

# บทที่ 3 :

## ปัญหาจากการเป็น นิติบุคคลของส่วนราชการ

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

นอกจากนี้ การกำหนดให้ส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลยังได้ก่อให้เกิดปัญหาต่อการบริหารราชการแผ่นดินขึ้นอีกหลายประการ ได้แก่

- 3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย
- 3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งต่างมีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง
- 3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน
- 3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป

### 3.1 ปัญหาที่รัฐเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย

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

อย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะยอมรับว่ารัฐไทยเป็นนิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังปรากฏจากการที่รัฐไทยสามารถทำสนธิสัญญา อนุสัญญา กับประเทศต่าง ๆ ได้ซึ่งมีผลผูกพันรัฐไทยกับรัฐต่างประเทศ แต่หากพิจารณาจากลักษณะการบริหารราชการแผ่นดินกลับพบว่า “รัฐ” ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในเนื่องจากได้มีการกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเพียงองคาพยพของรัฐเท่านั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลซ้อนกับความเป็นนิติบุคคลของรัฐ

การยอมรับความเป็นนิติบุคคลของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ไม่ยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในนี้เอง ทำให้เกิดปัญหาจากสายตาทองนาถอารยประเทศว่าเป็นสิ่งที่แปลกประหลาดในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่อาจอธิบายในทางวิชาการให้ประเทศอื่นเข้าใจได้และนอกจากนี้ยังนำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ ในทางปฏิบัติอีกด้วย

### 3.2 ปัญหาที่เกิดจากขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมซึ่งต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล

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

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

แต่ถึงกระนั้นในการบริหารราชการแผ่นดินก็ยังคงปรากฏปัญหาจากการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

#### 3.2.1 กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้ง ๆ ที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐ

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

ในกรณีเช่นนี้เอง ทำให้ภารกิจของรัฐจำกัดอยู่แต่เฉพาะอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ตามที่กฎหมายกำหนด และก่อให้เกิดปัญหาต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายมิได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมใด ทั้งนี้

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

“กระทรวงพาณิชย์ โจทก์ นายสนั่น มหาคุณ จำเลยนั้น สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดได้ทำสัญญาจ้างจ้างเหมาน้ำตาลของบริษัทส่งเสริมอุตสาหกรรมไทย จำกัด จากจังหวัดลำปาง มาจังหวัดพระนคร แล้วสำนักงานกลางได้จ้างจำเลยขนส่งข้าวช่วง จากจังหวัดอุดรดิตต์มาจังหวัดพระนคร เป็นการกระทำในทางการค้าเพื่อกำไร ฉะนั้น แม้สำนักงานกลางจะไม่ใช่นิติบุคคล แต่ในการทำสัญญากับจำเลยก็มีบุคคลธรรมดาทำก็ดี แต่ก็ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความแทนกระทรวงพาณิชย์ก็ไม่ได้ เพราะกระทรวงพาณิชย์เป็นนิติบุคคลตกอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 69 จะมีสิทธิและหน้าที่ได้แต่เฉพาะภายในขอบวัตถุประสงค์ วัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ตั้งที่มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 ตั้งที่ได้แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 ไม่เกินความถึงให้กระทรวงพาณิชย์ทำการค้าและสัญญาขนส่งน้ำตาลที่จำเลยได้กระทำไว้ แม้ผู้เซ็นสัญญากับจำเลยจะเป็นบุคคลธรรมดา ก็ถือว่าบุคคลผู้เซ็นสัญญานั้นทำหน้าที่แทนในนามของกระทรวงพาณิชย์ไม่ได้ เพราะเป็นการอยู่นอกวัตถุประสงค์ของกระทรวงพาณิชย์ การทำสัญญาจ้างเหมาชั่งกับจำเลยนั้นจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์จึงฟ้องโดยอ้างว่าเป็นการกระทำของผู้แทนหรือตัวแทนของตนไม่ได้”

