

## การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการ

### นิติบุคคล คืออะไร

ในอดีตเมื่อกล่าวถึงบุคคลจะมีความหมายเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้น เนื่องจากการพิจารณาบุคคลจะมุ่งไปที่คนในลักษณะที่เป็นธรรมชาติ และเป็นสิ่งมีชีวิต ต่อมาเมื่อสังคมมีการพัฒนาขึ้นประกอบกับการรวมตัวกันของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อประกอบธุรกิจการค้า จึงเกิดแนวคิดที่ต้องการให้สิ่งที่มารวมกันนั้นสามารถถือสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่น ๆ ได้ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการดำเนินกิจการดังกล่าว จึงมีการแยกภาวะที่รวมกันนั้นออกมาเป็นบุคคลตามกฎหมายต่างหากจากบุคคลที่มารวมกัน และเรียกบุคคลนั้นว่า “นิติบุคคล”

ในเรื่องการยอมรับสภาพความเป็นนิติบุคคลนั้น มีทฤษฎีหลายทฤษฎีแต่มีทฤษฎีที่สำคัญอยู่ ๒ ทฤษฎี

**(๑) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งสมมติ** ทฤษฎีนี้ถือว่านิติบุคคลเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นด้วยอำนาจของกฎหมายหาได้มีสภาพความเป็นอยู่ที่จริงไม่ เนื่องจากนิติบุคคลไม่มีตัวตนที่แท้จริง นิติบุคคลเป็นแต่เพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติให้มีขึ้นเพื่อให้มีสิทธิและหน้าที่เช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและให้สามารถแสดงเจตนาได้ด้วย แต่เนื่องจากนิติบุคคลไม่อาจจะแสดงเจตนาได้เองจึงต้องแสดงออกมาโดยทางผู้แทนนิติบุคคล ดังนั้นนิติบุคคลจึงจำเป็นที่จะต้องผู้แทนนิติบุคคลมาเป็นผู้แสดงเจตนาแทน และนิติบุคคลจะมีสิทธิเพียงเท่าที่กฎหมายกำหนดให้เท่านั้น รวมทั้งกฎหมายอาจจะให้สภาพนิติบุคคลหรือถอนสภาพนิติบุคคลเมื่อใดก็ได้

**(๒) ทฤษฎีที่ถือว่านิติบุคคลมีสภาพเป็นอยู่อย่างแท้จริง** นักกฎหมายฝ่ายนี้เห็นว่านิติบุคคลเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นจริง ๆ มีสภาพความเป็นอยู่อย่างแท้จริงมิใช่สิ่งสมมติขึ้นอย่างลอย ๆ นิติบุคคลจึงสามารถมีเจตนาอันแสดงออกโดยผ่านการแสดงเจตนาของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลได้เพราะนิติบุคคลเป็นที่รวมของบุคคลธรรมดา นิติบุคคลมิใช่สิ่งที่กฎหมายสร้างขึ้นตามชอบใจ กฎหมายเพียงรับรองสภาพ

ความเป็นอยู่ของนิติบุคคลซึ่งมีอยู่แล้ว และคอยควบคุมนิติบุคคลโดยกำหนด สิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ ของนิติบุคคลไว้เท่านั้น หากกฎหมายไม่รับรองสภาพ นิติบุคคลก็เท่ากับเป็นการฝ่าฝืนธรรมชาติ

จากแนวคิดดังกล่าวจึงสามารถสรุปได้ว่า ปัจจุบันสภาพอัน แท้จริงของนิติบุคคล มิได้เป็นบุคคลทางกฎหมายที่กฎหมายสมมติขึ้น และ มิได้เป็นบุคคลที่มีสภาพความเป็นอยู่ ที่แท้จริง แต่นิติบุคคลเป็นที่รวมของ บุคคลธรรมดาหรือทรัพย์สินเพื่อดำเนินการใด ๆ ตามวัตถุประสงค์อย่างใด อย่างหนึ่งที่กำหนดไว้ ซึ่งมีไว้เพื่อประโยชน์เฉพาะตัวของบุคคลธรรมดา การ ให้สภาพนิติบุคคลจึงเป็นวิธีการหรือเทคนิคในทางกฎหมายอย่างหนึ่ง ที่สร้าง ขึ้นมาเพื่ออำนวยความสะดวกในการที่จะให้บุคคลธรรมดาและทรัพย์สินที่มา รวมกันสามารถดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้โดยสะดวกโดยผ่านนิติบุคคล นั้นเอง

