

## บทที่ ๔

### บทสรุปและเสนอแนะ

#### ๔.๑ บทสรุป

ในปัจจุบันวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม ได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว และมีความสัมพันธ์เป็นระหว่างประเทศมากขึ้น ลักษณะดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อระบบราชการของประเทศ ซึ่งจำเป็นที่ระบบราชการจะต้องปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของตนเองให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น หน้าที่ใดที่หมดความจำเป็นก็ยกเลิกไป หากมีหน้าที่ใหม่ที่จะต้องกระทำก็ตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมารับผิดชอบ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ท่ามกลางการแข่งขันอย่างสูง และการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วดังกล่าวนี้ ระบบราชการของประเทศไทยไม่สามารถที่จะปรับปรุงองค์กรของตนเอง ให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ เนื่องจากส่วนราชการของไทยนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงทำให้มีความแข็งกระด้างไม่สามารถปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมสมัยใหม่ได้ ซึ่งความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการของประเทศไทย ได้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ และยังคงความเป็นนิติบุคคลเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการหลากหลายประการ

#### ๑. สาเหตุที่นักกฎหมายไทยเห็นว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

จากการที่ได้ศึกษาพัฒนาการของแนวความคิดเกี่ยวกับรูปแบบการปกครอง และลักษณะระบบราชการของประเทศไทย ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เห็นว่า รัฐไทยหรือประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน ซึ่งสาเหตุที่นักกฎหมายไทยมีแนวความคิดดังกล่าวนี้ สามารถสรุป ๒ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** เป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ เนื่องจากประวัติศาสตร์ของประเทศไทยแตกต่างจากของยุโรป ประวัติศาสตร์ยุโรปนั้นประชาชนถูกผู้ปกครองเอารัดเอาเปรียบอย่างมาก และผู้ปกครองใช้อำนาจปกครองตามอำเภอใจ จึงทำให้ประชาชนทั้งหลายหมดความอดทน จึงต้องการที่จะให้อำนาจการเมืองที่เคยอยู่กับตัวผู้ปกครองไปไว้กับรัฐซึ่งเป็นสถาบันที่

สมมติขึ้นมา แต่สำหรับประเทศไทย เหตุการณ์มิได้เป็นไปเช่นในยุโรป ซึ่งในการปกครองแผ่นดินขององค์พระมหากษัตริย์ไทย พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายพระธรรมศาสตร์ ราชศาสตร์ที่พระมหากษัตริย์องค์ก่อนๆ ได้ทรงวางไว้ จารีตประเพณีการปกครองแผ่นดิน หลักทศพิธราชธรรม และหลักธรรมในพระพุทธศาสนา ทำให้พระมหากษัตริย์ไทยปกครองบ้านเมืองด้วยอำนาจที่ถูกจำกัด จึงทำให้องค์พระมหากษัตริย์ปกครองแผ่นดินโดยใช้หลักธรรม บ้านเมืองจึงสงบสุขร่มเย็น และจากประวัติศาสตร์ดังกล่าว จึงมีผลต่อวิถีคิดและวิถีชีวิตของประชาชนไทยจึงทำให้ในอดีตประชาชนชาวไทยไม่มีความใส่ใจการเมืองการปกครองประเทศ จะเห็นได้จาก ไม่ว่าประชาชนจะถูกข่มเหงรังแก หรือถูกเอาเปรียบจากกลุ่มผู้ปกครองมากเพียงใดก็ตาม มักคิดว่าเป็นเรื่องบาปบุญที่เคยทำไว้ และหากทำบุญกุศลมากๆ ชาติหน้าก็จะได้เกิดเป็นเจ้าขุนมูลนายบ้าง จึงทำให้ประชาชนไม่คิดที่จะทำการต่อต้านผู้ปกครอง หรือสนใจที่จะแยกอำนาจทางการเมืองจากตัวผู้ปกครองไปไว้กับรัฐ จากเหตุที่กล่าวมานี้ จึงทำให้นักกฎหมายไทยไม่มีแนวความคิดที่จะสร้างสถาบันที่เป็นนิติบุคคลขึ้นมาเจ้าของอำนาจการเมืองแทนผู้ปกครอง

ประการที่สอง ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเห็นอยู่แล้วว่า รัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพอยู่แล้ว ไม่ต้องมาบัญญัติเน้นไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อีก ดังจะเห็นได้จาก ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีหลายมาตราที่กำหนดให้แผ่นดินเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ สามารถเป็นคู่ความได้ เป็นต้น ลักษณะการบัญญัติเช่นนี้ทำให้เข้าใจได้ว่า ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เห็นอยู่แล้วว่า รัฐหรือแผ่นดินไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล สามารถมีสิทธิและหน้าที่ได้ตามกฎหมายอยู่แล้ว ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยจึงไม่ได้บัญญัติไปโดยตรงว่ารัฐเป็นนิติบุคคลในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กลับไปบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แทน ซึ่งการที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลในลักษณะดังกล่าวนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ และ ๒ โดยการบัญญัติให้ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้มาจนกระทั่งยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม ไปในการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปี พ.ศ. ๒๕๓๕

