระบบบริหารงานบุคคล

กองกำลังที่ขับเคลื่อนราชการส่วนกลางก็คือราชการพลเรือน (Civil Service) สถิติในปลายปี ค.ศ. 2002 (ตุลาคม 2002) มีข้าราชการพลเรือนอยู่ประมาณ 500,000 คน ซึ่งร้อยละ 75 เป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) ส่วนที่เหลือเป็นข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกระทรวงต่าง ๆ โดยตรง

⁸ สำหรับรายชื่อของ NDPBs ทั้งหมด ดู www.cabinet-office.gov.uk

ข้าราชการพลเรือนจะรับผิดชอบต่อรัฐสภาโดยผ่านรัฐมนตรีที่กำกับดูแล การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนมิได้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ หากแต่เป็นไปโดยอาศัยกลไกทางสัญญาเช่นเดียวกับการจ้างแรงงานในภาคเอกชน โดยผู้บังคับบัญชาของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจจัดจ้างโดยถือว่าเป็นการใช้พระราชอำนาจ (prerogative) แทนกษัตริย์นั่นเอง การที่ไม่มีความหมายพิเศษรองรับระบบการแต่งตั้งข้าราชการโดยเฉพาะทำให้มีความพยายามในการผลักดันให้มีกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้มีการอภิปรายในสภาสูง (House of Lords) เกี่ยวกับเรื่องนี้⁹ อย่างไรก็ตาม แม้จะไม่มีกฎหมายพิเศษในเรื่องราชการพลเรือนโดยตรง แต่ก็มีกรตั้งกรรมาธิการอิสระขึ้นมาดูแลราชการพลเรือน คือ Civil Service Commissioners ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1855 กรรมาธิการดังกล่าวตรวจสอบการแต่งตั้งและการเลื่อนตำแหน่ง เพื่อให้เป็นไปตามหลักคุณธรรม (merit)

สำหรับอำนาจของข้าราชการในการดำเนินการต่างๆ นั้นโดยปกติแล้วก็ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ common law ได้ยอมรับว่าข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานต่างๆ มีอำนาจในการดำเนินการต่างๆ โดยถือว่าเป็นการทำหน้าที่แทนรัฐมนตรี (ซึ่งใช้อำนาจตามพระราชอำนาจหรือตามกฎหมายพิเศษ ดังได้อธิบายแล้ว) โดยรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องทราบถึงการทำหน้าที่นั้นๆ เป็นการเฉพาะราย กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมาย common law ถือว่ารัฐมนตรีได้มอบอำนาจโดยปริยายให้ข้าราชการดำเนินการต่างๆ ในการปฏิบัติราชการ และการมอบอำนาจดังกล่าวเกิดขึ้นโดยความจำเป็นในการบริหารราชการแผ่นดิน

3.4 ระบบงบประมาณ

เงินงบประมาณสำหรับการบริหารราชการส่วนกลางมาจากภาษีอากรที่จัดเก็บจากประชาชนและองค์กรธุรกิจ (ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรงหรือภาษีทางอ้อม) เป็นหลัก นอกจากนี้รัฐบาลอาจนำเงินงบประมาณมาจากเงินกู้ การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง (Chancellor of the Exchequer) จะต้องจัดทำแถลงการณ์เศรษฐกิจและการคลังประจำปี (“งบประมาณประจำปี” หรือ The Budget) เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรประมาณช่วงฤดูใบไม้ผลิ โดยแนบประมาณการใช้จ่าย (Estimates) ของทุกกระทรวงสำหรับปีถัดไปมาให้สภาพิจารณา การอนุมัติงบประมาณให้กับกระทรวงแต่ละกระทรวงจะตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย (Appropriation Act) ฉบับเดียวหรือหลายฉบับโดยระบุจำนวนเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กระทรวงต่างๆ

⁹ ดู Hansard, HL, col. 691 (1 May 2002) นอกจากนี้ ดู Jack Beatson, Crown Service: Contract or Status?, (1988) 104 LQR 182; Mark Freedland, Contracting the Employment of Civil Services – a Transparent Exercise?, [1995] PL 224.

ประเทศสหราชอาณาจักรได้จัดตั้งบัญชีรายได้แผ่นดินไว้ เรียกว่า Consolidated Fund ซึ่งเก็บไว้ ณ ธนาคารชาติแห่งอังกฤษ (Bank of England) รายได้ของรัฐบาลกลางทุกรายการจะถูกนำไปรวมไว้ในบัญชีรายได้แผ่นดินดังกล่าว เมื่อรัฐสภาได้อนุมัติงบประมาณให้กระทรวงและองค์กรบริหารจัดการ (Executive agencies) ที่สังกัดกระทรวงต่าง ๆ แล้ว การเบิกจ่ายเงินก็เบิกจากบัญชีรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่การเงิน (accounting officer) ของแต่ละกระทรวงเป็นผู้รับผิดชอบรวมทั้งรับผิดชอบต่อรัฐสภาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการบัญชีแผ่นดินแห่งสภาผู้แทนราษฎร (House of Commons' Public Accounts Committee) ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1861 และมีมาจนถึงปัจจุบัน) จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินของกระทรวงว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ และคุ้มค่า (value for money) หรือไม่ ในการนี้ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ (The National Audit Office) จะทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการให้กับกรรมการบัญชีแผ่นดินฯ ดังกล่าว

บทที่ 4 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศสหรัฐอเมริกา

4.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์การแบ่งสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชน (private law) และกฎหมายมหาชน (public law) จึงไม่ค่อยเด่นชัดเท่าระบบภาคพื้นยุโรปที่นิยมแบ่งกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชนอย่างชัดเจน นอกจากนี้แล้วการแบ่งประเภทนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนอันเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ก็ไม่ค่อยชัดเจนในประเทศสหรัฐอเมริกาอีกด้วย เอกลักษณะอย่างหนึ่งของระบบกฎหมายอเมริกันก็คือนักกฎหมายอเมริกันไม่ค่อยให้ความสำคัญกับการพัฒนาความรู้ทางนิติศาสตร์ที่มีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและก่อให้เกิดผลประโยชน์ในทางปฏิบัติเสียมากกว่า ดังนั้น ทฤษฎีว่าด้วยความเป็นนิติบุคคลของรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนใน

ระบบกฎหมายอเมริกันจึงขาดความชัดเจน ไม่สมบูรณ์และไม่เป็นระบบเท่ากับระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป

ในเรื่องของความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นก่อนอื่นต้องแยกพิจารณาออกเป็นสองประเด็นใหญ่ คือ ความเป็นนิติบุคคลของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายใน

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศสหรัฐอเมริกา(โดยมีรัฐบาลกลางที่เรียกว่า federal government เป็นผู้แทน) มีสภาพบุคคลในทางระหว่างประเทศแต่เพียงผู้เดียวและมีอำนาจในการดำเนินวิเทศব্যในเรื่องต่างๆ¹ รัฐบาลในระดับมลรัฐหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ไม่ถือว่าเป็นสภาพบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ

สำหรับนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายในนั้น เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบอบการปกครองแบบสหพันธรัฐ จึงสมควรแยกพิจารณาออกเป็นสองกรณี ดังนี้

4.1.1 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง (Federal government)

หากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้บัญญัติความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลกลาง (Federal government) ไว้อย่างชัดเจน และก็ได้บัญญัติว่ากระทรวงต่างๆ นั้นเป็นนิติบุคคลหรือไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสองกำหนดแต่เพียงว่าประเทศสหรัฐอเมริกาสามารถเป็นคู่ความในศาลได้ แต่แม้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายฉบับอื่นๆ จะมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ากระทรวงต่างๆ เป็นนิติบุคคลหรือมีสภาพบุคคลได้ก็ตาม แต่ก็มีอยู่หลายคดีที่กระทรวงต่างๆ เช่น กระทรวงยุติธรรมหรือกระทรวงมหาดไทย² เป็นคู่ความในศาล

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังได้ให้อำนาจแก่กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เป็นตัวแทนของประเทศสหรัฐอเมริกาในการว่าความในศาล โดยกฎหมายได้บัญญัติว่า “Except as otherwise authorized by law, the conduct of litigation in which the United States, an agency, or officer thereof is a party, or is interested, and securing evidence thereof is reserved to officers of the Department of Justice, under the direction of the Attorney General.”³

¹ See Paul Reuter, **International Institutions**, (Great Britain: George & Unwin LTD, 1958), at 185.

² Udall v. FPC, 387 U.S. 428 (1967).

³ 28 United States Code Annotated 516, 518, 519 (1988).

ดังนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติอย่างชัดเจนว่ากระทรวงมีสถานะเป็นนิติบุคคล แต่กระทรวงตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาก็สามารถเป็นคู่ความในศาลได้

อีกทั้งกฎหมายปกครองของอเมริกาก็กล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐน้อยมาก⁴ ยิ่งไปกว่านั้น งานเขียนทางวิชาการของนักนิติศาสตร์เกี่ยวกับนิติบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติบุคคลทางมหาชนนั้นก็มีน้อยมาก ขาดความชัดเจน และไม่เป็นระบบเมื่อเทียบกับงานเขียนของนักนิติศาสตร์ทางภาคพื้นยุโรป

อย่างไรก็ตาม แนวคำพิพากษาของศาลสูงได้มีบทบาทสำคัญในการอธิบายและพัฒนาข้อคิดว่าด้วยนิติบุคคลของรัฐโดยผ่านการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษร เช่น ในคดี *Wilson v. Omaha Indian Tribe*⁵ ศาลสูงได้ตีความคำว่า “บุคคล” (person) ให้หมายความรวมถึง “องค์อธิปัตย์” (sovereign) ด้วย นอกจากนี้แล้ว การให้ความเห็นทางกฎหมายของ The International Trade Association (INTA)⁶ ในฐานะที่เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่เรียกว่า *amicus curiae* ก็มีความเห็นว่า คำว่า นิติบุคคล (juristic person) ในกฎหมาย Lanham Act⁷ นั้นรวมถึงรัฐบาลในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐด้วย ดังนั้น โดยอาจจะกล่าวได้อย่างกว้างๆ ว่า ตามกฎหมายปกครองของอเมริกามีได้จำกัดว่าเฉพาะแต่รัฐบาลกลางเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล แต่ข้อความคิดเรื่องนิติบุคคลของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ตั้งอยู่บนหลักเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) โดยมีได้มองรัฐบาลหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ที่ตกอยู่ภายใต้ฝ่ายบริหารเป็นนิติบุคคลเดียวกัน (a unified juristic entity) ดังที่นักวิชาการบางท่านกล่าวว่า “There is no single version of government as a legal entity” ความเป็นนิติบุคคลของรัฐหรือหน่วยงานต่างๆ ของรัฐตั้งอยู่พื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่หรือภารกิจเป็นสำคัญ ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์อย่างในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะมองว่าองค์กรของรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารหรือตุลาการต่างก็เป็นส่วนประกอบหนึ่งของประเทศสหรัฐอเมริกา และแต่ละองค์กรต่างก็มีการกิจหรือหน้าที่ที่แตกต่างกันไปมีผู้บังคับบัญชาคนละคนกัน ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลแล้ว องค์กรเหล่านี้จึงควรมีสภาพนิติบุคคลเป็นของตนเอง โดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เรียกว่ารัฐบัญญัติ (Statute) จะกำหนดอย่างชัดเจนว่า ภายใต้กฎหมายนั้นๆ หน่วยงานใดของรัฐที่มีสภาพนิติบุคคล หรือมีฉะนั้นแล้วคำพิพากษาของศาลก็จะอธิบายหรือรับรองความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานต่างๆ ดังนั้น รัฐบาลของแต่ละมลรัฐ (State government) ศาล (Courts) หน่วยงานของรัฐอื่นๆ (government agencies) ก็มิสภาพนิติบุคคลด้วย

⁴ Janet McLean, Government to State: Globalization, Regulation, and Government as Legal Persons, 10 *Indian Journal of Global Legal Studies*, 173, 175 (2003).

⁵ *Wilson v. Omaha Indian Tribe*. 442 US 653.667 (1979).

⁶ See 87 *The Trademark Reporter*, March-April, 230 (1997).

⁷ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับเครื่องหมายการค้า

4.1.2 ความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลของมลรัฐ (State government)

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐมิได้กล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐบาลในระดับมลรัฐอย่างชัดเจน เพียงแต่รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริการับรองว่าทั้งห้าสิบมลรัฐนี้มีความเท่าเทียมกันเป็นมีอำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ (คล้ายกับรัฐบาลกลาง) หนึ่ง มีข้อสังเกตว่ามลรัฐหรือรัฐบาลในระดับมลรัฐมีความเป็นอิสระหรือเป็นเอกเทศจากรัฐบาลกลางพอสมควร ตามกฎหมายแล้วรัฐบาลในระดับมลรัฐมิใช่เป็นเพียง “ตัวแทน” หรือ “องค์กร” ที่ได้รับมอบหมายอำนาจ คำสั่งหรือนโยบายจากรัฐบาลกลางให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ นอกจากนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับมลรัฐก็มีได้มาจากการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง⁸ แต่มลรัฐเหล่านี้มีอำนาจอย่างกว้างขวาง ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดข้อยกเว้นบางประการเท่านั้นที่เป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง เช่น การดำเนินนโยบายต่างประเทศ การป้องกันประเทศ เป็นต้น

นอกจากนี้แล้วในทางปฏิบัติที่ผ่านมาก็จะพบว่ามี การฟ้องร้องคดีระหว่างองค์กรของรัฐ (litigation between the branches) ที่เป็นฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติและตุลาการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ประเทศสหรัฐอเมริกา (คล้ายกับประเทศนิวซีแลนด์ซึ่งเป็น อีกประเทศหนึ่งในระบบคอมมอนลอว์) มิได้ถือว่ารัฐบาลเป็นนิติบุคคลแต่เพียงผู้เดียว โดยที่องค์กรของรัฐอื่นๆ ไม่ถือว่าเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานรัฐด้วยกันเองจึงสามารถทำได้⁹ ดังสะท้อนให้เห็นจากคำกล่าวของนักกฎหมายท่านหนึ่งในระบบคอมมอนลอว์ว่า “...in common law tradition, constitutional and administrative law tend to conceive of government in terms of their rival component parts rather than as a unified juristic entity embracing all of these parts”¹⁰ กล่าวโดยสรุปแล้ว คำกล่าวที่ว่า “a person may not sue himself” จึงไม่เป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายอเมริกัน

เหตุผลที่ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาอนุญาตให้องค์กรของรัฐสามารถฟ้องคดีระหว่างกันได้ก็เพราะเหตุผลของคำวินิจฉัยในคดีชื่อดังของประวัติศาสตร์อเมริกาชื่อว่า Marbury v. Madison ซึ่งวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักการแบ่งแยกอำนาจว่าองค์กรของรัฐมี

⁸ See William D. Valente (et al), *Case and Materials on State and Local Government Law*, 5 (2001).

⁹ ยกตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องระหว่างฝ่ายตุลาการกับฝ่ายบริหาร หรือกรณีที่ผู้พิพากษาถูกฟ้องโดยที่ผู้พิพากษาท่านหนึ่งได้โต้แย้งคัดค้านการเก็บภาษีรายได้ซึ่งกรณีนี้ผู้พิพากษาก็ได้อำนาจคุ้มกัน หรือกรณีที่กระทรวงยุติธรรมได้ฟ้องสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับขอบเขตการออกหมายศาล (subpoena) ของคองเกรส (Congress)

¹⁰ SEE Janet McLean, *Government to State: Globalization, Regulation, and Governments as Legal Person*, 10 *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 173, 178 (2003).

อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบแตกต่างกัน โดยองค์กรของรัฐต่างมีผลประโยชน์ที่ต่างกันที่เรียกว่า “opposite and rival interest” รวมทั้งมีหัวหน้าหรือผู้บังคับบัญชาคนละคนด้วย (แม้ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลเดียวกันก็ตาม) อีกทั้งรัฐธรรมนูญมาตรา 3 ซึ่งวางหลักทั่วไปเกี่ยวกับอำนาจตุลาการก็ไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐฟ้องระหว่างกันได้ เพียงเพราะว่าหน่วยงานของรัฐเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร¹¹

4.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบการบริหารราชการ

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ส่วนระบบการปกครองนั้นใช้ระบบสหพันธรัฐ (Federalism) ซึ่งกำหนดโดยรัฐธรรมนูญซึ่งมีโครงสร้างการแบ่งองค์กรของรัฐที่แตกต่างจากประเทศที่ระบบการปกครองแบบรัฐเดี่ยว (Unitary) ประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยมลรัฐทั้งหมด 50 มลรัฐ ซึ่งหมายความว่า นอกจากประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีรัฐบาลกลาง (Federal Government) รัฐสภา (Congress) และศาลสูง (Supreme Court) แล้วแต่ละมลรัฐก็จะมีรัฐบาลที่เรียกว่า “state government” (และเจ้าหน้าที่ของรัฐ) และรัฐสภารวมทั้งระบบศาลเป็นของตนเองอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว แต่ละมลรัฐก็ยังมีรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ เป็นของตนเองด้วย

เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบบการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) และการถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) โดยแบ่งองค์กรของรัฐออกเป็นสามฝ่ายคือ ฝ่ายบริหาร โดยประธานาธิบดีสวมหมวกสองใบคือ เป็นประมุขของรัฐ (Head of State) และประมุขรัฐบาล (Head of Government) ฝ่ายรัฐสภา (Congress) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายบริหารนั้น ประธานาธิบดีจะเป็นผู้นำสูงสุด มีรองประธานาธิบดีหนึ่งคน โดยที่รัฐมนตรีซึ่งมีทั้งหมด 15 กระทรวงที่เสนอโดยประธานาธิบดีโดยการรับรองจากวุฒิสภา ทั้งหลายมีฐานะเพียงที่ปรึกษาของประธานาธิบดีเท่านั้น นอกจากนี้แล้ว แม้ในรัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวถึงหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (executive branch) แต่ประธานาธิบดีก็ยังมีหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบาย (Executive Agencies) หน่วยงานเหล่านี้มีเป็นจำนวนมากและอยู่กระจัดกระจายไป เช่น National Security Council, Office of Management and Budget (OMB), Office of Administration, White House

¹¹ Michel Herz, United States v. United States: When Can the Federal Government Sue Itself?, 32 William and Mary Law Review, 893, 914 (1991).

Military Office, National Economic Council, President's Foreign Intelligence Advisory Board, the U.S. Trade Representative (USTR)¹² เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีองค์กรอิสระ (หรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในเชิงปกครองที่เรียกว่า administrative office) อีกจำนวนหนึ่งซึ่งเกิดจากการตรากฎหมายของคองเกรสและทำหน้าที่สัมพันธ์โดยตรงกับประธานาธิบดีมากกว่ากระทรวงหรือหน่วยงานย่อยของกระทรวง¹³ แต่องค์กรอิสระนี้ไม่ตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดี (Independent Agencies) เช่น the Central Intelligence Agency (CIA), the Food and Drug Administration and the Environmental Protection Agency (EPA)¹⁴, the United State International Trade Commission (ITC)¹⁵, International Commerce Commission (ICC) , the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Federal Elections Commission เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่ทำงานในองค์กรอิสระที่สร้างโดยคองเกรสจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีอำนาจและความรับผิดชอบตามที่กฎหมายนั้น ๆ ได้กำหนดไว้

โดยปกติทั่วไป การทำงานของฝ่ายบริหารของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเต็มไปด้วยขั้นตอนการดำเนินงานที่มีความสลับซับซ้อนและขึ้นอยู่กับบุคลิกของประธานาธิบดีของแต่ละคน นอกจากนี้ กลไกการทำงานของฝ่ายบริหารมักจะอยู่ในรูปของการทำงานร่วมกันหรือการประสานงานระหว่างกรมมาธิการ (inter-agency committee) ต่างๆ เช่น การดำเนินงานด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็จะมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามาทำงานร่วมกันมากมาย ไม่ว่าจะเป็น USTR, the Trade Policy Staff Committee, White House Staff

โดยหลักแล้วการฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ฝ่ายหนึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร (Executive branches) กับองค์กรอิสระ (Independent agencies) นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ในประเทศสหรัฐอเมริกา การฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานของฝ่ายบริหารกับองค์กรอิสระซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารได้เกิดขึ้นเป็นจำนวนมากไม่ว่าจะเป็นกรณีการฟ้องร้องคดีระหว่าง United States v. Interstate Commerce Commission (ICC) หรือ กระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) ได้ฟ้องร้องหน่วยงานต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องสัญญา หรือ กระทรวงมหาดไทย (Secretary of Interior) ได้ฟ้องร้องหน่วยงานที่เรียกว่า Federal Power Commission (FPC) สำหรับการออกใบอนุญาตสร้างเขื่อน หรือการฟ้องร้องคดีระหว่าง

¹² USTR เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารที่มีบทบาทสำคัญมากในการเจรจาการค้าระหว่างประเทศและเศรษฐกิจระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีให้เป็นไปตามนโยบายหรือคำสั่งของประธานาธิบดี

¹³ J. Coughlin, A Comparative of the Administrative Law of the Catholic and the United States, **34 Loyola of Los Angeles Law Review**, 81, 119 (2000).

¹⁴ EPA ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายในระดับสหพันธรัฐที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

¹⁵ ITC เป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่รับผิดชอบด้านการค้าระหว่างประเทศ

กระทรวงพาณิชย์กับ Federal Energy Regulatory Commission (FERC) เกี่ยวกับเรื่องการแข่งขันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น จากคดีตัวอย่างที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่า ศาลสูงได้ยอมรับว่าประเทศสหรัฐอเมริกาอาจเป็นทั้งโจทก์และจำเลย (United State v. United States) ในคดีเดียวกันได้ อีกทั้งแม้ว่าจะมีบางคำพิพากษาที่ศาลล่างวินิจฉัยว่า รัฐบาลไม่สามารถฟ้องร้องตนเองได้ก็ตาม แต่คำพิพากษาของศาลล่างส่วนใหญ่ก็ยังตัดสินสนับสนุนว่าข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถเกิดขึ้นได้

อย่างไรก็ตาม หน่วยงานต่างๆ ที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันไม่อาจฟ้องคดีต่อกันได้ด้วยเหตุผลที่ว่า หน่วยงานที่สังกัดอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกันแม้จะรับผิดชอบงานต่างกันแต่ก็มีผู้บังคับบัญชาคนเดียวกัน คือ รัฐมนตรีประจำกระทรวงและประธานาธิบดีในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สถานะของรัฐมนตรีประจำกระทรวงจะแตกต่างจากรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาที่การตัดสินใจหรือการบริหารประเทศจะกระทำในนามคณะรัฐมนตรี ในขณะที่ประเทศสหรัฐอเมริกานั้น รัฐมนตรีจะทำหน้าที่คล้ายเป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี ดังนั้นประธานาธิบดีจึงเป็นหัวหน้าสูงสุดและมีบทบาทมากของฝ่ายบริหาร

นอกจากนี้แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกายังมี “หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น” อีกที่เรียกว่า Local government¹⁶ ด้วย โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้จะทำหน้าที่เป็น “ตัวแทน” (agent) ของมลรัฐหรือตัวแทนของรัฐบาลในระดับมลรัฐ หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะทำหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นของตนให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมายที่ออกโดยมลรัฐ มลรัฐมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือหน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่น¹⁷

การปกครองในระดับท้องถิ่นประกอบไปด้วยหน่วยการปกครองสามรูปแบบ คือ county¹⁸ city¹⁹ และ town หรือ township government

4.3 การจัดตั้งกระทรวง

ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาแม้ประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแต่อำนาจจัดตั้งกระทรวงเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองเกรส²⁰

¹⁶ มีข้อสังเกตว่า รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้รับรองการปกครองในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นทางการ

¹⁷ See William D. Valente (et al), **Case and Materials on State and Local Government Law**, 6-13 (2001).

¹⁸ สำหรับชื่อเรียก Country นั้น แต่ละมลรัฐอาจเรียกชื่อแตกต่างกัน เช่น มลรัฐ Alaska ใช้คำว่า borough ในขณะที่ Louisiana ใช้คำว่า parish

¹⁹ บางมลรัฐเรียกว่า municipal corporation

²⁰ กองเกรสประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representative) และวุฒิสภา (Senate)

(Congress) ในระยะเริ่มแรกของการจัดทำและประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา กระทรวงแรกที่ถูกจัดตั้งมีเพียงสี่กระทรวง ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหมและการเดินเรือ และกระทรวงการคลัง ปัจจุบันประเทศสหรัฐอเมริกามีกระทรวงทั้งสิ้น 15 กระทรวง โดยมีรัฐมนตรีประจำแต่ละกระทรวง (ซึ่งทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของประธานาธิบดี) เป็นหัวหน้าของกระทรวงนั้นๆ ประเทศสหรัฐอเมริกามีกระทรวงทั้งสิ้น 15 กระทรวง ดังต่อไปนี้

1. Department of Agriculture
2. Department of Commerce
3. Department of Defense
4. Department of Education
5. Department of Energy
6. Department of Health and Human Resources
7. Department of Homeland Security
8. Department of Housing and Urban Development
9. Department of the Interior
10. Department of Justice
11. Department of Labor
12. Department of State
13. Department of Transportation
14. Department of the Treasury
15. Department of Veterans Affairs

อนึ่ง แต่ละกระทรวงก็จะมีหน่วยงานย่อยๆ อีกมากมายเรียกว่า “departmental bureaus” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมโดยทำหน้าที่ดูแลเรื่องเฉพาะต่างๆ และโดยปกติแล้วหน่วยงานที่เป็น “departmental bureaus” จะไม่มีลักษณะทางการเมือง หมายความว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน “departmental bureaus” จะไม่มาจากการแต่งตั้งทางการเมือง²¹(nonpolitical appointees)

อำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวงโดยสังเขปมีดังนี้

²¹ J. Coughlin, *supra* note, at 119 .

1. Department of Agriculture

กระทรวงเกษตรทำหน้าที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือด้านต่างๆ แก่เกษตรกร และการให้หลักประกันราคาสินค้าเกษตรทั้งหลายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและลดความผันผวนของราคาในตลาดโลก หน่วยงานย่อยของกระทรวงเกษตร ได้แก่ Agriculture Research Service, Foreign Agriculture Service, the Animal and Plant Health Inspection Service

2. Department of Commerce

กระทรวงพาณิชย์มีหน้าที่ส่งเสริมการค้าและเศรษฐกิจในทางระหว่างประเทศและความก้าวหน้าของเทคโนโลยี อีกทั้งยังทำหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถมีศักยภาพในการแข่งขันการผลิตสินค้าในตลาดโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึง การติดตามตรวจสอบโครงการการสร้างงานต่างๆ ว่าบรรลุวัตถุประสงค์มากน้อยเพียงใด หน่วยงานย่อยของกระทรวงพาณิชย์ ได้แก่ National Institute of Standard and Technology, The National Oceanic and Atmospheric Administration, The Patent and Trademark Office, The National Telecommunication and Information Administration

3. Department of Defense

กระทรวงกลาโหมหรือที่รู้จักกันดีอีกชื่อหนึ่งว่า “เพนตากอน” (The Pentagon) นั้น มีหน้าที่ดูแลเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับกิจการของทหาร เช่น การจัดหาทหารประจำการทั้งในและนอกประเทศและการรักษาความมั่นคงของประเทศ หน่วยงานย่อยที่สำคัญซึ่งตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่ากระทรวงกลาโหมได้แก่ the National Security Agency ซึ่งมีความเชี่ยวชาญด้านข่าวกรองเกี่ยวกับการทหาร นอกจากภารกิจด้านการทหารแล้วกระทรวงกลาโหมยังทำหน้าที่ดูแลเรื่องอื่นที่มีใช้เป็นการกิจทางทหารด้วย เช่น การป้องกันน้ำท่วม การพัฒนาทรัพยากรทางทะเลและการบริหารจัดการทุนสำรองของน้ำมันดิบอีกด้วย

4. Department of Education

ในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นการศึกษาคือเป็นเรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละมลรัฐ ดังนั้น กระทรวงศึกษาธิการจึงทำหน้าที่ดูแลในการแก้ไขปัญหาการศึกษาที่มีผลกระทบอย่างสำคัญในระดับชาติและให้ข้อมูลหรือคำแนะนำแก่ผู้บริหารการศึกษาในระดับมลรัฐ นอกจากนี้แล้วกระทรวงศึกษายังได้ให้ความช่วยเหลือในรูปของการกำหนดโครงการการศึกษาต่างๆ เช่น การกู้ยืมเงินและโครงการสำหรับคนพิการและการประกอบวิชาชีพด้วย

5. Department of Energy

เนื่องจากปัญหาการใช้พลังงานเป็นสิ่งสำคัญในประเทศสหรัฐอเมริกา กองเกรสจึงได้ตั้งกระทรวงพลังงาน (Department of Energy: DOE) ขึ้นมา กระทรวงพลังงานทำหน้าที่ค้นคว้าและวิจัย พัฒนาเทคโนโลยีต่างๆ เกี่ยวกับพลังงาน อีกทั้งยังได้ทำหน้าที่รับผิดชอบมาตรการหรือโครงการที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน การใช้พลังงานนิวเคลียร์ทั้งทางทหารและพลเรือน กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการผลิตและการใช้พลังงาน การกำหนดราคาและการปันส่วนน้ำมัน เป็นต้น

6. Department of Health and Human Resources

กระทรวงสุขภาพและทรัพยากรมนุษย์มีหน้าที่ควบคุมดูแลเกี่ยวกับโครงการต่างๆ ประมาณ 300 โครงการซึ่งเกี่ยวกับมาตรฐานชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น แผนประกันสุขภาพ นอกจากนี้แล้วยังทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบสถาบันสุขภาพแห่งชาติ (the National Institutes of Health) อันเป็นสถาบันทางการแพทย์ที่รับผิดชอบวิจัยเกี่ยวกับโรคต่างๆ เช่น มะเร็ง เอ็ดส์ อัลไซเมอร์ โรคหัวใจ โรคข้ออักเสบ เป็นต้น หน่วยงานย่อยได้แก่ the Food and Drug Administration and the Social Security Administration

7. Department of Homeland Security

กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิเป็นกระทรวงใหม่ล่าสุดที่กองเกรสให้การรับรองตามข้อเสนอของประธานาธิบดีบุช หลังจากที่ประเทศสหรัฐอเมริกาถูกผู้ก่อการร้ายโจมตีเมื่อวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 กระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2002 และเริ่มปฏิบัติหน้าที่ในอีกหนึ่งปีต่อมา กระทรวงนี้รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายในดินแดนของประเทศสหรัฐอเมริกาทุกรูปแบบ โดยรวบหน่วยงานต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านข่าวกรอง การทำอากาศยาน การเข้าเมืองของคนต่างด้าว ความปลอดภัยด้านการขนส่ง เป็นต้น ให้ตกอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงความมั่นคงของมาตุภูมิ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ เพื่อให้การป้องกันการโจมตีจากผู้ก่อการร้ายมีประสิทธิภาพมากขึ้น

8. Department of Housing and Urban Development

กระทรวงนี้รับผิดชอบด้านการวางแผนเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและควบคุมดูแลกฎหมายเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ประชาชนจะสามารถซื้อบ้านสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงนี้ยังทำหน้าที่กำหนดโครงการเกี่ยวกับการประกันภัยซึ่งช่วยให้ประชาชนสามารถเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยได้และโครงการการให้เงินอุดหนุนแก่ครอบครัวที่มีรายได้น้อยอีกด้วย

9. Department of the Interior

กระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณะและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานย่อยๆ ดูแลเรื่องต่างๆ เช่น The U.S. Fish and Wildlife Service ทำหน้าที่ดูแลสัตว์ป่าและหน่วยงานทั้งหลายที่ดูแลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สัตว์ป่า ส่วน the Bureau of Land Management ดูแลที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ เช่น พืชชาติ สถานที่สันตนาการ รวมถึง ป่าขนาดใหญ่ และแหล่งน้ำมัน ส่วน Bureau of Reclamation ดูแลเกี่ยวกับแหล่งน้ำในทุกรัฐและเขตวันตกของประเทศ

10. Department of Justice

กระทรวงยุติธรรมรับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทั้งหมดในประเทศและให้คำปรึกษาและความเห็นทางกฎหมายแก่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีประจำกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Attorney General) เป็นหัวหน้าสูงสุดที่ดูแลเจ้าหน้าที่กฎหมายในระดับรัฐบาลกลาง หน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงยุติธรรม ได้แก่ Federal Bureau of Investigation (FBI) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการกระทำความผิดอาญาในระดับสหพันธรัฐ ส่วน Drug Enforcement Administration (DEA) รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด รวมทั้งการจับกุมองค์กรหรือเครือข่ายที่มีส่วนพัวพันเกี่ยวกับยาเสพติด

11. Department of Labor

กระทรวงแรงงานทำหน้าที่ส่งเสริมสวัสดิการต่างๆ ของกรรมกร และปรับปรุงสภาพแวดล้อมการทำงานของลูกจ้างให้ดียิ่งขึ้นรวมถึงช่วยกระชับความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างให้มีความเข้าใจมากยิ่งขึ้น หน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้กระทรวงแรงงานได้แก่ The Occupational Safety and Health Administration, the Employment Standards Administration and the Mine Safety and Health Administration

12. Department of State

กระทรวงการต่างประเทศรับผิดชอบด้านนโยบายต่างประเทศ ในรูปของการประเมินผลประโยชน์ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่อยู่นอกประเทศ การให้คำแนะนำเกี่ยวกับนโยบายและแผนปฏิบัติการในอนาคต และดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่วางไว้ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการต่างประเทศยังรับผิดชอบเกี่ยวกับการเจรจา ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นๆ และการทำสนธิสัญญาทั้งระดับทวิภาคีและพหุภาคีรวมถึงการเป็นผู้แทนในองค์การสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วย

13. Department of Transportation

กระทรวงคมนาคมมีหน้าที่วางนโยบายการขนส่งทุกรูปแบบไม่ว่าทั้งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศของประเทศ รวมทั้งการสร้างทางด่วน ถนน ทางรถไฟ ท่าเรือ เป็นต้น ตัวอย่างของหน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงคมนาคมได้แก่ The Federal Aviation Administration (FAA) ซึ่งทำหน้าที่ควบคุมดูแลเครือข่ายสถานีการบิน ศูนย์ควบคุมการบิน และการบริการการบินระหว่างประเทศ ส่วน the Federal Highway Administration ทำหน้าที่จัดหาเงินให้แก่รัฐเพื่อปรับปรุงระบบทางด่วนเชื่อมมลรัฐ (interstate highway system) ถนนและสะพาน ส่วน National Highway Traffic Safety Administration ทำหน้าที่วางกฎระเบียบด้านความปลอดภัยสำหรับยานพาหนะต่างๆ

14. Department of the Treasury

กระทรวงการคลังรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณประจำปีและเงินคลังของรัฐ การวางนโยบายเกี่ยวกับการเงิน การคลัง รวมทั้งการจัดเก็บภาษี กระทรวงการคลังจะรายงานการปฏิบัติหน้าที่ต่อคองเกรสและประธานาธิบดีเกี่ยวกับสถานะการเงินของรัฐบาลและสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการคลังยังได้ทำหน้าที่ดูแลการซื้อขายเครื่องมือแอลกอฮอล์ ยาสูบ อาวุธยุทโธปกรณ์ และการพาณิชย์ระหว่างประเทศด้วย

15. Department of Veterans Affairs

กระทรวงทหารผ่านศึกซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1930 ในเวลานั้นมีสถานะเป็นองค์กรอิสระ แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1989 ได้รับการยกฐานะเป็นกระทรวงทำหน้าที่ดูแลสวัสดิการของทหารผ่านศึกหน่วยงานที่ตกอยู่ภายใต้กระทรวงทหารผ่านศึกได้แก่ The Veterans Health Administration ทำหน้าที่จัดหาโรงพยาบาล สถานเลี้ยงดู และการรักษาพยาบาลต่างๆ รวมถึงการค้นคว้าวิจัยด้านการแพทย์ด้วย ส่วน the Veteran Benefit Administration ทำหน้าที่ดูแลข้อเรียกร้องของทหารผ่านศึกที่เกี่ยวกับสวัสดิการต่าง ๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาลบำนาญ รวมทั้งการให้การศึกษาและสวัสดิการเงินกู้เกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

นอกจากกระทรวง 15 กระทรวงที่กล่าวมาข้างต้นแล้วยังมีหน่วยงานหรือองค์กรที่สังกัดภายใต้ความดูแลของฝ่ายบริหารอีก เช่น the Office of Management and Budget (OMB) OMB เกิดขึ้นในสมัยของประธานาธิบดีนิกสัน OMB มีหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองงบประมาณ รวมทั้งควบคุมตรวจสอบให้เอกชนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายข้อมูลข่าวสาร (Data Protection Act) บางฉบับว่า องค์กรเอกชนได้จัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบที่ OMB ได้จัดทำหรือไม่

4.4 ระบบการมอบอำนาจ

ประเด็นเรื่องการมอบอำนาจนิติบัญญัติหรือการตรากฎหมายตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นขาดความชัดเจนแน่นอนและไม่ค่อยเป็นระบบ²² รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงการมอบอำนาจการออกกฎหมายแต่ประการใด รัฐธรรมนูญมาตรา 1 บัญญัติแต่เพียงว่าอำนาจการตรากฎหมายทั้งหมดเป็นอำนาจของรัฐสภา (คองเกรส) ส่วนคำพิพากษาของศาลในเรื่องนี้ก็กล่าวถึงการมอบอำนาจบ้างแต่ก็ขาดความชัดเจนและไม่ค่อยเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ในคดี *Field v. Clark* ศาลได้ตัดสินว่ารัฐสภาไม่สามารถมอบอำนาจการตรากฎหมายให้แก่ฝ่ายบริหารคือประธานาธิบดีได้ อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษา John Marshall ได้เคยตัดสินว่ารัฐสภาสามารถมอบอำนาจการตรากฎหมายให้แก่ผู้อื่นได้

ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการจึงเห็นว่าปัญหาเรื่องการมอบอำนาจตามกฎหมายอเมริกันนั้นไม่ค่อยมีความชัดเจนและเป็นระบบเท่าที่ควร เรื่องการมอบอำนาจในประเทศสหรัฐอเมริกายังอยู่ในช่วงของการพัฒนาไม่ว่าจะอยู่ในรูปของคำวินิจฉัยของศาลหรืองานเขียนของนักนิติศาสตร์ อนึ่งมีข้อสังเกตว่า แม้รัฐธรรมนูญจะมีได้กล่าวถึงบทบาทของประธานาธิบดีด้านการค้าระหว่างประเทศ แต่ในรอบหลายปีที่ผ่านมาคองเกรสได้มอบอำนาจบางเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินความสัมพันธ์ด้านการค้าระหว่างประเทศแก่ประธานาธิบดี²³ ซึ่งเกี่ยวกับการทูลลาถดถอย การเก็บภาษีโต้ตอบ การดำเนินมาตรการโต้ตอบการค้าที่ไม่เป็นธรรมทั้งหลาย โดยอำนาจที่ว่านี้จะตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบโดยศาลสูง (Supreme Court)

สำหรับเกณฑ์การมอบอำนาจนั้นพอจะสรุปคร่าว ๆ ได้ดังนี้

ประการแรก รัฐสภาจะต้องมอบอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและสมเหตุสมผลหรือให้หลักเกณฑ์ที่เจ้าหน้าที่สามารถเข้าใจได้ โดยหลักเกณฑ์หรือแนวทางดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่งที่ชัดเจนแน่นอนปราศจากความคลุมเครือ มิฉะนั้นแล้วการมอบหมายดังกล่าวอาจไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้

ประการที่สอง การมอบอำนาจจะต้องเป็น“ทางเลือกหลักหรือสำคัญ”(primary or major choice) ที่ทำโดยรัฐสภา (Congress) มิใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (administrators)

²² Uwe Kischel, Delegation of Legislative Power to Agencies: A Comparative Analysis of United States and German Law, **46 Administrative Law Review** ,213 (1994).

²³ See John H. Jackson (et al), **International Economic Relations: Case, Materials and Text**, (USA: St. Paul, Minn, 2002), at. 72.

ประการที่สาม การมอบอำนาจจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ด้วยวิธีการที่ชัดเจนแน่นอนแต่ก็ยังขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่าเป็นเรื่องอะไร เช่น ในกรณีของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การมอบอำนาจย่อมทำได้กว้างขวางกว่ากรณีของการรักษาสีทธิเสรีภาพของประชาชน

นอกจากนี้แล้ว มีความรับผิดชอบบางเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงและเป็นการึกที่มีความสำคัญมากของรัฐสภาที่ไม่สามารถมอบอำนาจให้องค์กรหรือหน่วยงานอื่นๆ ทำแทนได้ เช่น การให้ความเห็นชอบและการใช้สิทธิยับยั้งร่างสนธิสัญญา การลงโทษประธานาธิบดีด้วยการลงคะแนนขับออกที่เรียกว่า “Impeachment”²⁴

4.5 ระบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณประจำปีของฝ่ายบริหารเป็นขั้นตอนที่สลับซับซ้อนเพราะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานหลายองค์กร และเวลาที่ใช้พิจารณาร่างงบประมาณก็นานพอสมควรด้วย อีกทั้งการจัดทำงบประมาณยังขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ประการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจัยทางการเมืองและสภาพเศรษฐกิจทั้งในประเทศสหรัฐอเมริกาและเศรษฐกิจของโลกในช่วงเวลานั้นด้วย

สำหรับองค์ประกอบของระบบงบประมาณของประเทศสหรัฐอเมริกาอาจกล่าวอย่างกว้างๆ ว่าประกอบไปด้วยสามองค์ประกอบคือ Budget authority, Obligation และ Outlays โดยอธิบายย่อ ๆ ดังนี้ Budget authority หมายถึง กฎหมายที่อนุญาตหรือให้อำนาจให้ฝ่ายบริหารสามารถตั้งเป็นงบประมาณได้ ซึ่งหมายความว่าหากปราศจากกฎหมายแล้วฝ่ายบริหารก็ไม่อาจของบประมาณในส่วนนั้นได้ เช่น เงินสนับสนุนกองทุนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเงินประกันสังคมนั้นมาจากกฎหมายที่ออกในช่วงปี ค.ศ. 1930 เป็นต้นมา ส่วน Obligation นั้นหมายถึงรายการแสดงความผูกพันต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร เช่น สัญญาสัมปทานต่างๆ ค่าใช้จ่ายในการจ้างเจ้าหน้าที่ ค่าใช้จ่ายเพื่อเป็นค่าครุภัณฑ์และบริการต่างๆ เป็นต้น เมื่อรายการต่างๆ ได้แจกแจงออกมาเป็นที่เรียบร้อยแล้วค่าใช้จ่ายที่เรียกว่า Outlays ก็จะปรากฏออกมาให้เห็นเป็นวงเงินฝ่ายบริหารต้องการอันเป็นขั้นตอนสุดท้าย

โดยปกติแล้วรอบเวลางบประมาณประจำปี (the fiscal year cycle) ของประเทศสหรัฐอเมริกาจะเริ่มเมื่อวันที่ 1 ตุลาคมของทุกปีและสิ้นสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายนของปีถัดไป (ซึ่งคล้ายกับประเทศไทย) ส่วนรอบเวลางบประมาณประจำปีของแต่ละมลรัฐนั้นส่วนใหญ่จะเริ่มเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม และสิ้นสุดในวันที่ 30 มิถุนายนของปีถัดไป

²⁴ Uwe Kischel, *supra* note, at 226.

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้ระบุเรื่องการจัดทำงบประมาณโดยตรง²⁵ กระบวนการจัดทำงบประมาณเกี่ยวข้องกับสององค์กรหลักของรัฐ ได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ (คองเกรส) และฝ่ายบริหาร (ประธานาธิบดี) หลักที่สำคัญในเรื่องการจัดทำงบประมาณก็คือ ประธานาธิบดีจะเป็นผู้เสนอร่างงบประมาณและฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้พิจารณากฎหมายที่วางกรอบการเสนอและพิจารณาร่างงบประมาณก็คือ the Budget and Accounting Act of 1921 กฎหมายฉบับนี้กำหนดว่า ให้ประธานาธิบดีเตรียมร่างงบประมาณเพื่อให้คองเกรสพิจารณาและอนุมัติในแต่ละปี โดยกฎหมายฉบับนี้ได้ตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อช่วยการเตรียมร่างและอนุมัติการ (implement) งบประมาณแก่ประธานาธิบดีเรียกว่า the Office of Management and Budget (OMB)

สำหรับขั้นตอนการเตรียมร่างงบประมาณนั้นก่อนที่ประธานาธิบดีจะเสนอต่อคองเกรสตามกฎหมาย the Budget and Accounting Act of 1921 หน่วยงานต่างๆ ของฝ่ายบริหาร (agency) จะศึกษาหารือกับ OMB อย่างใกล้ชิดเพื่อเตรียมงบประมาณให้รองรับหรือสอดคล้องกับนโยบายของประธานาธิบดีและป้องกันปัญหาต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้นในชั้นกรรมาธิการของคองเกรสได้ นอกจากนี้แล้วกฎหมายฉบับนี้ยังห้ามมิให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารเสนอร่างงบประมาณโดยตรงต่อคองเกรสและจะผ่านการพิจารณาเบื้องต้นจาก OMB เสียก่อน

นอกจากนี้ในทางปฏิบัติทั้งประธานาธิบดีและคองเกรสก็จะมีการศึกษาหารืออย่างไม่เป็นทางการหรือลอบบี้กันด้วย รวมทั้งมีการอภิปรายในรายละเอียดของร่างงบประมาณกล่าวอีกนัยหนึ่ง กระบวนการพิจารณางบประมาณตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) จึงเป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ²⁶

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาร่างงบประมาณประจำปีในชั้นของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเจ้าหน้าที่ของ OMB และเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่าง ๆ (government agencies) ที่เกี่ยวข้องก็สามารถอธิบายชี้แจง ตอบข้อซักถามต่อคณะกรรมการของคองเกรสได้ โดยหลักการแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารต่างๆ จะทำหน้าที่ชี้แจงและอธิบายข้อเสนอร่างงบประมาณเพื่อนโยบายของประธานาธิบดีมิใช่ทำไปเพื่อป้องกันผลประโยชน์ของหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดที่ได้รับผลกระทบ

²⁵ See Henry L. Chambers, Jr. and Dennis E. Logue, Separation of Powers and the 1995-1996 Budget Impasse, 16 Saint Louis University Public Law Review ,51,54 (1996).

²⁶ Ibid., at 51.

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งฝ่ายประธานาธิบดีและคองเกรสต่างมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายงบประมาณได้²⁷ โดยหลักแล้วรัฐสภามีอำนาจในการพิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดีในขณะที่ประธานาธิบดีก็สามารถใช้สิทธิยับยั้งได้เช่นเดียวกัน

ก่อนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาจะประกาศใช้กฎหมายที่เรียกว่า the Budget and Impoundment Control Act of 1947 นั้น ในอดีต รัฐสภาแทบจะมีได้อภิปรายหรือตั้งข้อสังเกตร่างงบประมาณที่เสนอโดยประธานาธิบดี แต่หลังจากเกิดวิกฤตการณ์คิวเตอร์เกตสมัยประธานาธิบดีนิกสัน รัฐสภาได้อภิปรายชกตามร่างกฎหมายงบประมาณมากขึ้น ในปัจจุบันนี้ประธานาธิบดีจะทำรายละเอียดของข้อเสนอการจัดทำงบประมาณเพื่อให้คองเกรสพิจารณา

เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาใช้ระบอบสหพันธรัฐ การพิจารณาการจัดทำงบประมาณและการใช้จ่ายของรัฐบาลในประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องแยกพิจารณาออกเป็นสามระดับคือระดับรัฐบาลกลาง (Federal government) และระดับมลรัฐ (State government) กับระดับท้องถิ่น (Local government) โดยทั้งสามระดับนี้ต่างก็มีวิธีการหารายได้และใช้จ่ายเป็นของตนเองแต่ในทางปฏิบัติก็เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนว่า เรื่องใดควรจะอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง รัฐบาลของมลรัฐหรือรัฐบาลท้องถิ่น

ในระดับรัฐบาลกลางในแง่ของการหารายได้ของรัฐบาลนั้นรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางกว้างขวางมาก ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงมีอำนาจในการระดมทุนจากแหล่งต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเก็บภาษี การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ภาษีรายได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีประกันสังคม (social insurance tax) ค่าธรรมเนียมศุลกากร (custom fees) รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาตาม the Sixteenth Amendment นั้น ได้กำหนดข้อจำกัดในการจัดเก็บภาษีว่าจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติในระหว่างมลรัฐทั้งหลาย ส่วนการใช้จ่ายเงินงบประมาณนั้นรัฐธรรมนูญได้ระบุไว้อย่างกว้างๆ ว่าเป็นอำนาจของคองเกรสที่จะใช้จ่ายเพื่อการป้องกันประเทศและสวัสดิการต่างๆ มีข้อสังเกตว่ารัฐธรรมนูญให้อำนาจการใช้จ่ายเงินของคองเกรสมีกว้างขวางมาก แม้กระทั่งเป็นกิจการที่คองเกรสจะมิได้รับผิดชอบโดยตรงก็ตาม

ส่วนในระดับมลรัฐและการปกครองท้องถิ่นนั้นรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกามีได้กล่าวถึงเรื่องนี้แต่อย่างใด²⁸ แต่โดยสภาพแล้วแต่ละมลรัฐก็มีอำนาจอธิปไตย (แม้จะไม่เท่าเทียมกับรัฐบาลกลางก็ตาม) โดยมลรัฐมีอำนาจนิตินบัญญัติและมีการจัดทำ

²⁷ Henry L. Chambers Jr. and Dennis E. Logue, Separation of Powers and the 1995-1996 Budget Impasse, 16 Saint Louis University Public Law Review, 51, 76 (1996).

²⁸ See Richard Briffault, Public Finance in the American Federal System: Basic Patterns and Current Issues, 2 Columbia Journal of European Law, 533, 535 (1996).

งบประมาณเป็นของตนเอง ดังนั้น มลรัฐจึงมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเงินต่างๆ ได้เอง รวมถึงการมอบอำนาจในเรื่องนี้แก่หน่วยการปกครองในระดับท้องถิ่นที่เรียกว่า local government ด้วย อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกากำหนดว่ามลรัฐต่างๆ ไม่มีอำนาจในการผลิตเหรียญ ธนบัตรและมลรัฐเหล่านี้จะจัดเก็บภาษีนำเข้าและส่งออกไม่ได้²⁹ อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลกลางแต่เพียงผู้เดียว

4.6 ระบบการบริหารงานบุคคล

การศึกษาการบริหารงานบุคคลภาครัฐในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์พอเป็นสังเขป เพราะว่าการบริหารงานบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เรียกว่า government agency นั้นได้เปลี่ยนแปลงมาเป็นลำดับ กล่าวคือ ในยุคแรกๆ ของการก่อตั้งและประกาศใช้รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง (หากมิใช่เป็นตำแหน่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คงกระตักต้องให้ความเห็นชอบแล้ว) เป็นอำนาจหรือความรับผิดชอบของประธานาธิบดีที่จะแต่งตั้ง โยกย้ายหรือถอดถอนเจ้าหน้าที่ เนื่องจากป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยเสียงข้างมากเข้ามาแทรกแซง กล่าวอีกนัยหนึ่งการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ระดับสูงและระดับกลางในหน่วยงานของฝ่ายบริหารอื่นๆ เป็นอำนาจของประธานาธิบดี³⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาวที่เรียกว่า White House Staff ซึ่งคอยช่วยเหลืองานต่างๆ ของประธานาธิบดีนั้นเป็นอำนาจของประธานาธิบดีที่จะสรรหาบุคคลใดมาดำรงตำแหน่ง ซึ่งโดยปกติแล้ว White House Staff จะมีวาระการดำรงตำแหน่งตามประธานาธิบดี หากประธานาธิบดีคนใดพ้นจากการดำรงตำแหน่งไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด เช่น ครบวาระ ถึงแก่กรรม ลาออกหรือถูกขับไล่ (impeachment) การดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ทำเนียบขาวก็จะสิ้นสุดลงตามไปด้วย ด้วยเหตุนี้ นักวิชาการหลายเห็นจึงเห็นว่าในยุคแรกๆ การบริหารงานบุคคลของฝ่ายบริหารจึงมีลักษณะเชิงอุปถัมภ์ (patronage) แต่หลังจากเกิดสงครามกลางเมือง (the Civil War) ระหว่างฝ่ายเหนือและฝ่ายใต้แล้วก็เกิดความคิดที่จะต้องการปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ในปี ค.ศ. 1880 วุฒิสมาชิกนามว่า George Pendleton แห่งรัฐโอไฮโอ เสนอร่างกฎหมายและได้รับการรับรองเป็นกฎหมายภายหลัง ชื่อว่า the Civil Service Reform Act of 1883 หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Pendleton Act

²⁹ Constitution of the United States of America, article 1 sec. 10.