นอกจากนี้การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้ชัดเจนว่า กระทรวง ทบวง กรมใดมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในกิจการซึ่งโดยสภาพแล้วเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐนั้น ยังส่งกระทบต่อการฟ้องคดีความผิดต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญมากปัญหาหนึ่งในปัจจุบัน เช่น กรณีที่สำนักงานอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องโรงงานน้ำตาลที่จังหวัดนครราชสีมาที่ทิ้งน้ำเสียจากโรงงานลงไปลำน้ำพองอันเป็นเหตุให้ปลาในลำน้ำพองตาย ทั้งนี้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่า กรมประมงหรือกระทรวงสาธารณสุขเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้ เพราะหากสำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถทราบแน่ชัดว่าหน่วยราชการใดเป็นผู้เสียหายแล้วสำนักงานอัยการสูงสุดก็ไม่สามารถเริ่มต้นคดีได้ เนื่องจากตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและแนวบรรทัดฐานของคำพิพากษาศาลฎีกากำหนดว่า ผู้เริ่มต้นฟ้องคดีต้องเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงเท่านั้นถ้าส่วนราชการที่มีผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีศาลก็จะพิพากษายกฟ้อง<sup>1</sup> หากไม่มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นสภาพแวดล้อมต่างๆ ในประเทศไทยก็จะถูกทำลายลงมากขึ้นไปอีก โดยไม่สามารถหามาตรการทางกฎหมายที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้

<sup>1</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214/2525 และ 351/2525

### 3.2.2 กรณีที่กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจซ้ำซ้อนกัน

โดยที่การบริหารประเทศจะต้องมีการปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคมอยู่เสมอ การปรับกลไกของระบบราชการตลอดจนปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้รองรับภารกิจของรัฐที่เปลี่ยนแปลง ลดทอน หรือเพิ่มขึ้นนั้นจำเป็นต้องปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม โดยแก้ไขกฎหมายปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกระทรวงต่างๆ แล้วแต่กรณี การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยเปลี่ยนแปลงเพิ่มเติม หรือลดทอนอำนาจของกระทรวง ทบวง กรมหลายครั้งนี่เอง<sup>2</sup> เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม บางส่วนมีความซ้ำซ้อนกัน

สำหรับในทางปฏิบัติความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม เป็นผลมาจากความพยายามในการขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย โดยการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่ซ้ำซ้อนกับความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรมอื่นอยู่แล้ว เป็นจำนวนมาก<sup>3</sup> เช่น การจัดตั้งหน่วยงานค้นคว้าวิจัยต่างๆ ขึ้นทั้งในมหาวิทยาลัย สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ สภาวิจัยแห่งชาติสังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นนอกกระบบราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น รวมถึงปัญหาจากโครงสร้างของระบบราชการไทยซึ่งมีความใหญ่โตของโครงสร้างที่ครอบกั้นอยู่หลายชั้น และมีความซ้ำซ้อนกันอยู่ในโครงสร้างนั้นทั้งภายในกระทรวงเดียวกัน ภายในกรมเดียวกันและระหว่างกระทรวง<sup>4</sup> อันเป็นผลมาจากการกลไกราชการระดับกระทรวงถูกจำกัดด้วยจำนวน ขณะที่ในระดับกรม กอง ขยายตัวอย่างมากตามความคลุมเครือของบทบาทภารกิจการปฏิบัติหน้าที่ ส่งผลให้อำนาจหน้าที่และการใช้ทรัพยากรมีความซ้ำซ้อนและขัดแย้งช่วงชิงทรัพยากรกันทั้งระหว่างงานในระดับกระทรวงเดียวกัน ระหว่างกระทรวง และระหว่างราชการกับการเมือง<sup>5</sup>

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 ใช้บังคับตั้งแต่ปี 2534 - 2544 มีการปรับปรุงแก้ไข 23 ครั้ง

<sup>3</sup> วรเดช จันทรศร, การขยายตัวของหน่วยงานในระบบราชการไทย : ปัญหา อุปสรรค และแนวโน้ม, (กรุงเทพฯ : สมาคมนักวิจัยมหาวิทยาลัยไทยและมูลนิธิฟรีดริชเอแบรท, 2523)

<sup>4</sup> กระทบ ทองธรรมชาติ, "การปฏิรูประบบราชการไทย : นโยบายและผลงานของรัฐบาล" ในวรเดช จันทรศร และวินิต ทรงประทุม (บรรณาธิการ), ระบบราชการไทย : สภาพปัญหาและข้อเสนอจากฝ่ายการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ และธุรกิจเอกชน, (กรุงเทพฯ : สหายนีลอคและการพิมพ์, 2528), หน้า 69 - 70.