## **นิติบุคคลในประเทศไทย แบ่งเป็นกี่ประเภท**

ในทางทฤษฎีประเทศไทยพยายามที่จะแบ่งนิติบุคคลออกเป็น ๒ ประเภท คือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนและ นิติบุคคลตามกฎหมาย มหาชน

นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนของไทยนั้นจะเกิดขึ้นได้ก็แต่ โดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเท่านั้น ดังจะเห็นได้จากความตามมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า "นิติบุคคลจะมีขึ้นได้ก็แต่ ด้วยอำนาจแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น" ดังนั้น หากไม่มีกฎหมาย รับรองให้คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล คณะบุคคล องค์กร หรือสถาบันนั้นย่อมไม่อาจมีสภาพเป็นนิติบุคคลขึ้นมาได้และไม่อาจมี สิทธิหรือหน้าที่ใด ๆ ได้ นิติบุคคลเหล่านี้จะถูกจัดตั้งขึ้นโดยเอกชนแสดง เจตนาจัดตั้งนิติบุคคลขึ้นโดยทำเป็นสัญญาจัดตั้ง หรือทำเป็นนิติกรรมฝ่าย เดียวแสดงเจตนาจัดตั้ง

สำหรับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เมื่อพิจารณาตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การ

พิจารณาความเป็นนิติบุคคลมหาชน ไม่สามารถพิจารณาแต่เฉพาะมาตรา ๖๕ ดังกล่าวได้ แต่ต้องพิจารณาลักษณะอื่นประกอบด้วย คือ **นิติบุคคลมหาชนต้องดำเนินการที่เป็นเรื่องของการจัดทำบริการสาธารณะ** โดยหลักการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้นมีที่มาจาก **หลักการรวมอำนาจและหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง** เนื่องจากโดยปกติแล้วรัฐมีภารกิจหลัก คือ การจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์มหาชน แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวของสังคม จึงทำให้รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นด้วยตนเองแต่เพียงผู้เดียวได้อีกต่อไป รัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างองค์กรของตนขึ้นมาทำหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านั้นแทนรัฐ โดยองค์กรเหล่านี้จะอยู่ในระบบรวมอำนาจและกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นการจัดระเบียบในการบริหารราชการภายในรัฐ โดยองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะเหล่านี้จะมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเพื่อสามารถตอบสนองในเรื่องของความเป็นอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ

## **นิติบุคคลเอกชนกับนิติบุคคลมหาชน มีความมุ่งหมายต่างกันอย่างไร**

### **นิติบุคคลเอกชน**

ความมุ่งหมายในทางกฎหมายที่กำหนดให้มีการกำหนดตั้งนิติบุคคลแยกต่างหากจากบุคคลธรรมดา ก็เพื่อให้องค์กรในรูปแบบต่าง ๆ ที่เอกชนรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นนั้น มีความสามารถกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ผูกพันบุคคลภายนอกขึ้นได้ ฉะนั้น นิติบุคคลเอกชนจึงมีอำนาจอิสระในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของตนได้เองโดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับนิติบุคคลอื่นกล่าวคือ

ด้านการประกอบกิจการ นิติบุคคลเอกชนสามารถกำหนดขอบเขตการประกอบกิจการไม่ว่าในทางเพิ่มขึ้นหรือลดลง หรือยกเลิกการประกอบกิจการด้วยตนเองได้

ด้านการเงิน นิติบุคคลเอกชนมีอิสระในการแสวงหารายได้ และกำหนดค่าใช้จ่ายได้ตามความพอใจ

ด้านการบริหารงานบุคคล นิติบุคคลเอกชนสามารถคัดเลือก และกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดจ้าง กำหนดค่าตอบแทนและเลิกจ้าง ได้ตามความต้องการขององค์กรนั้น

