

# บทที่ ๑ บทนำ



## ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์เริ่มขึ้นมาตั้งแต่มนุษย์กำเนิดขึ้นมาบนโลก ซึ่งในระยะแรกการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมของมนุษย์นั้น จะอยู่ในรูปแบบรวมกันเป็นชนเผ่า ซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองที่ก่อตั้งขึ้นเป็นธรรมชาติมากที่สุด หลังจากนั้นมนุษย์ก็ได้พัฒนารูปแบบการปกครองต่างๆ เรื่อยมาตามการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคม จนมาถึงในยุคปัจจุบันซึ่งมีรูปแบบการปกครองในลักษณะของรัฐประชาชาติ

รูปแบบการปกครองก่อนจะเปลี่ยนมาเป็นรัฐประชาชาติในความหมายปัจจุบัน อำนาจในทางการเมืองที่ใช้ปกครองสังคมมีลักษณะเป็นดังทรัพย์สินสมบัติส่วนตัวของผู้ปกครอง ต่อมาเมื่อมนุษย์เริ่มมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น ความคิดความอ่านดีขึ้น มีนักคิดนักปรัชญามากขึ้น ผู้ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจปกครองก็เริ่มมองเห็นความไม่เป็นธรรมในการปกครองในรูปแบบดังกล่าว จึงเริ่มที่จะต่อต้านการปกครองในลักษณะที่อำนาจในทางการเมืองเป็นอำนาจส่วนตัวของผู้ใช้อำนาจปกครอง อย่างไรก็ตาม ผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจปกครองก็ยังยอมรับว่า อำนาจในการปกครองสังคมนั้นยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เพื่อที่จะรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม จึงมีการคิดให้อำนาจในทางการเมืองซึ่งใช้ในการปกครองสังคมนั้นแยกเป็นอิสระจากตัวผู้ปกครอง ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาเกิดเป็นความคิดในเรื่องรัฐในความหมายปัจจุบันที่ว่า ผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนหรือกระทำการแทนรัฐในการใช้อำนาจทางการเมืองปกครองสังคมในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น รัฐเป็นสถาบันที่แยกต่างหากจากตัวผู้ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองสังคม เมื่อผู้ใช้อำนาจปกครองซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐได้กระทำการใดๆ แทนรัฐ ผลจากการกระทำดังกล่าวถือว่าเป็นผลงานของรัฐ ดังนั้น ในความหมายของรัฐสมัยใหม่จึงยอมรับแนวความคิดที่ว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจทางการเมืองที่ใช้ปกครองสังคม แยกต่างหากจากผู้ปกครองที่เข้ามาใช้อำนาจในทางการเมืองปกครองสังคมแทนรัฐ

สำหรับในประเทศไทย แม้ว่าปัจจุบันจะถือได้ว่ารัฐไทยเป็นรัฐประชาชาติเช่นเดียวกับประเทศต่างๆ ในสังคมโลก แต่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน แม้จะยอมรับว่ารัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศก็

ตาม เนื่องจากว่า นักกฎหมายเหล่านั้นเห็นว่า สิ่งใดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ต้องมีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้ ประเทศไทยซึ่งแม้โดยสถานะจะมีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ก็เห็นว่าไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากไม่มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่เมื่อพิจารณาในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีหลักกฎหมายปกครองที่พัฒนาไปมาก ก็ไม่ได้มีกฎหมายฉบับใดกำหนดให้รัฐฝรั่งเศสมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นกัน แต่นักกฎหมายของฝรั่งเศส ก็ยอมรับว่ารัฐฝรั่งเศสมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ของความเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงประเทศไทย จะเห็นได้ว่า สถานะของรัฐในประเทศไทยตามกฎหมายมหาชนจึงยังคงสืบสนอยู่ว่ามีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในหรือไม่