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

นอกจากนี้ การบัญญัติให้ทั้งกระทรวง ทบวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยต่างมีขอบอำนาจของกันและกันยังทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเทียบเท่ากระทรวง และมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี เช่น การวางแผนพัฒนา การจัดอัตรากำลัง และการกำหนดงบประมาณของตนเอง เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวง เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายในขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินงานไปโดยอิสระ ก็อาจจะเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายแห่งแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย<sup>6</sup>

อย่างไรก็ดี เพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม ดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2523 วางแนวทางในการกำหนดส่วนราชการ โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่งว่าห้ามมิให้มีการตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่นอกจากจะต้องเป็นงานใหม่ที่มีความสำคัญมากไม่ซ้ำซ้อนกับส่วนราชการอื่น โดยทั้งนี้จะต้องผ่านการกลั่นกรองของคณะกรรมการปฏิรูปราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเสียก่อน<sup>7</sup> และหลังจากมีการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ. 2546 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2546 ขึ้นใหม่ เพื่อปรับปรุงระบบราชการทั้งระบบ โดยการปรับอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการขึ้นใหม่และปรับปรุงการบริหารงานโดยการจัดส่วนราชการที่ปฏิบัติงานสัมพันธ์กันรวมกันไว้เป็นกลุ่มงานเดียวกัน ซึ่งจะเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปรับระบบการทำงานในรูปกลุ่มภารกิจ เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและทิศทางการปฏิบัติงานของส่วนราชการที่มีความเกี่ยวข้องกันให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในส่วนงานที่ซ้ำซ้อนกัน<sup>8</sup> แต่การดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวก็ยังคงไม่อาจแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ให้หมดไปอย่างสิ้นเชิงได้

<sup>6</sup> นริศ ชำนาญชานันท์, “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537) , หน้า 270.

<sup>7</sup> วรเดช จันทรรค, อ้างแล้ว, หน้า 51.

<sup>8</sup> หมายเหตุแนบท้ายพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2546

### 3.3 ปัญหาที่เกิดจากการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง

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

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในแง่ของการบริหารงานจะเห็นว่า กระทรวง ทบวง และกรมต่างก็เป็นองคาพยพของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องร้องคดีกันเองจึงเป็นเรื่องที่ไม่ควรจะให้เกิดขึ้น เพราะนอกจากจะทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากทำให้ความเป็นเอกภาพของการบริหารราชการส่วนกลางสูญเสียไปแล้ว การฟ้องคดีระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองยังแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารงานของฝ่ายปกครองอีกด้วย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่ถือเป็นอุปสรรคที่สำคัญที่สุดของระบบบริหารราชการแผ่นดิน คือ เมื่อต้องมีการฟ้องร้องคดีไปยังศาลยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมสามารถเข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้<sup>9</sup> และหากการฟ้องร้องคดีนั้นถึงที่สุดซึ่งจะทำให้กระทรวง ทบวง กรมหนึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้อีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมแรกชดใช้ให้แก่กระทรวง ทบวง กรมที่สองก็นำมาจากงบประมาณของรัฐที่จัดสรรให้แก่กระทรวง ทบวง กรมแรก ในกรณีดังกล่าวข้างต้นค่าสินไหมทดแทนที่กระทรวง ทบวง กรมที่สองได้รับก็จะนำไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุอยู่ในงบประมาณของรัฐปีต่อไป โดยนัยนี้ก็คือ การนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋าวานนั้นเอง

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นรัฐบาลจึงได้ออกมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 โดย “ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแพ่งกันเพราะเป็นของรัฐบาลเดียวกัน” ซึ่งถือเป็นนิติหมายอันดีในอันที่จะยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และแนวคิดดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งแสดงถึงความเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียวกันของรัฐ ไม่มีการแบ่งแยก และถือว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐล้วนเป็นรัฐบาลเดียวกันทั้งสิ้นด้วย<sup>10</sup>

<sup>9</sup> นริศ ชานาญชานันท์, อ้างแล้ว, หน้า 241.