³⁰ Article II of the Constitution of the United States provides that "...the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments."

the Civil Service Reform Act of 1883 ได้สร้างองค์กรขึ้นมาเรียกว่า Civil Service Commission โดยมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานการสอบหรือรับบุคคลเข้าทำงานเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในรัฐบาลระดับสหพันธ์ (federal government) และได้สร้างหลักประกันในการโดยย้ายเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานมิใช่เกิดจากอคติส่วนตัว ส่วนเจ้าหน้าที่ในระดับมลรัฐและหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นมาจากกฎหมายของมลรัฐ (state law) นั้นๆ³¹

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าแม้ตามรัฐธรรมนูญจะกำหนดประธานาธิบดีเป็นหัวหน้าสูงสุดของฝ่ายบริหารแต่การแต่งตั้งตำแหน่งที่มีความสำคัญมาก เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างๆ ผู้พิพากษาศาลสูง เอกอัครราชทูต กงสุล เป็นการใช้อำนาจร่วมกันระหว่างประธานาธิบดีกับคองเกรสโดยประธานาธิบดีเป็นผู้ที่เสนอชื่อบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีแล้วคองเกรสจะเป็นผู้ที่ให้ความเห็นชอบว่าบุคคลดังกล่าวมีคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีตามที่ประธานาธิบดีเสนอมาหรือไม่ หากคองเกรสไม่ให้ความเห็นชอบแล้วประธานาธิบดีก็ต้องเสนอคนใหม่ให้คองเกรสพิจารณาอีกครั้งหนึ่งจนกว่าคองเกรสจะให้ความเห็นชอบ

นอกจากนี้แล้วกรณีที่เกิดปัญหาข้อพิพาทที่หน่วยงานของฝ่ายบริหาร (executive branch) เป็นคู่ความในศาล เจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องการดำเนินคดีในศาลแทน ส่วนการรับเจ้าหน้าที่และจ้างบุคคลากรนั้นอยู่ในความดูแลของ the Office of Personnel Management and the Merit Systems Protection Board

สำหรับความสัมพันธ์ของเจ้าหน้าที่ที่เป็น executive branch จะตกอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของประธานาธิบดีรวมทั้งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้นๆ ในขณะที่เจ้าหน้าที่ของ independent agency ค่อนข้างมีความเป็นอิสระและปลอดจากอิทธิพลของประธานาธิบดี³²

แต่มาในสมัยของประธานาธิบดี จิมมี คาร์เตอร์ ระบบราชการของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ประสบปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การทำงานที่ล่าช้า และกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลานั้นก็เต็มไปด้วยกฎ ระเบียบ ขั้นตอนที่สลับซับซ้อน กลายเป็นแหล่งเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพ อีกทั้ง the Pendleton Act 1883 ไม่สามารถป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบได้จนเกิดกรณีอื้อฉาวขึ้นคือคดีวอเตอร์เกตในสมัยของประธานาธิบดีนิกสันเป็นเหตุให้ประธานาธิบดีคาร์เตอร์เสนอให้คองเกรสตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อ

³¹ See Louis Lawrence Boyle, Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employees?, 7 *Journal of Law and Politics*, 243, 244 (1991).

³² Peter L. Strauss, The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch, 84 *Columbia Law Review*, 573, 589 (1984).

ปฏิรูประบบราชการที่กฎหมายเดิมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ดังนั้น ในปี ค.ศ. 1974 คองเกรสจึงตรากฎหมายใหม่ชื่อว่า the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้คือ พึงรักษารักษาสิทธิของเจ้าหน้าที่ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นโดยยังยึดอยู่กับระบบคุณธรรม (merit system) ที่ประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่โดยพิจารณาจากความสามารถเป็นหลัก การเร่งปรับปรุงเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือทุจริต ลดขั้นตอนการทำงานให้มีความสะดวกรวดเร็วขึ้น นอกจากนี้ยังมีบทบัญญัติคุ้มครองบุคคลที่ทำงานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วรายงานหรือเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับความทุจริตหรือปัญหาแก่บุคคลอื่นที่เรียกว่า whistleblowers อีกด้วย

ทั้งนี้ the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA)³³ มีสาระสำคัญซึ่งสามารถพิจารณาได้สองประเด็น คือ ประเด็นแรกการรับรอง “หลักคุณธรรม” (merit system) ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญของกฎหมายฉบับนี้และประเด็นที่สองการจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

ประเด็นแรก : การรับรอง “หลักคุณธรรม” (merit system)

กฎหมายฉบับนี้ก็ยังคงหลักคุณธรรม (merit system) เหมือนกฎหมายเก่าทั้งขั้นตอนการรับสมัครงานและระหว่างทำงาน โดยกำหนดว่าการคัดเลือกและการเลื่อนตำแหน่งนั้นให้พิจารณาและประเมินจากความรู้ความสามารถเป็นสำคัญ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติและเจ้าหน้าที่ควรถูกให้ทำงานโดยอยู่บนพื้นฐานของการปฏิบัติหน้าที่อย่างพอเพียง³⁴ เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ก็คือป้องกันมิให้เกิดระบบอุปถัมภ์ขึ้นในองค์กรของรัฐ

กฎหมายนี้ยังเป็นการให้หลักประกันระหว่างปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ด้วยว่าเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมและไม่มีการข่มขู่ใดๆ ด้วย และห้ามมิให้มีการโยกย้ายโดยอาศัยการเปิดเผยข้อมูลที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ทำผิดหรือการทำงานที่ผิดพลาด

นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังห้ามมิให้เจ้าหน้าที่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กฎหมายระบุไว้อย่างชัดแจ้งอีกด้วย เช่น การเลือกปฏิบัติที่อยู่บนพื้นฐานของศาสนา สีผิว อายุ เพศ หรือสภาพร่างกายที่พิการ การให้การเอื้อหนุนแก่ญาติของตน (Nepotism) การแก้แค้นสำหรับกรณีที่มีการเปิดเผยข้อมูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

ประเด็นที่สอง : การจัดระบบองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารงานบุคคล

³³ See The Civil Service and The Statutory Law of Public Employment, 97 Harvard Law Review, 1619 (1984).

³⁴ 5 U.S.C. 2301 (b).

กฎหมายใหม่ฉบับนี้ได้สร้างองค์กรอิสระขึ้นใหม่สามองค์กรแทนองค์กรเก่า (Civil Service Commission) องค์กรที่วอห์น ได้แก่ the Office of Personnel Management (OPM) โดย OPM (ซึ่งรับผิดชอบโดยตรงต่อประธานาธิบดี) ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร

อีกองค์กรหนึ่งชื่อว่า Merit System Protection Board (MSPB) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะกึ่งตุลาการ³⁵ (a quasi-judicial body) ประกอบไปด้วยสมาชิกสามคนทำหน้าที่ในการสอบสวนข้อร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือการละเมิดกฎหมายฉบับนี้ (CSRA) รวมถึงอำนาจจะรับข้อพิพาทของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับต้นสังกัด โดยวิธีการทำงานของ MSPB จะคล้ายคลึงกับศาลมากเนื่องจากได้นำหลักการวิธีการพิจารณาคดีของศาลมาใช้ช่วยในการวินิจฉัยปัญหาไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการกล่าวหา การออกหมายศาลเพื่อนำพยานมาให้การในศาล การสืบพยาน เป็นต้น

ส่วนองค์กรสุดท้ายคือ the Office of Special Counsel (OSC) ทำหน้าที่สำคัญสามประการ คือ

(1) ทำหน้าที่สืบสวนและดำเนินคดีการกระทำที่ต้องห้ามทั้งหลายของเจ้าหน้าที่การเลือกปฏิบัติเกี่ยวกับการทำงาน การไม่ยอมให้มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จัดเก็บโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหากเอกชนใช้สิทธิขอข้อมูลตามกฎหมายที่เรียกว่า the Freedom of Information Act³⁶ เป็นต้น

(2) ทำหน้าที่จัดหาหรืออำนวยความสะดวกแก่บุคคลที่ได้เปิดเผยว่ามีการประพฤติมิชอบต่างๆ ในองค์กรของตนที่เรียกว่า whistleblower โดยป้องกันมิให้บุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวได้รับการทำร้ายหรือป้องกันมิให้บุคคลอื่นสามารถระบุตัวได้ว่าใครเป็นผู้เปิดเผยเรื่องความประพฤติมิชอบ

(3) ทำหน้าที่สืบสวนการกระทำความผิดทั้งหลายและฟ้องต่อ MSPB ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ละเมิดกฎหมายที่เรียกว่า the Hatch Act อีกด้วย

นอกจากกฎหมายที่เรียกว่า the Civil Service Reform Act 1974 (CSRA) แล้วประเทศสหรัฐอเมริกายังมีกฎหมายอย่างน้อยอีกสองฉบับที่วางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ของ

³⁵ See Robert Vaughn, Civil Service Reform and the Rule of Law, 8 *Federal Circuit Bar Journal*, 1, 3 (1999).

³⁶ See Robert G. Vaugh, The Civil Service Reform Act of 1978 and Legal Regulation of Public Bureaucracies, 31 *Howard Law Journal* , 187, (1988).

เจ้าหน้าที่คือ the Hatch Act และ the Ethics in Government Act of 1978 โดยอธิบายพอเป็นสังเขปดังนี้

The Hatch Act กฎหมายฉบับนี้ได้วางกรอบความแตกต่างระหว่างการเป็นผู้สนับสนุนพรรคการเมืองหรือผู้สมัครรับเลือกตั้งอย่างออกนอกหน้า (partisan) กับการมีส่วนร่วมกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่มีอคติ (nonpartisan) ออกจากกัน ตัวอย่างกิจกรรมทางการเมืองในรูปแบบต่างๆ ที่กฎหมายห้าม เช่น การรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง การระดมทุนหรือชักชวนให้บริจาคเงินเพื่อสนับสนุนพรรคการเมือง หรือผู้สมัครลงเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในการจัดตั้งพรรคการเมือง การเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของพรรคการเมือง

อย่างไรก็ตามในฐานะที่เป็นพลเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เจ้าหน้าที่ผู้นั้นยังมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง (เฉพาะของตนเอง) รวมทั้งการเข้าฟังการแถลงนโยบายของนักการเมือง เป็นต้น

The Ethics in Government Act of 1978 เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลทางการเงิน (Financial disclosure) โดยกฎหมายกำหนดว่า ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี สมาชิกสภาองเกรส ผู้พิพากษาในระดับสหพันธรัฐ (federal judges) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารที่ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนอื่นๆ จะต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินต่างๆ หนี้สิน แหล่งที่มาของรายได้ และของขวัญที่ตนได้รับก่อนที่จะตนเองจะปฏิบัติหน้าที่

นอกจากนี้ ในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่นกฎหมายของมลรัฐก็ยังมีมาตรการการเปิดเผยบัญชีทรัพย์สินเหมือนกันด้วยแต่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องเปิดเผยนั้นอาจแตกต่างกันไป เช่น กฎหมายบางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องเปิดเผย ในขณะที่บางมลรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับการแต่งตั้งเท่านั้นที่ต้องเปิดเผยทรัพย์สิน

บทที่ 5 :

ระบบนิติบุคคลมหาชน ในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐเดี่ยว ตั้งอยู่ในเขตเอเชียตะวันออก มีเขตพื้นที่เฉพาะภาคพื้นดินรวม 377,837 ตารางกิโลเมตร ซึ่งมีขนาดเล็กกว่าประเทศไทย แต่มีจำนวนประชากรหนาแน่นอย่างมากมาแต่โบราณ โดยที่ในปัจจุบันนี้ประเทศญี่ปุ่นมีประชากรจำนวน 126 ล้านคน ซึ่งเป็นจำนวนที่มากกว่าจำนวนประชากรของประเทศไทยถึง 2 เท่า และจัดเป็นประเทศที่มีประชากรเป็นจำนวนมากเป็นอันดับที่ 1 0 ของโลก

5.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชน

ระบบกฎหมายสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่น ได้เริ่มต้นในสมัยเมจิ กล่าวคือ รัฐบาลและผู้นำของญี่ปุ่นในสมัยนั้น ได้ตัดสินใจเลือกใช้ระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน และของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบของการจัดทำระบบกฎหมายสมัยใหม่ โดยมุ่งผลลัพธ์สำคัญเพื่อการทำให้

ประเทศญี่ปุ่นเป็นรัฐสมัยใหม่โดยเร็ว รวมทั้งเพื่อการแก้ไขสนธิสัญญาไม่เสมอภาคกับประเทศมหาอำนาจต่างๆ ซึ่งญี่ปุ่นได้ถูกบีบบังคับให้ลงนามในสนธิสัญญาเหล่านั้นมาก่อนหน้านี้

อย่างไรก็ดี ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากในภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง กล่าวคือ ได้มีการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญในการปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยใช้ตัวแบบกฎหมายอเมริกาเป็นหลัก ดังนั้น ระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันจึงเป็นการผสมผสานระหว่างระบบภาคพื้นยุโรปเดิมกับระบบ Anglo-American แบบใหม่ ไม่ใช่แบบใดแบบหนึ่งเพียงประการเดียว

รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่นฉบับปัจจุบันที่ตราขึ้นในปี 1946 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประกอบไปด้วยมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชนจำนวน 31 มาตรา นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้แบ่งแยกอำนาจรัฐและจัดระบบการใช้อำนาจรัฐแบ่งออกเป็นอำนาจนิติบัญญัติ ตุลาการ และบริหาร โดยที่ในส่วนของอำนาจนิติบัญญัติก็ได้แบ่งเป็นระบบสองสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนด้วยกันทั้งคู่

ระบบศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นเป็นระบบที่ไม่ซับซ้อน กล่าวคือ เป็นระบบที่มีศาลฎีกาเพียงศาลเดียว มีศาลอุทธรณ์ 8 ศาลและมีศาลชั้นต้น (ประกอบด้วยศาลประจำเขตและศาลครอบครัว) อีกจำนวน 50 ศาล

ตัวบทกฎหมายของญี่ปุ่น มีทั้งสิ้น 10 เล่ม โดยจัดทำเป็นประมวลกฎหมายรวม 6 ฉบับ เรียกกันว่า Six Code (Roppou) ได้แก่

1. Civil Code of Japan (*Minpou*, 1896) มี 5 เล่ม (General Provisions, Rights, Claims, Families, and Inheritance) (เป็นกฎหมายที่มีลักษณะผสมผสานระหว่างฝรั่งเศสกับเยอรมัน) เป็นหัวใจหลัก และวางพื้นฐานสำคัญๆ ให้กับระบบกฎหมายเอกชน
2. Commercial Code of Japan (*Shohou*, 1899)
3. Criminal Code of Japan (*Keihou*, 1907)
4. Constitution of Japan (*Nippon-koku-kempou*, 1946)
5. Criminal Procedure Code of Japan (*Keiji-sosho-hou*, 1948)
6. Civil Procedure Code of Japan (*Minji-sosho-hou*, 1996)

จะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมิได้มีการแยกระบบกฎหมายเอกชนกับมหาชนออกจากกันอย่างเด่นชัด ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลซึ่งหมายถึงบุคคลผู้ที่มีความสามารถทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่กฎหมายได้สมมติขึ้น กล่าวได้ว่า ได้เกิดวิวัฒนาการขึ้นตามการตีความและตามความเข้าใจทางกฎหมายของบรรดาผู้นำ นักกฎหมายชั้นนำ และบรรดาข้าราชการใน

ระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นเอง ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่าในเวลานี้นิติบุคคลมหาชนของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 3 ลักษณะ ดังต่อไปนี้

5.1.1 รัฐ

รัฐของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน กล่าวได้ว่า มีความเป็นนิติบุคคลทั้งในระบบกฎหมายระหว่างประเทศและในระบบกฎหมายภายในประเทศ โดยมีลักษณะขององค์สภาพเป็นรัฐเดี่ยวที่มีเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งเดียวกัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นผลโดยตรงมาจากลักษณะของรัฐสมบูรณาญาสิทธิ (Absolutist State) ประการหนึ่ง และเป็นผลมาจากแนวคิดเรื่องระบบจักรพรรดิ (Emperor) ที่มีความเป็นหนึ่งเดียว โดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงราชวงศ์เลยในตลอดระยะเวลาอันยาวนานนับพันปีของประวัติศาสตร์ญี่ปุ่นในอีกประการหนึ่ง

แน่นอนว่าระบบทางการเมืองการปกครองสมัยใหม่ของประเทศญี่ปุ่นมีการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองและการบริหารร่วมกันระหว่างองค์สมเด็จพระจักรพรรดิ ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล รัฐสภา และศาล แต่การใช้อำนาจของส่วนต่างๆ ก็ได้มีผลกระทบต่อการดำรงอยู่ในทางกฎหมายของรัฐ เนื่องด้วยองค์กรทางการเมืองสูงสุดดังกล่าวล้วนประกอบเข้าด้วยกันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐญี่ปุ่นสมัยใหม่ด้วยกันทั้งสิ้น

5.1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีสถานะเป็นองค์กรปกครองตนเองของประชาชน ซึ่งรัฐให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน รวมทั้งในกฎหมายอื่นๆ ว่าเป็นนิติบุคคล มีความเป็นประชาธิปไตย และมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการให้บริการประชาชน

หลักกฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ได้กำหนดหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่นไว้อย่างสูงในทางการบริหารงานทั่วไป ในการกำหนดการให้บริการสาธารณะ ในทางการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่น และในทางการคลังของท้องถิ่น ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดขอบเขตซึ่งเป็นข้อจำกัดซึ่งรัฐและรัฐบาลกลางไม่อาจเข้าแทรกแซงการปกครองตนเองของท้องถิ่นได้ด้วยคำสั่งทางการเมืองการปกครอง

5.1.3 องค์กรสาธารณะที่เป็นนิติบุคคล (Public Corporation)

องค์กรสาธารณะประเภทนี้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายพิเศษ เพื่อการจัดการบริการสาธารณะที่ไม่เน้นการแสวงหากำไรในแบบรัฐวิสาหกิจ ในขณะเดียวกันก็ต้องการความมีอิสระ

ดังนั้น การจัดตั้งองค์ในลักษณะนี้จึงดำเนินการโดยคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลางหรือโดยรัฐบาลในระดับชาติ

ตัวอย่างขององค์ในประเภทนี้ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนรวม 78 องค์กร ได้แก่ บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาเกาะโอกินาวา องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศญี่ปุ่น บริษัทสวัสดิการแรงงาน องค์กรสนาบบินนาริตะ ฯลฯ

5.2 ลักษณะทั่วไป : ระบบบริหารราชการ

ระบบการบริหารราชการของประเทศญี่ปุ่นในเวลานี้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่ตราขึ้นเมื่อปี ค.ศ.1947 ซึ่งได้แบ่งระบบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบันออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เรื่องนี้คงต้องนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างที่เป็นมาแต่เดิมไปอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ แต่เดิมนับตั้งแต่สมัยเมจิ (กลางคริสต์ศตวรรษที่ 19) ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงมาเป็นระบบ 2 ชั้น นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1 9 4 7 トラバจนปัจจุบัน

5.2.1 ราชการบริหารส่วนกลาง

การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นในปัจจุบัน (ค.ศ.2003) ประกอบไป
องค์กรต่าง ๆ ดังต่อไปนี้¹

- (1) สำนักงานคณะรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม
- (3) กระทรวงยุติธรรม
- (4) กระทรวงการต่างประเทศ
- (5) กระทรวงการคลัง
- (6) กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี
- (7) กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ
- (8) กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง

¹ Institute of Administrative Management under the Supervision of Ministry of Public Management, Home Affairs, Post and Telecommunication, Government of Japan, Organization of the Government of Japan 2003

- | | | |
|-------------------------|------------------|---------------|
| (9) กระทรวงเศรษฐกิจ | การค้า | และอุตสาหกรรม |
| (10) กระทรวงที่ดิน | โครงสร้างพื้นฐาน | และการขนส่ง |
| (11) กระทรวงสิ่งแวดล้อม | | |

จำนวนกระทรวงรวม 11 กระทรวงของการบริหารราชการส่วนกลางดังกล่าวข้างต้น ดำรงสืบเนื่องมาจนถึงปี พ.ศ.2547 หรือตราจนถึงปัจจุบัน² อย่างไรก็ดี หากจะเปรียบเทียบกับจำนวนของกระทรวงเมื่อหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา กล่าวได้ว่า ประเทศไทยในปัจจุบันมีจำนวนกระทรวงที่น้อยลงกว่าเดิมเป็นอันมาก ตัวอย่างเช่น กระทรวงกิจการภายใน กับกระทรวงไปรษณีย์และโทรคมนาคมนั้น ในอดีตแยกกันเป็นคนละกระทรวง และกระทรวงศึกษาวัฒนธรรม กับกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเอง ในอดีตก็แยกกันเป็นคนละส่วนเช่นกัน กล่าวในอีกนัยหนึ่ง การบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทยในปัจจุบันมีแนวโน้มที่จะมีกระทรวง ทบวง และกรมที่ลดจำนวนลงเป็นอันมาก

กล่าวคือ ในกรณีของราชการส่วนกลางในระดับกรม พบว่า ในปี ค.ศ.1956 ประเทศไทยมีหน่วยราชการส่วนกลางในระดับกรม (Principle Bureaus of Central Government) รวม 94 หน่วย ต่อมาได้ขยายตัวเพิ่มขึ้นจำนวนสูงสุดเป็น 131 กรมในปี 1967 และเป็น 128 กรมในปี ค.ศ.1978 จนถึงปี ค.ศ.1998 ก็ยังคงมีหน่วยราชการในระดับกรมรวม 128 กรม และได้ลดจำนวนลงเหลือ 126 กรม ในปี ค.ศ.1999 ก่อนที่จะเป็น 96 กรมในปี ค.ศ.2001 ตราบจนปัจจุบัน³

กระทรวงที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของประเทศไทยในปัจจุบัน ได้แก่ กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไปรษณีย์ และโทรคมนาคม กล่าวคือ กระทรวงนี้มีข้าราชการและพนักงานรวมทั้งสิ้น 293,409 คน (โดยที่จำนวนข้าราชการและพนักงานส่วนใหญ่หรือเกือบทั้งหมดทำงานอยู่ในสำนักงานบริการไปรษณีย์) และมีการจัดสำนักงานภายในแบ่งออกเป็นสำนัก (Bureau) สำนักงาน (Agency) สถาบัน (Institute) และคณะกรรมการ (Commission) ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี
- (2) สำนักบริหารบุคคลและเบี้ยบำนาญ
- (3) สำนักบริหารการจัดการ
- (4) สำนักบริหารการประเมิน
- (5) สำนักบริหารท้องถิ่น
- (6) สำนักการคลังท้องถิ่น
- (7) สำนักภาษีท้องถิ่น

² Institute of Administrative Management Japan's Government and Administration at a Glance 2004.

³ Ibid, 2004, pp.34.

- (8) สำนักนโยบายการคมนาคมและข้อมูลข่าวสาร
- (9) สำนักการโทรคมนาคม
- (10) สำนักนโยบายการไปรษณีย์และการวางแผน
- (11) สำนักการสถิติ
- (12) สำนักการบริหารภูมิภาค
- (13) สำนักบริหารการโทรคมนาคมภูมิภาค
- (14) สำนักบริหารประเมินการปกครองท้องถิ่น
- (15) วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น
- (16) สถาบันศึกษานโยบายการไปรษณีย์และการคมนาคม
- (17) สถาบันฝึกอบรมการโทรคมนาคม
- (18) สถาบันบริหารการเลือกตั้งกลาง
- (19) คณะกรรมการการจัดข้อขัดแย้งระหว่างท้องถิ่น
- (20) คณะกรรมการความเป็นธรรมทางการค้าภายในประเทศ
- (21) สำนักงานบริหารบรรเทาสาธารณภัยและการดับเพลิง
- (22) สำนักงานบริการไปรษณีย์

ในขณะที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยปัจจุบันจัดเป็นกระทรวงที่มีขนาดเล็กมากที่สุด เนื่องจากมีข้าราชการและพนักงานรวมทั้งสิ้นเพียง 998 คนเท่านั้น กระทรวงสิ่งแวดล้อมนี้มีการจัดหน่วยงานภายในออกเป็นสำนัก (B u r e a u) ต่างๆ ดังต่อไปนี้

- (1) สำนักเลขานุการรัฐมนตรี
- (2) สำนักนโยบายสิ่งแวดล้อม
- (3) สำนักสิ่งแวดล้อมโลก
- (4) สำนักบริหารสิ่งแวดล้อม
- (5) สำนักรักษาสิ่งแวดล้อมธรรมชาติ

5.2.2 ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

นอกจากราชการส่วนกลางแล้ว ประเทศไทยปัจจุบันยังมีองค์กรปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมทั่วประเทศ แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

5.2.2.1 รูปแบบทั่วไป

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบนได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่างได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับ

จังหวัด แต่ลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

(ก) ระดับบหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาล และเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกัน และดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ในปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งสิ้น 47 แห่ง ซึ่งมีชื่อเรียกในภาษาไทยแตกต่างกันไป คือ

(1) โทะ (To) มี 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ กรุงโตเกียว และด้วยความที่มีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศก็ทำให้โตเกียวมีลักษณะโครงสร้างที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นๆ คือ มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า “เขตพิเศษ” (Special Ward/Ku) จำนวน 23 แห่ง

(2) โด (Do) มี 1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ ฮอกไกโด

(3) ฟุ (Fu) มี 2 องค์การบริหารส่วนจังหวัด คือ โอซาก้า และเกียวโต

(4) เคง (Ken) มี 43 องค์การบริหารส่วนจังหวัด

สำหรับการเรียกชื่อที่ต่างกันนี้เป็นเพียงเหตุผลทางประวัติศาสตร์ ไม่ได้ส่งผลต่อความแตกต่างในด้านโครงสร้างและการบริหารงานแต่อย่างใด ยกเว้นแต่จังหวัดโตเกียวเท่านั้นที่มีลักษณะที่แตกต่างจากจังหวัดอื่นอย่างเด่นชัด

(ข) ระดับล่างหรือเทศบาล

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้นจำนวน 3,218 แห่ง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลนครก็ยังมี เทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่ คือ มีประชากรเกิน 500,000 คนขึ้นไป ตามมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วย 12 แห่ง ได้แก่ Osaka, Kyoto, Nagoya, Yokohama, Kobe, Kitakyusyu, Sapporo, Kawasaki, Fukuoka, Hiroshima, Sendai และ Chiba โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไปคือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ อย่าง

กว้างขวางเท่าเทียมกับในระดับจังหวัด และ ในปี ค.ศ.1994 รัฐบาลได้ริเริ่มจัดตั้งเทศบาลนครขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่เกินกว่า 100 ตารางกิโลเมตร และมีประชากรเกิน 300,000 คนขึ้นไป ขึ้นเป็นเทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities) มีอำนาจหน้าที่กว้างขวางเช่นเดียวกับเทศบาลนครพิเศษขึ้นอีกด้วย

5.2.2.2 รูปแบบพิเศษ

นอกจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วไปที่กล่าวไปข้างต้นแล้ว กฎหมายก็ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนี้ประกอบด้วย

(ก) เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น โดยเขตพิเศษนี้แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” และในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะเป็นหน่วยย่อยที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร โดยมีข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบาย และการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น

(ข) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง : สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu jimukumiai) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอศัตถิภัย และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

ประเภทที่สอง : สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1994 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้น แต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้ด้วย

ประเภทที่สาม : สหภาพบูรณาการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ ซึ่งสหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

ประเภทที่สี่ : สหภาพบูรณาการราชการ (Join – Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ก็ยังไม่มีปรากฏ

(ค) เขตทรัพย์สิน (Property Wards)

เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารและจัดการกับทรัพย์สินของหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นบางประการ เช่น คลองชลประทาน หนอง บึง สุสาน พื้นที่ทำการเกษตร ฯลฯ บางครั้งการยังเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

(ง) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)

เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหา และเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาคโครงการดังกล่าวได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

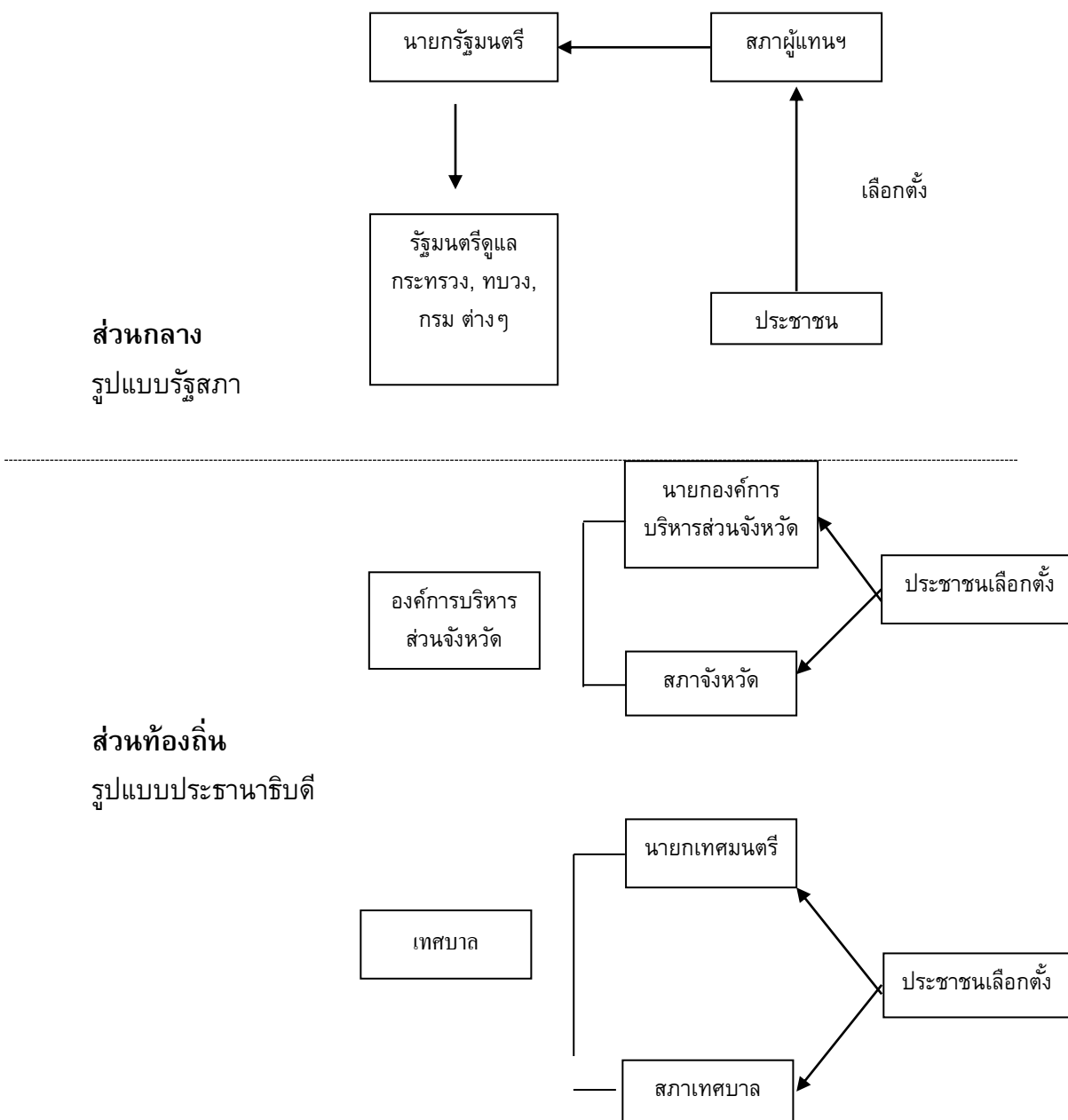
ตารางที่ 5.1 จำแนกประเภทและจำนวนของหน่วยการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น (ค.ศ.2003)

ประเภท	จำนวนองค์กร
หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป	
องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (Prefectures)	
- โตะ (To)	47
- โต (Do)	1
- ฟุ (Fu)	1
- เคง (Ken)	2
เทศบาล (Municipalities)	43
- เทศบาลนคร (Cities/Shi)	3,218
เทศบาลมหานคร (Designated Cities/Shitei Toshi)	675
เทศบาลนครศูนย์กลาง (Core Cities/Chukaku Shi)	12
เทศบาลนครทั่วไป (Ordinary Cities)	30
- เทศบาลเมือง (Towns/Cho or Machi)	633
- เทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura)	1,981
	562
หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ	
เขตพิเศษ (Special Wards/Ku)	
สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities/Jimu – kumiai)	23
	2,696
- สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative/Ichibu – jimukumiai)	2,630
- สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union/Koiki – rengo)	66
- สหภาพธุรการรวม (Full Cooperative)	0
- สหภาพธุรการราชการ (Join – Office Cooperative)	0
เขตทรัพย์สิน (Property Wards)	4,140
บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations)	6

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตเป็นอย่างยิ่งว่าระบบการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทยนั้นได้ใช้รูปแบบรัฐสภา (Parliamentary Regime) ซึ่งนายกรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารสูงสุดมาจากเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ในสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะบริหารงานของรัฐบาลผ่านกระทรวง (Ministries) หน่วยงาน (Agencies) และองค์กรบริหารงานต่าง ๆ

(Administrative Bodies) แต่สำหรับระบบของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ระดับ กลับใช้รูปแบบประธานาธิบดี (Presidential Regime) ตามแบบอย่างสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนทั้งสิ้น

แผนภาพที่ 5.2 โครงสร้างการบริหารราชการของประเทศไทยเปรียบเทียบกับส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น



5.3 ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลาง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 3 ฉบับ ดังต่อไปนี้

5.3.1 รัฐธรรมนูญของญี่ปุ่น (The Constitution of Japan)

รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นมีอยู่ด้วยกัน 11 หมวด 103 มาตรา โดยที่มาตราสำคัญๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนกลางจะปรากฏอยู่ในหมวดที่ 5 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรี

มาตราที่ 65 บัญญัติไว้ว่า อำนาจการบริหารทั้งปวงเป็นของคณะรัฐมนตรี

มาตราที่ 66 บัญญัติไว้ว่า นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งปวงต้องเป็นพลเรือน และรับผิดชอบในทางการบริหารร่วมกันต่อรัฐสภา

มาตราที่ 73 บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า นอกจากการบริหารงานอันเป็นหน้าที่การงานโดยทั่วไปแล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) บริหารกิจการของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม
- (2) บริหารกิจการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ
- (3) บริหารจัดการเรื่องข้อตกลงระหว่างประเทศ ซึ่งขึ้นกับสภาพการณ์ความเป็นไปของโลกและข้อเท็จจริง ซึ่งอาจจะได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนจัดทำข้อตกลง หรือเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภาได้ในภายหลัง
- (4) บริหารระบบข้าราชการของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบการบริหารงานบุคคลที่มีมาตรฐานและตราขึ้นโดยกฎหมายเป็นการเฉพาะ
- (5) จัดทำระบบงบประมาณ และเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ
- (6) จัดให้คำสั่งคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order) เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายการบริหาร แต่ทั้งนี้ จะต้องไม่มีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญา
- (7) จัดให้มีการอภัยโทษ และการนิรโทษกรรม โดยเน้นไปที่การเยียวยาและการฟื้นฟูสิทธิของพลเมืองเป็นสำคัญ

มาตราที่ 74 กล่าวถึง การตรากฎหมายบริหารและคำสั่งของคณะรัฐมนตรีไว้ว่าจะถูกจัดทำขึ้นโดยรัฐมนตรี และลงนามโดยนายกรัฐมนตรี

5.3.2 กฎหมายคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Law)

กฎหมายคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 23 มาตรา โดยที่มาตราที่หนึ่งได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีว่าต้องเป็นไปตามมาตราที่ 73 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และต้องมีลักษณะของความรับผิดชอบร่วมกัน

มาตราที่ 2 กล่าวถึงจำนวนของคณะรัฐมนตรีไว้ว่า ต้องมีจำนวนไม่เกิน 14 คน และหากมีความจำเป็น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็นสถานการณ์พิเศษ อาจจะมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีทั้งหมดได้ไม่เกิน 17 คน

มาตราที่ 5 กล่าวถึงนายกรัฐมนตรีไว้ว่า เป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงสามารถเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ และข้อเสน่อื่นๆ ต่อรัฐสภา

มาตราที่ 8 กล่าวถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยการปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรีในการที่จะตัดสินใจปัญหาความขัดแย้งในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐมนตรีและระหว่างกระทรวงต่างๆ

กฎหมายคณะรัฐมนตรีมีบทบัญญัติที่ชัดเจนอย่างมากในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบไปด้วยหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหนึ่งคน รองหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรี 3 คน รองหัวหน้าเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารสถานการณ์วิกฤต 91 คน ผู้ช่วยเลขาธิการคณะมนตรี 3 คน ผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่โฆษกของสำนักงาน 1 คน ผู้อำนวยการสำนักงานประมวลข่าว 1 คน ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีไม่เกิน 5 คน เลขานุการนายกรัฐมนตรี 1 คน และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอีกจำนวนหนึ่งตามความจำเป็นของหน่วยงาน

5.3.3 กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ (The National Government Organization Law)

กฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติของประเทศไทย ประกอบด้วยบทบัญญัติต่างๆ รวม 25 มาตรา วัตถุประสงค์สำคัญของการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น คือ ต้องการให้กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเหมาะสมแก่หน้าที่การงานและเพื่อจะได้เป็นกลไกของการบริหารงานของรัฐบาลในระดับชาติ (National Administration Organs) อย่างแท้จริง

กฎหมายนี้ กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดตั้งองค์กรบริหารราชการในระดับชาติและภูมิภาคให้เป็นไปใน 3 ลักษณะได้แก่ หนึ่ง กระทรวง (Ministry) ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา

ของหน่วยงาน สอง ได้แก่ คณะกรรมการ (Commission) ซึ่งมีประธานทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของคณะ และสาม ได้แก่ สำนักงาน (Agency) ซึ่งมีผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาของสำนักงาน

รัฐมนตรีในแต่ละกระทรวงสามารถมีผู้ช่วยรัฐมนตรี รวมทั้งสามารถแต่งตั้งเลขานุการประจำกระทรวงทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภา โดยที่กฎหมายได้กำหนดจำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี และจำนวนเลขานุการประจำกระทรวงทำหน้าที่ประสานกับทางรัฐสภาไว้ดังตัวอย่างต่อไปนี้

ตารางที่ 5.2 จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรีและเลขานุการกระทรวงของประเทศไทย

กระทรวง	จำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี	จำนวนเลขานุการกระทรวงทำหน้าที่ประสานงานกับรัฐสภา
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการภายใน ไพรชนีย์ และการโทรคมนาคม	2	3
กระทรวงยุติธรรม	1	1
กระทรวงการต่างประเทศ	2	3
กระทรวงการคลัง	2	2
กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	2	2
กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ	2	2
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง	2	2
กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และการขนส่ง	2	3
กระทรวงสิ่งแวดล้อม	1	1

ที่มา: Institute of Administrative Management, Organization of the Government of Japan 2003, pp.140.

ในประการสำคัญต่อมาได้แก่ การกำหนดจำนวนรวมของหน่วยงานบริหารราชการส่วนกลาง หรือระดับชาติในระดับกรมไว้ด้วยว่า มีจำนวนรวมทั้งหมดได้ไม่เกิน 96 หน่วย (มาตราที่ 23 ของ The National Government Organization Law)

โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่าระบบการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคของประเทศไทยในปัจจุบันตกเป็นของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีอย่างแท้จริง ในระบบนี้เรียกว่า ประเทศไทยในปัจจุบันมีการปกครองในแบบที่เรียกกันว่าฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง (Strong Premier) เห็นได้ชัดจากกฎหมายรัฐธรรมนูญ ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสูงสุดเหนือรัฐมนตรีคนอื่นๆ ในเกือบทุกด้าน และที่สำคัญก็คือ แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะแพ้เสียงโหวตในรัฐสภาในกฎหมายฉบับสำคัญๆ และถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจโดยรัฐสภาที่ไม่มีผลในทันทีทันใดให้ฝ่ายบริหารต้องลาออกจากตำแหน่ง มาตราที่ 69 ของกฎหมายรัฐธรรมนูญญี่ปุ่นบัญญัติไว้ว่าหากคณะรัฐมนตรีแพ้เสียงโหวตในรัฐสภาในกรณีดังกล่าว นายกรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ก่อนภายใน 10 วัน มิฉะนั้นก็ต้องลาออกจากตำแหน่งทั้งคณะ

อย่างไรก็ตาม การมีอำนาจอย่างสูงของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี ก็มีได้หมายความว่าฝ่ายคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งฝ่ายผู้นำของคณะรัฐมนตรี คือ นายกรัฐมนตรีจะสามารถทำหน้าที่ได้ตามอำเภอใจ กล่าวคือ กฎหมายคณะรัฐมนตรีได้กำหนดจำนวนกระทรวงและตำแหน่งของรัฐมนตรีไว้ไม่เกิน 14 ตำแหน่งในกรณีทั่วไปและได้ไม่เกิน 17 กระทรวง หากมีสถานการณ์พิเศษเกิดขึ้นในประเทศ

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติที่ได้กำหนดจำนวนผู้ช่วยรัฐมนตรี จำนวนเลขานุการรัฐมนตรีประจำกระทรวง และที่สำคัญอย่างยิ่งได้การจำกัดจำนวนหน่วยราชการระดับชาติในระดับกรมไว้ไม่เกิน 96 หน่วยงาน เรื่องดังกล่าวนี้ต้องนับว่าเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจนในอีกทางหนึ่ง นอกเหนือไปจากการบริหารงานตามปกติที่องค์กรฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาและต้องทำงานปกติซึ่งมีขั้นตอนและมีกระบวนการต่างๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว

5.4 การจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการ

การจัดตั้งและยุบเลิกหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนกลาง กระทำได้โดยอาศัยกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ (The National Government Organization Law) ซึ่งระบุไว้ว่า การจัดตั้งองค์กรบริหารราชการส่วนกลางให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าวนี้ โดยที่การจัดตั้งกระทรวง (Ministry) ขึ้นใหม่ให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ภายใต้การปรึกษาหารือกับคณะรัฐมนตรี และการจัดตั้งคณะกรรมการ (Commission) กับการจัดตั้งสำนักงาน (Agency) ต่างๆ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีภายใต้การควบคุมและโดยมติของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ดี การจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรหรือหน่วยงานราชการดังกล่าว ซึ่งกระทำได้ตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ก็มีข้อจำกัดในตัวเองอยู่ด้วย กล่าวคือ การจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่กระทำได้ไม่เกิน 14 กระทรวง ในสถานการณ์ทั่วไป และไม่เกิน 17 กระทรวงหากมีสถานการณ์พิเศษที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

ในกรณีของการจัดตั้งคณะกรรมการ และการจัดตั้งสำนักงานภายใต้กระทรวง ก็จะต้องเป็นไปตามภาคผนวกที่ 1- ภาคผนวกที่ 2 ของกฎหมายการจัดองค์กรรัฐบาลแห่งชาติ ซึ่งระบุจำนวนและรายชื่อขององค์กรบริหารในรูปแบบคณะกรรมการ และสำนักงานไว้ด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งกระทรวงต่างๆ จำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการและสำนักงานดังกล่าวขึ้นขึ้น กระนั้นก็ตาม จำนวนและรายชื่อที่ระบุไว้ในภาคผนวกเป็นเรื่องบังคับ คือเป็นจำนวนขั้นต่ำที่กระทรวงต่างๆ พึงกระทำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากระทรวงและคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยมีอิสระพอสมควรในการจัดตั้งหน่วยงานในรูปแบบคณะกรรมการและสำนักงานใหม่ๆ ได้ตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมและตามนโยบายของรัฐบาล โดยที่จำนวนรวมของหน่วยงานระดับกรม (Bureau and Department) ทั้งหมดต้องไปมากกว่า 96 หน่วยงาน

5.5 ระบบการมอบอำนาจ

ระบบการมอบอำนาจในองค์กรการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศไทย มีหลักใหญ่ๆ ตั้งอยู่ที่ระบบการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น และระหว่างองค์กรบริหารของราชการส่วนกลางด้วยกันเอง

หลักของการมอบอำนาจในประการแรก คือ การที่รัฐมอบอำนาจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะของตนเอง (Affairs of Local Government) หลักการข้อนี้ จะมีส่วนอย่างสำคัญทำให้รัฐบาลกลาง มีอำนาจหน้าที่ที่ลดน้อยลงและมีความชัดเจนในการกิจหน้าที่และบทบาทเป็นอย่างมากเมื่อมีความสัมพันธ์กับสังคมและชุมชน

หลักข้อที่สองเป็นหลัก Agency-delegated Affairs ซึ่งหมายความว่าองค์กรปกครองของราชการส่วนกลางสามารถมอบหมายอำนาจของตนให้แก่ผู้แทนออกไปปฏิบัติงานนอกเขตเมืองหลวงประการหนึ่ง (ซึ่งรัฐบาลกลางมีจำนวนบุคลากรไม่มากนัก) การมอบหมายให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นกระทำหน้าที่แทนตนเองในอีกประการหนึ่ง รวมทั้งอาจมอบหมายให้แก่องค์กรสาธารณะอื่นๆ และบรรษัทการพัฒนาอื่นๆ กระทำการแทนตนเองได้อีกด้วย

หลักการข้อนี้มีผลสำคัญที่บังคับให้กระทรวงจำเป็นต้องมอบหมายภารกิจหน้าที่ให้แก่หน่วยงานอื่นๆ เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลของงานอันเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารราชการส่วนกลางของกระทรวง โดยที่กระทรวงส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดและตัดสินใจเรื่องการ

มอบหมายและตัดสินใจกำหนดการสร้างคู่มือ และสร้างมาตรฐานของการทำงานสาธารณะชนิดต่างๆ

หลักข้อที่สาม คือหลัก *Affairs entrusted by Laws* นับเป็นหลักการมอบหมายอำนาจชนิดใหม่ ซึ่งมีใช่เป็นการมอบหมายอำนาจโดยกระทรวง หรือโดยหน่วยงานดังที่กล่าวในข้อที่สอง หากแต่เป็นการมอบอำนาจเพราะว่ากฎหมายบังคับให้มีการมอบอำนาจ ซึ่งกระทรวง คณะกรรมการ สำนักงาน ตลอดจนถึงหน่วยงานระดับกรม (คือ Bureau and Department) จำเป็นต้องปฏิบัติตามกฎหมายการมอบอำนาจ ที่เน้นหลักการว่ากฎเกณฑ์ต่างๆ ต้องมีน้อยลง (Deregulation) มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบการบริหารงานได้โดยองค์กรภายในด้วยตนเอง และโดยระบบศาลยุติธรรมโดยปกติของประเทศญี่ปุ่นที่รับพิจารณาดีทางการปกครองในอีกทางหนึ่งด้วย

ในปัจจุบันนี้ การควบคุมการบริหารราชการส่วนกลางของประเทศญี่ปุ่นให้เป็นไปตามหลัก *Affairs entrusted by laws* ในประการสำคัญคือการพิจารณาว่าการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ และการอนุญาตต่างๆ ของกระทรวงต่างๆ เป็นไปตามกฎหมาย คำสั่งของคณะรัฐมนตรี มากหรือน้อยเพียงใด

ตารางที่ 5.3 การให้ความเห็นชอบ การอนุมัติ การอนุญาตของกระทรวงต่างๆ ว่าเป็นไปโดยกฎหมายในระดับใด

กระทรวง	โดยกฎหมาย	โดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี	โดยคำสั่งของรัฐมนตรี	โดยประกาศต่าง ๆ
สำนักนายกรัฐมนตรี	38	7	26	6
กระทรวงกลาโหม	11	0	18	6
กระทรวงศึกษาธิการ	321	59	151	35
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ	403	5	147	20
กระทรวงการคลัง	542	63	116	6

ที่มา: Institute of Administrative Management, Japan Government and Administrative at Glance 2004, pp 81.

