

บทที่ ๓

การจัดระเบียบราชการบริหารในประเทศไทย และปัญหาจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓.๑ โครงสร้างของระบบราชการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบัน

๓.๑.๑ ความเป็นนิติบุคคลของประเทศไทย

ในระบบกฎหมายภายใน ผู้ที่จะสามารถมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้นั้นจะต้องมีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ในกฎหมายระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน ย่อมจะต้องมีบุคคลหรือผู้ทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายที่จะสามารถมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิที่จะเรียกร้องจากบุคคลอื่นในกฎหมายระหว่างประเทศที่ทำให้บุคคลนั้นเสียหาย หรือมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพกฎเกณฑ์และพันธกรณีตามสนธิสัญญาที่ทำไว้กับบุคคลอื่นๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศ หรืออาจต้องรับผิดชอบเมื่อทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย^๑ ซึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้ทรงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมาย ได้แก่ รัฐ และองค์การระหว่างประเทศทั้งหลาย ดังนั้น ในลายตาของกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมาย

สำหรับในระบบกฎหมายภายใน รัฐในทางกฎหมายมหาชนนั้นถือว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่เนื่องจากรัฐไม่มีชีวิตและจิตใจดังเช่นบุคคลธรรมดา จึงไม่สามารถจะกระทำกิจการต่างๆ ได้ด้วยตัวเอง ดังนั้น รัฐจึงจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐ ซึ่งการใดๆ ที่ผู้ซึ่งเข้ามาใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐกระทำในนามของรัฐ ย่อมจะผูกพันรัฐ และถือว่าเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งในปัจจุบันรัฐธรรมนูญในประเทศไทยเสรีประชาธิปไตยทั้งหลาย รวมทั้งประเทศไทย^๒ จะแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น ๓ ประเภท คือ อำนาจอธิบัญญัติ ได้แก่ การออกกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชน อำนาจบริหาร ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม

^๑ จุมพต ลายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๖), หน้า ๑๘๘.

^๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

เจตนารมณ์ของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น อำนาจตุลาการ ได้แก่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของประชาชน

สำหรับในประเทศไทยแม้ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศจะยอมรับว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ในระบบกฎหมายภายในแล้วมีความเข้าใจมาโดยตลอดว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งสาเหตุที่ทำให้ให้นักกฎหมายของไทยส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐไทยหรือประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้กล่าวมาแล้วในข้อ “๒.๖ สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยไม่มีแนวความคิดว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล” ประกอบกับ เมื่อพิจารณาจากลักษณะของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ เช่น กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ยิ่งเป็นการยืนยันได้เป็นอย่างดีว่าเราไม่มีแนวความคิดว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่ารัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคลในข้อ “๒.๔.๒.๑.๑ เงื่อนไขของการที่รัฐเป็นนิติบุคคล” ที่สิ่งใดจะเป็นนิติบุคคลที่กฎหมายคุ้มครองได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ดังต่อไปนี้

ประการแรก ต้องเป็นประโยชน์ที่สังคมเห็นว่าต้องได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษและประโยชน์ดังกล่าวนั้นไม่ใช่ของบุคคลใดบุคคลหนึ่งกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง และประโยชน์ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีอยู่ลอยๆ แต่เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์บางอย่างในสังคม เช่น กองทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณกุศล อาจได้รับการยอมรับให้เป็นนิติบุคคลที่เรียกว่า มูลนิธิ เป็นต้น

ประการที่สอง ประโยชน์ร่วมกันที่แยกออกมาจากประโยชน์ส่วนตัวของบุคคลแต่ละคนที่มีร่วมกันดังที่กล่าวมาในเงื่อนไขประการแรกนั้นยังไม่เพียงพอที่จะเป็นนิติบุคคลได้ จะต้องมียุทธศาสตร์ประการที่สองประกอบด้วย กล่าวคือ นอกจากจะมีประโยชน์ร่วมกันที่แยกออกมาจากประโยชน์ส่วนตัวแล้ว จะต้องมีความสามารถที่จะมีการแสดงเจตนาร่วมกันเพื่อปกป้องประโยชน์ร่วมกันได้ ซึ่งหมายถึงจะต้องมีการจัดระเบียบการดำเนินการของคนที่มีร่วมกันในประโยชน์นั้นให้สามารถแสดงเจตนาออกโดยมีเอกภาพได้ หมายถึงมีการจัดองค์กรที่ทำให้การดำเนินการเป็นเอกภาพและถาวร

ซึ่งในประเทศที่ระบบกฎหมายมีพัฒนาการสูงก็จะยอมรับว่าหากเงื่อนไขต่างๆของความเป็นนิติบุคคลครบถ้วน กลุ่มบุคคลนั้นกฎหมายก็จะยอมรับคุ้มครองเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ เช่น ใน

ประเทศฝรั่งเศส ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า กลุ่มบุคคลที่สามารถแสดงออกร่วมกันเพื่อปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นผลประโยชน์ที่สมควร ย่อมเป็นกลุ่มบุคคลที่กฎหมายยอมรับและคุ้มครอง

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นประกอบกับรัฐธรรมนูญ และกฎหมายหลายฉบับในประเทศไทย ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ ซึ่งมีข้อพิจารณาความเป็นนิติบุคคลของไทยดังต่อไปนี้

๓.๑.๑.๑ พิจารณาจากเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคล

เมื่อพิจารณาเงื่อนไขของการเป็นนิติบุคคลที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น จะพบว่าประเทศไทยมีองค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคลครบถ้วนเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสหรือเยอรมันนี กล่าวคือ

ประการแรก ประเทศไทยประกอบไปด้วยกลุ่มคนที่มาอยู่รวมกันเป็นสังคม ในดินแดนเดียวกันและมีผลประโยชน์ร่วมกัน กล่าวคือ มีประโยชน์สุขร่วมกันของสังคม ซึ่งแยกออกจากประโยชน์สุขของคนแต่ละคน และกฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับตราออกมาเพื่อคุ้มครองประโยชน์ร่วมกันของสังคม

ประการที่สอง นอกจากที่กล่าวมาในประการแรกแล้ว ประเทศไทยยังมีความสามารถที่จะแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกัน เพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ร่วมกันของประชาชนภายในสังคมอีกด้วย โดยผ่านการจัดระเบียบ องค์กรที่เรียกว่า รัฐบาลในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางการเมืองแทนรัฐ ได้แสดงเจตนาแทนคนในสังคมอย่างมีเอกภาพ และมีการดำเนินการอย่างถาวรเพื่อประโยชน์ของคนในรัฐ

เมื่อประเทศไทยหรือรัฐไทยมีองค์ประกอบของความเป็นนิติบุคคลครบถ้วน ผู้เขียนเห็นว่า รัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ โดยไม่ต้องมีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งมากำหนดฐานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

๓.๑.๑.๒ พิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทย

แม้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จะกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า เมื่อส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จะทำ

ให้รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งความเข้าใจของนักกฎหมายส่วนใหญ่ในประเทศไทยยังเข้าใจว่า เมื่อส่วนราชการมีกฎหมายกำหนดฐานะให้เป็นนิติบุคคล รัฐซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด เนื่องจากแม้จะไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคลโดยตรงก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐไทยจะมีองค์ประกอบของการเป็นนิติบุคคลครบถ้วน และเมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ก็จะได้เห็นว่า รัฐไทยเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

ก. พิจารณาจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในหมวดที่ ๕ ว่า บทบัญญัติในหมวดที่ ๕ เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐ แต่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ มีความสามารถทางกฎหมาย จึงสามารถที่จะถูกฟ้องคดีได้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติห้ามฟ้องในกรณีนี้เอาไว้ ในทางตรงกันข้าม หากรัฐธรรมนูญไม่ถือว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังที่ศาลฎีกาและนักกฎหมายไทยที่นิยมตัวอักษรส่วนใหญ่เชื่อ ก็ไม่จำเป็นต้องห้ามฟ้องร้องรัฐไว้แต่อย่างใด เนื่องจาก ฟ้องไม่ได้อยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ที่กำหนดไว้ว่า “บุคคล” เท่านั้นที่สามารถเป็นคู่ความได้ ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงถือว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ^๖

อีกทั้ง จะเห็นได้ว่า แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นเป็นเพียงแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแนวนโยบายแห่งรัฐมิได้มีสภาพบังคับที่เคร่งครัดเหมือนกับกฎหมายอื่นทั่วไปที่สามารถใช้เป็นเหตุในการฟ้องร้องเพื่อให้มีเหตุบังคับคดีได้ในทันทีทันใด^๗ แต่เป็นสภาพบังคับในทางการเมือง

แนวนโยบายแห่งรัฐนั้นไม่สามารถที่จะนำมาบังคับปฏิบัติใช้บังคับพร้อมกันทั้งหมดได้ หากประเทศไม่มีศักยภาพเพียงพอ แต่ก็ต้องนำไปปฏิบัติอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งก็เป็นนโยบายของฝ่ายบริหารว่าจะบังคับปฏิบัติในเรื่องใดในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐก่อนตามความ

^๖ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ, หน้า ๑๕๒.

^๗ เชาวนะ ไตรมาส, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดสิทธิเสรีภาพ เรื่อง ๗ แนวนโยบายแห่งรัฐ. (กรุงเทพฯ: องค์การคุรุสภา, ๒๕๔๕), หน้า ๒.

เหมาะสมของศักยภาพของประเทศในช่วงเวลานั้นๆ ซึ่งนโยบายของฝ่ายบริหารนี้เป็นเรื่องการกระทำของรัฐบาล ประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่รัฐไม่ออกกฎหมายมาบังคับใช้ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ไม่สามารถไปฟ้องร้องต่อศาลให้ศาลบังคับให้ฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายได้ เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องดำเนินในทางการเมืองในรัฐสภา

ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ถึงรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า บทบัญญัติในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ทั้งๆ ที่แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไม่สามารถนำมาฟ้องร้องรัฐได้อยู่แล้ว เนื่องจากเรื่องดังกล่าวเป็นการกระทำทางรัฐบาล เพราะฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ก็เนื่องมาจากยอมรับว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐสามารถมีสิทธิและหน้าที่และถูกฟ้องร้องคดีต่อศาลได้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่มีข้อความการห้ามฟ้องร้องรัฐเหมือนดังรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้รับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐต่อไปแล้ว เพียงแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐ ได้หาทางออกในกรณีที่ฝ่ายบริหารไม่ตรากฎหมายหรือไม่กำหนดนโยบายให้เป็นไปในแนวทางของรัฐ โดยให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐได้เท่านั้น

ข. พิจารณาจากกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

อีกประการหนึ่งที่ยืนยันความว่ารัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ได้แก่ ในประมวลกฎหมายอาญา ในภาคความผิดได้บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับรัฐไว้ในหมวด ๒ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร หมวด ๓ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสถานะสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๓๐๔-๑๓๐๗ ให้แผ่นดินหรือรัฐสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ ไม่สามารถที่จะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องสถานะสมบัติของแผ่นดิน หรือมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ต้องชดเชยค่าเสียหายให้กับรัฐ เป็นต้น และในเรื่องมรดกที่ไม่มีผู้รับ ก็กำหนดให้มรดกนั้นตกเป็นของแผ่นดินแผ่นดินในที่นี้ก็หมายถึงรัฐนั่นเอง หากรัฐไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็คงจะไม่สามารถที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ กระทั่งการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐในทรัพย์สินที่เป็น

อสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เท่านั้น เพราะหากทรัพย์สินเป็นของกระทรวงการคลังเอง กระทรวงการคลังจะทำอะไรกับทรัพย์สินนั้นก็ได้ แต่กฎหมายไม่ได้ถือเช่นนั้น เพราะทรัพย์สินนั้นเป็นของแผ่นดินหรือรัฐ^๕

เมื่อพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของการเป็นนิติบุคคลที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น จะเห็นได้ว่า รัฐไทยมีลักษณะตามหลักเกณฑ์ของความเป็นนิติบุคคลทั้งหมด ดังนั้น จะเห็นได้ว่า รัฐไทยหรือประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายฉบับใดมารองรับ เนื่องจากรัฐเกิดขึ้นก่อนระบบกฎหมาย ไม่สามารถให้กฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยรัฐเอง มากำหนดสถานะทางกฎหมายของรัฐได้ ฉะนั้น การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐไทยไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล สาเหตุที่ส่วนราชการไทยถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องมาจากต้องการกระจายอำนาจทางกฎหมายให้กับส่วนราชการในการทำนิติกรรมต่างๆ โดยไม่ต้องรอการมอบอำนาจ และอีกประการหนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหาเรื่องการฟ้องคดีต่อส่วนราชการของประชาชนเท่านั้น

แม้ว่าส่วนราชการของประเทศไทยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความสับสนใดๆ เนื่องจากเมื่อพิจารณากฎหมายต่างๆ ให้ดีแล้วจะพบว่าส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ไม่ได้มีอิสระอย่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นอย่างเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนอิสระ ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ระบบบริหารงานบุคคล ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ จะเห็นได้ว่าเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวม ข้าราชการของกรมใด มิใช่บุคลากรของกรมนั้น โดยเฉพาะ อย่างนายจ้งลูกจ้ง ข้าราชการมีความสัมพันธ์กับรัฐมากกว่าต่อกรมที่ตนสังกัด กรมเจ้าสังกัดเป็นแต่หน่วยงานที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติงานอยู่เท่านั้น ข้าราชการทั้งในส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการแทนรัฐ และสามารถที่จะโอนย้ายข้าราชการในตำแหน่งหน้าที่ใดให้ดำรงตำแหน่งอื่นในกรมเดียวกันได้ โดย

^๕ บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, แม่บทความคิดเรื่องรัฐ, หน้า ๑๔๒.

^๖ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๖ ล.ศ. ๒๕๓๐, หน้า ๓๓๗.

เป็นตำแหน่งในระดับเดียวกับตำแหน่งเดิม (มาตรา ๕๗) หรือจะโอนข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นต่างกระทรวง ทบวง กรมก็สามารถทำได้ โดยจะต้องดำรงตำแหน่งและได้รับเงินเดือนที่ไม่สูงกว่าเดิม (มาตรา ๖๐) และการถูกดำเนินการทางวินัยก็อาจร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ต่อไปยัง ก.พ. กรมเจ้าสังกัดจึงมิใช่เจ้าของแต่ผู้เดียวในตัวข้าราชการที่ปฏิบัติงานในกรมของตน^๖

(๒) ระบบงบประมาณ เมื่อพิจารณาจากรายได้ของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเห็นได้ว่า รายได้ของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดมาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้แยกออกจากกัน เงินที่ได้มาจะต้องเสนอขออนุมัติจากรัฐสภาให้ตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เงินที่ใช้สอยตามวัตถุประสงค์เฉพาะหากมีเหลือหรือไม่ได้ใช้ต้องส่งคืนกระทรวงการคลัง สภาพของกระทรวง ทบวง กรมนี้หากเปรียบเทียบกับแผนกหนึ่งๆ ในบริษัทจะเห็นได้ชัด การที่กรมแต่ละกรมมีเงินใช้สอยมิใช่กรมนั้นหามาเอง แต่จะมีระบบทั้งภาครัฐบาล โดยประชาชนทุกคนต้องเสียภาษี ค่าธรรมเนียม และค่าตอบแทนบริการแก่รัฐ กรมสรรพากรมิใช่จัดเก็บภาษีได้แล้วนำไปใช้จ่ายตามใจชอบ แต่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังลงกองกลางเป็นงบประมาณแผ่นดินต่อไป แต่ละกรมจึงมีหน้าที่ตามความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อดำเนินการแทนรัฐเท่านั้น ความเป็นนิติบุคคลของแต่ละกรมมิใช่เพื่อให้แยกกันออกไป เพราะแยกกันไม่ได้^๗ ซึ่งสาเหตุที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการเป็นนิติบุคคลนั้นได้กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒

(๓) ระบบทรัพย์สิน บรรดาวัสดุต่างๆ โดยรูปแบบของกฎหมายที่ปฏิบัติกันอยู่จะถือว่ากระทรวง ทบวง กรมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ มีอำนาจซื้อขาย จำหน่าย จ่าย โอนได้ แต่รูปแบบนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ในการจัดการงานของส่วนราชการนั้นเพื่อให้ลุล่วงไปได้เท่านั้น ตามสภาพความเป็นจริง วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ ล้วนจัดหามาด้วยเงินแผ่นดินอันเป็นเงินของรัฐที่กระทรวงการคลังควบคุมดูแล โดยเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์นั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้เป็นของกระทรวง ทบวง กรมแต่อย่างใด โดยพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐ การจัดการทรัพย์สินส่วนราชการต่างๆ ยังต้องปฏิบัติตามข้อจำกัดที่กฎหมายกำหนด การจะจำหน่าย จ่าย โอน ในทรัพย์สินต่างๆ อยู่ในบังคับของระเบียบว่าด้วยการพัสดุ หากมีการยุบเลิกส่วนราชการใดบรรดาทรัพย์สินต่างๆ ที่มีมิใช่จะนำออกขายทอดตลาด

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓๘.

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ชำระบัญชีให้เจ้าหน้าที่เช่นอย่างนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน^๕ เนื่องจากทรัพย์สินต่างๆ เป็นของรัฐ มิใช่ของส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นการเฉพาะ

จากที่กล่าวมา จะเห็นได้ว่า ความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดนั้น แตกต่างจากความเป็นนิติบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมแม้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย แต่ก็ไม่มีอิสระแยกออกจากรัฐ ซึ่งต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๘๔ วรรคแรก กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองแยกออกจากรัฐ โดยที่รัฐเพียงแต่กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาดังเช่นกระทรวง ทบวง กรม

ผู้เขียนเห็นว่า รัฐไทยหรือประเทศไทยนั้น มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ โดยไม่ต้องมีกฎหมายฉบับใดมารองรับ และถึงแม้ว่าส่วนราชการของไทยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่ก็มิได้แยกต่างหากเป็นบุคคลอีกบุคคลหนึ่งออกจากรัฐ การที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลเป็นเหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์และเหตุผลทางกฎหมายในอดีต

๓.๑.๒ โครงสร้างการจัดระบบราชการบริหารในปัจจุบัน

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วง ๒๐ ปีที่ผ่านมา ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและรุนแรงดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบราชการให้มีปรับเปลี่ยนตัวเองเพื่อให้ทันต่อความต้องการของสังคม ซึ่งตัวอย่างที่เห็นได้ชัดของการที่ระบบราชการปรับตัวได้ช้าไม่ทันต่อสภาพสังคมเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปก็คือ วิกฤติเศรษฐกิจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐

หลังจากมีการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ รัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีเจตนารมณ์ที่จะปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ เพื่อให้ระบบราชการบริหารสามารถปฏิบัติราชการสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังจะเห็นได้จากนโยบายที่รัฐบาล

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๓๓.

แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งกำหนดแนวทางที่จะปฏิรูประบบราชการไว้ ๕ แนวทาง ดังนี้

๑. ปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพและมีโครงสร้างที่กระชับเหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและสามารถตอบสนองต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ
๒. ปรับปรุงบทบาทของภาครัฐจากผู้ปฏิบัติและควบคุมมาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก และให้การสนับสนุนการดำเนินงานภาคเอกชนและประชาชน
๓. ปรับกระบวนการบริหารราชการ โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
๔. เร่งพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้มีทัศนคติที่เอื้อต่องานบริการประชาชน
๕. เร่งรัดการปรับเปลี่ยนกระบวนการจัดทำและจัดสรรงบประมาณ

จากนโยบายที่ต้องการจะปฏิรูประบบราชการดังกล่าว จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยการกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการได้อย่างชัดเจน กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจเพื่อให้มีการทำงานโดยมีเป้าหมายร่วมกัน มีผู้รับผิดชอบกำกับกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจเพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อน ลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อที่จะปรับปรุงระบบราชการให้สอดคล้องกับความเป็นไปของสังคม ปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการใหม่ จัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมเป็นกลุ่มงานเดียวกันเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งผลของการปฏิรูประบบราชการครั้งนี้ทำให้การจัดระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยเป็นดังต่อไปนี้

๓.๑.๒.๑ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี

- (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ซึ่งส่วนราชการที่กล่าวมาทั้งหมดนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเหล่านี้จะถูกกำหนดอยู่ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ยกเว้นการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร และการศึกษาที่มีกฎหมายเฉพาะของตนเอง ซึ่งจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นสองระดับ คือ^{๖๐}

- (๑) ส่วนราชการระดับกระทรวง ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง
- (๒) ส่วนราชการระดับกรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดส่วนราชการระดับกระทรวง

๓.๑.๒.๑.๑ การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมายและการพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ (พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๖)

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี จะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

^{๖๐} ชาญชัย แลวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๗). หน้า ๑๐๘.

สำนักงานนายกรัฐมนตรีมีปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักงานนายกรัฐมนตรี
- (๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักงานนายกรัฐมนตรี ยกเว้นข้าราชการของส่วนราชการซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี
- (๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี

โดยที่สำนักงานนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการ ดังต่อไปนี้

- (๑.๑) สำนักงานปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี
- (๑.๒) กรมประชาสัมพันธ์
- (๑.๓) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

และยังมีส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีอีก ซึ่งประกอบไปด้วย

- (๑.๔) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (๑.๕) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- (๑.๖) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (๑.๗) สำนักงบประมาณ
- (๑.๘) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ
- (๑.๙) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๑.๑๐) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (๑.๑๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓.๑.๒.๑.๒ การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๘ ได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการของกระทรวงเป็นไปดังนี้

- (๑) สำนักงานรัฐมนตรี
- (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (๓) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้ ซึ่งส่วนราชการตามข้อ (๒) และ (๓) มีฐานะเป็นกรม

ให้กระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

กระทรวงมีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (๑) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง
- (๒) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวง
- (๓) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวง โดยเฉพาะ

๓.๑.๒.๑.๓ การจัดระเบียบราชการในกรม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดการจัดระเบียบราชการในกรมดังต่อไปนี้

กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

- (๑) สำนักงานเลขานุการกรม
- (๒) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง เว้นแต่บางกรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็นจะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการอื่นนอกจาก

(๑) หรือ (๒) ก็ได้

กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น ในกรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรม

กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากองหรือส่วนราชการอื่นนอกจากนั้น ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่นนอกจากนั้น เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

๓.๑.๒.๒ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้ (๑) จังหวัด (๒) อำเภอ (มาตรา ๕๑)

๓.๑.๒.๒.๑ การจัดระเบียบราชการในจังหวัด

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่สืบทอดต่อเนื่องมาจากตำแหน่งเจ้าเมืองในยุคสมัยแห่งการมีรัฐชาติ ซึ่งมีเป้าหมายและภารกิจหลักในการรวมศูนย์อำนาจ ผนึกและขยายขอบเขตของอำนาจรัฐจากศูนย์กลางลงไปควบคุมพื้นที่ที่เป็นอาณาเขตของรัฐชาติ แม้ว่าอาณาเขตของรัฐชาติจะครอบคลุมพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ชาติพันธุ์ และวิถีชีวิตการทำมาหากิน ขนบธรรมเนียม และระดับการพัฒนาต่างๆ ก็ตามแต่ความจำเป็นในการรักษาอำนาจของศูนย์กลางในอาณาบริเวณต่างๆ ทั่วประเทศ ทำให้ต้องอาศัยแนวทางและวิธีการปกครองบริหารจัดการที่เป็นเอกภาพมีเอกรูปและเอกวิถีในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม เอกรูปและเอกวิถี ทั้งนโยบาย กฎ ระเบียบ และวิธีการปฏิบัติที่ทำให้รัฐชาติบรรลุเป้าหมายในยุคของการคุกคามจากชาติตะวันตกได้ และรูปลักษณะของรัฐชาติ ซึ่งเป็นจุดแข็งในการพัฒนาประเทศในระยะแรก แต่กำลังกลายเป็นจุดอ่อนในการเผชิญกับสถานการณ์ใหม่ของยุคโลกาภิวัตน์^{๖๖}

บทบาทของผู้ว่าราชการจังหวัดในระยะเวลา ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ได้ถูกแบ่งปันไปให้หัวหน้าส่วนราชการที่เป็นตัวแทนจากกรม แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ยังคงมีบทบาทและอำนาจดำเนินการในด้านกิจกรรมด้านการปกครองอยู่ เนื่องจากสถานการณ์ของประเทศก่อน พ.ศ. ๒๕๒๓ ยังคงมีลักษณะของการทำทลายคุกคาม และภัยอันตรายด้านความมั่นคงทางด้านการสู้รบและการทหารอยู่ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว ความมั่นคงมีลักษณะมิใช่การทำทลายคุกคามและภัยอันตรายจากสงคราม (Non-war) อีกต่อไป หากเป็นภัยคุกคามทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เสื่อมโทรมลง ด้านความขัดแย้งในการใช้ทรัพยากร ด้านการอพยพข้ามแดน และแรงงานข้ามชาติ ยาเสพติด ส่วนทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การทำทลาย คุกคาม มีความคู่ไปกับโอกาสใหม่ๆ ที่

^{๖๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, ปฏิรูประบบราชการ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์บ้านพระอาทิตย์,

เกิดจากกระแสโลกาภิวัตน์ การตกต่ำของเศรษฐกิจในระดับโลก ระดับภูมิภาคมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจทุกระดับในประเทศมากขึ้น^{๖๖}

ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลในแต่ละจังหวัด ไม่อาจมีบทบาทในการนำนโยบายและยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปสู่การปฏิบัติในระดับพื้นที่ทั่วจังหวัดได้ และในเวลาเดียวกันก็ไม่อาจมีบทบาทในการระดมความคิด แลกเปลี่ยนความต้องการของประชาชน และกำหนดเป็นกลยุทธ์ระดับจังหวัด มีการตั้งเป้าและร่วมกันกำหนดมาตรฐานเทียบเคียงกับจังหวัดอื่นได้ เนื่องจาก ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงตัวแทนของสำนักงานปลัด กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานเทียบเท่ากรมฯ หนึ่งเท่านั้น แม้จะมีอำนาจสูงสุดทางการปกครองจังหวัด แต่ก็ไม่มีบทบาทในการนำนโยบาย และยุทธศาสตร์ของรัฐบาลไปปฏิบัติ เนื่องจากในจังหวัดมีหน่วยงาน ๒ ระดับ คือ ระดับส่วนกลางที่ลงไปอยู่ในจังหวัดต่างๆ ๑๒๙ กรม และยังมีการรวมสายการบังคับบัญชาเป็นระดับเขตอีกด้วย อีกระดับหนึ่งได้แก่ ระดับท้องถิ่น ซึ่งมี ๓ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวคือ ในแต่ละจังหวัด ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และแต่ละพื้นที่ที่กำลังได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงตามกระแสโลกาภิวัตน์แตกต่างกันไป แต่การจัดระบบการปกครองในจังหวัด มีการบริหารจัดการถึง ๓ ระบบ^{๖๗} คือ ระบบบริหารราชการจังหวัดแบบ CEO ระบบราชการ และระบบประชากร

เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เมื่อรัฐบาลของ พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตรเข้ามาบริหารบ้านเมือง ได้นำวิธีบริหารงานของภาคเอกชนมาปรับใช้ (Chief Executive Officer) โดยจัดทำเป็น “โครงการจังหวัดทดลองการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนา” ซึ่งเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยนำแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวไปดำเนินการทดลองในจังหวัดนำร่อง ซึ่งได้กำหนดจังหวัดทดลองการบริหารแบบบูรณาการเพื่อการพัฒนาจำนวน ๕ จังหวัด ได้แก่ ลำปาง ศรีสะเกษ ชัยนาท ภูเก็ต และนราธิวาส และได้กำหนดให้มีจังหวัดเทียบเคียงจำนวน ๕ จังหวัด ได้แก่ พิษณุโลก สุรินทร์ อ่างทอง พังงา และปัตตานี มีระยะเวลาทดลองทั้งสิ้น ๑ ปี ตั้งแต่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึง ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีการประเมินผลโดยการขอความร่วมมือจากสถาบันการศึกษาของรัฐเพื่อนำผลการศึกษามาขยายต่อไป เมื่อผลปรากฏว่าการบริหารราชการในรูปแบบบูรณาการได้ผลดี คือ ผู้ว่า

^{๖๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๒.

^{๖๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓.

ราชการจังหวัดสามารถบูรณาการทรัพยากรของส่วนราชการต่างๆ และมีการจัดทำแผนการดำเนินการร่วมกันทำให้เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดที่มีการบริหารแบบเดิมจังหวัดที่มีการบริหารแบบบูรณาการมีความก้าวหน้ามากกว่า ประชาชนพอใจในการให้บริการสูงขึ้น คณะรัฐมนตรีจึงลงมติเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดใช้การบริหารงานแบบบูรณาการ โดยมีผลตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป

แนวคิดที่จะนำเรื่องผู้ว่าชื่อไอมาใช้นี้เนื่องมาจากการบริหารงานของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผ่านมาประสบความล้มเหลว ขาดประสิทธิภาพ ขาดเอกภาพ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะความมีฐานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ทำให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรมที่มีหน่วยงานของตนอยู่ในระดับภูมิภาคทำงานกันอย่างต่างคนต่างทำ ไม่มีเอกภาพ รัฐบาลจึงต้องการที่จะแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงได้สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ^{๖๔} เพื่อให้มีหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับพื้นที่ที่มีศักยภาพและสมรรถภาพสูง สามารถประสานและกำกับดูแลการปฏิบัติการด้วยความรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ และมีผู้รับผิดชอบต่อผลงานในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน ซึ่งหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมีดังต่อไปนี้^{๖๕}

- ก. มีการบริหารจัดการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ยุทธศาสตร์ภาค ยุทธศาสตร์การพัฒนามูลุ่มจังหวัด และยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด
- ข. กำหนดให้ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในจังหวัดเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างศักยภาพใน

^{๖๔} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๔๖ ข้อ ๔ "การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ หมายความว่า การบริหารราชการของจังหวัดเพื่อให้จังหวัดสามารถบริหารงาน แก้ไขปัญหา และพัฒนาพื้นที่ในเขตจังหวัดได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยมีการบูรณาการ ยุทธศาสตร์ แผนงาน โครงการ สรรพกำลังและทรัพยากรในจังหวัด และการทำงานประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในสังคมอย่างมีทิศทางและเป้าหมายร่วมกัน รวมทั้งมีผู้รับผิดชอบต่อผลงานในการบริหาร การพัฒนา การป้องกัน และการแก้ไขปัญหาในเขตพื้นที่จังหวัดอย่างชัดเจน"

^{๖๕} การพัฒนาระบบราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, ๒๕๔๗, หน้า ๑๐.

การแข่งขัน การป้องกัน และการแก้ไขปัญหา เพื่อลดความ
ซ้ำซ้อน ล้าซ้ำ และสิ้นเปลือง

- ค. ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในส่วนกลางและในพื้นที่
ต้องจัดองค์กรและระบบการสนับสนุนด้านบุคลากร
งบประมาณ ข้อมูลสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย ระเบียบ และ
ข้อบังคับอย่างเพียงพอเพื่อสนับสนุนเสริมการบริหารงาน
จังหวัดแบบบูรณาการ
- ง. เป็นระบบการบริหารที่สนับสนุนนโยบายการกระจายอำนาจสู่
ท้องถิ่นด้วยการทำให้เกิดการยอมรับต่อเป้าหมายการทำงาน
ร่วมกันจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ามุ่งเน้นการ
กำกับดูแลแต่เพียงอย่างเดียว เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่
ประชาชนและมีความโปร่งใสมากขึ้น
- จ. ส่งเสริมการกระจายอำนาจการตัดสินใจลงไปสู่ผู้ปฏิบัติใน
ส่วนภูมิภาค และมีศูนย์รวมข้อมูลสารสนเทศเป็นฐานข้อมูล
ในการบริหารและติดตามประเมินผล
- ฉ. รัฐจะกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดความสำเร็จของการทำงาน
ไว้ในระดับชาติ โดยให้คณะผู้บริหารจังหวัดแบบบูรณาการ
สามารถกำหนดรายละเอียดการปฏิบัติและตัวชี้วัดในระดับ
จังหวัดได้เอง

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการพัฒนาขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา
ต่างๆ ที่ในอดีตไม่ได้รับการแก้ไข เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ ที่มาประจำอยู่ในภูมิภาคนั้น ต่างอยู่
ภายใต้บังคับบัญชาจากราชการส่วนกลางซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงบริหารจัดการกันแบบต่างคนต่าง
ทำ ปราศจากการร่วมมือซึ่งกันและกัน ดังนั้น จึงทำให้การบริหารราชการไม่มีประสิทธิภาพ การ
บริหารงานแบบบูรณาการจึงเป็นการระดมความร่วมมือจากทุกส่วนในจังหวัด เพื่อให้การบริหารงาน
สามารถบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามยุทธศาสตร์ที่ได้วางไว้ได้ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง
และทำให้การบริหารราชการมีความเป็นเอกภาพ

สำหรับโครงสร้างการจัดระเบียบราชการภายในจังหวัด พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบราชการภายในจังหวัดไว้ดังต่อไปนี้^{๖๖}

(๑.๑) ให้รวมท้องที่หลายๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัด โดยให้จังหวัดมีฐานะ
เป็นนิติบุคคล (มาตรา ๕๒)

(๑.๒) ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและ
คำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติการให้
เหมาะสมกับท้องที่และประชาชน และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติ
หน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ และจะให้มี
รองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่า
ราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้ (มาตรา ๕๔)

(๑.๓) ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ให้มีปลัด
จังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำ ทำหน้าที่เป็น
ผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัด
กระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัด (มาตรา ๕๕)

(๑.๔) ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นปรึกษาของผู้
จังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
จังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่า
ราชการจังหวัดหนึ่งคนตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้า
ทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่ตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจ
จังหวัด แล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่างๆ (ยกเว้น
กระทรวงมหาดไทย) ซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัดและ
หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัด และเลขานุการ (มาตรา ๕๓)

(๑.๕) ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(ก) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไป และวางแผนพัฒนา
จังหวัดนั้นมีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ
ของสำนักงานจังหวัด

^{๖๖} ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๒๕-๑๒๖.

(ข) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ (มาตรา ๖๐)

๓.๑.๒.๒.๒ การจัดระเบียบราชการในอำเภอ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้จัดระเบียบราชการภายในอำเภอ ดังนี้^{๑๙}

(๒.๑) ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด เรียกว่า อำเภอ (มาตรา ๖๑)

(๒.๒) ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ (มาตรา ๖๒)

(๒.๓) ในอำเภอหนึ่งนอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบแล้ว ให้มีปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืออำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ (มาตรา ๖๓)

(๒.๔) ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(ก) สำนักงานอำเภอมีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(ข) ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้น มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ (มาตรา ๖๖)

๓.๑.๒.๒.๓ การจัดระเบียบปกครองตำบล

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า ท้องที่หลายตำบลอันสมควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันให้จัดตั้งเป็นอำเภอหนึ่ง และมาตรา ๒๙ บัญญัติว่า การจัดตั้งตำบลนั้นเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณากำหนดเขต แล้วรายงานไปยังกระทรวงมหาดไทย เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ก็ออกประกาศ

^{๑๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖.

กระทรวงมหาดไทยจัดตั้งตำบลขึ้นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีหลักเกณฑ์ว่าตำบลต้อง
รวมหมู่บ้านราว ๒๐ หมู่บ้าน

๓.๑.๒.๒.๓.๑ เจ้าหน้าที่ในการปกครองตำบล

ในการปกครองตำบล มีเจ้าหน้าที่ดังนี้

(ก) กำนัน

ในตำบลหนึ่ง มีกำนันคนหนึ่งซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้น กำนันมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย แต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำนันมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมาดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน อันไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน

กำนันเป็นผู้ได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลนั้น โดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

กำนันมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล คดีอาญา ตรวจตราดูแลและรักษาสิ่งที่เป็นสาธารณประโยชน์

(ข) แพทย์ประจำตำบล

ในตำบลหนึ่ง มีแพทย์ประจำตำบลซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาแพทย์

แพทย์ประจำตำบลมีอำนาจหน้าที่ร่วมประชุมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านร่วมมือในการจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยในตำบล และตรวจตราความเจ็บไข้ที่เกิดขึ้นแก่ราษฎรในตำบลนั้น

(ค) สรวัดรกำนัน

ในตำบลหนึ่ง ให้มีสรวัดรสำหรับเป็นผู้ช่วยกำนัน ๒ คน โดยกำนันเป็นผู้คัดเลือกด้วยความเห็นชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด

๓.๑.๒.๒.๓.๒ สภาตำบล

(ก) แต่เดิมพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มิได้กำหนดให้มีสภาตำบล แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดให้มีสภาตำบล ซึ่งมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมิได้เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่เป็นเพียงองค์กรของตำบลซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค โดยมีความมุ่งหมายที่จะ

ฝึกฝนให้คณะกรรมการสภาตำบลมีความรู้ความชำนาญในการบริหารงานของตำบลโดยมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายอำเภอเป็นที่ปรึกษา เมื่อตำบลได้มีความเจริญและมีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ รัฐบาลก็จะได้ยกฐานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปของสุขาภิบาลหรือเทศบาลต่อไป

(ข) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ และกำหนดให้แต่ละตำบลมีสภาตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่บริหารงานตำบลของตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากตำบลแต่ละตำบลมีรายได้ไม่เท่ากัน บางตำบลมีรายได้ต่ำมาก คือต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท กฎหมายจึงบัญญัติให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเท่านั้น แต่ไม่มีสถานะเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่น แต่ถ้าตำบลใดมีรายได้สูงกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท ตำบลนั้นก็สามารถพัฒนาจากการมีสภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลไปสู่การมี "องค์การบริหารส่วนตำบล" ซึ่งมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากจำนวนตำบลประมาณ ๗,๐๐๐ ตำบล มีการคาดการณ์ว่าจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งสิ้นประมาณ ๓๐๐ แห่ง และที่เหลืออีก ๖,๗๐๐ แห่งจะเป็นสภาตำบล

๓.๑.๒.๒.๔ การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ตำบลแบ่งเขตการปกครองย่อยออกเป็นหมู่บ้านซึ่งเป็นหน่วยงานการปกครองส่วนภูมิภาคที่เล็กที่สุด

(ก) การจัดตั้งหมู่บ้าน

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๘ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งหมู่บ้านขึ้นใหม่ว่า บ้านหลายบ้านที่อยู่ในท้องที่หนึ่ง ซึ่งควรอยู่ในความปกครองอันเดียวกันได้ ให้จัดเป็นหมู่บ้านหนึ่งโดยถือเอาจำนวนราษฎรประมาณ ๒๐๐ คน หรือจำนวนบ้านไม่ต่ำกว่า ๕ บ้านถ้าเป็นท้องที่มีราษฎรตั้งบ้านเรือนอยู่ห่างไกลกัน ถึงแม้ว่าจำนวนจะน้อยก็ตาม

(ข) การจัดระเบียบการปกครองหมู่บ้าน

ในการปกครองหมู่บ้านนั้นมีเจ้าหน้าที่ดังนี้

(๑) ผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งซึ่งได้รับเลือกโดยราษฎรในหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้น และมีอำนาจหน้าที่ในทางปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อยของราษฎรตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

(๒) ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน

ในหมู่บ้านหนึ่ง ให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหมู่บ้านละ ๒ คน เว้นแต่หมู่บ้านใดมีความจำเป็นต้องมีมากกว่า ๒ คน ให้ขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย ในหมู่บ้านใดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรให้มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ก็ให้มีได้ตามจำนวนที่กระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร

(ข.๓) คณะกรรมการหมู่บ้าน

ในแต่ละหมู่บ้าน ให้มีคณะกรรมการหมู่บ้าน ประกอบด้วย ผู้ใหญ่บ้านเป็นประธานโดยตำแหน่ง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง กับผู้ซึ่งราษฎรเลือกตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนตามที่นายอำเภอจะเห็นสมควร แต่ไม่น้อยกว่า ๒ คน

คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่เสนอข้อแนะนำและให้คำปรึกษาต่อผู้ใหญ่บ้านเกี่ยวกับกิจการที่ผู้ใหญ่บ้านจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน^{๑๔}

๓.๑.๒.๓ การปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ที่จะกระจายความมีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนไปในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะได้เห็นได้จากบทที่รัฐธรรมนูญ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๗๘ “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณสุขในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” สำหรับด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ทั้งสิ้น ๙ มาตรา ตั้งแต่มาตรา ๒๘๒ ถึง ๒๙๐ สรุปโดยรวมแล้วเป็นการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระในการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และได้มีการกำหนดให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการให้แล้วเสร็จในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี นายชวน หลีกภัย

^{๑๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒๖-๑๒๘.