### **นิติบุคคลมหาชน**

การเป็นนิติบุคคลมหาชน หมายถึง องค์กรภาครัฐที่ใช้อำนาจ ในการบริหารราชการแผ่นดิน แม้ว่าจะมีความสามารถกระทำนิติกรรมผูกพัน บุคคลภายนอกแยกต่างหากจากตัวเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้เหมือนกับนิติ บุคคลเอกชนก็ตาม แต่การดำเนินการของ นิติบุคคลมหาชนมิได้เป็นอิสระ ดังเช่นนิติบุคคลเอกชน กล่าวคือ

ด้านการประกอบกิจการ นิติบุคคลมหาชนมิใช่จะสามารถ กำหนดขอบเขต การประกอบกิจการของตนเองขึ้นได้ เพราะในการบริหารงาน ภาครัฐต้องมีกฎหมายเป็นกลไกการใช้อำนาจหน้าที่ กิจการของนิติบุคคล มหาชนจึงเกิดขึ้นได้เพราะมีกฎหมายกำหนดขึ้น ซึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้นิติบุคคลดังกล่าวไปดำเนินการและการมีอยู่ หรือยุบเลิกนิติบุคคลมหาชนเหล่านั้นมิใช่เกิดจากความประสงค์ขององค์กร แต่ขึ้นอยู่กับภารกิจของภาครัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ากิจการด้านนั้น สมควรมีต่อไปหรือควรปรับปรุงไปในแนวทางอื่นใด

ในด้านการเงิน นิติบุคคลมหาชนโดยเฉพาะที่เป็นส่วนราชการ ไม่อาจแสวงหารายได้หรือกำหนดรายจ่ายได้ตามใจชอบ แต่รายได้จะมาจก งบประมาณส่วนกลางที่มีการแบ่งสรรให้ทุกหน่วยงานนำไปปฏิบัติหน้าที่ตาม นโยบายของรัฐ ส่วนการจ่ายเงินงบประมาณก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ได้รับ อนุมัติให้จ่ายได้เฉพาะกิจการที่กำหนด

ในด้านบุคลากร การบรรจุแต่งตั้ง การกำหนดคุณสมบัติ หรือ การอื่นใดเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดขึ้น นิติบุคคลมหาชนไม่มีอำนาจอิสระที่จะกำหนดแนวทางตามความ ต้องการของตนเอง

ในด้าน การดำเนินการผูกพันบุคคลภายนอก นิติบุคคลมหาชน จะมีอำนาจเพียงในขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้น เช่น

อำนาจอนุมัติการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งหัวหน้าส่วนราชการจะถูกจำกัดวงเงินในการอนุมัติหรือบางกิจการต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้

### **นิติบุคคลมหาชนในประเทศไทยเริ่มมีตั้งแต่เมื่อใด และมีอะไรบ้าง**

ในประเทศไทยแต่เดิมมิได้มีแนวความคิดเรื่องนิติบุคคล ต่อมาเมื่ออิทธิพลของประเทศตะวันตกเริ่มเข้ามามีบทบาทจึงได้เริ่มมีนิติบุคคลขึ้นในประเทศไทย ซึ่งได้ปรากฏชัดขึ้นในภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินกิจกรรมในทางที่เป็นสาธารณะประโยชน์สำหรับประเทศ จึงเรียกร้องให้มีการจัดองค์กรภายในรัฐ โดยคำนึงภารกิจของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ เพื่อสามารถดำเนินกิจกรรมเหล่านี้ อันเป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนอย่างทั่วถึง และเมื่อพิจารณาจากหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการภายในรัฐ จะจัดนิติบุคคลมหาชนได้ ดังนี้

**(๑) ส่วนราชการ** ทั้งที่เป็นราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค ในปัจจุบันนี้ได้แก่ กระทรวง กรม และจังหวัด โดยกระทรวงและกรมในประเทศไทยได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ ๕ แต่ได้รับฐานะเป็นนิติบุคคลในสมัยรัชกาลที่ ๖ จนถึงปัจจุบัน

**(๒) รัฐวิสาหกิจ** โดยรัฐวิสาหกิจนั้นเกิดขึ้นมาเพื่อจัดทำภารกิจลำดับรองของรัฐ โดยรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นจะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งซึ่งรับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐวิสาหกิจนั้นอยู่อย่างชัดเจน