5.6 ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณของการบริหารราชการส่วนกลางประเทศไทยเป็นระบบงบประมาณที่ใช้กระทรวงเป็นฐานของการจัดทำงบประมาณ แสดงได้ด้วยตารางดังต่อไปนี้

ตารางที่ 5.4 งบประมาณปี 2003 ของประเทศไทย

กระทรวง	งบประมาณรวมในปี 2003 (ล้านบาท)
สำนักพระราชวัง	6,984
รัฐสภา	134,557
ศาล	317,831
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน	19,625
สำนักนายกรัฐมนตรี	93,113
สำนักงานคณะรัฐมนตรี	5,661,407
กระทรวงยุติธรรม	611,143
กระทรวงการต่างประเทศ	735,848
กระทรวงเกษตร ป่าไม้ และการประมง	2,762,055
กระทรวงบริหารงานสาธารณะ กิจการไปรษณีย์และโทรคมนาคม	18,870,516
กระทรวงการคลัง	18,612,782
กระทรวงศึกษาธิการ วัฒนธรรม การกีฬา วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี	6,322,012
กระทรวงสาธารณสุข แรงงาน และสวัสดิการ	19,378,680

กระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม	889,178
กระทรวง	งบประมาณรวมในปี 2003 (ล้านบาท)
กระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน และการขนส่ง	7,111,069
กระทรวงสิ่งแวดล้อม	262,277
รวม	81,789,078

ที่มา: Institute of Administrative Management, Japan Government and Administration at Glance 2004, pp.113

ควรกล่าวด้วยว่า การจัดทำงานงบประมาณดังกล่าวเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและเป็นไปตามหลักการของความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งหน่วยงานราชการระดับกรม สำนักงาน และคณะกรรมการไม่อาจกำหนดงบประมาณของตนเองได้

5.7 ระบบการบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลของประเทศไทยมีลักษณะเด่นอย่างมาก ตรงที่สัดส่วนของพนักงานท้องถิ่นของประเทศมีจำนวนสูงมากถึง 3,172,000 คน ในปี ค.ศ.2002 (เป็นตัวเลขที่ไม่รวมลูกจ้างขององค์กรปกครองท้องถิ่นอีกจำนวน 75,000 คน) ในขณะที่ข้าราชการส่วนกลางของประเทศไทยมีเพียง 802,000 คน เท่านั้น (ในปี ค.ศ.2002)

กล่าวเฉพาะข้าราชการของรัฐบาลกลางของประเทศไทย พบว่า มีระบบการสอบคัดเลือกที่แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การสอบประเภทที่หนึ่ง และประเภทที่สอง ทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นวิทยาลัย หรือปริญญาตรีขึ้นไปกับการสอบประเภทที่ 3 ซึ่งทำการสอบเฉพาะผู้ที่สำเร็จการศึกษาในระดับชั้นมัธยมศึกษาตอนปลาย ตัวอย่างเช่น ในปี 2001 มีผู้สมัครสอบประเภทที่หนึ่ง รวม 37,346 คน ในขณะที่ผู้สอบประเภทที่สองมีจำนวน 53,449 คน และสอบประเภทที่สามจำนวน 69,985 คน

การสอบประเภทที่หนึ่งจะเน้นการรับสมัครข้าราชการที่มีความสามารถพิเศษทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ วิทยาศาสตร์การเกษตร ฯลฯ ในขณะที่การ

สอบประเภทที่สองเน้นการบริหารงานทั่วไป และการสอบประเภทที่สามเน้นการความรู้ในระดับชั้นมัธยมศึกษาเท่านั้น

การสอบบรรจุเข้ารับราชการของประเทศไทย กล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นเอกภาพเป็นอย่างสูง (ยกเว้นกระทรวงการต่างประเทศที่มีระบบการสอบที่แยกออกไปเป็นการเฉพาะ) และภายใต้ระบบเอกภาพดังกล่าว ก็มีลักษณะของการแบ่งงานกันทำอย่างชัดเจนเป็นระบบที่มีความเจริญก้าวหน้าของสายงานตนเอง และที่สำคัญคือ ไม่มีระบบการก้าวข้ามผ่านระบบการสอบคัดเลือกในชั้นเริ่มแรก ตัวอย่างเช่น ไม่มีการก้าวข้ามจากระบบการสอบประเภทที่สามไปเป็นประเภทที่สอง หรือก้าวข้ามผ่านระบบการสอบประเภทที่สองไปเป็นประเภทที่หนึ่ง

ภายใต้ระบบการสอบแข่งขันที่มีเอกภาพ มีมาตรฐานเดียวกัน อีกทั้งมีสายงานของตนเองแบ่งออกเป็น 3 ระบบดังกล่าวข้างต้น ส่งผลสำคัญทำให้การยุบรวมหน่วยงาน การจัดตั้งองค์กรใหม่ หรือการยกเลิกหน่วยงานเดิม ไม่มีผลกระทบมากนักต่อระบบราชการ เนื่องด้วยข้าราชการส่วนกลางสามารถย้ายการทำงานไปยังกระทรวงใหม่ๆ ได้เสมอ

ปัญหาที่สำคัญจริงๆ อาจจะเป็นอยู่การลดทอนจำนวนข้าราชการส่วนกลางให้มีจำนวนน้อยลง กล่าวคือ รัฐบาลญี่ปุ่นมีแนวโน้มที่ลดจำนวนข้าราชการส่วนกลางจาก 8 แสนคนในปี ค.ศ. 2002 ให้เหลือ 6-7 แสนคนในปี ค.ศ. 2004 ซึ่งเป็นแนวโน้มของการพัฒนาและการปรับปรุงระบบราชการที่มีผลกระทบต่อข้าราชการอย่างมากเสียยิ่งกว่าการโอนย้ายข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปยังกระทรวง หรือไปยังกรมที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่อยู่ตลอดเสมอๆ

บทที่ 6 :

เปรียบเทียบระบบนิติบุคคล มหาชนในต่างประเทศ

จากการศึกษาแนวคิดและระบบนิติบุคคลมหาชนใน 5 ประเทศ ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น จะพบว่ามีความคล้ายคลึงกันเป็นอย่างมากในประเด็นดังต่อไปนี้

6.1 ประเภทของนิติบุคคลมหาชนและความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil law เช่นประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน การแบ่งแยกประเภทนิติบุคคลออกเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน และนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนจะมีความชัดเจน ในขณะที่ประเทศที่ใช้ระบบ Common law เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา หรือประเทศที่โน้มเอียงไปทาง Common law เช่น ประเทศญี่ปุ่น การแบ่งแยกระบบนิติบุคคลจะมีความชัดเจนน้อยกว่า อย่างไรก็ตามในทุกประเทศดังกล่าวข้างต้นก็ยอมรับว่ารัฐเป็นนิติบุคคลที่สำคัญที่สุด แม้ไม่มีกฎหมายใดๆ บัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคล รัฐก็เป็นนิติบุคคลโดยสภาพ แต่มีความแตกต่างเล็กน้อยตรงที่ว่าบางประเทศก็จะยอมรับว่ารัฐเป็นนิติ

บุคคลโดยตรงโดยเอ่ยชื่อรัฐ (l'Etat) บางประเทศถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลโดยกระทำผ่านองค์อธิปัตย์ (Crown)

ส่วนนิติบุคคลมหาชนอื่นจะมีความหลากหลายแปรผันตามแต่ละประเทศแต่มีหลักการที่สอดคล้องต้องกันคือการจัดตั้งนิติบุคคลมหาชนจะต้องกระทำโดยกฎหมายเท่านั้น

6.2 ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม

เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำหน้าที่แทนรัฐจึงไม่จำเป็นต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด การจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมจึงทำให้ง่ายโดยอาศัยอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้นไม่จำเป็นต้องมีการตราเป็นกฎหมายของ รัฐสภา จำนวนกระทรวง ทบวง กรมก็เป็นดุลพินิจตามความเหมาะสมของฝ่ายบริหาร เว้นแต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่กระทรวง ทบวง กรมจะต้องจัดตั้งขึ้นโดยอำนาจของสภา และในประเทศ ญี่ปุ่นที่มีกฎหมายกำหนดจำนวนขั้นสูงของกระทรวง ทบวง กรมไว้

6.3 การฟ้องร้องคดีต่อรัฐ

เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลรัฐย่อมมีสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเองและรัฐถูกฟ้องจำเลยได้ การฟ้องร้องรัฐอาจจะบุชื่อรัฐโดยตรงอย่างเช่นในประเทศเยอรมัน หรือระบุชื่อกระทรวง ทบวง กรม ดังเช่นในกรณีของประเทศฝรั่งเศสก็ได้

6.4 ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด

ใน 5 ประเทศดังกล่าวข้างต้นมีเพียงประเทศฝรั่งเศสเท่านั้นที่มีราชการส่วนภูมิภาค รูปแบบจังหวัด ส่วนอีก 4 ประเทศล้วนไม่มีราชการส่วนภูมิภาคทั้งสิ้น จังหวัดของประเทศ ฝรั่งเศสไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิหน้าที่ที่เป็นของตนเองในฐานะที่เป็นผู้ทำการแทนรัฐได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงถูกฟ้องและฟ้องคนอื่นได้

ตารางที่ 6.1 เปรียบเทียบระบบนิติบุคคลมหาชนในต่างประเทศ

ประเทศ	ประเภท ของนิติบุคคล มหาชน	ความเป็น นิติบุคคล ของรัฐ	ความเป็น นิติบุคคลของ กระทรวง ทบวง กรม	การจัดตั้ง และยุบเลิก กระทรวง ทบวง กรม	จำนวน กระทรวง	การฟ้องร้อง คดี
ฝรั่งเศส	▶ รัฐ ▶ องค์การ ปกครองส่วน ท้องถิ่น ▶ องค์การ มหาชน	เป็น	ไม่เป็น	รัฐกฤษฎีกา	แปรผันตาม จำนวน รัฐมนตรีซึ่ง รัฐมนตรีเป็นผู้ กำหนด	ฟ้องร้องรัฐโดย ระบุชื่อ กระทรวง กรม หรือราชการ จังหวัด
เยอรมัน	▶ รัฐ, มลรัฐ ▶ องค์การหมู่ คณะ มหาชน ▶ องค์การ บริการ มหาชน ▶ มูลนิธิมหาชน	เป็น	ไม่เป็น	เป็นอำนาจของ ฝ่ายบริหาร	แปรผันตาม จำนวน รัฐมนตรี ซึ่ง รัฐมนตรีเป็นผู้ กำหนด	ฟ้องร้อง สหพันธรัฐและ มลรัฐโดยระบุ ชื่อสหพันธรัฐ หรือมลรัฐ นั่นเอง
อังกฤษ	▶ รัฐ ▶ นิติมหาชนอื่น ที่มีกฎหมาย กำหนดขึ้น	เป็น	ไม่เป็น	เป็นอำนาจของ ฝ่ายบริหารในรูป กฎหมายลำดับ รองที่ เรีย ก ว่า order	แปรผันตาม จำนวน รัฐมนตรี ซึ่ง รัฐมนตรีเป็นผู้ กำหนด	ฟ้องร้องรัฐโดย ระบุชื่อ กระทรวงหรือ กรม
อเมริกา	▶ รัฐ ▶ มลรัฐ	เป็น	ไม่เป็น	การจัดตั้งและยุบ เลิกกระทรวงเป็น อำนาจของฝ่าย สภา	แปรผันตาม จำนวน กระทรวง	ฟ้องร้องรัฐได้
ญี่ปุ่น	▶ รัฐ ▶ องค์การ ปกครองส่วน ท้องถิ่น	เป็น	ไม่เป็น	เป็นอำนาจของ ฝ่ายบริหาร	กำหนดโดย กฎหมายไม่ เกิน 14 กระทรวง	ฟ้องร้องรัฐบาล ได้

ส่วนที่ 3

ความเป็นไปได้ในการ
ลดสภาพความเป็นนิติบุคคล
ของส่วนราชการ

บทที่ 1 :

แนวทางและความเป็นไปได้ ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่าในระบบกฎหมายปัจจุบัน ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้สร้างปัญหาให้กับระบบบริหารราชการและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิรูประบบราชการในหลายๆ ด้าน ด้วยเหตุนี้จึงได้มีการศึกษาถึงความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะได้ศึกษาถึงการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยให้รัฐเป็นนิติบุคคลเท่านั้นแต่ส่วนราชการไม่เป็นนิติบุคคล หรือให้รัฐไม่ต้องเป็นนิติบุคคลแต่ให้ส่วนราชการเฉพาะกระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล สมควรที่จะได้มีการกล่าวถึงข้อดีข้อเสียเปรียบเทียบระหว่างการคงนิติบุคคลของส่วนราชการไว้กับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเสียก่อน

1.1 เปรียบเทียบการคณินิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การคณินิติบุคคลของส่วนราชการไว้ตามเดิมในสภาพปัจจุบันอาจมีข้อดีอยู่บ้างในแง่ที่ไม่ต้องเปลี่ยนแปลงบริบทต่างๆ ที่มีอยู่ เพราะการเปลี่ยนแปลงโดยการสลายความเป็นนิติบุคคลที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 อาจทำให้เกิดความระส่ำระสายในระบบราชการได้ แต่ข้อเสียในระบบปัจจุบันก็มีมากดังได้กล่าวไว้ในบทต้นๆ ของรายงานฉบับนี้ ในทางตรงกันข้ามการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมีข้อดีหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อดีที่ทำให้การปรับระบบราชการกระทำได้อย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศและของโลก ทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากกว่าระบบเดิมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยมีข้อระมัดระวังอยู่เพียงว่าระบบนี้เปิดให้ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะรัฐบาลมีอำนาจมาก อันอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบได้ ฉะนั้น ระบบการตรวจสอบรัฐบาลจึงต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบการคณินิติบุคคลของส่วนราชการกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การคณินิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(1) เกิดความสับสนว่าเหตุใดรัฐไทยตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงเป็นนิติบุคคลแต่ตามกฎหมายภายในไม่เป็นนิติบุคคล	(1) เกิดความชัดเจนว่ารัฐเป็นนิติบุคคลทั้งตามกฎหมายระหว่างประเทศและในประเทศ
(2) เกิดปัญหาเรื่องของอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ที่อาจซ้ำซ้อนกัน	(2) อำนาจหน้าที่ที่กระทรวง ทบวง กรม ดำเนินการอยู่เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐทั้งหมด
(3) เกิดปัญหาส่วนราชการฟ้องร้องกันเอง	(3) ส่วนราชการฟ้องร้องกันเองไม่ได้ เพราะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล
(4) ประชาชนมีปัญหาในการฟ้องร้องส่วนราชการ เพราะระบบกฎหมายไทยปัจจุบันกำหนดว่าต้องรู้ว่าส่วนราชการที่จะฟ้องนั้นเป็นส่วนราชการใด	(4) ประชาชนมีความสะดวกในการฟ้องส่วนราชการ เพราะเพียงแต่รู้ว่าข้าราชการผู้ใดทำผิดก็สามารถฟ้องรัฐได้ โดยไม่ต้องทราบว่าข้าราชการผู้นั้นสังกัดส่วนราชการใด

การคณินิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(5) การจัดตั้งยุบเลิกส่วนราชการทำได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(5) การจัดตั้ง ยุบเลิกส่วนราชการทำได้ง่ายโดย พระราชกฤษฎีกาทำให้เกิดความคล่องตัวในการ บริหารราชการแผ่นดิน
(6) ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน ยึดติด กับโครงสร้างของกรม (เป็นระบบการบริหาร ฐานกรม) ทำให้มีการโยกย้ายข้ามกรมได้ยาก เพราะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(6) การโยกย้ายงบประมาณ บุคลากร ทรัพย์สิน และการมอบอำนาจจะทำบนฐาน กระทรวง ทำให้เกิดความคล่องตัวในการ บริหารราชการแผ่นดิน อันนำมาสู่ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารราชการ
(7) ข้าราชการยึดติดกับกรมและเห็น ประโยชน์ของกรมเป็นที่ตั้ง ทำให้ระบบ ราชการมีลักษณะแยกส่วน	(7) ข้าราชการจะเป็นข้าราชการของรัฐ มี ความตระหนักว่าการทำงานของตนเป็นการ ทำงานเพื่อรัฐมิใช่ทำงานให้กรมของตนเองแต่ ประการใด
(8) ข้าราชการมีความมั่นใจในระบบที่ใช้ ต่อเนื่องมานานไม่ต้องมีการเปลี่ยนแปลง	(8) ข้าราชการอาจเกิดความระส่ำระสายไม่รู้ อนาคตของตัวเองที่แน่นอนว่าจะต้องย้ายไปอยู่ กระทรวง ทบวง กรมใด เกิดความไม่มั่นใจว่าจะ ถูกกลั่นแกล้งโดยเฉพาะจากนักการเมืองหรือไม่
(9) ไม่ต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย	(9) จะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมาย อย่างขนานใหญ่ ทั้งกฎหมายระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน กฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กฎหมายระเบียบข้าราชการพล เรือน และกฎหมายวิธีการงบประมาณ
(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจมากเพราะการ เปลี่ยนแปลงทั้งหลายที่เป็นการกระทบนิติ บุคคลจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ	(10) ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจน้อยลง เพราะการ ปรับปรุงส่วนราชการในอนาคตจะเป็นอำนาจ ของฝ่ายบริหาร

การคณินิติบุคคลของส่วนราชการ แต่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล	การสลายนิติบุคคลของส่วนราชการ และให้รัฐเป็นนิติบุคคล
(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้าง ส่วนราชการได้น้อย	(11) ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการจัดโครงสร้าง ส่วนราชการได้มาก ซึ่งหากใช้อำนาจดังกล่าวไป ในทิศทางที่ไม่ถูกต้อง อาจทำให้ระบบราชการ มีปัญหาขึ้นได้

1.2 แนวทางการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้นอาจเป็นไปได้ใน 4 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางที่ 2 การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางที่ 3 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลงบประมาณและการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 4 การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

1.2.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

โดยเหตุที่ประเทศไทยไม่ได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐไว้ เนื่องจากแนวคิดในอดีตที่เราเคยปกครองในระบอบที่อำนาจสูงสุดอยู่ที่พระมหากษัตริย์และทรงเป็นศูนย์รวมของอำนาจปกครองจึงไม่มีแนวคิดที่จะแยกอำนาจของพระมหากษัตริย์มาไว้ที่รัฐ นอกจากนี้การที่คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 มีนัยสำคัญที่ทำให้นักกฎหมายเห็นว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ในขณะที่ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนีซึ่งถือเป็นต้นแบบที่สำคัญของระบบกฎหมายไทย ได้ยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายเยอรมันที่รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนในขณะที่ กระทรวง ทบวง กรม เป็นเพียงองค์กรของรัฐเท่านั้น

แนวความคิดแรกนี้จะเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเท่านั้น โดยที่ไม่ไปยุ่งเกี่ยวกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่แต่ประการใด

โดยแนวทางนี้จะทำให้ความมีตัวตนของรัฐชัดเจนขึ้น เนื่องจากในทางทฤษฎีกฎหมายมหาชนยอมรับกันว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน แต่ในความเป็นจริงในระบบกฎหมายของไทยไม่มีกฎหมายฉบับใดที่รับรองความมีตัวตนของรัฐไว้ ทั้งที่แท้จริงแล้วส่วนราชการต่างๆ ล้วนแล้วแต่เป็นหน่วยงาน หรือองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจแทนและในนามของรัฐทั้งสิ้น

การรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้อาจทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพียงพอ แต่ผลกระทบภายหลังที่รัฐถูกรับรองให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาทิ ปัญหาการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการฟ้องร้องคดีนั้นจะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดเพื่อกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับผลที่ตามมาจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล

ระบบการทํานิติกรรมสัญญาและการฟ้องร้องคดีในปัจจุบัน โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีในศาลยุติธรรมยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคล เพราะเฉพาะบุคคลเท่านั้นที่อาจมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้ เช่นเดียวกับการฟ้องร้องในคดีแพ่งและคดีอาญา คู่ความจะต้องมีสภาพบุคคลตามนัยของมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹ ด้วยเหตุนี้ส่วนราชการอาจทํานิติกรรม เป็นคู่สัญญา หรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญาได้หากมีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามเมื่อส่วนราชการล้วนแล้วแต่เป็นตัวแทนของรัฐและโดยแนวคิดแรก เมื่อมีการรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว รัฐก็จะเข้าเป็นคู่สัญญาหรือเป็นคู่ความในคดีแพ่งหรืออาญาโดยตรง ไม่ใช่ส่วนราชการอีกต่อไป ดังนั้น ในระบบการทํานิติกรรมสัญญาและการฟ้องร้องในคดีแพ่งหรืออาญาจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐต่อไป

ในขณะที่ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม กล่าวคือ ระบบบริหารงานบุคคลและการมอบอำนาจยังคงอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมเกือบทั้งหมด และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

¹ มาตรา 55 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติว่า “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นระบบการบริหารงานบุคคลที่ไม่ยืดหยุ่น และยังคงติดขัดอยู่กับกฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด

ขณะเดียวกับที่ระบบงบประมาณก็ยังคงอยู่ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ซึ่งกำหนดให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าว จะกระทำมิได้ ทั้งนี้เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้ออนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มิพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

1.2.2 แนวทางที่ 2 : การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางนี้จะไม่พิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่จะดำเนินการเฉพาะในส่วน of ส่วนราชการเท่านั้น โดยเสนอให้คงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด ให้คงไว้เฉพาะส่วนราชการในระดับกระทรวงเท่านั้นที่ยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยแนวทางนี้อาจแยกพิจารณาได้สองกรณี

กรณีแรก: ในราชการส่วนกลาง ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวงซึ่งได้แก่ ทบวง และกรมต่าง ๆ รวมทั้งส่วนราชการในระดับกรมที่มีชื่อเรียกเป็นอย่างอื่น

กรณีที่สอง: ในราชการส่วนภูมิภาค ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด ให้จังหวัดมีฐานะเป็นเครื่องมือหรือแขนขาของกระทรวงเท่านั้นไม่ใช่นิติบุคคลต่างหากอีกนิติบุคคลหนึ่ง

โครงสร้างของส่วนราชการโดยแนวทางนี้ยังคงมีลักษณะเหมือนเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งส่วนราชการในระดับกระทรวง กล่าวคือ จะประกอบไปด้วย 20 กระทรวง² แต่จะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบันซึ่งมีลักษณะเป็น “การบริหารงานฐานกรม” มาเป็น “การบริหารงานฐานกระทรวง” กล่าวคือ มีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล

² ตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สิน ซึ่งแต่เดิมเป็นอำนาจของกรมต่างๆ มารวมอยู่ที่กระทรวง โดยกรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวได้โดยการมอบอำนาจของกระทรวง

โดยแนวทางนี้เนื่องจากโครงสร้างของกระทรวงซึ่งยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลมิได้มีการเปลี่ยนแปลง เมื่อมีการโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งแต่เดิมเคยอยู่ที่ส่วนราชการระดับกรมมาไว้ที่กระทรวงก็จะทำให้กระทรวงเป็นศูนย์รวมอำนาจ มีภาระหน้าที่มาก และสายบังคับบัญชาซับซ้อน ซึ่งจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการบริหารราชการ ดังนั้น เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้ระบบมอบอำนาจมาเป็นเครื่องมือของการบริหารงานฐานกระทรวง อาทิ ปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นผู้ดำเนินการแทน เป็นต้น โดยแนวทางที่สองนี้ระบบการมอบอำนาจจะแก้ไขปัญหาได้บางประการเท่านั้น เมื่อโครงสร้างของกระทรวงยังคงเหมือนเดิมและการที่อำนาจส่วนใหญ่มารวมศูนย์อยู่กระทรวง ก็จะทำให้ภาระงานของกระทรวงมีมากและก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกระทรวง

1.2.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ 3 นี้จะแตกต่างจากแนวทางแรก เนื่องจากนอกจากจะรับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว ยังมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด กล่าวคือ เฉพาะรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป อย่างไรก็ตามโดยแนวทางนี้ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจ ยังคงเป็นรูปแบบเดิม คือ ระบบบริหารฐานกรม เช่นเดียวกับแนวทางแรก

ปัญหาสำคัญที่ตามมาในกรณีที่มีการดำเนินการตามแนวทางที่ 3 นี้ คือ เมื่อรัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่ยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อาทิ การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา การครอบครองทรัพย์สินจะจัดการอย่างไร ด้วยเหตุนี้การดำเนินการตามแนวทางนี้จะต้องมีมาตรการในทางกฎหมายรองรับปัญหาที่ตามมาดังกล่าว

1.2.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

แนวทางที่ 4 นี้มีเป้าหมายอยู่ที่การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด โดยให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อย่างไรก็ตามการสลายความเป็นนิติบุคคลที่มีอยู่พร้อมกันทั้งหมดจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงขนานใหญ่ในระบบกฎหมายอันเกี่ยวกับโครงสร้างของส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สินและระบบการฟ้องร้องคดี ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อการบริหารราชการอย่างมาก ดังนั้นแนวทางที่ 4 จึงเสนอให้มีการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายโดยกำหนดแผนในการดำเนินการออกเป็น 2 ระยะ คือ

แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการออกเป็น 2 ขั้นตอน ได้แก่

ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ ขณะเดียวกันก็กำหนดให้มีการจัดระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรมใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (ระยะเวลาดำเนินการ 1 - 5 ปี)

ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

1.2.4.1 แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ทั้งปวงของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

1.2.4.2 แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยกระทำเป็น 2 ขั้นตอนคือ

ขั้นตอนที่ 1 :การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่า กระทรวง

อันได้แก่ กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรม และจังหวัด ตลอดจนปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม โดยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจ (cluster) และในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจากระบบบริหารงานฐานกรมเป็นระบบบริหารงานฐานกระทรวงจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน และระบบการฟ้องร้องคดี ดังจะกล่าวต่อไปนี้

(ก) โครงสร้างของหน่วยงาน

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง และกรม ด้วยการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยพิจารณาจากการจัดกลุ่มภารกิจนั้นจะก่อให้เกิดกระทรวงใหม่ๆ ขึ้นมาจำนวนมาก ซึ่งกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ จะมีลักษณะที่แตกต่างจากรูปแบบของกระทรวงตามโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางในปัจจุบันจะมีกระทรวงเป็นส่วนราชการระดับบนสุด และมีขนาดที่ใหญ่สุด โดยกระทรวงจะประกอบไปด้วยส่วนราชการระดับกรมมากมาย ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะมีลักษณะเป็นส่วนราชการในรูปแบบที่มีความสอดคล้องกับการปฏิรูประบบราชการที่รัฐบาลกำลังดำเนินอยู่ในปัจจุบัน คือการปฏิรูประบบราชการโดยจัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” (cluster)

ในการปฏิรูประบบราชการซึ่งดำเนินอยู่ในปัจจุบันได้จัดให้มีการบริหารงานในรูปแบบ “กลุ่มภารกิจ” โดยมีการตรากฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 21 วรรคสอง กำหนดให้ “กลุ่มภารกิจ” ได้แก่ การรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีงานสัมพันธ์กันทั้งสองส่วนราชการขึ้นไปภายในกระทรวงเดียวกัน เพื่อกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกัน อาทิ กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงคลัง ประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง กระทรวงคมนาคม ประกอบด้วย กรมทางหลวง และกรมทางหลวงชนบท เป็นต้น ส่วนการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้น แต่ละกลุ่มภารกิจจะมีผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีคนหนึ่ง เป็นหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มนั้น

การดำเนินการในระยะที่สองตามขั้นตอนที่ 1 นี้ จะเสนอการจัดรูปแบบโครงสร้างของหน่วยงานขึ้นมาใหม่ โดยการรวมส่วนราชการระดับกรมที่อยู่ในกลุ่มภารกิจ เดียวกันแล้ว

จัดตั้งเป็นหน่วยงานใหม่ โดยตั้งอำนาจบริหารจัดการบุคลากรและทรัพยากรที่เคยเป็นส่วนราชการระดับกรมดังกล่าวมารวมไว้ที่ส่วนกลาง หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ซึ่งอาจเรียกชื่อว่า “กระทรวง” หรืออาจเรียกว่า “ทบวง” ก็ได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงในโครงสร้างแบบใหม่นี้มีลักษณะที่ต่างไปจากการจัดระเบียบบริหารราชการที่เป็นกลุ่มภารกิจตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กล่าวคือ โครงสร้างของกลุ่มภารกิจในปัจจุบันเป็นเพียงการรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกัน โดยที่ส่วนราชการนั้นยังคงฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจตามกฎหมายในขอบอำนาจหน้าที่ และยังอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงเจ้าสังกัด ในขณะที่กระทรวงที่มีการปรับภารกิจใหม่ ส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันจะถูกลดความสำคัญลง โดยเหตุที่อำนาจหน้าที่และระบบบริหารงานส่วนใหญ่ที่เคยเป็นส่วนราชการจะถูกโอนไปยังกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจ

เมื่ออำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ของส่วนราชการระดับกรมเดิมซึ่งอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันถูกโอนไปเป็นของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นมาจากวัตถุประสงค์ของกลุ่มภารกิจ อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานทั้งบุคคลและทรัพยากรส่วนใหญ่ก็จะมาอยู่ที่กระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่ โดยบทบาทของส่วนราชการระดับกรมเดิมในกลุ่มภารกิจนั้นก็จะลดน้อยลง

โดยรูปแบบที่นำเสนอมาข้างต้น กระทรวงหรือทบวงในรูปแบบใหม่จะเป็นศูนย์รวมของอำนาจบริหารจัดการบุคลากรตลอดจนทรัพยากรของกลุ่มภารกิจไว้ ทำให้เปลี่ยนระบบบริหารราชการจากปัจจุบันที่เป็นระบบบริหารฐานกรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวง โดยมีการจัดระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และระบบมอบอำนาจที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน

ตัวอย่างเช่น กลุ่มภารกิจด้านรายได้ กระทรวงคลังซึ่งประกอบด้วย กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร ส่วนราชการระดับกรมเหล่านี้มีภารกิจที่สัมพันธ์กัน คือ ภารกิจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้รัฐ เมื่อมารวมเป็นกลุ่มภารกิจเดียวกันตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ก็จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่หากจัดโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ตามรูปแบบที่ได้นำเสนอไปนั้น เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่มีระดับต่ำกว่ากระทรวง และจัดกลุ่มภารกิจของส่วนราชการเดิมอันได้แก่ กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต กรมสรรพากร เป็นกลุ่มภารกิจด้านรายได้ โดยตั้งอำนาจหน้าที่ที่สำคัญๆ ของกรมทั้งสามมารวมไว้ในส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่มีฐานะเป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติภารกิจในการจัดเก็บรายได้ของรัฐ โดยอาจเรียกชื่อว่า “กระทรวงการจัดเก็บรายได้รัฐ” เป็นต้น

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ตามรูปแบบที่นำเสนอ นั้น จะก่อให้เกิดส่วนราชการระดับกระทรวง หรือทบวงต่างๆ มากมาย ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับกลุ่มภารกิจที่มีอยู่ ซึ่งกระทรวงหรือทบวงที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่นี้ย่อมมีจำนวนมากกว่าจำนวนกระทรวงที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ จำนวน 20 กระทรวง อย่างไรก็ตามกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่นี้ย่อมมีขนาดเล็กกว่ากระทรวงที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพราะกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะเป็นหน่วยงานที่รวมเอาภารกิจของส่วนราชการระดับกรมเดิมที่มีความสัมพันธ์ในเชิงภารกิจเข้าด้วยกันเท่านั้น

ทั้งนี้เมื่อมีการปรับโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการแบบใหม่ โดยให้ความสำคัญกับการบริหารฐานกระทรวง ในขณะที่กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ จากที่เคยกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา³ ให้สอดคล้องกับโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ โดยอาจตรากฎหมายขึ้นให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการระดับกรมได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น

(ข) ระบบงบประมาณ

ตามโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น ระบบงบประมาณของกระทรวงที่มีการปรับเปลี่ยนภารกิจใหม่จะต้องมีการแก้ไขให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากระบบงบประมาณในปัจจุบันยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยจะเห็นได้จากมาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติให้การโอนงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวจะกระทำมิได้ ทั้งนี้เว้นแต่ (1) มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือ (2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกาโอนหรือรวมส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือถูกรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นี้ถูกบัญญัติไว้ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วน

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่ง หรืออัตราของข้าราชการ หรือ ลูกจ้างเพิ่มให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ระบบงบประมาณตามโครงสร้างของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 ในระยะนี้ควร จะกำหนดไว้ให้สอดคล้องโครงสร้างของส่วนราชการที่มีการปรับเปลี่ยนไปที่เน้นความสำคัญกับ การบริหารงานฐานกระทรวง ระบบงบประมาณควรมีความคล่องตัว กล่าวคือ การโอนงบประมาณ ภายในกระทรวงเดียวกันสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา อาทิ ในกรณีที่กรมใด กรมหนึ่งมีงบประมาณเหลือเกินความจำเป็นที่ต้องใช้ตามรายจ่ายที่ได้ตั้งไว้ คณะรัฐมนตรีก็ สามารถอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณดังกล่าวไปยังส่วนราชการอื่นที่จำเป็นต้องใช้งบประมาณไม่ เพียงพอต่อรายจ่ายได้ เป็นต้น ทั้งนี้การโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือการอนุมัติจากสำนักงบประมาณ แต่ถ้าโอน งบประมาณรายจ่ายข้ามกระทรวงก็อาจต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งจำเป็นต้องมีการแก้ไข พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ต่อไป

(ค) ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันถือได้ว่าเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวม แต่ในความจริงระบบ บริหารงานบุคคลดังกล่าวเป็นระบบบริหารงานบุคคลที่ไม่ยืดหยุ่น และไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติ ภารกิจของรัฐในปัจจุบัน การโอนย้ายบุคลากรข้ามกรมภายในกระทรวงเดียวกัน หรือข้าม กระทรวงมีความยุ่งยาก โดยติดขัดอยู่กับกฎหมายและระเบียบที่เคร่งครัด ซึ่งถือเป็นอุปสรรคอย่าง หนึ่งของระบบบริหารราชการในปัจจุบัน

เมื่อมีการดำเนินการตามแนวทางที่ 4 ในระยะแรกนี้ ระบบบริหารงานบุคคลจะ เปลี่ยนแปลงไปโดยอำนาจบริหารงานส่วนใหญ่ของกลุ่มภารกิจจะถูกโอนไปอยู่ที่กระทรวง ทั้งนี้ กระทรวงจะมีอำนาจเต็มที่ในการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ซึ่งรวมไปถึงการโยกย้าย สับเปลี่ยนข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ระหว่างกรมต่าง ๆ ภายในกระทรวงเดียวกัน โดยที่ไม่ต้องให้ ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของทั้งสองกรมยินยอมด้วย เหมือนดังที่ปรากฏอยู่ในระบบบริหารงานบุคคล ปัจจุบัน⁴

การที่อำนาจบริหารบุคคลจะถูกโอนมาอยู่ที่กระทรวงเป็นหลักนี้จะสร้างความ คล่องตัวให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการในปัจจุบัน และสามารถตอบสนองต่อการ ปฏิบัติภารกิจของรัฐได้อย่างทันที่

⁴ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 60

การปรับเปลี่ยนให้ระบบบริหารงานบุคคลมารวมอยู่ที่กระทรวงนี้จำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบบริหารงานกระทรวง

(ง) ระบบมอบอำนาจ

ในระบบโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ อำนาจหน้าที่ส่วนใหญ่จะอยู่ที่กระทรวงเป็นหลัก อย่างไรก็ตามหากกระทรวงเป็นองค์กรซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการภารกิจทั้งหมดการบริหารราชการก็จะเกิดความล่าช้า และไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อระบบราชการแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ระบบมอบอำนาจจึงมีความสำคัญมากต่อระบบการบริหารงานฐานกระทรวง กล่าวคือ กระทรวงจะไม่ดำเนินการทุกอย่างด้วยตัวเอง แต่จะใช้การมอบอำนาจเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารงานของกระทรวง ทั้งนี้กระทรวงจะมอบอำนาจให้กรมเป็นผู้ปฏิบัติภารกิจในด้านต่างๆ แทนกระทรวง

นอกจากนี้ในระบบโครงสร้างของส่วนราชการแบบใหม่ควรมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้ซึ่งระบบกฎหมายปัจจุบันไม่เปิดช่องให้ทำได้⁵ นอกจากนี้ในกรณีที่ภารกิจหน้าที่ของกระทรวงใดเป็นภารกิจหน้าที่ที่เป็นการให้บริการประชาชนและใกล้ชิดกับประชาชน การมอบอำนาจของกระทรวงอาจมอบไปถึงผู้ปฏิบัติงานระดับล่างสุดก็ได้

(จ) ระบบทรัพย์สิน

ระบบทรัพย์สินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนับว่าเป็นระบบที่ก้าวหน้าและสอดคล้องกับระบบโครงสร้างของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 อยู่แล้ว กล่าวคือ ในระบบทรัพย์สินนั้นถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิ ส่วนราชการต่างๆ เพียงแต่ถือครองแทนรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลชัดเจน อาจจะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุมาเป็นให้รัฐเป็นผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในราชพัสดุ โดยอาจกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือครองและดูแลที่ราชพัสดุ เป็นต้น

นอกจากนี้ เนื่องจากตามแนวทางที่ 4 ส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป ก็จะมีปัญหาตามมาว่าจะมีการจัดการกับทรัพย์สินที่ส่วนราชการ

⁵ มาตรา 39 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้”

ต่างๆ เหล่านี้ถือครองแทนรัฐอย่างไร ทั้งนี้อาจมีการกำหนดให้กระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ถือครองทรัพย์สินดังกล่าวแทนทั้งนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ต่อไป

(จ) ระบบการฟ้องร้องคดี⁶

ระบบการฟ้องร้องคดีซึ่งรวมไปถึงการเข้าเป็นคู่สัญญาของส่วนราชการตามแนวทางที่ 4 นี้โดยหลักแล้วจะมีลักษณะคล้ายกับแนวทางที่ 1 กล่าวคือ เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ต้องให้ส่วนราชการฟ้องคดีแทน อย่างไรก็ตามการดำเนินการในระยะแรกนี้ กระทรวงยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นการฟ้องร้องคดี รวมไปถึงการเข้าเป็นคู่สัญญาที่เคยเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเดิมซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ควรกำหนดให้ส่วนราชการทำในนามของกระทรวงไปพลางก่อน จนกว่าจะเข้าสู่การดำเนินการขั้นตอนที่สองจึงจะให้ส่วนราชการทำนิติกรรมสัญญา หรือเข้าเป็นคู่ความในคดีในนามของรัฐโดยตรง

ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

เป็นการดำเนินการต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของแนวทางที่ 4 คือ การที่รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงเพื่อให้ส่วนราชการทั้งหมดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยผลของการที่รัฐเท่านั้นที่มีสถานะเป็นนิติบุคคลจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับโครงสร้างของหน่วยงาน ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบการมอบอำนาจ ระบบทรัพย์สิน และระบบการฟ้องร้องคดี ทั้งนี้ แผนดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อไป

1.3 บทวิเคราะห์แนวทางและความเป็นไปได้ในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

แม้การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางตามข้อเสนอไว้ข้างต้นจะสามารถนำไปสู่สัมฤทธิ์ผลแห่งการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้เช่นเดียวกัน แต่ถึงกระนั้นแนวทางดังกล่าวต่างก็มีทั้งข้อดี ข้อเสีย ตลอดจนผลกระทบ

⁶ ระบบการฟ้องร้องคดี หมายถึง การฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้คู่ความต้องมีสภาพบุคคล ดังนั้นส่วนราชการที่จะฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรืออาญาได้ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่ในคดีปกครอง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดให้คู่ความต้องเป็นนิติบุคคล แต่เป็นการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่ง

ต่อการบริหารราชการแผ่นดินมากน้อยแตกต่างกัน ซึ่งในที่นี้จะได้นำมาประมวลไว้เพื่อประกอบการพิจารณาเลือกแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

1.3.1 แนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

ดังได้กล่าวมาแล้วว่า การที่รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยส่งผลให้ส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทนรัฐ เพื่อให้สามารถครอบครอง ดูแล ตลอดจนรับผิดชอบทรัพย์สินต่างๆ ของทางราชการได้ตามกฎหมาย แต่การกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นกลับเป็นสาเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบริหารราชการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันเอง

การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยกันได้ ทั้งนี้ เพราะเมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลรัฐย่อมสามารถมีสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องให้ส่วนราชการดำเนินการแทนอย่างเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เมื่อรัฐเป็นผู้ทรงสิทธิแต่เพียงผู้เดียวเหนือบรรดาทรัพย์สินทั้งหมดที่ส่วนราชการครอบครองดูแลอยู่ การฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการซึ่งต่างครอบครองทรัพย์สินของรัฐเช่นเดียวกันจึงเป็นกรณีที่ไม่อาจเกิดขึ้นได้อีกต่อไป

ส่วนคดีอาญาเนื่องจากเป็นความรับผิดชอบเฉพาะตัวบุคคลผู้กระทำ กับคดีปกครองซึ่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและพิจารณาคดีปกครองมิได้คำนึงถึงสถานะความเป็นบุคคลของคู่ความในการพิจารณาคดี ดังนั้น ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการหรือการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ จึงไม่กระทบต่อการฟ้องร้องคดีดังกล่าวระหว่างส่วนราชการแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบันแม้จะช่วยแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการได้ แต่ก็เป็นการสร้างนิติบุคคลขึ้นซ้อนกับนิติบุคคลซึ่งในทางกฎหมายเป็นสิ่งที่ไม่สมควรจะเกิดขึ้น นอกจากนี้ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยไม่ปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการย่อมไม่อาจทำให้ปัญหาที่เกิดจากการบริหารราชการฐานกรม หรือโครงสร้างการบริหารของระบบราชการที่ซ้ำซ้อนหมดสิ้นไปได้ด้วย

1.3.2 แนวทางที่ 2 : การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและระบบการบริหารราชการที่ซ้ำซ้อน แนวทางที่ 2 นี้ จึงไม่เสนอให้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มขึ้นแต่ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดแทน โดยกำหนดให้กระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ครอบครอง ดูแล และรับผิดชอบทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ พร้อมกับปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง ให้สอดคล้องกับการกำหนดความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ให้แก่กระทรวงในฐานะนิติบุคคล

แม้การดำเนินการตามแนวทางที่ 2 จะต้องปรับโครงสร้างการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็น การบริหารราชการฐานกระทรวง เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ แต่แนวทางนี้ก็ยังคงโครงสร้างของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ตามเดิมและไม่เปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการมากนัก เพียงแค่โอนอำนาจการบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และงบประมาณจากกรมมาดำเนินการในกระทรวงแทน โดยให้กรมดำเนินการได้เฉพาะเรื่องที่กระทรวงมอบอำนาจ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ระบบการบริหารราชการภายหลังการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้จะไม่ส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการเท่าใดนัก

อย่างไรก็ดี แนวทางนี้ยังมีประเด็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าการกำหนดให้แต่ละกระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงกระทรวงก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างกระทรวงด้วยกันเองก็อาจจะยังคงเกิดขึ้นต่อไปเพราะความเป็นนิติบุคคลของแต่ละกระทรวงยังคงอยู่ นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยโอนอำนาจต่างๆ ซึ่งเดิมเป็นของกรมมาดำเนินการที่กระทรวงอาจจะส่งผลให้การบริหารราชการเป็นการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่กระทรวง เมื่อประกอบกับขนาดและปริมาณงานที่กระทรวงต้องรับผิดชอบ ตลอดจนสายการบังคับบัญชาที่ยาวไกลระหว่างกระทรวงกับส่วนราชการภายในกระทรวงอาจจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ ความล่าช้า การกระจุกตัว และกระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการในที่สุด

ส่วนการมอบอำนาจจากกระทรวงหรือปลัดกระทรวงมายังกรมหรืออธิบดีนั้น อาจช่วยลดปัญหาจากสายการบังคับบัญชาและการกระจุกตัวของอำนาจการบริหารราชการได้ในระดับหนึ่ง แต่ถ้าหากกระทรวงมีขนาดใหญ่และปริมาณงานจำนวนมาก การมอบอำนาจให้กรมดำเนินการแทนก็ไม่อาจทำให้การบริหารราชการคล่องตัวดังเช่นในปัจจุบันได้

1.3.3 แนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางที่ 1 จะช่วยให้สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันได้ ดังนั้น ในแนวทางที่ 3 จึงได้เสนอให้มีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว และขณะเดียวกันก็ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ในลักษณะเดียวกับแนวทางที่ 2 เพื่อป้องกันมิให้เกิดการสร้างนิติบุคคลซ้อนนิติบุคคลและความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ

แต่เนื่องจากแนวทางนี้ยังคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือยังคงระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยฐานกรม เพื่อมิให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อระบบบริหารราชการมากนัก ดังนั้น ปัญหาการบริหารราชการที่เกิดจากการบริหารฐานกรมในปัจจุบันจึงไม่อาจถูกนำมาปรับปรุงแก้ไขได้ตามแนวทางดังกล่าว นอกจากนี้ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ระดับกระทรวง ทบวง กรม ยังส่งผลกระทบต่อความคล่องตัวในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการด้วย เนื่องจากทำให้การดำเนินการบางประการซึ่งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเคยกระทำได้ เช่น การเข้าทำสัญญา การฟ้องร้องหรือดำเนินคดี เป็นต้น ไม่อาจกระทำได้อีกต่อไปเพราะส่วนราชการต้องได้รับมอบหมายให้ดำเนินการในนามของรัฐก่อนจึงจะสามารถทำได้

1.3.4 แนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ

การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ตามแนวทางที่ 4 นี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยเฉพาะการฟ้องร้องคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการ และลดความซ้ำซ้อนในการบริหารราชการ เช่นเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วในแนวทางที่ 3 แต่นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็น

นิติบุคคลของส่วนราชการแล้ว แนวทางนี้ยังได้เสนอให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการใหม่ด้วย โดยเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรมเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ โดยมอบหมายให้กระทรวงดำเนินการแทนพร้อมกับปรับลดขนาดและปริมาณงานของกระทรวงให้รับผิดชอบภารกิจเฉพาะด้าน เพื่อให้การบริหารราชการยังคงมีประสิทธิภาพและคล่องตัวต่อไป

อย่างไรก็ดี เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวแตกต่างจากการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันเป็นอย่างมาก การปรับเปลี่ยนการบริหารในทันทีจึงอาจก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้ ดังนั้นในการดำเนินการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการตามแนวทางนี้จึงได้เสนอให้มีการแบ่งการดำเนินการออกเป็นสองระยะ โดยในระยะแรกเมื่อรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐแล้วให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัดก่อนโดยเหลือสถานะความเป็นนิติบุคคลไว้ที่กระทรวงเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้ข้าราชการและบุคลากรของส่วนราชการสามารถปรับระบบการทำงานและการบริหารราชการจากการบริหารราชการฐานกรม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง และเมื่อการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงสามารถดำเนินไปโดยเรียบร้อยได้แล้วจึงค่อยสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อปรับเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป

บทที่ 2 :

แผนดำเนินการ เพื่อสลายความเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

จากการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางในบทที่ 1 ซึ่งล้วนจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการไทยอันสืบเนื่องจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับปรับเปลี่ยนการบริหารราชการจากการบริหารราชการโดยกระทรวง ทบวง กรม หรือ จังหวัดเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ ทั้งนี้ผู้วิจัยเห็นว่าหากมีการดำเนินการในทันทีอาจก่อให้เกิดความสับสนและกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบได้ เพราะข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนประชาชนทั่วไปต่างเคยชินกับการบริหารราชการฐานกรม อีกทั้งแนวคิดในการบริหารราชการที่ยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ฝังรากลึกในสังคมไทยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในรายงานฉบับนี้จึงจะได้นำเสนอแผนดำเนินการเพื่อสลายความเป็นความเป็นนิติบุคคล

ของส่วนราชการในแต่ละแนวทาง เพื่อเป็นการเตรียมการแก้ไขปัญหาที่จะเกิดขึ้นจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและบรรลุวัตถุประสงค์

อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยมีความเห็นว่าการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจากที่ยึดโยงกับกระทรวง ทบวง กรมเป็นหลัก มาเป็นการบริหารราชการโดยรัฐตามแนวทางที่ 4 จะสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติ ตลอดจนทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในวาระเริ่มแรกของการสลายความเป็นนิติบุคคลควรที่จะยังคงสถานะของส่วนราชการระดับกระทรวงให้เป็นนิติบุคคลโดยปรับภารกิจของกระทรวงใหม่ให้มีลักษณะเป็น “กลุ่มภารกิจ” หลังจากนั้นจึงสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับจัดระบบอำนาจหน้าที่และการบริหารราชการ ทั้งด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมอบอำนาจใหม่ ในวาระต่อมาจึงค่อยดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ

2.1 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 1 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

สำหรับการดำเนินการเพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐพร้อมกับกำหนดให้ส่วนราชการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ทั้งนี้ ในบทเฉพาะกาลของกฎหมายดังกล่าวจะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามสัญญา และการฟ้องร้องคดีของส่วนราชการที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการหรือการพิจารณาของศาล ว่าให้กระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ซึ่งกำลังดำเนินการให้สามารถดำเนินการต่อไปได้

2.2 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 2 : การที่กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางนี้สามารถกระทำได้ด้วยการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโดยยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง กรม และจังหวัด ตามมาตรา 7 และมาตรา 52 ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และวิธีการมอบอำนาจจากกระทรวงไปยังกรมให้

สามารถมอบอำนาจและมอบอำนาจช่วงได้ และโอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลไปเป็นของกระทรวงต้นสังกัด

นอกจากนี้ เพื่อให้ระบบการบริหารราชการด้านงบประมาณและการบริหารงานบุคคลสอดคล้องกับระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง จึงต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณภายในกระทรวงและระหว่างกระทรวง และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการตั้งคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง รวมถึงการโอน การรับโอน และการย้ายข้าราชการพลเรือน ดังจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดในบทถัดไป

2.3 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 3 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

สำหรับการดำเนินการปรับสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางที่ 3 สามารถกระทำได้โดยการตรากฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ พร้อมกับโอนบรรดาภารกิจ ทรัพย์สิน หนี้ รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินของส่วนราชการให้แก่รัฐซึ่งเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่นเดียวกับการดำเนินการตามแนวทางที่ 1

อย่างไรก็ดี แม้การปรับเปลี่ยนสภาพความเป็นนิติบุคคลตามแนวทางนี้จะมีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ ด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการบริหารจัดการทั่วไป อันส่งผลมิให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการดังกล่าวด้วย แต่เมื่อสถานะของส่วนราชการซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคลหมดสิ้นไป สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายที่ส่วนราชการเหล่านั้นเคยมีก็หมดสิ้นไป ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐสามารถดำเนินการต่อไปโดยเรียบร้อย ตลอดจนมีผู้รับผิดชอบและครอบครองดูแลทรัพย์สินต่างๆ แทนรัฐ จึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินของทางราชการแทนรัฐด้วย

2.4 แผนดำเนินการตามแนวทางที่ 4 : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

2.4.1 แผนดำเนินการระยะแรก : การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

โดยเหตุที่ปัจจุบันส่วนราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ส่วนราชการเหล่านั้นสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ได้ตามกฎหมายและส่งผลให้ทรัพย์สินของรัฐกระจัดกระจายไปอยู่ในความครอบครองและรับผิดชอบของส่วนราชการต่างๆ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไม่ว่าส่วนราชการในระดับ กระทรวง หรือส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด ย่อมส่งผลกระทบต่อสถานะความเป็นผู้ทรงสิทธิของส่วนราชการดังกล่าวและทำให้เกิดปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แทน ซึ่งส่วนราชการไม่อาจเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินของรัฐได้อีกต่อไป

ด้วยเหตุนี้เอง ก่อนที่จะสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แทนส่วนราชการ โดยการกำหนดให้รัฐมีสถานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนสามารถดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐได้ เช่น การเข้าทำสัญญา การฟ้องร้อง หรือการดำเนินคดี เป็นต้น

สำหรับการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้นสามารถกระทำได้ด้วยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยบัญญัติรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในบรรดากิจการทรัพย์สิน หัน รวมถึงสิทธิและหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดในปัจจุบัน การบัญญัติรับรองในลักษณะนี้แม้ไม่มีการบัญญัติว่ารัฐเป็นนิติบุคคลซึ่งจะขัดแย้งกับทฤษฎีกฎหมายมหาชน แต่ก็ให้ผลทางกฎหมายอย่างเดียวกัน คือ รัฐจะเป็นผู้ทรงสิทธิได้นั่นเอง

2.4.2 แผนดำเนินการระยะที่สอง : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

เมื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ แล้ว ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการต่าง ๆ จึงไม่มีความจำเป็นอีกต่อไป แต่การจะสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในทันทีนั้นอาจก่อให้เกิดความสับสน

และกระทบต่อการบริหารราชการทั้งระบบ ดังนั้น เพื่อให้การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงควรดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยกำหนดแนวทางและขั้นตอนในการดำเนินการ ดังนี้

2.4.2.1 ขั้นตอนที่ 1 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้

เนื่องจากระบบการบริหารราชการของไทยยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ในวาระเริ่มแรก(ประมาณ 1-5 ปี) จึงควรจะเริ่มจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง คือ ทบวง กรม และจังหวัดก่อนโดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไม่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากนัก กล่าวคือ จะยกเลิกการบริหารราชการฐานกรมหรือ และเปลี่ยนมาเป็นการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

ในส่วนของจังหวัดนั้นแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่การบริหารราชการฐานจังหวัดก็มิได้เกิดขึ้นจริง จังหวัดไม่มีทั้งงบประมาณ คน และอำนาจหน้าที่ของตนเอง การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงไม่เพียงพอแต่จะต้องดำเนินการให้จังหวัดเป็นหน่วยการบริหารอย่างแท้จริงด้วย เพราะลำพังการให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลอย่างเดียวและบริหารราชการฐานกระทรวง แทนที่การบริหารราชการจะเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นกลับจะล่าช้าและไม่คล่องตัวการบริหารราชการฐานจังหวัดจะต้องแก้ไขกฎหมายให้มีการโอนงบประมาณ คน และอำนาจหน้าที่ของกรมมาให้จังหวัดโดยเฉพาะการกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณ และเป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้

อย่างไรก็ดี นอกจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางข้างต้นแล้ว การปรับเปลี่ยนภารกิจกระทรวงรวมถึงระบบการบริหารราชการ ทั้งด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการมอบอำนาจซึ่งเคยยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ก็จำเป็นต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกันด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย คล่องตัวและมีประสิทธิภาพโดยมีแนวทางการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ลำดับที่หนึ่ง : สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง พร้อมกับปรับเปลี่ยนขนาดและภารกิจของกระทรวง