อย่างไรก็ตาม หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการบัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลควบคู่กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้มีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของทบวงการเมืองไป แต่ก็ไม่ได้ทำให้สถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

หมดไป เป็นเพียงการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น กระทรวง ทบวง กรม จึงยังคงเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอยู่ จึงยังคงทำให้นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ซึ่งเป็นพวกนิยมตัวอักษรยังคงเห็นว่า ประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากรัฐไม่ใช่ส่วนราชการที่กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่มีการกฎหมายฉบับใดกำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคล

## ๒. สถานะทางกฎหมายของรัฐไทย

ซึ่งผลของแนวความคิดว่า ประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนี้เอง ทำให้ศาลฎีกามีคำพิพากษาในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๔/๒๕๙๐ ว่ารัฐหรือรัฐบาลไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้นักกฎหมายไทยมีแนวความคิดว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมากขึ้น ผลจากแนวความคิดดังกล่าวนี้ ทำให้เกิดทวิภาวะทางกฎหมายของรัฐขึ้น เนื่องจากในกฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยหรือรัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ในกฎหมายภายในนักกฎหมายไทยกลับเห็นตรงกันข้ามว่า รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่เมื่อพิจารณาจากกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ในระบบกฎหมายของไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ดังนี้

**ประการแรก** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๙๒ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดเรื่องแนวนโยบายแห่งรัฐไว้เป็นแนวทางในการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายของรัฐ แต่ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วโดยสภาพ มีความสามารถทางกฎหมาย จึงสามารถที่จะถูกฟ้องคดีได้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติห้ามฟ้องในกรณีนี้เอาไว้ ในทางตรงกันข้ามหากรัฐธรรมนูญไม่ถือว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังที่ศาลฎีกาและนักกฎหมายไทยที่นิยมตัวอักษรส่วนใหญ่เชื่อ ก็ไม่จำเป็นต้องห้ามฟ้องร้องรัฐไว้แต่อย่างใด เนื่องจาก ฟ้องไม่ได้อยู่แล้วตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ ที่กำหนดไว้ว่า “บุคคล” เท่านั้นที่สามารถเป็นคู่ความได้ จึงถือได้ว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ

**ประการที่สอง** ในประมวลกฎหมายอาญา ในภาคความผิดได้บัญญัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับรัฐไว้ในหมวด ๒ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักร หมวด ๓ ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายนอกราชอาณาจักร และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องสถานะสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๓๐๔-๑๓๐๗ ให้แผ่นดินหรือรัฐสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ ไม่สามารถที่จะยกอายุความมาต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องสถานะสมบัติ

ของแผ่นดิน หรือมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้กับรัฐ เป็นต้น และในเรื่องมรดกที่ไม่มีผู้รับ ก็กำหนดให้มรดกนั้นตกเป็นของแผ่นดิน แผ่นดินในที่นี้ก็หมายถึง รัฐนั่นเอง หากรัฐไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว ก็คงจะไม่สามารถที่จะมีทรัพย์สินเป็นของตนเองได้ เป็นต้น

ดังนั้น เมื่อเราสามารถสรุปได้ว่า ประเทศไทยหรือประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก เนื่องจาก หากมีการตรากฎหมายในลักษณะดังกล่าว จะยิ่งเป็นการยอมรับว่าประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจนกว่าจะมีกฎหมายบัญญัติรับรองให้เป็นนิติบุคคล และหากมีการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวขึ้นมา แล้วในภายหลังรัฐสภายกเลิกกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเกิดปัญหาขึ้นมาว่า ประเทศไทยจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร และอีกประการหนึ่งก็คือ รัฐหรือประเทศเกิดขึ้นมาก่อนกฎหมายและเป็นผู้สร้างระบบกฎหมายทั้งระบบ จะให้รัฐสภาซึ่งเป็นเพียงองค์กรหนึ่งของรัฐมากำหนดสถานะทางกฎหมายของรัฐได้อย่างไร

### ๓. สาเหตุที่กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทยนั้น เริ่มมาตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งเริ่มจากการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งกำหนดให้ทบวงการเมืองมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งทบวงการเมืองนั้นหมายรวมถึง กระทรวง ทบวง กรมที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ทั้งๆ ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้รับอิทธิพลทั้งจากฝรั่งเศสและเยอรมัน ซึ่งในประเทศดังกล่าวต่างก็ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และก็ได้กำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากถือว่าส่วนราชการเป็นเพียงแขนขาของรัฐเท่านั้น การที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทยกำหนดดังกล่าวนี้ ก็เนื่องมาจากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ของประเทศไทย ดังนี้