**(๓) องค์กรมหาชน** สำหรับองค์กรมหาชนนั้นมีการแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่องค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งเฉพาะประเภทหนึ่ง และองค์กรมหาชนที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นกฎหมายกลางอีกประเภทหนึ่ง

**(๔) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รูปแบบต่าง ๆ เช่น กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหาร

ส่วนตำบล และเทศบาล ในกรณีของสภาตำบลนั้น ได้มีการกำหนดให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลด้วยตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

**(๕) องค์กรที่เป็นหน่วยธุรกิจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ** ซึ่งหน่วยงาน ธุรกิจขององค์กรเหล่านี้จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน มีความเป็นอิสระ สามารถจัดการในเรื่องที่เกี่ยวกับภารกิจ และบุคลากรด้วยตนเอง ทั้งนี้ เพื่อความเป็นอิสระจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร เช่น สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

**กระทรวง ทบวง กรม ของไทยเป็นนิติบุคคลตั้งแต่เมื่อใด และมีเหตุผลอย่างไร**

การแบ่งส่วนราชการในการปกครองแผ่นดินของประเทศไทย นับแต่อดีตมา ไม่ได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยการแบ่งส่วนราชการเป็น "กรม" นั้น มีมาตั้งแต่สมัยอยุธยา แต่ไม่ได้เป็นการแบ่งกรมตามโครงสร้างของหน้าที่หรือลักษณะงานอย่างในปัจจุบัน การแบ่งในสมัยนั้นจะแบ่งโดยยึดตัวบุคคลเป็นหลัก เนื่องจากเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เช่น การมี "เจ้านายทรงกรม" จวบจนสมัยรัชกาลที่ ๕ ได้มีการริเริ่มการปฏิรูประบบราชการมีการแบ่งส่วนราชการเป็นกรมและกระทรวง แต่กรมหรือกระทรวงในรัฐสมัยของพระองค์ก็ยังไม่มีความเป็นนิติบุคคล

กระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่ได้มีการประกาศใช้ประกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ และบรรพ ๒ ขึ้น จึงได้มีการบัญญัติให้กระทรวงหรือกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการนำกฎหมายมหาชนไปปะปนกับกฎหมายเอกชน ดังนั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงได้มีการยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว อย่างไรก็ตามสภาพความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งจังหวัด ก็ยังมีปรากฏใน

กฎหมายอีกหลายฉบับ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งใช้มาจนถึงปัจจุบัน

การที่ได้บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมที่ฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นครั้งแรกนั้นมีเหตุผลที่สำคัญอยู่สามประการ ได้แก่

**ประการแรก** เนื่องมาจากความต้องการแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีของประชาชนนั่นเอง เพราะการกระทำต่าง ๆ ของเสนาบดีและข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอาจส่งผลกระทบต่อความเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนได้ เอกชนจึงควรจะฟ้องเสนาบดีหรือข้าราชการให้รับผิดชอบได้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อองค์พระมหากษัตริย์

**ประการที่สอง** การที่กระทรวง ทบวง กรมในประเทศไทยมีฐานะเป็น นิติบุคคลก็เนื่องจากเราปฏิรูประบบราชการ โดยเลียนแบบมาจากประเทศอังกฤษ และมีความเข้าใจผิดว่ากระทรวง ทบวง กรม ในประเทศอังกฤษก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกันทั้ง ๆ ที่หาเป็นเช่นนั้นไม่

**ประการที่สาม** ประเทศไทยปฏิรูประบบราชการบริหารด้วยการจัดตั้งกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การจัดตั้งดังกล่าวทำให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ตกเป็นสิทธิขาดแก่เสนาบดีนั้น ๆ จึงทำให้กระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะแยกขาดจากกันค่อนข้างเด็ดขาดไม่มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกระทรวง

**การที่กรม เป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบอย่างไรหรือไม่**

ผลกระทบของการกำหนดให้กรมเป็นนิติบุคคล มีดังนี้

#### **๑. ผลกระทบต่อภารกิจของรัฐ**

โดยที่ภารกิจของรัฐนั้นมีหน้าที่ดำเนินการทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับการรักษาประโยชน์ของประเทศ การดูแลประโยชน์สาธารณะและ