โดยที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้ ทบวง กรม และจังหวัด มีสถานะเป็นนิติบุคคล การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าวจึงต้องดำเนินการโดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง ได้แก่ ทบวง กรม และจังหวัด พร้อมกับบัญญัติให้ออนอำนาจหน้าที่ตลอดจนการบริหารจัดการของส่วนราชการเหล่านั้นไปเป็นของกระทรวงต้นสังกัด เพื่อเปลี่ยนจากการบริหารราชการฐานกรมให้เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง

แต่การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัดโดยโอนอำนาจหน้าที่ และการบริหารจัดการต่างๆ ของส่วนราชการดังกล่าวไปยังกระทรวงต้นสังกัดเพียงอย่างเดียวอาจทำให้การบริหารราชการโดยกระทรวงมีความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจหน้าที่รวมถึงการบริหารงานทั่วไปของทบวง กรม และจังหวัดต่างๆ จะถูกนำกลับไปรวมศูนย์ไว้ที่กระทรวงต้นสังกัด ส่งผลให้กระทรวงมีปริมาณงานและภาระในการบริหารราชการจำนวนมาก ประกอบกับโครงสร้างองค์กรของกระทรวงในปัจจุบันที่มีขนาดใหญ่และระบบการบริหารราชการซึ่งมีสายการบังคับบัญชาที่ยาว จึงทำให้มีความจำเป็นจะต้องปรับบทบาทและภารกิจของกระทรวงใหม่โดยอาจลดขนาดและปริมาณงานของแต่ละกระทรวงให้มีภารกิจเฉพาะด้านในลักษณะเดียวกับการจัด “กลุ่มภารกิจ (cluster)” ตามแนวทางของการปฏิรูประบบราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานให้รวดเร็วยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การปรับเปลี่ยนภารกิจของกระทรวงใหม่จะมีความแตกต่างจากการบริหารราชการในรูปแบบของกลุ่มภารกิจ กล่าวคือ การจัดกลุ่มภารกิจในปัจจุบันเป็นการรวมส่วนราชการระดับกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันมาอยู่ในกลุ่มเดียวกันและยังคงความเป็นนิติบุคคลของกรมไว้ จึงทำให้กรมแต่ละกรมยังคงมีบทบาทและความเป็นอิสระในการบริหารงานของกรม แต่การปรับเปลี่ยนภารกิจของกระทรวงใหม่โดยนำแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจมาประยุกต์เพื่อหลอมรวมกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กันเป็นกระทรวงใหม่นั้น จะทำให้กรมที่มารวมกันลดบทบาทและความเป็นอิสระลงอันจะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากกรมแต่ละกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและการบริหารจัดการได้ถูกโอนไปดำเนินการในระดับกระทรวงแล้ว

ส่วนการจัดตั้ง ยุบ รวม และเลิกกระทรวงใหม่ให้ดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในจัดตั้งและยุบเลิกส่วนราชการตามนโยบายของแต่ละรัฐบาล อย่างไรก็ตามเพื่อมิให้ขัดแย้งกับมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญ¹

¹ มาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

การรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้มีการจัดตั้งเป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น หรือการยุบกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ลำดับที่สอง : ปรับปรุงระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารฐาน

กระทรวง

เพื่อให้การบริหารราชการโดยกระทรวงมีความคล่องตัวและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน จึงสมควรปรับปรุงระบบการบริหารราชการโดยกระทรวง ดังนี้

(ก) ระบบบริหารงบประมาณ

ปัจจุบันพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าสำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เป็น “ส่วนราชการ” และกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการมีหน้าที่รับผิดชอบในการยื่นงบประมาณประจำปีของส่วนราชการ นอกจากนี้ ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. 2546 ยังกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบต่อการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้รับมอบอำนาจอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบการบริหารงบประมาณกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยตั้งและรับงบประมาณได้ตามกฎหมาย

เมื่อมีการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง กรม และจังหวัด จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับระบบการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดให้กระทรวงและจังหวัด เท่านั้นที่สามารถตั้งงบประมาณและเป็นหน่วยรับงบประมาณได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงบประมาณเป็นการบริหารงบประมาณในระดับกระทรวง และมีความคล่องตัวสำหรับการบริหารงบประมาณในส่วนภูมิภาค

นอกจากนี้ การบริหารงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ยังกำหนดให้การโอนงบประมาณจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการโอนงบประมาณจากกระทรวง ทบวง กรม หนึ่ง ไปยังอีกกระทรวง ทบวง กรม ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยไม่คำนึงว่าทบวงหรือกรมที่จะโอนหรือขอรับโอนงบประมาณจากกระทรวงที่จะรับโอนหรือโอนงบประมาณเป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงนั้นหรือไม่ อัน

ภายในสามปีนับแต่วันที่มีการรวมหรือการโอนกระทรวง ทบวง กรม ตามวรรคสอง จะกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นในกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือในกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกรวมหรือโอนไป มิได้

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้ระบุอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ที่จัดตั้งขึ้นใหม่ การโอนอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งหน่วยราชการหรือเจ้าพนักงานที่มีอยู่เดิม การโอนข้าราชการและลูกจ้าง งบประมาณรายจ่าย รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินเอาไว้ด้วย

การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นนั้น มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

ก่อให้เกิดปัญหาความไม่คล่องตัวในการบริหารงานด้านงบประมาณ เนื่องจากจะต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ

ส่วนการรวม โอน หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ตามมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แม้จะสามารถทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ก็ สามารถทำได้เฉพาะในกรณีที่มีการปรับโครงสร้างการบริหารราชการเท่านั้น

แต่เมื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม หรือจังหวัด โดยยังคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การปรับระบบการบริหารงบประมาณในส่วนของการโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ทบวง กรม จึงต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการบริหารราชการด้วยโดยใช้กระทรวงเป็นฐานซึ่งในที่นี้อาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

(1) การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง

เนื่องจากการพิจารณาอนุมัติงบประมาณเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอันกำหนดขึ้นเพื่อให้สามารถตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงซึ่งแต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่และภารกิจแตกต่างกันย่อมส่งผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายงบประมาณและกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น แม้จะปรับการบริหารราชการโดยฐานกระทรวง การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงก็ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อให้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา

อย่างไรก็ดี ในระยะเริ่มแรกของการบริหารราชการฐานกระทรวงซึ่งยังไม่มีสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การโอนงบประมาณระหว่างกระทรวงจึงเป็นไปตามแนวทางเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

(2) การโอนงบประมาณภายในกระทรวง

การปรับภารกิจของกระทรวงใหม่ทำให้กระทรวงแต่ละกระทรวงมีบทบาทหน้าที่ที่ชัดเจนแยกออกจากกันเป็นเอกเทศ และภายในกระทรวงซึ่งแม้จะแบ่งออกเป็นทบวง หรือกรม แต่ก็มีการกิจในลักษณะเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน ดังนั้น การโอนงบประมาณภายในกระทรวงจึงไม่ส่งผลกระทบต่อวัตถุประสงค์ในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณของฝ่ายนิติบัญญัติเท่าใดนัก ด้วยเหตุนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการโอนงบประมาณภายในกระทรวง กล่าวคือ ระหว่างกระทรวงกับกรม หรือกรมกับกรมในสังกัดกระทรวงเดียวกัน จึงควรกำหนดให้การโอนงบประมาณภายในกระทรวงดำเนินการได้โดยผ่านความเห็นชอบจากผู้อำนวยการสำนัก

งบประมาณ เช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502²

โดยที่การปรับระบบการบริหารราชการจากฐานกรมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง ได้แก่ การกำหนดให้กระทรวงเป็นศูนย์กลางในการบริหารงาน ดังนั้น ในระยะเริ่มแรก เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง หรือกรมในสังกัดกระทรวง และเพื่อให้เป็นไปตามระบบการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงจึงต้องดำเนินการโดยตราพระราชบัญญัติโอนงบประมาณซึ่งเคยเป็นของทบวง หรือกรมในสังกัดกระทรวง ไปเป็นงบประมาณของกระทรวง ก่อนแล้วจึงออกพระราชกฤษฎีกาให้กระทรวงดำเนินการจัดสรรงบประมาณไปยังทบวงหรือกรมต่อไป

(ข) ระบบบริหารงานบุคคล

แม้ว่าการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 จะเป็นการบริหารงานบุคคลแบบ “การบริหารงานบุคคลรวม” กล่าวคือ ข้าราชการพลเรือนไม่ว่าจะปฏิบัติงานอยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรม ใดก็ตามถือว่าอยู่ภายใต้บังคับกลางบริหารงานบุคคลเดียวกัน คือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กระจายการบริหารงานบุคคลไปยังกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง กรม และ จังหวัด หรือเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.กระทรวง อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด และกำหนดให้การพิจารณาบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าส่วนราชการระดับ กระทรวง ทบวง กรม จึงทำให้การบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

² มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการใดสำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม พระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 18 (2) จะโอนหรือนำไปใช้ในรายการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการ แต่ผู้อำนวยการจะอนุญาตมิได้ในกรณีที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับหรือเป็นงาน หรือโครงการใหม่ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

รายจ่ายรายการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในงบกลาง ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจจัดสรรให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเบิกจ่ายโดยตรง หรือเบิกจ่ายในรายการต่างๆ ของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ได้ตามความจำเป็น

ในกรณีจำเป็นผู้อำนวยการโดยอนุมัตินายกรัฐมนตรีจะโอนรายจ่ายงบกลางรายการใดรายการหนึ่งไปเพิ่มรายการอื่นๆ ในงบเดียวกันก็ได้”

เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของ ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง การปรับระบบการบริหารราชการเพื่อให้เป็นไปตามการบริหารราชการ โดยฐานกระทรวงจึงต้องดำเนินการโดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวงหรือ อ.ก.พ. กระทรวงขึ้นทำหน้าที่บริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือนภายในกระทรวง และกำหนดให้ปลัดกระทรวงซึ่งผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลตามแนวทางดังนี้

(1) การโอนและรับโอนข้าราชการ

การโอนและรับโอนข้าราชการจากกระทรวงหนึ่งไปยังอีกกระทรวงหนึ่งให้เป็นไปตามแนวทางเดิมที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

(2) การย้ายข้าราชการ

การย้ายข้าราชการภายในกระทรวงไม่ว่าจะเป็นการย้ายข้าราชการจากกรมหนึ่งไปยังอีกกรมหนึ่งหรือภายในกรม ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของปลัดกระทรวง

โดยในวาระเริ่มแรกของการปรับระบบการบริหารงานบุคคล ให้ตราพระราชบัญญัติ ยุบเลิก อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด พร้อมกับโอนอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ.ทบวง อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ไปยัง อ.ก.พ.กระทรวง และโอนอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม และ จังหวัด ไปเป็นของปลัดกระทรวงเพื่อให้การบริหารงานบุคคลเป็นการบริหารโดยฐานกระทรวง แล้วจึงกำหนดให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจในการบริหารงานบุคคลให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรมตามความเหมาะสม ในลักษณะเดียวกับการมอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพต่อไป

(ค) ระบบการมอบอำนาจ

โดยปกติการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการมักจะเป็นไปตามที่กฎหมายจัดตั้งหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องระบุ โดยไม่คำนึงถึงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น ดังนั้น แม้จะมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม แต่หากมิได้ยุบเลิกหน่วยงานดังกล่าว อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเหล่านั้นก็ยังคงเป็นของหน่วยงานต่อไปตามที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่บางประเภทซึ่งกฎหมายกำหนดขึ้นโดยยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เช่น อำนาจในการบริหารงานบุคคลหรือการบริหารจัดการทั่วไป เป็นต้น เมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง และกรม โดยคงสถานะของความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงไว้ และเปลี่ยนระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการโดยฐานกระทรวง อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม จึงต้องเป็นอำนาจหน้าที่

ของปลัดกระทรวงซึ่งอาจมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรมต่อไปได้ตามที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงจะมีการปรับเปลี่ยนภารกิจของ กระทรวงใหม่อันส่งผลให้กระทรวงมีขนาดเล็กลงแล้วก็ตาม แต่การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงซึ่งโดยปกติมีสายบังคับบัญชาที่ยาวอาจก่อให้เกิดความล่าช้าและความไม่คล่องตัวในการบริหารราชการได้ ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแม้จะวางหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจไว้แต่ก็ได้กำหนดให้เมื่อมีการมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ห้ามมอบอำนาจช่วง จึงทำให้อำนาจหน้าที่บางประการของหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรมซึ่งเคยมอบอำนาจไปยังรองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถมอบต่อไปได้ เพราะเมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง และกรม อำนาจเหล่านี้จะโอนไปเป็นอำนาจของปลัดกระทรวง เมื่อปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรมแล้ว หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวงและกรมจึงไม่สามารถมอบอำนาจต่อไปให้รองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายกำหนดได้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้การบริหารราชการโดยฐานกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง หรือกรม สามารถมอบอำนาจช่วงได้เช่นเดียวกับการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจช่วงตามแนวทางดังนี้

(1) การมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลาง

การมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลางควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจได้อย่างจำกัด กล่าวคือ ให้หัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง และกรม หรืออธิบดี ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากปลัดกระทรวง สามารถมอบอำนาจให้รองหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม หรือรองอธิบดี ผู้ช่วยหัวหน้าส่วนราชการระดับทบวง กรม หรือผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามนัยแห่งมาตรา 38 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อสามารถกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ อีกทั้งการบริหารราชการโดยฐานกระทรวงก็มิได้มีขนาดใหญ่ดังเช่นในปัจจุบัน แต่ในกรณีที่ภารกิจของกระทรวงเกี่ยวข้องกับการให้บริการประชาชนโดยตรงก็อาจกำหนดให้ปลัดกระทรวงมอบอำนาจได้ถึงเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติโดยตรง

(2) การมอบอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาค

การมอบอำนาจของส่วนราชการส่วนกลางไปยังส่วนภูมิภาคควรกำหนดให้มีการมอบอำนาจช่วงได้มากกว่าการมอบอำนาจภายในส่วนกลาง ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าส่วนราชการระดับ ทบวง และกรม หรืออธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าซึ่งได้รับ มอบอำนาจช่วงมาแล้ว อาจมีความจำเป็นจะต้องมอบอำนาจช่วงต่อไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด และ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจจำเป็นจะต้องมอบอำนาจช่วงต่อไปให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่า ราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ เพื่อมิให้ภาระงานต่างๆ กระจุ กตัวอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพียงผู้เดียว และเพื่อให้การปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคสามารถดำเนิน ต่อไปได้ดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีการมอบอำนาจช่วงจะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจ ชั้ต้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถกำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้ เช่นเดียวกับการมอบอำนาจของส่วนราชการภายในส่วนกลาง

การปรับปรุงระบบการมอบอำนาจตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นสามารถ ดำเนินการได้โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

(ง) ระบบทรัพย์สินและระบบสัญญา

แม้ว่าการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะมาจากความต้องการที่ จะให้ส่วนราชการสามารถครอบครองทรัพย์สินและมีสิทธิหน้าที่เหนือทรัพย์สินนั้นได้ก็ตาม แต่ กลับปรากฏว่าระบบทรัพย์สินของส่วนราชการไทยโดยเฉพาะกรณีสังหาริมทรัพย์เป็นระบบที่ถือ ว่าทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มา หรือครอบครองเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนกลางโดย กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์

อย่างไรก็ดี เมื่อได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรง สิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐแล้ว ทรัพย์สินซึ่งกฎหมายกำหนดให้ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือทรัพย์สินอื่นซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการต่าง ๆ ควรจะเปลี่ยนแปลงให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ทั้งหมด ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ที่รัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สินของส่วนราชการและทำให้การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจน การทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวสามารถกระทำในนามของ “รัฐ” ได้

แต่เพื่อให้การดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินของรัฐเป็นไปโดยทั่วถึงในส่วนของการ ครอบครองดูแลทรัพย์สิน จึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ครอบครองดูแลทรัพย์สิน ต่างๆ แทนรัฐ โดยในวาระเริ่มแรกให้โอนอำนาจหน้าที่ในการครอบครองและดูแลทรัพย์สินของ ทบวง กรม และจังหวัดไปยังกระทรวงต้นสังกัดในลักษณะเดียวกับการโอนงบประมาณจากทบวง

หรือกรมไปยังกระทรวงซึ่งกระทรวงอาจจะมอบหมายให้ทบวง หรือกรม ครอบครองและดูแลทรัพย์สินเหล่านั้นแทนกระทรวงต่อไปได้ แต่ทั้งนี้การดำเนินการข้างต้นจะต้องไม่กระทบต่อบุคคลภายนอก

สำหรับการเข้าทำสัญญาเกี่ยวกับทรัพย์สินเนื่องจากได้กำหนดให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ดังนั้น ในการเข้าทำสัญญาใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินจึงควรออกระเบียบกำหนดให้การเข้าทำสัญญาของส่วนราชการต้องกระทำในนามรัฐ โดยผู้ที่มีอำนาจหน้าที่เข้าทำสัญญาหรือลงนามในสัญญาแทนรัฐ ได้แก่ ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีที่ครอบครองดูแลทรัพย์สินเหล่านั้น

(จ) ระบบการฟ้องร้องดำเนินคดี

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดให้บุคคลหรือนิติบุคคลเท่านั้นที่มีสิทธิในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด จึงทำให้ทบวง กรม และจังหวัด ไม่สามารถฟ้องร้องคดีต่อศาลหรือถูกฟ้องร้องเป็นจำเลย หรือคู่ความในคดีแพ่งได้

อย่างไรก็ดี แม้ในวาระเริ่มแรกที่กระทรวงยังคงมีสถานะเป็นนิติบุคคลซึ่งทำให้สามารถมีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล แทนทบวง กรม หรือจังหวัด ได้ก็ตาม แต่เมื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ของรัฐตลอดจนกำหนดให้การเข้าทำสัญญาต่างๆ กระทำในนามของรัฐแล้ว การฟ้องร้องดำเนินคดีอันเป็นผลที่มาจากการได้รับความเสียหายในทรัพย์สินหรือการไม่สามารถบังคับตามสัญญา รวมถึงการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี จึงควรกำหนดให้กระทำในนามของรัฐด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและเตรียมการไปการบริหารราชการโดยรัฐต่อไป

แต่เพื่อให้การดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงควรกำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ฟ้องร้องและดำเนินคดีในนามของรัฐ โดยเมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด ให้กระทรวงทำหน้าที่เป็นโจทก์หรือจำเลยแทนทบวง กรม หรือจังหวัด ในคดีที่กำลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ส่วนเรื่องที่ยังไม่ได้ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลก็ให้กระทรวงต้นสังกัดของทบวง กรม หรือจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของรัฐ

สำหรับการพิพาททางแพ่งระหว่างกระทรวง ทบวง กรม หรือจังหวัด ให้ดำเนินการโดยส่งให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัย และผลการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด ทั้งนี้ เพราะถือส่วนราชการเหล่านั้นได้หลอมรวมอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกัน คือ รัฐ

(ฉ) การดำเนินการอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล

เพื่อให้การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง และกรม โดยคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและการปรับระบบการบริหารราชการเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวงเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวง ทบวง กรม ให้รองรับการบริหารราชการตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนี้

- กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
- กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง กรม
- กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
- กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน

2.4.2.2 ขั้นตอนที่ 2 : การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับ

กระทรวง

เมื่อการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับทบวง กรม และจังหวัด และการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยกระทรวงเป็นไปโดยเรียบร้อยแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ คือ การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง โดยการตราเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

อย่างไรก็ดี การบริหารราชการซึ่งเดิมเป็นการบริหารราชการฐานกระทรวงแม้จะต้องเปลี่ยนเป็นการบริหารราชการโดยรัฐ เนื่องจากสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงแล้วก็ตามแต่เมื่อพิจารณาจะพบว่าไม่ปรากฏความเปลี่ยนแปลงเท่าใดนัก ทั้งนี้ เพราะการปรับปรุงระบบการบริหารราชการภายหลังการสลายความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด ได้จัดให้มีระบบการบริหารราชการเพื่อเตรียมการรองรับการบริหารราชการโดยรัฐไว้ กล่าวคือ ไม่ได้กำหนดให้การบริหารราชการยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงแต่อย่างใด เพียงแต่กำหนดให้กระทรวงเป็นผู้ทำหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ แทนรัฐเท่านั้น

บทที่ 3 :

การเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา ที่อาจเกิดขึ้นจากการสลาย ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

จากการศึกษาและเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้ง 4 แนวทางของคณะผู้วิจัยดังที่กล่าวไปแล้วในบทที่ 2 โดยคณะผู้วิจัยได้มุ่งเน้นในแนวทางการปรับเปลี่ยนแบบค่อยเป็นค่อยไปด้วยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม พร้อมกับการจัดโครงสร้างของกระทรวงใหม่และใช้ระบบบริหารราชการฐานกระทรวงภายใต้ระยะเวลาดำเนินการซึ่งแบ่งออกเป็นสองระยะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าคณะผู้วิจัยจะได้เสนอแนวทางและแผนดำเนินการที่เห็นว่าจะก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบน้อยที่สุดต่อระบบบริหารราชการ แต่เนื่องจากการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการมาเป็นระบบบริหารโดยรัฐ เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างในทางกฎหมายที่ฝังรากในระบบราชการไทยมาช้านาน อันอาจก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบที่ตามมาอย่าง

กว้างขวางต่อระบบบริหารราชการได้เช่นเดียวกับที่เคยเกิดขึ้นในการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมา

คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นภายหลังจากการปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยได้นำเสนอไป รวมทั้งศึกษาเพื่อหามาตรการในการป้องกันและเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาและผลกระทบดังกล่าว เพื่อให้การปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลกระทบน้อยที่สุด

3.1 การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวง

3.1.1 ปัญหาและผลกระทบ

เนื่องจากตามแนวทางที่คณะผู้วิจัยนำเสนอ นั้นจะต้องมีการจัดระเบียบบริหารราชการในระดับกระทรวงใหม่ทั้งหมด โดยเสนอให้มีการจัดตั้งกระทรวงขึ้นใหม่โดยอาศัยการจัด “กลุ่มภารกิจ” เป็นแนวทางซึ่งจะทำให้กระทรวงมีขนาดเล็กลงแต่จะมีจำนวนเพิ่มขึ้น การจัดโครงสร้างกระทรวงในรูปแบบใหม่นี้ย่อมมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อระบบราชการ เนื่องจากต้องมีการแบ่งส่วนราชการในระดับกระทรวงใหม่เกือบทั้งหมด ทั้งนี้สิ่งที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างของกระทรวง คือ จะมีการศึกษาเพื่อจัดแบ่งกลุ่มภารกิจอย่างเหมาะสมได้อย่างไร ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่จัดตั้งขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับกลุ่มภารกิจ

นอกจากนี้ ในการจัดตั้งกระทรวงใหม่อาจก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายส่วนราชการระดับกรมไปสังกัดกระทรวงใหม่ที่จัดตั้งขึ้น ซึ่งจะประกอบไปด้วยปัญหาการโยกย้ายกำลังคนว่าจะต้องมีการเพิ่มหรือปรับเปลี่ยนอัตราตำแหน่งหรือไม่ ปัญหาการโอนภาระงานที่มีอยู่เดิมไปยังกระทรวงใหม่ ตลอดจนในกรณีที่มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ภายหลังที่มีการอนุมัติงบประมาณประจำปีไปแล้วจะต้องมีการดำเนินการโอนงบประมาณประจำปีของส่วนราชการเดิมไปยังส่วนราชการในสังกัดกระทรวงใหม่ด้วย

นอกเหนือจากปัญหาข้างต้นยังมีกฎหมายจำนวนหนึ่งซึ่งยึดโยงอยู่กับชื่อ หรืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงในโครงสร้างแบบเก่าซึ่งจะต้องมีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

3.1.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

แม้ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงจะมีผลกระทบอยู่บ้าง แต่เนื่องจากการปรับโครงสร้างดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการในระดับกรมแต่อย่างใด การปรับโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่เป็นแต่เพียงจัดกลุ่มกรมที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกัน จึงไม่มีการแก้ไขโครงสร้างกรมที่มีอยู่เดิมและเพิ่มจำนวนกรมขึ้นมาใหม่แต่อย่างใด

เพื่อให้การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงใหม่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะผู้วิจัยจึงเสนอให้มีคณะทำงานเพื่อกำหนดกรอบในการจัดตั้งกระทรวงตามโครงสร้างของระบบราชการแบบใหม่ โดยจะทำหน้าที่หลักในการจัดกลุ่มภารกิจและกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใหม่ และให้มีคณะทำงานอีกชุดหนึ่งทำหน้าที่ดูแลให้การจัดตั้งกระทรวงใหม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อยโดยจะทำหน้าที่หลักในการดูแลให้การปรับโครงสร้างของกระทรวงเป็นไปตามกรอบที่วางไว้โดยคณะทำงานชุดแรก และภารกิจของคณะทำงานชุดที่สองนี้จะรวมไปถึงการดูแลเรื่องการโอนย้ายกรมไปยังกระทรวงใหม่ การโอนย้ายบุคลากรไปยังกระทรวงใหม่ด้วย

3.2 การรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่กระทรวง

3.2.1 ปัญหาและผลกระทบ

ในการดำเนินการระยะแรกตามข้อเสนอแนะของผู้วิจัยให้มีการเปลี่ยนระบบบริหารฐานกรรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวงนั้น โดยที่แต่เดิมส่วนราชการระดับกรมอาจมีสิทธิและหน้าที่บางประการจากการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อกรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป สิทธิและหน้าที่นั้นในทางกฎหมายจะต้องโอนไปยังกระทรวงเจ้าสังกัด เช่น การฟ้องร้องคดี การเป็นคู่สัญญา เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทางกฎหมายสิทธิและหน้าที่เหล่านั้นจะเป็นของกระทรวงแต่ภาระหน้าที่ดังกล่าวหรือการดูแลให้เป็นไปตามสิทธินั้นควรจะต้องมีการกำหนดให้อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของส่วนราชการระดับกรมนั้นอยู่ เพราะมีฉะนั้นแล้วหากปล่อยให้อำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบที่ต้องโอนไปยังกระทรวงสืบเนื่องจากการปรับโครงสร้างใหม่อยู่ในความรับผิดชอบและการตัดสินใจของกระทรวงแล้ว อาจก่อให้เกิดปัญหาการรวมศูนย์อำนาจได้ ซึ่งจะทำให้การตัดสินใจทุกเรื่องอยู่ที่กระทรวงอันจะก่อให้เกิดความล่าช้าแก่ระบบบริการราชการมากยิ่งขึ้นไปกว่าเดิม ไม่สอดคล้องตามวัตถุประสงค์ที่จะให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวและเกิดการประสานงานมากขึ้นระหว่างหน่วยงาน

นอกจากนี้การปรับเปลี่ยนระบบบริหารฐานกรรมมาเป็นระบบบริหารฐานกระทรวงในระยะแรกนั้นจะต้องไม่กระทบต่อระบบการบริหารราชการส่วนภูมิภาคด้วย แม้ว่าจังหวัดในโครงสร้างส่วนราชการแบบใหม่จะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่จังหวัดก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เช่นเดิมโดยจะไม่มีเพิ่มอำนาจหน้าที่ให้กับราชการส่วนกลางเข้ามาควบคุมและกำล่งการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด

3.2.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจการบริหารราชการของกระทรวงจำเป็นต้องมีกลไกในทางกฎหมายที่ชัดเจนในอันที่จะกำหนดกรอบความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง และกรม และระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

3.3 ขวัญและกำลังใจของบุคลากร

3.3.1 ปัญหาและผลกระทบ

เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการย่อมมีผลกระทบต่อบุคลากร ทั้งนี้ บุคคลซึ่งสังกัดในส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมักจะมีผลกระทบบวกกับการปฏิรูประบบราชการจะมีผลกระทบต่อหน้าที่การงานรวมทั้งสวัสดิการของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการตามแนวทางของคณะผู้วิจัยจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการในระดับบนสุด มีการยุบเลิกและแต่งตั้งกระทรวงขึ้นใหม่อันส่งผลให้มีการเพิ่มจำนวนกระทรวงมากขึ้นและมีการโอนย้ายกรมต่างๆ ของกระทรวงเดิมไปยังกระทรวงใหม่ บุคลากรซึ่งไม่เข้าใจในแนวทางการปรับเปลี่ยนอาจเกิดความวิตกว่าหากมีการปรับเปลี่ยนกระทรวงใหม่ อาจทำให้ตนต้องเปลี่ยนสายงานใหม่ด้วย ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดกระแสต่อต้านการเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งที่การเปลี่ยนโครงสร้างใหม่นี้จะเป็นการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางกฎหมาย โดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อภาระหน้าที่ที่มีอยู่เดิมของบุคลากรแต่อย่างใด บุคลากรยังคงสังกัดกรมเดิมและได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดิมเพียงแต่โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงใหม่เท่านั้น

3.3.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ต้องมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจกับบุคลากรก่อนการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาพอสมควร ว่าการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของกระทรวงในรูปแบบใหม่จะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรม และจะไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงลักษณะงานของบุคลากรรวมทั้งสิทธิประโยชน์ที่มีอยู่เดิมแต่อย่างใด

3.4 ปัญหาการแทรกแซงของฝ่ายการเมือง

3.4.1 ปัญหาและผลกระทบ

การเพิ่มจำนวนกระทรวงมากขึ้นและขนาดกระทรวงที่เล็กลงอาจจะส่งผลให้ฝ่ายการเมืองเข้ามามีบทบาทต่อการกำหนดโครงสร้างและการบริหารงานของฝ่ายราชการประจำมากขึ้นซึ่งในโครงสร้างแบบเดิมที่กระทรวงมีขนาดใหญ่ทำให้การเข้าไปแทรกแซงในการ

บริหารงานของฝ่ายการเมืองมักจะเกิดขึ้นในระดับบนภายในกระทรวงเท่านั้น แต่ในทางตรงกันข้ามหากกระทรวงมีขนาดเล็กลงอาจจะทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้าแทรกแซงการบริหารงานของฝ่ายราชการประจำได้ทุกระดับภายในกระทรวง

3.4.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ปัญหาจากการเข้าแทรกแซงของฝ่ายการเมืองในการบริหารงานของระบบราชการนั้นไม่อาจแก้ไขได้เด็ดขาดโดยอาศัยกลไกในทางกฎหมายอย่างเดียวเท่านั้น แต่ทั้งนี้ก็มีแนวโน้มว่าการกระทำของฝ่ายการเมืองจะถูกตรวจสอบและติดตามมากยิ่งขึ้นภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศในปัจจุบันไม่ว่าจากองค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ตรวจสอบโดยตรงหรือจากประชาชน และแม้ว่าการบริหารราชการของกระทรวงจะมีขนาดเล็กลงและอาจทำให้ง่ายต่อการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง แต่ในทางตรงกันข้ามหากกระบวนการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพการที่โครงสร้างขององค์กรมีขนาดเล็กลงย่อมทำให้ง่ายต่อการติดตามตรวจสอบการทำงานมากยิ่งขึ้น

3.5 ปัญหาความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้างของส่วนราชการอันเนื่องมาจากการที่องค์กรสามารถถูกจัดตั้ง โอน หรือรวม ได้โดยพระราชกฤษฎีกา

3.5.1 ปัญหาและผลกระทบ

ในปัจจุบันการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือรวมส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจะต้องทำโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติ แต่ภายใต้แนวทางที่กำหนดให้การจัดตั้งการโอนหรือรวมส่วนราชการระดับกระทรวง หรือกรมสามารถทำได้โดยกฎหมายของฝ่ายบริหาร คือ พระราชกฤษฎีกา เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินทำได้โดยคล่องตัวและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในทำนองเดียวกับที่เป็นอยู่ในนานาประเทศ

อย่างไรก็ดี ประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาคือการให้อำนาจฝ่ายบริหารสามารถเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของส่วนราชการได้โดยง่ายนี้อาจจะมีผลทำให้เกิดความไม่มั่นคงในเชิงโครงสร้าง กล่าวคือ หากการเมืองไม่มีเสถียรภาพย่อมจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของระบบราชการ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลชุดแรกบริหารงานโดยได้จัดระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงตามนโยบายของตนแต่บริหารอยู่ได้เพียง 6 เดือน ก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองโดยมีรัฐบาลชุดใหม่เข้ามาบริหารประเทศแทนซึ่งมีแนวนโยบายในการจัดโครงสร้างและการบริหารงานของกระทรวงแตกต่างกัน การที่โครงสร้างและการจัดระบบของฝ่ายราชการสามารถ

เปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายดังกล่าวจะมีผลกระทบต่องานของฝ่ายข้าราชการประจำซึ่งเป็นฝ่ายปฏิบัติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

3.5 2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

ปัญหาของระบบราชการในปัจจุบัน คือ ความแข็งตัวในเชิงโครงสร้างซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ ราชานฉบับนี้จึงเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อกำหนดให้การจัดตั้ง การโอน และการรวมกระทรวง ทบวง กรม ทำได้โดยง่ายขึ้นโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่าระบบการเมืองไทยภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีเสถียรภาพมากขึ้น

แม้จะตระหนักดีว่าความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองย่อมมีผลกระทบต่องานบริหารราชการอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามการปฏิรูประบบราชการบนฐานของการเมืองโดยให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวงใหม่ก็อาจจะหลีกเลี่ยงไปได้

การแก้ปัญหาในส่วนนี้จึงจำเป็นต้องพุ่งเป้าไปที่ระบบการเมืองเป็นสำคัญ โดยคณะผู้วิจัยยังคงเห็นว่าหากกลไกที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้สร้างและกำหนดไว้เพื่อให้การเมืองมีเสถียรภาพในระดับหนึ่ง ตลอดจนกฎหมายฉบับต่างที่เกี่ยวข้องและมีบทบัญญัติรองรับหลักการดังกล่าวไว้สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพย่อมจะทำให้การปรับโครงสร้างของระบบราชการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

3.6 การแก้ไขรัฐธรรมนูญ

3.6.1 ปัญหาและผลกระทบ

ตามแนวทางของคณะผู้วิจัยที่เสนอให้มีการยกย่องพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่โดยกำหนดให้การจัดตั้ง การโอน และการรวมส่วนราชการระดับกระทรวง และส่วนราชการระดับกรม ทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ ข้อเสนอดังกล่าวได้ขัดแย้งต่อบทบัญญัติมาตรา 230 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

3.6.2 ข้อเสนอแนะและการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหา

เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม แม้เป็นกรณีที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น จึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้สอดคล้องกับข้อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

บทที่ 4 :

แนวทางและความเป็นไปได้ ในการยกเลิกความเป็น นิติบุคคลของจังหวัด

จังหวัดมีสถานะเป็นราชการส่วนภูมิภาคตามบทบัญญัติมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นการบริหารราชการตามหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงทบวง กรมได้แบ่งอำนาจการบริหารงานบางส่วนไปยังหน่วยราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในเขตพื้นที่ โดยมอบอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไปให้กับข้าราชการในจังหวัดให้เป็นผู้ใช้ดุลพินิจตัดสินใจ กำหนดริเริ่มนโยบายหรือดำเนินการใดๆ ทั้งนี้ การกระทำทั้งหลายของหน่วยราชการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากส่วนกลางและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารงานของราชการส่วนกลาง

จากความสัมพันธ์ลักษณะดังกล่าว การบริหารราชการส่วนภูมิภาคจึงเป็นการบริหารงานด้วยการที่ส่วนกลางแต่งตั้งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของตนไปประจำอยู่ในเขตพื้นที่ โดยข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะอยู่ในระบบบริหารงานบุคคลของราชการส่วนกลาง ขณะเดียวกันราชการส่วนกลางจะเป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมและอนุมัติงบประมาณของหน่วยราชการส่วนภูมิภาค โดยหลักบุคคลที่รับผิดชอบการบริหารงานส่วนภูมิภาคจึงเป็นเสมือนตัวแทนของราชการส่วนกลางที่ทำงานในเขตพื้นที่ มีอำนาจบังคับบัญชาและบริหารกิจการทั้งปวงหากราชการส่วนกลางหน่วยงานต้นสังกัดได้มอบอำนาจให้แก่หน่วยราชการส่วนภูมินั้นแล้ว

สภาพความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปีพุทธศักราช 2495 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 โดยมีข้อสังเกตของศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุลที่ได้กล่าวถึงสาเหตุของการรับรองฐานะนิติบุคคลของจังหวัดไว้ว่า “เพื่อความสะดวกในการที่จะทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้เองเท่านั้น” อย่างไรก็ตามแม้จังหวัดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกเป็นเอกเทศออกต่างหาก แต่เมื่อพิจารณาในมิติที่จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นแต่เพียงสาขาหรือองค์ประกอบหนึ่งของราชการบริหารส่วนกลาง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ และบุคลากรล้วนเป็นของส่วนกลางทั้งสิ้น เราจึงไม่อาจแยกจังหวัดออกเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบบริหารราชการส่วนกลางได้ ฉะนั้น การรับรองฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคซ้อนทับกับฐานะความเป็นนิติบุคคลราชการส่วนกลางจึงไม่สอดคล้องกับหลักทฤษฎีทางวิชาการในการบริหารราชการแบบแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และแตกต่างจากแนวปฏิบัติของอารยประเทศ

นอกจากนี้ฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็ไม่ได้มีความเชื่อมโยงและเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการ เนื่องด้วยการบริหารราชการจังหวัดในฐานะราชการส่วนภูมิภาคไม่ได้อาศัยความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดเป็นพื้นฐานหรือกลไกในการบริหารงาน กล่าวคือ ระบบบริหารฐานจังหวัดนั้นไม่เคยเกิดขึ้น ความเป็นนิติบุคคลไม่ได้สร้างระบบงบประมาณ บุคลากร และอำนาจหน้าที่ให้แก่จังหวัดหรืออีกนัยหนึ่งคือจังหวัดไม่เคยมีงาน เงิน คน เป็นของตนเอง ฉะนั้น การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงจะไม่เกิดผลกระทบต่อระบบบริหารราชการแต่ประการใด อนึ่ง การดำเนินการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดก็สามารถกระทำได้โดยทันทีด้วยการแก้ไขหรือยกร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับใหม่

อย่างไรก็ตามประเด็นที่จำเป็นต้องพิจารณาถึง คือ ความสัมพันธ์ระหว่างการยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดกับการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ (จังหวัด CEO) ซึ่งเป็นผลจากการที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องบริหารงานแบบบูรณาการ (ผู้ว่า CEO) อันสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาสำคัญของระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ปัญหาการปฏิบัติราชการที่ขาดการประสานงานระหว่าง

หน่วยงานราชการต่างๆ ที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นจะเป็นหน่วยงานราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งขึ้นในเขตพื้นที่หรือหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่ต่างคนต่างทำงานจนก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนสิ้นและเปลืองงบประมาณ ตลอดจนในภาคประชาชนเองก็เกิดความสับสนว่าหน่วยงานราชการใดเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบบริการสาธารณะใด และในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทประชาชนจะฟ้องร้องดำเนินคดีต่อหน่วยงานราชการระดับใดได้ จึงทำให้มีการนำแนวคิดการบริหารงานแบบบูรณาการมาใช้ในการบริหาร¹

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดมิได้เป็นฐานให้เกิดระบบบริหารราชการจังหวัดขึ้น และสิ่งที่ทำให้เกิดระบบบริหารราชการแบบบูรณาการคือมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ คำสั่งและระบบการมอบอำนาจซึ่งมิได้อิงกับฐานะนิติบุคคลของจังหวัดเมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจึงไม่มีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเพราะไม่มีความเกี่ยวข้องกัน ในทางตรงข้ามระบบบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการกลับเป็นสิ่งที่สร้างระบบบริหารฐานจังหวัดขึ้น ดังนั้นแนวทางที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดและให้จังหวัดมีฐานะเป็นส่วนราชการซึ่งสามารถตั้งและรับงบประมาณได้จึงน่าจะเป็นการสนับสนุนการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานภายหลังจากการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินภายหลังจากการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามแนวทางทั้ง 4 ที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในบทที่ผ่านมา จึงควรพิจารณาถึงแนวทางของระบบบริหารฐานจังหวัดภายหลังการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดในประเด็นต่างๆ ดังนี้

4.1 ระบบมอบอำนาจ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้การบริหารราชการของจังหวัดอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด² โดยหลักการสำคัญคือจะต้องบริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมมอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการ หรือตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจ

¹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก สมคิด เลิศไพฑูรย์, รายงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ ให้เอื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, กันยายน 2545, หน้า 376-393.

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 54 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้”

ราชการกระทรวงเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย³ อย่างไรก็ตามในทางข้อเท็จจริงมีหลายกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจเข้าไปบริหารงานของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นๆ โดยสาเหตุประการหนึ่งสืบเนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัดไม่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด แต่มอบอำนาจให้แก่หัวหน้าส่วนราชการที่สังกัดส่วนภูมิภาค ยกตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัตินิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2515 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบไม่ให้เกิดความเสียหายจากโรงงานอุตสาหกรรมหรือนิคมอุตสาหกรรมที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นๆ แต่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่ได้มีอำนาจในการอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรม เพราะกระทรวงอุตสาหกรรมไม่ได้มอบอำนาจดังกล่าวให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแต่กลับมอบอำนาจให้กับอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจเป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาและอุปสรรคอีกประการของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค คือ ปัญหาการขยายตัวของหน่วยงานราชการส่วนกลางลงสู่จังหวัด โดยหน่วยงานราชการเหล่านี้มีสถานะเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ขึ้นตรงต่อกรมต้นสังกัดไม่ได้เป็นหน่วยงานสังกัดราชการส่วนภูมิภาคซึ่งขึ้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแจ้งหรือประสานงานการบริหารหรือดำเนินโครงการต่างๆ กับจังหวัดแต่ประการใด⁴ ทำให้การบริหารราชการภายในจังหวัดเกิดความสับสน ซ้ำซ้อน ขาดยุทธศาสตร์และการบูรณาการร่วมกันของหน่วยงานราชการภายในจังหวัดนั้นๆ

อย่างไรก็ตาม เมื่อมีการบริหารราชการจังหวัดแบบบูรณาการเกิดขึ้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องมีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการบูรณาการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด จึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการ และจัดทำประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัด ทั้งนี้ กลไกของการมอบอำนาจจะเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานของผู้ว่าราชการจังหวัด หลักการสำคัญคือต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมี

³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 57 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
 - (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
 - (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
-”

⁴ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, รายงานวิจัยเรื่อง “สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ, กันยายน 2544, หน้า 180-197.

อำนาจปฏิบัติหน้าที่แทนส่วนราชการในจังหวัด โดยกำหนดให้ส่วนราชการในจังหวัดมอบอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการใดตามกฎหมายให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจดังกล่าวต่อไปยังข้าราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัด หรือให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

4.2 ระบบงบประมาณ

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502⁵ กำหนดให้ส่วนราชการได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงบประมาณ หมายถึง จังหวัดมีได้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามกฎหมายฉบับดังกล่าว จึงทำให้ไม่สามารถตั้งและของบประมาณได้ ฉะนั้น จังหวัดไม่มีงบประมาณของตนเอง แต่งบประมาณที่ผ่านมายังจังหวัดนั้นเป็นงบประมาณของกรมต่างๆ ที่ผ่านไปสู่หน่วยงานในสังกัดที่อยู่เขตพื้นที่จังหวัดนั้นๆ เพราะหน่วยงานราชการสังกัดส่วนภูมิภาคก็หรือหน่วยงานราชการสังกัดส่วนกลางที่ตั้งขึ้นในเขตภูมิภาคจะต้องตั้งงบประมาณไปที่กรมต้นสังกัดตามระบบการบริหารงานฐานกรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน จังหวัดจึงไม่มีเงินของตนเองจะมีก็แต่เพียงงบประมาณในการบริหารงานของหน่วยธุรการและงบประมาณที่เป็นงบสำรองฉุกเฉิน เช่น งบประมาณในเวลาประสพภัยธรรมชาติต่างๆ เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลและเพื่อให้สอดคล้องกับการสร้างระบบบริหารฐานจังหวัด การดำเนินการที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการซึ่งส่งผลให้จังหวัดสามารถเป็นหน่วยตั้งและรับงบประมาณได้ โดยกำหนดให้งบประมาณของกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่จะได้รับการจัดสรรไปตั้งจ่ายที่จังหวัด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งจ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว

จากแนวทางข้างต้นย่อมสอดคล้องกับการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการและประมาณการรายจ่ายประจำปีของจังหวัด อันส่งผลให้กระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามแผนของจังหวัด หมายถึง การดำเนินกิจกรรมหรือริเริ่มโครงการใดๆ ของหน่วยราชการในจังหวัดจะต้องมีการประสานงานและมีความสอดคล้องไปในทิศทาง

⁵ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 วรรคหก บัญญัติว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

เดียวกันภายใต้การดูแลรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ ซึ่งจะทำให้การพัฒนาอย่างบูรณาการสามารถบังเกิดผลสัมฤทธิ์ขึ้นได้

4.3 ระบบบริหารงานบุคคล

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมายและตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรืออธิบดีมอบหมาย อย่างไรก็ตามอำนาจในการบริหารงานบุคคลดังกล่าว คือ อำนาจในการบริหารงานบุคคลของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องเป็นไปตามที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจไว้ และปรากฏตามข้อเท็จจริงว่าราชการส่วนกลางโดยหัวหน้าส่วนราชการประจำเขตได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย และพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการที่สังกัดราชการส่วนภูมิภาคตั้งแต่ในระดับ 7 ลงมาเท่านั้น อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการได้เฉพาะกรณีเป็นการโยกย้ายและสับเปลี่ยนข้าราชการภายในเขตจังหวัด หากเป็นการโยกย้ายสับเปลี่ยนข้าราชการระหว่างจังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจดำเนินการแต่ประการใด แต่เป็นอำนาจของกรมต้นสังกัดในส่วนกลางที่จะพิจารณาอนุมัติ และแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการในจังหวัด แต่ท้ายที่สุดแล้วอำนาจในการตัดสินใจยังคงอยู่ที่กรมต้นสังกัดของข้าราชการเนื่องจากการเลื่อนขั้นเงินเดือนต้องใช้งบประมาณของกรมต้นสังกัดนั่นเอง

นอกจากนี้ ยังปรากฏว่าหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเขตภูมิภาคจะมีการมอบอำนาจจากกรมต้นสังกัดให้แก่หัวหน้าส่วนราชการของตนให้มีอำนาจกำกับดูแลข้าราชการของหน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดกรมเดียวกันด้วย จังหวัดจึงขาดอำนาจที่แท้จริงในการบริหารงานบุคคล กล่าวคือ จังหวัดไม่มีบุคลากรของตนเอง

เพื่อให้ระบบการบริหารงานบุคคลภายในจังหวัดมีความคล่องตัวและสิ้นเปลืองสามารถปรับเปลี่ยน โยกย้าย บุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญเหมาะสมกับการปฏิบัติงานด้านใดด้านหนึ่งตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด แนวทางการบริหารงานบุคคลที่ต้องดำเนินการ คือ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลเพิ่มขึ้นจากอดีตที่การบริหารงานบุคคลต้องอยู่ภายใต้กรอบอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรมมอบหมายซึ่งค่อนข้างจำกัดและล่าช้า โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในจังหวัด มีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการระดับเดียวกันและสังกัดเดียวกันภายในจังหวัดโดยไม่ต้องรอการอนุมัติจากส่วนราชการส่วนกลาง ตลอดจนให้อำนาจในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการในจังหวัด ซึ่งถือเป็นเครื่องมือในการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการ ทั้งนี้ อำนาจดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนกำหนด

4.4 ระบบการฟ้องร้องคดี

จากปัญหาในอดีตที่ผ่านมาที่ประชาชนมักจะเกิดความสับสนอยู่เสมอเมื่อเกิดกรณีร้องเรียนหรือเกิดข้อพิพาทกับหน่วยราชการในจังหวัดว่าตนจะต้องดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีกับหน่วยงานในระดับใด จะต้องฟ้องกระทรวง ทบวง กรมต้นสังกัด หรือต้องฟ้องจังหวัดเป็นคู่ความ ดังนั้นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหานี้คือกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แทนของจังหวัดในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลภายนอก หรือกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกิจการของจังหวัด หมายถึง เมื่อบุคคลภายนอกหรือประชาชนจะฟ้องร้องส่วนราชการในจังหวัดก็สามารถฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคู่ความได้

นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ให้กระบวนการฟ้องร้องคดีดำเนินไปอย่างรวดเร็วและผู้ได้รับความเดือดร้อนได้รับการเยียวยาโดยไม่ล่าช้า ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงควรสามารถมอบอำนาจดังกล่าวให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดก็ได้ และแม้ว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีนั้นจะเป็นไปโดยไม่ตรงตามอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้รับมอบอำนาจก็ตามก็ไม่มีผลให้การฟ้องร้องดำเนินคดีดังกล่าวเสียไป

บทที่ 5 :

ประเด็นพิจารณา แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกรม และกำหนดให้กระทรวงเท่านั้นเป็นนิติบุคคล หรือการสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงและกรม โดยให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ในเบื้องต้นมีกฎหมายหลักที่จะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำขึ้นใหม่จำนวน 4 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
2. พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545
3. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535
4. พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันซึ่งจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมด้วยทั้งนี้โดยมีประเด็นสำคัญๆ ที่พึงพิจารณาดังต่อไปนี้

5.1 ยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ขึ้นใหม่

5.1.1 ปรับปรุงการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางใหม่

โดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง คงให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคลทั้งนี้โดยไม่จำเป็นต้องเขียนในกฎหมายว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่กำหนดเป็นบททั่วไปก่อนบทบัญญัติว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และกำหนดให้การฟ้องคดีของหน่วยงานต่างๆ กระทำในนามของรัฐ และให้รัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเท่ากับให้รัฐเป็นนิติบุคคลโดยปริยายและกำหนดกฎเกณฑ์ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่งที่กรมฟ้องและถูกฟ้องให้กระทรวงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการต่อไป

5.1.2 กำหนดวิธีการจัดตั้ง รวม หรือโอนส่วนราชการที่เป็นกระทรวง หรือส่วนราชการในระดับที่ต่ำกว่ากระทรวง

จากเดิมที่กระทำได้โดยต้องตราเป็นพระราชบัญญัติก็ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดแบ่งภารกิจต่างๆ อย่างไรก็ตามกรณีนี้อาจจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญด้วย

5.1.3 ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

ในกรณีที่ยังคงส่วนราชการระดับกรม (ที่ไม่เป็นนิติบุคคล) ไว้ ก็ปรับปรุงการจัดระเบียบราชการในกรมให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยใช้กระทรวงเป็นฐาน เช่น แก้ไขให้การจัดระเบียบราชการในกระทรวงเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องแก้ไขมาตรา 19¹

5.1.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติราชการแทน

ต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการมอบอำนาจในฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมอบอำนาจช่วง

¹ มาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติว่า “กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่งๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร และการศึกษา ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

5.1.5 ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด กำหนดให้การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

ปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการโดยใช้กระทรวงเป็นฐาน (เช่น การยกเว้น จำกัด ตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือให้ข้าราชการของส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัดให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เป็นต้น)

5.2 ยกร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้นใหม่

โดยยกเลิกการจัดแบ่งกระทรวงตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติดังกล่าวและอาจจัดแบ่งกระทรวงใหม่ทั้งหมด โดยนำเอาการจัดกลุ่มภารกิจตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545 มาพิจารณาเพื่อเป็นตัวอย่างให้เห็นถึงแนวทางจัดแบ่งกระทรวงใหม่ภายหลังการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ² ทั้งนี้โดยกำหนดให้โอนกิจการ อำนาจ

² ซึ่งจะทำให้มีกระทรวงทั้งหมด 27 กระทรวง ได้แก่

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวงกลาโหม
- (3) กระทรวงการขนส่ง
- (4) กระทรวงการคลัง
- (5) กระทรวงการค้าต่างประเทศ
- (6) กระทรวงการต่างประเทศ
- (7) กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น
- (8) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (9) กระทรวงการแพทย์
- (10) กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ
- (11) กระทรวงการสืบสวนและสอบสวน
- (12) กระทรวงเกษตร
- (13) กระทรวงคมนาคม
- (14) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ
- (15) กระทรวงพลังงาน
- (16) กระทรวงพาณิชย์
- (17) กระทรวงภาษี
- (18) กระทรวงมหาดไทย
- (19) กระทรวงยุติธรรม
- (20) กระทรวงแรงงาน

หน้าที่ ทรัพย์สินและอำนาจการจัดการทรัพย์สิน งบประมาณ สิทธิ หนี้สินและภาระผูกพัน ตลอดจนบุคลากรของส่วนราชการเดิมให้เป็นของกระทรวงที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นใหม่

5.3 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในประเด็นสำคัญ ๆ ดังนี้

5.3.1 ยกเลิก อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม (มาตรา 13³ มาตรา 21-24⁴ และมาตราอื่นที่เกี่ยวข้อง)

- (21) กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา
- (22) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (23) กระทรวงศึกษาธิการ
- (24) กระทรวงสหกรณ์
- (25) กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ
- (26) กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- (27) กระทรวงอุตสาหกรรม

³ มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการสามัญเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. สามัญดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง โดยออกนามกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการนั้นๆ

(2) คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. กรม หรือ ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม โดยออกนามกรมหรือส่วนราชการนั้นๆ

(3) คณะอนุกรรมการสามัญประจำจังหวัด เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ. จังหวัด โดยออกนามจังหวัดนั้นๆ”

⁴ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ประกอบด้วยอธิบดีเป็นรองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธานและอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ และด้านการกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หรือเลขานุการกรมในกรมนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ในกรณีที่กฎหมายด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นบัญญัติให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับแก่ข้าราชการประเภทใด คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายถึงข้าราชการประเภทนั้น

สำหรับสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวง ให้
อ.ก.พ. สำนักงานปลัดกระทรวง หรือ อ.ก.พ.สำนักงานปลัดกระทรวง แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม

ส่วนราชบัณฑิตยสถานให้ อ.ก.พ. ตามมาตรา 19 ทำหน้าที่ อ.ก.พ.กรม

ให้ อ.ก.พ.นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (2) ถ้าออกจาก
ราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (2) หรือโอนไปรับราชการนอกกรมเดิม ให้
พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. กรมและ อ.
ก.พ. ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคลตลอดจนระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการใน
กรม

(2) พิจารณากำหนดและการเกลี้ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายในกรม

(3) พิจารณาปรับปรุงโครงสร้าง การบริหารงาน การจัดและการพัฒนาส่วนราชการในกรม

(4) พิจารณากำหนดนโยบาย กำกับดูแล และส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการภายในกรม เพื่อ
เพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมี
ประสิทธิภาพ

(5) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์
ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(6) พิจารณาให้ความเห็นแก่อธิบดีตามที่อธิบดีปรึกษา

(7) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวงมอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ.ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่
ก.พ. มอบหมาย

(9) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ.กรมเสนอต่อกระทรวงเจ้าสังกัด
และ ก.พ.”

มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. จังหวัด
ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายคนหนึ่ง
เป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธาน อ.ก.พ. แต่งตั้งจาก

(1) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผล
งานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน
กฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้ จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า
ผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(2) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน
ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ
แต่งตั้งไปประจำจังหวัดนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และ
วิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะ
เป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง

ให้ อ.ก.พ. นี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณากำหนดนโยบายตลอดจนระบบบริหารงานบุคคลทั้งปวงไปอยู่ที่กระทรวง

5.3.2 ปรับปรุงบทบัญญัติในหมวด 2 มาตรา 46 ถึงมาตรา 70 ว่าด้วยการบรรจุและการแต่งตั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา 52 ⁵(พิจารณาอำนาจบรรจุแต่งตั้งของอธิบดี)

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับการเลือกตาม (2) ผู้ใดออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (2) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น หรือโอนไปสังกัดกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอื่นที่มีอนุกรรมการตาม (2) สังกัดอยู่แล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “อ.ก.พ. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณากำหนดนโยบายและระบบการบริหารงานบุคคลตลอดจนระเบียบวิธีปฏิบัติราชการในจังหวัด

(2) พิจารณากำหนดนโยบาย และประสานการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนกำกับดูแลและส่งเสริมเกี่ยวกับการพัฒนาข้าราชการในจังหวัดเพื่อเพิ่มพูนความรู้ ทักษะ ทศนคติที่ดี คุณธรรมและจริยธรรม อันจะทำให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเนิการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(3) พิจารณาให้ความเห็นแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดปรึกษา

(4) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. ทบวง หรือ อ.ก.พ. กรม มอบหมาย

(5) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ. มอบหมาย

(6) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของ อ.ก.พ. จังหวัด เสนอต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องและ ก.พ.”

⁵ มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญและการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ดำเนินการตามมาตรา 46 มาตรา 50 มาตรา 51 มาตรา 58 มาตรา 59 มาตรา 60 มาตรา 61 มาตรา 62 มาตรา 63 มาตรา 64 มาตรา 65 หรือมาตรา 66 แล้วแต่กรณีและให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(1) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 11 ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(2) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ยกเว้นการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ที่ระบุไว้ใน (3) ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของ

5.3.3 ยกเลิกบทบัญญัติว่าด้วยการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างทบวง หรือต่างกรม ซึ่งต้องได้รับการยินยอมจากผู้มีอำนาจสั่งบรรจุทั้งสองฝ่าย (มาตรา 60)⁶

นายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี หรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(4) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมาในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม และไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(5) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งเมื่อได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวง ส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ 8 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี หรือในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(6) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

(7) การบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา 46 และการแต่งตั้งตามมาตรา 57 ให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งมีให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ส่วนราชการจังหวัดผู้บังคับบัญชาเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง

ในการเสนอเพื่อแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญให้ดำรงตำแหน่งให้รายงานความสมควรพร้อมทั้งเหตุผลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดไปด้วย”

⁶ มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ทบวง กรม อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว โดยให้แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสอง วรรคสี่ วรรคหก และมาตรา 44

เนื่องจากการบริหารบุคคลจะกระทำโดยฐานกระทรวง ถ้าเป็นการโอนย้ายภายในกระทรวง ให้กระทรวงมีอำนาจสั่งการโดยไม่ต้องให้อธิบดีทั้งสองฝ่ายยินยอม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกระทรวงเดียวกัน ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม เว้นแต่เป็นการโอนตามวรรคสาม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ 9 และระดับ 10 ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งดังกล่าวซึ่งสังกัดส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 10 ขึ้นไป ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวง ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม และต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือกให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

การโอนข้าราชการพลเรือนผู้มีได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 40 ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 40 ในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดระดับของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมกระทำต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ. แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ. พิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ. กำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

5.3.4 ปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยให้สอดคล้องกับการยกเลิก อ.ก.พ. กรม (เช่น มาตรา 104)⁷

ทั้งนี้โดยให้กระทรวงเป็นผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ตลอดจนปรับปรุงบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ (เช่น มาตรา 125⁸ และมาตรา 130⁹)

⁷ มาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ทั้งนี้ภายในบังคับวรรคสอง

ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนที่แต่งตั้งตามมาตรา 102 หรือผู้ที่มีอำนาจตามมาตรา 102 วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้า แล้วแต่กรณี เห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออก หรือไล่ออกให้ดำเนินการดังนี้

(1) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 11 ลงมาถึงระดับ 8 และสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงร่วมกันกับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 8 ขึ้นไป หรือที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 102 วรรคห้า ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีอำนาจสั่งกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าว แล้วแต่กรณี สั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(2) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมา ในราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณาและเมื่อ อ.ก.พ. กรมมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น ทั้งนี้ภายในบังคับ (1)

(3) สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 7 ลงมาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งมิใช่หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 (7) ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. จังหวัดซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุดังกล่าวสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามมาตรา 102 วรรคสามหรือตามมาตรา 102 วรรคสี่ ให้ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 52 ระดับเหนือขึ้นไปมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 102 วรรคสาม หรือตามมาตรา 102 วรรคสี่ได้

ผู้ใดถูกลงโทษปลดออกตามมาตรา 104 ให้มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญเสมือนว่าผู้นั้นลาออกจากราชการ”

⁸ มาตรา 125 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน หรือลดขั้นเงินเดือน ให้อุทธรณ์ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง โดยให้อุทธรณ์ดังนี้

(1) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่ต่ำกว่าผู้ว่าราชการจังหวัด ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ. จังหวัด และให้ อ.ก.พ. จังหวัดเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติเป็นประการใด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

5.4 ปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 4¹⁰ ในบทนิยามที่ว่าด้วย “ส่วนราชการ” กำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการที่สามารถตั้งและรับงบประมาณได้ และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 18¹¹ ในส่วนที่เกี่ยวกับการโอนงบประมาณรายจ่าย โดยการโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการภายในกระทรวงเดียวกันไม่ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติอีกต่อไปแต่ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

(2) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้บังคับบัญชาในราชการบริหารส่วนกลางที่ต่ำกว่าอธิบดีให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.กรม และให้ อ.ก.พ.กรมเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อ อ.ก.พ.กรมมีมติเป็นประการใดให้อธิบดีสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(3) การอุทธรณ์คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดี ให้อุทธรณ์ต่อ อ.ก.พ.ของเจ้าสังกัด และให้ อ.ก.พ. กระทรวงเป็นผู้พิจารณา เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวงมีมติเป็นประการใด ให้รัฐเจ้าสังกัดสั่งหรือปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

(4) การอุทธรณ์คำสั่งของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือปลัดกระทรวง หรือรองผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือตามมติของ อ.ก.พ.กระทรวง ให้อุทธรณ์ต่อและให้นำมาตรา 126 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การอุทธรณ์และการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎ ก.พ.”

⁹ มาตรา 130 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 129 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดเห็นว่าผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจหน้าที่ปฏิบัติตนโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ปฏิบัติตามตนให้ถูกต้องตามกฎหมาย หรือมีความคับข้องใจอันเกิดจากการปฏิบัติของผู้บังคับบัญชาของตนในกรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. ผู้นั้นอาจร้องทุกข์ต่อผู้บังคับบัญชา อ.ก.พ.จังหวัด อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณีตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. เพื่อขอให้แก้ไขหรือแก้ความคับข้องใจได้ ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่มีสิทธิอุทธรณ์ตามหมวด 7 ซึ่งต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในหมวดนั้น

การร้องทุกข์และการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.”

¹⁰ มาตรา 4 วรรคหกแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น”

¹¹ มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 บัญญัติว่า “รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้เว้นแต่

(1) มีพระราชบัญญัติให้อนหรือนำไปใช้ได้

(2) ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะมิใช่เป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

5.5 ปรับปรุงกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากกฎหมายหลักทั้ง 4 ฉบับ ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกร่างใหม่ทั้งฉบับแล้วยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องได้รับการแก้ไขด้วย ได้แก่

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546
- พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547

บทสรุป

บทสรุป

กระทรวง ทบวง และกรมของประเทศไทยมีฐานะนิติบุคคลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2466 ในขณะที่จังหวัดเริ่มมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 การเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดดังกล่าว เมื่อผนวกกับการตีความว่ารัฐไทยไม่เป็นนิติบุคคลก่อให้เกิดปัญหาหลายประการไม่ว่าจะเป็นปัญหาความไม่เป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายภายในขณะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ การเกิดปัญหาเรื่องของอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างกระทรวง ทบวง กรม ด้วยกัน ปัญหาความยากลำบากของเอกชนในการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลย แต่ที่สำคัญก็คือเมื่อกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ทั้งในแง่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ งบประมาณ การบริหารงานบุคคล ฯลฯ จึงกระทำได้ด้วยความยากลำบาก การปฏิรูประบบราชการภายใต้ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าวจึงไม่สามารถดำเนินการได้

การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่มีความเจริญก้าวหน้าในการบริหารราชการ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น พบว่ากระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ในประเทศเหล่านี้ก็ได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ประการใด รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจแทนรัฐ กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด จึงฟ้องและถูกฟ้องได้ เมื่อหน่วยงานเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจึงกระทำได้โดยการออกกฎหมายของฝ่ายบริหารเท่านั้น

เมื่อระบบนิติบุคคลของส่วนราชการไทยมีปัญหาและไม่ได้มาตรฐานสากล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเพื่อสลายความเป็นนิติบุคคล

การสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัด อาจทำได้หลายแนวทาง แต่แนวทางที่เหมาะสมน่าจะเป็นแนวทางที่ยังคงให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลอยู่ในช่วงต้นโดย ทบวงและกรมไม่เป็นนิติบุคคล และย้ายการบริหารราชการซึ่งทุกวันนี้เป็นการบริหารฐานกรมเป็น การบริหารฐานกระทรวง เมื่อมีความพร้อมมากขึ้นก็จะดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของ กระทรวงไปด้วยเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจะดำเนินการดังกล่าวข้างต้นได้จะต้องมีการยกร่างกฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายหลายฉบับ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

การดำเนินการที่กล่าวมานี้แม้โดยหลักการจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องแต่ก็อาจจะก่อให้เกิดปัญหา ขึ้นหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความรู้ความเข้าใจของคนในระบบราชการ ปัญหาทางกฎหมาย ซึ่งอาจจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือปัญหาการไปเพิ่มอำนาจให้ฝ่ายการเมืองซึ่งทำให้ ฝ่ายการเมืองอาจมีดุลพินิจมากเกินไป ฯลฯ การเตรียมการในทุกด้านเพื่อรองรับกับปัญหาจึง นับว่าเป็นความสำคัญอย่างยิ่ง

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.กฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย.กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติธรรม.2537.
- ประยูร กาญจนดุล.คำบรรยายกฎหมายปกครอง.พิมพ์ครั้งที่ 2 .กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.2533.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์.100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายศึกษา.2528.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช.100 ปี แห่งการปฏิรูประบบราชการ วิวัฒนาการของอำนาจรัฐและอำนาจการเมือง.กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายศึกษา.2528.
- วรเดช จันทรศร.การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม. กรุงเทพฯ:สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท.2523.
- _____.การปรับปรุงและปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย.กรุงเทพฯ:สถาบันนโยบายการศึกษาและสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย.2534.
- วรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม.ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน.กรุงเทพฯ : สหยาบล้อคและการพิมพ์.2528.
- สำนักงานปฏิรูปการศึกษา.“ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้าง การบริหารงานและการบริหารงานบุคคลในระบบการศึกษาไทย”.รายงานการศึกษาวิเคราะห์เพื่อการปฏิรูปการศึกษาตามพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ในกรอบภารกิจของสำนักงานปฏิรูปการศึกษา เล่ม 1.กรุงเทพฯ :โรงพิมพ์เดือนตุลา.2543.

บทความ

- โกคิน พลกุล.“นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน”.รัฐสภาสาร 33 กันยายน.2528.
- _____.“นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส”.วารสารกฎหมายปกครอง 6. สิงหาคม 2530.
- _____.เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน .กรุงเทพฯ : ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.2525.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์.“ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ” .วารสารนิติศาสตร์ ฉบับ 4 ปีที่ 19.ธันวาคม 2532.
- หลวงประดิษฐมนูธรรม (ปรีดี พนมยงค์).“ปาฐกถาเรื่องพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476”.นิติสาร (แผนกสามัญ) เล่ม 11 ปีที่ 6.2476.

เอกสารอื่น

- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “สถานภาพและทิศทางการบริหารราชการส่วนภูมิภาคในอนาคต”
เสนอต่อสถาบันดำรงราชานุภาพ. กันยายน 2544.
- นริศ ชำนาญชานันท์. “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผล
ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย” .วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง. 2537.
- นิคม แสงสว่าง. “ปัญหาการขัดข้องพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง”. วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2546.
- ผไทชิต เอกจริยกร. “เอกสิทธิและความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2522.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการพัฒนากฎหมายในบทบาทของผู้ว่าราชการ
จังหวัดและนายอำเภอให้อื้อต่อประสิทธิภาพการบริหารราชการส่วนภูมิภาค” เสนอต่อ
สถาบันดำรงราชานุภาพ. กันยายน 2544.
- สุรพล นิธิไกรพจน์ และคณะ. รายงานวิจัยเรื่อง “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” เสนอต่อสำนัก
งานศาลปกครอง. ตุลาคม 2545.
- สำฤทธิ์ ราชสมณะ. “แนวทางการปรับปรุงระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทย” . วิทยา
นิพนธ์มหาบัณฑิตคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2542.
- อนุวัฒน์ ศรีพงษ์พันธุ์กุล. “การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองโดย
ศาลไทย”. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2533.

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎ ประกาศ คำสั่ง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546

กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำส่วนราชการ พ.ศ. 2537

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจ่ายค่าจ้างลูกจ้างของส่วนราชการ พ.ศ. 2526

หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร 1006/ว 10 ลงวันที่ 30 กันยายน 2546

หนังสือสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/2946/พ ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2517

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝนผ.) 0018/ว. 160 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2545

ภาษาต่างประเทศ

Books

AMET. L'évolution des attributions des préfets de 1800 à nos jours. th.Paris 1954.

Andrew Le Sueur. New Labour's next (surprisingly quick) steps in constitutional reform. 2003.

BONNAUD-DELAMARE. Les attributions juridiques des préfets et sous-préfets. 1951.

David Feldman et al (ed.). English Public Law.Oxford University Press:Oxford. 2004.

DRAGO. Statut et fonctions des sous-préfets. A.J..1964.

FARÇAT.La fonction préfectorale et ses rapports avec les services extérieurs et les administrations centrales. Rev. Adm.. 1954.

Georges VEDEL et Pierre DELVOLLE. Droit Administratif .Paris: P.U.F. 1984.

Horst Tilch (Hrsg.). Deutsches Rechts -Lexikon (Band 2).2.Aufl.. 1992.

Jack Beatson. Crown Service: Contract or Status?. 1988.

Mark Freedland. Contracting the Employment of Civil Services – a Transparent Exercise?. 1995.

OMBARD. Le rôle financier du préfet. th.. Paris. 1937.

P.P.Craig. Administrative Law.fifth edn.. London:Sweet and Maxwell. 2003

Paul Reuter. International Institutions. Great Britain: George & Unwin LTD. 1958.

Peter Hennessey. Cabinet. Oxford: Basil Blackwell. 1996.

VENTOUR. Le statut du corps préfectoral. Rev. adm.. 1950.

William D.Valente(et al). Case and Materials on State and Local Government Law. 2001.

Articles

- Bureaucracies. 31 Howard Law Journal . 1988. pp.187.
- Henry L. Chambers Jr. and Dennis E. Logue. Separation of Powers and the 1995-1996 Budget Impasse. 16 Saint Louis University Public Law Review. 1996. pp.51.76.
- John H. Jackson (et al). International Economic Relations: Case. Materials and Text. USA: St. Paul. Minn. 2002. pp.72.
- Louis Lawrence Boyle. Reforming Civil Service Reform: Should the Federal Government Continue to Regulate State and Local Government Employees?. 7 Journal of Law and Politics. 1991. pp.243.244.
- Peter L. Strauss. The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch. 84 Columbia Law Review . 1984. pp.573. 589.
- Richard Briffault. Public Finance in the American Federal System: Basic Patterns and Current Issues. 2 Columbia Journal of European Law . 1996. pp.533. 535.
- Robert Vaughn. Civil Service Reform and the Rule of Law. 8 Federal Circuit Bar Journal. 1999.
- _____. State and Local Government Employees?. 7 Journal of Law and Politics. 1991. pp.243. 244.
- Uwe Kischel. Delegation of Legislative Power to Agencies: A Comparative Analysis of United States and German Law. 46 Administrative Law Review . 1994. pp.213.

ภาคผนวก

ภาคผนวก 1 :

ร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ.

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่.....
เป็นปีที่..... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
จึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔
- (๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
- (๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๖
- (๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕
- (๖) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น บรรดาที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานอื่นใดของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับของราชการฝ่ายบริหารและมีใช้เป็นส่วนราชการ แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๕ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖ การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวิธีการกิจการบ้านเมืองที่ดี

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๗ ให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย เช่น การทำสัญญา การถือครองทรัพย์สิน การฟ้องหรือถูกฟ้องคดี โดยให้กระทรวงหรือส่วนราชการอื่นในฐานะองค์กรของรัฐมีอำนาจกระทำการแทนรัฐ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

มาตรา ๘ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ส่วนที่ ๑

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

มาตรา ๙ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวง
- (๓) กรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ให้ส่วนราชการตาม (๑) และ (๒) เป็นนิติบุคคล

มาตรา ๑๐ การจัดตั้ง การรวม หรือโอนส่วนราชการตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีที่มีการรวมหรือโอนส่วนราชการตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) ให้ระบุการโอนอำนาจหน้าที่ กิจการ บุคลากร ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันทั้งหลายทั้งปวงของส่วนราชการดังกล่าวไว้ในพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาตามความในวรรคสองแล้ว ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใดของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมา หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอน หรือของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี

บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่อ้างถึงส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของราชการที่โอนมา หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่โอนมาดังกล่าว ให้ถือว่าอ้างถึงส่วนราชการที่รับโอน หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของส่วนราชการที่รับโอนดังกล่าว แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๑ การยุบส่วนราชการตามมาตรา ๙ (๑) (๒) และ (๓) ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เมื่อมีพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นเป็นอันระงับไป สำหรับทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการนั้นให้โอนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

วิธีการจัดการกิจการ สิทธิ และภาระผูกพันของส่วนราชการนั้น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ข้าราชการหรือลูกจ้างซึ่งต้องพ้นจากราชการเพราะเหตุยุบตำแหน่งอันเนื่องมาแต่การยุบส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง นอกเหนือจากสิทธิประโยชน์ที่พึงได้รับตามกฎหมายหรือระเบียบบังคับอื่นแล้ว ให้ข้าราชการหรือลูกจ้างได้รับเงินชดเชยตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง

* การปรับเปลี่ยนการจัดตั้ง โอน หรือรวมกระทรวง ตามแนวความคิดนี้อาจจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐประสงค์จะรับโอนข้าราชการหรือลูกจ้างตามวรรคสี่ก็ให้กระทำโดยมิให้ถือว่าข้าราชการหรือลูกจ้างผู้นั้นได้พ้นจากราชการตามวรรคสาม แต่ทั้งนี้ต้องกระทำภายในสามสิบวันนับแต่พระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับ

มาตรา ๑๒ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือ ส่วนราชการอื่นที่มีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการตามวรรคหนึ่งเป็นผู้ออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการดังกล่าว กฎกระทรวงนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑

นายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการแผ่นดินตาม (๑) สำหรับหน่วยงานของรัฐใดๆ ทั้งนี้อาจกำหนดเขตพื้นที่ให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการแผ่นดินของราชการส่วนภูมิภาคด้วยก็ได้

(๓) บังคับบัญชาข้าราชการและบุคลากรของฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดส่วนราชการต่างๆ

(๔) สั่งให้ข้าราชการหรือบุคลากรซึ่งสังกัดส่วนราชการหนึ่งหนึ่งมาปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงโดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงในระดับ และขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(๕) แต่งตั้งข้าราชการหรือบุคลากรซึ่งสังกัดส่วนราชการหนึ่งหนึ่งไปดำรงตำแหน่งของอีกส่วนราชการหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุก

ประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการในระดับอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไปต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใดๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งดังกล่าว

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) วางระเบียบตลอดจนแนวทางการปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายอื่น และมติคณะรัฐมนตรี

(๙) ดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

มาตรา ๑๔ ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติ ต้องคำพิพากษาให้จำคุก สภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่ไว้วางใจ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง หรือวุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่ง ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ให้คณะรัฐมนตรีดังกล่าวอำนวยความสะดวกให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการใดๆ เท่าที่จำเป็น เพื่อรับแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินจากนายกรัฐมนตรีคนใหม่มาเตรียมการดำเนินการได้

หมวด ๒

การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๑๕ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง และกรม

ให้ส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง และกรม มีฐานะเป็นกรม

สำนักนายกรัฐมนตรีอาจจัดให้มีส่วนราชการเป็นการภายในขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติ

ราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ เพื่อการนี้นายกรัฐมนตรีจะสั่งให้กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำก็ได้

มาตรา ๑๖ สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง และกรม

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มิใช่รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี การสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา ๑๗ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองหรือดำเนินนโยบายของนายกรัฐมนตรีและสนับสนุนการปฏิบัติราชการประจำแก่นายกรัฐมนตรี โดยมีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการและจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง เป็นข้าราชการการเมือง และให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๑๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี การประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และราชการในพระองค์ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

มาตรา ๑๙ ในสำนักนายกรัฐมนตรี อาจมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาหรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๒๐ สำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนด แนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่นายกรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีรองจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นข้าราชการของส่วนราชการซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติราชการของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่ มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดหรือมอบหมาย

มาตรา ๒๑ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นราชการของส่วนราชการซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๒๒ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและการดำเนินคดี ตลอดจนการทำนิติกรรมใดๆ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนสำนักนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจตามความในวรรคแรกให้แก่รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เฉพาะส่วนที่มีได้อยู่ในอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามความในวรรคแรกในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจซึ่งได้รับมอบหมาย

การฟ้องคดีในนามสำนักนายกรัฐมนตรีโดยบุคคลใดตามความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม หรือการที่บุคคลใดฟ้องบุคคลตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามในฐานะผู้แทนของสำนักนายกรัฐมนตรี แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ก็ไม่ทำให้การฟ้องหรือการถูกฟ้องต้องเสียไป แต่บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลให้เปลี่ยนตัวผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องให้ถูกต้องได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลอนุญาตโดยไม่ต้องดำเนินการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องใหม่

หมวด ๓

การจัดระเบียบราชการในกระทรวง

มาตรา ๒๓ ในกระทรวงหนึ่งให้มีส่วนราชการ ดังนี้

(๑) สำนักงานรัฐมนตรี

(๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

(๓) กรม หรือส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตาม (๑) (๒) และ (๓) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๔ กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวงและกรม

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓ ในกระทรวงหนึ่งให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ โดยจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการแทนก็ได้

มาตรา ๒๖ สำนักงานรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมืองของรัฐมนตรี โดยมีเลขานุการรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้

ให้เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีเป็นข้าราชการการเมือง

มาตรา ๒๗ ในกระทรวงให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวงให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง จะให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

มาตรา ๒๘ สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหนึ่งในสังกัดกระทรวง เป็นการเฉพาะ รวมทั้งวางแผน กำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แนวทางและแผนปฏิบัติราชการของกระทรวง

มาตรา ๒๙ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและการดำเนินคดี ตลอดจนการทำนิติกรรมใดๆ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนกระทรวง

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจตามความในวรรคแรกให้แก่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ทั้งนี้เฉพาะส่วนที่มีได้อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวงหรือหัวหน้าส่วนราชการในกระทรวง

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับมอบอำนาจจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง หรือหัวหน้าส่วนราชการในกระทรวง ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจตามความในวรรคแรกในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจซึ่งได้รับมอบหมาย

การฟ้องคดีในนามกระทรวงโดยบุคคลใดตามความในวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม หรือการที่บุคคลใดฟ้องบุคคลตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามในฐานะผู้แทนของกระทรวง แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรานี้ ก็ไม่ทำให้การฟ้องหรือการถูกฟ้องต้องเสียไป แต่บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลให้เปลี่ยนตัวผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องให้ถูกต้องได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลอนุญาตโดยไม่ต้องดำเนินการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องใหม่

หมวด ๔

การปฏิบัติราชการแทน

มาตรา ๓๐ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการเดียวกันหรือส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนได้

การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่เรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งใด นายกรัฐมนตรีอาจตราพระราชกฤษฎีกาให้มีการมอบอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงเดียวกันก็ได้ พระราชกฤษฎีกาเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ถือว่าเป็นการมอบอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดีและดำเนินคดี หรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

มาตรา ๓๑ เมื่อมีการมอบอำนาจแล้ว ผู้รับมอบอำนาจมีหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และถ้าผู้มอบอำนาจมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ผู้รับมอบอำนาจอาจมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการต่อไปได้ ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์แห่งการมอบอำนาจหรือสภาพของเรื่อง

ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจต่อไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในจังหวัด

มาตรา ๓๒ ในการมอบอำนาจ ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจ และผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

หมวด ๕

การรักษาราชการแทน

มาตรา ๓๓ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๓๔ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีหลายคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้

นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๓๗ การรักษาราชการแทนสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งอื่นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

มาตรา ๓๘ ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทน ให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มิกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการหรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้น

มาตรา ๓๙ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใด หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ และเป็นกรณีที่มิอยู่ในบังคับของบทบัญญัติแห่งหมวดนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตำแหน่งนั้นแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้ให้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้นได้

หมวด ๖

การบริหารราชการในต่างประเทศ

มาตรา ๔๐ ในหมวดนี้

“**คณะผู้แทน**” หมายความว่า บรรดาข้าราชการฝ่ายพลเรือน หรือข้าราชการฝ่ายทหารประจำการในต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุลใหญ่ สถานกงสุล สถานรองกงสุล ส่วนราชการของกระทรวงการต่างประเทศซึ่งเรียกชื่อเป็นอย่างอื่นและปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ และคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ

“**หัวหน้าคณะผู้แทน**” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนตามระเบียบพิธีการทูต หรือระเบียบพิธีการ

กงสุล ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทนถาวรไทย ประจำองค์การระหว่างประเทศ

“รองหัวหน้าคณะผู้แทน” หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทน ในกรณีของคณะผู้แทนถาวรไทยประจำองค์การระหว่างประเทศ ให้หมายความว่า ข้าราชการสังกัดส่วนราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในลักษณะเดียวกัน

มาตรา ๔๑ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้ มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

การสั่ง และการปฏิบัติราชการของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐต่อบุคคลในคณะ ผู้แทน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๔๒ ให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับการปฏิบัติราชการในต่างประเทศ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทน และจะให้ มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ ส่วนราชการใดหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในต่างประเทศ ให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบ อำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในประเทศที่หัวหน้าคณะผู้แทนนั้นมีเขต อำนาจ

ในกรณีที่ส่วนราชการซึ่งมอบอำนาจให้หัวหน้าคณะผู้แทนมีข้าราชการของส่วนราชการ นั้นประจำอยู่ในคณะผู้แทน ให้หัวหน้าคณะผู้แทนมอบอำนาจที่ได้รับมาจากส่วนราชการนั้น ต่อไปยังข้าราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในคณะผู้แทนนั้น ในกรณีอื่นหัวหน้าคณะผู้แทน อาจมอบอำนาจของตนหรืออำนาจที่ได้รับมอบมาให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนหรือบุคคลในคณะ ผู้แทนปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ทั้งนี้ให้แนบความในมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๔๓ การมอบอำนาจตามความในหมวดนี้ หรือการสั่งการใดๆ ที่ส่วนราชการมี ไปยังหัวหน้าคณะผู้แทน ให้ดำเนินการผ่านกระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา ๔๔ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าคณะผู้แทน หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองหัวหน้าคณะผู้แทนรักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีรองหัวหน้าคณะผู้แทนที่จะรักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่ง หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดอันเป็นบุคคลในคณะผู้แทน หรือมีแต่บุคคลดังกล่าวไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้การรักษาราชการแทนหัวหน้าคณะผู้แทนหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดอันเป็นบุคคลในคณะผู้แทนเป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๔๕ หัวหน้าคณะผู้แทนมีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย หรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๓) บังคับบัญชาบุคคลในคณะผู้แทนและข้าราชการฝ่ายพลเรือนที่มีใช้บุคคลในคณะผู้แทนซึ่งประจำอยู่ในประเทศที่ตนมีอำนาจหน้าที่ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (๔) รายงานข้อเท็จจริงและความเห็นเกี่ยวกับผลการปฏิบัติราชการของบุคคล ตาม (๓) เพื่อประกอบการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการต้นสังกัดเกี่ยวกับการแต่งตั้ง และการเลื่อนขั้นเงินเดือน

ส่วนที่ ๒

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

มาตรา ๔๖ ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

- (๑) จังหวัด
- (๒) อำเภอ
- (๓) ตำบล
- (๔) หมู่บ้าน

การจัดระเบียบบริหารราชการจังหวัดและอำเภอให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ส่วนการจัดระเบียบบริหารราชการตำบลและหมู่บ้านให้เป็นไปตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่

หมวด ๑

จังหวัด

มาตรา ๔๗ ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด
การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
เพื่อประโยชน์แห่งกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นใดให้ถือว่าจังหวัดเป็นส่วนราชการ

มาตรา ๔๘ ในจังหวัดหนึ่งให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง
ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็น
หัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขต
จังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะมีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ
ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น
ผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่าย
บริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในการบริหารราชการรองจากผู้ว่าราชการ
จังหวัด

การได้มาซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด
ให้เป็นไปตามระเบียบการสรรหาที่กำหนดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรี

ให้นายกรัฐมนตรีเสนอผู้ที่สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเสนอดังกล่าว
เพื่อพิจารณาอนุมัติ

มาตรา ๔๙ ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับ
บัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดแล้ว ให้มีปลัดจังหวัดและ
หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ส่งมาประจำ
ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหาร
ส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวงในจังหวัดนั้นรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติ
ราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่า
ราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดจังหวัดหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีหรือผู้ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายแต่งตั้งรองผู้ว่า

ราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนหนึ่งแล้วแต่กรณีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และ ปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๕๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
 - (๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
 - (๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ตรวจราชการกระทรวง ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
 - (๔) บูรณาการการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด
 - (๕) ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งของกระทรวง หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวงที่เกี่ยวข้อง
- ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดพบว่าการปฏิบัติราชการของข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย และข้าราชการครูมิได้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ให้รายงานให้หัวหน้าหน่วยงานซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการเหล่านั้นทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป
- (๖) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการพัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ
 - (๗) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย
 - (๘) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชนต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การมหาชน

มาตรา ๕๒ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนการปฏิบัติราชการและประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อแผนพัฒนาจังหวัด แผนการปฏิบัติราชการและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายแล้ว ให้กระทรวง ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามแผนดังกล่าวโดยให้แยกรายการงบประมาณของแต่ละจังหวัดไว้ให้ชัดเจน

เมื่อกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐได้รับการจัดสรรงบประมาณตามวรรคหนึ่งแล้ว ให้โอนงบประมาณดังกล่าวไปตั้งจ่ายที่จังหวัดที่เกี่ยวข้องตามรายการที่แยกไว้ในการจัดตั้งงบประมาณ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจส่งจ่ายเงินงบประมาณดังกล่าว

มาตรา ๕๓ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการที่อยู่ในเขตจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในจังหวัดเดียวกันที่อยู่ในระดับเดียวกันและสังกัดเดียวกัน และให้มีอำนาจพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีของข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเขตจังหวัด ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนด

วงเงินสำหรับเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ ตลอดจนอำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัดในกรณีอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๕๔ อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ส่วนราชการใดหรือผู้ดำรงตำแหน่งใดจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดในเขตพื้นที่จังหวัด ให้ส่วนราชการหรือผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในเขตพื้นที่จังหวัด

ในกรณีที่ส่วนราชการซึ่งมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตามความในวรรคหนึ่งมีข้าราชการของส่วนราชการนั้นประจำอยู่ในจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบอำนาจที่ได้รับมาจากส่วนราชการนั้นต่อไปยังข้าราชการของส่วนราชการที่ประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ในกรณีอื่นผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจของตนหรืออำนาจที่ได้รับมอบมาให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดปฏิบัติราชการแทนก็ได้ ทั้งนี้ให้นำความในมาตรา ๓๐ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๕๕ ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(๑) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(๒) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ส่วนราชการหรือหน่วยงานนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา ๕๖ ในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและการดำเนินคดี ตลอดจนการทำนิติกรรมใดๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และกิจการของจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจตามความในวรรคแรกให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดได้

การฟ้องคดีในนามจังหวัดโดยบุคคลใดตามความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง หรือการที่บุคคลใดฟ้องบุคคลตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองในฐานะผู้แทนของจังหวัด แม้ว่าจะไม่เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของบุคคลที่ระบุไว้ในมาตรานี้ก็ไม่ทำให้การฟ้องหรือการถูกฟ้องต้องเสียไป แต่บุคคลดังกล่าวอาจร้องขอต่อศาลให้เปลี่ยนตัวผู้ฟ้องหรือผู้ถูกฟ้องให้ถูกต้องได้ ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลอนุญาตโดยไม่ต้องดำเนินการยื่นคำฟ้องหรือคำร้องใหม่

หมวด ๒

อำเภอ

มาตรา ๕๗ ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนเขตอำเภอ ให้ออกเป็นประกาศกระทรวง

มาตรา ๕๘ ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

การได้มาซึ่งนายอำเภอ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ให้นายอำเภอเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอและนายอำเภอตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะการปกครองท้องที่

มาตรา ๕๙ ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐต่างๆ ส่งมาประจำปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐในอำเภอนั้น

มาตรา ๖๐ ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายอำเภอแต่งตั้ง ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

มาตรา ๖๑ นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(๑) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ แผนพัฒนา จังหวัดและแผนการปฏิบัติราชการ ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(๒) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

(๓) บริหารราชการตามคำแนะนำและสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัด

(๔) กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอตามกฎหมาย

มาตรา ๖๒ ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(๑) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(๒) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

มาตรา ๖๓ การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

ส่วนที่ ๓

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๖๔ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ตามรูปแบบการบริหารราชการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ ๔

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

มาตรา ๖๕ ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อ ว่า “ก.พ.ร.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีหนึ่งคนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายหนึ่งคน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในทางด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การเงินการคลัง จิตวิทยาองค์การ และสังคมวิทยา อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคนต้องทำงานเต็มเวลา

เลขานุการ ก.พ.ร. เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจากรายชื่อบุคคลที่ได้รับการเสนอโดยวิธีการสรรหา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๖๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๓) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น กรรมการหรือผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งซึ่งรับผิดชอบการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่พรรคการเมือง

(๕) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

มาตรา ๖๗ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นปฏิบัติหน้าที่ไปก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

มาตรา ๖๘ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๖๖
- (๔) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

มาตรา ๖๙ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

เมื่อตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิว่างลงก่อนวาระ ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายในสามสิบวัน เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงหนึ่งร้อยแปดสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิก็ได้

มาตรา ๗๐ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง หรือ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ยังอยู่ในตำแหน่ง

มาตรา ๗๑ การประชุม ก.พ.ร. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จึงจะเป็นองค์ประชุม ไม่ว่ากรรมการดังกล่าวจะเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ทำงานเต็มเวลาหรือไม่

ในการประชุม ก.พ.ร. ถ้าประธานไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานปฏิบัติหน้าที่แทน ในกรณีที่ไม่มีรองประธานหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๗๒ การปฏิบัติหน้าที่และค่าตอบแทนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ต้องทำงานเต็มเวลาให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๗๓ ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อรับผิดชอบในงานเลขานุการของ ก.พ.ร. และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ ก.พ.ร. กำหนด โดยมีเลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

ให้เลขาธิการ ก.พ.ร. เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งการแต่งตั้งให้นายกรัฐมนตรีนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ

มาตรา ๗๔ ก.พ.ร. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น โดยจะเสนอแนะให้มีการกำหนดเป้าหมาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการก็ได้

(๒) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ

(๓) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๖

(๔) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของกระทรวง ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐอื่น

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกา และกฎเกณฑ์อื่นใดที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม

(๗) ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

(๘) ศึกษาค้นคว้าและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง และ กรม รวมตลอดทั้งกำหนดแนวทางปฏิบัติในกรณีที่เป็นปัญหา มติของคณะกรรมการตามข้อนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(๙) เรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณา

(๑๐) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐ อย่างอื่นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(๑๑) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามที่มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้

(๑๒) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรี มอบหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๗๕ ให้บรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพันทั้งปวง รวมทั้งข้าราชการและลูกจ้างของสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม โอนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงที่ได้จัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

มาตรา ๗๖ ให้บรรดากรม และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเป็นส่วนราชการตามกฎหมายนี้โดยให้มีชื่อส่วนราชการ อำนาจหน้าที่ และการจัดระเบียบราชการเช่นเดิม เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่น

ให้ข้าราชการและลูกจ้างของกรมและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมเป็นข้าราชการและลูกจ้างของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงต่อไป

ให้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงแล้วแต่กรณีมีอำนาจปกครองดูแลและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินและงบประมาณของส่วนราชการเดิมต่อไป ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

บรรดานิติกรรม หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันทั้งปวงที่กระทำโดยกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมให้มีผลผูกพันสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การฟ้องคดีและการถูกฟ้องคดีของกรมหรือส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการฟ้องหรือถูกฟ้องโดยสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงแล้วแต่กรณี และให้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงมอบหมายให้ส่วนราชการในสังกัดกระทำการแทนต่อไป

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 2 :

สาระสำคัญของ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.

ปัจจุบันสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และ จังหวัด ตลอดจนการจัดระเบียบราชการและระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งใช้การบริหารราชการโดยกรมเป็นหลัก ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายแม่บทที่ใช้สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 การจะสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ รวมถึงปรับเปลี่ยนระบบการบริหารราชการจาก “การบริหารราชการโดยกรม” เป็น “การบริหารราชการโดยกระทรวง” เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามที่ได้ศึกษาไว้แล้วข้างต้นและเตรียมการไปสู่ “การบริหารราชการโดยรัฐ” ในอนาคต จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวเพื่อวางระบบการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ให้สอดคล้องกับการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ อีกทั้งยังคงสามารถปฏิบัติงานได้คล่องตัว ตอบสนองความต้องการต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยสรุปสาระสำคัญได้คือ

1. สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วว่า การกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลส่งผลให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในเชิงทฤษฎีและปฏิบัติในนัยประการ ด้วยเหตุนี้ ในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. จึงพยายามที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยไม่บัญญัติรับรองความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไว้ในกฎหมาย แต่การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดในคราวเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดความสับสนและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการทั้งระบบของประเทศได้ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ฉบับนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องคงสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับกระทรวงไว้ในมาตรา 9 เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินค่อยๆ เปลี่ยนแปลงจากการบริหารราชการฐานกรม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง และพัฒนาไปสู่การบริหารราชการโดยรัฐในที่สุด

2. กำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ตามกฎหมาย

เมื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการแล้วส่วนราชการซึ่งเคยเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่แทนรัฐย่อมไม่สามารถดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐที่อยู่ในความครอบครองดูแลได้ตามกฎหมายอีกต่อไป ดังนั้น เพื่อให้รัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่เหนือบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ตลอดจนดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐ เช่น การทำสัญญา การถือครองทรัพย์สิน การฟ้องหรือถูกฟ้องคดี เป็นต้น และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงที่ส่วนราชการเป็นส่วนประกอบของรัฐ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา 7 จึงกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมาย

แม้จะกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย หรือถือกรรมสิทธิ์เหนือบรรดาทรัพย์สินของรัฐ แต่การครอบครองดูแลตลอดจนดำเนินการต่างๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินเหล่านั้น รัฐอาจมอบให้กระทรวงหรือส่วนราชการอื่นในฐานะองค์กรของรัฐมีอำนาจกระทำการแทนรัฐได้ ดังเช่นที่ส่วนราชการครอบครองดูแลทรัพย์สินแทนกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุในปัจจุบัน ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. มาตรา 22 มาตรา 29 และมาตรา 56 ก็ได้บัญญัติให้ส่วนราชการหรือองค์กรอื่นในฐานะองค์กรของรัฐสามารถดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกและการดำเนินคดี ตลอดจนการทำนิติกรรมใดๆ แทนรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบทรัพย์สิน การเข้าทำสัญญา และการฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐได้รับการดูแลอย่างทั่วถึงและมีความคล่องตัว

3. ปรับเปลี่ยนการจัดตั้ง การรวม การโอน และการยุบส่วนราชการให้สามารถดำเนินการได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

เดิมการจัดตั้ง การรวม การโอน และการยุบส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งทำให้การบริหารงานของรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้การดำเนินการของรัฐสภา และส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินที่จะต้องอาศัยความรวดเร็ว และเปลี่ยนแปลงให้ทันกับสถานการณ์ต่างๆ ไม่อาจดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวและลดอุปสรรคปัญหาของรัฐบาลในการจัดตั้ง ยุบเลิก หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกระทรวงหรือส่วนราชการอื่นให้สอดคล้องกับนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภา การจัดตั้ง การรวม การโอน ตลอดจนการยุบเลิกกระทรวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง รวมถึงกรมซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ตามมาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. จึงกำหนดให้สามารถดำเนินการได้โดยตราการเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่าการปรับเปลี่ยนการจัดตั้ง การโอน หรือรวมกระทรวง ตามแนวคิดนี้อาจจะต้องดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต่อไป

4. ปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทน

เนื่องจากการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการแต่เพียงอย่างเดียว ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบริหารราชการที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการให้หมดสิ้นไป ประกอบกับการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ยังคงกำหนดให้ส่วนราชการระดับกระทรวงเป็นนิติบุคคล เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศค่อยๆ เปลี่ยนจากการบริหารราชการฐานกรม เป็นการบริหารราชการฐานกระทรวง

แต่การบริหารราชการฐานกระทรวงซึ่งโดยสภาพมีระบบสายการบังคับบัญชาที่ยาวไกล และการกระจุกตัวของอำนาจบริหารราชการอาจก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้า ขาดความคล่องตัวและประสิทธิภาพต่อการบริหารราชการได้ ดังนั้น ในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. จึงปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการแทนซึ่งเดิมเคยกำหนดให้ผู้มอบอำนาจสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้รับมอบอำนาจได้เฉพาะที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดไว้เท่านั้น และไม่สามารถมอบอำนาจช่วงได้ ยกเว้นกรณีของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นการมอบอำนาจได้อย่างกว้างขวางมากขึ้นโดยมาตรา 30 กำหนดให้สามารถมอบอำนาจแก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงได้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา หรือตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการมอบอำนาจที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมาตรา 31 กำหนดให้สามารถมอบอำนาจช่วงให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการต่อไปได้

ซึ่งส่งผลให้ระบบการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแผ่นดินสามารถกระทำได้สะดวก เปลี่ยนแปลงแก้ไขง่าย รวมถึงสามารถรองรับกับการปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวงตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

5. เปลี่ยนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารราชการในส่วนภูมิภาค

เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคโดยเฉพาะการบริหารราชการในระดับจังหวัดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และสามารถปฏิบัติราชการสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละจังหวัดได้ ในการยกร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. จึงกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการภายในเขตจังหวัดมากขึ้น ทั้งการบริหารงานบุคคล ซึ่งมาตรา 51 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาของบรรดาข้าราชการของราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในพื้นที่จังหวัด และมาตรา 53 กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการที่อยู่ในเขตจังหวัดให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นในจังหวัดเดียวกันที่อยู่ในระดับเดียวกันและสังกัดเดียวกันได้ด้วย และการปฏิบัติราชการแทน ซึ่งมาตรา 54 กำหนดให้ส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ต้องมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนในเขตพื้นที่จังหวัด

ส่วนด้านงบประมาณ แม้ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. จะมีได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อบริหารราชการตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่มาตรา 52 ก็ได้บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด แผนปฏิบัติราชการและประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ ซึ่งหากแผนดังกล่าวได้รับการอนุมัติ กระทรวง หน่วยงานราชการ และหน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้จ่ายตามแผนที่จังหวัดเสนอมา ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าแม้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะไม่มีอำนาจโดยตรงในการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายของจังหวัด แต่ก็มีส่วนเพิ่มขึ้นในการเสนอประมาณการงบประมาณรายจ่ายประจำปีของจังหวัดอันจะทำให้สามารถบริหารราชการภายในพื้นที่จังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ภาคผนวก 3 :

ร่างพระราชบัญญัติ

ปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ปรับปรุงกระทรวง กรม
พ.ศ.^๑

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่.....
เป็นปีที่..... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยกระทรวง กรม
จึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอม
ของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

^๑ การกำหนดกระทรวงและกรม ตามร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง กรม พ.ศ. ฉบับนี้ เป็นเพียงตัวอย่างของการจัดแบ่งกระทรวงให้มีภารกิจเฉพาะด้าน สำหรับรองรับการบริหารราชการฐานกระทรวงตามแนวทางที่ ๔ โดยในการจัดทำผู้วิจัยได้นำแนวทางการปฏิรูประบบราชการของรัฐบาลซึ่งกำหนดให้มีการจัด “กลุ่มภารกิจ (cluster)” ตามกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาพิจารณาปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการปรับกระทรวงและกรมตามที่รัฐบาลแถลงไว้ อย่างไรก็ตาม การจัดแบ่งกระทรวงและกรมใหม่ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จะไม่กระทบต่ออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกระทรวง และกรมที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

มาตรา ๕ ให้มีกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง ดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (๒) กระทรวงกลาโหม
- (๓) กระทรวงการขนส่ง
- (๔) กระทรวงการคลัง
- (๕) กระทรวงการต่างประเทศ
- (๖) กระทรวงการต่างประเทศ
- (๗) กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น
- (๘) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- (๙) กระทรวงการแพทย์
- (๑๐) กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ
- (๑๑) กระทรวงการสืบสวนและสอบสวน
- (๑๒) กระทรวงเกษตร
- (๑๓) กระทรวงคมนาคม
- (๑๔) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ
- (๑๕) กระทรวงพลังงาน
- (๑๖) กระทรวงพาณิชย์
- (๑๗) กระทรวงภาษี
- (๑๘) กระทรวงมหาดไทย
- (๑๙) กระทรวงยุติธรรม
- (๒๐) กระทรวงแรงงาน
- (๒๑) กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา
- (๒๒) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ
- (๒๓) กระทรวงศึกษาธิการ
- (๒๔) กระทรวงสหกรณ์
- (๒๕) กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ
- (๒๖) กระทรวงสิ่งแวดล้อม
- (๒๗) กระทรวงอุตสาหกรรม

หมวด ๑ สำนักนายกรัฐมนตรี

มาตรา ๖ สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติการกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ

มาตรา ๗ สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - (๒) กรมประชาสัมพันธ์
 - (๓) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
- ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
- (๔) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
 - (๕) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 - (๖) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
 - (๗) สำนักงบประมาณ
 - (๘) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
 - (๙) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 - (๑๐) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
 - (๑๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

หมวด ๒ กระทรวงกลาโหม

มาตรา ๘ กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสภาพประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม

มาตรา ๙ การจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมให้เป็นไปตามกฎหมาย ขอบบังคับ และระเบียบแบบแผนว่าด้วยการนั้น

หมวด ๓ **กระทรวงการขนส่ง**

มาตรา ๑๐ กระทรวงการขนส่ง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง และการวางแผนจราจร และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการขนส่งหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการขนส่ง

มาตรา ๑๑ กระทรวงการขนส่ง มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการขนส่งทางบก
- (๔) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- (๕) กรมการขนส่งทางอากาศ
- (๖) สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

หมวด ๔ **กระทรวงการคลัง**

มาตรา ๑๒ กระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๓ กระทรวงการคลัง มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมธนารักษ์
- (๔) กรมบัญชีกลาง

- (๕) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- (๖) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- (๗) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