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

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

“กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

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

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรียังขยายขอบเขตการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงกรณีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการและส่วนราชการและระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย ดังปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517<sup>11</sup> เห็นชอบให้คงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องระหว่างกัน และปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2538 ให้ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ<sup>12</sup>

การเปลี่ยนแนวคิดของมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น นอกจากจะไม่สามารถยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐลงได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินงาน ตลอดจนขั้นตอนในทางปฏิบัติให้สลับซับซ้อนและใช้ระยะเวลาเพิ่มมากขึ้นอีกด้วย ทั้งนี้ เพราะหน่วยงานต่างๆ นั้นไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะชนะคดีคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนดังเช่นคู่ความที่เป็นเอกชนทั่วไป แต่หน่วยงานที่เป็นคู่ความต้องการเพียงคำพิพากษาของศาลไปแสดงต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีการเงินและงบประมาณเท่านั้น<sup>13 14</sup>

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

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

<sup>13</sup> นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 96.

<sup>14</sup> เหตุที่เป็นเช่นนั้นนี้อาจเกิดจากแนวความคิดของกระทรวงการคลังเองที่ถือเอาคำพิพากษาเป็นเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งคดีบางเรื่องนั้นคู่ความก็รู้อยู่แล้วว่าฝ่ายใดต้องรับผิดชอบหรือต้องรับผิดชอบต่อเพียงใด แต่ไม่สามารถที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้เองต้องถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก



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

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

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโภคิน พลกุล) ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 เนื่องจากส่วนราชการต่างๆ ยังเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้นไม่รวมกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติและกำหนดการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ และให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย และยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับก่อนๆ เนื่องจากเป็นปัญหาคาบเกี่ยวกับระหว่างมติคณะรัฐมนตรีเดิมๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ดังนี้

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้

1. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที
2. สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ”

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

เกี่ยวข้อง กับคำสั่งที่ 250/2540<sup>15</sup> และคำสั่งที่ 328/2540 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งปวงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้ขาดข้อพิพาทตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540

อย่างไรก็ดี ปรากฏว่าในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่นำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน และหลายกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่มีการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ โดยอ้างเหตุอายุความหรืออ้างเหตุไม่ใช่หน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การฟ้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองจึงยังคงเกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น การฟ้องร้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับรถไฟฟ้ามหานคร เป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค 254/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 377/2542, คดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 169/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 171/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 172/2543, คดีหมายเลขดำที่ ปค 174/2543 และคดีหมายเลขดำที่ ปค 175/2543 เป็นต้น<sup>16</sup>

นอกจากนี้ ในส่วนของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนยังได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย ดังปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้พนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีแพ่งว่า หากปรากฏว่าเมื่อเกิดกรณีที่พิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที แต่ปรากฏว่า พนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทราบและให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป<sup>17</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงการแก้ปัญหาเรื่องดังกล่าวในประเทศไทยจะเห็นได้ว่า เป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นเท่านั้น เพราะในท้ายที่สุดแล้วกระทรวง ทบวง กรมรวมทั้งรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลก็ยังคงสามารถดำเนินการฟ้องคดีกันและกันต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้

<sup>15</sup> คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 250/2540 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 328/2540 เนื่องจากเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ

<sup>16</sup> นิคม แสงสว่าง, อ้างแล้ว, หน้า 99.