การให้บริการแก่ประชาชน ภารกิจของรัฐจึงมีขอบเขตกว้างครอบคลุมทุกกิจการที่เกิดขึ้นในประเทศและที่มีผลกระทบต่อประเทศ แต่การดำเนินการของรัฐนั้นจำเป็นต้องมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐไปดำเนินการแทน ซึ่งการที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม ต่างเป็นนิติบุคคล ทำให้มีฐานะแยกจากกันเป็นแต่ละองค์กรและต้องตรากฎหมายกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของทุกกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นไว้ ซึ่งแม้ว่าที่ผ่านมาจะพยายามกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง เพื่อให้สามารถปรับการปฏิบัติงานรองรับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปก็ตาม แต่เนื่องจากภารกิจของรัฐมีกว้างขวางการกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม จึงไม่อาจกำหนดให้ครบถ้วนในทุกเรื่องได้จึงเกิดปัญหาช่องว่างในภารกิจที่มีได้ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด ทำให้ภารกิจของรัฐในเรื่องนั้นไม่มีผู้รับผิดชอบดำเนินการเพราะเกินขอบเขตวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น ฉะนั้นในการพัฒนาประเทศในด้านใหม่ ๆ จึงเกิดขึ้นไม่ได้จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้ภารกิจนั้นเป็นของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้กระทำการแทนรัฐ ทั้ง ๆ ที่ภารกิจทั้งหมดของทุกหน่วยงานเป็นภารกิจของรัฐทั้งสิ้น ซึ่งหน่วยงานที่มีอยู่ควรจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทุกเรื่องที่เป็นภารกิจของรัฐที่เกิดขึ้นตามสภาพความเป็นจริง

ในทางกลับกันการที่ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เป็นนิติบุคคลแยกจากกันเด็ดขาด และกำหนดลงไปถึงหน่วยงานระดับกรมซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ได้เกิดปัญหาการทับซ้อนการใช้อำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นในระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ทำให้เกิดข้อขัดแย้งในด้านการปฏิบัติระหว่างส่วนราชการขึ้น เพราะต่างยึดถือตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่เป็นนิติบุคคล ทั้ง ๆ ที่ภารกิจทุกด้านเป็นภารกิจของรัฐซึ่งต้องมีเป้าหมายอย่างเดียวกันเป็นเอกภาพ

## **๒. ผลกระทบต่อการบริหารงานในด้านการเงิน ทรัพย์สิน และบุคลากร**



การเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการทำให้มีระบบการเงิน ทรัพย์สินและบุคลากรเป็นของตนเอง ซึ่งโดยหลักการของกฎหมายสิ่งเหล่านี้ ต้องถือว่าเป็นขององค์กร นิติบุคคลนั้นแยกเป็นอิสระจากองค์กรอื่น และสามารถบริหารจัดการได้โดยล้าพังตามความมุ่งหมายขององค์กรนั้น แต่ในการบริหารกิจการภาครัฐมิใช่เป็นอิสระเช่นนั้น เพราะรายได้ของส่วนราชการ มาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่ได้รับการจัดสรรตามพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี การใช้จ่ายเงินจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบของ พระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนราชการทุกแห่งจึงมิได้มีอิสระทางการเงินใน ความหมายของนิติบุคคลทั่วไป

ในส่วนทรัพย์สินที่จัดหามาจากเงินงบประมาณแผ่นดิน โดยปกติย่อมถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งส่วนราชการจะโอนย้ายหรือ จำหน่ายตามใจชอบไม่ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดขึ้น

สำหรับบุคลากรของส่วนราชการมีลักษณะเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีฐานะเช่นเดียวกันทุกกรม คือ เป็นผู้ปฏิบัติงานของรัฐ เพียงแต่แยกย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐมอบหมาย โดยแต่ละส่วนราชการ ไม่อาจกำหนดหลักเกณฑ์การสรรหาขึ้นได้เอง