(นายกรัฐมนตรี) เป็นประธาน ได้ให้ความเห็นชอบแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๓ และคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบ เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๘ ตอนพิเศษ ๔๖ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งนับเป็นแนวทางและจุดเริ่มต้นของการพัฒนาการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

สำหรับการจัดทำแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะทำงานจัดทำร่างแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี รศ. ดร.เอนก เหล่าธรรมทัศน์ เป็นประธาน ได้จัดทำกรอบแนวทางการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งยึดแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักและส่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติการและเสนอให้คณะอนุกรรมการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ ซึ่งมีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นประธาน พิจารณาเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบร่างแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำเสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชุดใหม่ซึ่งมีนายสุวิทย์ คุณกิตติ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน พิจารณาต่อไป แผนปฏิบัติการฯ ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๔ และในวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รายงานวุฒิสภาทราบ จากนั้น ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้รายงานให้สภาผู้แทนราษฎรทราบต่อไป^{๑๙}

ซึ่งกรอบความคิดของแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ มีดังนี้^{๒๐}

ประการแรก หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายและการจัดบริการสาธารณะ ตลอดจนการบริหารภายในองค์กรปกครอง

^{๑๙} การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น: ประชาชนได้อะไร. (กรุงเทพฯ: ธรรมมลการพิมพ์, ๒๕๔๖) หน้า ๕

^{๒๐} วุฒิสภา ตันไชย, การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ศาลาแดง, ๒๕๔๖), หน้า ๓-๔.

ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงภายใต้ความเป็นรัฐเดี่ยว และควมมีเอกภาพของประเทศ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงเสมือนเป็นการมอบความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่นที่จะต้องรับผิดชอบและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างอิสระ มิใช่เป็นการมอบภารกิจที่รัฐเคยดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทนเท่านั้น

ประการที่สอง หลักความสัมพันธ์ของการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปรับบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นใหม่ ซึ่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติการหลักในการดำเนินกิจการของรัฐ ในขณะที่ราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในภารกิจระดับมหภาค และทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และกำกับดูแลการดำเนินงานของราชการบริหารท้องถิ่น

ประการที่สาม หลักประสิทธิภาพการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ในการกระจายอำนาจต้องคำนึงการเพิ่มขีดความสามารถ และประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนในท้องถิ่นจะได้รับการบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ดังนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ตลอดจนเร่งส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น สนับสนุน และตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

ซึ่งแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดเป้าหมายที่สำคัญไว้ ๔ ประการคือ^{๑๐}

ประการแรก ต้องจัดให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมให้สามารถดำเนินการได้ภายใน ๔ ปี เว้นแต่กรณีที่ต้องการการสนับสนุนเพื่อขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน อาจมีช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านได้อีก ๖ ปีรวมเป็น ๑๐ ปี

ประการที่สอง ต้องกำหนดแนวทางการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกรอบกฎหมายและสอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอนไป กล่าวคือ ต้องจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่า ๒๐ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ และเพิ่มขึ้นอย่าง

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗.

ต่อเนือง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๕ ของรายได้รัฐบาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๙

ประการที่สาม ต้องกำหนดแนวทางวิธีการในการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งเร่งสร้างระบบบริหารงานบุคคลท้องถิ่น เพื่อรองรับการถ่ายโอนดังกล่าว

ประการสุดท้าย เร่งรัด ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับการถ่ายโอนภารกิจและอำนาจหน้าที่ได้ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยมีอยู่ทั้งสิ้น ๕ ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป้าหมายของแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการดังภายในระยะเวลาดังนี้

ระยะแรก ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๔-๒๕๔๗ เป็นระยะเวลาที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีความพร้อมในการรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในภารกิจให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๔ ปี

ระยะที่ ๒ เป็นระยะเวลาหลังจากการถ่ายโอนในช่วง ๔ ปีแรกจนถึงระยะเวลา ๑๐ ปี คือ ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๓ สำหรับกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สามารถที่จะรับโอนอำนาจหน้าที่และภารกิจภายใน ๔ ปีแรกให้ดำเนินการถ่ายโอนภายใน ๑๐ ปี

สำหรับภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนจากราชการบริหารส่วนกลางมาเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน ๒๔๕ ภารกิจนั้น จัดเป็นส่วนราชการที่จะต้องถ่ายโอนภารกิจจาก ๕๐ กรมใน ๑๑ กระทรวง (ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๕) เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มีส่วนราชการที่มีการถ่ายโอนภารกิจจำนวน ๕๗ กรม ๑๕ กระทรวง ๑ หน่วยงานอิสระ โดยมีการถ่ายโอนภารกิจ ๖ ด้าน ดังนี้

๑. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
๒. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
๓. ด้านการจัดระเบียบชุมชนและสังคม และรักษาความสงบเรียบร้อย

๔. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม และการท่องเที่ยว
๕. ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม
๖. ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น

หากการถ่ายโอนภารกิจเป็นไปตามเป้าหมายของแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลทำให้ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะทำหน้าที่ปฏิบัติราชการในระดับชาติ และระดับภูมิภาค และอำนาจหน้าที่อื่นๆ ที่มีให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติราชการในระดับท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับประชาชนให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปฏิบัติราชการหรือการจัดทำบริหารสาธารณะนั้นตรงกับความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๖, ๑๗, ๑๘ และ ๑๙

๓.๒ ปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหาร

ในระบบกฎหมายปกครองของต่างประเทศ รัฐจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะเป็นเพียงองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐโดยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ แต่ในกรณีของประเทศไทย ส่วนราชการบริหารของไทยได้ถูกกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งในปัจจุบันฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗ จึงทำให้นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เห็นว่า เมื่อส่วนราชการในระบบราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว รัฐซึ่งไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล ซึ่งสาเหตุในเรื่องนี้ได้กล่าวมาแล้วใน บทที่ ๒

ในปัจจุบัน ระบบราชการบริหารของประเทศไทยมีปัญหาในการดำเนินการหลากหลายประการ ซึ่งปัญหาบางประการเกิดขึ้นเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย จึงขอ นำปัญหาดังกล่าวมาสรุปดังต่อไปนี้^{๑๖๖}

๓.๒.๑ ปัญหาที่รัฐไทยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน

ในกฎหมายระหว่างประเทศรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมารองรับ ผลจากการเป็นนิติบุคคลของรัฐทำให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่ของตนเองสามารถดำเนินกิจการแทนสมาชิกของตนในกิจการระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทยแม้จะยอมรับในทางกฎหมายระหว่างประเทศว่า ประเทศไทยหรือรัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะของกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินกลับพบว่า “รัฐ” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน เนื่องได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ ซึ่งในความจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลซ้อนกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ซึ่งการยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาจากสายตาของนานาชาติว่าประเทศไทยเป็นสิ่งแปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่อาจอธิบายในทางวิชาการให้ประเทศอื่นเข้าใจได้ และนอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาอื่นๆ ในทางปฏิบัติด้วย

สำหรับปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า รัฐไทยหรือประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอยู่แล้วโดยสภาพดังที่กล่าวมาแล้วในข้อ “๓.๑ ๑ ความเป็นนิติบุคคลของประเทศไทย” การที่กฎหมายภายในของประเทศไทยกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็เนื่องมาจากต้องการกระจายอำนาจทางกฎหมายให้กับส่วนราชการเท่านั้น และแม้ว่าส่วนราชการของประเทศไทยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน ซึ่งแตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศที่ส่วนราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดความสับสนใดๆ

^{๑๖๖} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานพัฒนาคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, มิถุนายน ๒๕๔๗, หน้า ๕๒-๕๖.

เนื่องจากเมื่อพิจารณาให้ดีแล้วจะพบว่าส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ไม่ได้มีอิสระอย่างนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นอย่างเช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การมหาชนอิสระ จริงอยู่เมื่อพิจารณาดูแล้ว ก็พบว่า เมื่อส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่มีอิสระดังเช่นความเป็นนิติบุคคลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจมีคำถามได้ว่า แล้วถ้าอย่างนั้นจะให้ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลไปเพื่ออะไร ทำไมไม่ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลนั้นไปเสีย คำตอบนั้นก็อาจจะตอบได้ว่า แม้ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในทางกฎหมายนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ ในทางกฎหมาย เนื่องจากส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงเป็นองค์กรของรัฐอยู่ ไม่ได้เป็นนิติบุคคลที่แยกไปจากรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม จำต้องพึงพิจารณาด้วยว่า ส่วนราชการของไทยนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลมาตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๔๖๘ แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๒ มาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลาทั้งสิ้น ๘๐ ปี จึงมีผลทำให้กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินมีความยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งปัจจุบันส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิกาค้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามมาตรา ๗ และมาตรา ๕๒ ตามลำดับ ซึ่งกฎหมายที่ยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม การกำหนดระบบบริหารงานบุคคลในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน การกำหนดงบประมาณในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ เป็นต้น

หากจะต้องยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่กฎหมายรับรอง จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับที่ยังยึดโยงกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น จึงจะทำให้ต้องเสียงบประมาณในการแก้ไขกฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมาก ซึ่งปัญหาที่เกิดเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั้น สามารถแก้ไขได้ด้วยวิธีการอื่นโดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลซึ่งจะมีผลทำให้ต้องไปแก้กฎหมายอีกหลายฉบับ ซึ่งแนวทางการแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะได้กล่าวต่อไปภายหลัง และเมื่อพิจารณาต่อไปก็จะเห็นว่า เมื่อความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมีมายาวกว่า ๘๐ ปี ข้าราชการที่ทำงานภายในระบบดังกล่าวนี้ย่อมมีความเคยชินและความผูกพันกับการปฏิบัติราชการภายใต้ระบบความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจะก่อให้เกิดความสับสนและความไม่แน่ใจในอนาคตของตัวข้าราชการว่าต่อไปจะเป็นเช่นไร ดังนั้น เมื่อการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการยังมีแนวทางอื่นที่สามารถยุติปัญหาดังกล่าวได้ ผู้เขียนเห็นว่าจึงไม่สมควรที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การที่กล่าวว่า รัฐไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน และส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทนจะสร้างความสับสนในทางกฎหมายปกครองเนื่องจากในระบบกฎหมายปกครองต่างประเทศส่วนราชการจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นเพียงองค์กรของรัฐเท่านั้น แต่ระบบกฎหมายของไทยกำหนดให้ส่วนราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เห็นว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะไม่มีกฎหมายฉบับใดบัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายโดยรวมทั้งหมดแล้ว ก็ให้เห็นได้ว่า รัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพอยู่แล้วเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ และส่วนราชการบริหารทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคต่างก็ไม่ได้มีอิสระในการบริหารราชการดังเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ดังนั้น การให้ความเป็นนิติบุคคลแก่ส่วนราชการก็เนื่องมาจากต้องการกระจายอำนาจให้กระทรวง ทบวง กรม เพื่อแบ่งเบาภาระขององค์พระมหากษัตริย์ ให้ส่วนราชการสามารถทำนิติกรรมสัญญาได้เอง โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาของพระบรมราชานุญาตทุกเรื่อง และต้องการที่จะแก้ปัญหาเรื่องของประชาชนต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น เมื่อมีที่มาในทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างจากประเทศในภาคพื้นยุโรปที่กฎหมายมหาชนพัฒนาไปมากแล้วอย่างฝรั่งเศสหรือเยอรมัน ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ ๒ จึงทำให้หลักกฎหมายปกครองของไทย มีความพิเศษแตกต่างจากประเทศต้นแบบที่ประเทศไทยนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้ ดังนั้น เรื่องส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทยจึงสามารถอธิบายตามหลักวิชาการไม่ก่อให้เกิดความสับสนแต่อย่างใด

๓.๒.๒ ปัญหาที่เกิดจากอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหารของประเทศไทยได้เริ่มขึ้นมาตั้งแต่สมัยการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในขณะนั้นกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ จนกระทั่งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลในการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในปีพ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ถึงกระนั้นส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ก็ยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ ซึ่งปัจจุบันส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ไว้ ซึ่งในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ไม่ในส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ส่วนราชการยังประสบปัญหาในการดำเนินกิจการต่างๆ สืบเนื่องมาจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

๓.๒.๒.๑ กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่วนราชการบริหารใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ

เมื่อพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้ราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาคมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในประเทศไทยจึงถูกกำหนดโดยกฎหมาย เช่น มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ทบวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, มาตรา ๓๒ กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรม นั้น, มาตรา ๘ ๑ การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ออกเป็นกฎกระทรวงและให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย

ปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ ได้แก่ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการที่กระทรวงต่างๆ ได้ตราขึ้น โดยได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ไว้อย่างละเอียด หากแต่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้อย่างละเอียดทำให้ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่จำกัด สาเหตุก็เนื่องมาจากส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงทำส่วนราชการไม่สามารถทำหน้าที่ไปได้มากกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้และก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายไม่ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด เนื่องจากไม่สามารพฟ้องร้องรัฐได้ เพราะรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็ไม่อาจฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมได้ เนื่องจากจะต้องฟ้องนิติบุคคลตามอำนาจหน้าที่ที่นิติบุคคลนั้นมีอยู่ ดังเช่นในกรณีปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๐/๒๕๙๑ ว่า^{๑๖}

^{๑๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๔-๕๕.

“กระทรวงพาณิชย์ โจทก์ นายสนั่น มหาคุณ จำเลยนั้น สำนักงานกลางบริษัทจังหวัด ได้ทำสัญญาจ้างเหมาน้ำตาลของบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด จากจังหวัดลำปางมา จังหวัดพระนครแล้วสำนักงานกลางได้จ้างจำเลยขนส่งข้าวช่วง จากจังหวัดอุดรดิถ์มาจังหวัดพระนคร เป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อกำไร ฉะนั้น แม้สำนักงานกลางจะไม่ใช่นิติบุคคล แต่การทำสัญญากับจำเลยก็มีบุคคลธรรมดาทำก็ได้ แต่จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำแทนกระทรวงพาณิชย์ก็ไม่ได้ เพราะกระทรวงพาณิชย์เป็นนิติบุคคลตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๙ จะมีสิทธิและหน้าที่ได้แต่เฉพาะภายในขอบวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ตั้งที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ดังที่ได้แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๔๗๕ ไม่กินความถึงให้กระทรวงพาณิชย์ทำการค้า และสัญญาขนส่งน้ำตาลที่จำเลยได้กระทำไว้ แม้ผู้เซ็นสัญญากับจำเลยจะเป็นบุคคลธรรมดา ก็จะต้องว่าบุคคลผู้เซ็นสัญญานั้นทำแทนในนามของกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้ เพราะเป็นการอยู่นอกวัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ การทำสัญญาจ้างเหมาร่วมกับจำเลยนั้นไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์จึงฟ้องโดยอ้างว่าเป็นการกระทำของผู้แทนหรือตัวแทนของตนไม่ได้”

อีกทั้งในปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่สำคัญ เนื่องจากสภาพแวดล้อมภายในประเทศได้ถูกมนุษย์ทำลายไปเป็นอันมาก ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมต่างๆ มากมาย เช่น ภาวะเรือนกระจก เป็นต้น การที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจหน้าที่ที่ถูกกำหนดไว้อย่างแน่นอนตามกฎหมาย ทำให้ในบางกรณีไม่สามารถที่จะนำตัวผู้ที่กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมายได้ เช่น กรณีอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องโรงงานน้ำตาลที่นครราชสีมาที่ทิ้งน้ำเสียจากโรงงานเป็นเหตุให้ปลาในลำน้ำพองตาย เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าส่วนราชการใดจะเป็นผู้เสียหาย เพราะถ้าไม่มีส่วนราชการใดเป็นผู้เสียหายแล้วอัยการก็ไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ เนื่องจากไปติดหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และแนวบรรทัดฐานคำพิพากษาฎีกาที่ว่า ผู้เริ่มต้นฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงเท่านั้น^{๒๔}

ในกรณีปัญหานี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า สาเหตุที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการอย่างละเอียด ก็สืบเนื่องมาจากสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในยุคปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่วนราชการก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อให้

^{๒๔} นริศ ชำนาญชานันท์, สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม: ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๗, หน้า ๒๔๕.

ทันต่อความต้องการของสังคม ซึ่งการจัดตั้ง หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงทำให้ฝ่ายบริหารที่มีความต้องการจะปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต้องเสนอร่าง กฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน จึงมีผลทำให้ส่วนราชการ มักจะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป โดยการขยายหน่วยงานระดับกองในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพราะการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองนี้ไม่ต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติ อีกทั้ง กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้อย่างกว้างๆ ไม่ ชัดเจน เปิดช่องให้เกิดการตีความขยายอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป

การที่ส่วนราชการขยายอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป จึงทำให้ส่วนราชการมี โครงสร้างขององค์กรที่ใหญ่โต และมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน เพื่อที่จะแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๐ จึงได้กำหนดให้การจัดตั้งหรือรวมกระทรวง ทบวง กรมที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้นไม่ต้องตราเป็น พระราชบัญญัติ แต่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทน จึงทำให้ในกรณีที่ฝ่ายบริหารต้องการที่จะ ปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้มีความเหมาะสมกับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง ไปมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น เนื่องจากไม่จำเป็นต้องผ่านกระบวนการทางนิติบัญญัติในทุกกรณี

ในกรณีกฎหมายไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ว่ากิจกรรมนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของ ส่วนราชการใด ก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหาย และประชาชนไม่สามารถฟ้องร้องรัฐ ได้ เพราะรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัจจุบันตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐, พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการต่างๆ ไว้อย่างละเอียด ครอบคลุมอำนาจหน้าที่ของรัฐแทบทั้งหมด ซึ่งหากประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการ ปฏิบัติหน้าที่ หรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน เสียหายก็สามารถที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ระงับการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำ หรือเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำหรือไม่กระทำการเพื่อบรรเทาความเสียหายได้ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมาย กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการให้กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้ เนื่องจากฝ่ายปกครองจะกระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นต้องมีกฎหมาย ให้อำนาจการกระทำนั้น ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่เป็นคุณประโยชน์

ให้แก่ประชาชน มีความเห็นในเรื่องนี้อยู่ ๒ ฝ่าย ดังนี้* ฝ่ายแรก เห็นว่าการกระทำที่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจทำการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้เสมอ ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ถึงแม้ฝ่ายปกครองจะทำการอันเป็นการให้ประโยชน์แก่ประชาชน แต่การให้ประโยชน์ดังกล่าวอาจไปกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การฝ่ายปกครองให้เงินสนับสนุนในการดำเนินธุรกิจแก่ผู้ประกอบการรายใดรายหนึ่งอาจกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการแข่งขันของบุคคลได้ ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองด้วยเช่นกัน

สำหรับในกรณีที่รัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิในเรื่องใดเรื่องหนึ่งแล้ว และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติว่า “ทั้งนี้ เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ” เช่น สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๔ หากจนถึงปัจจุบันนี้ องค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว ยังมิได้นำเสนอกฎหมายเพื่อให้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองมีผลในทางปฏิบัติ กรณีดังกล่าวสามารถดำเนินการได้ ดังต่อไปนี้”

ประการแรก ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐, ๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๗๐

ประการที่สอง การให้ผู้มีสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไปยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวให้ความช่วยเหลือ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดังกล่าวปฏิเสธสิทธิของบุคคลผู้มายื่นคำร้อง ให้ผู้ยื่นคำร้องที่ได้รับการปฏิเสธจากเจ้าหน้าที่ ยื่นเรื่องไปยังผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบว่า การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่ไม่อาจสั่งการได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเอาไว้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอไปยังรัฐมนตรีให้ดำเนินการในการออกกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไป หากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเห็นว่าการกระทำดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญโดยอาศัยมาตรา ๑๙๔ ของรัฐธรรมนูญได้

* บวรเจต สึงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๗), หน้า ๒๙.