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

### 3.4 ปัญหาการฟ้องร้องกระทรวง ทบวง กรม เป็นจำเลยของเอกชน

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

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

ยิ่งในกรณีที่ขอบอำนาจของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ไม่ชัดเจนดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ปัญหาที่เอกชนจะต้องเสาะหากระทรวง ทบวง กรม ที่เป็นจำเลยต่างๆ ก็จะมีลำบากมากขึ้น เพราะหากเอกชนฟ้องผิดกระทรวง ทบวง กรม ศาลยุติธรรมก็จะตัดสินยกฟ้อง เอกชนก็จะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องใหม่ซึ่งเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายอื่นๆ

### 3.5 ปัญหาที่เกิดจากความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม

ความยากลำบากในการจัดตั้งและยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม สามารถแยกพิจารณาจากสาเหตุของปัญหาได้ 2 สาเหตุ คือ สาเหตุจากทัศนคติ และสาเหตุทางด้านกฎหมาย

สาเหตุจากทัศนคติในการจัดตั้งและยุบส่วนราชการในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลมักจะมีการจัดตั้งขึ้นเป็นจำนวนมากและไม่พบว่ามีกรยุบหน่วยงานที่หมดความจำเป็นลง เนื่องจากบุคลากรต่างๆ ที่อยู่ในนิติบุคคลเหล่านั้นมักจะมีทัศนคติที่ต้องการให้ขยายหน่วยงานของตนเองออกไป การทำให้หน่วยงานเล็กลงหรือยุบเลิกไปถือว่าเป็นความล้มเหลวของผู้บริหารของหน่วยงานนั้นๆ การยุบเลิกหรือทำให้หน่วยงานนิติบุคคลเล็กลงจึงไม่ค่อยเกิดขึ้นในประเทศ และเป็นผลให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการตั้งที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ส่วนสาเหตุทางด้านกฎหมาย ได้แก่ การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัดต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ<sup>18</sup> ทั้งนี้ เพราะในการบริหารงานของกระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด นอกจากจะต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายจัดตั้งกำหนดแล้ว ยังต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอื่นทั้งในระดับพระราชบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เป็นต้น การจัดตั้งหรือยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งอาจส่งผลให้มีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายจึงต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ

### 3.5.1 ระบบงบประมาณ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ<sup>19</sup> ส่วนราชการแต่ละแห่งจึงต้องเสนองบประมาณรายจ่ายของตนเองไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม แล้วแต่กรณี

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

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

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 และมาตรา 52

<sup>19</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 179

เข้าด้วยกันไม่ว่าจะมีผลเป็นการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่หรือไม่ก็ตาม สามารถโอนงบประมาณรายจ่ายของส่วนราชการที่ถูกโอนหรือรวมเข้าด้วยกันนั้นไปเป็นของส่วนราชการหรือหน่วยงานที่รับโอนหรือที่รวมเข้าด้วยกัน หรือส่วนราชการที่จัดตั้งขึ้นใหม่แล้วแต่กรณีได้ โดยการกำหนดในพระราชกฤษฎีการวมหรือโอนส่วนราชการเข้าด้วยกัน

### 3.5.2 ระบบการมอบอำนาจ

โดยที่การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการตามกฎหมายจัดตั้งส่วนราชการนั้น หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมักจะมีการระบุอยู่เสมอว่า ให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งหรือยุบเลิกส่วนราชการซึ่งอาจทำให้ต้องมีการกำหนดตำแหน่งขึ้นใหม่หรือยุบเลิกตำแหน่งเดิมขององค์กรผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงต้องกำหนดให้มีการมอบอำนาจจากส่วนราชการหนึ่งไปยังอีกส่วนราชการหนึ่งเพื่อให้การบริหารราชการสามารถดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ดี เนื่องจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ส่วนใหญ่เป็นอำนาจหน้าที่ที่กำหนดโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพราะฉะนั้น ในการโอนอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ดังเช่น การโอนอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย และอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546<sup>20</sup> เป็นต้น