หมวด ๕

กระทรวงการค้าต่างประเทศ

มาตรา ๑๔ กระทรวงการค้าต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศ การเจรจาการค้าต่างประเทศ และการส่งเสริมการส่งออก และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการค้าต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการค้าต่างประเทศ

มาตรา ๑๕ กระทรวงการค้าต่างประเทศ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการค้าต่างประเทศ
- (๔) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- (๕) กรมส่งเสริมการส่งออก

หมวด ๖

กระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา ๑๖ กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ และราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ

มาตรา ๑๗ กระทรวงการต่างประเทศ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการกงสุล
- (๔) กรมพิธีการทูต
- (๕) กรมยุโรป

- (๖) กรมวิเทศสหการ
- (๗) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (๘) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- (๙) กรมสารนิเทศ
- (๑๐) กรมองค์การระหว่างประเทศ
- (๑๑) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- (๑๒) กรมอาเซียน
- (๑๓) กรมเอเชียตะวันออก
- (๑๔) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

หมวด ๗

กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น

มาตรา ๑๘ กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และการส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่นหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น

มาตรา ๑๙ กระทรวงการพัฒนาชุมชนและส่งเสริมท้องถิ่น มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการพัฒนาชุมชน
- (๔) กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

หมวด ๘

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

มาตรา ๒๐ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัว และชุมชน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

มาตรา ๒๑ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (๔) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- (๕) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ

หมวด ๙

กระทรวงการแพทย์

มาตรา ๒๒ กระทรวงการแพทย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแพทย์ การรักษา การบำบัดและฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน ทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ การพัฒนาและสร้างมาตรฐานการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการแพทย์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการแพทย์

มาตรา ๒๓ กระทรวงการแพทย์ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการแพทย์
- (๔) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- (๕) กรมสุขภาพจิต

หมวด ๑๐**กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ**

มาตรา ๒๔ กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมอุตสาหกรรม การมาตรฐานเกี่ยวกับกิจการอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ

มาตรา ๒๕ กระทรวงการส่งเสริมอุตสาหกรรมและผู้ประกอบการ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
 - (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
 - (๓) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
 - (๔) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
 - (๕) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี
- (๖) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

หมวด ๑๑**กระทรวงสืบทอดและสอบสวน**

มาตรา ๒๖ กระทรวงการสืบทอดและสอบสวน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเสริมสร้างและอำนวยความสะดวกธรรมในสังคม การสอบสวนคดีพิเศษ การตรวจพิสูจน์หลักฐานทางวิทยาศาสตร์และทางการแพทย์ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการสืบทอดและสอบสวนหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการสืบทอดและสอบสวน

มาตรา ๒๗ กระทรวงการสืบทอดและสอบสวน มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- (๔) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์

หมวด ๑๒

กระทรวงเกษตร

มาตรา ๒๘ กระทรวงเกษตร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน การส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตร

มาตรา ๒๙ กระทรวงเกษตร มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมประมง
- (๔) กรมปศุสัตว์
- (๕) กรมป่าไม้
- (๖) กรมวิชาการเกษตร
- (๗) กรมส่งเสริมการเกษตร
- (๘) กรมชลประทาน
- (๙) กรมพัฒนาที่ดิน
- (๑๐) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (๑๑) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
- (๑๒) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

หมวด ๑๓

กระทรวงคมนาคม

มาตรา ๓๐ กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงคมนาคม

มาตรา ๓๑ กระทรวงคมนาคม มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

- (๓) กรมทางหลวง
- (๔) กรมทางหลวงชนบท

หมวด ๑๔

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๓๒ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา ๓๓ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๔) กรมทรัพยากรธรณี
- (๕) กรมทรัพยากรน้ำ
- (๖) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- (๗) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

หมวด ๑๕

กระทรวงพลังงาน

มาตรา ๓๔ กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงาน และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพลังงาน

มาตรา ๓๕ กระทรวงพลังงาน มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- (๔) กรมธุรกิจพลังงาน

- (๕) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน
- (๖) สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

หมวด ๑๖ กระทรวงพาณิชย์

มาตรา ๓๖ กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สินทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์

มาตรา ๓๗ กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการค้าภายใน
- (๔) กรมการประกันภัย
- (๕) กรมทรัพย์สินทางปัญญา
- (๖) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า

หมวด ๑๗ กระทรวงภาษี

มาตรา ๓๘ กระทรวงภาษี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร การรัษฎากร กิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงภาษีหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงภาษี

มาตรา ๓๙ กระทรวงภาษี มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมศุลกากร
- (๔) กรมสรรพสามิต
- (๕) กรมสรรพากร

หมวด ๑๘ กระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๔๐ กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและพัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการส่วนภูมิภาค การปกครองท้องถิ่น การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายใน กิจการสาธารณภัย และการพัฒนาเมือง และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๔๑ กระทรวงมหาดไทย มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการปกครอง
- (๔) กรมที่ดิน
- (๕) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (๖) กรมโยธาธิการและผังเมือง

หมวด ๑๙ กระทรวงยุติธรรม

มาตรา ๔๒ กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม

มาตรา ๔๓ กระทรวงยุติธรรม มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมคุมประพฤติ
- (๔) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- (๕) กรมบังคับคดี
- (๖) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน

- (๗) กรมราชทัณฑ์
- (๘) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี
- (๙) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

หมวด ๒๐

กระทรวงแรงงาน

มาตรา ๔๔ กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายให้เป็นอำนาจของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน

มาตรา ๔๕ กระทรวงแรงงาน มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมการจัดหางาน
- (๔) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (๕) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- (๖) สำนักงานประกันสังคม

หมวด ๒๑

กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา

มาตรา ๔๖ กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม การส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การกีฬา การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬาหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา

มาตรา ๔๗ กระทรวงวัฒนธรรม การท่องเที่ยว และกีฬา มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง

- (๓) กรมการศาสนา
- (๔) กรมศิลปากร
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (๖) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย
- (๗) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
- (๘) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

หมวด ๒๒

กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรา ๔๘ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เทคโนโลยีสารสนเทศ การอุดมศึกษา และการสถิติและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรา ๔๙ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมวิทยาศาสตร์บริการ
- (๔) กรมอุดมศึกษา
- (๕) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
- (๖) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

หมวด ๒๓

กระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา ๕๐ กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแล การศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา สนับสนุน ทรัพยากรเพื่อการศึกษ ส่งเสริมและประสานงานการศาสนา ศิลปะ วัฒนธรรม และการกีฬา เพื่อการศึกษา รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่น ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัด กระทรวงศึกษาธิการ

มาตรา ๕๑ การจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

หมวด ๒๔

กระทรวงสาธารณสุข

มาตรา ๕๒ กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาระบบ สาธารณสุข การตรวจสอบบัญชีสาธารณสุขและกลุ่มเกษตรกร และราชการอื่นตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข

มาตรา ๕๓ กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมตรวจบัญชีสาธารณสุข
- (๔) กรมส่งเสริมสาธารณสุข

หมวด ๒๕

กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ

มาตรา ๕๔ กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริม สุขภาพอนามัย การป้องกัน และควบคุมโรค การควบคุมอาหารและยา รวมทั้งสิ่งที่เป็นพิษ

หรือเป็นภัยแก่สุขภาพอนามัย และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ

มาตรา ๕๕ กระทรวงสาธารณสุขและสุขภาพ มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมควบคุมโรค
- (๔) กรมอนามัย
- (๕) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- (๖) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- (๗) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

หมวด ๒๖

กระทรวงสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๕๖ กระทรวงสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสิ่งแวดล้อมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสิ่งแวดล้อม

มาตรา ๕๗ กระทรวงสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมควบคุมมลพิษ
- (๔) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม
- (๕) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หมวด ๒๗

กระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา ๕๘ กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

มาตรา ๕๙ กระทรวงอุตสาหกรรม มีส่วนราชการดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- (๔) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย

หมวด ๒๘

ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง

มาตรา ๖๐ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง มีดังต่อไปนี้

- (๑) สำนักพระราชเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเลขานุการในพระองค์พระมหากษัตริย์
- (๒) สำนักพระราชวัง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดการพระราชวัง ตลอดจนดูแลรักษาทรัพย์สิน และผลประโยชน์ของพระมหากษัตริย์
- (๓) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการพระพุทธศาสนา ส่งเสริมพัฒนาพระพุทธศาสนาและดูแลรักษาศาสนสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (๔) สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
- (๕) สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวิจัย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย
- (๖) ราชบัณฑิตยสถาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้นคว้า วิจัย และเผยแพร่ทางวิชาการ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(๗) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(๘) สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและคณะกรรมการธุรกรรม และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(๙) สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่งและให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี

ส่วนราชการตามวรรคหนึ่ง (๘) และ (๙) มีฐานะเป็นกรม อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๖๑ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันทั้งปวงของกระทรวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ ไปเป็นของกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ โดยกิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพันของกระทรวง กรม และส่วนราชการอื่นใดจะโอนไปเป็นของส่วนราชการใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้การกำหนดรายละเอียดบางกรณีเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีหรือประกาศของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็ได้

มาตรา ๖๒ ให้โอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ ไปเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้การกำหนดรายละเอียดบางกรณีเป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรีหรือประกาศของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็ได้

มาตรา ๖๓ บรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกตามมาตรา ๓ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ให้โอนไปเป็นของส่วนราชการ หรือของรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ถ้าจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามกฎหมายใด หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่และเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าว ให้กระทำได้ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดเงื่อนไขหรือเงื่อนไขเวลาให้ส่วนราชการที่ถูกโอนอำนาจหน้าที่ไปรัฐมนตรีผู้ดำรงตำแหน่ง หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการนั้น ยังคงมีอำนาจหน้าที่เดิมต่อไป เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการให้มีความต่อเนื่องกันก็ได้

ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามมาตรานี้ได้ตราขึ้นภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ ให้ถือว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาบทกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย

มาตรา ๖๔ ให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมของกระทรวงที่ถูกยุบเลิก ตามมาตรา ๓ และรัฐมนตรีช่วยว่าการของกระทรวงดังกล่าว เป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม และรัฐมนตรีช่วยว่าการที่เกี่ยวข้องของกระทรวงตามมาตรา ๕ ตามลำดับจนกว่าจะมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรีใหม่

มาตรา ๖๕ ให้กระทรวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ยังคงมีอำนาจหน้าที่และการจัดระเบียบราชการตามเดิมต่อไป เว้นแต่สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงพลังงาน กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ สำนักราชเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการ

ฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด ให้มีอำนาจหน้าที่และการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๖๑ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๓ ใช้บังคับสำหรับกระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรมแห่งใดแล้ว ให้กระทรวง กรม หรือส่วนราชการนั้นมีอำนาจหน้าที่และการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้ นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวใช้บังคับเป็นต้นไป

ในกรณีที่มีการจัดระเบียบราชการของกระทรวงใดเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ถ้ากระทรวงนั้นมีตำแหน่งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยกระทรวงเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นกรณีที่ไม่สามารถย้ายไปดำรงตำแหน่งอื่นในกระทรวงนั้นหรือกระทรวงอื่นที่เหมาะสมได้ ให้ตำแหน่งปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวงดังกล่าวยังคงมีต่อไปได้ แต่ต้องไม่เกินสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 4 :

ร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...)

พ.ศ.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...)
พ.ศ.

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่.....
เป็นปีที่..... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน จึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้ โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ให้มีคณะกรรมการสามัญประจำกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง เรียกโดยย่อว่า อ.ก.พ.กระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง โดยออกนามกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการนั้นๆ”

มาตรา ๔ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

“ให้มีคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ดังนี้

(๑) คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม

(๒) คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำจังหวัด”

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

“คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำกรม และคณะกรรมการประจำส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมประกอบด้วยอธิบดีเป็นประธาน รองอธิบดีที่อธิบดีมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธานแต่งตั้งจาก

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนสามคน ทั้งนี้จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(๒) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง หรือเลขานุการกรมในกรม นั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. จำนวนหกคน ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทอื่นบัญญัติให้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนไปใช้บังคับแก่ข้าราชการประเภทใด คำว่า “ข้าราชการพลเรือน” ให้หมายถึงข้าราชการประเภทนั้น

ให้คณะกรรมการนี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (๒) ถ้าออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (๒) หรือโอนไปรับราชการนอกกรมเดิม ให้พ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

“คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำกรม หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนภายในกรม ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ.กระทรวงมอบหมาย

(๓) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ.มอบหมาย”

มาตรา ๗ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๔ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

“คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำจังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายหนึ่งคนเป็นรองประธาน และอนุกรรมการซึ่งประธานแต่งตั้งจาก

(๑) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการและด้านกฎหมาย ซึ่งมีผลงานเป็นที่ประจักษ์ในความสามารถมาแล้ว และเป็นผู้ที่ได้รับการสรรหาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.จำนวนสามคน ทั้งนี้จะต้องเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือตำแหน่งที่เทียบเท่า

(๒) ข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีได้รับมอบหมายให้เป็นรองประธาน ผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัดหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่งตั้งไปประจำจังหวัดนั้น ซึ่งได้รับเลือกจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ.จำนวนหกคน ซึ่งแต่ละคนสังกัดอยู่ต่างกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวง

ให้คณะกรรมการนี้ตั้งเลขานุการหนึ่งคน

อนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือนผู้ดำรงตำแหน่งและได้รับเลือกตาม (๒) ผู้ใดออกจากราชการพลเรือน ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีใช้ตำแหน่งตาม (๒) ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในจังหวัดอื่น หรือโอนไปสังกัดกระทรวง ทบวง หรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงอื่นที่มีอนุกรรมการตาม (๒) สังกัดอยู่แล้ว ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งอนุกรรมการ”

มาตรา ๘ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๑๓/๕ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

“คณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการดำเนินการทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ของข้าราชการพลเรือนภายในจังหวัด ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๒) ปฏิบัติการตามที่ อ.ก.พ.กระทรวง หรือคณะกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำกรม มอบหมาย

(๓) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ และช่วย ก.พ. ปฏิบัติการให้เป็นตามพระราชบัญญัตินี้ตามที่ ก.พ.มอบหมาย”

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกมาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“อนุกรรมการตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๖ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๗ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๙ (๑) และ (๒) ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละสองปี ถ้าตำแหน่งอนุกรรมการว่างลงก่อนกำหนดและยังมีอนุกรรมการเหลืออยู่อีกไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของอนุกรรมการตามมาตรา ๑๔ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๖ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๗ (๑) และ (๒) มาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) และมาตรา ๑๙ (๑) และ (๒) แล้วแต่กรณี รวมกันให้อนุกรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้

เมื่อตำแหน่งอนุกรรมการว่างลงก่อนกำหนดให้ดำเนินการแต่งตั้งอนุกรรมการแทนภายในกำหนดสามสิบวัน เว้นแต่วาระของอนุกรรมการเหลือไม่ถึงร้อยแปดสิบวันจะไม่แต่งตั้งอนุกรรมการแทนก็ได้ ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการแทนนั้นให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ซึ่งตนแทน

อนุกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งจะแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการอีกก็ได้

ในกรณีที่อนุกรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ แต่ยังมีได้แต่งตั้งอนุกรรมการใหม่ให้อนุกรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งอนุกรรมการใหม่”

มาตรา ๑๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๖๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกระทรวงในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม อาจทำได้เมื่อ อ.ก.พ.กระทรวง ของทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว แต่ถ้าเป็นการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งระดับ ๑๐ ขึ้นไป จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในต่างกรม อาจทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจาก อ.ก.พ.กระทรวง

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ และระดับ ๑๐ ไปแต่งตั้งให้ดำรงข้าราชการพลเรือนสามัญในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญตำแหน่งดังกล่าวซึ่งสังกัดส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรม หรือต่างส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกัน อาจทำได้เมื่อผู้มี

อำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิมและรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญสังกัดสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญในกรมหรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี อาจทำได้เมื่อผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๒ ทั้งสองฝ่ายได้ตกลงยินยอมในการโอนนั้นแล้ว ทั้งนี้ ให้โอนไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ไม่สูงกว่าเดิม และรับเงินเดือนในขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้สอบแข่งขันได้ ผู้สอบคัดเลือกได้หรือผู้ได้รับคัดเลือก ให้ทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ.กำหนด

การโอนข้าราชการพลเรือนผู้มีได้ดำรงตำแหน่งที่ ก.พ.กำหนดตามมาตรา ๔๐ ไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา ๔๐ ในต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี หรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรม จะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ.แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ.พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ.กำหนดระดับของตำแหน่งที่จะแต่งตั้งและเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย

การโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่ต่ำกว่าเดิมต่างกระทรวง ทบวง กรม หรือต่างสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากกรมไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีหรือโอนจากสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในกรมจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจาก ก.พ.แล้ว ในการนี้ให้ ก.พ.พิจารณาโดยคำนึงถึงเหตุผลความจำเป็นและประโยชน์ที่ทางราชการจะได้รับ และให้ ก.พ.กำหนดเงินเดือนที่จะให้ได้รับด้วย”

มาตรา ๑๒ ให้แก้ไขคำว่า “อ.ก.พ.กรม” และคำว่า “อ.ก.พ.จังหวัด” ในหมวด ๔ หมวด ๕ หมวด ๖ หมวด ๗ และหมวด ๘ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นคำว่า “คณะกรรมการคุณธรรมและร้องทุกข์ประจำกรม” และคำว่า “คณะกรรมการคุณธรรมและร้องทุกข์ประจำจังหวัด” ตามลำดับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๑๓ ให้ อ.ก.พ.กรม และ อ.ก.พ.จังหวัด ทำหน้าที่เดิมไปจนกว่าจะมี คณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำกรม และคณะอนุกรรมการอุทธรณ์และร้องทุกข์ ประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 5 :

ร่างพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่...)

พ.ศ.

ร่าง
พระราชบัญญัติ
วิธีการงบประมาณ (ฉบับที่...)
พ.ศ.

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.
ให้ไว้ ณ วันที่.....
เป็นปีที่..... ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
จึงทรงมีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ...) พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ในส่วนคำว่า “ส่วนราชการ” และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“**ส่วนราชการ**” หมายความว่า กระทรวง จังหวัด หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐแต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และให้ใช้ความดังต่อไปนี้แทน

“รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใด ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นมิได้เว้นแต่

(๑) มีพระราชกฤษฎีกาให้โอนหรือนำไปใช้ได้

(๒) ในกรณีที่มีพระราชบัญญัติการรวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก 6 :

สรุปผลการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น
ครั้งที่ 1

วันที่ 15 พฤษภาคม 47
ณ โรงแรมรอยัลปรีนเซส กรุงเทพฯ

1. เหตุผล

เนื่องจากการศึกษาวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้ดำเนินมาเป็นระยะหนึ่ง และตามแผนปฏิบัติการวิจัยจะต้องมีการจัดสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อศึกษาถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของการบริหารงานของส่วนราชการความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการกับการบริหารงานของส่วนราชการ ตลอดจนความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในการดำเนินการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการซึ่งข้อมูลทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการศึกษา เพื่อกำหนดแนวทางและกรอบการดำเนินการ อันนำมาซึ่งข้อสรุปที่จะนำไปสู่การปฏิบัติจริงที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการไทย

2. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่หนึ่ง ได้แก่ ผู้บริหารส่วนราชการระดับกรม และผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ดังนี้

1. นายภิรมย์ สิมะเสถียร	ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
2. นางสาวสุพัตรา ธนเสนีวัฒน์	อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์
3. นายชัยศักดิ์ อังค์สุวรรณ	รองอธิบดีกรมขนส่งทางอากาศ
4. นายธวัชชัย พักอังกูร	รองอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
5. รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	หัวหน้าโครงการวิจัย
6. ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์	นักวิจัย
7. อ.มุนินทร์ พงศาปาน	นักวิจัย
8. นางสาวชาลิณี ถนังงาน	ผู้ช่วยนักวิจัย
9. นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา	ผู้ช่วยนักวิจัย

3. ประเด็นและสาระสำคัญในการสัมมนา

ในการสัมมนาได้มีการกำหนดประเด็นต่างเพื่อให้ผู้เข้าร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ สามารถสรุปสาระสำคัญรวมตลอดถึงข้อเสนอแนะได้ 4 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 : ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แยกต่างหากจากระบบบริหารกระทรวง ทบวง กรม

ความสัมพันธ์ระหว่างฐานะนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม กับระบบการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม นั้น มิใช่เรื่องเดียวกันและเกี่ยวข้องกันโดยตรง แม้ว่าในวาระแรกของการจัดตั้งฐานะนิติบุคคลของส่วนราชการเหล่านี้ขึ้น สืบเนื่องมาจากจากข้อความคิดว่าด้วยประโยชน์ในการบริหารงาน แต่ในปัจจุบันสิ่งที่มีผลกระทบโดยตรงต่อระบบการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของส่วนราชการเหล่านี้ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ระเบียบพัสดุ เป็นต้น ฉะนั้น หากต้องการแก้ไขปัญหาการบริหารงานของส่วนราชการควรมุ่งเน้นที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องมากกว่าจะดำเนินการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ประเด็นที่ 2 : เห็นด้วยกับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัดหรือไม่

ความคิดเห็นในประเด็นนี้มี 2 แนวทาง ได้แก่

แนวทางที่ 1 : ไม่เห็นด้วย

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัด โดยมีเหตุผลดังนี้

- ♦ เมื่อระบบการบริหารงานของทบวง กรม และจังหวัดนั้นดำเนินไปภายใต้กฎหมาย การแก้ไขปัญหาระบบงบประมาณ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจควรกระทำด้วยการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง หากสามารถแก้ไขระบบการบริหารงานให้คล่องตัวบนฐานของความเป็นนิติบุคคลก็ไม่จำเป็นต้องยกเลิก
- ♦ ปัจจุบันมีหลายเรื่องที่ทบวง กรม และจังหวัดสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคล เช่น
 - การโยกย้ายข้าราชการข้ามกรม (กระทำได้โดยระเบียบ เว้นแต่กรณีที่ต้องมีการตัดโอนอัตราซึ่งต้องผ่าน ก.พ. และทางข้อเท็จจริงปลัดกระทรวงสามารถเข้าไปดำเนินการในเรื่องการบริหารงานบุคคลได้)
 - การคัดเลือกอธิบดีข้ามกรม
 - การโยกย้ายเงินข้ามกรม (โดยระเบียบ)
 - การโยกย้ายทรัพย์สิน (โดยระเบียบ)

- ♦ การให้กระทรวงดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแทนกรมจะเกิดปัญหาเนื่องจากหากการจัดซื้อจัดจ้างทุกกรณีของทุกกรมต้องผ่านกระทรวง ย่อมเกิดปัญหาความล่าช้าเป็นอันมาก

- ♦ หากยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมจะทำให้งานทุกเรื่องจะต้องผ่านกระทรวง และจะเกิดปัญหางานค้างค้ำและความล่าช้าในการบริหารงาน

แนวทางที่ 2 : เห็นด้วย

ผู้เข้าร่วมสัมมนาที่เห็นด้วยกับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวง กรม และจังหวัดมีเป็นส่วนน้อย ทั้งนี้ล้วนอยู่บนแนวคิดที่ว่าเมื่อระบบการบริหารงานแยกออกจากความเป็นนิติบุคคล ฉะนั้น การจะยกเลิกฐานะนิติบุคคลจะทำได้ไม่ทำก็ได้และหากยกเลิกแล้วจะส่งผลกระทบต่อระบบบริหารอย่างไร

ประเด็นที่ 3 : การปรับเปลี่ยนการบริหารฐานกรมไปสู่การบริหารฐานกระทรวง

ผู้เข้าร่วมสัมมนาส่วนมากไม่เห็นด้วยกับการปรับฐานการบริหารงานจากกรมเป็นกระทรวงเนื่องจากแต่ละกรมนั้นมีขนาดไม่เท่ากัน และหากให้ทุกอย่างอยู่ที่กระทรวงจะเกิดปัญหาความล่าช้าเพราะจะเป็นหน่วยบริหารที่มีขนาดใหญ่เกินไป

ประเด็นที่ 4 : ข้อเสนอแนะ

- ♦ ควรแก้ไขให้จังหวัดเป็นหน่วยงบประมาณซึ่งรับงบประมาณโดยตรงไม่ต้องผ่านกรม

- ♦ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลและการเปลี่ยนแปลงการบริหารฐานกรมไปสู่การบริหารฐานกระทรวง จะต้องมีการปรับโครงสร้างของกระทรวงใหม่เพื่อให้กระทรวงไม่มีความใหญ่จนเกินไปและเกิดความคล่องตัว การปรับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และจำนวนของกระทรวงใหม่ในอนาคตอาจจะพิจารณาจากกลุ่มภารกิจ (cluster) ที่มีอยู่ในปัจจุบัน โดยในอนาคตจะมีจำนวนกระทรวงมากขึ้นแต่โครงสร้างกระทรวงจะมีขนาดเล็กลง

ภาคผนวก 7 :

สรุปผลการสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น

ครั้งที่ 2

วันที่ 28 มิถุนายน 2547

ณ โรงแรมรอยัลปรีnceส กรุงเทพมหานคร

1. เหตุผล

เนื่องจากแผนปฏิบัติการวิจัยโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ได้กำหนดให้มีการจัดสัมมนาเฉพาะกลุ่มเพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ทั้งสิ้นจำนวน 2 ครั้ง ซึ่งการสัมมนาครั้งที่หนึ่งได้จัดขึ้นเมื่อวันที่ 15 พฤษภาคม 2547 ที่ผ่านมา โดยการจัดสัมมนาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางและกรอบการดำเนินการในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ตลอดจนรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะในข้อเสนอดังกล่าวจากผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ซึ่งข้อมูลทั้งหลายเหล่านี้ล้วนเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการได้มาซึ่งข้อสรุปของแนวทางและขั้นตอนการดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อระบบราชการและประชาชนชาวไทย

2. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมสัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็นครั้งที่ 2 คือ ผู้แทนจากองค์กรอิสระ ศาล และผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ดังมีรายชื่อต่อไปนี้

- | | |
|--------------------------------|---|
| 1. นายนพดล เสงเจริญ | เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ |
| 2. นางสาวเพ็ญศรี ตรีทัพ | รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |
| 3. นางสาวสุพัตรา ธนเสนีวัฒน์ | อธิบดีกรมตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| 4. คุณวิมลรัตน์ สุภาค | ผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่ กรมปศุสัตว์ |
| 5. นางศรีวิการ์ เมฆธวัชชัยกุล | ผู้ตรวจราชการ กระทรวงศึกษาธิการ |
| 6. นายเฉลิม ศรีผดุง | อดีตรองเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. |
| 7. คุณวนิดา นวลบุญเรือง | รองเลขาธิการสำนักงาน ก.พ. |
| 8. นางมณฑนา บรรจงแต้ม | ที่ปรึกษากฎหมายสำนักงาน ก.พ. |
| 9. นางอัจฉรา ภูริคุปต์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล 8 ว.
สำนักงาน ก.พ. |
| 10. นายมนุญ วัฒนโกเมร | สำนักงาน ก.พ.ร. |
| 11. นายชวกรณ์ ทิพย์วิชัน | กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น |
| 12. อ.ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 13. อ.ปิยนุตร แสงกนกกุล | คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |
| 14. นางสาวเยาวพร ปิยะมาพรชัย | สำนักงาน ก.พ.ร. |
| 15. นางสาวสมคิด สกุลสถาปัตย์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
8 ว (ไม่ระบุหน่วยงาน) |
| 16. นางสาวเต็มตรง ตรีธัญญพงศ์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน
8 ว (ไม่ระบุหน่วยงาน) |

17. รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์	หัวหน้าโครงการวิจัย
18. ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์	นักวิจัย
19. รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์	นักวิจัย
20. ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์	นักวิจัย
21. อ.มุนินทร์ พงศาปาน	นักวิจัย
22. นางสาวชาลิณี ถนังงาน	ผู้ช่วยนักวิจัย
23. นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา	ผู้ช่วยนักวิจัย

3. ประเด็นและสาระสำคัญในการสัมมนา

ในการสัมมนาได้มีการกำหนดประเด็นต่าง ๆ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมอภิปรายและแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้ ได้กำหนดประเด็นการอภิปรายไว้ 5 ประเด็น และสามารถสรุปสาระสำคัญรวมตลอดถึงข้อเสนอแนะได้ดังนี้

ประเด็นที่ 1 : เห็นด้วยกับการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดหรือไม่ โดยให้รัฐเป็นนิติบุคคล

- ♦ การกำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลในทันทีที่ต้องพิจารณาให้เหมาะสมอีกครั้งหนึ่งว่ามีความจำเป็นจะต้องก้าวไปถึงจุดนั้นหรือเปล่า ทั้งนี้ ก็เพราะว่า คำว่า “รัฐ” เป็นนิติบุคคลจะมีการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบอีกมาก
- ♦ การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลและเลิกกรมที่เป็นนิติบุคคล จุดนี้มีเหตุที่มีความเป็นไปได้ที่จะลดความสำคัญของกรมลง เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนและการสร้างอาณาจักร
- ♦ หากจะเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจะต้องกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่ม ขณะนี้การบริหารจัดการของรัฐบาลเองก็มีการวางยุทธศาสตร์ในระดับกลุ่มจังหวัด และในระดับจังหวัดซึ่งสอดคล้องกับกลุ่มยุทธศาสตร์ของหากยังคงให้กลุ่มจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะสามารถเลิกจังหวัดที่อยู่ในกลุ่มนั้นได้หรือไม่แค่เพียงใด เพราะว่าถ้าหากจะเลิกจังหวัดเลยจะเกิดปัญหาเรื่องเอกภาพในการปกครองบังคับบัญชา จริงอยู่ถึงแม้ว่าจังหวัดนั้นจะถือหลักของการแบ่งอำนาจปกครอง แต่จังหวัดจะมีบทบาทที่จะอุดช่องว่างระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค หรือในส่วนท้องถิ่นเองอาจจะมียุทธศาสตร์หรือจุดด้อยของจังหวัดที่เป็นส่วนภูมิภาคก็จะเข้ามาอุดช่องว่างต่างๆ เพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ยังประโยชน์ต่อประชาชน ในความจำเป็นของจังหวัดควรคงฐานะที่เป็นนิติบุคคลได้ แต่อย่างไรก็ตามถ้าจะต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจะต้องมองในกลุ่มจังหวัดบูรณาการเสียก่อน

- ♦ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดจะทำให้การบริหารฐานจังหวัดแข็งขึ้น น่าจะขัดแย้งกัน ปัจจุบันจังหวัดเป็นนิติบุคคลแต่บริหารงานจังหวัดไม่ได้บริหารเลยเรอบอกว่านิติบุคคลของจังหวัดไม่ต้องมีก็ได้แต่ว่าบริหารฐานจังหวัดจำเป็นที่จะต้องมีย่างยิ่ง
- ♦ พอจังหวัดเล็กเป็นนิติบุคคลและจะบริหารฐานให้มันแข็งขึ้นก็คือว่าในระบบของการมอบอำนาจ ยังมีปัญหาอยู่ในตัวของมันเองและที่สำคัญก็คือเมื่อจังหวัดจะต้องรับผิดชอบตามเขตอำนาจของตนเองในเขตอำนาจหน้าที่ของตัวเอง และตัวเองไม่สามารถที่จะขอตั้งงบประมาณด้วยตนเองได้ ก็ก่อเกิดปัญหาต่างๆ มากขึ้นและตามมาตรงจุดนี้เป็นจุดที่ต้องคิด
- ♦ กรุงเทพฯ ต้องเล็กลงต่างจังหวัดต้องใหญ่ขึ้นหมายความว่า การบริหารงานในภาครัฐทั้งหมดส่วนกลางต้องแค่เหลือประมาณ 20% อีก 80% อยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่น อันนี้คือสิ่งที่เราคงต้องยอมรับอย่างนั้น เพราะว่าประชาชน 80% อยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่น การที่เราจะมาสร้างกรุงเทพฯ ให้ใหญ่โตมันสวนกับแนวความคิดของการบริการ แนวความคิดที่จะก้าวไปสู่การเปลี่ยนแปลงในอนาคต เพราะอนาคตแล้วเราจะต้องเล็กระจุกแต่ต้องกระจาย นั่นคือ สร้างประเทศไทยให้เข้าสู่การ Urbanization คือ การที่จะทำให้ชนบทเป็นเมือง เมื่อชนบทเป็นเมืองนั้นก็คือว่ากรุงเทพฯ นั้นเล็กลง กระทรวง ทบวง กรม ที่อยู่ในกรุงเทพฯ นั้น ทำในเชิงนโยบาย ทำในเชิงมาตรการ ทำในเชิงมาตรฐาน และก็กำกับดูแลจัดสรรงบประมาณในภาพรวมเท่านั้น แต่งาน implement ทั้งหลายจะต้องอยู่ในระดับภูมิภาคและท้องถิ่นเท่านั้น เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นอย่างนี้ ก็สัมพันธ์กับเรื่องของการพูดในเชิงของนิติบุคคล
- ♦ เมื่อประชาชน 80% อยู่ในภูมิภาคและท้องถิ่น ความสำคัญของสองส่วนเกิดขึ้น ความสำคัญในเชิงของกระทรวงในฐานะที่เป็น Policy Maker ความสำคัญของจังหวัดในฐานะที่เป็น Implementor ที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน เพราะฉะนั้น ในเชิงนิติบุคคลขอให้คิดในเชิงตรงนี้ ถ้าเผื่อว่าจังหวัดนั้นจะต้องมี autonomy ในการบริหารงานให้สอดคล้องกับการทำงานเพื่อตอบสนองกับความต้องการของประชาชน และทำได้ผลดีตรงนั้นน่าจะต้องสนับสนุน น่าจะต้องผลักดันให้เกิดอย่างนี้ จังหวัดควรจะต้องมีอำนาจหน้าที่ในการที่จะทำ Strategic Planning ของจังหวัดเอง หรือสิ่งที่รัฐบาลอาจจะพูดว่ายุทธศาสตร์จังหวัดจะมี cluster ยุทธศาสตร์จังหวัด
- ♦ จังหวัดนั้นต้องมี autonomy ในการที่จะดูแลคนของจังหวัดเอง จังหวัดจะ move จากมหาดไทยไปสู่สำนักนายกรัฐมนตรี หรือการเลือกตั้งในอนาคตก็แล้วแต่ แต่ที่เราคงต้องคิดถึงว่าจังหวัดนั้นต้องมี autonomy ในการบริหารจังหวัดเอง เป็นการพิสูจน์คนที่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นจังหวัด CEO ในเชิงของการบริหารงาน บริหารจัดการเรื่องคน บริหารเรื่องงบประมาณ มีการของงบประมาณโดยตรงจากจังหวัดไปยังสำนักงบประมาณ เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นอย่างนี้จึงจะเห็นได้ว่าต้องเป็นข้อคิดที่สำคัญในประเด็นตรงนี้

- ♦ ตอนนี้โรงเรียนที่เป็นนิติบุคคลก็ยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เลย และบางคนเขาก็บอกว่าไม่อยากเป็นนิติบุคคล เพราะว่ามันเป็นนิติบุคคลซึ่งเหมือนกับมีอะไรมาครอบอยู่ เพราะฉะนั้นเขาบอกเหมือนเดิมดีกว่า
- ♦ ในแง่ของอำนาจส่วนกลางกับอำนาจส่วนภูมิภาค จังหวัดไม่เป็นนิติบุคคล แต่หมายถึงว่าจังหวัดจะเข้มแข็งมากขึ้นกว่าเดิม
- ♦ ร่างกฎหมายปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ร่างแรกที่จะปฏิรูปราชการเมื่อต้นปี 2545 นั้น ร่างของคณะกรรมการจัดทำกฎหมายอันนี้ เลิกกรมทั้งหมด แล้วก็สร้างทบวงขึ้นมา 60 ทบวง แนวทางอันนั้น ตั้งใจจะมีทบวง 60 ทบวง และก็ไม่มีกรมเลย ไม่มีนิติบุคคลเลย อันนี้จะไปสอดคล้องกับ อาจจะ 30-40 เป็นอย่างมาก เพราะว่าอย่างน้อย ต้องไปคิดถึงรัฐธรรมนูญ เพราะรัฐธรรมนูญให้มีรัฐมนตรี 35 คน เท่านั้น เพราะฉะนั้น จำนวนทบวงจะมีเกิน 35 ก็ลำบาก อาจจะมีรัฐมนตรีหนึ่งควบ 2 กระทรวง แต่เป้าหมายสุดท้ายจะไปสู่จุดที่อย่างนี้ก็คือ เมื่อเลิกความเป็นกระทรวงไปแล้ว สุดท้ายประเทศไทยก็จะเป็นอย่างประเทศอื่นๆ ก็คือ กระทรวงจะเป็นกระทรวงตามรัฐมนตรี ตั้งรัฐมนตรีก็จะมีกระทรวงนั้น ก็คือ เมื่อเกาะของความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงหายไปแล้ว ต่อไปนี้กระทรวงก็จะอ่อน กระทรวงก็จะเป็น organ เป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐเท่านั้น

เพราะฉะนั้น จะให้กระทรวงไปทำอะไรอย่างไร ไป Serve งานของด้านไหน ไปเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการชุดใด หรือจะไปตอบสนองนโยบายรัฐบาลในเรื่องหนึ่งเรื่องใดจะทำได้ง่ายเข้า วันนี้ทำอะไรไม่ได้เลย เพราะมีกฎหมายตรึงเอาไว้บอกว่า กรมก็เป็นนิติบุคคล กระทรวงก็เป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้น ต้องตั้งรัฐมนตรีตามกระทรวง แต่ข้างหน้าเมื่อเลิกความเป็นนิติบุคคล ของกรมของกระทรวงแล้ว ก็จะได้ง่ายเข้าคือต่อไปก็ต้องกระทรวงตามรัฐมนตรี แต่มีหน่วยงานของรัฐ หมายถึงว่า โครงสร้างของระบบราชการ โครงสร้างของการบริหารงานบุคคลก็ยังคงต้องมีอยู่ต่อไป แต่ว่าจะมอบให้ใครไปทำงานอะไรเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ต้องไปแก้ พ.ร.บ. อีกต่อไป

- ♦ cluster จะต้องจัดใหม่ เพราะว่าที่เป็นอยู่บางที่มันก็ซ้อนๆ กันอยู่ ระหว่างข้ามกรม ข้ามกระทรวง อยู่
- ♦ นิติบุคคลที่ให้อ่อนตัวลง คิดว่าจะทำให้ประสิทธิภาพมันไปเร็ว เพราะว่าเวลาตอนนี้เราทำอะไรไม่ได้ ขอบว่ากฎหมายแบบตีกรอบเอาผิดตนเอง เพราะฉะนั้น การเป็นนิติบุคคลในส่วนของการทำภารกิจของรัฐ ไม่รู้เกี่ยวกับกฎหมายอะไรก็ไม่รู้ แต่ว่าในภารกิจของรัฐเป็นสิ่งที่จำเป็น แต่ในความจำเป็น คงต้องมีแผน next step ว่ามันจะจัดยังไง เพื่ออุบัตเหตุไป และไม่เป็นอย่างที่เราคิด จะทำยังไง เพราะว่าถ้าไม่ไปอย่างที่เราคิด ก็เหมือนการปฏิรูปวันที่ 2 ตุลาคม 2545 นี้ ก็อิหลักอิเหลื่อหลายๆ แห่ง เพราะฉะนั้น สิ่งที่มีมองเห็นเรื่องความเป็นนิติบุคคล อยากให้มี

ทบทวน 60 และกลัวว่าจะขัดกับรัฐธรรมนูญ ที่มีรัฐมนตรี 35 คน คิดว่าถ้ามีถือเป็นคนละเรื่องได้ไหม เพราะว่าการมีกระทรวงเล็กๆ กะทัดรัดหรือว่าทบวงอะไรก็ตาม จะทำให้การ move เรื่องการจัดการเร็วขึ้น การมีกระทรวงหรือกรมขนาดเล็ก ดีกว่ามีกรมที่มันอู้ยอ้ย แบบเวลาจะจัดอะไร องค์การพมวันหมื่นห้า หมื่นแบบมีปัญหา เพราะฉะนั้น ในสิ่งที่ฝากไว้ให้คิดว่า นิติบุคคล บางทีอาจผูกไว้ในระดับทบวงก็ได้ เพราะว่าใน ทบวง กรม หรือกระทรวง ถ้าเป็นกระทรวงใหญ่ อย่าง กระทรวงต่อไปเป็นกระทรวงยุติธรรม จะใหญ่แทนกระทรวงมหาดไทย และเอานิติบุคคลไปผูกไว้ที่ กระทรวงสมมติอย่างนี้ ไม่ทราบว่าจะผูกอย่างไร ถ้าอย่างนั้น จะทำให้การจัดการอาจจะช้าร้าย แต่ ถ้าเป็นกระทรวงเล็กๆ กระทรวงที่มีพอเหมาะพอควร ที่นี้กลับไปเป็นสำนักนายกรัฐมนตรีที่มี กระทรวงเล็กๆ หรือว่าพัฒนธรรมอะไรอย่างนี้ ก็จะทำให้ความเป็นนิติบุคคลในระดับกระทรวงมันดี แต่ถ้าใหญ่แล้ว อย่างสาธารณสุข คงจะลำบาก เกษตรก็คงจะลำบาก

- ♦ จังหวัดจะเป็นจุดที่มีความสำคัญ และที่สำคัญก็คือว่า การเป็นนิติบุคคลของ จังหวัดนี้ โดยสภาพของกฎหมายเดิมเป็นสิ่งที่ดีอยู่แล้ว และถ้ามันละเลยความเป็นนิติบุคคลต่อไป ไม่แน่ใจว่าปัญหาที่จะเกิดขึ้นจะเป็นอย่างไร ที่ได้กรุณาเรียนว่าต่อไปกระทรวงจะเป็นผู้ตั้งงบประมาณจังหวัด มันก็คงจะเป็นแบบเดิม ที่กรมตั้งงบประมาณให้จังหวัด ตรงจุดนี้ คิดว่าคงจะต้องมองดูว่าสำคัญก็คือว่า หนึ่ง คือ การรวมอำนาจ เราคือกระทรวงเป็นนิติบุคคล และสามารถจะบูรณาการของกรมต่างๆ ได้ การแบ่งอำนาจไปภูมิภาค ก็เป็นจุดสำคัญที่จะให้ภูมิภาค ก็คือ ตัว จังหวัดมีความเข้มแข็ง ปัญหาที่จังหวัดเอง ส่วนใหญ่ยังไม่พร้อมที่จะไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ก็เพราะว่ามีพื้นที่ที่เป็นชนบทอยู่มาก

- ♦ คล้ายๆ กับที่กระทรวงศึกษาธิการทำอยู่จะเลิกกรมหมดเลย และก็ไม่มีอธิบดีแล้ว กระทรวงศึกษาธิการก็เลยต้องไปกำหนดกรอบตำแหน่งกันใหม่ ผอ.เขตจะเป็น ซี 9 หรือ ซี 10 หลังจาก ผอ.เขต จะไปที่สำนักงานปลัดทบวงยังงี้บ้าง จริงๆ ก็คือ การออกแบบในลักษณะอย่างนี้ แต่ว่าในโครงสร้างนี้เนื่องจากว่า ส่วนใหญ่เป็นระบบบริหารราชการที่เป็นโครงสร้างอำนาจ เดี่ยว ก็คือ อธิบดีคนเดียวตลอด ก็เลยน่าจะมีความซับซ้อนน้อยกว่ากระทรวงศึกษาธิการ และ กระทรวงศึกษาธิการจะต้องไปสร้างคณะกรรมการในแต่ละระดับขึ้นมา และมีองค์กรประกอบ หลากหลาย การบริหารจัดการจะยากกว่า ขณะที่ถ้าย้ายอธิบดีและให้อธิบดีเป็นที่ปรึกษาหรือเป็น รองปลัดทั้งหมดและก็รับผิดชอบในแต่ละส่วน แต่ว่าข้อเสนอของเราก็น่าจะมีกรมอยู่ เรายังไม่ได้เลิก กรมไปทีเดียว เราเลิกกรมนิติบุคคล แต่ว่างานกรมอาจจะยังมียู่ต่อไป จะเรียกชื่อว่ากรมต่อไป หรือไม่เท่านั้นเอง ก็อยู่ในกรอบที่จะจัดการได้ จะต้องไปเสนอ Framework ให้ดีว่าต้องทำอะไรบ้าง อย่างไร เนื่องจากว่าขอบเขตของงานวิจัยจำกัดอยู่เฉพาะในเรื่องเล็กหรือการปรับเปลี่ยน ความเป็นนิติบุคคลเท่านั้น ก็อาจจะเฉพาะกรอบแต่ว่าเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องโดยตรงอาจจะไม่ได้ทำ ลงไปถึงกฎหมาย

ประเด็นที่ 2 : เห็นด้วยกับการเปลี่ยนการบริหารจากฐานกรมเป็นฐานกระทรวงหรือไม่

- ♦ มี 3 ฐาน ฐานกระทรวง ฐานกรม ฐานจังหวัด เป็นนิติบุคคลทั้ง 3 ระดับเลย ลดความซ้ำซ้อนลดความยุ่งยากไปได้บ้าง เสร็จแล้วไปสร้างการบริหารฐานจังหวัดขึ้นมาใหม่ที่จะรองรับนโยบายของรัฐบาลและก็สอดคล้องอย่างที่ว่า จังหวัดเป็นหน่วยที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

- ♦ การบริหารจากฐานกรมเป็นฐานกระทรวงหรือไม่ ไม่ทราบว่าในกรอบของผลการศึกษาคืออะไร จะดีกรอบแค่ไหน แต่ถ้าเป็นฐานกรมไปเป็นฐานกระทรวงในบางแง่ก็อาจจะดี แต่บางแง่อาจจะปัญหา เพราะว่าจากฐานกรมแล้วเราจะไปสู่ฐานจังหวัดอีก ผู้ว่าฯ CEO ท่านรู้ไหมว่า บูรณาการแผนงาน แผนเงิน แผนคน แค่นี้ยังไม่ได้เลยและไม่รู้จักด้วย ขอยกกรณีตัวอย่างการไปทำ cluster หนึ่งในภาคใต้ บอกว่า cluster มีปัญหาเรื่องการท่องเที่ยว ก็ภูเก็ต พังงา กระบี่ แล้วถามว่าวิธีคิดในการจัดการเรื่องการท่องเที่ยวต้องบูรณาการเป็นกลุ่มจังหวัด เพราะว่าจากภูเก็ตมันมีปัญหา ก็เอาภูเก็ตขยายมาเริ่มต้นของการท่องเที่ยว ลงสนามบินภูเก็ต แล้วก็จังหวัดพังงาไปเพื่อจะได้ share กัน ให้เขาอยู่นานขึ้น รายได้จะได้เพิ่มขึ้น แล้วให้พังงาไปขายน้ำให้ภูเก็ต ไปสร้างแอ่งน้ำ เสียเป็นหมื่นๆ ล้าน ปรากฏตกลงในหลักการกันแล้ว เวลา implement เขาว่า “พังงาฉันจะไปสร้างน้ำขายภูเก็ต แต่เขาไปอยู่ในสถานที่ที่ส่งน้ำไปภูเก็ตไม่ได้เพราะไปส่งน้ำไปที่กระบี่ซึ่งไม่ขาดน้ำเลย” นี่คือสิ่งที่อยากจะบอกว่าการจัดการเรื่องฐานบริหารจากกระทรวงไปกรมอาจจะดูกรมไปกระทรวง กระทรวงในความหมายมันอาจจะจะเป็นนิติบุคคลมีกฎหมายที่จะต้องกำหนดกรอบอีกเยอะ

- ♦ ในเรื่องของการที่เราจะจัดเป็นฐานกระทรวงโดยที่อยากจะที่ยึดโครงสร้าง cluster ที่แบ่งไปแล้วในขณะนี้เราน่าจะมีการทบทวนกันสักนิดหนึ่ง เห็นด้วยว่าจริงอยู่ การย้ายฐานอำนาจซึ่งมันมีพื้นที่เฉพาะเป็นร้อยๆ กรม ให้มาระดับหนึ่ง แต่กระทรวงนี้เป็นวิธีที่ดีในระยะสั้น แต่คงจะต้องเป็นการแบ่งสรรกระทรวงที่ได้รับการยอมรับให้มีกระบวนการมีส่วนร่วมไม่ให้เกิดปัญหาการประสานงาน มีการแย่งชิงการใช้ทรัพยากร มีการขยายตัวให้เกิดอำนาจใหม่ๆ มากอีกหลายๆ ส่วน

- ♦ อธิบดีต้องตัดสินใจเมื่ออธิบดีเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่จะฟ้องคดี เป็นเจ้าของทรัพย์สิน อธิบดีก็ต้องสั่งลูกน้องทุกคนในกรมได้ เพราะฉะนั้น กลไกในการบริหารงาน บุคคลที่เกิดขึ้นภายหลังตาม ก.พ. ฉบับแรกๆ เข้าใจว่า พ.ศ. 2476 นี้ เขียนขึ้นมาโดยยึดโยงกับฐานกรม อันนี้ ถามว่าทำไมไม่ให้บริหารแบบรัฐบาลบริหาร มีกรรมการชุดเดียว หรือไม่ให้บริหารฐานกระทรวงเลย ก็คือให้มี อ.ก.พ. กระทรวง เท่านั้น ก็ตอบว่า กรมเป็นนิติบุคคลเพราะฉะนั้น เมื่อกรมมีอำนาจหน้าที่ กรมจะต้องรับผิดชอบในเรื่องของการถูกเขาฟ้อง ว่าย้ายเขาไม่เป็นธรรม ลงโทษ

ไม่เป็นธรรม ก็ต้องให้การบริหารอยู่ที่กรม ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เกิดจากวัฒนธรรมวันนี้ เพราะฉะนั้น แนวคิดข้างหน้าถามว่าวันนี้เราเลิกได้ไหมการบริหารฐานกรม กระทรวงศึกษาธิการ เดินหน้าไปก่อนว่าเลิก และใช้การบริหารผ่านทบวงแทนเป็น 5 ทบวง ที่เป็นอยู่ในเวลานี้ แต่ไม่ได้เรียกว่าทบวงเท่านั้นเอง ชื่อก็ยังคล้ายๆ เป็นกรมอยู่ ก็ทำได้ สมมติกระทรวงศึกษาธิการ เลิก ความเป็นนิติบุคคลของกรมไปด้วยจะได้ไม่มีคำอธิบายว่าทำไม กศน. ยังเป็นกรมอยู่ แล้วทำไมไม่มี อ.ก.พ.กรม ของ กศน. ทำไมสำนักงานการศึกษาเอกชนยังเป็นกรมอยู่ ทำไมไม่มีอำนาจ โยกย้ายแต่งตั้ง ก็ต้องเลิกสิ่งเหล่านี้ไปก่อน

- ♦ การตั้งนิติบุคคลของกรมทำให้เกิดวัฒนธรรมการบริหารฐานกรม เพราะฉะนั้น ถ้าจะเลิกวัฒนธรรมการบริหารฐานกรมก็จำเป็นต้องไปเลิกความเป็นนิติบุคคลด้วย เพียงแต่ว่าการไปเลิกความเป็นนิติบุคคลนั้นอาจจะส่งผลกระทบกว้างกว่าการบริหารบุคคล ทำให้เกิดการบริหาร ระบบประมาณฐานกรมตามมาด้วย พ.ร.บ. วิธีการงบประมาณปี 2502 ที่คิดว่าแก้ไม่มีทางเสร็จ เพราะว่าตกลงกันไม่ได้ระหว่างสำนักงานงบประมาณกับกระทรวงการคลัง ใครจะใหญ่กันแน่ใน กฎหมายฉบับนี้ การเปลี่ยนอำนาจจากตัวผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณคนเดียวมาเป็นคณะกรรมการบริหารงบประมาณ ซึ่งมีคน 5-6 คน เป็นเรื่องที่ทำไม่ได้ง่ายๆ และเหมือนเป็นการเปลี่ยน โครงสร้างการจัดการบริหารงบประมาณของประเทศเลยทีเดียว