โดยที่งบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรดังกล่าว ข้างต้นเป็นของรัฐโดยส่วนรวมทั้งสิ้น เพียงแต่จัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้เพื่อให้การปฏิบัติงานของรัฐมีผู้กระทำการแทนให้เกิดผลสำเร็จ แต่ มิใช่จะหมายความว่า แต่ละส่วนราชการมีอำนาจอิสระในฐานะเป็นนิติบุคคลที่ จะจัดการสิ่งเหล่านั้นแยกจากรัฐโดยสิ้นเชิง ฉะนั้น การมีอยู่ของงบประมาณ ทรัพย์สิน และบุคลากรของส่วนราชการต่าง ๆ จึงมิใช่เป็นเรื่องความเป็น เจ้าของดังเช่นนิติบุคคลของเอกชน แต่เป็นการได้รับมอบจากรัฐให้ไป ดำเนินการ ด้วยเหตุนี้ เมื่อแต่ละส่วนราชการมีค่าใช้จ่ายของที่แท้จริง จึงไม่มี ลักษณะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเมื่อการจัดการด้านการเงินทรัพย์สิน และบุคลากรของส่วนราชการมิได้เกิดขึ้นจากฐานะการเป็น นิติบุคคล แต่ เกิดจากการที่มีกฎหมาย กฎ และระเบียบของรัฐมอบให้ดำเนินการได้ภายใต้

หลักเกณฑ์ที่กำหนด การจะกำหนดให้ส่วนราชการไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่เกิดผลต่อการจัดการสิ่งเหล่านั้น เพราะส่วนราชการยังสามารถดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องได้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

แต่ถ้าหากยังคงให้ส่วนราชการโดยเฉพาะส่วนราชการระดับกรมยังคงเป็นนิติบุคคลต่อไป ผลทางกฎหมายที่เกิดขึ้นยังคงต้องถือว่าเงิน ทรัพย์สิน และบุคลากรเป็นกรรมสิทธิ์ของกรม แม้ว่าการบริหารราชการแผ่นดินจะมีได้อำนาจจัดการตามความเป็นจริงดังกล่าวแล้วข้างต้นก็ตาม แต่ส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลเหล่านั้นย่อมมีสิทธิพิเศษ การนำเงิน ทรัพย์สิน หรือบุคลากรไปให้ส่วนราชการอื่นนำไปใช้ได้ และไม่อาจใช้การบริหารจัดการเพื่อส่งให้โอนเงิน ทรัพย์สิน หรือบุคลากรไปเป็นของส่วนราชการอื่นได้ การย้ายเงิน ทรัพย์สินหรือบุคลากรจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งเพื่อเปลี่ยนหน้าที่รับผิดชอบจึงกระทำมิได้ นอกจากนี้ใช้อำนาจตามกฎหมาย สิ่งเหล่านี้เป็นอุปสรรคหรือข้อจำกัดที่สำคัญทำให้การบริหารงานภาครัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาของประเทศไม่อาจกระทำได้โดยรวดเร็ว และทำให้ให้มีค่าใช้จ่ายที่ซ้ำซ้อนไม่เกิดความคุ้มค่าของการใช้ทรัพยากรที่เหมาะสมกับผลลัพธ์ของงาน

### ๓. ผลกระทบต่อการจัดองค์กร

การที่ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลแต่ละแห่ง แยกจากกัน ทำให้กรมเป็นอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากระทรวง เพราะมีอำนาจหน้าที่ในทางกฎหมายที่จะดำเนินการได้เองในหลายกรณี ซึ่งเป็นอุปสรรคของการบริหารแบบยุทธศาสตร์กระทรวงเพราะกระทรวงไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะดำเนินการในลักษณะเป็นการสั่งการเพื่อให้กรมปฏิบัติหน้าที่นอกขอบเขตวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ชัดเจนแล้วได้ แม้ว่าในทางบริหารกรมจะต้องดำเนินการตามนโยบายของกระทรวงก็ตาม แต่กรมก็ยังมีอำนาจตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติบุคคลที่จะต้องดำเนินการตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้น หากดำเนินการตามนโยบายแต่ไม่อยู่ในขอบเขต