การที่กฎหมายรับรองให้ส่วนราชการบริหารของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลเริ่มมาตั้งแต่ในสมัยรัชกาลที่ ๖ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ พ.ศ. ๒๔๖๖ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แก้ไขเพิ่มเติม บรรพ ๑ มีผลบังคับใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๘ มาตรา ๗๒ ซึ่งบัญญัติให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๗๓ ได้ขยายความคำว่าทบวงการเมืองว่าหมายถึง กระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่และเทศบาลทั้งหลาย ผลของบทบัญญัติทั้ง ๒ มาตราจึงทำให้กระทรวงและกรมในราชการบริหารส่วนกลางมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นสิ่งยืนยันได้เป็นอย่างดีว่า ประเทศไทยในช่วงเวลาดังกล่าวไม่มีแนวความคิดในเรื่องนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ จากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบการปกครองที่พระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยก็ยังไม่มีความคิดว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากกระทรวงและกรมยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ และมีการตรากฎหมายอีกหลายฉบับกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลควบคู่ไปกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองตามกฎหมายอื่นๆ จากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสาเหตุแนวความคิดเบื้องหลังที่มีการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

แม้ว่าส่วนราชการของไทยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลแตกต่างจากหลักกฎหมายปกครองของประเทศทางตะวันตก และทำให้เกิดปัญหาในระบอบราชการหลากหลายประการก็ตาม แต่ข้อเสนอเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาคือความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยการตรากฎหมายขึ้นมารับรองความ

เป็นนิติบุคคลของรัฐโดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ของรัฐ และยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ซึ่งจะทำให้เกิดการปรับปรุงระบบโครงสร้างส่วนราชการ และระบบกฎหมายขนาดใหญ่ อาจจะทำให้เกิดความสับสนอย่างมาก เนื่องจากข้าราชการผู้ปฏิบัติราชการเคยชินกับการปฏิบัติราชการกับการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งหากนับเวลาที่ส่วนราชการของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลจวบจนปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๘๐ ปีแล้ว การแก้ปัญหาตามแนวทางดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหามากมายประการก็เป็นได้ และจะส่งผลให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการ อาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย เนื่องจากขาดการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ จึงสมควรที่จะศึกษาหาแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยยังสามารถที่จะคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอยู่

## ๑.๒ สมมติฐานของการวิจัย

แนวความคิดที่จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด และตรากฎหมายเพื่อรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ อาจไม่มีความจำเป็น เนื่องจาก หากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

## ๑.๓ วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาถึงสาเหตุที่ประเทศไทยกำหนดให้ส่วนราชการบริหารมีฐานะเป็นนิติบุคคล
๒. เพื่อศึกษาหาแนวทางปรับปรุงระบบราชการให้มีประสิทธิภาพโดยคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไว้ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในระบบราชการหากมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ
๓. เพื่อศึกษาถึงกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการได้เพียงใด
๔. เพื่อศึกษาถึงสถานะในทางกฎหมายของประเทศไทยตามกฎหมายมหาชนภายในว่า มีสถานะทางกฎหมายเป็นนิติบุคคลหรือไม่

## ๑.๔ ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาถึงปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ เพื่อที่จะหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและตรากฎหมายขึ้นมารับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ และศึกษาสถานะทางกฎหมายของประเทศไทยตามกฎหมายภายใน

## ๑.๕ วิธีการดำเนินการวิจัย

เป็นการวิจัยทางเอกสารโดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน คำพิพากษา เอกสารทางประวัติศาสตร์ เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการและความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยจะศึกษาเรื่องดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

## ๑.๖ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ทราบถึงสาเหตุที่ส่วนราชการไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล และสถานะในทางกฎหมายของประเทศไทยตามกฎหมายภายใน

๒. เพื่อแสดงให้เห็นว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถแก้ไขปัญหาของระบบราชการได้โดยไม่ต้องยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการและตรากฎหมายขึ้นมารองรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

๓. ทราบถึงแนวทางการแก้ปัญหาโดยไม่ต้องปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ ซึ่งจะก่อให้เกิดความสับสนในระบบราชการ