- ♦ ฐานเพื่อเปลี่ยนจากฐานกรมเป็นฐานกระทรวง แต่หมายความว่า ทุกอย่างอยู่ที่ กระทรวงหมด ยกตัวอย่างเช่น การลงโทษทางวินัย เมื่ออธิบดีต้องลงโทษไม่ใช่ใคร คนที่ลงโทษ คือปลัดกระทรวง อธิบดีจะลงโทษได้ก็ต่อเมื่อปลัดกระทรวงมอบอำนาจให้อธิบดีเป็นคนลงโทษ อย่างนี้เป็นต้น

- ♦ ถ้าไปใช้ฐานกระทรวงก็ต้องขึ้นอยู่กับปลัดหมดและก็ต้องใช้วิธีการมอบอำนาจ อย่างเดียว และการมอบอำนาจก็ต้องเขียนเป็นเรื่องๆ ด้วย ทุกอย่างมอบอำนาจไม่ได้ ก็จะมี ปัญหาตามมาว่า ขัดกับหลักที่เราจะแก้กฎหมายใหม่ ก็คือ กระจายอำนาจหรือมอบอำนาจไปทุก ส่วนราชการ และอีกอันหนึ่งในเรื่องของกรโอนเรื่องการบรรจุแต่งตั้งก็เหมือนกัน คือต้องให้ปลัด บรรจุแต่งตั้งอย่างเดียว และก็มอบอำนาจไปยังไม่รู้ใครก็ได้ซึ่งอาจจะไม่ใช่กรมเพราะไม่มีฐานะเป็น กรมก็จะให้ใครก็ได้

- ♦ ความจริงจากฐานกรมเป็นฐานกระทรวงเป็นเรื่องใหญ่มาก หมายความว่า ถ้า เปลี่ยน 100% ก็หมายถึงอธิบดีไม่มีอำนาจเลย การมีอำนาจของอธิบดีในทุกๆ เรื่อง เกิดจากการ มอบอำนาจที่ประเด็นหนึ่ง และจะมีปัญหาอย่างที่ว่าจะต้องมอบเป็นเรื่องๆ ใหม่ หรือว่าหลังจาก นั้นแล้วจะต้องไปออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดอำนาจระหว่างปลัดกระทรวงกับอธิบดี เสียใหม่ อย่างนี้เป็นต้น อาจจะต้องไปทำแบบนี้เลย

ประการที่ 3: เห็นด้วยกับการจัดแบ่งกระทรวงใหม่ตามจำนวนกลุ่มภารกิจปัจจุบันหรือไม่

- ♦ มีความพยายามที่จะศึกษาเรื่องของการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐ ยากมาก และจะมีความยืดหยุ่น อ่อนตัว ซึ่งตายตัวก็ยาก อย่างไรก็ตาม กลุ่มภารกิจที่มันเป็นกลุ่มภารกิจบังคับหลักๆ ซึ่งเป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ตรงจุดนี้อาจจะต้องดูให้มีความชัดเจนที่ว่ามันคงจะไปแปรเปลี่ยนค่อนข้างจะลำบากในจุดนี้ แต่อีกส่วนหนึ่งไม่ว่าจะเป็นเรื่องของสาขากิติ ในเรื่องของพื้นที่กิติ ตรงจุดนั้น ก็คงจะต้องไปดูให้เหมาะสม
- ♦ การจัดกลุ่มภารกิจเป็นเรื่องที่สำคัญจริง ๆ ที่จะนำมาซึ่งการจัดระบบของกระทรวงต่างๆ และก็มีความยืดหยุ่นอ่อนตัว ดังนั้น การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล มีความสามารถที่จะบูรณาการต่างๆ ภายในกระทรวงของตัวเองตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายจึงมีความจำเป็น
- ♦ จะแบ่งกระทรวงใหม่เป็นแบบ cluster พอแบ่งแล้วก็ไม่ได้หมายความว่า จะอยู่อย่างนี้ไปตลอด จะเหมือนของอังกฤษที่ว่า ปีหนึ่ง 2 ปีจะเปลี่ยนก็ว่าไป
- ♦ จะต้องสร้างความเข้มแข็งให้การบริหารฐานจังหวัด และแนวทางก็คือ จริงๆ ต้องมีส่วนหนึ่งโดยเฉพาะที่พูดเรื่องการบริหารฐานจังหวัด ปัจจุบันจังหวัดเป็นนิติบุคคลก็จริงแต่จังหวัดไม่เคยใช้ความเป็นนิติบุคคลในการทำอะไรเลย เพราะมันทำอะไรไม่ได้สักอย่าง แม้กระทั่งการฟ้องร้องคดี ทรัพย์สินของจังหวัด กรรมการกฤษฎีกาลงมติโดยที่ประชุมใหญ่ปี 2537 บอกว่าระหว่างจังหวัดกับกรม ทรัพย์สินของราชการที่อยู่จังหวัด ต้องถือว่ากรมเป็นเจ้าของงบประมาณ กรมต้องเป็นคนฟ้องคดี ถ้ามีปัญหาขึ้นมาจังหวัดห้ามทำอะไรทั้งนั้น
- ♦ การจัดเรื่องกระทรวง กลุ่มภารกิจยังไม่สะท้อนถึงสิ่งที่เป็นปัญหาของประเทศจริงๆ เพราะว่ากลไกอาจจะเริ่มต้นด้วยดี คือมีหลักดี แต่ว่าต่อเข้าไปถึงบทสรุปสุดท้ายอาจจะทำให้ระบบของการจัดกระทรวงมันเป๋มาก และคิดว่าระบบที่จะเป็น 60 หรืออะไรก็ตามอาจจะต้องดูว่าภารกิจของรัฐที่แท้ๆ ควรจะเป็นอะไร แล้วต้องสร้างระบบตั้งแต่ต้นไปถึงผู้ตัดสินใจคนสุดท้าย กระทรวงทั้งหลายที่มีอยู่ 20 กระทรวงนี้ บางกระทรวงก็ดูดี บางกระทรวงก็อาจจะไม่ดี แต่ไม่สำคัญเท่าว่า การจัดคนเข้าไปตัดภารกิจไปเลย โดยไม่ได้คำนึงถึงอะไรเลยเป็นปัญหาเรื่องประสิทธิภาพ ไม่ว่ากระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา อาทิเช่น กีฬา เอาคนกีฬามาถึงท่องเที่ยว แต่เดี๋ยวนี้เป็นตลาดท่องเที่ยวอย่างเดียวส่งเสริมไปไหนไม่รู้ อะไรทำนองนี้ แล้วที่สำคัญคือเอาคนที่มีความรู้เรื่องการค้าอย่างเดียว ไปสู่องค์ความรู้เรื่องของการท่องเที่ยว อีก 20 ปี ปฏิรูปก็ไม่มีวันสำเร็จ

- ♦ การจัดกลุ่มภารกิจ cluster นี้ยังไม่ work ตรงนี้ไม่ใช่ blueprint มานั่งกองๆ แล้วบอกนี่คือ cluster แต่ไม่ work ในการปฏิบัติงาน ตกลงปลัดก็มีอำนาจหน้าที่เหมือนเดิม เพราะว่ากฎหมายไม่ได้บอกว่าปลัดจะมอบแล้วไม่พันผัด เพราะว่าคนที่ถูกย้ายเป็นคนแรกคือปลัด จะทำอะไรก็ตามปัญหาคือปลัด อย่างไรก็ตาม การที่จะปรับปรุงกระทรวงให้มีความอ่อนตัวลง เห็นด้วย และกระทรวงไม่ควรจะคิดเล่นๆ ผู้ออกแบบยังมองไม่ถึงสภาพปัญหาที่จริง ๆ อนาคตของบุคลากรในพื้นที่เขา เขามีปัญหามากๆ ยังเป็นแบบเมื่อ 20 ปี เป็นแบบเมื่อ 10 ปี

- ♦ ยกตัวอย่างกรณีกระทรวงศึกษาธิการยังแออัดอยู่ เพราะว่า กระทรวงศึกษาธิการ ยังไม่ได้ทำอะไรอีกเยอะมากที่ต้องทำ ไม่ได้หมายความว่าที่จะต้องไปทำให้มีกฎหมายอะไรขึ้น ที่มีกฎหมายแล้วต้องทำ ยังไม่ได้ทำอีกเยอะทีเดียว วันนี้ยังไม่มีกรรมการเขตพื้นที่ ยังไม่มี อ.กคศ. เขตพื้นที่ ยังไม่แม้กระทั่ง กคศ. ยังไม่มีกรรมการที่ตัดสินใจในระดับส่วนกลางจริงๆ เพิ่งตั้งเมื่อ 2 อาทิตย์ที่แล้ว ไม่ว่าจะเป็นกรรมการพื้นฐาน กรรมการอุดมศึกษา และยังไม่มีการเริ่มประชุมทำอะไรทั้งนั้น เพราะฉะนั้น ทุกอย่างจึงไปรวมที่รัฐมนตรีหมดงานซึ่งเดิมมีองค์กรชาย 14 คน คอยดูแลวันนี้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีคนเดียว คิดดูว่า ฐานปัญหาเดิมซึ่งเราบอกว่า 14 คน ดูแลครู 5-6 แสนคน ดูแลนักเรียน 12 ล้านคน ไม่ได้ วันนี้กลายเป็นรัฐมนตรีคนเดียวดูแลทุกอย่างแทน ทั้งที่โครงสร้างมันถูก set เอาไว้ให้มีคนมาช่วยดูแล รัฐมนตรีก็ไม่ตั้งเสียที คือไม่ยอมตั้งกรรมการเขตพื้นที่ ยังไม่ได้ตั้งกรรมการส่วนกลาง ถูกบีบให้ตั้งเมื่อเร็วๆ นี้เท่านั้น เพราะฉะนั้นกลไกจึงหยุดหมด ตอนนีระบบการศึกษาไม่ใช่เรื่องไม่ทำอย่างเดียวกันที่ต้องทำไปแล้วก็ยังหยุดอยู่เฉยๆ ก็เลยเกิดปัญหาเยอะแยะ

ประการที่ 4 : การมอบอำนาจให้มีการมอบอำนาจได้ง่าย มอบได้ถึงผู้ปฏิบัติระดับล่าง

- ♦ การบริการประชาชนนั้นกว้าง ยกตัวอย่างเช่น กรมเจ้าท่าจะไปมอบให้องค์กรปกครองท้องถิ่นไปพิจารณาอนุญาตในอันที่จะใช้บริการที่เป็นพื้นที่ที่ไปลวงล้ำลำน้ำต่างๆ เหล่านี้เป็นต้น ถ้าเกิดมอบไปในลักษณะนี้เต็มทีและเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมขึ้นมาจะอย่างไร นั่นก็เป็นการให้บริการประชาชนอย่างหนึ่งเช่นเดียวกัน

- ♦ ในการที่จะบริหารในลักษณะที่ว่าในเรื่องของการจัดกระทรวงเล็กลงมาเป็นทบวง และดูเรื่องของ cluster เห็นด้วย เพราะว่าในขณะนี้กระทรวงใหญ่โตและก็จะมีความจุกจิก เพราะในการปฏิรูปกระทรวง ทบวง กรม แค่เครื่องบิน แค่โป๊ะท่าเรือก็แย่งกัน มีปัญหากันมากมายเหลือเกิน เข้าคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีเองควรจะตัดสินใจในเรื่อง Policy ที่สำคัญๆ มาตัดสินใจในเรื่องที่ไม่เป็นสาระ เมื่อเป็นอย่างนี้ถ้าจัด cluster แล้วเน้นเอาภารกิจที่รัฐบาลต้องการ Achieve ในเรื่องเกษตรก็ดี ในเรื่องทรัพยากรธรรมชาติก็ดี ในเรื่องคมนาคมก็ดี ในเรื่องอะไรก็ดี

และดูเป็น cluster ต่าง ๆ แล้วนี้ เชื่อว่าการทำงานนั้นจะง่ายเข้าถ้าการทำงานของกระทรวงในอนาคตนั้น ลงในทบทวนที่ออกมาในรูปแบบนั้น เล็ก ไม่ใหญ่โตเหมือนที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

- ♦ การบริหารงานของกรมที่เป็นอยู่ในขณะนี้เล็กไปเพราะว่าเป็นการบริหารงานที่เราสามารถจะทำงานเป็น Project ทำงานเป็นโครงการที่สำคัญ ๆ เพราะท้ายที่สุดแล้วงานสำคัญมันอยู่ที่จังหวัดไม่ใช่อยู่ที่ส่วนกลาง เพราะฉะนั้นเราต้องให้ความสำคัญกับคนที่ใกล้ชิดกับประชาชน เพราะฉะนั้น ในเรื่องของ cluster เห็นด้วยและก็สามารถที่จะทำได้ในอนาคต เพียงแต่ว่าเราจะสร้างกลไกของคนที่ จะบริหารงานใน cluster ที่เป็นอยู่ในส่วนกลางและคนที่ จะบริหารในภูมิภาคให้มีประสิทธิภาพได้อย่างไร ตรงนี้เป็นเรื่องที่ทำเป็น

- ♦ ในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการ ปรากฏว่าเดิมทีเดียวนั้นมีระบบการบริหารงานมีศึกษาธิการเขตที่เชื่อมสัมพันธ์กันได้ ตอนนี้อยู่เลยกลายเป็น 5 องค์ชาย เป็น 4 องค์ชาย เพราะสภาพการศึกษาไม่มี ประมาณ 3-4 องค์ชายที่อยู่ในจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดงมมากเลยในการที่จะประสานงาน เพราะว่าในขณะนี้ มีเขตพื้นที่ เขตพื้นที่ 1 กับเขตพื้นที่ 2 ในจังหวัดเดียวกันไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ ข้อมูลหายหมดเลย อันนี้คืออีกประเด็นหนึ่ง ปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเองนำเสนอมาก เพราะว่ากรมมอบอำนาจลงไปก็จะมีบางอันมอบอำนาจลงไปเลย พอมอบอำนาจลงไปเสร็จผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่สามารถจะไปมอบให้ใครได้ต่อ จึงทำให้งานหยุดชะงัก เช่น เรื่องของ ศช. เรื่องของการศึกษาเอกชน ความจริงแล้วท่านก็ต้องมอบให้กับทางเขตพื้นที่ทำ ปรากฏว่าเขตพื้นที่ก็ไกลหล่นในการที่จะปรับวัฒนธรรมของหลายองค์กรเข้ามาอยู่ในตนเอง

เพราะฉะนั้นการมอบอำนาจบางอย่างไปผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจจะลงไปอย่างไร ในขณะเดียวกันผู้ว่าราชการจังหวัดเองตอนนี้หมุนเลย เพราะว่าทุกกระทรวง ทบวง กรม ตอนนี้เป็นการเลิกระบบเดิมและดึงมาจากจังหวัด เพราะฉะนั้น ขณะนี้การประสานงานในระดับอำเภอยังมีปัญหามาก เพราะว่าทุกคนเข้าไปอยู่ในจังหวัดและยังไม่รู้ว่าจะทำอะไร อันนี้เป็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นซึ่งตรงนี้เองคิดว่าพอหันกลับมามองคิดว่าประเด็นที่สำคัญ คือ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมในการทำงานของข้าราชการเหล่านั้นต้องมีการเตรียมการ ถ้าผู้นำยังมีความรู้สึกว่ายังไปกระทบกับตำแหน่งของตนเอง โครงสร้างของตนเอง ก็จะไม่มีการเตรียมการให้กับบุคลากรทั้งระบบดำเนินการ

- ♦ ยกตัวอย่างกรณีกระทรวงศึกษาธิการทำอะไรที่จะจะทำให้ความเข้มแข็งอยู่ที่จังหวัด ตรงนั้นจะเป็นสิ่งที่ตอบโจทย์ของประเทศชาติได้ กระทรวงศึกษาธิการขณะนี้ทุกคนพึ่งสำนักอย่างเดียว และเมื่อทำลงไปนั้นเขาจะพึ่งสำนักตามนโยบายที่สำนักซึ่งนั่งอยู่ตรงกลาง และมองลงไปและดำเนินการโดยที่ไม่ได้มองเอาตัว คือ จากข้างล่างเป็นเป้าหมายเพราะฉะนั้นโรงเรียนก็ต้องทำตามข้างบน ปรากฏว่าไม่ได้มีการแก้ไขปัญหา เช่น เรื่องของอาคารสถานที่ การเรียนการสอนหรือครูในแต่ละจังหวัด ซึ่งจริง ๆ แล้ว ตาม พ.ร.บ. การศึกษาจะมอบให้เขตพื้นที่นั้น มี

อำนาจเบ็ดเสร็จ มี Autonomy ที่จะดำเนินการแต่ปรากฏว่าอำนาจขณะนี้ อยู่ตรงที่ส่วนกลาง เพราะฉะนั้น ตรงนี้เองก็ทำให้โรงเรียนนั้นไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้ ตรงนี้ มองว่าขณะนี้ที่เราทำดู ถ้าเรามอบให้จังหวัดผู้ว่าราชการจังหวัดที่ต้องดูแล Area ตรงนี้ เป็นผู้ประสานงานที่จะให้ อบต. หรือว่าให้ส่วนราชการอื่นๆ หรือว่าเทศบาลต่างๆ รวมทั้งโรงเรียนช่วยดูแลโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนกระทรวงศึกษาธิการดูแลในเรื่องของมาตรฐาน เหมือนกับเป็นมาตรฐานการติดตามการประเมินผล ตรงนี้เอง จะทำให้เกิดประโยชน์เพราะว่าขณะนี้ทางเขตพื้นที่ที่จะมองไม่เห็นตรงจุดนี้ ก็จะไปมองดูตามนโยบายของส่วนกลาง อันนี้คือสิ่งที่ปัจจุบันนี้ถ้าเป็นไปได้ ถ้าสมมติว่าจังหวัดนั้น มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการที่บริหารดูแลตรงส่วนนั้นและก็สามารถที่จะ Pull จากกระทรวงต่างๆ ที่ทำนบอภจะ cluster ลงมา และเหมือนกับมี CEO ของ cluster แต่ละ cluster มาช่วยเป็นทีม ประสานงานกับผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งไม่ใช่เป็นของมหาดไทยอย่างเดียว จะต้องเป็นผู้ว่าราชการ จังหวัดเหมือนกับเป็น mini-government ทำนองนั้นและก็จะจะมี ministry อยู่ในจังหวัด ตรงนี้เอง คิดว่าจะเกิดประโยชน์สูงสุด

♦ จริงๆ แล้วอำนาจในการสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติที่เป็นอำนาจของอธิบดี หรือของรัฐมนตรีเดิมในจังหวัดอาจจะต้องเขียนเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด และคงให้ ราชการส่วนกลางทำหน้าที่ที่เป็นเรื่องหลักของราชการส่วนกลาง นั่นคือ เรื่องแผน เรื่องนโยบาย เรื่องตั้งงบประมาณ และก็เรื่องย้ายผู้ว่าราชการจังหวัด อันนี้ต้องให้ส่วนกลางเป็นคนดู แต่ว่าเมื่อ ด้ ึ่ง ผู้ ่ว ำ ราชการจังหวัดแล้วอาจจะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนทำในหลาย ๆ เรื่อง อาจจะต้องเขียน กฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งอาจจะไปใส่ไว้ในกฎหมายระเบียบบริหารราชการก็ได้ แต่ว่าอำนาจในการสั่งการ การอนุญาตการอนุมัติต่างๆ ที่กฎหมาย พ.ร.บ.ต่างๆ ที่กำหนดให้เป็น อำนาจของอธิบดีหรือรัฐมนตรีนั้นในเขตพื้นที่จังหวัดให้เป็นอำนาจของผู้ว่าฯ ซึ่งก็อันนี้จะไม่ใช่ เรื่องมอบอำนาจเป็นเรื่องของการกำหนดให้องค์กรอื่นมาใช้อำนาจด้วย ซึ่งเราจะแก้ปัญหาเมื่อ มอบไปแล้วผู้มอบอำนาจยังต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร ต้องดูแลรับผิดชอบหรือเปล่า คือถ้ามันเป็น กระบวนการที่ทำโดยกฎหมาย ปัญหานี้อาจจะลดลง

♦ มอบง่าย ๆ เป็นหลักที่ทุกคนปรารถนาแต่ว่าเวลาจะมอบอำนาจอะไรก็ตาม การ มอบอำนาจในปัจจุบัน จะต้องมึลักษณะของการมอบอำนาจด้วยคือประเด็นมอบอำนาจ อันที่สอง มันต้องมีหลักแบ่งภาระความรับผิดชอบ อันที่สามที่สำคัญคือคนที่ทั้งมอบและผู้รับมอบต้องมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องนั้นด้วย ประเด็นที่หลักกฎหมายออกมาแล้วมันปฏิบัติไม่ค่อยได้ผล เพราะว่า 2 สิ่งนี้เราไม่ค่อยจะคำนึง แต่สิ่งที่สนใจคือสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ข้าราชการ ไทย สังคมไทย เพราะฉะนั้น ประเด็นการที่จะเข้าไปสู่ policy อะไรก็ตามมันดูดี แต่ทำไม Work เพราะว่าไม่ใช่หลักวิชาการเป็นเรื่องของการปฏิบัติ ซึ่งเวลาเราพูดถึงการมอบอำนาจ ก.พ. ก็ กำลังทำ พ.ร.บ.ข้าราชการ เราจะมอบอำนาจหลายๆ เรื่อง แต่การมอบประสบการณ์เราบอกว่า การมอบอำนาจต้องเตรียมความพร้อมด้วย พร้อมทั้งเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เราบอกว่าเรา

มอบไป แต่ว่ากระบวนการตรวจสอบยังไม่ได้มอบ ไม่ว่าจะเป็นการอิสระโดยเฉพาะ สดง. เรื่อง ป.ป.ช. กิติ เรื่องของระบบของการควบคุมตรวจสอบกิติ ยังไม่ได้กลืนเข้าไปสู่ระบบของการทำงานแบบมีประสิทธิภาพตามหลักการที่กำหนดไว้ เพราะว่าสากลก็เป็นแบบนี้แต่ถามว่าในประเทศไทยจะทำได้ไหม

- ◆ เราจะจัดโครงสร้างรัฐอย่างไรถึงจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารการเปลี่ยนแปลง เกิดความคล่องตัวในการโอนย้ายทรัพยากร ซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดไปใช้ในที่เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่เกินตรงไหน ไม่ขาดตรงไหน ในเวลาที่เหมาะสม เห็นด้วย แต่ว่ากระบวนการเปลี่ยนแปลงเป็นเรื่องสำคัญ

- ◆ เรื่องของการจัดการ เรามีการเปลี่ยนแปลงในระบบราชการมาก ตั้งแต่ที่เปลี่ยนมาแล้ว และก็กำลังเปลี่ยน และก็เปลี่ยนไป คิดว่าปัญหาหนึ่งที่เรายังมองภาพของ ultimate outcome ไม่ดี ถ้าเราสามารถทำให้เห็นภาพชัดว่าสุดท้ายเราจะไปทางไหน ขณะนี้เราเปลี่ยนอะไรมาแล้วบ้าง กำลังอยู่ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงอะไรที่ต้องการคืออะไร และทุกคนที่มีส่วนร่วม มีส่วนในการยอมรับ เห็นภาพและก้าวไปด้วยกัน จะทำให้เกิดผลลัพธ์ในทางที่ไม่ดี

- ◆ หลักของระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินไทยก็คือว่า ห้ามมอบอำนาจช่วงหมายความว่าเมื่อมอบไปทอดหนึ่งแล้ว ห้ามมอบต่อไปอีก ยกเว้นที่กรณีผู้ว่าฯ เท่านั้นที่มอบอำนาจช่วงได้ คำถามก็คือว่า ถ้าระบบแบบนี้ แบบใหม่ เราจะปลดล็อกเรื่องการมอบอำนาจช่วง ปลดมอบไปที่อธิบดี อธิบดีมอบต่อไป นี่เป็นสูตรหนึ่งหรือไม่ก็คือใช้วิธีเดียวกันก็คือว่า ให้ปลัดกระทรวงสามารถมอบไปถึงระดับล่างได้เลย pass อธิบดีไปหรือเปล่า อันนี้ต้องไปคิดทั้งหมดว่าจะต้องทำอย่างไรซึ่งเป็นเรื่องใหญ่มาก

- ◆ เห็นด้วยในหลักการแต่การจะมอบต้องเป็นเรื่องๆ ด้วยในทีละประเด็นใหญ่ๆ และคงต้องมีลูกบทที่รองรับมันไป แต่ประเด็นปัญหาถ้าเป็นอย่างนี้รูปแบบที่เราออกแบบไว้ต้องเปลี่ยนใหม่หมดเลย ก็คือ กระทรวง กรม และกรมจะมีรองก็คนก็อาจจะไม่มี และยัง Version ของอาจารย์ที่บอกว่าปลัดจะมอบไปถึงใครก็ได้ คือ กระเทือนหมดเลยระบบการกำหนดตำแหน่งของเราจะเปลี่ยนหมดเลย ไม่ว่าจะเป็นกำหนดตำแหน่งแต่งตั้ง การโอนการย้าย ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินทางวินัย

- ◆ เรื่องของการมอบอำนาจมีอยู่ 2 ส่วน ส่วนที่หนึ่ง ในเรื่องของนิติบุคคลก็ต้องไปดูว่ามอบได้ระดับไหน เพราะว่าเรื่องนี้เป็นเรื่องที่จะต้องดูงานที่จะต้องทำในอนาคตว่า ถ้ามอบจากกระทรวงลงไปยังปลัด cluster หรือ รองปลัด cluster หรืออะไรต่างๆ ต้องดูในประเด็นนี้ แต่ส่วนเรื่องของการมอบอำนาจในการบริหารงานนั้นต้องปล่อยให้เขา เรื่องของการบริหารงานคนละเรื่อง บริหารองค์การบริหารโครงการทั้งหลาย บริหารกิจกรรมทั้งหลายภายในองค์การให้ประสบความสำเร็จอยู่ที่ตัวผู้บริหารเองแล้ว เพราะฉะนั้น ตรงนี้ไม่แตะ แต่แตะเพียงแต่ในเชิงของการทำนิติกรรม จะต้องดูในประเด็นตรงนี้ต้องฝากผู้วิจัยไปคิดนิดหนึ่งในกรณีตัวอย่าง เช่น กรมชลประทาน มีกรมมหาศาล กรมทางหลวงชนบทมีกรมมหาศาล แล้วก็กรมทางหลวงแผ่นดิน

มหาศาลเลยเพราะฉะนั้น ตรงนี้จะมีการทำนิติกรรมค่อนข้างมาก เอามาเป็นข้อคิดว่าจะทำอย่างไรในประเด็นต่างๆ เหล่านี้ ในเชิงของการมอบอำนาจ

ประเด็นที่ 5 : ข้อเสนอแนะ

- ♦ การสร้างจังหวัดเข้มแข็งควรให้จังหวัดสามารถตั้งงบประมาณได้ด้วยตนเอง ต้องสามารถที่จะบริหารในเรื่องของบุคลากรในเขตจังหวัดได้เอง และที่สำคัญก็คือว่าสามารถที่จะกำหนดแผนต่างๆ รวมทั้งการบริหารงบประมาณ การติดตามประเมินผลต่างๆ ก็จะเป็นจุดที่จะให้จังหวัดนั้นมีความเข้มแข็งมากขึ้น
- ♦ การจะก้าวไปในจุดใดๆ มันต้องดูพื้นฐานของสังคมของเราด้วยว่า
 1. พื้นฐานของคุณธรรมพื้นฐานของคนในสังคมของเรามันได้รับการปลูกฝังที่ดีพอเพียงแค่ไหน อย่างไร
 2. คือพื้นฐานในเรื่องของระบบธรรมาภิบาลว่าที่มันเกิดขึ้นในระบบของเรามันมีมากน้อยแค่ไหน ถ้าสิ่งใดที่มันก้าวไปเร็วมากภายใต้พื้นฐานที่มันยังมีปัญหาอยู่อย่างนี้ ผมคิดว่าสิ่งที่สะท้อนกลับมาคือสิ่งที่น่ากลัว
- ♦ ในเชิงของการบริหารงานในอนาคตเราจะก้าวไปสู่ตรงไหน สิ่งที่เราพูดนั้นคงย้อนถึงการกิจจากภาครัฐที่ต้องสร้างให้ประชาชนนั้นอยู่ดีกินดีมีสุข อันนี้เป็นประเด็นที่เราจะต้องจำเอาไว้ในหัวใจว่าจะทำอย่างไรก็ตามสุดท้ายแล้วประชาชนต้องอยู่ดีกินดีมีสุข
- ♦ เราพูดถึงนิติบุคคลในระดับกระทรวงก็ดี ทบวงก็ดี ที่ที่จะเกิด ทบวงอาจจะเป็นลูกผสมอย่างที่ว่าไม่เป็นไร แต่ว่า Organization นี้มันต้องมีความเป็นเลิศ มีความเป็นเลิศคือตรงไหน นั่นก็คือ ผลที่ทำออกมานั้นประชาชนต้องได้ประโยชน์ serve และแก้ปัญหาในเรื่องของการทำงานในแง่ที่ตอบสนองความต้องการของประชาชน มิฉะนั้นแล้วเราจะทำอย่างอื่นอย่างใดก็ จะไม่เกิดประโยชน์อะไร เพราะฉะนั้นเมื่อเป็นอย่างนี้จึงจะเข้ามาสู่สิ่งที่เราอยากเห็นในอนาคตว่า เป็นอย่างไร
- ♦ ในกรณีของกระทรวงศึกษาธิการเวลาการเปลี่ยนคือ หนึ่ง เราไม่ได้มีการเตรียมพร้อม ไม่ได้ศึกษาบริบท ประเด็นที่สอง คือ ไม่ได้มีการเตรียมคนเตรียมระบบหรือกลไกในการที่จะดำเนินการ อันดับที่สามกฎหมายยังไม่ออก คือ ถ้าสมมติว่าถ้ามองดูกระทรวงศึกษาธิการถ้ามีการเตรียมการก่อนจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะว่าจะเป็นการสอดคล้องกับแนวนโยบายขั้นนี้ คือ เป็นเหมือนคล้าย ๆ กับ 4-5 ทบวง หรือจริงๆ จะเป็นแค่ 2 ทบวงเท่านั้นเอง แต่ตอนนี้ก็แยกออกมา

เป็น 5 ด้วยกัน พอ 5 ด้วยกันก็จะไม่เป็นไปตามแนวคิดเดิม เดิมทีเดิวนั้นจะเป็นเพียงการศึกษาขั้นพื้นฐานกับอุดมศึกษากับสภาการศึกษาของทบวง ตอนนั้นกลายเป็นมีอาชีพะตรงส่วนนี้มา และกำลังจะเพิ่มเติมเข้ามา มี กชน. ขึ้นมา ซึ่งตรงนี้เองจะกลายเป็นเหมือนกับว่าในขณะนี้เรากำลังจะทำ cluster ก็จะมีเหมือนกับแนวคิดของคนไม่ยอมรับเพราะว่าด้วยกระบวนการที่เราไปแตะโครงสร้างก่อน พอไปแตะโครงสร้างก่อนมันเหมือนผั่งแตกร้างปรากฏทุกคนนึกถึงแต่ตนเองต้องยอมรับขณะนี้พอคนไปคิดถึงตัวเองเป็นหลัก สิ่งที่จะทำให้เกิิดนึกถึงเป้าหมายสุดท้ายก็คือประชาชน คือนักเรียนกับภาคประชาชนนั้นก็ค่อนข้างที่จะดูน้อยหน่อย

ตรงนี้ประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิรูปของกระทรวงศึกษาธิการ ตรงนั้นเองใช้เวลาเกือบปีที่จะมีคนลงไปดูโรงเรียนดูแลนักเรียน อันนี้ถ้าเป็นไปได้อยากจะให้มีการศึกษาว่าประเด็นตรงไหนบ้าง ซึ่งประเด็นคือเรื่องของกฎหมายเป็นหลักเลยว่าพอไปเปลี่ยนและไปเน้นตรงโครงสร้างก่อนก็ไม่ได้มีการเตรียมคนไม่ได้มีการเตรียมกลไกตรงนี้เองเป็นอุปสรรค แต่คิดว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องในการที่ถ้าสามารถเราจะรวมได้ มันจะลดความซ้ำซ้อน มันจะลดคนได้ ในขณะนี้ยังลดไม่ได้เพราะว่าเราไปแตะโครงสร้าง พอไปแตะโครงสร้างก็เหมือนกับผู้บริหารก็ต้องมีการเมืองด้วยก็ต้องพยายามว่าที่จะต้องเอื้อต่อบุคลากรของตนเองอยู่ ก็ทำให้การแก้ปัญหาบุคคลนั้นไม่ได้การที่จะล้างที่เดิวนั้นคิดว่ามันฝังรากอยู่ตรงนี้เป็นอุปสรรค

- ♦ อย่าลืมนะว่าวัฒนธรรมองค์กรมันเป็นปัญหาที่ต้องคิดเยอะ เพราะฉะนั้น จะเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรจากดั้งเดิมเคยชิน เพราะว่าเวลาเริ่มต้นคิดใหม่เลยสุดท้ายจริง ๆ ว่าเรื่องนี้บุคคลคิดมาตั้งแต่ปี 2540 ตอนที่อาจารย์ทำเรื่องปฏิรูปก็กรมมันยึดหยุ่นได้ กรมมันควรจะเลิกนิติบุคคลได้แต่การจัดการอาจารย์ต้องเขียน guild line หรือ map ให้ดีๆ ว่าเวลามันเล็งแล้วจะต้องทำ 1 2 3 4 จัดการอย่างไร แต่เห็นด้วยว่ากรมต้องเลิกความเป็นนิติบุคคล แต่อาจารย์อย่าลืมนะว่า blueprint ไม่พอต้องดูกฎหมายที่เกี่ยวข้องมันเยอะมากเลย

- ♦ ในฐานะกฎหมายของการเปลี่ยนแปลงแล้วจริงๆ ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าท่านดูในมาตรา 20 บอกว่า คนที่เป็นรัฐมนตรีเป็นคนกำหนดนโยบายกระทรวง กำหนดเป้าหมายและกำหนดผลสัมฤทธิ์นี้คือความชัดเจนที่มันต้องเกิดขึ้น แต่ถามว่าทุกวันนี้รัฐมนตรีกำหนดหรือยังอันนี้ท่านไปดูเอาเองว่าท่านกำหนดไหม เพราะฉะนั้น เมื่อเป็นอย่างนี้ก็ต้องบังคับให้คนที่ให้เป็นหัวหน้าส่วนราชการในอนาคตต้องเป็นคนที่กำหนดนโยบาย เป้าหมายและผลสัมฤทธิ์อย่างชัดเจนลงมาถึงมาตรา 21 ปลัดกระทรวงแปลงนโยบายเป็นแผนกลยุทธ์แล้วก็อธิบดี มาตรา 32 เป็นคนปฏิบัติตาม เพราะฉะนั้น จะดูภาพอย่างนี้ในขณะนี้ความอ่อนของระดับกรมมันอ่อนลงๆ ซึ่งถ้าทำได้อย่างนี้แล้วเชื่อว่าฐานที่ท่านทั้งหลายกำลังคิดอยู่น่าจะเกิดผลดีและเลิกความคิดเสียที่ว่า มันมากมันน้อย อยากจะเห็นว่าเมื่อทำไปแล้วประชาชนเขาได้อะไร ความชัดเจนเรื่องบทบาท การกิจ เขาไปติดต่อได้สะดวก ทำงานได้ผลดี เพราะฉะนั้น สิ่งที่ต้องระวังในเรื่องนี้ ก็คือ เรื่องของจะจัดการให้มีการบริหารองค์การให้เกิดมีประสิทธิภาพอย่างไร

- ♦ ส่วนกลางนั้น policy maker กำกับมาตรฐาน guide line และจัดสรรตัวเลข แต่ระดับจังหวัดนั้นคือผู้ที่ implement ให้ประชาชนรับประโยชน์ที่สุด

- ♦ ในเชิงของการบริหารงานบุคคลในขณะนี้คงต้องมีแนวความคิดว่า องค์การกลางบริหารงานบุคคลอยู่สำนักงาน ก.พ. นั้น ก็พร้อมที่จะมอบ ในการบริหารงานบุคคลควรจะมอบการบริหารงานบุคคลให้ลงไปสู่ระดับกระทรวง ซึ่งใน concept ก็คือ let the manager manage เมื่อเขา เป็น manager องค์การแล้วเขาต้อง manage คนในองค์การเพื่อให้การทำงานบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่เจตนารมณ์เอาไว้ เมื่อเป็นอย่างนี้แล้วในการบริหารจัดการทั้งหลายไม่ว่าเรื่องของวินัย อุทธรณ์ อะไรก็ดี ลงไปอยู่ที่กระทรวงทั้งหมดและตัดสินใจสำเร็จเด็ดขาดอยู่ที่นั่นเลย เพราะฉะนั้น อันนี้ เมื่อเป็นอย่างนี้ก็ต้องลงไปอย่างนั้น ที่นี้ในเรื่องระดับจังหวัด ซึ่งน่าห่วงกันมาก เพราะคนระดับจังหวัดนี้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมาก เพราะฉะนั้น เมื่อมอบการบริหารงานบุคคลต้องเคลียร์กันว่าระดับไหนที่จะมอบการบริหารงานบุคคลให้สู่จังหวัด ให้มีความชัดเจน เมื่อชัดเจนแล้ว ประเด็นที่จะ Effective หรือไม่ อยู่ที่การสรรหาเลือกสรรคนที่จะเป็นผู้ว่าฯ การสรรหาบุคคลที่จะเป็นผู้ว่าฯ นั้น ต้องมี criteria ที่ชัดเจนว่าจะเอาตัวตั้งก็คือสมมติว่าในขณะนี้คือผู้ว่าฯ CEO ทำ Strategic Management ทำงานที่มุ่งผลคือผลงานของจังหวัดให้โดดเด่นและผลักดันออกมาเป็น product ของประเทศออกมาขายได้ ถ้ามว่าผู้ว่าฯ คิดเป็นไหมในเรื่องนี้ที่จะดึงเอาความโดดเด่น หรือ Resources ของจังหวัดเอามาผลักดันให้การทำงานนั้นบรรลุผลและเกิดผล ก่อให้เกิดในเชิง Service Quality ในเชิงของ Quality of Work life ในเชิงของ Economic Road ในระดับจังหวัดออกมา ถ้าเป็นอย่างนี้เห็นด้วย ควรจะต้องมีวิธีการเลือกผู้ว่าฯ ที่มีคุณภาพ แต่ถ้าปล่อยให้มีการไม่เลือกผู้ว่าฯ แล้ว ในทางปฏิบัติมันไม่ Work ทุกคนจะต้องเปลี่ยนทั้ง Paradigm เปลี่ยนทั้งวิธีคิดทั้งพฤติกรรมทั้งหลายเหล่านี้ เพราะฉะนั้น อันนี้คือสิ่งหนึ่งที่จะฝาก สำนักงาน ก.พ. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานกลางคงจะต้องเล็งลง ทำในเชิงของระบบ ทำในเชิงของนโยบาย ระบบเรื่องพัฒนาจาก 600 อาจจะเหลือ 200-300 คน แล้วก็หน่วยงานปฏิบัติทั้งหลายปล่อยให้ส่วนราชการเขาไปดำเนินการเอง เพราะฉะนั้น จึงจะทำให้การบริหารนั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์

- ♦ ความเป็นนิติบุคคลเป็นเรื่องของกฎหมายแพ่งน่าจะเป็นเรื่องของเงินและการฟ้องร้องคดีกันไม่น่าจะเกี่ยวพันเรื่องของการบริหารงานบุคคล เพราะว่าที่พูดกันนี้กลายเป็นว่าการเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคล เรื่องของการบริหารงานบุคคลซึ่งตรงนี้มีกฎหมายเขียนไว้ โดยเฉพาะที่บอกว่าให้ยก อ.ก.พ.กรม หรือ อ.ก.พ.ส่วนราชการเทียบเท่ากรม จริงๆ แล้วถ้าเกิดไม่เป็นนิติบุคคลและกฎหมายบริหารไม่มีมันก็ยกเลิกได้อยู่แล้ว คือเราจะเขียนกฎหมายรองรับว่าไม่มีตรงนี้ การปรับปรุง บรรจุและแต่งตั้งควรจะเปลี่ยนเป็นอย่างไร การยกเลิกการโอนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ในต่างกระทรวง ทบวง กรม ถ้ายกเลิกอันนี้ก็หมายความว่าไม่มีการแต่งตั้งข้ามกระทรวงเลยใช่ไหม และการยกเลิกวินัย อุทธรณ์ จริงๆ แล้วเป็นความมั่นคงของตัวข้าราชการไม่ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งโดยตัวคนเดียว เป็นเรื่องของการให้มี อ.ก.พ. มาถ่วงดุลเลยไม่แน่ใจว่าเป็นเรื่องของการเป็นนิติบุคคลอย่างไร

- ♦ ประเด็นในเรื่องของการบริหารงานบุคคลจริงๆ ทำได้โดยง่ายก็คือเพียงแค่แค่แก้กฎหมาย ก.พ. ก็ได้ และบอกว่าเลิก อ.ก.พ.กรม ให้ไปมี อ.ก.พ.กระทรวง ก็จะจบ แต่ประเด็นอยู่ตรงที่ว่าอะไรจะอธิบายอย่างไร “ก็ถ้าฉันเป็นกรมเป็นนิติบุคคล มีอำนาจรับผิดชอบทุกอย่างแล้วอยู่ๆ ไม่ให้บริหารบุคคลไม่ให้ย้ายจะเป็นไปได้อย่างไร” เพราะฉะนั้น สองเรื่องนี้มันจึงโยงกันอยู่ การเป็นกรมของนิติบุคคลทำให้เกิดการบริหารฐานกรมตามมา จะเลิกอันนี้ก็ต้องไปเลิกนิติบุคคลไปก่อน
- ♦ การเสนอแนะในเอกสารวิจัยนี้คิดว่าถ้าเป็นไปได้ควรจะทำให้ความเห็นที่ครอบคลุมไปในทุกจุด ถึงแนวทางที่จะดำเนินการให้บรรลุผลตามเป้าหมายของการวิจัยคราวนี้ ทั้งนี้ ก็เพราะว่าขณะนี้ต้องยอมรับว่าในส่วนของบ้านเราเวลาที่จะพิจารณาดำเนินการอะไรมักจะแยกส่วนกันออกไปและไม่ได้บูรณาการให้ชัดเจนเลยทีเดียว ถึงแม้จะใช้คำว่าบูรณาการก็จริงต่างคนก็ต่างว่ากันไปในแต่ละจุดแต่ท้ายสุดก็เป็นปัญหาซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดผลเสียตามมา
- ♦ ในเอกสารวิจัยที่น่าเสนอควรจะต้องเสนอภาพของแนวทางที่ครอบคลุม ส่วนรายละเอียดจะเดินหน้าอย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการแยกส่วนมันสามารถจะเดินไปได้เพราะมันจะมีผลกระทบตามมาอีกเยอะ ในแต่ละด้านท่านอาจจะต้องวางกรอบในแต่ละด้านว่าจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวข้องอย่างไร และมีแนวทางที่จะดำเนินต่อไปอย่างไร ถ้าปรากฏไว้ในเอกสารอาจารย์ให้มันสมบูรณ์
- ♦ ความจริงต้องมองถึง Ultimate Outcome ก็คือ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยในราชอาณาจักร ความผาสุกของประชาชน กลุ่มภารกิจหลักๆ ของรัฐ คือ ภารกิจบางอย่างที่ตอบสนองต่อ Ultimate Outcome นี้ มันเป็นภารกิจในเชิงบังคับที่จะพูดง่าย ๆ ไปเปลี่ยนแปลงได้ เพราะฉะนั้นโครงสร้างที่มารับผิดชอบจุดนี้ก็จะไปปรับเปลี่ยนไม่ได้การไปปรับเปลี่ยนได้ค่อนข้างลำบาก หมายถึงว่าการปรับเปลี่ยนทางการเมืองของเราตอนนี้มันยังแยกส่วนอยู่

ภาคผนวก 8.:

ถอดเทปการสัมภาษณ์เพื่อ
เสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็น
วันที่ 30 กรกฎาคม 2547
ณ โรงแรมแชงกรี-ลา กรุงเทพฯ

1. เหตุผล

เนื่องด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ(ก.พ.ร.) ได้มอบหมายให้สถาบันและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ทำการศึกษาวิจัยถึงความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการ และการศึกษาวิจัยดังกล่าวได้ดำเนินการมาจนใกล้จะเสร็จสิ้นสมบูรณ์ โดยคณะนักวิจัยได้เสนอแนวทางและกรอบการดำเนินการเพื่อลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการในสองแนวทางหลัก ได้แก่ แนวทางที่หนึ่ง คือ การรับรองให้รัฐเป็นนิติบุคคลและสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด และแนวทางที่สอง คือ การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด และกำหนดให้จังหวัดเป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบวิธีการงบประมาณเพื่อให้บรรลุผลในฐานะจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา นอกจากนี้คณะนักวิจัยได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมและยกร่างกฎหมายหลักที่จำเป็นต่อการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่...) พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สถาบันวิจัยฯ จึงจัดสัมมนาขึ้นเพื่อเสนอผลการศึกษาวิจัยและรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนของกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพื่อรับฟังข้อวิพากษ์และวิจารณ์จากผู้ทรงคุณวุฒิ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการปรับปรุงแก้ไขผลการศึกษาให้เกิดความสมบูรณ์และถูกต้อง อีกทั้งยังเป็นการเผยแพร่งานวิจัยอันจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบราชการไทยในอนาคต

2. ผู้เข้าร่วมสัมมนา

ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเพื่อเสนอผลการศึกษาและรับฟังความคิดเห็นครั้งนี้ มีจำนวนทั้งสิ้น 119 คน ประกอบด้วย

ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งให้เกียรติเป็นผู้วิพากษ์รายงานผลการศึกษามีจำนวน 2 ท่าน คือ

- | | |
|-------------------------|---|
| 1. ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ | เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง |
| 2. นายอัคร จารุจินดา | กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา |

คณะผู้วิจัย ได้แก่

- | | |
|----------------------------|---------------------|
| 3. รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ | หัวหน้าโครงการวิจัย |
|----------------------------|---------------------|

- | | | |
|----|----------------------------|-----------------|
| 4. | ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ | นักวิจัย |
| 5. | รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ | นักวิจัย |
| 6. | ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ | นักวิจัย |
| 7. | อ.มุนินทร์ พงศาปาน | นักวิจัย |
| 8. | นางสาวชาลิณี ถนังงาน | ผู้ช่วยนักวิจัย |
| 9. | นางสาวศิวณัฐภรณ์ นันทะมา | ผู้ช่วยนักวิจัย |

ผู้แทนจากกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน 100 คน ดังนี้

ลำดับที่	กระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการ	จำนวน(คน)
1	สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	1
2	สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน	1
3	สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	6
4	กระทรวงการคลัง	17
5	กระทรวงการต่างประเทศ	4
6	กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา	1
7	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	5
8	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6
9	กระทรวงคมนาคม	8
10	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	5
11	กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	2
12	กระทรวงพลังงาน	5
13	กระทรวงพาณิชย์	7
14	กระทรวงมหาดไทย	7
15	กระทรวงยุติธรรม	3
16	กระทรวงแรงงาน	6
17	กระทรวงวัฒนธรรม	5
18	กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี	3
19	กระทรวงศึกษาธิการ	3
20	กระทรวงสาธารณสุข	5
21	กระทรวงอุตสาหกรรม	5
รวมทั้งสิ้น		100

3. ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เข้าร่วมสัมมนา

ทั้งนี้รายละเอียดของความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนา รวมถึงคำชี้แจงของนักวิจัย มีดังนี้

นายภิรมย์ สิมะเสถียร (รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

มีข้อสังเกตว่า (1) เลิกให้กรมเป็นนิติบุคคล ให้มีนิติบุคคลของกระทรวง ยังขาดหน่วยงานที่ไม่ขึ้นกับใครและไม่สังกัดกระทรวง และมีฐานะเป็นกรม ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานที่ไม่มีกระทรวงสังกัด เรื่องนี้ต้องไปหาวิธีการแก้ไข (2) เรื่องที่ราชการป้องกันเองไม่ค่อยมี โดยมากมีปัญหากันจะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าก่อนจะทำอะไร ก็ให้คุยกันก่อน ถ้าคุยกันไม่ได้ก็ให้รัฐมนตรีคุยกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ก็ให้คณะรัฐมนตรีที่ป้องกันเองไม่ค่อยเจอ (3) ในแง่ผู้ปฏิบัติการจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลจะรู้สึกเฉย ๆ เพียงแต่ทำอย่างไรจะให้คล่องตัวต่อการทำงาน ปัญหาที่จะให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลคือเรื่องของการเขียนกำหนดมอบอำนาจ การปฏิบัติราชการแทนต้องกำหนดให้ชัดเจน ถ้าไม่ชัดเจนแล้วจะเป็นปัญหา เพราะในปัจจุบันถึงแม้จะกำหนดให้มอบยังทำกันไม่ค่อยได้ ยกตัวอย่างเช่น บอกว่าถ้าหัวหน้าส่วนไม่อยู่ให้มีคนรักษาราชการแทน หัวหน้าส่วนไปเข้าห้องน้ำก็มีคนรักษาราชการแทนแล้ว ไม่ใช่สิ่งที่ถูกต้อง (4) เมื่อสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ปัญหาที่ตามมา คือเรื่องทรัพย์สินที่ส่วนราชการมีอยู่จะเป็นอย่างไร เป็นของรัฐใช้หรือไม่ ต้องกำหนดให้ชัดเจน ไม่เช่นนั้นจะสับสนและเมื่อถึงเวลาก็ไม่มีใครทำอะไรเลย เรื่องนี้พบปัญหาตอนกระจายอำนาจจะต้องมีการโอนภารกิจไปให้ท้องถิ่น โอนทรัพย์สินไปให้ท้องถิ่น ปรากฏว่าโอนทรัพย์สินกันไม่ได้ เพราะไม่มีการทำทะเบียนไม่มีการขึ้นทรัพย์สินไว้เลย ซึ่งตรงนี้เป็นส่วนที่ขาด ถ้ารัฐบาลจะทำการสิ่งที่จะทำได้ที่ดีที่สุดคือการส่งคานาเรื่องพวกนี้ก่อน ทำให้ชัดเจน แล้วต่อไปจะได้รู้ว่าทรัพย์สินของรัฐเป็นอย่างไร แล้วจะเอาระบบใหม่มาใช้มีการลดค่าเสื่อมอย่างไร ต้องเขียนให้ชัดและต้องกำหนดให้ชัดเจนด้วย

เรื่องของการเตรียมคน ปัญหาที่ประสบในฐานะผู้ปฏิบัติคือว่ากระทรวงใหม่ ๆ ความที่ไม่เคยทำงานคนที่มาอยู่ก็จะไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ เพราะฉะนั้นจะต้องเตรียมคนในบทบาทนี้ให้เตรียมรับการทำงานส่วนนี้ได้

เรื่องต่อมาเมื่อสลายนิติบุคคลจังหวัด ยังสงสัยอยู่ว่าแล้วจังหวัดจะทำอย่างไร ถ้าเป็นกรมจะไม่มีปัญหา เมื่อกรมสลายไปสายการทำงานก็ยังอยู่ในกรอบของกระทรวง แต่ตัวจังหวัดแยกออกไปอีกต่างหาก ปัจจุบันบอกว่าให้ผู้นำ CEO เป็นคนรับผิดชอบ ก็จะไปรวมอยู่ตรงนั้น การทำงานถ้าเผื่อว่าตามแนวโครงใหม่ไม่ได้ทำงานในฐานะของกรมหรือของกระทรวง แต่จะทำงานในฐานะของจังหวัด ถ้ามีการสลายนิติบุคคลของจังหวัด งานก็จะตัดมาหารูปเดิมคือกระทรวงเป็นคนกำหนดการทำงานลงไป เรื่องนี้จะขัดแย้งกับระบบผู้นำ CEO ด้วย

นาย พรชัย ทองยิ่งสกุล (นิติกร 8 ว. สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์)