อำนาจหน้าที่ของกรม ก็จะทำให้เกิดความสับสน ในการปฏิบัติงาน เพราะอาจถูกโต้แย้งว่าเป็นการปฏิบัติเกินอำนาจหน้าที่ และอธิบดีในฐานะผู้แทนกรมต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ทั้ง ๆ ที่กิจการนั้นเป็นกิจการของกระทรวงที่ต้องดูแลดำเนินการตามภารกิจของรัฐ การมีข้อจำกัดของส่วนราชการในลักษณะนี้อาจทำให้ต้องดำเนินการผิดวัตถุประสงค์ตามแนวนโยบายของกระทรวง หรือไม่อาจตอบสนองต่อนโยบายนั้นได้อย่างเต็มที่ ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายแห่งแนวนโยบายของรัฐที่กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย

#### ๔. ผลกระทบในทางคดี

ในอดีตที่ผ่านมาการกำหนดให้ส่วนราชการเป็นนิติบุคคลเป็นจำนวนมาก ทำให้เป็นปัญหาการบริหารราชการที่ถูกจำกัดขอบเขตตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในแต่ละส่วนราชการ การปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายแห่งรัฐแต่ไม่ได้กำหนดอยู่ในอำนาจหน้าที่โดยชัดแจ้งของส่วนราชการนั้น ได้ถูกฟ้องร้องว่ากระทำการเกินอำนาจหน้าที่และไม่มีผลผูกพันทั้ง ๆ ที่กิจการที่กระทำอยู่ในขอบเขตหน้าที่ของกระทรวง แต่กรมไม่อาจดำเนินการแทนได้ทำให้กิจการของรัฐต้องเสียหายที่ไม่อาจดำเนินการบริการสาธารณะได้ครบถ้วน

นอกจากนี้ การเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการยังมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดี เช่น ปัญหาความสับสนในเรื่องอำนาจดูแลทรัพย์สินของแต่ละส่วนราชการ ซึ่งเคยมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจฟ้องว่าส่วนราชการใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจ รวมทั้งปัญหาของประชาชนที่มีปัญหาตลอดมาว่าควรฟ้องส่วนราชการใดเพราะมีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น และปัญหาการฟ้องร้องเรื่องอำนาจหน้าที่และทรัพย์สินระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งไม่สมควรเกิดขึ้นเพราะแต่ละแห่งเป็นการจัดการแทนรัฐทั้งสิ้น แม้ว่าในปัจจุบันจะแก้ปัญหาด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามฟ้องก็ตาม แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงสภาพปัญหาความเข้าใจผิดในการบริหารงานภาครัฐที่ยังเข้าใจว่าแต่ละส่วนราชการมีอำนาจแยกเป็นอิสระต่อกัน

## จะแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร

การปรับปรุงในเรื่องนี้จะต้องปรับแนวความคิดแต่เดิมที่ยังยึดติดว่าสวนราชการปฏิบัติงานได้เพราะเป็นนิติบุคคล ซึ่งมีใช่เป็นเช่นนั้น หากแต่ทุกสวนราชการปฏิบัติงานได้เนื่องจากมีกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก กำหนดให้สวนราชการมีอำนาจปฏิบัติงาน เช่นนั้น อำนาจต่าง ๆ ของสวนราชการจึงเกิดจากกฎหมายมิใช่เกิดจากความเป็นนิติบุคคล เพราะถ้าหากกฎหมายมิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ปฏิบัติไว้ สวนราชการนั้นก็จะปฏิบัติงานใดที่เป็นกิจการของรัฐไม่ได้ แม้ว่าจะเป็นนิติบุคคลก็ตาม ฉะนั้น แม้จะลดความเป็นนิติบุคคลลง อำนาจหน้าที่ของสวนราชการก็มีได้หายไป แต่ยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเช่นเดิม ในขณะที่เดียวกันการลดความซ้ำซ้อนของความเป็นนิติบุคคล จะทำให้สวนราชการมีขอบเขตการปฏิบัติงานกว้างขวางกว่าเดิม สามารถตอบสนองต่อภารกิจของรัฐในทุกด้านได้ และแก้ปัญหาความเป็นนิติบุคคลแยกจากกัน ซึ่งที่ผ่านมาต้องอาศัยบทกฎหมายตราขึ้นเพื่อให้มีการปฏิบัติหน้าที่ยึดโยงกัน แต่กฎหมายเหล่านั้นก็ไม่อาจตราขึ้นครบถ้วนทุกกรณีในการปฏิบัติภารกิจของรัฐ ทำให้เกิดปัญหาเมื่อจะใช้วิธีการบริหารแบบบูรณาการ