**ประการแรก** ในช่วงระยะที่การปกครองของไทยยังคงเป็นแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เปรียบเสมือนแขนขาในการบริหารปกครองประเทศขององค์พระมหากษัตริย์ ข้าราชการต่างๆ ปฏิบัติภารกิจแทนองค์พระมหากษัตริย์ หลักที่ว่า “The King can do no wrong” จึงนำมาใช้กับข้าราชการของพระมหากษัตริย์ด้วย ประชาชนจึงไม่สามารถที่จะฟ้องพระมหากษัตริย์รวมทั้งข้าราชการของพระองค์ในทางแพ่งได้ ทำให้เกิด

ความอยู่ดีธรรมแก่ประชาชน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๘

**ประการที่สอง** ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต้องการที่จะกระจายอำนาจในการบริหารราชการต่างๆ ไปให้กระทรวง ทบวง กรม ตัดสินใจได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องให้พระมหากษัตริย์ทุกเรื่อง และไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตทุกครั้ง และกระทรวง ทบวง กรมสามารถมีทรัพย์สินได้ด้วย เป็นการแบ่งเบาพระราชภาระ ขององค์พระมหากษัตริย์

#### ๔. ปัญหาที่เกิดจากการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล

เมื่อกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ได้ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินต่างๆ ดังต่อไปนี้

**ประการแรก** เมื่อนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เห็นว่า ประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน แต่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลแทน แต่ในทางกฎหมายระหว่างประเทศกลับยอมรับว่า ประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ลักษณะดังกล่าวนี้ จึงก่อให้เกิดทวิภาวะทางสถานะทางกฎหมายของรัฐไทยขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า หากพิจารณาตามกฎหมายต่างๆ ในประเทศไทย ทั้งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ จะเห็นได้ว่า สถานะตามกฎหมายของรัฐไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว มิได้เป็นไปอย่างที่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เข้าใจว่าไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

**ประการที่สอง** เมื่อกระทรวง ทบวง กรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการก็จะกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ไม่สามารถที่จะกระทำได้ และการที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ตายตัว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจ และสังคมในยุคนปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่วนราชการก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงเปลี่ยนแปลงภาระหน้าที่ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้ทันต่อให้ทันต่อความต้องการของสังคม ซึ่งการจัดตั้ง หรือยุบกระทรวง ทบวง กรม ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ จึงทำให้ฝ่ายบริหารที่มีความต้องการจะปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต้องเสนอร่างกฎหมายผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน จึงมีผลทำให้ส่วนราชการมักจะขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป โดยการขยายหน่วยงานระดับกองในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพราะการจัดตั้งหน่วยงานระดับกองนี้ไม่ต้องผ่าน

กระบวนการทางนิติบัญญัติ อีกทั้งกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการระบุอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการไว้อย่างกว้างๆ ไม่ชัดเจน เปิดช่องให้เกิดการตีความขยายอำนาจหน้าที่ของตนเองออกไป ทำให้เกิดปัญหาอำนาจหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกันของส่วนราชการ

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีความพยายามในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยตรากฎหมายออกมากำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้มีความชัดเจน และจัดแบ่งส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมเป็นกลุ่มงานเดียวกัน เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน ซึ่งก็คือการจัดแบ่งกลุ่มภารกิจ

ประการที่สาม เมื่อส่วนราชการบริหารมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายกำหนด และกระทรวง ทบวง กรมก็มีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ดังนั้น หากผู้ใดกระทำละเมิดต่อส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนราชการนั้นก็ชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อจะบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับตนได้ ไม่ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับส่วนราชการบริหารนั้นจะเกิดขึ้นจากเอกชนหรือส่วนราชการด้วยกันเอง จึงเห็นได้ว่ากระทรวง ทบวง กรม สามารถที่จะฟ้องร้องตนเองได้

ซึ่งในการบริหารราชการแผ่นดินบางครั้งนั้นภารกิจที่รัฐจะต้องทำนั้นอาจเป็นภารกิจที่จะต้องมีส่วนราชการหลายส่วนเข้ามาช่วยกันทำภารกิจดังกล่าว เมื่อส่วนราชการของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลในการปฏิบัติราชการอาจมีความขัดแย้งระหว่างส่วนราชการ หรือการปฏิบัติราชการของส่วนราชการหนึ่งอาจไปกระทบต่ออีกส่วนราชการหนึ่งได้ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการจึงทำให้ข้าราชการในส่วนราชการมีความคิดว่าไม่ได้ทำงานให้กับรัฐ แต่ทำงานให้ส่วนราชการนั้นๆ แทน ซึ่งข้าราชการไม่ได้คำนึงของประโยชน์ของรัฐเป็นหลัก แต่คำนึงถึงเฉพาะแต่ผลประโยชน์ของส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เท่านั้น

เมื่อเมื่อเกิดความขัดแย้งหรือมีความเสียหายขึ้นกับส่วนราชการของตน และการที่ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลสามารถเป็นคู่ความในคดีได้ จึงทำให้ส่วนราชการต่างๆ ฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลตัดสินยุติข้อพิพาทนั้น โดยมีได้คำนึงถึงความเหมาะสม อย่่างไรก็ตาม การฟ้องร้องคดีของส่วนราชการต่างๆ นั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะชนะคดีกับส่วนราชการอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนดังเช่นเอกชนอื่นที่ฟ้องคดีต่อกัน ส่วนราชการเพียงต้องการคำพิพากษาของศาลไปแสดงต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีการเงินและงบประมาณเท่านั้น ปัญหาที่