๑๑ บวรเจต สึงคะเนติ, ข้อพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๒ เล่ม ๓ (กันยายน ๒๕๔๕), หน้า ๕๔๓-๕๕๔.

๓.๒.๒.๒ กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน

ปัญหาส่วนราชการมีอำนาจซ้ำซ้อนกันสืบเนื่องมาจากการจัดตั้งส่วนราชการบริหารของไทยมีกฎหมายกำหนดไว้ตายตัว โดยที่การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ต้องจัดตั้งเป็นพระราชบัญญัติ และในสภาวะการณ์ปัจจุบันความต้องการของสังคมเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐมีภาระหน้าที่เพิ่มมากขึ้น และภาระหน้าที่บางประการก็หมดความจำเป็นลงไป ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบงานราชการให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม แต่การที่การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถจัดกลไกของส่วนราชการบริหารให้เป็นไปตามที่ได้แถลงไว้ต่อสภาได้อย่างรวดเร็ว

ในการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นต้องผ่านกระบวนการในทางนิติบัญญัติก่อน ซึ่งล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน จึงทำให้ส่วนราชการบริหารหาทางออกโดยการก่อตั้งและขยายหน่วยงานระดับกองภายในกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ เพื่อที่จะสามารถตอบสนองนโยบายเฉพาะด้านของฝ่ายบริหารได้ โดยการจัดตั้งส่วนราชการในลักษณะนี้สามารถกระทำได้อย่างรวดเร็วและอยู่ภายในขอบอำนาจของฝ่ายบริหารเอง ไม่ต้องผ่านการพิจารณาอนุมัติของฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด จึงทำให้มีการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองมากมายในประเทศไทย^{๒๖}

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ในอดีตส่วนราชการมักจะแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรและงบประมาณ มาสู่หน่วยงานของตน เนื่องมาจากฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนไม่มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะกดดันกลุ่มราชการ จึงทำให้ปราศจากพลังอำนาจนอกกลุ่มราชการที่จะตรวจสอบหรือเรียกร้องให้ระบบราชการปฏิบัติราชการด้วยความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ผลก็คือ ผลประโยชน์ของระบบราชการมีความสำคัญกว่าประโยชน์สาธารณะ แต่กระทรวง ทบวง กรมพยายามที่จะขยายอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป เพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณและทรัพยากรต่างๆ ให้มากขึ้น จึงทำให้อำนาจหน้าที่ของทั้งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน กรมหรือกองที่ตั้งขึ้นใหม่และมีอำนาจหน้าที่ที่ใหม่จริงๆ จึงมีจำนวนน้อย

การขยายตัวของส่วนราชการเป็นไปอย่างไม่เป็นระบบจากลักษณะที่กล่าวมานี้ทำให้ส่วนราชการบริหารในประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน ดังที่ท่านศาสตราจารย์ ดร. ชัยอนันต์ สมุทวณิช ได้กล่าวเปรียบเทียบไว้ว่า "กระทรวงนั้นเปรียบไปแล้วก็เหมือนหลังคาที่คลุมอยู่ข้างบน เมื่อ

^{๒๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕๐.

ส่วนต่างๆ ของบ้านนั้นมีการต่อเติมไปโดยมิได้มีแบบแปลนรวม หากมีแต่เฉพาะแปลนของการขยายเฉพาะส่วนย่อยๆ ภายใต้หลังคาบ้านเท่านั้น กระจกแต่ละกระจกรวมเปรียบได้กับบ้านหลายๆ หลังซึ่งสร้างขึ้นเฉพาะหลังคามาคูมส่วนต่างๆ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเกิดสภาวะของการสร้างบ้านใหม่และต่อเติมขยายบ้านใหม่แบบบ้านใครบ้านมัน ซึ่งในบางครั้งบ้านบางหลังก็ขยายหลังคาไปคลุมบ้านใกล้เคียง^{๑๖} จากลักษณะดังกล่าวนี้เองจึงทำให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ในระบบราชการเช่นในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตรากฎหมายออกมา กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้มีความชัดเจน และจัดแบ่งส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมเป็นกลุ่มงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งปัจจุบันก็ได้มีการจัดกลุ่มภารกิจตามกฎกระทรวงแบ่งกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งรายละเอียดในเรื่องกลุ่มภารกิจนี้ จะได้กล่าวต่อไปในข้อ “๓.๓.๒ การบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจ”

๓.๒.๓ ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

เมื่อส่วนราชการบริหารมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด และกฎหมายก็กำหนดสิทธิหน้าที่ของส่วนราชการ ดังนั้น เมื่อกระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย กระทรวง ทบวง กรมย่อมเป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมาย กฎหมายย่อมให้ความคุ้มครองผลประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น ดังคำนิยามความหมายของนิติบุคคลของมาร์เซล วาสิน ว่า “เป็นศูนย์รวมของผลประโยชน์ทั้งหลายที่กฎหมายให้ความคุ้มครอง” (centre d'intérêts juridiquement protégés) ฉะนั้น หากผู้ใดกระทำการละเมิดต่อส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ ไม่ว่าจะความเสียหายที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการบริหารนั้นจะเกิดขึ้นจากเอกชนหรือส่วนราชการด้วยกัน ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากระทรวง ทบวง กรมสามารถจะฟ้องร้องกันเองได้

หากพิจารณาประเทศที่กฎหมายปกครองพัฒนาไปมากอย่างประเทศฝรั่งเศส ที่รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ส่วนราชการบริหารอย่างกระทรวง ทบวง กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากใน

^{๑๖} ชัยอนันต์ สมุทวณิช, การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม, (กรุงเทพฯ: มาสเตอร์เพรส, ๒๕๓๑, หน้า ๑๑).

ประเทศฝรั่งเศสการมีนิติบุคคลอื่นๆ ตามกฎหมายมหาชนนอกจากรัฐแล้ว ย่อมหมายความว่า มีสถาบันที่มีความเป็นอิสระในระดับหนึ่งควบคู่ไปกับรัฐ^{๒๖} เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนอิสระ เป็นต้น เมื่อส่วนราชการบริหารของประเทศฝรั่งเศสไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และรัฐเป็นนิติบุคคล จึงทำให้ส่วนราชการของฝรั่งเศสฟ้องร้องกันเองไม่ได้ และหากประชาชนประสงค์จะฟ้องร้องหน่วยงานราชการก็ต้องฟ้องในนามของรัฐ ดังนั้น ฝรั่งเศสจึงไม่ประสบปัญหาส่วนราชการฟ้องร้องกันเอง เนื่องจากส่วนราชการบริหารของฝรั่งเศสไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อพิจารณาในด้านการบริหารงาน การฟ้องร้องคดีกันเองไม่ควรจะให้เกิดขึ้นเพราะจะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทำให้ความเป็นเอกภาพของราชการบริหารส่วนกลางสูญเสียไป

ในการบริหารราชการแผ่นดินบางคร้งนั้นภารกิจที่รัฐจะต้องทำนั้นอาจเป็นภารกิจที่จะต้องมีส่วนราชการหลายส่วนเข้ามาร่วมกันทำภารกิจดังกล่าว เมื่อส่วนราชการของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในการปฏิบัติราชการอาจมีความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ หรือการปฏิบัติราชการของส่วนราชการหนึ่งอาจไปกระทบต่ออีกส่วนราชการหนึ่งได้ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงทำให้ข้าราชการในส่วนราชการมีความคิดว่าไม่ได้ทำงานให้กับรัฐ แต่ทำงานให้ส่วนราชการนั้นๆ แทน ไม่ได้คำนึงของประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก แต่คำนึงถึงเฉพาะแต่ผลประโยชน์ของส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้น ดังนั้น เมื่อข้าราชการที่ปฏิบัติราชการต่างๆ ในส่วนราชการต่างๆ มีแนวความคิดดังนี้แล้ว ผลก็คือ เมื่อเกิดความขัดแย้งหรือมีความเสียหายขึ้นกับส่วนราชการของตน จึงจะต้องกระทำการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนราชการของตน โดยมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติ ประกอบกับเมื่อส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถเป็นคู่ความในคดีได้ จึงทำให้ส่วนราชการต่างๆ ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลตัดสินยุติข้อพิพาทนั้น แต่อย่างไรก็ตาม การฟ้องร้องคดีของส่วนราชการต่างๆ นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะชนะคดีกับส่วนราชการอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนดังเช่นเอกชนอื่นที่ฟ้องคดีต่อกันที่ต้องการให้ศาลมีคำพิพากษาเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตน แต่ส่วนราชการที่เกิดข้อพิพาทเพียงต้องการคำพิพากษาของศาลไปแสดงต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีการเงินและงบประมาณเท่านั้น นอกจากนี้ การฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองยังเป็นจุดที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วถือว่าเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดแก่ระบบราชการบริหารแผ่นดินก็คือ เมื่อต้องมีการฟ้องร้องคดีดังกล่าวไปยังศาลยุติธรรมก็จะทำให้ศาลเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้^{๒๗}

^{๒๖} โภคิน พลกุล, นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน, หน้า ๕.

^{๒๗} นริศ ชำนาญชานันท์, สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม: ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย, หน้า ๒๔๐-๒๔๑.

สำหรับปัญหาส่วนราชการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลกันเองนี้ ปัจจุบันมีมติคณะรัฐมนตรีที่พยายามที่จะแก้ปัญหานี้อยู่ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในข้อ “๓.๓.๔ มติคณะรัฐมนตรี”

๓.๒.๔ ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรมเป็นจำเลยของเอกชน

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑(๑๑) และมาตรา ๕๕ ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้จะต้องเป็น “บุคคล” และเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี และบุคคลตามกฎหมายนั้น ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเท่านั้น ดังนั้น เมื่อต้องการจะฟ้องส่วนราชการใดจึงต้องพิจารณาว่า ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ในกรณีที่ส่วนราชการไปก่อความเสียหายให้แก่เอกชน ถ้าส่วนราชการดังกล่าวไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เอกชนผู้ซึ่งได้รับความเสียหายนั้น ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ดังกล่าวได้

การที่กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น การระบุนิติบุคคลในคำฟ้องก็มีปัญหาเช่นกัน เช่น กรมที่ดิน ซึ่งเป็นหน่วยงานนิติบุคคลสังกัดกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่กรมที่ดินไปก่อความเสียหายให้กับเอกชน เอกชนจะฟ้องร้องกรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน หากจังหวัดก่อความเสียหายให้กับเอกชน เอกชนก็จะมีปัญหาว่าควรจะฟ้องร้องจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยเป็นจำเลย เป็นต้น ยิ่งในกรณีที่ขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ไม่ชัดเจน ปัญหาที่เอกชนจะต้องเสาะหากระทรวง ทบวง กรมที่เป็นจำเลยแท้ๆ ยิ่งลำบากขึ้น หากเอกชนฟ้องผิดศาลก็จะตัดสินยกฟ้อง ทำให้เสียเวลาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ^{๖๖}

สำหรับในกรณีปัญหาดังกล่าวนี้นี้ ผู้เขียนเห็นว่า ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จะเห็นได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองไปกระทบสิทธิของประชาชน ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิไม่ว่าจะเป็นผู้ที่รับคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งทางปกครองไปกระทบสิทธิต่อบุคคลที่สาม ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิตามคำสั่งทางปกครองนั้นสามารถที่จะอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง หรือต่อผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำ

^{๖๖} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, หน้า ๖๒

คำสั่งทางปกครองนั้น ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้สามารถที่จะพิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองได้ ซึ่งหากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองยังไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ก็สามารถที่จะไปฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครองได้ หรือกรณีที่เกิดความเสียหาย ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ราชการ ผู้เสียหายสามารถจะฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ หากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องมารับผิด จึงเห็นได้ว่า แม้ส่วนราชการจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ไม่ก่อให้เกิดความสับสนในการฟ้องร้องคดีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

๓.๒.๕ ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาตรา ๒๓๐ กำหนดให้ การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ และมาตรา ๘ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดว่า การจัดตั้ง การรวม หรือการโอนส่วนราชการตามมาตรา ๗ ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยจึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ อีกทั้งมาตรา ๕๒ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงมีผลทำให้การจัดตั้งราชการบริหารส่วนกลางหรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องกระทำโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ทั้งนี้ในการดำเนินกิจการของส่วนราชการนอกจากจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้วยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่น ทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง^{๑๖}

ดังนั้น การจัดตั้งส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการดำเนินการของส่วนราชการนั้นตามกฎหมายอื่นๆ ได้ จึงทำให้เมื่อฝ่ายบริหารต้องการที่จะตั้งส่วนราชการขึ้นมาใหม่หรือเห็นว่าส่วนราชการที่มีอยู่บางส่วนหมดความจำเป็นลงและจะยุบส่วนราชการดังกล่าว ต้องจัดทำเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งมีความยุ่งยากและเสียเวลา อีกทั้งเป็นการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้าแทรกแซงราชการบริหารได้อีกด้วย

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๓.

สำหรับปัญหาดังกล่าวนี้ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักถึงสภาพนี้ จึงต้องทำให้การปรับโครงสร้างของระบบราชการโดยฝ่ายการเมือง ซึ่งถูกควบคุมโดยประชาชน กระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นด้วยการตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง โอน รวมหรือรวมกระทรวง ทบวง กรมได้ หากไม่เพิ่มจำนวนข้าราชการในสามปี ซึ่งรายละเอียดในเรื่องนี้จะกล่าวต่อไป

สำหรับการยุบส่วนราชการส่วนกลางนั้นสามารถยุบได้โดยง่ายอยู่แล้วตามมาตรา ๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดให้การยุบส่วนราชการสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อมีการยุบส่วนราชการตามพระราชกฤษฎีกายุบส่วนราชการแล้ว งบประมาณรายจ่ายที่เหลืออยู่ของส่วนราชการนั้นก็จะมีไป สำหรับทรัพย์สินอื่นของส่วนราชการนั้นให้โอนให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่รัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยุบกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติ ยังมีปัญหาว่าจะขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติมีลำดับศักดิ์ทางกฎหมายสูงกว่าพระราชกฤษฎีกา การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดให้การยุบส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทำโดยพระราชกฤษฎีกาได้ จะทำให้พระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารสามารถยุบเลิกส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกมาโดยองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนได้ สำหรับปัญหานี้ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็นกฎหมายที่ยกเลิกพระราชบัญญัติที่จัดตั้งส่วนราชการนั้น ไม่ใช่พระราชกฤษฎีกาไปยกเลิกพระราชบัญญัติ นับเดียวกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๔๒ เรื่องร่างพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจขัดรัฐธรรมนูญหรือไม่ว่า

“...การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วน จะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า ทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจมีที่มาของการจัดตั้งหลายประเภท เช่น จัดตั้งโดย พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปในการยกเลิกกฎหมาย ตามหลักกฎหมายทั่วไปนั้น การยกเลิกกฎหมายอาจกระทำได้ทั้งการยกเลิกกฎหมายโดยตรง และการยกเลิกกฎหมายโดยปริยาย แต่อย่างไรก็ตาม การยกเลิกกฎหมายไม่ว่าจะยกเลิกทั้งฉบับหรือบางส่วนจะต้องดำเนินการโดยกฎหมายที่มีลำดับชั้นของกฎหมายเท่ากันหรือสูงกว่า...การที่ มาตรา ๒๘ บัญญัติไว้ในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้ง

รัฐวิสาหกิจเป็นการยกเลิกไปนั้น มิได้หมายความว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรี แต่หมายถึงมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ยุบเลิกรัฐวิสาหกิจใดเป็นเพียงเงื่อนไข...และเมื่อต้องด้วยเงื่อนไข...แล้ว กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจจึงถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ มาตรา ๒๘ นี้..."

ดังนั้น ในกรณีนี้จึงกล่าวได้ว่า เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๐/๒๕๕๒ จะเห็นได้ว่า พระราชกฤษฎีกาเป็นเพียงเงื่อนไขในการที่จะยุบเลิกส่วนราชการเท่านั้น เมื่อเข้าเงื่อนไขว่าพระราชกฤษฎีกาจะยกเลิกส่วนราชการใด ส่วนราชการนั้นจะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หากโดยพระราชกฤษฎีกาไม่ ซึ่งในเรื่องดังกล่าวนี้ ก็ได้มีการอภิปรายในการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 ดังนี้

“ศาสตราจารย์อมร รัชกาลดี : เรียนท่านประธานที่เคารพ ผม ออมร รัชกาลดี สสร. ฝ่ายรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์นะครับ เรื่องนี้ผมและคณะได้ขอแปรญัตติให้ตัดออกทั้งมาตรา เพราะเหตุว่าเรื่องของการจัดตั้งส่วนราชการนั้นมันจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอยู่แล้วนะครับ ไม่ควรจะต้องมาเขียนไว้ในรัฐธรรมนูญนั่นเหตุอันที่หนึ่งนะครับเหตุอันที่ 2 ก็คือว่า หน่วยราชการระดับกระทรวง ทบวง กรม นี้ เป็นนิติบุคคลควรจะต้องมีศักดิ์ศรี โดยจะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเต็มที่ เพราะจะต้องไปปฏิบัติการบังคับบัญชาข้าราชการเอง แล้วก็ไปติดต่อกับประชาชนนะครับ ซึ่งศาลปกครองก็จะต้องมามีส่วนในการรับทราบพิจารณารับปัญหาที่เกิดขึ้นนะครับ การที่จะให้มาทำเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่ง เพราะเหตุที่ว่าพระราชกฤษฎีกานั้นจริงๆ ก็คือมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีมาประชุมปรึกษาหารือกันจะทำอย่างไรจะตั้งกระทรวง ทบวง กรม จะย้ายกระทรวง ทบวง กรม นี้ก็เป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ไปเขียนเป็นพระราชกฤษฎีกานำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย คือหมายความว่าอำนาจนี้มันอยู่ในฝ่ายบริหารหมด ไม่ได้อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติเลยนะครับเพราะฉะนั้นอันนี้จะเป็นเรื่องของการกระทบกระเทือนมาก เดิมนั้นนะครับมาตรา 229 (มาตรา ๒๓๐ ในปัจจุบัน) เดิมให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเลยนะครับ มีอยู่ 2 พรรคนะครับท่านกรรมาธิการก็พยายามจะไปแก้เพื่อให้บาลดูเสมือนว่าถ้าไม่ต้องใช้คนไม่ต้องใช้เงินแล้วละก็ เอามาเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ตั้งปรากฏในวรรคสองและวรรคสามนะครับ แต่ว่าจริงๆ แล้วก็คือ 2 ปี คือว่าภายใน 2 ปีถ้าตั้งแล้วโดยไม่ใช้คนไม่ใช้เงินอะไรแบบนี้ก็จะให้เป็นพระราชกฤษฎีกา อันนี้มักบริหารทุกคนทั้งข้าราชการประจำ และนักการเมืองย่อมมีศิลปะที่จะหาเงินและหาคนมาใช้ได้โดยไม่ต้องตั้งอัตราใหม่นะครับ...เราไม่ได้มีนักการเมืองที่มีคุณภาพและมีคุณธรรม แล้วก็ไม่มีมองเห็นความยั่งยืนของประเทศชาติและรัฐบาลได้สักกี่มากน้อย ก็จะพยายามมาใช้

อำนาจนี้ นอกจากนั้นผมขอความกรุณาให้ดูวรรคหน้าที่บอกว่า การดำเนินการตามวรรคสองกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นแล้วให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา พุด่างๆ ว่าของอะไรที่ตั้ง มาเป็นพระราชบัญญัติแล้วให้แก้ไขไปโดยพระราชกฤษฎีกามันก็เป็นการเอาพระราชกฤษฎีกามาอยู่ เหนือพระราชบัญญัติ เอาอำนาจฝ่ายบริหารมาอยู่เหนืออำนาจนิติบัญญัติ อันนี้จะทำให้เขาเรียกว่า กิจการบ้านเมืองจะสับสนไขว้เขวขาดมาตรฐาน ขาดระบบที่เชื่อถือได้..."