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

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. 2546 มาตรา 71

กรณีดังกล่าวข้างต้นสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนเมื่อมีการจัดตั้งรัฐบาลที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ปรากฏว่าพรรคพลังธรรมซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นมีความประสงค์จะรับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งหากสามารถรวบรวมหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจราจรมาอยู่ภายใต้กระทรวงใดโดยเฉพาะแล้ว การแก้ปัญหาจราจรซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศก็จะสามารถลุล่วงไปได้ดี อย่างไรก็ตามเนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการจราจรนั้นต่างกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กรมการขนส่งทางบก กรมทางหลวง และองค์การขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงคมนาคม กรมตำรวจ กรุงเทพมหานคร และการทางพิเศษแห่งประเทศไทย สังกัดกระทรวงมหาดไทย หน่วยงานเหล่านี้ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสิ้น การยุบเลิกหน่วยงานเหล่านี้และนำมาสังกัดกระทรวงใหม่จึงแทบจะทำได้ไม่เลยการแก้ปัญหาจราจรในปัจจุบันจึงยังไม่ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา 230 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยกำหนดให้ การรวม และโอนกระทรวง ทบวง กรม ที่ไม่มีการกำหนดตำแหน่งหรืออัตราของข้าราชการหรือลูกจ้างเพิ่มขึ้น และการยุบเลิกกระทรวง ทบวง กรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา<sup>21</sup> แทนการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไปในบทที่ 4 ส่วนการจัดตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัดนั้นยังคงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ<sup>22</sup> ตามเดิม

### 3.5.3 ระบบบริหารงานบุคคล

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

อย่างไรก็ดีในส่วนขององค์การบริหารงานบุคคลซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 กำหนดให้ในแต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีคณะอนุกรรมการสามัญ เรียกโดย

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 8 ทวิ และมาตรา 8 จัตวา

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52

ย่อว่า อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัด<sup>23</sup> แล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภายในกระทรวง ทบวง กรม<sup>24</sup> อาทิ พิจารณากำหนดและการเกลี่ยอัตรากำลังระหว่างส่วนราชการต่างๆ พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการค้าเงินทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

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

### 3.6 สรุป

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

**ประการแรก : ความเป็นนิติบุคคลทำลายความเชื่อมโยงกับรัฐ และ ความเชื่อมโยงกับส่วนราชการอื่นๆ**

แม้ในทางกฎหมายส่วนราชการจะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐ การกระทำใดๆ ของส่วนราชการเป็นการทำแทนและในนามรัฐ แต่การที่สถานะความเป็นนิติบุคคลของรัฐไม่ได้ถูกรับรองไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้ความมีตัวตนของรัฐและความเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายขาดความชัดเจนและขาดการยอมรับอย่างแท้จริง แม้ว่าในทางวิชาการนิติศาสตร์จะถือว่ารัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายมหาชน แต่ตราบใดที่หลักการนี้ยังไม่ถูกรับรองไว้

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 13

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 15 มาตรา 22 และมาตรา 24

เป็นลายลักษณ์อักษร บรรดานักกฎหมายซึ่งเป็นผู้ปรับใช้กฎหมายโดยเฉพาะผู้พิพากษายังคงมีความห่วงเกรงในการที่จะวินิจฉัยใดๆ อันจะเป็นการยอมรับว่ารัฐสามารถทรงสิทธิหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย

ในขณะที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้รับรองให้รัฐเป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ได้ในทางกฎหมาย ตัวแทนของรัฐอันได้แก่ส่วนราชการต่างๆ กลับมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรก่อตั้งความเป็นนิติบุคคลขึ้นมา ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนี้เองย่อมมาดบังความเป็นตัวตนของรัฐในทางกฎหมาย ประกอบกับความเชื่อที่ว่าเมื่อเป็นนิติบุคคลแล้วย่อมมีสิทธิและหน้าที่อย่างอิสระย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกการมีตัวตนซึ่งดำรงอยู่อย่างเอกเทศไม่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นๆ

### ประการที่สอง : ความเป็นนิติบุคคลสร้างความรู้สึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรบุคคล งบประมาณ และทรัพย์สิน

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

ด้วยเหตุนี้คณะผู้วิจัยจึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหาประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดินจำเป็นต้องแก้ไขปัญหานั้นเป็นรากฐาน คือ สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการนั่นเอง