คือการฟ้องคดีต่อศาลนี้ทำให้เห็นได้ว่าเป็นความล้มเหลวของระบบราชการ และเป็นผลทำให้ศาลยุติธรรมเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีความพยายามที่แก้ไขปัญหานี้ โดยการออกมติคณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังมีปัญหาอีกหลายประการ เช่น การตีความหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่หน่วยงานของรัฐพยายามหลีกเลี่ยง เนื่องจากนิยามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจยังคลุมเครือ

ประการที่สี่ เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑(๑๑) และ มาตรา ๕๕ ได้กำหนดให้ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้จะต้องเป็นบุคคล การที่จะฟ้องส่วนราชการใดจึงต้องพิจารณาว่า ส่วนราชการดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ ถ้าส่วนราชการดังกล่าวนี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เอกชนผู้ซึ่งได้รับความเสียหายนั้น ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องร้องส่วนราชการที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้ดังกล่าวได้

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

ประการที่สุดท้าย เมื่อกระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล การจัดตั้งยกเลิกกระทรวง ทบวง กรมจึงต้องทำเป็นกฎหมายเท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยาก เนื่องจากปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ของสังคมเป็นไปอย่างรวดเร็ว จึงทำให้กิจการของส่วนราชการบางอย่างอาจจะหมดความจำเป็น และจะต้องยุบเลิกส่วนราชการดังกล่าว หรือมีภาระหน้าที่ใหม่ที่รัฐจะต้องกระทำ แต่ไม่มีหน่วยงานใด ทำให้ต้องตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา ทั้งนี้ การยุบเลิกหรือจัดตั้งส่วนราชการขึ้นมาใหม่นี้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ซึ่งในการตราพระราชบัญญัติจะต้องใช้ระยะเวลาเป็นเวลานาน ซึ่งไม่ทันต่อความต้องการของสังคมที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว และจะเห็นได้ว่า ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถแทรกแซงการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยตรงอีกด้วย

## ๕. ข้อเสนอในการแก้ปัญหาของความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการของนักวิชาการ

จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ จึงมีผู้ที่จะเสนอแนวความคิดที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยสรุปได้ ๔ แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐ โดยการตรากฎหมายขึ้นมารองรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ โดยจะยังคงสถานะหรือโครงสร้างของส่วนราชการไว้ โดยไม่แก้ไขสถานะทางกฎหมายของส่วนราชการ ทำให้ส่วนราชการยังคงความเป็นนิติบุคคลอยู่ อย่างไรก็ตาม แม้จะมีการตรากฎหมายขึ้นมารองรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐก็ตาม แต่ในระบบกฎหมายปัจจุบัน ในการทำนิติกรรมสัญญาต่างๆ และการฟ้องร้องคดีในปัจจุบัน ยังยึดอยู่กับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ดังนั้น การตรากฎหมายขึ้นมารองรับสิทธิหน้าที่ของรัฐซ้อนกับความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่เป็นอยู่เดิม จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐต่อไป

แนวทางที่สอง แนวทางที่สองนี้จะไม่กล่าวถึงความเป็นนิติบุคคลของรัฐ โดยไม่คำนึงว่ารัฐจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ แต่จะปรับปรุงเฉพาะในส่วนของส่วนราชการเท่านั้น และยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับกว่ากระทรวงและจังหวัด และเปลี่ยนระบบบริหารราชการจากบริหารฐานกรมเป็นระบบบริหารฐานกระทรวง

แนวทางที่สาม แนวทางนี้จะรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐดังเช่นในแนวทางแรก แต่จะแตกต่างจากแนวทางแรก คือ จะมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการส่วนกลาง และจังหวัด โดยกำหนดให้รัฐเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ระบบบริหารงานทั้งระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และการมอบอำนาจยังคงเป็นระบบบริหารฐานกรมเช่นเดิม

แนวทางสุดท้าย แนวทางนี้เป็นแนวทางที่นักวิชาการเลือกเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยแนวทางนี้จะยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด ทั้งกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด โดยจะตรากฎหมายรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐและจะค่อยๆ ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยจะแบ่งเป็น ๒ ระยะ

ระยะแรก เป็นการยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง ซึ่งได้แก่ ทบวง กรม และจังหวัด ซึ่งจะต้องมีการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายทั้งระบบบริหารงานบุคคล ระบบงบประมาณ และการมอบอำนาจให้สอดคล้องกับระบบราชการที่เปลี่ยนไป ซึ่งจะปรับเปลี่ยนเป็นระบบบริหารฐานกระทรวง



ระยะที่สอง เมื่อได้ยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการในระดับต่ำกว่ากระทรวง ซึ่งได้แก่ ทบวง กรม และจังหวัดแล้ว ขั้นตอนที่ ๒ นี้จะเป็นการยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง โดยการตรากฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม

เมื่อดำเนินการตามแนวทางนี้แล้วรัฐก็จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามที่กฎหมายบัญญัติ และก็จะมีการตรากฎหมายมาตามขั้นตอนที่กล่าวมาแล้วยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทั้งหมด

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อเสนอตั้งที่กล่าวมานี้ มีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันไป สามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้ สำหรับข้อเสนอของนักวิชาการที่จะแก้ไขปัญหาที่เกิดจากสถานะความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ โดยการรับรองความเป็นนิติบุคคลของรัฐนั้น เป็นข้อเสนอที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เนื่องจากรัฐไทยมีสถานะตามกฎหมายเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ไม่จำเป็นที่จะต้องบัญญัติกฎหมายขึ้นมารับรองซ้อนเข้าไปอีกอีก ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ในประการแรก การบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดปัญหาในภายหลังได้ เนื่องจากเมื่อมีการบัญญัติกฎหมายรับรองให้รัฐเป็นนิติบุคคล และยกเลิกสถานะความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดทั้งหมดแล้ว หากต่อมาภายหลังมีการยกเลิกกฎหมายที่รับรองว่ารัฐเป็นนิติบุคคลดังกล่าว สถานะทางกฎหมายของรัฐไทยจะเป็นเช่นไร และหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อประชาชน ประชาชนจะสามารถฟ้องร้องเพื่อเยียวยาสิทธิของตนต่อหน่วยงานใด เนื่องจากทั้งรัฐและส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ไม่สามารถเป็นคู่ความในคดีได้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการตรากฎหมายขึ้นมากำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้น จะสร้างความสับสนให้กับทั้งนักกฎหมาย ข้าราชการ และประชาชนอย่างมาก ดังนั้น เมื่อสถานะทางกฎหมายของรัฐไทยเป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติกฎหมายรับรองให้เกิดความสับสนอีก และแม้ส่วนราชการของไทยจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

ประการที่สอง การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ และตรากฎหมายให้รัฐมาเป็นนิติบุคคลนั้น จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายทั้งระบบ ซึ่งจะก่อให้เกิดสิ่งองงบประมาณจำนวนมาก เพื่อที่จะตั้งหรือโครงสร้างระบบราชการทั้งระบบ และจะก่อให้เกิดความสับสนให้แก่ข้าราชการทั้งหลายที่ปฏิบัติราชการอยู่ในส่วนราชการต่างๆ และจะเกิดความไม่แน่ใจในอาชีพการงานของตน เนื่องจาก เมื่อส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการทำได้ง่าย ซึ่งแม้จะเป็นผลดีเนื่องจากทำให้ระบบราชการมีความอ่อนตัว สามารถปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ของสังคมที่แปรเปลี่ยนไปได้อย่างทันการณ์

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการได้ง่ายนี้ มีผลทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมาก เนื่องจากปัจจุบัน การปรับปรุงโครงสร้างของระบบราชการต้องทำโดยการนิติบัญญัติ ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติสามารถเข้ามาตรวจสอบการปรับปรุงโครงสร้างของฝ่ายบริหารได้ แต่หากมีการยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยการที่ฝ่ายบริหารสามารถปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการได้โดยปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนนี้อาจจะก่อให้เกิดผลเสียคือ ฝ่ายบริหารอาจปรับโครงสร้างของส่วนราชการเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้องก็ได้ และหากมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการบ่อยครั้งจะทำให้ระบบราชการขาดความต่อเนื่อง อีกทั้งข้าราชการจะเกิดความสับสนเนื่องจากไม่รู้ว่หน่วยงานของตนจะถูกยกเลิกเมื่อใด หรือตนจะต้องไปทำงานในหน่วยงานใดบ้าง ทำให้ไม่สามารถวางแผนชีวิตและครอบครัวในระยะยาวได้

#### ๔.๒ ข้อเสนอแนะ

##### ๑. ปรับปรุงการเรียนการสอนในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

ความคิดที่ว่ารัฐไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น สืบเนื่องมาจากหลายๆ สาเหตุ ทั้งการที่ส่วนราชการของไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทั้งคำพิพากษาศาลฎีกา และประวัติศาสตร์ของประเทศไทย จึงทำให้แนวความคิดของนักกฎหมายไทยนั้นเห็นว่า หากไม่มีกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแล้ว นักกฎหมายไทยก็เข้าใจว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยจะไม่พิจารณาตามหลักเกณฑ์ของความ เป็นนิติบุคคล หรือพิจารณาจากกฎหมายทั้งหลายว่า ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ต่างๆ ให้กับรัฐแล้ว ดังนั้น เมื่อพิจารณาทั้งเกณฑ์และกฎหมายต่างๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า รัฐไทยมีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมายอยู่แล้ว