"นายเสรี สุวรรณภานนท์ : กราบเรียน ท่านประธานที่เคารพ กระผมเสรี สุวรรณภานนท์ สสร. กรุงเทพมหานคร...เนื่องจากการจัดตั้งโอน การยุบ กระทรวง ทบวง กรมดังกล่าวนี้ อย่างที่ท่านอาจารย์อมรก็ได้เรียนแล้วว่า โดยหลักแล้วก็เป็นการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ถือว่าออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ ผมก็เข้าใจในเจตนารมณ์ของท่านกรรมาธิการที่พยายามจะแก้ไขการ กระจัดกระจายของการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานราชการปัจจุบันนี้ซึ่งเรื่องๆ หนึ่งนั้นก็อาจจะอยู่ใน หลาย ๆ กระทรวง หลาย ๆ ทบวงหรือหลาย ๆ กรม อย่างเช่น เรื่องจราจรที่เห็นชัดๆ ผมก็เข้าใจตรงนั้น เพียงแต่ว่ากระผมขอเรียนตามตรงว่า ผมก็คงยังไม่เห็นด้วยในวิธีการนะครับในวิธีการที่จะแก้ไขปัญหา ให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ให้มาเป็นพระราชกฤษฎีกาขึ้นมา แม้ว่าจะมีเงื่อนไขในเรื่อง ของการกำหนดตำแหน่งอัตราของข้าราชการอะไรต่างๆ ก็ตาม อันนี้ก็เป็นที่กำหนดไว้ เพื่อที่จะหาเงื่อนไขในการที่จะตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น ก็คงจะเป็นเรื่องของการผิดหลักการ มิฉะนั้นแล้วในฝ่ายบริหารก็จะตั้งกระทรวง ทบวง กรม อะไรขึ้นมาใหม่หรือจะรวมกระทรวง ทบวง กรม อื่นที่แยกกันอยู่นั้น เข้ามาเพื่อที่จะให้ได้กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ ตรงนี้ก็คงจะทำให้เกิดกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นอีกมากมายซึ่งจะขัดกับหลักของการบริหารและขัดกับหลักของการออกกฎหมายโดย ฝ่ายนิติบัญญัติ...ในวรรคสุดท้ายได้กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นมา เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติหรือกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัตินั้นถือว่าเป็นกฎหมายที่ระดับสูง กว่าพระราชกฤษฎีกา แต่พอมามีพระราชกฤษฎีกาซึ่งได้เกิดขึ้นมาตามวรรค สองนี้ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นและก็มีผลในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายระดับสูง กว่าตรงนี้ครับ มันเป็นการผิดหลักการของการที่จะบัญญัติกฎหมายเลย..."

"รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรรมาธิการ) ...ปัญหาใหญ่ของการปฏิรูประบบราชการในเมืองไทยก็คือระบบราชการของเมืองไทยนั้นแข็งตัว ระบบนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดครับท่านประธานว่าเป็นระบบที่ค่อนข้าง ผิดพลาดที่เรารับมาจากต่างประเทศในประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาในทาง ระบบราชการเป็นอย่างยิ่ง การปฏิรูประบบราชการในอดีตที่ผ่านมาจึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปและ ปรับปรุงตรงนั้นขึ้น ทิศทางการปรับปรุงตรงนี้ท่านประธานครับ มี 2 ทิศทางด้วยกันทิศทางแรกเป็น ทิศทางที่ยกเล็กรู้นะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย...ทิศทางนี้มันอาจจะเป็น

ทิศทางที่ค่อนข้างจะรุนแรงและก่อผลกระทบค่อนข้างสูง ทิศทางที่ 2 ที่เป็นไปได้และรัฐบาลชุดนี้ก็รับแล้ว และเป็นทิศทางที่สอดคล้องกับมาตรา 229 ก็คือการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ครั้น ความจริงแล้วแต่เดิมที่กรมการเมืองจะเห็นว่า การจัดตั้ง การยุบเลิกนี้ น่าจะไปด้วยกัน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อได้คำนึงถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์จากหลายท่านว่า การจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรม หากทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะรัฐมนตรีหรือนักการเมืองทั้งหลายจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมดเพื่อขยายหรือเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวเอง ในท้ายที่สุดกรมการเมืองก็ได้ตัดสินใจว่า ในส่วนของการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม นั้นคงให้เป็นไปตามเดิม คือตั้งโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการรวม การยุบเลิกต่างๆ นั้นให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ หากเราดำเนินการไปในทิศทางนี้ การปฏิรูประบบราชการจะประสบความสำเร็จ หน่วยราชการต่างๆ จะสามารถปรับปรุงตัวเองสามารถรวม สามารถยุบ เพื่อไปสู่ทิศทางการทำงานให้ดีขึ้น รับผิดชอบต่อประชาชนได้ดีขึ้น ไปในทิศทางที่สามารถทันต่อสถานการณ์ของโลกปัจจุบัน...สภาพความเป็นจริงปัจจุบัน ก็คือหน่วยราชการต่างๆ เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา หน่วยราชการบางหน่วยยิ่งจำเป็นต้องยุบเลิก ไม่มีความจำเป็นแล้ว ก็ต้องขยายตัวตลอดเวลาไปโดยตลอด ไม่มีอธิบดีกรมไหน ไม่มีหัวหน้าหน่วยราชการไหนที่พยายามทำให้หน่วยงานของตัวเองเล็กลง ทั้งๆ ที่หน่วยงานนั้นไม่มีความจำเป็นต้องอยู่ต่อไป ผมคิดว่ามาตรา 229 นั้น หากมีขึ้น หากสมาชิกรับรองในเรื่องนี้ ผมคิดว่าจะเป็นการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ในประเทศซึ่งไม่เคยมีมาก่อนเลย"

"ศาสตราจารย์บรรศักดิ์ อูวรรณโณ (กรรมาธิการ) : ...ไม่ใช่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่เขียนให้พระราชกฤษฎีกาแก่พระราชบัญญัติได้ ท่านประธานครับพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน เป็นพระราชบัญญัติเท่านั้นครับ บอกว่าพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขันนั้นแก้ไขหรือยกเลิกพระราชบัญญัติอื่นที่ออกก่อนพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเสมือนหนึ่งว่าตัวพระราชบัญญัตินี้เองไปแก้ไขหรือยกเลิก..."

๓.๓ การแก้ไขปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหารในปัจจุบัน

ตามที่ได้กล่าวมาในข้อ "๓.๒ ปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหาร" โดยในปัจจุบันมีความพยายามที่จะขจัดปัญหาดังกล่าวให้หมดไปจากระบบราชการไทย ดังต่อไปนี้

๓.๓.๑ บทบัญญัติมาตรา ๒๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ "๓.๒.๕ ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม" ว่า ในอดีตการจัดตั้ง การรวม การโอน หรือส่วนราชการต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงมีผลทำให้การจัดตั้งราชการบริหารส่วนกลาง หรือราชการบริหารส่วนภูมิภาคจะต้องกระทำโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วต่อสังคมยุคโลกาภิวัตน์ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญตระหนักถึงสภาพนี้ จึงต้องการทำให้การปรับโครงสร้างของระบบราชการ ให้กระทำได้ง่ายยิ่งขึ้นด้วยการตราพระราชกฤษฎีกา การยุบ โอน รวมหรือจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรมได้ หากไม่เพิ่มจำนวน ข้าราชการในสามปีตามมาตรา ๒๓๐ ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การที่รัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ก็เพื่อเป็นการ "ถอนเครื่องตรึง" กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยสามารถยกเลิก รวม หรือโอน ให้สามารถกระทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร การยกเลิก รวม หรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติในกรณีที่ไม่มีการเพิ่มจำนวนข้าราชการ ซึ่งการที่สามารถออกกฎหมายยกเลิก รวม หรือโอนกระทรวง ทบวง กรม เป็นพระราชกฤษฎีกาได้นี้ จะทำให้ฝ่ายการเมืองปรับโครงสร้างระบบราชการให้สอดคล้องกับภารกิจของรัฐ และนโยบายของรัฐบาลที่เปลี่ยนไปได้ง่ายขึ้น เร็วขึ้น เมื่อเป็นเช่นนี้ ฝ่ายการเมืองก็สามารถปรับโครงสร้างระบบราชการให้ตอบสนองเสียงเรียกร้องของประชาชนผู้เป็นฐานเสียงของตนได้ และจะทำให้ข้าราชการเมือง "ราชการแผ่นดิน" กว้างขึ้นว่า "อำนาจ-หน้าที่ของส่วนราชการ" ที่ตนสังกัด สำหรับในกรณีที่มีการจัดตั้ง กระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากการกำหนดให้มีอัตรากำลังของข้าราชการเพิ่มขึ้นจะมีผลทำให้งบประมาณของแผ่นดินเพิ่มขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาตรวจสอบการจัดตั้งส่วนราชการของฝ่ายบริหาร ผลจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๓๐ จึงทำให้มีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การปรับโครงสร้างของระบบราชการเป็นไปได้ง่ายขึ้น แม้ว่าส่วนราชการจะยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ก็ตาม

ปัญหาอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ ได้พยายามแก้ไขปัญหาความแข็งตัวของโครงสร้างระบบราชการไทย ซึ่งเหตุผลของการที่กำหนดให้พระราชกฤษฎีกาสสามารถปรับโครงสร้างของส่วนราชการได้นั้น ได้มีการกล่าวไว้ในในการประชุมสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันอังคารที่ 22 กรกฎาคม พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการอภิปรายในเรื่องนี้ไว้ดังนี้

“รองศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์ (กรรมาธิการ) ...การปฏิรูประบบราชการในอดีตที่ผ่านมา นั้น ไม่ได้แปลโครงสร้างที่สำคัญของปัญหา ไปแปลแต่ในสิ่งที่ประเด็นปลีกย่อยของปัญหาทั้งสิ้นนะครับ จริงๆ ปัญหาใหญ่ของการปฏิรูประบบราชการในเมืองไทยก็คือระบบราชการของเมืองไทยนั้นแข็งตัว ระบบนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายนั้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาโดยตลอดครับท่านประธานว่าเป็นระบบที่ค่อนข้างผิดพลาดที่เรารับมาจากต่างประเทศ ในต่างประเทศนั้นความจริงกระทรวง ทบวง กรม เป็นไม่ได้นิติบุคคล แยกต่างหากจากรัฐเหมือนอย่างในประเทศไทย การที่กระทรวง ทบวง กรม ในประเทศไทยต่างก็เป็นนิติบุคคลนั้นได้ก่อให้เกิดปัญหาในทางระบบราชการเป็นอย่างยิ่ง การปฏิรูประบบราชการในอดีตที่ผ่านมาจึงเรียกร้องให้มีการปฏิรูปและปรับปรุงตรงนี้ขึ้น ทิศทางของการปรับปรุงตรงที่ท่านประธานครับ มี 2 ทิศทางด้วยกันทิศทางแรกเป็นทิศทางที่ยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลาย...แล้วให้รัฐเป็นนิติบุคคล...ทิศทางที่ 2...คือ การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ครับ ความจริงแล้วแต่เดิมที่กรรมาธิการจะเห็นว่า การจัดตั้ง การยุบเลิกนี้น่าจะไปด้วยกัน โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อได้คำนึงถึงข้อวิพากษ์วิจารณ์จากหลายท่านว่า การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม หากทำเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้ว อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติได้ เพราะรัฐมนตรีหรือนักการเมืองทั้งหลายจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายเพื่อขยายหรือเพิ่มอำนาจให้แก่ตัวเอง ในท้ายที่สุดกรรมาธิการก็ได้ตัดสินใจว่า ในส่วนของการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม นั้นคงให้เป็นไปตามเดิม คือตั้งโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการรวม การยุบเลิกต่างๆ นั้นให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ หากเราดำเนินการไปในทิศทางนี้ การปฏิรูประบบราชการจะประสบความสำเร็จ หน่วยราชการต่างๆ จะสามารถปรับปรุงตัวเองสามารถรวม สามารถยุบ เพื่อไปสู่ทิศทางการทำงานให้ดีขึ้น รับผิดชอบต่อประชาชนได้ดีขึ้น ไปในทิศทางที่สามารถทันต่อสถานการณ์ของโลกปัจจุบันที่เป็นอยู่...”

๓.๓.๒ การบริหารงานในรูปแบบกลุ่มภารกิจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้ภายในกระทรวงสามารถที่จะมีส่วนราชการระดับกรมตั้งแต่ ๒ กรมขึ้นไปมาอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันได้ ซึ่งการปฏิรูประบบราชการโดยการแบ่งกลุ่มภารกิจนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม เนื่องจากภารกิจส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลทำให้ส่วนราชการแต่ละแห่งซึ่งมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เป็นของตนเองและปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด มีผลทำให้ส่วนราชการแต่ละแห่งทำงานโดยปราศจากความร่วมมือซึ่งกันและกันแม้ว่ามีเป้าหมายในภารกิจเดียวกันก็ตาม จึงทำให้เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน สิ้นเปลืองทรัพยากรของรัฐ

ซึ่งสาเหตุในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็เนื่องมาจากความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยเห็นได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติระเบียบราชการบริหารแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ “เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนราชการต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้”

การจัดกลุ่มภารกิจดังกล่าวเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันได้เป็นอย่างดี เนื่องจากเป็นการรวมส่วนราชการในระดับกรมในกระทรวงเดียวกันที่มีอำนาจหน้าที่สัมพันธ์กันอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน จึงสามารถทำให้กำหนดเป้าหมายในการทำงานร่วมกันได้อีกทั้งสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ด้วย

โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ นี้ได้กำหนดให้มีหัวหน้ากลุ่มภารกิจรับผิดชอบและบังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกลุ่มภารกิจนั้น โดยผู้ที่ดำรงตำแหน่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจจะต้องดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี ซึ่งหัวหน้ากลุ่มภารกิจอาจกำหนดให้ส่วนราชการระดับกรมแห่งหนึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับสารบรรณ บุคลากร การเงิน การพัสดุ หรือการบริหารงานทั่วไปให้แก่ส่วนราชการแห่งอื่นในกลุ่มภารกิจเดียวกันได้

อย่างไรก็ตาม หลังจากกระทรวงต่างๆ ที่จัดกลุ่มภารกิจตามกฎหมายกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้เริ่มบริหารงานในรูปแบบของกลุ่มภารกิจตามแนวทางที่กำหนดในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ปรากฏว่า การบริหารงานยังไม่สามารถดำเนินการได้สมเจตนารมณ์ จึงได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการบริหารเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจหลายเรื่อง โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดให้มีการประชุมเชิงปฏิบัติการระหว่างปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง และอธิบดี เรื่อง “การบริหารกลุ่มภารกิจ” เมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อขัดข้องและแนวทางการบริหารงานของกลุ่มภารกิจตามโครงสร้างการจัดส่วนราชการแนวใหม่ รวมทั้งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทความรับผิดชอบที่เหมาะสมของปลัดกระทรวงและรองปลัดกระทรวง ผลจากการประชุมดังกล่าวได้รับทราบข้อขัดข้องและข้อเสนอแนะในการแก้ปัญหาต่างๆ ในการบริหารกลุ่มภารกิจในเรื่องต่างๆ ได้แก่^{๑๑}

^{๑๑} รายงานผลการดำเนินงานในรอบ ๒ ปีของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงาน ก.พ.ร. (มกราคม ๒๕๔๖-กันยายน ๒๕๔๗), หน้า ๒๒.

(๑) ปัญหาเกี่ยวกับการบริหาร ซึ่งเป็นกรณีที่กลุ่มภารกิจยังขาดแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารงานในเรื่องต่างๆ เช่น การขาดหน่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานของรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจ ความไม่ชัดเจนในวิธีการปฏิบัติงานในเรื่องต่างๆ เช่น เรื่องงานสารบรรณ การลงนาม การလာ การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน เป็นต้น

(๒) ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่บทบาทหน้าที่ของรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจยังไม่ชัดเจน และอำนาจของรองปลัดกระทรวงหัวหน้ากลุ่มภารกิจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. ๒๕๔๕ ในข้อ ๒๘ ยังถูกจำกัดมิให้ดำเนินการในเรื่องต่างๆ เช่น การบรรจุและแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การดำเนินการทางวินัยร้ายแรงแก่ข้าราชการ เป็นต้น

ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๗๑/๑๐ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจเพื่อให้การจัดกลุ่มภารกิจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น แนวทางในการจัดทรัพยากรร่วมของกลุ่มภารกิจ เพื่อให้การใช้ทรัพยากรในส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง เช่น ก.พ.ร. ได้กำหนดให้ทรัพยากรร่วมของกลุ่มภารกิจ ได้แก่ งบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง บุคลากร เทคโนโลยี เครื่องมือ อุปกรณ์ ข้อมูล ข่าวสาร องค์ความรู้เพื่อบูรณาการงานด้านต่างๆ ยานพาหนะ อาคาร สถานที่ และสิ่งก่อสร้างที่ใช้ร่วมกัน เป็นต้น

ผู้เขียนเห็นว่า หากมีการปฏิบัติตามแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจและตามกฎหมายที่เกี่ยวกับกลุ่มภารกิจอย่างเคร่งครัด จะสามารถทำให้ส่วนราชการต่างๆ สามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ลดความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ และสามารถให้ทรัพยากรร่วมกันได้โดยไม่สิ้นเปลืองทรัพยากรโดยใช่เหตุ เนื่องจาก จะเห็นได้ว่า เมื่อปฏิบัติตามแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับกลุ่มภารกิจ ก็จะมีผลทำให้สามารถลดปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกันกันของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการได้ เนื่องจากส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องเดียวกันก็จะมีการจัดให้มาอยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกัน จึงทำให้สามารถลดปัญหาดังกล่าวได้ เป็น ประการแรก สามารถลดปัญหาในเรื่องการใช้ทรัพยากรต่างๆ ของส่วนราชการลงไปได้ เนื่องจากมีการกำหนดให้ส่วนราชการที่อยู่ในกลุ่มภารกิจเดียวกันสามารถที่จะใช้ทรัพยากรร่วมกันได้ เป็น ประการที่สอง สามารถโอนถ่ายบุคลากรภายในกลุ่มภารกิจเดียวกันได้ง่าย เป็น ประการที่สาม สามารถบูรณาการภารกิจต่างๆ ภายในกลุ่มภารกิจให้ไปในแนวทางเดียวกันไม่ให้เกิดแย้งกันเองได้ เป็น ประการสุดท้าย

๓.๓.๓ การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕

เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา ในการปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยมักจะมอบหมายให้บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานอื่นๆ อยู่แล้วมาปฏิบัติงานปฏิรูประบบราชการอีกงานหนึ่งในคราวเดียวกัน และฝากงานให้กับส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งช่วยงานเป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเป็นคราวๆ ไป เช่น สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นต้น ทำให้การปฏิรูประบบราชการของประเทศไทยไม่มีความต่อเนื่อง

นอกจากนั้น ผู้บริหารสูงสุดของประเทศมักจะมอบให้ผู้บริหารระดับรองๆ ลงมาเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการ คือ รองนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบงานอื่นๆ มากมายอยู่แล้วให้รับผิดชอบการปฏิรูประบบราชการด้วยอีกงานหนึ่ง^{๓๔} จึงมีผลทำให้การปฏิรูประบบราชการในประเทศไทยไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร

ดังนั้น ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแลจัดการส่วนราชการ และการปรับปรุงการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้กำหนดทิศทางและแนวทางการดำเนินงานให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินงานที่สำคัญของสำนักงาน ก.พ.ร. ได้แก่ งานพัฒนาระบบราชการ โดยดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ การเสริมสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

งานตามภารกิจของสำนักงาน ก.พ.ร. โดยดำเนินการตามมาตรา ๗๑/๙ ตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ในการให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งรวมถึงโครงสร้างระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีการปฏิบัติราชการอื่น ให้เป็นไปตามมาตรา

^{๓๔} ลมาน รังสิโยกฤษฏ์, การปฏิรูปภาคราชการ: แนวคิดและยุทธศาสตร์, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๕ เล่มที่ ๑๕ (กันยายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖), หน้า ๕๖.