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ในมาตรา 30 วรรคสอง ที่กำหนดเอาไว้ว่ากรณีการมอบอำนาจเกี่ยวกับเรื่องการบริหารราชการแทน มีการมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจช่วงลงไปได้ แต่ในร่างเขียนค่อนข้างเข้มงวดมากคือต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ถ้ากำหนดตามลักษณะนี้อาจจะไม่สอดคล้องกับในเรื่องของการกระจายอำนาจเพื่อให้เกิดการคล่องตัว เพราะขณะนี้การมอบอำนาจให้กับผู้ว่าราชการจังหวัด CEO ระเบียบการมอบอำนาจของสำนักนายกรัฐมนตรี 2546 ก็ได้มีการเขียนมอบอำนาจเอาไว้ว่าสามารถมอบอำนาจช่วงลงไปได้ ในขณะเดียวกันเมื่อมีการมอบต้องมีการมอบตรงต่อผู้ว่าก่อนเวลาทำการมอบอำนาจของอธิบดีลงไปจังหวัด จะมอบอำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดทำในทุกเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรี และในขณะเดียวกันจะมีตอนท้ายว่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจช่วงให้แก่หัวหน้าส่วนราชการในระดับจังหวัดได้ ซึ่งไม่ได้เข้มงวดมาก แต่ถ้าเขียนในลักษณะตรงนี้อาจจะทำให้เกิดปัญหาว่าการมอบอำนาจจะยากลำบากยิ่งขึ้นเพราะต้องรอมติตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นไปได้ไหมส่วนนี้จะเขียนให้หลวม คือให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถมอบอำนาจลงไปยังหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดก็ได้ ซึ่งคล้าย ๆ กับตามวรรค 1 เพราะถ้าเขียนอย่างนี้จะทำให้การมอบอำนาจลำบากและไม่คล่องตัวแน่ ๆ เช่น เรื่องการมอบอำนาจเรื่องพัสดุ เมื่อมอบอำนาจไปถึงผู้ว่า ผู้ว่าก็จะมอบต่อให้หน่วยงานในจังหวัดในงบประมาณของส่วนราชการนั้น ๆ อยู่แล้ว ถ้ากำหนดในเรื่องนี้จะมีกรอบอย่างไรก็เป็นเรื่องที่ค่อนข้างยุ่งยาก

ปัญหาต่อไปเมื่อปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่มีปัญหาคือ ปัจจุบันกรมป่าไม้ได้สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และขณะนี้กรมป่าไม้กำลังจะรวมกับกรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชให้เหลือกรมเดียว ขณะนี้อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของ ก.พ.ร.อยู่ ปัญหาคือถ้ากำหนดในร่างปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม 27 กระทรวงใหม่ แล้วกรมป่าไม้ดึงกลับมาอยู่ที่กระทรวงเกษตร สมมติว่าในขณะนั้นถ้ามีการรวมกันแล้ว จะเป็นชื่อกรมป่าไม้ตามที่วุฒิสภาต้องการเพราะว่าเป็นนามที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่สมัย ร.5 โดยยุบกรมอุทยานพันธุ์แห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชลงไป ปัญหาที่ตามมาคือถ้าเกิดจะมีการกำหนดใหม่แล้วมีการแยก 2 กระทรวงจะเกิดปัญหาอีก

ปัญหาต่อมาคือดูในเรื่องของกระทรวงที่จะมีถึง 27 กระทรวง ซึ่งค่อนข้างจะมีมาก ปัญหาที่ตามมาคือบางกระทรวงเช่นกระทรวงคมนาคมกับกระทรวงขนส่ง ถ้าดูในจำนวนหน่วยงานของกรมที่สังกัดแล้วมีไม่มากเลย เป็นไปได้หรือไม่ที่ 2 หน่วยงานนี้ควรที่จะอยู่ด้วยกันตามเดิม การทำงานหลาย ๆ เรื่องจะได้ประสานงานกันง่ายขึ้นและคล่องขึ้น

ปัญหาอีกประเด็นหนึ่งของกระทรวงเกษตร คือ ขณะนี้มีแนวโน้มที่จะตั้งกรมขึ้นมาอีก 2 กรม ซึ่งเป็นนโยบายของท่านปลัดและรัฐมนตรี คือ สำนักงานข้าว ทำเรื่องเข้า

คณะรัฐมนตรีแล้ว กำลังพิจารณาอยู่ในชั้นของรัฐมนตรีว่าการ และสำนักงานใหม่แห่งชาติถ้าตั้งขึ้นมาก็คงกระทบต่อในเรื่องของโครงสร้างตามนี้อีก

ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (นักวิจัย)

มี 2 ประเด็นที่มีการตั้งข้อสังเกต คือประเด็นเรื่องส่วนราชการป้องกันเอง ความจริงก็เคยมีคดีกองทัพบกฟ้องกรมไปรษณีย์ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรมไปรษณีย์ไปกระทำละเมิดในเรื่องขับรถ ศาลก็ตัดสินให้มีการชดเชยค่าเสียหาย นี่เป็นส่วนราชการระดับกรมป้องกันเอง ไม่ทราบเหมือนกันว่าทำไมคดีนี้ไปถึงศาลได้ เพราะว่าปกติจะมีคณะกรรมการที่คอยกลั่นกรองเรื่องอยู่แล้ว

ในทางกฎหมายถ้าให้กรมเป็นนิติบุคคล สิ่งที่มาคือจะทำให้เป็นคนที่ทรงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายทันที เพราะฉะนั้นถ้าถามว่าจะฟ้องคดีได้หรือไม่ ถ้าถือหลักว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลที่ทรงสิทธิและหน้าที่แล้ว คำตอบที่เกิดขึ้นตามกฎหมายคือสามารถฟ้องคดีได้ เพราะฉะนั้นเรื่องอำนาจฟ้องปกติก็จะไปพันกับเรื่องของความเป็นนิติบุคคล

ส่วนประเด็นเรื่องการมอบอำนาจ ก็จะเป็นประเด็นที่จะรับไปพิจารณา แต่มีข้อสังเกตว่าความจริงการมอบอำนาจตามมาตรา 30 วรรค 2 ที่เขียนไว้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรี กำหนด คือกรณีที่ผู้ว่าได้รับมอบอำนาจมาจากที่อื่นแล้วจะมอบต่อ จึงเขียนลอคเอาไว้ว่าให้มอบกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ถ้าหากอำนาจนั้นเป็นกรณีอื่น เป็นกรณีที่ไม่ได้มีการมอบมาจากที่อื่น เป็นอำนาจของตัวผู้ว่าเอง ก็สามารถมอบไปให้กับตำแหน่งอื่นได้ เช่นรองผู้ว่า หรือปลัดอำเภอ ซึ่งก็เป็นไปตามที่ผู้ว่าต้องการ เรื่องนี้ก็จะมีส่วน 2 ส่วน คือ ส่วนราชการมอบให้กับผู้ว่า ถ้าผู้ว่าจะมอบต่อไปตรงนี้เขียนให้มอบให้กับหัวหน้าส่วนราชการในเขตจังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งจะสอดคล้องกับมาตรา 53 วรรค 2 หน้า 65 แต่ว่าอาจจะมีความว่าอาจจะเกิดปัญหาได้ในการมอบอำนาจ ในส่วนนี้ก็จะรับไปพิจารณาในคณะผู้วิจัยอีกครั้งว่าถึงที่สุดแล้วการมอบอำนาจของผู้ว่าต่อไปยังส่วนราชการในจังหวัดนั้นหรือในตำแหน่งอื่นในจังหวัดควรที่จะมีการลอคเอาไว้หรือไม่แค่นั้นก็ขอรับไปพิจารณา

ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ (นักวิจัย)

ขอเพิ่มเติมอีก 3-4 ประเด็น ในเรื่องการฟ้องคดีของหน่วยราชการ ก่อนปี 2540 เข้าใจว่ามีคดีอยู่ประมาณ 100-200 คดีต่อปี แต่หลังปี 2540 หลังจากที่มีมติคณะรัฐมนตรี มีแนวทางการแก้ปัญหาแล้ว ก็ยังมีอยู่ แต่เป็นระดับหลายสิบคดีต่อปี เหตุผลง่าย ๆ ที่มักจะมีเรื่องฟ้องคดีทั้ง ๆ ที่มีมติคณะรัฐมนตรีแล้วคืออายุความจะขาดถ้าไม่ฟ้องก็จะมีปัญหาตามมา อธิบดีก็จะถูกตั้งคณะกรรมการสอบสวนอีก ก็เลยมีเรื่องทำนองนี้อยู่มาก แล้วเรื่องส่วนใหญ่ของส่วนราชการ กว่าจะไปถึงอธิบดี กว่าจะมาถึงขั้นที่รู้ว่าใครบ้างที่จะต้องรับผิดชอบเห็นควรจะให้ฟ้อง

หรือไม่ฟ้องก็เหลือเวลาอีกแค่ 3 วันก็จะหมดอายุความทุกที เพราะฉะนั้นกลไกหรือเกณฑ์ที่วางเอาไว้จึงใช้ไม่ค่อยได้เท่าไร ที่บอกว่าให้ปรึกษากันก่อนให้เสนอรัฐมนตรีให้ส่งให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาด สุดท้ายก็ต้องตัดสินใจฟ้องแล้วคณะรัฐมนตรีก็ยอมด้วยว่าถ้ามีกรณีทำนองนี้คือถ้าใกล้จะขาดอายุความแล้วถ้าจำเป็นต้องฟ้องไปก่อนก็ฟ้องได้ส่วนใหญ่เป็นอย่างนี้แต่จำนวนคดีน้อยลงเมื่อเทียบกับเมื่อก่อน

ส่วนกรณีของคุณ พรชัย พุดเรือง กรมป่าไม้ กรมอุทยาน คมนาคมขนส่ง หรือ การตั้งสำนักงานข้าว สำนักงานไหมต่าง ๆ ความจริงต้องฝากไว้กับผู้แทน ก.พ.ร. เป็นข้อสังเกตที่ ก.พ.ร. จะต้องตัดสินใจเชิงนโยบายว่าถ้ารวมแล้วถ้าตั้งหน่วยงานใหม่แล้วจะอย่างไร ถ้าจะเป็นข้อสังเกตก็คงตั้งข้อสังเกตในฐานะคนนอกในเรื่องนี้ว่าที่ผ่านมาในหน่วยงานกระทรวงเกษตรไม่ได้ตั้งตามผลิตภัณฑ์หรือลักษณะของผลผลิตที่เกิดขึ้นแต่ตั้งตามเรื่องนามมากกว่าต่อไปนี้จะตั้งตามลักษณะผลิตภัณฑ์จะมีสำนักงานข้าว สำนักงานไหม ต่อไปก็จะมีสำนักงานข้าวโพด ข้าวฟ่าง สำนักงานฝ้าย ฯลฯ ซึ่งก็ต้องไปทบทวนว่ากรมที่เกิดขึ้นก่อนแล้วซึ่งเป็นกรมที่เกิดตามลักษณะงานไม่ได้เกิดตามลักษณะผลิตภัณฑ์หรือผลผลิตทางการเกษตรจะคงไว้หรือไม่ เข้าใจว่าไม่ยากนักที่จะผ่านการพิจารณาจาก ก.พ.ร.

ในประเด็นเรื่องหน่วยขึ้นตรงที่ปลัดกระทรวงก็พาถ้าหากว่าจะไปเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมแล้วเหลือแต่กระทรวง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สภาวิจัย ราชบัณฑิตหรือสำนักงาน ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะอย่างไร เพราะเหล่านี้เป็นกรมที่ไม่สังกัดกระทรวงทั้งหมด คิดว่าถ้าเดินตามแนวข้อเสนอนี้ 4 คือ ในระยะแรกในช่วง 1-5 ปีแรกจะถือว่ากรมเหล่านี้เป็นกรมระดับกระทรวงและมีโครงสร้างการบริหารระดับกระทรวงอยู่แล้ว เพราะฉะนั้นกรมเหล่านี้ก็จะยังคงมีฐานะต่อไป เฉพาะกรมที่ไม่สังกัดกระทรวงก็อยู่ในฐานะเป็นเหมือนกระทรวง ๆ หนึ่ง เพราะสามารถทำทุกอย่างจบในตัวเองได้เหมือนกับกระทรวงอยู่แล้ว แล้วถ้าถึงระยะที่ 2 ขั้นตอนของการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม กรมที่เป็นกรมขึ้นตรงเหล่านี้หรือกรมที่ไม่สังกัดเหล่านี้ก็จะถูกยุบเลิกความเป็นนิติบุคคลตามไปด้วย แล้วก็ทำในนามของรัฐแทน

ประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจมากคือ จริง ๆ ข้าราชการไม่ค่อยสนใจว่าเป็นนิติบุคคลหรือไม่แล้วจะเป็นประโยชน์หรือเสียประโยชน์อย่างไร จะสนใจในเชิงระบบว่ากลไกการบริหารดีหรือไม่ได้รับมอบอำนาจมาแล้วทำได้คล่องตัวหรือไม่ ถ้าพูดในแง่ของปัจเจกจะเป็นจริง แต่ถ้ามองในภาพรวมจะพบว่ามีปัญหาอยู่มาก เนื่องจากความเป็นนิติบุคคล ตัวข้าราชการแต่ละคนอาจจะไม่รู้สึกรู้สึกระไรเพราะสิ่งนี้มาจากการเป็นนิติบุคคลของกรม สิ่งที่เป็นปัญหาเกิดจากการเป็นนิติบุคคลของกรม คือ วัฒนธรรมของการเป็นกรม วัฒนธรรมของการบริหารแบบอาณาจักร วันนี้เรารู้สึกตลอดว่ากรมใหญ่ที่สุด กรมเป็นต้นสังกัดของเรา เป็นเจ้าของเงิน เป็นเจ้าของที่เป็นเจ้าของอาคาร เป็นเจ้าของรถ เป็นเจ้าของบุคลากร ทั้งหมดอยู่ที่กรมหมด แล้วถ้าใครมาขอถึงแม้ว่าเราจะไม่ให้เราก็คงต้องหาเรื่องบอกว่าเราจะต้องใช้ทำอะไรสักอย่าง เพราะถือว่าเป็นของ

ๆ เราถ้าเมื่อไหร่ที่ไปเป็นของๆ คนอื่นแล้วเราก็ไม่มีอำนาจเหนือมัน สิ่งนี้เป็นวัฒนธรรมที่เกิดขึ้นในระบบราชการ ซึ่งมาจากความเป็นนิติบุคคลของระบบราชการที่สร้างวัฒนธรรมบริหารฐานกรม ที่กำหนดให้กรมเป็นเจ้าของ กรมมีอำนาจ กรมพึงเอง กรมดูแลเอง กรมทำสัญญาเองตลอด สิ่งนี้ได้มาจากความเป็นนิติบุคคล แต่พอได้แล้วก็ไปสร้างวัฒนธรรมบริหารฐานกรมขึ้นมาภายหลัง ซึ่งก็เป็นวัฒนธรรมเอกเทศ การบริหารฐานกรม หลายเรื่องอิงกับความเป็นนิติบุคคลอีกหลายเรื่องไม่ได้อิงไปอยู่กับกฎหมายระเบียบบริหารบุคคล กฎหมายที่ราชพัสดุ กฎหมายงบประมาณ ซึ่งสร้างขึ้นมากในภายหลังโดยไม่ได้สนใจ แต่ถามว่ากฎหมายเหล่านี้มีที่มาจากอะไร จากความเป็นนิติบุคคลของกรมก่อนตอนหลังจึงยึดอยู่กับตรรกะนี้ คือวัฒนธรรมการบริหารฐานกรม ซึ่งขาดลอยไปจากความเป็นนิติบุคคล ก็มีความคิดกันว่าถ้าเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรมการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมการบริหารฐานกรมก็น่าจะทำได้ง่ายขึ้นและน่าจะอธิบายอะไรต่อมิอะไรได้ง่ายขึ้น เพราะทุกวันนี้ถ้าเลิกวัฒนธรรมการบริหารฐานกรม คำถามหลักคำถามหนึ่งที่จะเกิดขึ้นเลยก็คือกรมเป็นนิติบุคคลจะมาเลิกการบริหารฐานกรมได้อย่างไรก็ต้องเลิกนิติบุคคลของกรมเสียก่อนจึงจะขยับไปบริหารฐานกระทรวงได้ แล้วก็ไปบริหารฐานรัฐคือฐานข้างบนสุดได้ ซึ่งมีความเชื่อมโยงในเรื่องนี้อยู่พอสมควร

อีกประเด็นหนึ่งก็คือการเลิกนิติบุคคลของจังหวัดจะไปกระทบกับ CEO หรือไม่ว่างไร ซึ่งตั้งเป็นข้อสังเกตเอาไว้ ทุกวันนี้การบริหารแบบ CEO ของผู้ว่าไม่ได้สนใจเรื่องความเป็นนิติบุคคลของผู้ว่าเลยแม้แต่หน่อยเพราะจริง ๆ แล้วความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดไม่ได้เป็นฐานให้มีระบบ CEO เลย ที่ผู้ว่าเป็น CEO ทุกวันนี้เป็นมติ คณะรัฐมนตรี เป็นระเบียบ เป็นคำสั่ง โดยไม่ได้อิงกับความเป็นนิติบุคคล เพราะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดไม่ได้ช่วยอะไรทั้งสิ้น จังหวัดเป็นนิติบุคคลเฉยๆ เป็นนิติบุคคลลอยๆ เงินก็ไม่มี ตั้งงบประมาณก็ไม่ได้ ระบบบริหารฐานจังหวัดเดิมก็ไม่เคยมี ระบบผู้ว่า CEO ไปสร้างการบริหารฐานจังหวัดขึ้นมาเท่านั้นเอง แต่ก็ไม่ได้อาศัยฐานการเป็นนิติบุคคล ไปอาศัยมติคณะรัฐมนตรี อาศัยระเบียบที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ อาศัยหลักเกณฑ์การมอบอำนาจที่คณะรัฐมนตรีบังคับให้มอบให้ผู้ว่าซึ่งก็ไม่เกี่ยวกับนิติบุคคลอีก เพราะฉะนั้นความเป็นนิติบุคคลของผู้ว่าราชการของจังหวัดในปัจจุบันจึงเป็นแค่เรื่องเกี่ยวกับการบริหารแบบ CEO ของผู้ว่าราชการจังหวัด เพราะฉะนั้นถ้าถามว่าเมื่อเลิกนิติบุคคลแล้วจะกระทบไหม ก็ไม่เกี่ยวกันตั้งแต่แรกก็เลยไม่กระทบ แต่ตรงกันข้ามคือถ้าเลิกไปแล้วไปแก้กฎหมายวิธีการงบประมาณฉบับหนึ่งกำหนดให้จังหวัดเป็นหน่วยรับงบประมาณได้ ซึ่งก็หมายความว่าจังหวัดจะตั้งงบประมาณได้ แม้ว่าจะเสียความเป็นนิติบุคคลไปแล้ว ถ้ามองในเชิงนโยบายรัฐบาล คิดว่าจะมีความสอดคล้องและสนับสนุนแนวทางการบริหารฐานจังหวัดมากขึ้น คือ ความเป็น CEO ของผู้ว่าราชการจังหวัดมากขึ้น โดยไม่ไปยึดติดกับความเป็นนิติบุคคล คือแยกความเป็นนิติบุคคลกับระบบการบริหารฐานจังหวัดออกจากกันให้เกิดความชัดเจนในเรื่องนี้

ประเด็นสุดท้ายที่เป็นข้อสังเกตของคุณภิรมย์ สิมะเสถียร คือ เมื่อเลิกนิติบุคคลไปแล้วทรัพย์สินของกรมใดจะเป็นเจ้าของใครรับผิดชอบดูแลอยู่ คิดว่าครั้งนี้ข้อเสนอจะต่างคือครั้งนี้ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไม่ได้จะต้องขอบเขตของความเป็นกรมที่มีอยู่เดิมแต่จะไปจะต้องสิ่งที่มองไม่เห็น คือ ความเป็นนิติบุคคลของกรม ไม่ได้เปลี่ยนฐานอำนาจ ไม่ได้เปลี่ยนภารกิจ ไม่ได้โอนกองโน้นสำนักนี้ไปอยู่กรมนั้น แต่จะเฉพาะสิ่งที่มองไม่เห็นคือความเป็นนิติบุคคลของกรม ขอบเขตความรับผิดชอบอำนาจหน้าที่ของกรมยังมีอยู่เหมือนเดิม ทรัพย์สินที่เคยเป็นของกรมเดิมถ้าไม่เคยมีบัญชีก็จะมีบัญชีต่อไปไม่มีอะไรเกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ถ้ามีบัญชีแล้วก็ดูแลต่อไป คือ อธิบดีกรม และราชการในกรมซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นๆ ก็ดูแลเรื่องนั้นๆ ต่อไปเพียงแต่ว่าสิ่งที่หายไปคือสิ่งที่มองไม่เห็นคือสภาพความเป็นนิติบุคคลเท่านั้นเอง ในข้อเสนอนี้ถ้าจะมีการเปลี่ยนก็จะเป็นการโยกกรมบางกรมไปอยู่กับบางกระทรวงเท่านั้น

รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (นักวิจัย)

เรื่องความเป็นนิติบุคคลของไทยเป็นอุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ที่เกิดขึ้นมาและวิวัฒนาการต่อเนื่องกันมาเองโดยที่ประเทศสมัยใหม่จำนวนมากไม่ทำอย่างนี้ ปัญหาของเราคือเราจะคงสภาพที่เป็นมรดกของเราไว้แล้วไม่เหมือนกับการเมืองการบริหารของประเทศที่เจริญแล้วนั้นจะคงสภาพอย่างนี้ได้อย่างไร เพราะรัฐจำนวนมากเป็นนิติบุคคลทั้งนั้น หน่วยงานราชการไม่มีที่ไหนไม่เป็นนิติบุคคล เป็นอุบัติเหตุเป็นพัฒนาการของเราเอง ซึ่งดำรงอยู่มา ต้องเป็นคำถามว่าจะอยู่ต่อไปหรือจะอย่างไรต่อไป

นายภิรมย์ สิมะเสถียร (รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ยังข้องใจในประเด็นที่ว่า การสลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด เรื่องจังหวัดจะบริหารงานอย่างไรเป็นเรื่องที่ไม่เกี่ยวกับการเป็นนิติบุคคลหรือไม่ แต่ถ้าจะให้กระทรวงเป็นนิติบุคคลก็จะมีสายการทำงานของเขา คือมองในเรื่องสายการทำงาน สมมติว่าสายการทำงาน of กระทรวงเกษตร กระทรวงเกษตรก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบของเขา กรมในกระทรวงเกษตรก็จะมีหน้าที่รับผิดชอบของเขา แล้วตัวจังหวัดเวลาทำงานก็จะทำงานตามสาย ที่จะแก้อย่างที่อาจารย์ว่าวิธีที่ 1 ก็คือ เรื่องงบประมาณ คือให้จังหวัดตั้งงบได้นั้นเห็นด้วย เพราะถ้าไม่เป็นแบบนี้จะเป็นปัญหาว่าเวลาทำอะไรก็ต้องไปเอาตัวฐานของกระทรวงมาเป็นหลักตั้งทุกที แล้วกระทรวงจะทำการจัดสรรไปให้จังหวัด ถ้าจะให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล งานปฏิบัติให้จังหวัดลงไปทำ งบประมาณตั้งที่จังหวัดได้ กระทรวงให้ทำหน้าที่งานวิชาการ งานกำกับมาตรฐาน อย่างนี้จะช่วยลดปัญหาข้อขัดแย้งเพราะคนปฏิบัติกับคนกำหนดนโยบายต่างกัน กระทรวง กรมต่างๆ จะเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายเป็นผู้กำหนดมาตรฐานและเป็นผู้ปฏิบัติด้วย ถ้าเป็นแนวปฏิรูป ปฏิรูปก็คือต้องการจะกำหนดว่ากระทรวงหรือกรมทำหน้าที่นโยบาย ทำ

หน้าที่กำกับ ทำหน้าที่ทางด้านมาตรฐาน ด้านวิชาการ ส่วนงานปฏิบัติก็ลงไปที่ท้องถิ่นหรือไปให้เอกชนทำ

นางสุราตี เศรษฐธิ์ (ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย กระทรวงศึกษาธิการ)

ตามร่าง พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม นี้ยังถือหลักการปัจจุบัน ในส่วนของกระทรวงศึกษาธิการก็จะมีการจัดระเบียบราชการของกระทรวงเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น กฎหมายของกระทรวงคือ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ ก็จะมีองค์กรหลักเป็นนิติบุคคล การทำงานจะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีในขณะนั้นก็มีสถานศึกษาของรัฐ การศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นนิติบุคคลอยากจะขอทราบว่าในมุมมองของคณะผู้วิจัยจะยังคงให้กระทรวงศึกษาธิการเป็นอยู่เหมือนเดิมหรือไม่ หรือว่าจะลดสภาพการเป็นส่วนราชการในกระทรวงศึกษาธิการลง

ศ.ดร.สุพล นิตไกรพจน์ (นักวิจัย)

จริงๆ ไม่ได้มีเฉพาะกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงกลาโหมอีกกระทรวงหนึ่ง ที่ไม่ได้ยุ่งกับกระทรวงศึกษาเนื่องจากเห็นว่ากระทรวงศึกษาเป็นกระทรวงที่พึ่งปรับโครงสร้างใหม่ โครงสร้างการบริหารแบบกระทรวงศึกษาเป็นโครงสร้างทบวงใหญ่ 5 ทบวงที่อยู่ในกระทรวง กระทรวงแทบจะไม่มีอะไรเลยนอกจากสำนักงานปลัดกระทรวง ซึ่งมีฐานะเป็นทบวงๆ หนึ่ง เพียงแต่ไม่ได้เรียกว่าเป็นกระทรวงหรือทบวงเท่านั้นเอง ถ้าจะต้องปรับกระทรวงศึกษา คณะผู้วิจัยก็คิดว่าง่ายที่สุดก็คือเลิกตัวกระทรวงศึกษาไปเสีย แล้วเอา 5 สำนักงานเป็นกระทรวง คือเลิกสำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาไปก็จะกลายเป็นกระทรวงการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงอุดมศึกษา กระทรวงอาชีวศึกษา และกระทรวงนโยบายการศึกษา แต่คิดว่าอาจจะทำให้เกิดความสับสนตามมาเกี่ยวกับเรื่องนี้ เลยเว้นเอาไว้ตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการเดิม แต่ประเด็นหนึ่งซึ่งคณะผู้วิจัยได้นำเสนอเอาไว้แล้วคือประเด็นความเป็นนิติบุคคลของโรงเรียน ซึ่งเป็นปัญหาซ้ำซ้อนขึ้นมาอีกในระหว่างที่กำลังถกเถียงในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เมื่อปีที่แล้วโรงเรียนประมาณ 3 หมื่นโรงเรียนในกระทรวงศึกษากลายเป็นนิติบุคคล ขึ้นมาด้วย นอกจากมีจังหวัดเป็นนิติบุคคลแล้วก็เป็นเรื่องที่คณะผู้วิจัยได้แสดงเอาไว้ ซึ่งเห็นว่าการเป็นนิติบุคคลของโรงเรียนเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง แต่ว่าพึ่งทำในปีที่แล้ว ทำพร้อมๆ กับ 5 แห่งใหญ่ในกระทรวงศึกษาจึงไม่ได้ไปแตะต้อง จึงทิ้งไว้เหมือนกับของกระทรวงกลาโหมด้วย ข้อเสนอในเรื่องการปรับระบบนิติบุคคลไม่เป็นข้อเสนอที่จำกัดอยู่เฉพาะในกรอบของส่วนราชการเท่านั้น ไม่ไปกระทบกับท้องถิ่น ไม่ไปกระทบกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจ ขององค์กรมหาชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรกระจายอำนาจ จึงจำเป็นต้องมีความเป็นนิติบุคคลอยู่ ก็จะทิ้งเอาไว้อย่างนั้นไม่ไปกระทบกระเทือนองค์กรเหล่านี้เลย

รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ (หัวหน้าโครงการวิจัย)

มีประเด็นเพิ่มเติม 2 ประเด็น คือประเด็นแรกในงานที่ทำไม่ได้ทำในเรื่ององค์การมหาชน กับเรื่องรัฐวิสาหกิจ เพราะงานที่ทำไม่ได้ทำในเรื่องปฏิรูปราชการทั้งระบบ แต่ทำในเรื่องของการฟื้นฟูสภาพการเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ประเด็นที่สองซึ่งนักวิจัยไม่ได้เขียนในรายงาน คือ เมื่อพูดถึงการลดสภาพการเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะพูดถึงเรื่องโครงสร้าง ไม่ได้พูดถึงเรื่องคน ถ้าถามว่าดีต่อระบบราชการหรือไม่ เชื่อว่าดีกว่าเดิม เพราะจะทำให้ระบบราชการคล่องตัวมากขึ้น แต่ถามว่าดีกับข้าราชการหรือไม่ ในรายงานวิจัยไม่ได้เขียน ข้าราชการจะต้องถูกสับเปลี่ยนค่อนข้างเยอะ ตรงนี้ไม่ได้เขียนไว้ในรายงานการวิจัยกลัวว่าจะเกิดการแตกตื่น แต่เรียนว่าข้อดีของการปรับเปลี่ยนจะดีกับโครงสร้างกับระบบโดยรวม แต่ถ้าถามว่าดีกับคนในระบบราชการหรือไม่ คนในระบบราชการซึ่งเคยชินกับการทำงานที่เดิม อาจจะไม่ชินมากกับการถูกย้ายไปที่โน่นที่นี้ ในต่างประเทศในปีหนึ่งจะเปลี่ยนกระทรวง 2-3 ครั้งไม่เหมือนของไทย ในฝรั่งเศสเปลี่ยนมา 2 ครั้งแล้วในปี 2547 ของไทยไม่ค่อยเปลี่ยนเท่าไร

นายภิรมย์ สิมะเสถียร (รองปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา)

ถ้าพูดถึงเรื่องความไม่เป็นนิติบุคคลไม่ได้พูดถึงเรื่องกระทรวงกลาโหมคิดว่าอาจารย์อาจจะเอา case ของกระทรวงกลาโหมมาเป็น case ของเรื่องนี้ได้ เพราะของกระทรวงกลาโหมมีนิติบุคคลอยู่ 5 เท่านั้นเอง คือ สำนักงานปลัดกระทรวง เหล่าทัพต่างๆ 4 เหล่าทัพ คือ ทักษก ทักษเรือ ทักษอากาศ และทัพบัญชาการสูงสุด แล้วกรมต่างๆ ในนั้นไม่ได้เป็นเลยถ้าเอารูปแบบมาอาจจะมีการมอบอำนาจ มีการดำเนินการอย่างไร อาจจะเป็นตัวที่ช่วยได้เยอะ

นางกุลยา เรือนทองดี (สำนักงานปลัดกระทรวงวัฒนธรรม)

มีคำถาม 2 ประเด็น คือประเด็นแรกนิติบุคคลจะไปอยู่ cluster ณ วันนี้ไม่ไปอยู่ตรงนั้นแล้วใช้หรือไม่ และอีกประเด็นหนึ่งคือ เรื่องของกระทรวงวัฒนธรรม ณ วันนี้ก็ลำบากถ้าไปนั่งไล่ในมาตราที่เขียนไว้ ที่อื่นจะมีว่าทำหน้าที่อะไร แต่ของกระทรวงวัฒนธรรมเขียนไว้ว่ามีอำนาจหน้าที่ศิลป ศาสนา และวัฒนธรรม วันนี้เองก็พยายามหาหรือกันว่าจะทำหน้าที่อะไร ถ้าเข้าไปในกระทรวง กระทรวงก็พยายามจัดการกิจกันใหม่ ก็ยังลำบาก ณ วันนี้แม้ว่าจะมีศูนย์มนุษยวิทยาที่เป็นองค์การมหาชน โดยไม่มีอำนาจเชื่อมโยงกัน แต่จะทำงานเหมือนกัน คิดว่าต้องชัดเจนทั้ง 2 กระทรวง ต้องคุยกันว่าจะทำอะไร จะต่อกันอย่างไร จะเอามาเบะกันหรือจะเอามาประสานกัน

นายจิระศักดิ์ มัญยานนท์ (หัวหน้ากลุ่มพัฒนาระบบราชการ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข)

มีข้อสังเกตบางส่วนของ การแบ่งส่วนราชการ ถ้าในส่วนของการกระทรวงสาธารณสุขจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งคือส่วนของการควบคุมป้องกัน ส่งเสริม อีกส่วนคือด้านการรักษา อยากฝากว่าในส่วนนี้ถ้าจะมี function เป็นแบบแผนออกมา การส่งเสริมหรือการรักษาไม่ได้หมายถึงเรื่องของสุขภาพกาย จะรวมไปถึงสุขภาพจิตด้วย เพราะฉะนั้นในขณะนี้ถ้าดูใน 2 กระทรวงนี้ กระทรวงการแพทย์ กระทรวงส่งเสริมป้องกัน มีกรมสุขภาพจิตอยู่กรมหนึ่ง ซึ่งปัจจุบันมีทั้งด้านการบำบัดรักษาและส่งเสริมป้องกัน สุขภาพของประชาชนก็มีทั้งส่วนร่างกายและจิตใจ

ดร.อนงค์ ชานะมูล (ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร กรมส่งเสริมคุณภาพ สิ่งแวดล้อมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

ในรายงานการวิจัยอยากให้วิเคราะห์ถึงผลกระทบและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นจากการปรับโครงสร้างในครั้งนี้ เนื่องจากว่าแต่ละแนวทางที่นำเสนอในรายงานยังไม่เห็นภาพว่าถ้าเป็นแบบนี้แล้วจะมีผลกระทบอย่างไร หรือจะมีเกิดจุดเสี่ยงอะไรเกิดขึ้น สิ่งที่กังวลคือถ้ามีการสลายนิติบุคคลระดับกระทรวงแล้วให้รัฐเป็นนิติบุคคลเพียงผู้เดียวนั้นถ้าเดิมกระทรวงเคยดูแลทรัพย์สินสมบัติสาธารณะของประเทศ เช่น ดูป่าทั่วประเทศ ต่อไปกระทรวงไม่มีหน้าที่ดูแลกระทรวงแล้ว รัฐเป็นผู้ดูแล ผลกระทบหรือจุดเสี่ยงที่เกิดขึ้นในอนาคตจะเป็นอย่างไร ถ้ารัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่สามารถเชื่อใจได้ก็ดี แต่ถ้าเป็นอีกรัฐบาลหนึ่งอะไรจะเกิดขึ้นกับทรัพย์สินสมบัติตรงนี้ ขอฝากให้วิเคราะห์ถึงผลกระทบในส่วนนี้ด้วย

อีกประเด็นคือเรื่องของกฎหมาย ในที่นี้พูดถึงเพียง 2-3 ฉบับ แต่คิดว่ามีกฎหมายอีกจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม ที่กำลังดูแลอยู่ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายที่ดูแลป่าไม้ กฎหมายที่ดูแลต่างๆ เพราะส่วนนี้ถ้าหากสลายนิติบุคคลกรม นิติบุคคลกระทรวง แล้วกฎหมายส่วนนี้ต้องสลายด้วยหรือไม่ ใครจะเป็นผู้ดูแลเอากฎหมายเหล่านี้ไปปฏิบัติ รัฐเท่านั้นหรืออย่างไร

ศ.ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ (นักวิจัย)

จริง ๆ แล้วข้อเสนอ 27 กระทรวงเป็นเพียงตุ๊กตา เพราะว่าคณะผู้วิจัยต้องทำให้เห็นว่าถ้าบริหารฐานกระทรวงแล้วกระทรวงที่ตั้งขึ้นมาใหม่จะต้องไม่มีภารกิจกว้างขวางจนกระทั่งบริหารไม่ได้ จะต้องเล็กลงกว่ากระทรวงแบบเดิมเป็นกระทรวงใหญ่แบบดูแลคน 3-4 แสนคนในกระทรวงเดียวคงลำบากในการบริหารกระทรวง นี่ก็จุดที่เป็นที่มาของเรื่อง แต่เมื่อ

คิดแบบนี้ก็ต้องมีการทดลองทำให้ดู นี่เป็นเพียงการทดลองทำให้ดูเท่านั้น ตึกตาคือนี่ความจริงว่าจะไปเป็นไปตามนี้หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับว่า ก.พ.ร.เป็นคนตัดสินใจ แนนอนว่าถ้าออกไปก็จะเป็นข่าว คนไม่ได้สนใจมากนักว่าจะยุบเลิกนิติบุคคลของรัฐหรือกระทรวง ทบวง กรม อะไร แต่ก็จำเป็นที่จะต้องมีการมี 27 กระทรวงนักวิชาการเสนอ ความจริงก็เสนอแต่ก็เสนอเป็นตึกตาเท่านั้น และยังไม่ได้ดูรายละเอียด ต้องให้ ก.พ.ร. ไปดูต่อ นี่เป็นการเสนอให้เห็นภาพว่าถ้าจะจัดตั้งจัดแบบนี้ และอยู่ภายใต้กรอบไม่เกิน 35 เพราะเรามีรัฐมนตรีได้ไม่เกิน 35 คนตามรัฐธรรมนูญ การทำตึกตาก็มีกรอบไม่ใช่ว่าอยากจะเป็นอย่างไรก็ไป โดยจะดูตาม cluster ที่มีอยู่ ถ้าถามว่าถ้าดูตาม cluster แล้วทำไมกระทรวงวัฒนธรรม กับท่องเที่ยว กีฬา ทำไมไม่เป็น 3 กระทรวง ดูแล้วจะเห็นว่าส่วนนี้ตอบของกระทรวงสาธารณสุขได้ กระทรวงสาธารณสุขแบ่งกรมอย่างนี้จริงๆ ตอบของกระทรวงการคลังได้ เพราะกระทรวงการคลังก็แบ่งแบบนี้จริงๆ อาจจะมีกลุ่มที่ 3 เพิ่มขึ้นเมื่อเห็นว่าภารกิจไม่มากพอก็ไม่เอามารวม แล้วถ้าถามว่าทำไมไม่ใช่หลักเกณฑ์เดียวกันกับกระทรวงวัฒนธรรม ท่องเที่ยวและกีฬา หรือกระทรวงวิทยาศาสตร์ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งหายไปเลย เรียกว่ามีการเอา cluster เป็นตัวตั้งแต่วกอีกหนึ่งคือนโยบายของ ก.พ.ร. ซึ่งปรากฏโดยผ่านการแถลงของรองนายกรัฐมนตรีที่ทำหน้าที่เป็นประธาน ก.พ.ร. ซึ่งแถลงต่อสาธารณะหลายครั้งว่ามีแนวโน้มที่จะยุบรวมกระทรวง สองกลุ่มนี้คือกระทรวงวัฒนธรรมเข้ามารวมกับกระทรวงท่องเที่ยวและกีฬา กับการยุบเลิกกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามารวมกับกระทรวงวิทยาศาสตร์ซึ่งมีการงานน้อยมาก ซึ่งเป็นโจทย์ 2 โจทย์ที่ปรากฏต่อสาธารณะจาก ก.พ.ร. เอง นักวิจัยก็เอาตรงนี้มาปรับตึกตา คือแทนที่จะเป็น 30 กว่ากระทรวง คือ วัฒนธรรม ท่องเที่ยว และกีฬา เป็น 3 กระทรวงตาม cluster ก็จับมารวมกันตามนโยบายของ ก.พ.ร. เพราะตรงนี้จะป็นงานที่เสนอ ก.พ.ร. สุดท้าย ก.พ.ร.ก็ต้องตัดสินใจเอง

ส่วนประเด็นที่เสนอว่าควรจะต้องทำผลกระทบและความเสี่ยงในการปรับโครงสร้าง เรื่องนี้อยู่ในกรอบที่คณะผู้วิจัยจะต้องรับความเห็นนี้ไปปรับปรุง เพราะว่าอยู่ในส่วนหนึ่งของรายงานการวิจัยที่จะต้องนำเสนอด้วย แต่คงไม่ชัดถึงขนาดที่ว่าเป็นผลกระทบและความเสี่ยง แต่จะพูดเป็นภาษาง่ายๆ ในเรื่องของข้อดีและข้อเสียที่จะเกิดขึ้น ตลอดจนการเตรียมตัวเท่านั้นเอง

ประเด็นที่จะเป็นประเด็นสำคัญและยังไม่ได้นำเสนอตั้งแต่ตอนต้น คือ ประเด็นที่ว่าเมื่อเลิกกระทรวง ทบวง กรม แล้ว ใครจะเป็นคนดูแลภารกิจตามกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ ใครจะเป็นคนทำงาน ไปเลิกกฎหมายป่าไม้ กฎหมายอุทยานด้วยหรือไม่ ถ้ากรมถูกยุบเลิก ทั้งนี้จะต้องแยก 2 เรื่องที่ไม่เหมือนกัน แต่คล้ายๆ กันออกจากกันให้ชัดเจนระหว่างการเลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม กับการเลิกกรม ข้อเสนอของคณะผู้วิจัยไม่ได้เลิกกรม แต่เลิกความเป็นนิติบุคคลของกรม เพราะฉะนั้นกรมยังมีอยู่ และอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในปัจจุบันเขียนอำนาจหน้าที่ไว้ที่อธิบดีของกรมทั้งนั้น เพราะฉะนั้นอธิบดีของกรมก็ทำต่อไป เพียงแต่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลเท่านั้นเอง เว้นแต่กฎหมายไหนที่โดยสภาพเขียนโครงสร้างที่ขัดกับ

หลักของการบริหารหรือจำเป็นอย่างที่จะต้องปรับก็ต้องปรับต่อไป คำถามที่บอกว่าเดิมกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติบริหารจัดการรักษาอุทยานอยู่ เมื่อความเป็นนิติบุคคลของกรมอุทยาน กรมป่าไม้ กรมต่างๆ หายไป แล้วใครจะดูแล โครงสร้างเหล่านี้จะยังมีอยู่ทั้งหมด เพียงแต่สิ่งที่หายไปคือสิ่งที่มองไม่เห็นคือสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมเท่านั้นเอง แต่โครงสร้างของกรมยังอยู่เหมือนเดิม ตรงนี้เป็นแนวทางที่คณะผู้วิจัยเชื่อว่าจะมีปัญหาน้อยกว่าเมื่อ 2 ปีที่แล้วที่ลงไปชอยในระดับกรมมากขึ้น เพราะครั้งนี้จะไม่ได้แตะต้องกรมเลย นอกจากการหยิบบางกรมไปอยู่กับบางกระทรวง ซึ่งก็ไปทั้งหมดตามข้อเสนอใหม่

ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข (ไม่ปรากฏนาม)

เห็นด้วยในส่วนที่ทางคณะผู้วิจัยคิด แต่อยากให้คณะผู้วิจัยได้ชี้ช่องทางของความสำคัญต่อ ก.พ.ร. ด้วย ขณะนี้มีการปฏิรูประบบราชการในหลายๆ เรื่อง แต่ในบางเรื่องก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ปัญหาอุปสรรคเยอะ สิ่งที่ทำในขณะนี้คือการเปลี่ยนแปลงกับบุคคล เรามีวัฒนธรรมองค์กร หรือสิ่งที่เราเคยชินอยู่กับระบบราชการมาเป็น 100 ปีที่ฝังรากทำอย่างไรจึงจะเปลี่ยนกระบวนทัศน์วัฒนธรรมที่ตั้งเป็นยุทธศาสตร์อันหนึ่ง อยากจะเห็นความสำเร็จ การเปลี่ยนแปลงถ้าพูดกันอยู่ในวงอย่างนี้แล้วไม่หาส่วนที่จะสร้างความสำเร็จออกมาให้เห็นเป็นตัวตนออกมา ก็อยากให้คณะผู้วิจัยทำตรงนี้แล้วก็ควรมีข้อเสนอแนะในส่วนของ ก.พ.ร.ในการที่จะไปดูว่าหนทางของความสำเร็จเป็นขบวนหรือเป็นขั้นตอน โดยเฉพาะในส่วนที่จะไปปูพื้นให้กับคนที่หรือข้าราชการที่อยู่ในสภาพนี้มานาน

รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (นักวิจัย)

มีข้อสังเกตว่าการเปลี่ยนแปลงในการปฏิรูปภาครัฐหรือราชการส่วนหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับงานรัฐศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ ซึ่งการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ต้องการความเร็ว เปลี่ยนแนวคิดการบริหารงานจากประชาชนเป็นลูกค้า ต้องมีการประเมินผล ต้องดูเรื่องของการสัมฤทธิ์ผลเป็นที่ตั้ง ต้องมีการบริหารงานที่มีความประหยัด ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไป แต่สิ่งที่ต้องการคิดคือระบบบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ในส่วนของการสร้างที่เป็นแนวคิดทางกฎหมาย ถามว่าจะมีส่วนกระทบต่อคนหรือไม่ แน่นอนก็ต้องกระทบต่อกัน แต่ในส่วนที่เป็นเรื่องของบุคคลก็จะต้องมีการใช้ในเรื่องของการพัฒนาทรัพยากรในเรื่องของการบริหารงานในเรื่องของกระบวนการบริหารงาน ซึ่งงานนั้นจะเป็นงานที่จะโยงกับรัฐศาสตร์กับบริหารรัฐกิจหรือรัฐประศาสนศาสตร์เป็นส่วนใหญ่ แต่งานวิจัยนี้จะเป็นงานที่เข้ามาแก้ปัญหาโรคตกค้างของประเทศไทยที่มีลักษณะพิเศษแปลกประหลาดไม่เหมือนกับประเทศอื่นๆ ในโลกก็คือการที่รัฐไม่เป็นนิติบุคคล รัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคล แต่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคล แล้วจังหวัดก็เป็นนิติบุคคลอีก ซึ่งซ้อนกันเป็นหลายชั้น แล้วปัจจุบันนี้ก็พยายามจะทำให้เกิดองค์กรปกครองท้องถิ่นที่เป็นนิติบุคคล กระทรวงศึกษาอยากให้โรงเรียนเป็นนิติบุคคล ก็เกิดการเป็นนิติบุคคลที่ท่วมท้นทั้งระบบ และความเป็นนิติ

บุคคลก็จะเป็นที่มาของความไม่เป็นเจ้าของของอำนาจ ทรัพย์สิน และคนต่างๆ ตามมา เพราะฉะนั้นโครงสร้างเก่าแก่ตรงนี้ ถ้าอาจจะคงอยู่ต่อไปได้อย่างไรในขณะที่การบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ก็กำลังเร่งดำเนินการอยู่ ก็เป็นภาพที่ซ้อนกันอยู่อย่างนี้ เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐในส่วนหนึ่งถามว่ากระทบต่อบุคคลหรือไม่แน่นอน แต่คิดว่าตัวที่กระทบจริงๆ ต่อบุคคลคือการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ กระบวนทัศน์ใหม่ การประเมินผลแบบใหม่ ซึ่งในเรื่องการประเมินผลแบบใหม่ต่อไปจะกระทบโดยตรงจริงๆ ต่อการทำงาน

นางสาวปราณี รินทรวิฑูรย์ (รองอธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน กระทรวงพลังงาน)

เห็นด้วยที่ว่ารายงานวิจัยควรมีข้อดีข้อเสียและผลกระทบไม่ทราบ TOR เขียนไว้ว่าผู้วิจัยต้องทำหรือไม่เพราะว่าในการปรับโครงสร้างเมื่อปี 2545 ซึ่งน้อยกว่าที่จะลดสภาพความเป็นนิติบุคคลยังเกิดปัญหามากมาย และเชื่อว่า ณ วันนี้ปัญหายังไม่จบในหลายๆ กรมและกระทรวง ในครั้งนี้ถือว่าใหญ่หลวงมากในการที่จะลดสภาพความเป็นนิติบุคคล แม้ว่าอาจจะไม่สำคัญ แต่ความเคยชินที่เคยทำงานในสภาพที่เป็นนิติบุคคลมาตลอด เมื่อปรับเปลี่ยนแบบนี้ปัญหาที่เกิดขึ้นต้องมีตามมาแน่นอน และถ้าหากที่ปรึกษาสามารถวิเคราะห์ข้อดี ข้อเสียและผลกระทบไว้ในรายงานประกอบการพิจารณาของ ก.พ.ร.ในการที่จะนำไปใช้งานต่อไปก็จะเป็นประโยชน์อย่างมาก

ในส่วนของเอกสารในเรื่องของ ร่าง พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในมาตรา 22 วรรคสุดท้ายบอกว่าอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตาม (1) (2) และ 3 ให้เป็นไปตามกฎกระทรวง เข้าใจว่าคงเป็นกฎกระทรวงออกมาบอกให้กรม อธิบดีหน้าที่เป็นอย่างไร เมื่อดูในมาตรา 26 แม้ว่าจะมีกฎกระทรวงตามหลังมาก็ตามแต่ถ้าโดยนัย คือวันนี้ความเป็นกรมหายไป กระทรวงจะเป็นนิติบุคคล แต่ใน(3) ยังพูดถึงปลัดกระทรวงในฐานะผู้บังคับบัญชาของสำนักงาน ปลัดกระทรวง ไม่ทราบว่าตรงนี้จะต้องปรับหรืออย่างไรต่อไปอีก

ในส่วนของกระทรวงพลังงานมีในหน้า 82 หน่วยงานที่ 7 หน่วยงานนี้ชื่อว่าสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานไม่ใช่สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนา

ผศ.ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (นักวิจัย)

มาตรา 22 กับ 26 ที่กล่าวมา คือ มาตรา 26 พูดถึงในเรื่องของอำนาจ ปลัดกระทรวง ซึ่งก็ไม่ได้ปรับเปลี่ยนอะไรก็ยังคงเป็นไปตามเดิมที่รับผิดชอบในหน่วยงานราชการปลัดกระทรวง จะรับไปปฏิบัติ

นายพงษ์อาจ ตรีกิจวัฒนากุล (ผู้อำนวยการสำนักกฎหมายและระเบียบราชการ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ)

ขอยืนยันว่าโครงการวิจัยนี้ศึกษาเฉพาะเรื่องการลดนิติบุคคลอย่างเดียว โครงสร้างต่าง ๆ ยังไม่ได้คิดไปถึงขนาดนั้นคณะผู้วิจัยก็ได้ศึกษาเพื่อให้ อย่่าตกใจว่าจะมีการ ปรับรอบ 2 ไม่ถึงขนาดนั้น ส่วนนี้เป็นความหวังดีของคณะผู้วิจัย ในส่วนหนึ่งตามที่ท่านอาจารย์ สุรพล

กล่าวว่าการลดนิติบุคคลอยากให้อยู่แยกจากเรื่องอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วน เพราะ ตรงนั้นอำนาจหน้าที่ยังมีอยู่ทั้งอธิบดีและปลัด กรมก็ยังมีอยู่ เพียงแต่พูดง่าย ๆ ว่าอำนาจนิติ บุคคลคืออำนาจในการผูกพันนิติสัมพันธ์ทั้งหลายทั้งปวง การลงนามผูกพันนิติสัมพันธ์ตรงนี้ ก็จะกลายเป็นอยู่ที่กระทรวงแต่ละกระทรวง แต่บทบาทอำนาจหน้าที่ตามภารกิจทุกอย่างยังอยู่ที่ กฎกระทรวงแบ่งส่วน ทุกกระทรวงยังมีอยู่เหมือนเดิม ยังไม่มีการยุบกระทรวงเหลือ 27 อยาก ย้ำให้สบายใจว่ายังไม่มีถึงขนาดนั้น

รศ.ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ (นักวิจัย)

ถ้าพูดถึงในประเทศที่พัฒนาแล้วการยุบหรือยกเลิกกระทรวงเป็นเรื่องที่ปกติ มาก ตัวอย่างง่าย ๆ ในประเทศญี่ปุ่นใน 2-3 ปีที่เห็นมา กระทรวง 20 กว่ากระทรวงหายไป ครึ่งหนึ่ง ยุบไปของไทยอาจจะแตกสัักพักหนึ่งก็ยุบรวมเข้าไปด้วยกันได้ การยุบจะทำให้ง่าย เป็นลักษณะประการหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐ

เวลา 16.30 น.

ปิดการสัมมนา