ดังนั้น เมื่อรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายขึ้นมาบัญญัติให้เกิดความสับสนขึ้นอีก ความเข้าใจผิดว่ารัฐไม่เป็นนิติบุคคลนั้น เกิดขึ้นจากการเรียนการสอนในวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยในอดีตนั้น ไม่มีการเรียนการสอนในกฎหมายมหาชนมากนัก และในปัจจุบันแม้จะมีมหาวิทยาลัยที่เปิดการเรียนการสอนวิชานิติศาสตร์เป็นจำนวนมาก ทั้งมหาวิทยาลัยของรัฐ เอกชน หรือราชภัฏ แต่มหาวิทยาลัยเอกชน และมหาวิทยาลัยราชภัฏส่วนใหญ่ มักจะทำการสอนกันแต่เฉพาะกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น ไม่ได้ศึกษาถึงทฤษฎีและ

หลักกฎหมายเท่าใดนัก ผลก็คือ ทำให้นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่เชื่อว่า สิ่งใดจะมีสภาพบุคคลสามารถมีสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายได้นั้น จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ขณะที่ประเทศฝรั่งเศส ศาลฎีกายอมรับว่า ที่ประชุมเจ้าหน้าที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แม้ไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้ (คำพิพากษาฎีกาแผนกคดีแพ่ง(Cass civ.) วันที่ ๒๘ มกราคม ๑๙๕๔) ผลก็คือ นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่จึงเชื่อว่า ส่วนราชการ คือ กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลแต่อย่างใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดกำหนดว่ารัฐเป็นนิติบุคคล แต่ในกฎหมายระหว่างประเทศกลับยอมรับว่า ประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล เนื่องจากภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ประเทศไทยมีสิทธิและหน้าที่ สามารถดำเนินการต่างๆ แทนสมาชิกคนไทยในกิจการระหว่างประเทศได้ เช่น สามารถทำสนธิสัญญา อนุสัญญา กับรัฐอื่นๆ หรือกับองค์การระหว่างประเทศได้ จากลักษณะที่กล่าวมานี้ จึงเกิดทวิภาวะทางกฎหมายของประเทศไทยขึ้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงการเรียนการสอนในเรื่องความเป็นนิติบุคคลของรัฐในประเทศไทย

๒. แนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการโดยยังคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการอยู่

เมื่อผู้เขียนเห็นว่า แนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการที่นักวิชาการเลือกนั้น อาจประสบกับปัญหาและความยุ่งยากมากมาย เนื่องจากเป็นการปฏิรูประบบราชการขนานใหญ่ และจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินครั้งใหญ่ ผู้เขียนจึงอยากเสนอแนวทางการแก้ปัญหาที่ไม่ต้องปฏิรูปโครงสร้างระบบราชการทั้งระบบ โดยจะยังคงความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไว้ดังเดิม

### ก. ราชการส่วนกลาง

#### ก.๑ โครงสร้างของราชการส่วนกลาง

ส่วนราชการส่วนกลางยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม ทั้งกระทรวง ทบวง กรม แม้ว่าการที่กระทรวง ทบวง กรมจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะทำให้การปรับโครงสร้างของส่วนราชการมีความแข็งตัว และปรับเปลี่ยนส่วนราชการได้ยากก็ตาม เพราะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลายาวนาน แต่หากเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๓๐ จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรมที่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตรา

เพิ่มขึ้นนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น การยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม นั้น ไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ เนื่องจากไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ อีกทั้งจะทำให้เกิดความสับสนในหมู่ข้าราชการ เนื่องจากเคยชินจากโครงสร้างของส่วนราชการที่มีสถานะเป็นนิติบุคคล

สำหรับการยุบส่วนราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้น ในปัจจุบันสามารถกระทำได้โดยง่ายอยู่แล้ว โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ตามมาตรา ๘ จัตวา แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๓

ดังนั้น การปรับปรุงส่วนราชการส่วนกลางจึงสมควรที่จะลดขนาดของกระทรวง ให้มีขนาดเล็กใกล้เคียงกับกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างของส่วนราชการในลักษณะดังกล่าวนี้ จะทำให้การบริหารราชการมีความคล่องตัวมากขึ้น กรมต่างๆ ที่อยู่ในกระทรวงจะขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง จะสามารถลดปัญหาความล่าช้าในเรื่องลำดับชั้นบังคับบัญชาได้

สำหรับส่วนราชการภายในกรม นั้น สมควรที่จะแบ่งโครงสร้างภายในกรมใหม่ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามเป้าหมายของแผนการบริหารราชการแผ่นดินหรือนโยบายของรัฐบาล การแบ่งหน่วยงานราชการภายในกรมจึงสมควรนำเอาเป้าหมายหรือนโยบายของรัฐบาลเป็นตัววาง แล้วจึงจะกำหนดโครงสร้างของส่วนราชการของกรมให้สอดคล้องกับภารกิจของกรม นั้น ถ้าภารกิจใดเป็นภารกิจที่มีความต่อเนื่องจะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานรองรับภารกิจนั้นเป็นการเฉพาะ หากเป็นภารกิจชั่วคราว ไม่มีลักษณะต่อเนื่อง อาจกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจขึ้นมาเพื่อปฏิบัติภารกิจนั้น เมื่อภารกิจดังกล่าวสิ้นสุดแล้ว กลุ่มภารกิจนั้นก็ถูกยกเลิกไป เพื่อจะได้ไม่ต้องมีการจัดตั้งกองขึ้นใหม่ทุกครั้งที่มีภารกิจใหม่ๆ และก็ได้ยุบเลิกกองที่ไม่จำเป็น ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่วนราชการต่างๆ มีภาระหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนกัน

### ก.๒ อำนาจหน้าที่

กำหนดให้ภาระหน้าที่ใหม่ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแต่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงใด ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวง โดยกำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงสามารถที่จะจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาจัดทำภารกิจดังกล่าวได้ เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมใด

ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนกลางให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการแผ่นดิน หลักเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ กำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ให้ส่วนราชการในระดับภูมิภาคปฏิบัติ กล่าวคือ ให้ส่วนราชการส่วนกลางวางแผนการปฏิบัติราชการแผ่นดินในระดับชาติ

### ก.๓ ระบบงบประมาณ

ส่วนราชการในส่วนกลางนี้เฉพาะกระทรวงเท่านั้นที่จะเป็นหน่วยตั้งงบประมาณ ยกเลิกการเป็นหน่วยงานตั้งงบประมาณของกรม เพื่อให้การวางแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ของกระทรวงเป็นไปอย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากกระทรวงที่ได้มีการปรับปรุงใหม่นี้จะมีลักษณะคล้ายกับกลุ่มภารกิจในปัจจุบัน ซึ่งมีขนาดเล็ก การให้กรมเป็นหน่วยงานตั้งงบประมาณเช่นในอดีต และสามารถเสนอแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ ได้นั้น จะเป็นการทำให้กระทรวงมีแผนยุทธศาสตร์ที่แตกแยกต่างคนต่างทำ ไม่มีความเป็นเอกภาพ จึงสมควรที่จะยกเลิกกรมให้เป็นหน่วยงานงบประมาณ

### ก.๔ การฟ้องร้องดำเนินคดี

ส่วนราชการยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามเดิม ซึ่งเป็นผลให้สามารถฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลกันเองได้ จึงสมควรที่จะปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการฟ้องคดีของส่วนราชการอย่างเคร่งครัด และสมควรที่จะกำหนดนิยามของคำว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่ามีประเภทใดบ้าง และกำหนดลักษณะของข้อพิพาทให้ชัดเจน จะสามารถทำให้หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ และหากมีการหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ให้บังคับใช้กฎหมายลงโทษข้าราชการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เนื่องจากการที่ข้าราชการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และทำให้ราชการเสียหายร้ายแรงเป็นความผิดทางวินัยชั้นร้ายแรง ตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนการที่ประชาชนฟ้องร้องคดีต่อส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เดิมที่ใช้ในปัจจุบัน

### ก.๕ ระบบการมอบอำนาจ

เนื่องจากระบบการมอบอำนาจในปัจจุบันมีการระบุตำแหน่งต่างๆ ที่รับมอบอำนาจไว้อย่างชัดเจน ทำให้เกิดข้อจำกัดในการมอบอำนาจ และไม่สามารถที่จะมอบอำนาจช่วงต่อไปให้ผู้อื่นได้ ซึ่งทำให้ไม่สามารถจะดำเนินการบริหารราชการให้ทันต่อความต้องการของสังคมได้ ดังนั้น จึงสมควรปรับเปลี่ยนการมอบอำนาจให้เป็นดุลยพินิจของผู้มอบอำนาจที่มีอำนาจตามที่กฎหมายกำหนด และสมควรกำหนดให้สามารถมอบอำนาจช่วงได้ โดยผู้ที่มอบอำนาจนั้นจะต้องติดตามการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้รับมอบอำนาจด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถแก้ปัญหาในเรื่องความล่าช้าในปฏิบัติราชการได้

### ข.ราชการส่วนภูมิภาค

การบริหารงานส่วนภูมิภาคจังหวัดจะยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลต่อไป ซึ่งจังหวัดจะมีการหน้าที่ในการนำนโยบาย และแผนยุทธศาสตร์ของส่วนราชการส่วนกลางมาปฏิบัติในพื้นที่ในส่วนภูมิภาค และเพื่อให้การวางยุทธศาสตร์ของจังหวัดและการปฏิบัติหน้าที่ราชการของจังหวัดตรงกับความต้องการของประชาชนภายในพื้นที่ จึงจำเป็นที่จะต้องให้จังหวัดเป็นหน่วยที่รับงบประมาณโดยตรง และให้ส่วนราชการทั้งหลายในจังหวัดขึ้นตรงต่อจังหวัดแทนกระทรวง ทบวง กรมเดิม เพื่อให้สามารถบูรณาการงานของจังหวัดให้มีความรวดเร็ว และตรงต่อความต้องการของประชาชน