๓/๑ กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการ เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาต่างๆ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่ปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้ อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานร้องขอ^{๓๕}

๓.๓.๔ มติคณะรัฐมนตรี

๓.๓.๔.๑ สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

สถานะของมติคณะรัฐมนตรีนั้น หากพิจารณาในเกณฑ์รูปแบบ (Form) แล้วไม่พบว่า ต่อมติคณะรัฐมนตรีจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหาร มีแต่กฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดรูปแบบแล้วที่ฝ่ายการพิจารณาและมีมติรับรองของคณะรัฐมนตรีจึงจะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย^{๓๖} ถ้าพิจารณาจากเกณฑ์ทางองค์กรแล้วจะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหารในราชการฝ่ายบริหาร อำนาจสำคัญทั้งหมดที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้ไว้จึงเป็นของคณะรัฐมนตรี และถ้าพิจารณาในเกณฑ์เนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีจะได้มติคณะรัฐมนตรี ๒ ประเภทหลัก ได้แก่^{๓๗}

(๑) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการบริหารงานแผ่นดินโดยไม่ประสงค์ให้เป็นกฎเกณฑ์โดยตรง มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์กำหนดแนวทางการบริหารเรื่องสำคัญของประเทศ นอกเหนือจากนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงต่อรัฐสภา มติเหล่านี้ไม่ใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย

(๒) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้มุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ (Norm) ให้ส่วนราชการและข้าราชการต้องปฏิบัติตามในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ การฝ่าฝืนก็จะมีสภาพบังคับให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องปฏิบัติตาม ดังเช่น

^{๓๕} รายงานผลการดำเนินงานในรอบ ๒ ปีของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงาน ก.พ.ร. หน้า ๕.

^{๓๖} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี, หน้า ๙๔.

^{๓๗} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๖.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘๕

“ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ

การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นสาเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”

ในกรณีที่ส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการ ส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติราชการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีอาจยังยั้งการปฏิบัติราชการที่ขัดต่อ มติคณะรัฐมนตรีนั้นได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนการปฏิบัติราชการของส่วนราชการทั้งส่วนกลาง ส่วน ภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นนั้น (พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑(๑)) เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีต่อ หน่วยงาน และข้าราชการในระบบบริหารราชการก็ได้รับการยอมรับจากศาล เพราะเป็นเรื่องใช้อำนาจ ในระบบบริหารภายในของรัฐ^{๓๔}

๓.๓.๔.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่พยายามแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานของรัฐฟ้องร้อง เป็นคดีกันเอง

เนื่องจากในประเทศไทยแล้ว ส่วนราชการบริหารมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย สามารถจะฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องเป็นคดีในศาลได้ และผลจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติ บุคคลจึงทำให้ส่วนราชการต่างๆ มีอิสระในการบริหารงานราชการออกจากกัน ดังนั้น เมื่อส่วนราชการ หนึ่งดำเนินกิจการใดกิจการหนึ่งไป ก็อาจไปกระทบอีกส่วนราชการหนึ่งได้ และการที่ส่วนราชการ บริหารมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงใช้สิทธิที่จะฟ้องร้องกันเองเป็นคดีในศาลได้

จากที่กล่าวมานี้แสดงให้เห็นถึงปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่สามารถฟ้องร้อง กันเองได้ ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้จึงมีมาโดยตลอด มติคณะรัฐมนตรีเป็นแนวทาง หนึ่งของความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่อดีต

^{๓๔} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๐๖.

๑) มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๖

ช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๖ นั้น ยังไม่มีแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการพิพาทในคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง ดังนั้น การระงับข้อพิพาทดังกล่าวจึงเป็นการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการ นั่นคือศาลยุติธรรม มีผลทำให้องค์กรตุลาการสามารถที่จะเข้ามาแทรกแซงภายในฝ่ายบริหารได้ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงมีแนวความคิดที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการด้วยกัน โดยกำหนดในมติคณะรัฐมนตรีออกมาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งได้กำหนดว่า "ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นรัฐบาลเดียวกัน"

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ และถือว่าหน่วยงานของรัฐล้วนเป็นของรัฐบาลเดียวกันทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ควรที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลกันเอง ซึ่งผลก็คือ ไม่ปรากฏว่ามีคดีแพ่งที่ฟ้องร้องกันเองระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นสู่ศาลฎีกาภายหลังที่มีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่อย่างใด^{๘๔}

๒) มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๖ ได้มีผลบังคับใช้มาเป็นเวลานานถึง ๑๗ ปี แต่ต่อมาฝ่ายบริหารได้ปรับเปลี่ยนแนวความคิดใหม่ โดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลได้เมื่อไม่สามารถทำความตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นได้^{๘๕} ซึ่งได้มีมติคณะรัฐมนตรีใหม่เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งกำหนดว่า

"กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นขั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

- ๑) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- ๒) ถ้าทำความตกลงกันไม่ได้ตามข้อ ๑) แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- ๓) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผลให้ดำเนินการทางศาลได้"

^{๘๔} นิคม แสงสว่าง, ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต พ.ศ. ๒๕๔๖, หน้า ๙๔.

^{๘๕} เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ ได้เปลี่ยนแนวทางการระงับข้อพิพาทจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยกำหนดขั้นตอนกระบวนการระงับข้อพิพาท โดยขั้นตอนสุดท้ายหากตกลงกันตามขั้นตอนก่อนๆ ไม่ได้ ส่วนราชการก็สามารถที่จะฟ้องร้องต่อศาลได้ การเปลี่ยนแนวความคิดในการระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันดังกล่าวนี้นำให้หน่วยงานของรัฐกลับมาฟ้องร้องคดีต่อศาลดังเช่นในช่วงก่อนใช้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๖

๓) มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗

มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ ยังคงแนวความคิดเดิมอยู่ หน่วยงานของรัฐยังสามารถฟ้องร้องกันเองต่อศาลได้ เพียงเพิ่มเติมในเรื่องบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่ว่าจะเข้าหลักเกณฑ์ที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้หรือไม่ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเท่านั้น โดยกำหนดให้เฉพาะบริษัทที่รัฐบาลถือครองหุ้นอยู่ทั้งหมดเท่านั้นที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดไว้ว่า "ยืนยันขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ และเพิ่มเติมสำหรับบริษัทที่รัฐบาลมีหุ้นอยู่ด้วยนั้น ควรให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเฉพาะบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด ๑๐๐% เท่านั้น"

๔) มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ก็เช่นเดียวกับมติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ มติคณะรัฐมนตรีนี้ยังคงหลักการเดิม โดยยืนยันหลักการตามที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ และ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยกำหนดเพิ่มเติมว่า ให้มีผลบังคับใช้กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกัน และกำหนดให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัดเท่านั้น จึงมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐจึงยังคงฟ้องร้องคดีกันเองได้เช่นเดิม ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดว่า "ยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๓ และ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยเพิ่มเติมให้มีผลบังคับใช้กรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกัน และให้ส่วนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการโดยเคร่งครัด"

๕) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐

นายโกศล พลกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้พิจารณาและนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการมี

อำนาจหน้าที่พิจารณาชี้ขาด ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้

“ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๓๘ ข้อ ๒๔ ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป”

ต่อมารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนราชการต่างๆ ยังเข้าใจผิดว่าเป็นการดำเนินการเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการด้วยกันเท่านั้น ไม่รวมไปถึงกรณีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ คณะรัฐมนตรีจึงได้พิจารณาทบทวนและมีมติใหม่เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งให้ยกเลิกข้อความตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเป็น

“ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้

๑. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที
๒. สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป
๓. อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง”

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องร้องศาลโดยไม่นำข้อพิพาทเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน และหลายกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้นำคดีฟ้องร้องต่อศาล

โดยไม่มี การชี้ขาดข้อพิพาทตามอำนาจที่มีอยู่ โดยอ้างเหตุอายุความหรือไม่ใช่หน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การฟ้องร้องกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองจึงเกิดขึ้นตลอดเวลา

นอกจากนี้ ในส่วนของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนยังได้ดำเนินคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้พนักงานอัยการผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทราบและให้ยึดปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป (หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฝนผ.) ๐๐๑๘/ว. ๑๖๐ เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๕)^{๕๐}

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่า แม้มติคณะรัฐมนตรีจะมีใช้กฎหมาย แต่ก็ถือว่าเป็นคำสั่งภายในฝ่ายปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหลายจะต้องปฏิบัติตามมิฉะนั้นจะมีโทษทางวินัย มติคณะรัฐมนตรีนั้นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารใช้เพื่อที่จะบังคับบัญชาทั้งส่วนราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รวมทั้งกำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจทั้งราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย

ผู้เขียนมีความเห็นว่า หากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีมาตั้งแต่วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ อย่างเคร่งครัด ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐฟ้องร้องกันเองคงไม่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม ยังมีปัญหาในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่บ้าง เช่น การตีความหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่หน่วยงานของรัฐพยายามหลีกเลี่ยง เนื่องจากนิยามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังคงคลุมเครือว่า ส่วนราชการประเภทใด และรัฐวิสาหกิจประเภทใด อีกทั้งมติคณะรัฐมนตรียังไม่ได้กำหนดลักษณะของข้อพิพาทให้ชัดเจน ทำให้หน่วยงานของรัฐพยายามที่จะหลีกเลี่ยงและไปฟ้องคดีต่อศาลที่หน่วยงานของรัฐส่งสำนวนข้อพิพาทมาให้สำนักงานอัยการสูงสุดล่าช้าทำให้คดีใกล้ขาดอายุความ เป็นผลให้สำนักงานอัยการสูงสุดต้องเสนอความเห็นให้ไปฟ้องต่อศาล และกระบวนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทฯ ยังไม่หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาที่แน่นอน จึงไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาที่แน่นอน เป็นต้น

^{๕๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙๙-๑๐๐.

๓.๔ ข้อเสนอของนักวิชาการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของ ส่วนราชการ

เมื่อการบริหารราชการแผ่นดินมีปัญหาหลากหลายประการที่เกิดจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ “๓.๒ ปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหาร” จึงมีผู้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ ๔ แนวทางดังนี้^{๑๖}

แนวทางที่ ๑ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

แนวทางที่ ๒ การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางที่ ๓ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางที่ ๔ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

๓.๔.๑ แนวทางที่ ๑ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐเพิ่มเติมจากนิติบุคคลที่มีอยู่ในปัจจุบัน

เนื่องจากนักกฎหมายของไทยส่วนใหญ่เข้าใจว่า ประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แนวทางนี้จึงเสนอแนวทางแก้ปัญหาคือความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย โดยรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ โดยจะไม่ไปยุ่งกับสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เป็นอยู่ ซึ่งการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนี้จะทำให้ความมีตัวตนของรัฐชัดเจนขึ้น โดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนี้อาจกระทำได้โดยการบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพียงพอ แต่ผลกระทบหลังจากรัฐถูกรับรองให้เป็นนิติบุคคล อาทิ ปัญหาการเข้าเป็นคู่สัญญา หรือการฟ้องคดี จะต้องพิจารณากันอย่างละเอียดเพื่อกำหนดมาตรการขึ้นมารับผลที่ตามมาจากการที่รัฐเป็นนิติบุคคล

^{๑๖} สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, ความเป็นไปได้ในการลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ, หน้า ๑๖๖-๑๗๙.

เนื่องจาก ระบบการทำนิติกรรมสัญญา และการฟ้องร้องคดีในปัจจุบัน ยังยึดโยงอยู่กับความเป็นนิติบุคคล ดังนั้น ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอาจทำนิติกรรมหรือเป็นคู่สัญญา หรือเป็นคู่ความในคดีได้ แต่ส่วนราชการเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ เมื่อมีการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ รัฐจะเข้าเป็นคู่สัญญา หรือเป็นคู่ความในคดีได้โดยตรง ดังนั้น ในระบบการทำนิติกรรมสัญญา การฟ้องร้องคดี จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐต่อไป ในขณะที่ระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ การมอบอำนาจยังคงรูปแบบเดิม คือ “ระบบบริหารฐานกรม”

ผู้เขียนเห็นว่า แนวทางในการแก้ปัญหาในแนวที่ ๑ นี้ ไม่ได้แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นนิติบุคคลของรัฐแต่อย่างใด เนื่องจาก รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ การตรากฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ไม่ได้ช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นได้ อีกทั้งทำให้สถานะทางกฎหมายของรัฐขึ้นอยู่กับฝ่ายการเมือง และถ้าหากมีการตรากฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐแล้ว หากภายหลังมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว ประเทศไทยจะอยู่ในฐานะทางกฎหมายเช่นใด

๓.๔.๒ แนวทางที่ ๒ การให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด

แนวทางนี้จะไม่พิเคราะห์ถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐ แต่จะดำเนินการเฉพาะในส่วนของส่วนราชการเท่านั้น โดยให้กระทรวงเป็นนิติบุคคล และสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง และจังหวัด ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ราชการส่วนกลาง ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง ได้แก่ ทบวง กรมต่างๆ และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นแต่มีฐานะเป็นกรม
๒. ราชการส่วนภูมิภาค ให้สลายความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด

ซึ่งโครงสร้างของส่วนราชการในแนวทางนี้ยังคงเดิม แต่จะมีการปรับเปลี่ยนระบบบริหารงานจาก “ระบบบริหารฐานกรม” มาเป็น “ระบบบริหารฐานกระทรวง” โดยจะมีการโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สินมาอยู่ที่กระทรวง โดยกรมจะมีอำนาจในเรื่องดังกล่าวจากการมอบอำนาจของกระทรวง

ผู้เขียนเห็นว่า การจะดำเนินการปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการตามแนวทางที่ ๒ นี้ จะทำให้กระทรวงมีขนาดใหญ่โตอย่างมาก การโอนอำนาจหน้าที่ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ ระบบทรัพย์สินมาอยู่ที่กระทรวง จะมีผลทำให้ศูนย์รวมอำนาจทั้งหมดจะมาอยู่ที่กระทรวง ซึ่งจะมีผลทำให้การบริหารงานราชการมีความล่าช้า เนื่องจากอำนาจทั้งหมดรวมอยู่ที่กระทรวง จึงทำให้สายบังคับบัญชายาว ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางนี้ จะเป็นการสร้างปัญหามากกว่าจะเป็นการแก้ปัญหาของระบบราชการปัจจุบัน

๓.๔.๓ แนวทางที่ ๓ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยคงระบบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล งบประมาณ และการมอบอำนาจของส่วนราชการไว้เช่นเดิม

แนวทางนี้นอกจากจะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐดังเช่นในแนวทางแรกแล้ว ยังมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งยังคงระบบการบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และการมอบอำนาจไว้รูปแบบเดิม คือ “ระบบบริหารฐานกรม” เช่นเดียวกับในแนวทางที่ ๑

ปัญหาของการตรากฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้น ได้กล่าวมาแล้วในข้อ ๓.๔.๑ จะไม่ขอล่าช้าอีก อย่างไรก็ตาม การคงโครงสร้างของระบบราชการในรูปแบบเดิมไว้ จะไม่ทำให้เกิดความสับสนในหมู่ข้าราชการ และไม่ก่อให้เกิดการกระจุกตัวของอำนาจไปอยู่ที่กระทรวงอย่างในแนวทางที่ ๒

๓.๔.๔ แนวทางที่ ๔ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง

แนวทางสุดท้ายนี้เป็นแนวทางที่ รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ ได้เลือกเสนอแนะแนวทางนี้ เพื่อจะใช้แก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยต้องการให้ส่วนราชการทั้งกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอีกต่อไป และให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้ ในระยะแรกได้เสนอให้ตรากฎหมายรับรองสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และระยะต่อมาก็จะยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

๓.๔.๔.๑ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ในการรับรองความเป็นความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็เพื่อที่จะให้รัฐมีสิทธิ และหน้าที่ แทนส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากในปัจจุบันนี้ส่วนราชการ ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งทำให้ส่วนราชการมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย และสามารถครอบครองทรัพย์สินได้ เนื่องจากมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังนั้น หากมีการยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จะทำให้เกิดปัญหา เรื่องการดูแลรับผิดชอบทรัพย์สินที่ส่วนราชการถือครองอยู่ เนื่องจากเมื่อส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว จะมีผลทำให้ส่วนราชการไม่ได้เป็นผู้ทรงสิทธิในทางกฎหมายไม่สามารถดำเนินการทำนิติกรรมสัญญาใดๆ ได้ เพราะไม่มีสภาพบุคคลตามกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดสถานะให้รัฐเป็นนิติบุคคลเสียก่อนที่จะทำการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการดังกล่าว เพื่อให้รัฐมีสิทธิและหน้าที่แทนส่วนราชการ สามารถทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ตามกฎหมายได้ ซึ่งมีการเสนอให้การรับรองความนิติบุคคลของรัฐโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติรับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่ในบรรดา กิจการทรัพย์สิน สิทธิหน้าที่ตามสัญญา ตลอดจนการดำเนินคดีทางทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลและรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดในปัจจุบัน

๓.๔.๔.๒ การสลายฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

การสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยการแบ่งเป็นสองขั้นตอน ในขั้นตอนแรกเป็นการสลายความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง และปรับเปลี่ยนโครงสร้างกระทรวง โดยจัดตั้งกระทรวงใหม่ให้เป็นไปตามกลุ่มภารกิจ ขั้นตอนที่สอง ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง

๓.๔.๔.๒.๑ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง

เมื่อตรากฎหมายรับรองรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยกำหนดให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่แล้ว จึงเริ่มที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง โดยยังคงให้กระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ ซึ่งคล้ายแนวทางที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

เสนอ และจำเป็นจะต้องปรับปรุงระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับระบบราชการที่เปลี่ยนไปอีกด้วย โดยมีแนวทางในการดำเนินการปรับปรุงดังนี้