ด้วยเหตุนี้ จึงควรลดความซ้ำซ้อนของความเป็นนิติบุคคลของสวนราชการลงโดยกำหนดให้กระทรวงเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนกรมยังคงมีอยู่อย่างเดิม แต่ไม่เป็น นิติบุคคลเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่จะปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจของกระทรวงได้ทุกด้านและสามารถปฏิบัติงานเชื่อมโยงกันได้

## การลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมจะช่วยส่งเสริมและสนองต่อแนวทางการพัฒนาระบบราชการได้อย่างไร

การปรับปรุงระบบการบริหารงานของสวนราชการดังกล่าวจะสามารถสนองตอบต่อแนวทางการพัฒนาระบบราชการที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต ดังต่อไปนี้

(๑) การบริหารงานในรูปแบบยุทธศาสตร์ของกระทรวงสามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับแผนบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเมื่อกระทรวงวางแผนการปฏิบัติการแล้วสามารถมอบหมายภารกิจให้ส่วนราชการใดในกระทรวงเป็นผู้รับไปปฏิบัติได้ โดยไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกรม และถ้ามีภารกิจใหม่เกิดขึ้น ก็สามารถจัดส่วนราชการเพื่อรองรับภารกิจนั้นได้ทันทีและไม่ต้องตั้งเป็นส่วนราชการถาวร ดังเช่นการตั้งกรม

(๒) การบริหารงานแบบบูรณาการสามารถกระทำได้ง่ายยิ่งขึ้น เพราะไม่มีข้อจำกัดด้านกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่เฉพาะในฐานะที่เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากกัน

(๓) การใช้ทรัพยากรและงบประมาณภายในกระทรวงสามารถนำมาบริหารรวมกัน ทำให้เกิดความคุ้มค่าในการปฏิบัติงาน

(๔) การมอบอำนาจเพื่อกระจายความรับผิดชอบและลดขั้นตอนการปฏิบัติงานสามารถกระทำได้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องจำกัดเฉพาะการมอบอำนาจให้แต่หัวหน้าส่วนราชการ

### **หากลดสภาพความเป็นนิติบุคคลของกรมแล้ว การบริหารงานจะเป็นอย่างไร**

เมื่อกำหนดให้เฉพาะกระทรวงเป็นนิติบุคคล และส่วนราชการในกระทรวง ทุกแห่งไม่เป็นนิติบุคคลแล้ว บรรดาเงินงบประมาณ ทรัพย์สิน และการกระทำใดที่มีผลกับบุคคลภายนอกย่อมเป็นของกระทรวง แต่โดยที่ในการบริหารงานภายในกระทรวงมีส่วนราชการต่าง ๆ บริหารงานตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งในการบริหารเงินงบประมาณและทรัพย์สินส่วนราชการต่าง ๆ ย่อมสามารถใช้ประโยชน์และควบคุมดูแลได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เช่นตามระเบียบบริหารเงินงบประมาณ ระเบียบว่าด้วยการพัสดุหรือพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่สำหรับกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่ส่วนราชการจะกระทำให้มีผลผูกพันกระทรวงได้ ต้องมีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยระบุตำแหน่งที่สามารถกระทำนิติกรรม สัญญาหรือการฟ้องคดีให้มีผลตามกฎหมายในนามกระทรวงได้

นอกจากนี้ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การรักษาราชการ แทนใหม่ด้วย โดยบัญญัติเฉพาะตำแหน่งหลักในกระทรวงที่จะต้องทำการ แทนกระทรวงเท่านั้น คือ รัฐมนตรี และปลัดกระทรวง ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ ให้ เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เหมาะสมกับผู้รับผิดชอบในแต่ละส่วน ราชการ

-----

**รวมคำถามเกี่ยวกับเรื่องการเป็นนิติบุคคล  
ของส่วนราชการและการยกเลิกความเป็นนิติบุคคล**

๑. ส่วนราชการของไทยแต่เดิมในอดีตมีฐานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ เพราะเหตุใด