### ข.๑ โครงสร้างของราชการส่วนภูมิภาค

จังหวัดยังคงมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดิม ซึ่งจังหวัดเป็นการรวมท้องที่หลายอำเภอรวมเป็นจังหวัด ต่อไปจังหวัดจะเป็นศูนย์รวมของส่วนราชการต่างๆ ที่มาปฏิบัติราชการภายในจังหวัดนั้นๆ ซึ่งส่วนราชการที่มาปฏิบัติราชการในจังหวัด จะขึ้นตรงต่อจังหวัด จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของจังหวัด เพื่อบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

เมื่อให้จังหวัดเป็นศูนย์กลางส่วนราชการทั้งปวงภายในจังหวัด เพื่อที่จะให้การปฏิบัติราชการภายในจังหวัดเป็นไปอย่างเป็นเอกภาพ จึงสมควรที่จะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารราชการจังหวัดอย่างบูรณาการ เพื่อที่จะดำเนินการให้เป็นไปตาม

แผนยุทธศาสตร์จังหวัด และแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบในการวางแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อให้ตรงต่อความต้องการของประชาชน และแผนการปฏิบัติราชการในระดับชาติ มีอำนาจบังคับบัญชาการปฏิบัติราชการหน่วยงานที่อยู่ในจังหวัดทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด รับผิดชอบต่อผลงานต่างๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด เป็นต้น

## ข.๒ ระบบงบประมาณ

เนื่องจากปัจจุบันจังหวัดไม่ได้เป็นหน่วยตั้งงบประมาณ จึงทำให้การบริหารราชการในจังหวัดไม่มีความเป็นเอกภาพ หน่วยงานราชการต่างๆ ที่อยู่ในเขตจังหวัด ซึ่งจะรับงบประมาณมาจากราชการส่วนกลางที่หน่วยงานนั้นสังกัด ซึ่งทำให้แต่ละหน่วยงานปฏิบัติงานไปในแนวทางตามที่แตกต่างกัน ซึ่งบางครั้งมีความขัดแย้งกัน เนื่องจากการบริหารราชการในรูปแบบเดิม จะยึดความเป็นกรมในแต่ละส่วนราชการและงบประมาณจะผูกพันอยู่กับกรม มีผลทำให้การบูรณาการในการปฏิบัติราชการเป็นไปได้ยาก ส่งผลให้ประชาชนผู้รับบริการไม่ได้รับการบริการที่ดีและรวดเร็ว และผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและตามแผนยุทธศาสตร์ต่างๆ มากมาย แต่กลับไม่มีงบประมาณในการดำเนินการ ซึ่งเมื่อมีเรื่องเร่งด่วนเกิดขึ้นในจังหวัด ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขปัญหาด้วยความรวดเร็ว แต่กรมไม่ได้ของงบประมาณในส่วนนี้ไว้ ปัญหาดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะได้รับการแก้ไขอย่างทันที่

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารราชการภายในจังหวัดเป็นไปอย่างบูรณาการ จึงสมควรให้จังหวัดเป็นหน่วยงานตั้งงบประมาณขึ้น และมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัด และยกเลิกการเป็นหน่วยตั้งงบประมาณของกรม เพื่อให้การบริหารราชการในจังหวัดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถใช้ทรัพยากรร่วมกันได้

## ข.๓ ระบบบริหารงานบุคคล

เมื่อต้องการที่จะให้จังหวัดมีการบริหารจัดการแบบบูรณาการแล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจบริหารงานบุคคลในจังหวัดได้อย่างเต็มที่ เช่น สามารถที่จะโยกย้ายข้าราชการในจังหวัดไปดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ต่ำกว่าตำแหน่งเดิมได้ภายในเขตจังหวัดเดียวกัน สามารถเสนอความเห็นต่อหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือลงโทษทางวินัยได้ เป็นต้น

แนวทางการแก้ปัญหาที่ผู้เขียนเสนอเป็นเพียงแนวทางการแก้ปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ ที่ผู้เขียนเห็นว่า ไม่จำเป็นที่จะต้องแก้ไขระบบราชการขนานใหญ่ เนื่องจากหากมีการแก้ไขระบบราชการตามข้อเสนอดังกล่าว จะก่อให้เกิดผลกระทบในแนวกว้าง เนื่องจากจะต้องแก้ไขระบบราชการทั้งระบบ

แนวทางการแก้ปัญหาตามวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะทำให้ระบบบริหารราชการจะมีความคล่องตัวมากขึ้น และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งในส่วนราชการส่วนกลางหรือในส่วนภูมิภาคนั้น ยังมีปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนมากมายอีกหลายประการ เช่น ปัญหาวิธีการทำงานของข้าราชการ ปัญหาวัฒนธรรมองค์กรของข้าราชการ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการเป็นเพียงแค่ส่วนหนึ่งของปัญหาของระบบราชการทั้งหมดเท่านั้น จึงจำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาวิจัยเพื่อที่จะหาแนวทางการแก้ปัญหาอื่นๆ ต่อไป