ก. โครงสร้างของส่วนราชการ

แนวทางในการแก้ปัญหาได้นำเสนอให้ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง ให้คงไว้แต่กระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ แต่เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวจะมีผลทำให้กระทรวงเป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจในการบริหารราชการทั้งหมด ซึ่งจะก่อให้เกิดผลที่ว่ากระทรวงมีขนาดใหญ่และมีการบริหารราชการที่เชิงซ้ำ จึงมีการเสนอให้จัดรูปแบบของกระทรวงใหม่ให้มีขนาดเล็ก โดยมีลักษณะคล้ายกลุ่มภารกิจ (Cluster) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่แตกต่างกันตรงที่การบริหารงานแบบกลุ่มภารกิจ (Cluster) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น กรมที่มารวมกันอยู่ในกลุ่มภารกิจนั้นยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ จึงยังทำให้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ในรูปแบบกระทรวงที่ปรับปรุงใหม่ ส่วนราชการระดับกรมจะไม่มีความสำคัญนัก เนื่องจากอำนาจหน้าที่ต่างๆ โอนไปอยู่กับกระทรวงซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว

ข. ระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งการโอนงบประมาณรายจ่ายในระบบงบประมาณในปัจจุบันสอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งการโอนงบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีพระราชบัญญัติให้โอนหรือนำไปใช้ได้ หรือในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม ให้โอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกันหรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่ แล้วแต่กรณี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (พระราชบัญญัติงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๘)

เมื่อจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง โดยให้กระทรวงเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ก็ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบงบประมาณให้สอดคล้องกับโครงสร้างของระบบราชการที่เปลี่ยนไปเป็นการฐานกระทรวง คือ การโอนงบประมาณระหว่างกรมในกระทรวงเดียวกันไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติสามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแทนได้ แต่ถ้าโอนงบประมาณระหว่างกระทรวง ยังคงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ

ค. ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลของส่วนราชการปัจจุบันเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นระบบบริหารงานบุคคลรวม อย่างไรก็ตาม การโยกย้ายข้าราชการระหว่างกรมต่างๆ ในกระทรวงเดียวกัน ยังมีข้อยุ่งยากคือต้องให้ผู้บังคับบัญชาทั้ง ๒ กรมยินยอม เมื่อปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการมาเป็นกระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ระบบการบริหารงานบุคคลก็ต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

ง. ระบบการมอบอำนาจ

โครงสร้างส่วนราชการที่กระทรวงเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้อำนาจหน้าที่จะตกอยู่กับกระทรวงเป็นส่วนใหญ่ ผลก็คือเมื่อมีภาระหน้าที่มากขึ้น การบริหารราชการย่อมจะต้องมีความซับซ้อน ไม่มีประสิทธิภาพ ระบบการมอบอำนาจจึงมีความสำคัญ เนื่องจากเป็นไปไม่ได้ที่หน้าที่ทุกอย่างกระทรวงจะทำได้ทั้งหมด จึงต้องมีการมอบอำนาจให้กรมต่างๆ ไปปฏิบัติหน้าที่แทนกระทรวง จึงจำต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้สามารถที่จะมอบอำนาจช่วงต่อไปได้ เนื่องจากในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังไม่เปิดช่องให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้

จ. การฟ้องร้องคดี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ "๓.๓.๑.๑ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ" ว่า ให้ตรากฎหมายมารับรองสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ส่วนราชการจึงไม่มีความจำเป็นต้องเป็นนิติบุคคลอีก แต่ในการดำเนินการในระยะแรกยังคงความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงอยู่ การกำหนดการฟ้องร้องคดีและการเข้าเป็นคู่สัญญาที่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการเดิมซึ่งเคยมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงควรกำหนดให้กระทรวงทำหน้าที่ดังกล่าวไปก่อน จนกว่าจะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงในระยะต่อไปจึงจะให้ทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ กับรัฐโดยตรง

๓.๔.๔.๒.๒ ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาของ รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูริย์ และคณะ ต้องการตรากฎหมายเพื่อรับรองสิทธิหน้าที่ของรัฐ รับรองว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด ซึ่งแนวทางในการดำเนินการ เริ่มจากการตรากฎหมายขึ้นมารับรองสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ต่อมายกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งได้

แบ่งการดำเนินการเป็น ๒ ระยะ ระยะแรกได้กล่าวมาแล้วใน “๓.๔.๔.๒.๑ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง” ซึ่งเป็นการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง ได้แก่ ทบวง กรม และจังหวัด และระยะสุดท้ายจะเป็นการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง เพื่อให้รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้างของส่วนราชการ

โครงสร้างของส่วนราชการยังคงรูปแบบเดียวกับในข้อ ๓.๓.๑.๒.๑ ซึ่งจัดรูปแบบของกระทรวงใหม่ให้มีขนาดเล็ก โดยมีลักษณะคล้ายกลุ่มภารกิจ (Cluster) แม้จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ก็ไม่ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในโครงสร้างส่วนราชการแต่อย่างใด และจะทำให้การจัดตั้ง รวม หรือยุบเลิกส่วนราชการทำได้ง่ายขึ้น

ข. ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล ระบบการมอบอำนาจ

ระบบงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคล และระบบการมอบอำนาจหลังจากได้ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวงมีลักษณะเดียวกับใน “ข้อ ๓.๓.๑.๒.๑ การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการระดับต่ำกว่ากระทรวง”

ค. ระบบการฟ้องร้องคดี

เมื่อยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง มีผลทำให้กระทรวงไม่สามารถที่จะเข้าเป็นคู่ความในคดีแพ่งได้ จึงต้องมีการแก้กฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างที่เปลี่ยนแปลงไป โดยการฟ้องคดีจะฟ้องกับรัฐโดยตรง อัยการจะทำหน้าที่ฟ้องคดีหรือแก้ต่างคดีแทนรัฐ ไม่ใช่ส่วนราชการต่อไป รวมถึงการเข้าทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ ก็จะทำในนามรัฐแทนส่วนราชการที่เป็นมาแต่เดิม

แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทยที่ผู้วิจัยได้นำเสนอไว้ทั้ง ๔ แนวทางนั้น มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป อย่างไรก็ตาม การดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ ๔ ที่คณะผู้วิจัยได้เลือกไว้ นั้น ผู้เขียนเห็นว่า อาจจะทำให้เกิดความสับสนได้ เนื่องจากรัฐจำเป็นต้องแก้ไขโดยการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการใหม่ทั้งระบบได้ ซึ่งในการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย ไม่มีความจำเป็นถึงขนาดต้องรื้อระบบราชการตามแนวทางดังกล่าว จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียของแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป

๓.๕ ข้อดีและข้อเสียของการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและการปฏิรูประบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในปัจจุบันส่วนราชการของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาสืบเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ “๓.๒ ปัญหาของระบบราชการอันเนื่องมาจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการบริหาร” และได้มีข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ซึ่งกล่าวไว้แล้วในข้อ “๓.๔.๔ แนวทางที่ ๔ การรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และสลายความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจัดโครงสร้างของกระทรวงแบบใหม่ และใช้ระบบการบริหารราชการฐานกระทรวง” ซึ่งในการที่จะดำเนินการปฏิรูประบบราชการตามแนวทางดังกล่าว จะต้องแก้กฎหมายต่างๆ เป็นจำนวนมาก อีกทั้งเป็นการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการขนาดใหญ่ ถึงขนาดกล่าวได้ว่า เปลี่ยนจากหน้ามือเป็นหลังมือ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนขึ้นในระบบราชการ และถึงแม้จะยกเลิกฐานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไปแล้วก็ตาม แต่การจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ก็ยังคงตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๒๓๐ วรรคแรกแห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน “การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ”

ผู้เขียนมีความเห็นว่า โครงสร้างของระบบราชการในปัจจุบัน ซึ่งกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล จะก่อให้เกิดปัญหาต่างๆ มากมาย แต่ก็สามารถแก้ไขได้เป็นจุดๆ ไม่จำเป็นจะต้องรื้อโครงสร้างระบบราชการตามข้อเสนอดังกล่าว ซึ่งการรื้อระบบราชการทั้งระบบ เพื่อจะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามข้อเสนอดังกล่าว การรื้อโครงสร้างระบบราชการใหม่หมด เพื่อจะแก้ปัญหาที่เกิดจากความไม่เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงเปรียบเสมือน “การเผาบ้านทิ้งหลังเพื่อจะย่างไกรับประทาน” และก็ไม่ว่า การปฏิรูปโดยการจัดระบบโครงสร้างส่วนราชการใหม่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามเป้าประสงค์ของการปฏิรูป จึงสมควรที่จะศึกษาถึงข้อดีและข้อเสียดังกล่าวดังต่อไปนี้

๓.๕.๑ ข้อดีของการคงโครงสร้างระบบราชการรูปแบบเดิมโดยส่วนราชการยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่

๑. ข้อดีของการคงความเป็นนิติบุคคลไว้ในประการแรกนี้ ก็คือ ข้าราชการผู้ปฏิบัติงานราชการไม่ต้องสับสน และวิตกกังวล เนื่องจากโครงสร้างของระบบ

ราชการไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก เป็นโครงสร้างแบบเดิมที่ใช้มาเป็นระยะเวลา

๒. เมื่อไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบราชการทั้งระบบ ก็ไม่จำเป็นต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลง ระบบกฎหมายทั้งระบบ เพียงแค่แก้ไขเฉพาะจุดที่เป็นปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเท่านั้น
๓. เมื่อส่วนราชการยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ และกฎหมายกำหนดให้การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ จึงทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถที่จะจัดโครงสร้างของระบบราชการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือพวกพ้องได้โดยง่าย เนื่องจากยังมีฝ่ายนิติบัญญัติคอยควบคุมตรวจสอบอยู่
๔. ไม่สิ้นเปลืองงบประมาณเป็นจำนวนมาก เพื่อจะแก้ไขกฎหมายที่จะปฏิรูประบบราชการทั้งระบบ เนื่องจากจะแก้ไขกฎหมายเฉพาะจุดที่มีปัญหาเท่านั้น

๓.๕.๒ ข้อเสียของการคงโครงสร้างระบบราชการรูปแบบเดิมโดยส่วนราชการยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่

๑. การยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน ทำให้เกิดปัญหาจากสายตาของนานาชาติว่า เป็นสิ่งที่แปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชนไทย
๒. ปัญหาที่เกิดจากอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ส่วนราชการบริหารใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ และกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน
๓. ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง เนื่องจากส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงสามารถเป็นคู่ความในศาลได้ตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่ง

๔. การจัดตั้ง หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรมทำได้ยาก เนื่องจากจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๐ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๘

๓.๕.๓ ข้อดีของการปฏิรูประบบราชการโดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

๑. เกิดความชัดเจนว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งในกฎหมายระหว่างประเทศและในกฎหมายภายในประเทศ เนื่องจากมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล
๒. ส่วนราชการไม่สามารถจะฟ้องคดีกันเองได้ เนื่องจากได้ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จึงทำให้ส่วนราชการไม่สามารถเป็นคู่ความในศาล ไม่สามารถฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นคดีในศาลได้
๓. การจัดตั้ง และยุบเลิกส่วนราชการทำได้ง่าย ทำให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการ เนื่องจากเมื่อส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการจึงไม่จำเป็นจะกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ การจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการสามารถกระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา
๔. เมื่ออำนาจหน้าที่ทั้งหมดเป็นของรัฐ จึงไม่มีความซ้ำซ้อนกัน ส่วนราชการเพียงแต่ทำภาระหน้าที่ต่างๆ แทนรัฐเท่านั้น

๓.๕.๔ ข้อเสียของการปฏิรูประบบราชการโดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

๑. มีจำเป็นต้องปรับปรุงระบบกฎหมายทั้งระบบ ก่อให้เกิดความสับสนแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการในส่วนราชการต่างๆ
๒. ล้มเลิกองบบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขกฎหมาย เพื่อรื้อโครงสร้างระบบราชการทั้งระบบ

๓. ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการปรับปรุงโครงสร้างระบบราชการ อาจทำให้ฝ่ายบริหารปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องได้
๔. เมื่อโครงสร้างส่วนราชการปรับเปลี่ยนง่าย หากฝ่ายบริหารอาจปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบราชการบ่อยๆ จะทำให้โครงสร้างระบบราชการไม่มีความต่อเนื่อง
๕. ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชน ไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบการจัดระบบราชการของฝ่ายบริหารได้
๖. หากมีการตรากฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว ต่อมา หากมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว จะเกิดความสับสนว่า รัฐไทยจะอยู่ในสถานะทางกฎหมายเช่นใด



ตารางที่ ๑ ตารางเปรียบเทียบระหว่างการคงโครงสร้างระบบราชการแบบเดิมกับการปฏิรูป
ตามแนวทางของนักวิชาการ

โครงสร้างระบบราชการรูปแบบเดิมโดย ส่วนราชการยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่	การปฏิรูประบบราชการโดยยกเลิกความ เป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและรับรอง ความเป็นนิติบุคคลของรัฐ
๑. ไม่ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายทั้งระบบ แต่แก้ไขเฉพาะจุดที่เป็นปัญหา และปฏิรูป ระบบราชการให้มีความคล่องตัวมากขึ้น เท่านั้น	๑. จำเป็นต้องปรับปรุงระบบกฎหมายทั้งระบบ ก่อให้เกิดความสับสนแก่ข้าราชการที่ปฏิบัติ หน้าที่ราชการในส่วนราชการต่างๆ และ สิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไข กฎหมายเพื่อรื้อโครงสร้างระบบราชการทั้ง ระบบ
๒. ฝ่ายบริหารไม่สามารถปรับเปลี่ยนกฎหมาย ตามความต้องการได้ทันที โดยจะต้องให้ฝ่าย นิติบัญญัติตรวจสอบการปรับปรุงระบบ ราชการก่อน	๒. ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการปรับปรุง โครงสร้างระบบราชการ อาจทำให้ฝ่ายบริหาร ปรับโครงสร้างส่วนราชการเพื่อประโยชน์ของ ตนเองและพวกพ้องได้
๓. เกิดปัญหาเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของ ส่วนราชการ เช่น ส่วนราชการฟ้องร้องเป็นคดี กันเอง ส่วนราชการมีอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อน กัน เป็นต้น	๓. เมื่อโครงสร้างส่วนราชการปรับเปลี่ยนง่าย หากฝ่ายบริหารอาจปรับเปลี่ยนโครงสร้าง ระบบราชการบ่อยๆ จะทำให้โครงสร้างระบบ ราชการไม่มีความต่อเนื่อง
๔. ไม่ก่อให้เกิดความสับสนและความวิตก กังวลแก่ข้าราชการทั้งหลาย เนื่องจากยังคง ระบบเดิมที่ใช้มายาวนาน	๔. ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นองค์กรผู้แทนของ ประชาชน ไม่สามารถที่จะเข้าไปตรวจสอบ การจัดระบบราชการของฝ่ายบริหารได้
๕. ไม่ต้องตรากฎหมายมารับรองความเป็นนิติ บุคคลของรัฐ เนื่องจากรัฐไทยมีฐานะเป็นนิติ บุคคลอยู่แล้ว	

โครงสร้างระบบราชการรูปแบบเดิมโดยส่วนราชการยังมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่	การปฏิรูประบบราชการโดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ
๖. การจัดตั้ง หรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ทำได้ยาก เนื่องจากจะต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ	๕. การตรากฎหมายขึ้นมากำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคล จะมีผลทำให้สถานะทางกฎหมายของรัฐไทยขึ้นอยู่กับนักการเมือง ทั้งที่รัฐเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ ๖. หากมีการตรากฎหมายกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว ต่อมาหากมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าว จะเกิดความสับสนว่า รัฐไทยจะอยู่ในสถานะทางกฎหมายเช่นใด

๓.๖ แนวทางการปฏิรูประบบราชการโดยการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

ดังที่ได้กล่าวถึงข้อเสนอในการดำเนินการปฏิรูประบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการมาแล้วในข้อ “๓.๕ ข้อเสนอของนักวิชาการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ” โดยเฉพาะในแนวทางที่ ๔ ที่คณะผู้วิจัยเลือกในการเสนอเพื่อปฏิรูป ผู้เขียนมีความเห็นว่า ยังมีปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ หากได้ดำเนินการตามแนวทางการแก้ปัญหาตามที่คณะนักวิชาการเสนอ ดังที่ได้กล่าวถึงข้อดีข้อเสียมาแล้วในข้อ “๓.๕ ข้อดีและข้อเสียของการคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและการปฏิรูประบบราชการโดยการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ”

ดังนั้น ในหัวข้อนี้ จึงเป็นการนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาของระบบราชการที่เกิดเนื่องจากความมีฐานะเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอีกแนวทางหนึ่ง ซึ่งเชื่อว่าสามารถแก้ปัญหาของระบบราชการได้โดยไม่ต้องทำการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ โดยจะทำให้เกิดความสับสนขึ้นในระบบราชการได้ โดยขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยนำข้อเสนอต่างๆ ในส่วนที่ดีมารวมกันทั้ง ๔ รูปแบบ

และเพิ่มเติมในบางส่วน เพื่อให้ทำให้โครงสร้างของระบบราชการและการปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพทันต่อกระแสสังคมที่แปรเปลี่ยนไปในยุคโลกาภิวัตน์ ซึ่งจะขอเสนอ ดังต่อไปนี้

๓.๖.๑ แนวทางในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลาง

การดำเนินการปฏิรูประบบราชการบริหารส่วนกลาง โดยยังคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ควรมีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ก. โครงสร้างของส่วนราชการ

โครงสร้างของส่วนราชการยังคงมีสภาพเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม แต่สมควรปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ เพื่อที่จะบูรณาการการทำงานทั้งแนวดิ่งและแนวราบ และเพื่อเกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการยิ่งขึ้น โดยปรับปรุงให้ส่วนราชการในระดับกระทรวงมีขนาดเล็กลง ซึ่งจะทำให้โครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลางคล้ายกับกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน ซึ่งการปรับโครงสร้างของส่วนราชการส่วนกลางดังกล่าว จะทำให้การบริหารราชการคล่องตัวมากขึ้น เนื่องจากกรมต่างๆ ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ลดปัญหาความล่าช้าในเรื่องลำดับชั้นบังคับบัญชาได้ และลดปัญหาในเรื่องการมอบอำนาจได้ด้วย โดยให้ภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง แต่ไม่อยู่ในอำนาจกรมใดกรมหนึ่ง ให้อยู่ในอำนาจของปลัดกระทรวงเช่นเดิม

เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีเป็นจำนวนมาก การที่รัฐจะจัดทำบริการสาธารณะให้ได้ผลคุ้มค่ากับการใช้ทรัพยากรของรัฐนั้น จึงสมควรที่จะจัดระบบหน่วยงานให้เหมาะสมกับบริการสาธารณะนั้นๆ ดังนั้น จึงไม่สมควรที่จะจำกัดให้หน่วยงานที่จะดำเนินบริการสาธารณะมีเพียงแต่กระทรวง ทบวง กรมเท่านั้น สมควรที่จะจัดหน่วยงานในการจัดทำบริการสาธารณะรูปแบบอื่น ซึ่งโครงสร้างของราชการบริหารส่วนกลางจะมีดังต่อไปนี้

๑. สำนักนายกรัฐมนตรี
๒. กระทรวงหรือทบวง
๓. กรม
๔. หน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ แต่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร

ข. อำนาจหน้าที่

ปรับปรุงส่วนราชการบริหารส่วนกลางให้ทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารแผ่นดิน และกำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในส่วนที่ราชการบริหารส่วนกลางนั้นๆ รับผิดชอบเฉพาะในระดับชาติเท่านั้น ส่วนการปฏิบัติราชการในระดับพื้นที่ต่างๆ ในระดับภูมิภาคนั้น เป็นภาระหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น (โดยให้ราชการภูมิภาคปฏิบัติราชการต่างๆ ไปก่อนในระยะแรก จนกว่าจะกระจายอำนาจต่างๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์)

ค. ระบบงบประมาณ

ยกเลิกการเป็นหน่วยงานตั้งงบประมาณของกรม เนื่องจากกระทรวงมีลักษณะเช่นเดียวเป็นกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน ซึ่งเป็นการรวมระหว่างกรมที่มีภารกิจความสัมพันธ์กัน ดังนั้น จึงสมควรให้กรมสามารถตั้งงบประมาณเป็นของตนเองได้ โดยในราชการส่วนกลางให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นหน่วยตั้งงบประมาณได้

ง. ระบบการฟ้องร้องดำเนินคดี

แม้ส่วนราชการยังคงมีความเป็นนิติบุคคลอยู่ แต่หากมีการปฏิบัติตามมติรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ อย่างเคร่งครัด จะสามารถแก้ไขปัญหาการที่ส่วนราชการฟ้องร้องเป็นคดีกันเองได้

จ. ระบบบริหารงานบุคคล

ระบบบริหารงานบุคคลยังคงรูปแบบเดิม เนื่องจากระบบบริหารงานบุคคลนั้นเป็นระบบบริหารบุคคลรวมอยู่แล้ว

๓.๖.๒ การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง

เพื่อให้เป็นไปตามตามแนวทางการปฏิรูประบบราชการที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ "๓.๖.๑ แนวทางในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนกลาง" สมควรจัดโครงสร้างของส่วนราชการใหม่ ดังต่อไปนี้

๓.๖.๒.๑ โครงสร้างภายในสำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายของรัฐบาล มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ จะให้มีรอง

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ การบริหารงานภายในของสำนักนายกรัฐมนตรีจะแตกต่างจากกระทรวงต่างๆ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีนั้นจะทำหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ในภาพรวมของประเทศในทุกด้าน แต่อำนาจหน้าที่ของกระทรวงจะกำหนดเฉพาะยุทธศาสตร์ที่เป็นภาพรวมเฉพาะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเองเท่านั้น ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีจะรับนโยบายตรงจากนายกรัฐมนตรี จึงไม่มีปลัดกระทรวงที่จะกำหนดยุทธศาสตร์ให้กับแต่ละหน่วยงานเช่นในกระทรวง โดยโครงสร้างส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีสมควรมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

ก. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ปรับเปลี่ยนภารกิจของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใหม่ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามผลการปฏิบัติราชการเพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์และนโยบายที่ได้วางไว้ และทำหน้าที่ประสานงานราชการของทุกกระทรวง ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการประสานการปฏิบัติราชการทั้งหมด

ข. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ปฏิบัติงานทางด้านการเมืองหรือนโยบายของนายกรัฐมนตรี และปฏิบัติราชการประจำให้กับนายกรัฐมนตรี โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลที่จะเข้ามาทำงานทางด้านนโยบาย ส่วนราชการประจำเป็นหน้าที่ของทางราชการ

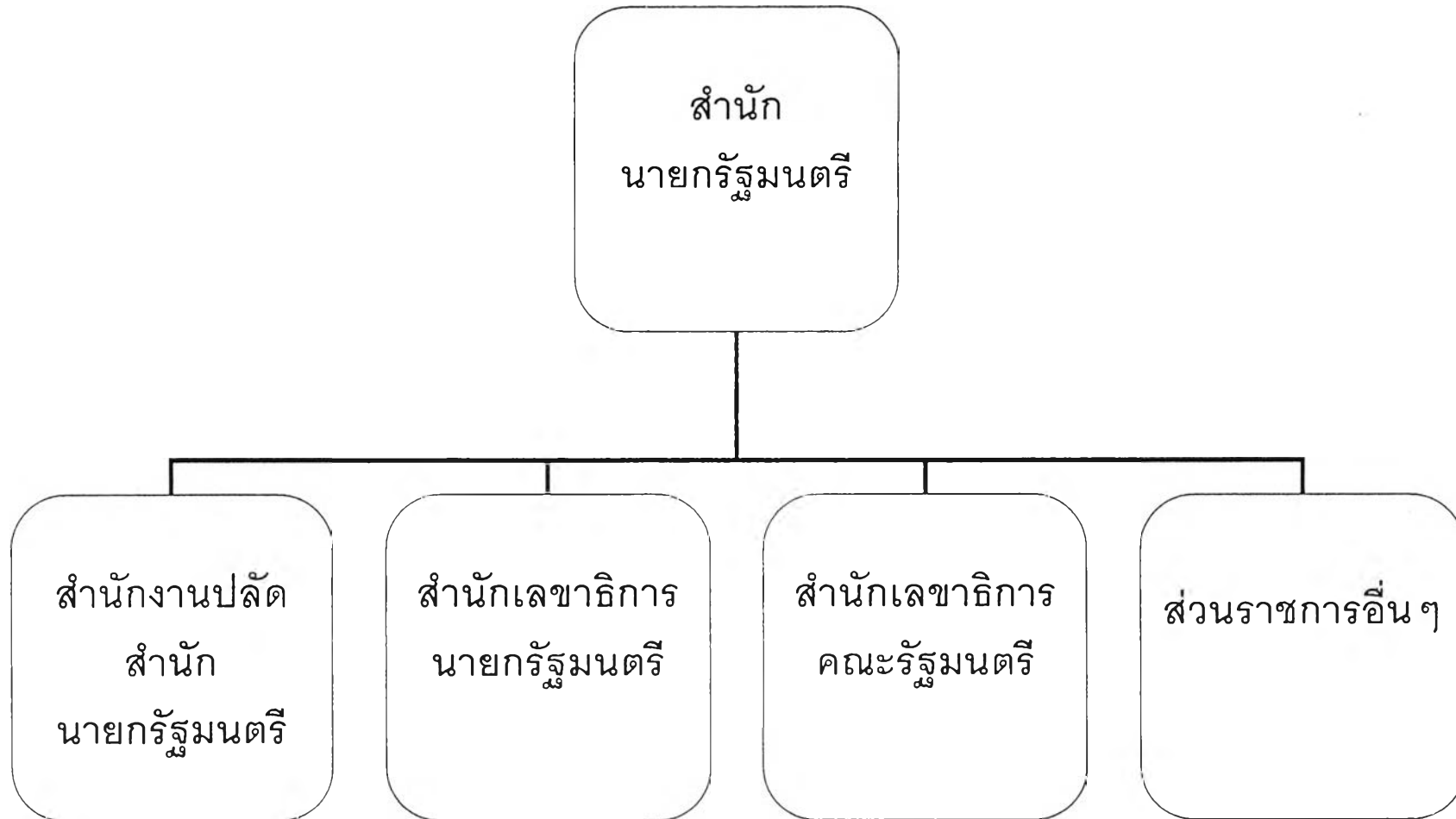
ค. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ยังคงปฏิบัติงานเช่นเดียวกับที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ง. ส่วนราชการอื่น

ส่วนราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะเป็นหน่วยงานประเภทที่รับผิดชอบภารกิจในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานประมาณ เป็นต้น

แผนภูมิที่ ๑ โครงสร้างภายในสำนักนายกรัฐมนตรี



๓.๖.๒.๒ โครงสร้างของส่วนราชการในกระทรวง

เพื่อให้ระบบราชการภายในกระทรวงมีความคล่องตัวในการบริหารราชการ และสามารถใช้ทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงสมควรปรับขนาดของกระทรวงให้มีขนาดเล็ก คล้ายกับการบริหารในรูปแบบกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน ซึ่งการปรับโครงสร้างของกระทรวงในลักษณะดังกล่าวนี้ จะมีผลทำให้โครงสร้างของส่วนราชการภายในกระทรวงมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

ก. สำนักงานรัฐมนตรี

สำนักงานรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติราชการในทางการเมือง ให้กับรัฐมนตรีประจำกระทรวง โดยมีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการทางการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชา โดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานทางการเมืองและทางด้านนโยบายของกระทรวงนั้น รัฐมนตรีจะเป็นผู้คัดเลือกผู้ที่มีความเหมาะสมเอง สำหรับงานราชการประจำของสำนักงานรัฐมนตรีจะเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำ

ข. สำนักงานปลัดกระทรวง

สำนักงานปลัดกระทรวงจะเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติราชการประจำของกระทรวง ซึ่งจะปฏิบัติงานในการวางแผน กำกับ เร่งรัด และตรวจสอบ การปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ภายในกระทรวง เพื่อให้การปฏิบัติราชการของหน่วยงานภายในกระทรวงเป็นไปตามแผนการปฏิบัติราชการแผ่นดินและนโยบายของรัฐบาล

ค. กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม

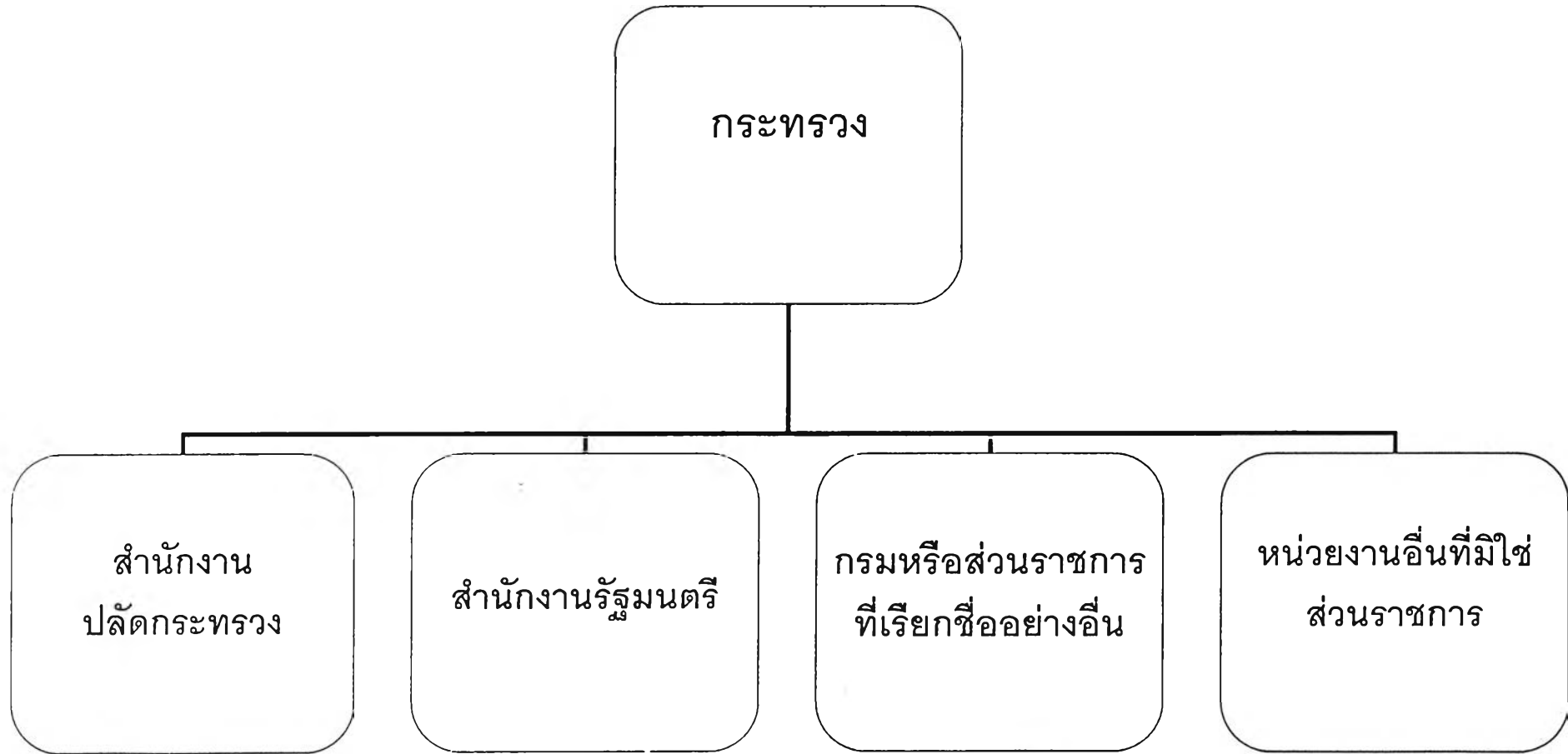
เมื่อกระทรวงมีขนาดเล็กลงโดยมีลักษณะคล้ายกับกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน กระทรวงที่จะมีการปรับปรุงใหม่นี้จะเป็นการรวมกันระหว่างกรมที่มีภารกิจสัมพันธ์กัน แต่กรมยังคงจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ อย่างไรก็ตาม เมื่อกระทรวงถูกลดขนาดให้มีขนาดเล็กลงแล้ว กรมก็ไม่มีควมจำเป็นที่จะเป็นฐานของงบประมาณอีกต่อไป กระทรวงเท่านั้นที่จะสามารถเป็นหน่วยงานที่ตั้งงบประมาณได้

ง. หน่วยงานอื่นที่มีใช้ส่วนราชการ

สำหรับหน่วยงานประเภทนี้จะเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กระทรวงมอบหมาย ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงแต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมในกระทรวง หรือเป็นงานที่คาบเกี่ยวกันระหว่างกระทรวงก็ได้ ซึ่งหน่วยงานในลักษณะนี้จะไม่

มีฐานะเป็นนิติบุคคล กระทรวงจึงสามารถเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ให้ทันต่อความต้องการของสังคมได้ แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

แผนภูมิที่ ๒ การจัดระเบียบบริหารราชการในกระทรวง



๓.๖.๒.๓ การจัดตั้ง หรือยุบเลิกราชการบริหารส่วนกลาง

สำหรับการจัดตั้งส่วนราชการส่วนกลางยังคงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๓๐ ได้กำหนดให้การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยมีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น จะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ สำหรับการรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีผลเป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ หรือการรวมหรือโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่มีได้เป็นการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ และไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ดังนั้น หากเป็นการจัดตั้งส่วนราชการส่วนกลางที่มีการกำหนดอัตราตำแหน่งของข้าราชการเพิ่มขึ้นจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากการกำหนดอัตราตำแหน่งเพิ่มขึ้นนั้น มีผลต่อการกำหนดงบประมาณ สมควรที่จะให้มีการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ หากเป็นการจัดตั้งส่วนราชการที่ไม่ได้มีการกำหนดอัตรากำลังเพิ่มขึ้นฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อแบ่งส่วนราชการให้มีความเหมาะสม และทันต่อความต้องการของประเทศได้ ส่วนการยุบเลิกส่วนราชการส่วนกลางสามารถทำได้โดยการเป็นพระราชกฤษฎีกาตาม มาตรา ๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการยุบเลิกส่วนราชการที่ไม่มีความจำเป็นสามารถกระทำได้ง่ายภายใต้กฎเกณฑ์ในฝ่ายบริหารเอง ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด

๓.๖.๒.๔ การจัดส่วนราชการภายในกรม

เนื่องจากในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๑ ได้กำหนดให้การจัดระเบียบราชการในกรมแบ่งเป็นสำนักงานเลขานุการกรม และกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบเท่ากอง จึงทำให้การบริหารราชการไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปให้ทันต่อความต้องการของบ้านเมืองได้ เพื่อให้ปฏิรูประบบราชการเป็นไปตามแนวทางที่ได้กล่าวมาแล้ว สมควรที่จะแบ่งโครงสร้างภายในกรมใหม่ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือนโยบายของรัฐบาล การแบ่งหน่วยงานราชการภายในกรมจึงสมควรนำเอาเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นตัววาง แล้วจึงจะกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการของกรมให้สอดคล้องกับภารกิจของกรมนั้น การแบ่งส่วนราชการภายในกรมจึงไม่สมควรแบ่งหน่วยงานต่างๆ ออกเป็นกองที่มีลักษณะถาวร เนื่องจากจะมีผลทำให้ไม่สามารถปรับเปลี่ยนภารกิจของหน่วยงานให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ แต่หากภารกิจใดเป็นภารกิจที่มีความต่อเนื่องจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานรองรับภารกิจนั้นเป็นการเฉพาะ หากเป็นภารกิจชั่วคราว ไม่มีลักษณะต่อเนื่อง อาจ

กำหนดให้มีกลุ่มภารกิจขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจนั้น เมื่อภารกิจดังกล่าวสิ้นสุดแล้ว กลุ่มภารกิจนั้นก็ถูกยกเลิกไปโดยปริยาย หรือออกประกาศภายในหน่วยงานเพื่อยกเลิกกลุ่มภารกิจนั้น หรือเปลี่ยนภาระหน้าที่ไปปฏิบัติภารกิจอื่นแทน เพื่อจะได้ไม่ต้องมีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีภารกิจใหม่ๆ และก็ได้ขยับเลิกกองที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่วนราชการต่างๆ มีภาระหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน การจัดส่วนราชการตามแนวทางนี้ ผู้เขียนเชื่อว่าจะสามารถลดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการได้

๓.๖.๓ แนวทางในการปรับปรุงราชการบริหารส่วนภูมิภาค

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๒ กำหนดให้จังหวัดนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งก็มีปัญหาหลายประการเกิดขึ้น เนื่องจากส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ในปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดนโยบายให้การบริหารจัดการปกครองในจังหวัดเป็นแบบบูรณาการ ซึ่งก็สามารถแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่มีเอกภาพได้ระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายปัจจุบันจังหวัดยังไม่สามารถบริหารราชการอย่างบูรณาการได้อย่างแท้จริง

ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่า สมควรปรับปรุงการบริหารราชการส่วนภูมิภาค เพื่อให้การบริหารราชการในส่วนภูมิภาคสามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ตามแนวทางปรับปรุงเพิ่มจากปัจจุบัน ดังต่อไปนี้

๑. ให้จังหวัดเป็นหน่วยงานประมาณ เนื่องจาก ประเทศไทยมีอาณาเขตประเทศกว้างขวาง แต่ละภูมิภาคมีความแตกต่างกันทั้งสภาพภูมิศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี ชีวิตความเป็นอยู่ ความต้องการของประชาชนในพื้นที่แต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน การให้จังหวัดเป็นหน่วยตั้งงบประมาณจะช่วยให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างตรงจุด
๒. ปรับปรุงให้หน่วยงานต่างๆ ของราชการส่วนกลางที่ประจำอยู่ในจังหวัดให้ขึ้นตรงต่อจังหวัดแทนส่วนราชการบริหารส่วนกลาง เนื่องจากราชการบริหารส่วนกลางจะทำหน้าที่เฉพาะการกำหนดนโยบาย และแผนการปฏิบัติราชการทั่วไปเท่านั้น โดยให้ส่วนราชการในระดับภูมิภาคปฏิบัติตามยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดและยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด เพื่อให้การบริหารราชการแบบบูรณาการในจังหวัด

เป็นไปอย่างเป็นเอกภาพ มีประสิทธิภาพ และตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

๓. ปรับปรุงบทบาทของอำเภอให้เป็นหน่วยบริการภายในพื้นที่ เนื่องจากเมื่อกำหนดให้จังหวัดมีการบริหารงานแบบบูรณาการโดยยึดยุทธศาสตร์จังหวัดเป็นหลักแล้ว จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการปฏิบัติราชการของอำเภอให้สอดคล้องต้องกัน โดยให้อเภอเป็นหน่วยงานสาขาของจังหวัด รับแผนปฏิบัติการของจังหวัดไปดำเนินการในแต่ละพื้นที่ ซึ่งอยู่ในเขตรับผิดชอบของอำเภอ ซึ่งจะทำได้ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างใกล้ชิด

การปฏิรูประบบราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคตามแนวทางนี้ ประกอบการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังจะสามารถแก้ไขปัญหที่เกิดจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ ซึ่งจะ能够使ระบบราชการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงไปทางเศรษฐกิจและสังคม