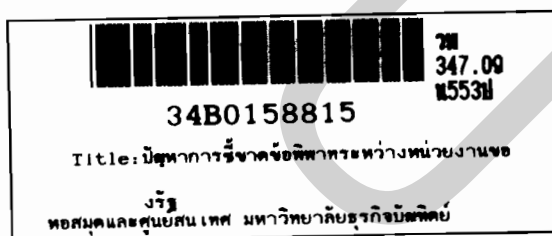




ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง
ของบรรณารักษ์

ว่าที่เรือดรีนิคม แสงสว่าง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2546

ISBN 974-9554-25-6

PROBLEMS RELATING TO DISPUTE RESOLUTIONS ON CIVIL LIABILITIES
OF GOVERNMENT AGENCIES.

MR. NIKOM SANGSAWANG

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the requirements
For the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School Dhurakijpundit University
2003

ISBN 974-9554-25-6

เลขทะเบียน.....	0158815
วันลงทะเบียน.....	22 ก.ค. 2546.
เลขเรียก.....	๒๓1
	3๕๓.๐๐
	๓๕๕๓๓
	[๒๕๕๖]
	๒๒



ใบรับรองวิทยานิพนธ์

บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

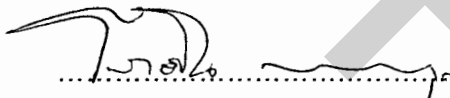
เสนอโดย ว่าที่เรือตรี นิคม แสงสว่าง

สาขาวิชา นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)


อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

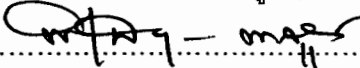
ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

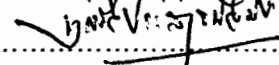
(รศ.ดร.โกศล พลกุล)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

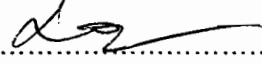
(รศ.ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)

.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

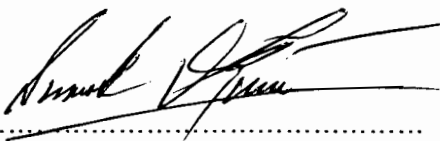
.....กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

(นายทรงชัย ประสานวนิช)

.....กรรมการผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย

(รศ.ศรีราชา เจริญพานิช)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

..... คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย

(รศ.ดร.สมพงษ์ อรพินท์)

วันที่ 24 เดือน 11 พ.ศ. 2546

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี ทำให้ผู้เขียนซาบซึ้งในพระคุณของท่าน
รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ เป็นอย่างสูงที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา ตลอดจน
สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์ เพื่อให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีเนื้อหาสาระ
และสำเร็จลงได้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร. โกคิน พลกุล
ท่าน ทรงชัย ประสานวินิช ท่านอาจารย์ ดร. พิรพันธุ์ พาลุสุข และท่านรองศาสตราจารย์
ศรียาชา เจริญพานิช ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการสอบและให้คำแนะนำและตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์
ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอขอบพระคุณท่านนิยาม บุญทองคง ท่านภราดร ศรีศุภรางกุล ท่านดำริห์
เศรษฐสวัสดิ์ คุณบุรินทร์ รักษาพันธุ์ คุณกิตติศักดิ์ ประเสริฐสงค์ และท่านอื่นๆ ที่กรุณาช่วยเหลือ
และให้ข้อมูลในการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานในคดีแพ่งในส่วนของ
สำนักงานอัยการสูงสุด

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่า มีประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจ
ขอมอบบูชาพระคุณบิดา มารดา ที่ได้กรุณาส่งเสริมและสนับสนุนให้ผู้เขียนได้มีโอกาสได้ศึกษา
เล่าเรียน ขอขอบคุณ อัยการราชูณี วงษ์วิจิตต์ อัยการกฤษฎา โรจนสุวรรณและอัยการเจริญ
ตันชัชวาล ที่ช่วยเหลือและให้กำลังใจผู้เขียนจนจัดทำวิทยานิพนธ์สำเร็จลง ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่
ห้องสมุดสำนักงานอัยการสูงสุด เจ้าหน้าที่ศาลแพ่ง เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ที่ผู้เขียนได้ติด
ต่อขอรับข้อมูลทุกท่าน ส่วนความผิดพลาดและข้อบกพร่องใดๆ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียง
ผู้เดียว

ว่าที่เรื่อตรี นิคม แสงสว่าง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๙
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
สารบัญ.....	๗
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐาน.....	8
1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	8
1.4 ขอบเขตการศึกษา.....	8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2 แนวความคิดเกี่ยวกับการพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐในคดีแพ่ง.....	10
2.1 การพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง.....	11
2.1.1 ประเภทของหน่วยงานของรัฐ.....	11
(1) หน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศส.....	11
(1.1) รัฐ.....	12
(1.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	19
(1.3) องค์การมหาชน.....	24
(2) หน่วยงานของรัฐในประเทศอังกฤษ.....	26
(2.1) รัฐ.....	27
(2.2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	30
(2.3) องค์กรอิสระ.....	31
(3) หน่วยงานของรัฐในประเทศไทย.....	32
(3.1) การบริหารราชการส่วนกลาง.....	33
(3.2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	46

	(3.3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	49
	(3.4) รัฐวิสาหกิจ.....	59
	(3.5) องค์การมหาชน.....	70
	(3.6) หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน.....	71
2.1.2	มูลเหตุการเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ในคดีแพ่ง.....	72
	(1) เกิดจากความรู้ฐานะเป็นนิติบุคคลของ หน่วยงานของรัฐ.....	72
	(2) เกิดจากแนวความคิดที่ยึดถือคำพิพากษาของ ศาลยุติธรรมเป็นเกณฑ์ในการยุติข้อพิพาทของ กระทรวงการคลัง.....	76
2.2	การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง.....	78
2.2.1	การยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการต่างๆ.....	78
	(1) การยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐ.....	78
	(2) การยุติข้อพิพาทโดยศาล.....	82
2.2.2	เหตุผลและความจำเป็นในการยุติข้อพิพาทภายใน หน่วยงานของรัฐ.....	85
	(1) ความเป็นนิติบุคคลเดียวกัน.....	85
	(2) ความสัมพันธ์งบประมาณ.....	88
	(3) ความสัมพันธ์บุคลากร.....	91
3	การพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งในประเทศไทย.....	92
3.1	ความเป็นมาของการพิพาทในคดีแพ่งในประเทศไทย.....	92
3.1.1	การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทก่อนปี พ.ศ. 2496.....	92
3.1.2	การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทหลังปี พ.ศ. 2496.....	93
	(1) การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทที่ห้าม มิให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาล.....	93
	(2) การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทที่เปิดโอกาส ให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาล.....	94

	(3) การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทโดย คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี.....	96
3.2	ประเภทของคดีที่พิพาทที่เข้าสู่กระบวนการชี้ขาด ตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2540.....	100
3.2.1	ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์...	100
3.2.2	ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด.....	104
3.2.3	ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา.....	104
3.2.4	ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร.....	106
3.2.5	ข้อพิพาทอื่นๆ	109
4	วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน ของรัฐในคดีแพ่ง.....	111
4.1	ปัญหาสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี.....	112
4.2	ปัญหาการตีความถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรี.....	117
4.2.1	ปัญหาการตีความถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรี.....	118
4.2.2	ปัญหาการตีความถึงลักษณะและขอบเขต ของข้อพิพาท.....	129
4.3	ปัญหาการขาดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี.....	134
4.4	ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอายุความในทางแพ่ง.....	135
4.5	ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี.....	137
5	แนวทางและรูปแบบในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง.....	140
6	บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	149
	บรรณานุกรม.....	156
	ประวัติผู้เขียน.....	162

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง
ชื่อนักศึกษา	ว่าที่เรือตรีนิคม แสงสว่าง
อาจารย์ที่ปรึกษา	รศ. ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2545

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ วัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง จากการวิจัยพบว่าปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดข้อพิพาทขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ เกิดจากความมีฐานะเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ โดยการศึกษาได้เปรียบเทียบหน่วยงานของรัฐของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ ซึ่งพบว่าทั้งประเทศฝรั่งเศสและอังกฤษต่างถือว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐในระดับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค เป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ ในขณะที่ประเทศไทยไม่ถือว่ารัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กลับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐในระดับราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทน ซึ่งปัญหานี้เป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้เกิดการฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง รัฐบาลจึงพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยออกมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐขึ้นเพื่อพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ

อย่างไรก็ตาม การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดปัญหาต่างๆ สรุปได้ 5 ประการคือ

1. ปัญหาเรื่องสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี จากการศึกษาพบว่ามติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับบัญชาหน่วยงานต่างๆ ของรัฐให้ถือปฏิบัติตาม โดยมีสภาพบังคับเป็นโทษทางวินัยหากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

2. ปัญหาเรื่องการตีความถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรี พบว่าถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับ " ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ หรือข้อพิพาทในคดีแพ่ง " นั้นมีความไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการตีความและให้ความหมายของถ้อยคำดังกล่าวแตกต่างกัน

3. ปัญหาเรื่องการขาดกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง พบว่าการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาที่มีระเบียบแบบแผนที่เป็นรูปแบบที่แน่นอน

4. ปัญหาเรื่องข้อจำกัดในเรื่องอายุความในคดีแพ่ง เนื่องจากคดีแพ่งมีอายุความเป็นตัวกำหนดระยะเวลาให้คู่กรณีต้องฟ้องร้องต่อศาลภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวย่อมสิ้นสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งบางกรณีทำให้การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากเกรงว่าคดีจะขาดอายุความ

5. ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีพบว่าเป็นปัญหาของบุคลากรไม่ว่าจะเป็นพนักงานอัยการที่ต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีแพ่ง หรือการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือปัญหาของของคณะกรรมการที่มีกรรมการในตำแหน่งสูงๆ เป็นองค์ประกอบคณะกรรมการทำให้ไม่เอื้ออำนวยให้มีการนัดประชุมได้บ่อยๆ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงสรุปและเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรี โดยแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับประเภทของหน่วยงานของรัฐ และประเภทของข้อพิพาทที่ต้องผ่านกระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งกำหนดระเบียบหลักเกณฑ์การปฏิบัติในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งขึ้นเพื่อให้หน่วยงานที่ต้องปฏิบัติทราบ อีกทั้งมีมาตรการบังคับให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดอีกด้วย

Thesis Title Problems Relating to Dispute Resolutions on Civil Liabilities of
Government Agencies
Name Nikom Sangsawang
Thesis advisor Assoc. Prof. Dr. Somkit Lertpaitoon
Department Law
Academic year 2002

Abstract

The objectives of this thesis are to study about problems relating to dispute resolutions on civil liabilities among government agencies. Researches show that most disputes among government agencies are caused by their individual legal entities. The studies that compare the French and the English agencies found that in both countries the states are considered juristic persons. Whilst other local administrative offices and central government agencies are not. In Thailand, the state itself has no legal entity while the central government agencies, local administrative offices and state enterprises have a legal status. This problem is among ones that cause lawsuits among those agencies. The Government has attempted to resolve this problem by issuing a Ministerial Resolution establishing a Dispute Resolution on Civil Liabilities among Government Agencies Committee. The Committee has a duty to resolve issues on civil liability among the agencies.

However, it can be concluded that there are 5 problems in the dispute resolutions:

1. Problems with status and enforceability of the Ministerial Resolution.

Studies reveal that Ministerial Resolutions are administrative orders issued to govern the government agencies. The Resolutions have a mere disciplinary effects on agencies, which do not follow the orders.

2. Problems with interpretation of terms in the Ministerial Resolution. The words "Government Agencies and State Enterprises or Civil Disputes", in particular, are not somewhat obscure. Thus, can be interpreted differently.

3. Lack of necessary rules and procedures in dispute resolution. The Committee uses its discretion without a clear set of rules and procedures

4. Problems with time prescription. In civil cases, time limitation fixes a period of time that an injured party must file a lawsuit against its wrongdoer at the court of laws within such period. Otherwise, the rights of claim are forfeited. In some cases, the Committee can not perform its duty due to fear of such time limitation.

5. Problems with the government officials. For example, state attorneys must have sufficient knowledge and skills in conducting civil cases, other officials' lack of understandings and problems with the members of the Committee own regular businesses, which make it difficult to convene a forum.

This thesis will try to conclude and recommend proper methods for dispute resolutions among government agencies under the intention of the Ministerial Resolution by determining clear classifications of government agencies and nature of disputes that will go through the dispute resolution process. Moreover, this thesis will find out a clear structure in dispute resolution among government agencies and guidelines to make those agencies strictly follow the Ministerial Resolution.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยมีการแบ่งส่วนราชการและหน่วยงานเรียกชื่อต่างๆ เป็นส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนและองค์การอิสระหรือเรียกชื่ออย่างอื่น ซึ่งล้วนจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการบริหารประเทศ รักษาความมั่นคงของประเทศ การบริการสาธารณะ การจัดระบบสาธารณสุขปกคลุมให้แก่ประชาชนรวมถึงการรักษาผลประโยชน์ของรัฐด้านต่างๆ ซึ่งการแบ่งหน่วยงานของรัฐดังกล่าวเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และเพื่อให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งส่วนราชการและหน่วยงานต่างๆ จะดำเนินงานหรือบริหารงานภายใต้นโยบายของรัฐบาลเพื่อให้การบริหารประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ว่าหน่วยงานดังกล่าวนี้จะเรียกชื่ออย่างอื่นหรือแบ่งเป็นหน่วยงานต่างๆ ก็ตาม ก็ถือว่าต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐด้วยกันทั้งสิ้น

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังได้กำหนดให้ส่วนราชการ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การอิสระและองค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลหลายหน่วยงาน เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งรัฐวิสาหกิจต่างๆ ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานต่างๆ เหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นบางครั้งก็มีการซ้ำซ้อนกัน เช่นกฎหมายกำหนดให้กระทรวงหนึ่งให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในขณะที่เดียวกันก็กำหนด ให้กรมต่างๆ ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงต่างๆ นั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน สภาพดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นเพื่อให้เกิดความสับสนและวุ่นวายในการบริหารงานของแต่ละหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งทำให้กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต่างได้รับความคุ้มครองและได้รับการรับรองสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ ด้วย และหากมีผู้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจใดแล้ว หน่วยงานดังกล่าวนั้นก็ชอบที่จะดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ตนได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปเช่นกัน หรือบางกรณีหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองอาจ

มีความสัมพันธ์กันในการดำเนินงานหรือดำเนินกิจการของหน่วยงาน หรือมีการติดต่อกระทำธุรกรรมทางการค้าในเชิงธุรกิจต่อกัน หน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กันนั้นอาจเป็นส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วยกันก็ได้ ซึ่งความสัมพันธ์ในการดำเนินงานหรือกระทำธุรกรรมของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือข้อพิพาทอันก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องระหว่างกันผ่านทางแพ่งได้ โดยมูลเหตุข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทดังกล่าวนั้นอาจเกิดขึ้นจากการทำสัญญาระหว่างกัน เช่นสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างทำของ สัญญารับขน หรือสัญญาประกันภัย ฯลฯ หรืออาจเกิดขึ้นโดยมูลเหตุที่มีได้ตั้งใจจะให้เกิดขึ้น เช่นในมูลละเมิดหรืออาจเกิดจากผลของกฎหมายหรือคำสั่งของส่วนราชการหรือหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่นได้ ตัวอย่างเช่น การออกพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ในกิจการอันเป็นระบบสาธารณูปโภคหรือในกิจการสาธารณะ เป็นต้น

เมื่อมีข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วย่อมเป็นธรรมดาที่ต้องมีการฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ได้รับการรับรอง คู่มครองหรือเยียวยาความเสียหายต่างๆ ตามกฎหมาย หากการฟ้องร้องคดีในศาลเกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนย่อมเป็นธรรมดาที่เกิดขึ้นได้ แต่ถ้าเป็นการฟ้องร้องคดีในศาลระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐด้วยกันแล้ว ถ้าพิจารณาในแนวลึกแล้วจะเห็นว่ากระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจต่างๆ เหล่านั้นล้วนเป็นหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ถ้าเปรียบรัฐเป็นเสมือนร่างกายของคนเรา กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ ต่างๆ ก็เปรียบเสมือนส่วนประกอบของร่างกายไม่ว่าจะเป็นแขน ขา หู ตา ปาก จมูก หรืออวัยวะต่างๆ ที่ทำให้ร่างกายมีชีวิต เติบโตและพัฒนาการต่อไปได้ การที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐฟ้องร้องคดีกันเองจึงเท่ากับรัฐฟ้องรัฐ หรือฟ้องตัวเองนั่นเอง ซึ่งเป็นการผิดธรรมชาติที่ไม่น่าจะเกิดขึ้น

นอกจากนี้แล้ว การที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐฟ้องร้องกันเองนี้ยังทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารประเทศ และยังเป็นจุดที่แสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการจัดระบบบริหารราชการของรัฐบาลอีกด้วย การฟ้องร้องคดีดังกล่าวไปยัง

ศาลยุติธรรมทำให้ศาลยุติธรรมสามารถเข้าแทรกแซงการดำเนินงานภายในของฝ่ายบริหารได้¹ และถึงแม้ว่าคดีต้องขึ้นสู่ศาลและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ฟ้องคดี ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่แพ้คดีก็จะนำงบประมาณที่หน่วยงานของตนได้รับจัดสรรจากรัฐจ่ายเป็นค่าเสียหายให้ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจฝ่ายชนะคดี และส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจฝ่ายที่ชนะคดีก็จะนำเงินที่ได้รับเป็นค่าเสียหายไปเข้าคลังของรัฐบาลและบรรจุอยู่ในงบประมาณของรัฐในปีต่อไป โดยนัยนี้ก็คือการนำเงินจากกระเป๋าซ้ายไปจ่ายให้กระเป๋าวานนั้นเอง²

ส่วนทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น ส่วนใหญ่ก็จะมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า "ทรัพย์สินของหน่วยงานไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี" แม้มีการฟ้องร้องคดีและศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่แพ้คดีชดใช้เงินหรือค่าเสียหายให้แก่หน่วยงานของรัฐที่ชนะคดีก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐที่แพ้คดีไม่ยินยอมที่จะชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ชนะคดีก็ไม่อาจจะดำเนินการบังคับคดีโดยยึดทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐที่แพ้คดีได้ และในประการสุดท้าย ในการดำเนินคดีแพ่งนี้จำเป็นที่จะต้องใช้งบประมาณและค่าใช้จ่ายจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นค่าธรรมเนียมศาล ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเอกสาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการส่งหมายปิดหมาย ค่าอ้างเอกสาร หรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพยานของคู่ความทั้งสองฝ่าย เป็นต้น ซึ่งค่าใช้จ่ายต่างๆ เหล่านี้ ต้องสูญเสียไปโดยไม่ได้ก่อให้เกิดประโยชน์หรือก่อให้เกิดผลดีต่อหน่วยงานของรัฐที่ฟ้องคดีต่อศาลแต่อย่างใด และยิ่งถือว่าเป็นการสิ้นเปลืองเวลาและบุคลากรที่ต้องทำหน้าที่ในการดำเนินคดีแพ่ง รวมถึงกระทบถึงความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองอีกด้วย นอกจากนี้ในปัจจุบัน ศาลยุติธรรมก็มีงานคดีแพ่งที่หน่วยงานของรัฐพิพาทกับเอกชน หรือเอกชนพิพาทระหว่างกันเองอยู่ระหว่างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก หากให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีกันเองแล้วย่อมเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับศาลยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งไม่มีความจำเป็นและไม่เกิดผลประโยชน์เพิ่มพูนต่อประเทศชาติและประชาชนแต่อย่างใด ในทางกลับกันก่อให้เกิดผลเสียหายอันเป็นความสูญเสียเปล่า สิ้นเปลืองทั้งงบประมาณ ทรัพย์สิน เวลาและบุคลากรของประเทศชาติอีกด้วย

¹ นริศ ชำนาญชานันท์. "สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม: ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537, หน้า 270.

² สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย" กันยายน 2539, หน้า 26.

ถ้าพิจารณาในแง่ของการบริหารประเทศโดยส่วนรวมแล้ว กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างก็เป็นหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นแม้จะมีเอกชนเข้าร่วมดำเนินกิจการด้วยก็ตาม แต่รัฐก็ถือหุ้นใหญ่เกินห้าสิบเปอร์เซ็นต์ซึ่งถือว่ารัฐเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจนั้นเช่นกัน หน่วยงานของรัฐเหล่านี้ถือเป็นตัวแทนของรัฐในการดำเนินงานหรือดำเนินกิจการต่างๆในขอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ซึ่งก็ถือว่าการดำเนินการแทนรัฐทั้งสิ้น และหากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองแล้ว ก็ถือว่าเป็นเรื่องหน่วยงานของรัฐต่างๆ เหล่านี้ทำหน้าที่แทนรัฐเดียวกัน หน่วยงานของรัฐต่างๆ เหล่านี้จึงไม่ควรฟ้องร้องคดีกันเอง

รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหานี้เช่นเดียวกัน โดยได้พยายามคิดหาแนวทางที่จะยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งตั้งแต่ปีพุทธศักราช 2496 เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะเห็นได้จากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 ว่า

"ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ฟ้องความแพ่งกัน เพราะเป็นรัฐบาลด้วยกัน "

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนของรัฐบาลที่ต้องการที่จะยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายบริหาร เพื่อมิให้เกิดการฟ้องร้องคดีต่อศาลกันอีก และยังแสดงเหตุผลด้วยว่า " ทั้งส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างก็เป็นของรัฐบาลเดียวกัน " ซึ่งนับเป็นนิมิตหมายที่ดีและเป็นไปตามแนวความคิดของกฎหมายมหาชน ซึ่งต่อมาภายหลังคณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องนี้ออกมาอีกหลายฉบับ ซึ่งล้วนแล้วแต่มีเจตนารมณ์ให้ยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น³ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ก็ถือปฏิบัติตามแนวมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540⁴ โดยกำหนดขั้นตอนให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทในทางแพ่งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า " คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง"⁵ โดยให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาท

³ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 , มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538.

⁴ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496, มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 , มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2538 และแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 บางส่วน

⁵ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 เรื่อง " แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง " ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อทราบต่อไป

นอกจากนี้ สำนักนายกรัฐมนตรียังได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับข้อพิพาทคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁶ โดยมีอัยการสูงสุดเป็น ประธานกรรมการ และมีอัยการในตำแหน่งต่างๆ เป็นกรรมการ ซึ่งเท่ากับให้สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งปวงเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่ง ของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ ทราบต่อไป ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดก็ได้ขอรับคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวโดยจัดให้มี คณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า " คณะทำงานพิจารณาเรื่องการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น " ⁷ เพื่อช่วยตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเสนอความ เห็นเสนอให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นฯ เพื่อพิจารณา ก่อนที่จะเสนอเรื่องให้ คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งฯ พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะมีเจตนารมณ์ในการยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงาน ของรัฐตลอดมาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก

ปัญหาแรก คือสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีข้อควรพิจารณาว่า มติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นกฎหมายหรือเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหาร และมติคณะรัฐมนตรีจะ มีสภาพบังคับอย่างไร ส่วนราชการและหน่วยงานใดบ้างที่ต้องถือปฏิบัติตามคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทของ คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีบ้าง และหากหน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามข้อชี้ขาดของ คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นแล้ว จะมีสภาพบังคับประการใดต่อหน่วยงานนั้นๆ บ้าง

⁶ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 328/2540 เรื่อง " แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ ข้อพิพาทคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง " ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2540

⁷ ตั้งขึ้นตามมติคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ในการประชุมครั้งที่ 2/2541 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2541 และตามคำสั่งของสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 547/2544 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544 (ฉบับ ปัจจุบัน)

ปัญหาที่สอง คือการตีความถ้อยคำของมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เพียงว่า

" ให้ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด "

การกำหนดถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของความหมาย และขอบเขตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจว่า ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบข่ายของมติคณะรัฐมนตรีนี้ ทั้งนี้ในปัจจุบันประเทศไทยมีการตั้งหน่วยงานหลายหน่วยงานและมีลักษณะที่เป็นหน่วยงานอิสระ เป็นองค์การมหาชน เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างๆ หลายหน่วยงาน และต่อไปในอนาคตส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลายหน่วยงานได้มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง เป็นหน่วยงานอิสระบ้าง แปรรูปเป็นบริษัทมหาชนบ้าง จึงอาจต้องตีความต่อไปว่าหน่วยงานอิสระ รัฐวิสาหกิจแปรรูป องค์การมหาชนหรือหน่วยงานที่อาจเรียกชื่ออย่างอื่นนั้นจะอยู่ในข่ายที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยหรือไม่ อีกประการหนึ่ง ยังมีการตีความว่าข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นควรเป็นข้อพิพาทประเภทใดบ้างที่อยู่ในขอบข่ายของมติคณะรัฐมนตรีนี้ ซึ่งคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็ยังคงมีความเห็นในปัญหานี้แตกต่างกัน โดยเฉพาะข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าภาษีอากรหรือค่าภาษีมูลค่าเพิ่มค้างชำระ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าบริการต่างๆ เช่น ค่าใช้โทรศัพท์ ค่าใช้ไฟฟ้า จะถือว่าข้อพิพาทดังกล่าวนี้จะอยู่ในข่ายของมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร

ปัญหาที่สาม คือการขาดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวทำหน้าที่เสมือนศาลที่มีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดี โดยคู่กรณีเป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจพิพาทกัน การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการจึงต้องมีระเบียบ ขั้นตอนกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาที่ชัดเจน ในปัจจุบันการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรียังไม่มีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่เป็นระเบียบแบบแผน รวมทั้งไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาที่ชัดเจนในการพิจารณาชี้ขาดไว้ในส่วนใด ในทางปฏิบัติการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุดจะดำเนินการโดยพนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้พิจารณาคดี พนักงานอัยการแต่ละท่านจะพิจารณาตามหลักเกณฑ์และตามแนวความคิดของ

แต่ละบุคคลไป จึงยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกันและไม่มีบรรทัดฐานว่าควรยึดถือหลักหรือวิธีการพิจารณาอย่างไร

ปัญหาที่สี่ คือข้อจำกัดในเรื่องอายุความในคดีแพ่ง เนื่องจากหน่วยงานบางหน่วยงาน ส่งเรื่องข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อใกล้จะครบกำหนดอายุความฟ้องร้องตามกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการมีระยะเวลาจำกัดไม่เพียงพอในการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงนั้นได้ทัน เมื่อเป็นเช่นนี้ คณะกรรมการเองก็ต้องรีบเร่งส่งเรื่องคืนหน่วยงานนั้นๆ เพื่อให้มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลก่อนที่คดีนั้นจะขาดอายุความตามกฎหมาย ซึ่งมีผลให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการ อันเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ปัญหาสุดท้าย คือปัญหาและอุปสรรคอื่นๆ ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องบุคลากรที่ต้องมีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในการดำเนินคดีแพ่งจำนวนมากเพียงพอที่จะพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในแต่ละเรื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือปัญหาของงบประมาณในการพิจารณาชี้ขาดคดีแพ่งของคณะกรรมการฯ ซึ่งในการดำเนินงานของคณะกรรมการต้องอาศัยปัจจัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่พิสดุ อุปกรณ์และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานให้สำเร็จลุล่วง หรือการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติงานในการส่งสำนวนพิพาทให้คณะกรรมการพิจารณา ทำให้เกิดความล่าช้าและความเสียหายแก่ทางราชการ หรือกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทฯ มีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งระดับสูงสุดของหลายหน่วยงานโดยไม่จำกัดจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาท ทำให้การพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการไม่สามารถบรรลุผลได้เนื่องจากไม่สามารถนัดประชุมคณะกรรมการเหล่านั้นได้ทันต่อเหตุการณ์ เนื่องจากกรรมการแต่ละคนจะมีหน้าที่ในงานที่ต้องรับผิดชอบอยู่แล้วเป็นจำนวนมาก และเนื่องจากค่าใช้จ่ายในการประชุมและการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีทราบนี้มีจำนวนสูงมาก การไม่จำกัดทุนทรัพย์ที่พิพาทที่ส่งให้คณะกรรมการฯ พิจารณานั้น ทำให้ข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์น้อยหลายกรณีที่ต้องส่งเรื่องหรือรอเพื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทเป็นจำนวนมาก ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไปนับว่าไม่คุ้มค่าและไม่สมเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีนี้

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนจึงได้เขียนวิทยานิพนธ์เล่มนี้ขึ้น เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางกฎหมายและ

ปัญหาทางปฏิบัติ และหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ เหล่านั้นให้เป็นไปในแนวรูปธรรมเพื่อ
ยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อไป

1.2 สมมุติฐาน

การศึกษาวิจัยนี้วางอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า " การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของ
รัฐในคดีแพ่งมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการ ซึ่งปัญหาเหล่านี้สามารถขจัดได้ด้วยการแก้ไข
มติคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนขึ้น และกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของ
หน่วยงานของรัฐ "

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาสถานะและสภาพทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ
2. เพื่อศึกษาสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี
3. เพื่อศึกษาวเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการชี้ขาดข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐ
ในคดีแพ่ง
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางและรูปแบบในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน
ของรัฐในคดีแพ่งที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับได้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

การทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะศึกษาถึงเฉพาะข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น
ระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ
ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง
ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกับเอกชน

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาโดยการวิจัยทางนิติศาสตร์ (Legal Research) และวิจัยเอกสาร ศึกษา
ถึงตัวอย่างข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งที่เกิดขึ้นในศาลและนอกศาลเฉพาะใน
ประเทศไทย และค้นคว้าจากห้องสมุดของมหาวิทยาลัยต่างๆ รวมทั้งขอความเห็นจากนักกฎหมาย
ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอาจารย์ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาหรือดำเนินการในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยการ
สัมภาษณ์

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อทราบถึงสถานะและสภาพทางกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ
2. เพื่อทราบถึงสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี
3. เพื่อให้เข้าใจและได้มาซึ่งข้อเท็จจริงถึงปัญหาและอุปสรรคการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง

หน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

4. เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบและแนวทางในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งที่ชัดเจนและมีสภาพบังคับได้

DRAFT

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับการพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งในประเทศไทยเป็นปัญหาของฝ่ายบริหารที่มีมาแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีหลายยุคหลายสมัยต่างมีแนวความคิดที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยออกมติคณะรัฐมนตรีขึ้นมาหลายฉบับเพื่อแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทต่างๆที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ แต่การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกลับก่อให้เกิดปัญหาตามมาเป็นอันมาก ดังนั้นการศึกษาถึงประเภทของหน่วยงานของรัฐ มูลเหตุการเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งจึงเป็นเรื่องสำคัญ โดยได้แบ่งหัวข้อการวิจัยออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ๆ คือ

ส่วนแรก เป็นการศึกษาถึงการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง โดยแบ่งศึกษาออกเป็นประเภทของหน่วยงานของรัฐ ศึกษาถึงหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษเทียบเคียงกับหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย ซึ่งจากการวิจัยพบว่าหน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษจะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน โดยถือว่ารัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานของรัฐในระดับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ ในขณะที่ประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากทั้งประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ โดยถือว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตั้งแต่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือแม้แต่องค์การอิสระและองค์การมหาชนมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทน

จากการศึกษาถึงมูลเหตุของการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนั้น ปรากฏว่ามีผลเกิดขึ้นเนื่องจากหน่วยงานแต่ละหน่วยงานในประเทศไทยต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากเป็นอิสระจากกัน ต่างมีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเองและมีสิทธิตามกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่นๆ และศึกษาถึงแนวความคิดของกระทรวงการคลังที่ยึดถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นเกณฑ์ในการยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งของส่วนราชการ เหล่านี้ล้วนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้แต่ละหน่วยงานของรัฐต่างๆ ต้องฟ้องร้องคดีกันเอง

ส่วนที่สอง เป็นการศึกษาถึงการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง ซึ่งจะแบ่งศึกษาออกเป็นการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐหรือการยุติข้อพิพาทโดยศาล และเหตุผลความจำเป็นในการยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลเดียวกัน ความเปลี่ยนแปลงงบประมาณและบุคลากร และอื่นๆ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดตามลำดับดังนี้ :

2.1 การพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

2.1.1 ประเภทของหน่วยงานของรัฐ

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 กำหนดสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลไว้ว่า **บุคคลเท่านั้นที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้** และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องส่วนราชการไว้ว่า **“ส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยได้”**

ในการฟ้องคดีต่อศาลเกี่ยวกับข้อพิพาททางแพ่งนั้นมีหลักเกณฑ์ว่า **“คู่ความจะต้องเป็นบุคคลและเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีนั้น”** ดังนั้น การฟ้องนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐจึงพิจารณาเพียงว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายหรือไม่ หากส่วนราชการใดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยทั่วไปแล้วไม่อาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลได้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้การวิจัยนี้จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงประเภทของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยพร้อมกับเทียบเคียงกับของต่างประเทศ อันเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงหน่วยงานประเภทใดบ้างที่จะอยู่ในขอบข่ายของการชี้ขาดข้อพิพาทโดยคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทฯ โดยจะศึกษาถึงหน่วยงานของต่างประเทศเป็นลำดับก่อนกล่าวคือ

(1) หน่วยงานของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการปกครองแบบประชาธิปไตยในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี มีประธานาธิบดีที่มาจากกาเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขของประเทศร่วมบริหารกับนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดการปกครองในลักษณะที่เน้นหนักการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หน่วยงานของประเทศฝรั่งเศสอาจแบ่งแยกตามความเป็นนิติบุคคลได้ 2 กลุ่มคือ รัฐ และนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐซึ่งได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

(1.1) รัฐ

แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารและนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสตั้งอยู่บนรากฐานของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั้นถือว่าเป็นเรื่องของหลักว่าด้วยการรวมอำนาจ (centralisation) ซึ่งมีเพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล มีรัฐบาล รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด ฯลฯ เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละระดับตามการแบ่งเขตพื้นที่ในการปกครอง ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะบังคับบัญชาเป็นเรื่องที่ทุกคนอยู่ภายใต้นิติบุคคลเดียวกันคือรัฐ⁸

ความเป็นนิติบุคคลของรัฐของฝรั่งเศสนั้นจะแตกต่างจากนิติบุคคลอื่นๆ เพราะในแง่หนึ่งรัฐคือสภาพความเป็นจริงทางการเมืองและสังคม รัฐไม่เพียงเป็นนิติบุคคลเท่านั้น หากยังพิจารณาถึงความหมายของรัฐแห่งชนชั้นทางสังคม ทางระบบเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ได้ด้วย สำหรับในแง่กฎหมายปกครอง จะมองรัฐในแง่ของนิติบุคคลเป็นสำคัญ มิได้มองที่องค์ประกอบในทางสังคมวิทยาหรือสภาพความเป็นจริงของรัฐที่ว่า "รัฐคือการทำให้ชาติ (nation) เป็นบุคคล" ชาติเป็นนิติบุคคลได้เพราะการทำให้ชาติเป็นสถาบันที่เรียกว่ารัฐ การที่กล่าวว่ารัฐเป็นนิติบุคคลนั้นก็เพราะรัฐมีองค์ประกอบของนิติบุคคลครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพย์สิน บุคลากรหรือผู้แทน เป็นต้น ในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องร้องรัฐมนตรีกระทรวงหรือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้อง เพราะจริงๆ แล้วคือการฟ้องรัฐ และการที่บุคคลเหล่านั้นเข้ามาในคดีก็เพราะเป็นตัวแทนของรัฐในองค์กรและกิจการที่เขารับผิดชอบ และหากเป็นการกระทำในหน้าที่ที่มีขีดความผิดส่วนตัวแล้ว ผู้ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่างๆ ก็คือรัฐนั่นเอง⁹

อาจกล่าวได้ว่า "รัฐเป็นนิติบุคคลพิเศษ" เพราะในแง่หนึ่งรัฐเป็นนิติบุคคลตามสภาพความเป็นจริงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม นอกจากนี้ยังมีมูลเหตุพื้นฐานมาจากเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ และสอดคล้องกับหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินในแง่ของนโยบายงบประมาณและบุคลากรซึ่งโดยส่วนรวมของรัฐโดยแท้จริงแล้ว ย่อมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันเป็นเอกภาพอีกด้วย สามารถแสดงเจตนาและอำนาจพิเศษและกระทำการทุกอย่างได้ตามเจตนาของตนโดยไม่มีผู้มากำหนด นอกจากนี้รัฐยังสามารถสร้างหลักประกันความศักดิ์สิทธิ์แห่ง

⁸ โภคิน พลกุล และคณะ. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น." พ.ศ. 2538, หน้า 303-304.

⁹ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 293.

กฎหมายได้ด้วยการใช้อำนาจมหาชนบังคับเอกชนให้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดการบริการสาธารณะได้อีกด้วย ในแง่การคลังและงบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทุกอย่างย่อมเป็นงบประมาณของรัฐทั้งสิ้น มิใช่เป็นของกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุที่กระทรวงการคลังเป็นเพียงองค์กรที่ควบคุมการหารายได้และการใช้จ่ายเงินของรัฐเท่านั้น ในแง่ของการจัดระเบียบบริหารราชการภายในรัฐ กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เป็นเพียงองค์กรที่ปฏิบัติภารกิจแทนรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรหลักสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินทั้งสิ้น กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ย่อมไม่อาจแสดงเจตนาของตนแยกต่างหากจากรัฐได้ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ จึงอาจเปรียบเทียบ กระทรวง ทบวง กรมได้กับอวัยวะต่างๆ ของร่างกายคือรัฐเท่านั้นเอง กระทรวง ทบวง กรมย่อมไม่เป็นนิติบุคคลเพราะถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว¹⁰

การที่ให้รัฐเป็นนิติบุคคลนั้นนับเป็นความก้าวหน้าแห่งแนวความคิดในทางกฎหมายและมีประโยชน์มากเพราะทำให้เกิดความต่อเนื่องในการดำรงอยู่ของรัฐ รัฐจะไม่มี การตาย ทำให้ข้อผูกพันต่างๆ ของรัฐดำเนินต่อเนื่อง แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารแห่งรัฐก็ตาม¹¹ ในทางกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลก็ทำให้เกิดความเสมอภาคในระหว่างรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะใหญ่หรือเล็ก พัฒนาสูงหรือด้อยพัฒนา นอกจากนี้การเป็นนิติบุคคลยังทำให้รัฐสามารถมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและใช้จ่ายเงินทองเพื่อการบริหารได้เช่น การที่กระทรวง ทบวง กรม หรือ รัฐวิสาหกิจต่างๆ มีที่ดิน มีสำนักงาน มีกิจการต่างๆ ของตน การมีทหาร ตำรวจ ข้าราชการ ซึ่งถือเป็นลูกจ้างของรัฐทั้งสิ้น¹² เนื่องจาก กระทรวง ทบวง กรมเหล่านี้ไม่ได้มีฐานะเป็น นิติบุคคล รัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยงานอื่นๆ ในราชการบริหารส่วนกลาง และ ส่วนภูมิภาคต่างไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล¹³

¹⁰ นริศ ชำนาญชานนท์. "สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย." หน้า 205-207.

¹¹ โภคิน พลกุล. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาหลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525, หน้า 80.

¹² สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง. "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 35.

¹³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร. 2543, หน้า3-4.

การเป็นนิติบุคคลของรัฐยังแสดงออกถึงเอกภาพของรัฐอีกด้วย กล่าวคือในแง่การคลังงบประมาณของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคย่อมเป็นงบประมาณของรัฐหรือของแผ่นดินทั้งสิ้น มิใช่เป็นของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังเป็นเพียงองค์กรที่ควบคุมการหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐ ในแง่การปกครองหรือการจัดระเบียบบริหารภายในรัฐ กระทรวงต่างๆ ย่อมไม่เป็นนิติบุคคล เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐที่เป็นนิติบุคคลอยู่แล้ว เขตพื้นที่การปกครองในระดับภูมิภาคก็เช่นกัน ล้วนเป็นเพียงการแบ่งเขตการปกครองของรัฐเท่านั้น ไม่อาจเป็นนิติบุคคลได้ ประการสุดท้าย ในแง่กฎหมาย เมื่อกระทรวงไม่เป็นนิติบุคคลจึงมีการป้องกันเองไม่ได้ เพราะเท่ากับเป็นรัฐฟ้องรัฐหรือบุคคลฟ้องตัวเอง หากมีปัญหาเกิดขึ้นในระหว่างกระทรวงก็ต้องแก้ไขในทางบริหาร¹⁴

ดังนั้น เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคล แต่กระทรวง ทบวง กรมไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น การฟ้องร้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดหรือฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดใดจึงไม่ถูกต้อง เพราะบุคคลเหล่านั้นต่างเข้ามาในคดีในฐานะที่เป็น ตัวแทนของรัฐทั้งสิ้น การฟ้องคดีต่างๆ ก็คือการฟ้องรัฐนั่นเอง¹⁵ แม้แต่กองเซย์ เดตาท์ ยังยอมรับว่าองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาคือรัฐนั้นไม่อาจฟ้องร้องกันเองได้ เพราะรัฐเท่านั้นเป็นนิติบุคคล จะให้กระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐฟ้องอีกกระทรวงหนึ่งซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเช่นกันย่อมเป็นไป ไม่ได้เพราะเท่ากับเป็นการที่รัฐฟ้องรัฐ¹⁶

ในประเทศฝรั่งเศสจะไม่มีกำหนดจำนวนและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีไว้ในรัฐธรรมนูญหรือแม้แต่ในพระราชบัญญัติฉบับต่างๆ ซึ่งก็หมายความว่า จำนวนกระทรวงและทบวงจะไม่แน่นอนเพราะแปรผันตามจำนวนรัฐมนตรีนั่นเอง แต่เป็นอำนาจของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี การตั้งรัฐมนตรีทั้งคณะหรือรายบุคคลจะกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาของประธานาธิบดีตามข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี¹⁷ การจัดตั้งกระทรวงใหม่ที่ไม่เคยมีการจัดตั้งมา

¹⁴ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 293.

¹⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง, "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 36.

¹⁶ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 291.

¹⁷ Jacques RIGAUD et Xavier DELCROS, "Les Institutions Administratives Francaises : Les Structures " (Paris : Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques et Dalloz, 1984),p.94 et 97, อ้างใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง, "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 37.

ก่อนก็สามารถโอนหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดกระทรวงนี้ได้ และในขณะเดียวกันหากมีความจำเป็น ต้องยุบกระทรวง ทบวง กรมใด ก็สามารถกระทำได้โดยกฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น¹⁸

ในส่วนของ การบังคับบัญชา นั้นฝรั่งเศสจะไม่มีผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าสูงสุดของฝ่าย บริหารเช่นสหรัฐอเมริกา การอำนวยความสะดวกการบริหารหรือปกครองประเทศนั้นกระทำโดยตัวบุคคล อันได้แก่ ประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี และโดยคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ.1958) ได้ให้ทั้งประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรีเป็น ผู้บริหารระดับสูงสุดของประเทศ แต่ก็ไม่ได้แบ่งขอบอำนาจระหว่างประธานาธิบดีและ นายกรัฐมนตรีออกอย่างชัดเจน แม้ว่าประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ก็ตาม แต่กองเซย์ เดตาร์ท¹⁹ ถือว่า รัฐมนตรีไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดีและ นายกรัฐมนตรี ดังนั้นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีจะไปใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือการ กระทำของรัฐมนตรีไม่ได้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายหากการกระทำ ของรัฐมนตรีกระทบถึงนโยบายทั่วไปของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็อาจไม่เห็นด้วยและ อาจแก้ไขหรือขอทบทวนใหม่ได้ การกระทำของนายกรัฐมนตรีในกรณีข้างต้นเป็นการประสานงาน เพื่อแก้ปัญหา มิใช่ว่าเป็นคำสั่งเหนือรัฐมนตรี ส่วนรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงนั้น ถือเป็นเจ้าหน้าที่ ระดับสูงที่มีอำนาจบังคับบัญชาทั่วไปเหนือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ สังกัดของกระทรวงนั้นๆ²⁰ การจัดระเบียบบริหารของรัฐในประเทศฝรั่งเศสอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วนสำคัญคือ ระเบียบบริหารส่วนกลางและระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค

ระเบียบบริหารส่วนกลาง

ระเบียบบริหารส่วนกลางหมายถึง การจัดระเบียบหน่วยงานต่างๆ ในส่วนกลางอัน แตกต่างกับการที่ส่วนกลางมีสำนักงานหรือหน่วยงานของตนในส่วนภูมิภาค ในฝรั่งเศส เจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการของส่วนกลางจะมาจากโรงเรียนการปกครองแห่งชาติ (Ecole nationale d'administration) ในขณะที่ข้าราชการที่ประจำอยู่ในสำนักงานหรือหน่วยงานของกระทรวง และ กรมต่างๆ ในส่วนภูมิภาคจะไม่ได้มาจากโรงเรียนดังกล่าว หน่วยงานต่างๆ ของส่วนกลางมักจะ ตั้งอยู่ที่ปารีสยกเว้นบางหน่วยงานที่ไปตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ในแง่ของการบริหารรัฐกิจหน่วยงาน

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 37-38.

¹⁹ คำวินิจฉัยของกองเซย์ เดตาร์ท, คดี Compagnie marchande de tunisie, วันที่ 12 พฤศจิกายน 1915, อ้างใน โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 245.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 296.

ส่วนกลางจะมีลักษณะเป็นหน่วยการปกครองระดับชาติ เป็นองค์กรทางความคิดและวางนโยบายทั่วไปของกระทรวง ตลอดจนการวางนโยบายให้สำนักงานในส่วนภูมิภาคปฏิบัติและควบคุมการปฏิบัติตามนโยบายนั้น บรรดาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองส่วนกลางนอกจากรัฐมนตรีแล้ว บุคคลสำคัญที่สุดรองลงมาคืออธิบดี และชอยลงไปเรื่อยๆ เป็นรองอธิบดี หัวหน้ากอง ฯลฯ ฝรั่งเศสไม่นิยมมีตำแหน่งปลัดกระทรวงเช่นประเทศอื่นๆ ฉะนั้น บางกระทรวงเท่านั้นที่มีปลัดกระทรวง²¹

ระบบการบริหารราชการส่วนกลางของฝรั่งเศสมีลักษณะพิเศษบางประการคือไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดที่กำหนดเรื่องการเรียกชื่อกระทรวงทั้งหลาย ตลอดจนไม่มีการกำหนดคุณสมบัติหรือจำนวนผู้ดำรงตำแหน่งการจัดสรรงานด้านบริการและการบังคับบัญชาในแต่ละกระทรวงเอาไว้²² หัวหน้ารัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อกระทรวงที่จะให้มีในขณะที่ตั้งรัฐบาลโดยกระทรวงต่างๆ ในประเทศฝรั่งเศสจะจัดตั้งขึ้นตามความเหมาะสมและไม่มีโครงสร้างที่แน่นอนตายตัวอาจจะเปลี่ยนแปลงและโยกย้ายส่วนราชการจากกระทรวงหนึ่งไปอีกกระทรวงหนึ่งก็ได้เป็นเรื่องปกติธรรมดา²³ ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย

การแบ่งแยกกระทรวงและการยุบหรือการปรับปรุงโครงสร้างของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมักเกิดจากเหตุผลทางการเมืองและความเหมาะสมของจำนวนกรมในแต่ละกระทรวง ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารประเทศของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัย ด้วยเหตุนี้การจัดระเบียบบริหารราชการบริหารส่วนกลางในประเทศฝรั่งเศสจึงไม่มีหลักกฎหมายทั่วไปที่กำหนดถึงการจัดระเบียบภายในหน่วยงานต่างๆ ของส่วนกลางไว้ในรูปแบบที่ถาวรไว้แต่อย่างใด การจัดวางหน่วยงานระดับกระทรวงจึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นตามข้อเสนอของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกระทรวงนั้นๆ เห็นสมควร ดังนั้นการจัดระเบียบดังกล่าวจึงอาจมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ในวาระของรัฐมนตรีแต่ละคน²⁴ หรือเมื่อมีรัฐมนตรีคนใหม่เข้ามาแทน อย่างไรก็ตามโดยทั่วไป แต่ละกระทรวงจะมีสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งบุคลากรจะเปลี่ยนไปพร้อมกับรัฐมนตรีและสำนักงานอื่นๆ (bureaux) ซึ่งหน่วยงานนี้

²¹ เรื่องเดียวกัน , หน้า 296.

²² สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง. "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 25.

²³ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 297.

²⁴ โภคิน พลกุล และคณะ. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง. "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น " หน้า 303-304.

จัดว่าเป็นหน่วยงานประจำมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาและจะเป็นย่อยๆ ต่อกันเป็น directions , sous-directions ฯลฯ เช่นเดียวกับของประเทศไทยที่แบ่งออกเป็น กอง แผนก ²⁵

แม้ว่ากระทรวง ทบวง กรม ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้ไม่อยู่ในฐานะที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องได้ แต่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางข้อยกเว้นให้มีการฟ้องกันได้บ้าง เช่นการที่รัฐมนตรีคนหนึ่งฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองของรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งด้วยเหตุผลว่าเป็นการฟ้องที่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มิใช่ฟ้องตัวรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย มากกว่าจะเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน ²⁶

ระเบียบบริหารส่วนภูมิภาค

โครงสร้างส่วนภูมิภาคนั้นจะมีจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี จังหวัดนอกจากจะมีสถานะเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาคแล้ว จังหวัดเดียวกันยังมีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมๆ กันด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงเป็นผู้บริหารงานของจังหวัดและบริหารงานท้องถิ่นของจังหวัดนั้นๆ ด้วย และมีอำนาจสำคัญในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นตลอดถึงการฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในจังหวัดหนึ่งๆ จะแบ่งออกเป็นอำเภอ และมีนายอำเภอเป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอำเภอปฏิบัติงานในพื้นที่ ในประเทศฝรั่งเศสไม่มีตำบล หมู่บ้าน แต่มี คอมมูนหรือเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับภาระทำงานต่างๆ ของภูมิภาคในเขตเทศบาล เขตพื้นที่ของการปกครองในส่วนภูมิภาคอาจจะเป็นเขตพื้นที่เดียวคือซ้อนกับเขตพื้นที่ของ องค์กรปกครองท้องถิ่นก็ได้ เขตการปกครองส่วนภูมิภาคของฝรั่งเศสมีทั้งหมด 5 เขตคือ ²⁷ คอมมูน , กองตอง , อาร์รองดิสเซอมองต์ เดปาร์เตอมองต์ และเรซีอง

1.) คอมมูน (commune) คอมมูน เทียบได้กับระดับตำบล เป็นทั้งเขตการปกครองส่วนภูมิภาคและเทศบาลหรือการปกครองท้องถิ่นซ้อนกัน คอมมูนเกิดจากวิวัฒนาการของสังคมโดยการรวมตัวของชนชั้นกลาง พ่อค้า ช่างฝีมือ ฯลฯ ทุกคอมมูนเป็นเทศบาล มีสภาเทศบาลและ

²⁵ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 297.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 294.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 298-302.

นายกเทศมนตรีซึ่งนายกเทศมนตรีนี้ถือเป็นตัวแทนของคอมมูนในฐานะที่เป็นเทศบาลและตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูน

ในเขตท้องที่ระดับคอมมูน รัฐไม่มีตัวแทนที่รัฐส่งมาอย่างเช่นเดียวกับในระดับ อารร์องดิสเซอมองต์ (อำเภอ) หรือระดับเดปาร์เตอมองต์ (จังหวัด) นายกเทศมนตรีจึงเป็นตัวแทนของรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการเดปาร์เตอมองต์ มีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐมอบหมาย เช่น การประกาศกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง นายทะเบียนราษฎรเป็นเจ้าพนักงานที่มีอำนาจเปรียบเทียบปรับในคดีอาญา มีอำนาจจับกุมสอบสวน ฯลฯ กล่าวได้ว่า รัฐได้ใช้เขตคอมมูนซึ่งเป็นเขตเทศบาลหรือองค์กรปกครองท้องถิ่นเป็นเขตพื้นที่สำหรับการปกครองภูมิภาคด้วย ขณะเดียวกันก็ให้นายกเทศมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาลเป็นตัวแทนของรัฐในเขตคอมมูนนั้นอีกด้วย

2.) กองตอง (canton) เป็นเขตพื้นที่ที่เล็กกว่าอารร์องดิสเซอมองต์ กองตองไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่และไม่ค่อยมีความสำคัญมากนักในแง่ของการเป็นท้องที่การปกครอง ปัจจุบันกองตองเป็นเขตที่ใช้เพื่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาเดปาร์เตอมองต์ เป็นที่ตั้งของบริการสาธารณะบางอย่าง เช่นเป็นเขตที่ตั้งของตำรวจภูธร สรรพากร

3.) อารร์องดิสเซอมองต์ (arrondissement) เทียบได้กับระดับอำเภอ มีนายอำเภอ ปัจจุบันเรียกผู้ช่วยกรรมการสาธารณะรัฐ เป็นข้าราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐในแต่ละอารร์องดิสเซอมองต์ ยกเว้นอารร์องดิสเซอมองต์ที่เป็นที่ตั้งของสำนักงานเดปาร์เตอมองต์ที่ผู้ว่าราชการเดปาร์เตอมองต์อยู่

4.) เดปาร์เตอมองต์ (de'partement) เทียบได้กับระดับจังหวัดเดปาร์เตอมองต์มีผู้ว่าราชการเป็นตัวแทนของรัฐรับผิดชอบดูแลบริการสาธารณะของรัฐในระดับเดปาร์เตอมองต์ แต่ตัวเดปาร์เตอมองต์ก็เป็นเขตพื้นที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ดังนั้นเดปาร์เตอมองต์จึงเป็นเขตพื้นที่ของการปกครองภูมิภาคและท้องถิ่นในขณะเดียวกัน เดปาร์เตอมองต์จัดเป็นหน่วยการปกครองภูมิภาคที่มีความสำคัญที่สุดของฝรั่งเศส ผู้ว่าราชการเดปาร์เตอมองต์จึงเป็นตำแหน่งที่สำคัญยิ่ง การแต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน อยู่ในดุลพินิจของรัฐบาล ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์เป็นข้าราชการที่ไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพข้าราชการเช่นข้าราชการอื่น ๆ

ก่อนหน้าการปฏิรูปในเรื่องการกระจายอำนาจในปี 1982 ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์ นอกจากจะเป็นตัวแทนของรัฐในท้องถิ่นที่เดปาร์เตอมองต์แล้ว ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองต์ในฐานะองค์การปกครองท้องถิ่นอีกด้วย แต่ภายหลังจากปี 1982 แล้วผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์ จะไม่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเดปาร์เตอมองต์ที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกต่อไป ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์ในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลและเป็นผู้แทนโดยตรงของรัฐมนตรีทั้งหลาย ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์มีหน้าที่ประสานงานหน่วยงานต่างๆของส่วนกลางที่ตั้งอยู่ในเดปาร์เตอมองต์ และสร้างความสัมพันธ์กับหัวหน้าสำนักงานและข้าราชการของกระทรวงอื่นๆ ที่ถูกส่งมาประจำอยู่ในเขตเดปาร์เตอมองต์หรืออาร์รองดิสเซอมองต์ ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์เริ่มมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น ภายหลังจากการปฏิรูปในปี 1982 ในฐานะเป็นหัวหน้าผู้บังคับบัญชาข้าราชการในเดปาร์เตอมองต์

5.) เรซีอง (re'gion) เทียบได้กับระดับภาคเป็นเขตการปกครองภูมิภาค หลายๆ เดปาร์เตอมองต์ที่เป็นเมืองหลัก ผู้ว่าเดปาร์เตอมองต์หรือปัจจุบันเรียกว่ากรรมการ สาธารณรัฐจะเป็นผู้ว่าราชการภาคอีกตำแหน่งหนึ่งด้วย โดยไม่มีผู้ว่าราชการภาคแยกออกต่างหาก จากผู้ว่าราชการเดปาร์เตอมองต์ ผู้ว่าราชการภาคมีหน้าที่กระตุ้นและประสานงานผู้ว่าราชการ เดปาร์เตอมองต์ในภาคและประสานงานกับข้าราชการของหน่วยงานของกระทรวงในส่วนกลางที่ส่ง มาประจำซึ่งทำให้บทบาทของผู้ว่าราชการภาคมีน้อยลง

(1.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

เดิมที่ฝรั่งเศสเรียกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (collective's locales) และตาม รัฐธรรมนูญปัจจุบันมาตรา 34 ก็เรียกเช่นนี้ แต่ในมาตรา 72 เรียกองค์การปกครองทางพื้นที่ (collectif'es territoriales) และปัจจุบันก็นิยมเรียกเช่นนี้ด้วย²⁸ สถานะขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะถูกกำหนดโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและจะมีลักษณะ 3 ประการคือ²⁹

- 1) มีองค์การบริหาร (นิติบัญญัติและบริหาร) ที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรใน เขตพื้นที่
- 2) มีความเป็นอิสระ ซึ่งที่สำคัญคือความเป็นอิสระทางการคลังและการบริหาร
- 3) อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ มิได้เป็นอิสระจากรัฐ

²⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 304-305.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 305.

ประเทศฝรั่งเศสถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (la de'centralisation) นั้น รัฐจะไม่เข้าแทรกการ ใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระเป็น สำคัญ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีลักษณะเป็นการกำกับดูแล ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำตามหลักการให้ความเห็นชอบและการอนุญาตหรือ อนุมัติ หรือการเพิกถอนการกระทำหรือการกำกับดูแลเหนือองค์กรหรือบุคคล ซึ่งอาจทำได้โดยการ ยุบสภาท้องถิ่นเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ การสั่งพักราชการ การถอดถอนจากตำแหน่งหรือการส่ง เจ้าหน้าที่ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน³⁰

ประเทศฝรั่งเศสแต่เดิมได้กำหนดหลักการให้ความเห็นชอบไว้ในหลายกรณี ต่อมาเมื่อมี กฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ.1970 ใช้บังคับ อำนาจของตัวแทนของรัฐบาลกลางในการให้ ความเห็นชอบต่อนิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลง และในที่สุดเมื่อมีกฎหมาย ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกอำนาจในการให้ความเห็นชอบของ รัฐ โดยกำหนดให้นิติกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลใช้บังคับได้เองโดยไม่ต้องเสนอขอ ความเห็นชอบจากรัฐอีกต่อไป ซึ่งถือว่าเป็นการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นมากขึ้น อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อยกเว้นบางกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าจะต้องส่งไปยังตัวแทนจากรัฐบาลก่อนจึงจะมีผลบังคับ ใช้ ซึ่งอันที่จริงแล้วเมื่อส่งไปถึงตัวแทนจากรัฐบาลก็ยังมีระยะเวลาอีกช่วงหนึ่งเพื่อพิจารณานิติกรรม ดังกล่าวและเมื่อผ่านระยะเวลานั้นไปแล้ว นิติกรรมจึงจะมีผลใช้บังคับ เป็นต้น³¹

นอกจากนี้ กฎหมายเทศบาลของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1982 ยังได้กำหนดยกเลิกอำนาจการ สั่งเพิกถอนขององค์กรผู้กำกับดูแล โดยกำหนดว่าในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลเห็นว่า คำสั่งหรือ คำวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้กำกับดูแลไม่มีอำนาจเพิกถอน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวได้เอง แต่จะต้องร้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ดังกล่าว³²

³⁰ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล." วิทยา นพนธ์มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534, หน้า 51-63.

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 55.

³² เรื่องเดียวกัน, หน้า 58.

ในการกำกับดูแลของรัฐบาลกลางนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศสได้เปิดช่องให้รัฐบาลกลางเข้ามาควบคุมการปกครองท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะการกำกับดูแลทางด้านการศึกษาหรืองบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถูกกำกับดูแลโดยวิธีการต่างๆ กัน เช่นการควบคุมทางงบประมาณ การควบคุมการตัดสินใจทางการเงิน การควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี และประการสุดท้ายคือการกำกับดูแลการใช้เงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือแก่ท้องถิ่น ซึ่งวิธีนี้เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลกลางในการควบคุมการบริหารงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง³³

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีด้วยกัน 3 ประเภท คือ คอมมูนหรือเทศบาล (la commune) , เดปาร์เตอเมนต์หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด (le de'partement) และเรซีองหรือ ภาค (la re'gion)³⁴

1. คอมมูนหรือเทศบาล

คอมมูนหรือเทศบาล เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กที่สุดและมีจำนวนมาก โครงสร้างการปกครองคอมมูนเป็นระบบเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาล นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี สภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของราษฎรในเขตคอมมูน มีนายกเทศมนตรี เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งสภาเทศบาลเลือกตั้งขึ้นจากสมาชิกเทศบาล มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นายกเทศมนตรีสามารถใช้อำนาจต่างๆ โดยสวมบทบาทสองด้านแตกต่างกันคือ ด้านหนึ่งนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาล มีอำนาจต่างๆ ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบต่อความปลอดภัยและสาธารณสุขในเขตเทศบาลที่ตนรับผิดชอบอยู่ และอีกด้านหนึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐในเทศบาลแต่ละแห่ง มีอำนาจต่างๆ ในฐานะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองในเขตเทศบาล และปฏิบัติงานด้านการปกครอง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง หรือจัดทำบัญชีรายชื่อเพื่อเข้ารับราชการทหาร เป็นต้น³⁵

³³ สิริวิภา พวงเสรี. "การกำกับดูแลเงินอุดหนุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาคนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539 , หน้า 47.

³⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการเรื่อง. "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 38.

³⁵ จารุวรรณ เสงตระกุล, "กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส." วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 18 ตอน 1 2542 หน้า 47.

2. เดปาร์เตอเมนต์หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

เดปาร์เตอเมนต์หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีองค์การคือสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็นกิ่งตอง แต่ละกิ่งตองมีสิทธิเลือกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 1 คน ดังนั้น จำนวนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมีอยู่เท่าไร จึงขึ้นอยู่กับจำนวนของกิ่งตองในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นๆ วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคือ 6 ปี³⁶

รัฐบัญญัติที่ 82-213 ลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1982 ได้กำหนดให้ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากบรรดาสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วยตนเอง ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแทนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่เดิม ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงทำหน้าที่ในฐานะประธานสภาท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารท้องถิ่นไปพร้อมๆ กัน

ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่คือ

1. ทำหน้าที่ประธานของการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. ทำหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดไปปฏิบัติ
3. บริหารงบประมาณทั้งในเรื่องการใช้จ่ายและการเก็บภาษี
4. เป็นหัวหน้าของข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจมอบอำนาจในการลงนามให้แก่หัวหน้าส่วนงานต่างๆ ก็ได้
5. ดูแลรักษาทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
6. มอบอำนาจให้แก่รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนอื่นๆ
7. ทำเอกสารรายงานประกอบการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกครั้ง นอกจากนี้จะต้องทำรายงานฉบับพิเศษปีละครั้ง รายงานสถานการณ์ทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สถานะทางการเงินและการปฏิบัติตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทราบ

³⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยฝรั่งเศส. หน้า 8.

นอกจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบไปด้วยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองประธานจำนวน 4-10 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งจำนวนที่แน่นอนจะกำหนดโดยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภายหลังจากมีการเลือกประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว สมาชิกทุกคนของสำนักงานฯ จะต้องผ่านการเลือกตั้งอย่างเดียวกับประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งก็คือกลุ่มที่มีเสียงข้างมากในสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั่นเอง สำนักงานฯ ไม่ได้ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้บริหารเพียงคนเดียวคือ ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่สำนักงานฯ อาจได้รับมอบหมายจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้กระทำการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ยกเว้นเรื่องดังต่อไปนี้คือการอนุมัติงบประมาณ การรับรองบัญชีที่จัดทำโดยประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด รายจ่ายผูกพันประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะมอบอำนาจให้สำนักงานฯ ไม่ได้ แต่มอบอำนาจให้รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคนๆ ไปได้³⁷

3. เรือธงหรือภาค

เรือธงหรือภาคมีโครงสร้างเหมือนกับ คอมมูนและเดปาร์เตอเมนต์ คือมีสภาเรือธงหรือสภาภาคเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกครึ่งหนึ่งที่มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเขตภาคนั้นๆ และอีกครึ่งหนึ่งเป็นสมาชิกที่ได้รับเลือกมาจากสภาเดปาร์เตอเมนต์และสภาคอมมูนจากผู้ที่เป็นสมาชิกสภา³⁸ สำหรับจำนวนสมาชิกสภาภาคขึ้นอยู่กับประชาชนในภาคว่าจะมีจำนวนเท่าไร วาระของสมาชิกสภาภาคคือ 6 ปี³⁹ จะสิ้นสุดลงพร้อมกับวาระแห่งสมาชิกสภาของสมาชิกผู้นั้น ส่วนฝ่ายบริหาร กฎหมายในปี 1982 ได้ให้ประธานสภาภาคซึ่งได้รับเลือกตั้งมาจากสมาชิกสภาภาคด้วยตนเองเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของสภาภาคแทนผู้ว่าราชการเมืองหลักที่เป็นผู้ว่าราชการภาคอยู่เดิม⁴⁰

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก่อนปี ค.ศ.1982 ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล (la tutelle administrative)

³⁷ เรื่องเดียวกัน , หน้า 9-10.

³⁸ โบคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 308.

³⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย . หน้า 10.

⁴⁰ โบคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." หน้า 308.

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ต่อมากฎหมายลงวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ.1982 ได้ยกเลิกการกำกับดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลเหนือการกระทำเหนือองค์การหรือกำกับดูแลในทางการคลังก็ตาม ในปัจจุบันการกระทำใดๆ ของท้องถิ่นตกอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งแต่เดิมทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบสั่งยกเลิก หรือยับยั้งการกระทำใดๆ ของท้องถิ่นไม่สามารถใช้อำนาจเหล่านี้ได้อีกต่อไป ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจแต่เพียงนำการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของท้องถิ่นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลปกครองเท่านั้น เพื่อให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนการกระทำต่างๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับการควบคุมทางการคลัง ได้มีการจัดตั้งศาลบัญชีระดับภาค (les chambres re'gionales descomptes) ขึ้นทำหน้าที่ควบคุมบัญชีและการเงินของท้องถิ่นโดยศาลบัญชีระดับภาคจะทำหน้าที่ตรวจสอบใน 3 ลักษณะด้วยกัน

1. ควบคุมงบประมาณ
2. ควบคุมบัญชี
3. ควบคุมการบริหารงาน

ในส่วนความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นด้วยกันเองนั้น หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (libre administration) มิได้มีความหมายเพียงแต่การเป็นอิสระจากรัฐเท่านั้น ความเป็นอิสระนี้ยังหมายถึงความเป็นอิสระในความสัมพันธ์กับท้องถิ่นอื่นด้วย ซึ่งมีนัยที่สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่หนึ่งอำนาจหน้าที่ใดเป็นของท้องถิ่นหนึ่งแล้วท้องถิ่นอื่นจะเข้าไปแทรกแซงในอำนาจหน้าที่นั้นไม่ได้เลย ประการที่สอง ไม่ว่าท้องถิ่น จะมีขนาดเล็กหรือขนาดใหญ่แตกต่างกันก็ตาม ก็ห้ามมิให้มีการกำกับดูแลระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง⁴¹

(1.3) องค์การมหาชน

การจัดระเบียบบริหารของรัฐยังจำเป็นต้องใช้วิธีการกระจายอำนาจ อีกด้วยด้วยเหตุผลในการพัฒนาทางการเมืองและเพื่อแบ่งเบาภาระการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐและเพื่อความเหมาะสมในการจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินการบางอย่างที่เป็นเรื่องเทคนิค โดยมอบการบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่งให้องค์การมหาชนจัดทำ โดยการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวโดยทั่วไปไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่ แต่เป็นเรื่องทางเทคนิคมากกว่า เช่น โทรศัพท์ โรงพยาบาล รถไฟ ไฟฟ้า มหาวิทยาลัย ฯลฯ ทั้งนี้ องค์การมหาชนอาจจะเป็น

⁴¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การปกครองท้องถิ่นประเทศไทยฝรั่งเศส. หน้า 24-26.

รัฐวิสาหกิจหรือไม่ได้ แล้วแต่ว่าจะเข้าตามความหมายของรัฐวิสาหกิจหรือไม่ และ องค์การมหาชนก็ได้ทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น⁴²

การบริหารงานของรัฐด้วยวิธีการกระจายอำนาจนี้เอง ที่รัฐได้สร้างนิติบุคคลมหาชนขึ้นมา นอกเหนือจากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานโดยเฉพาะทางด้านการคลัง แต่นิติบุคคลดังกล่าวก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างนิติบุคคลกับนิติบุคคล ดังนั้น รัฐจึงใช้อำนาจกำกับดูแลเหนือนิติบุคคลมหาชนอื่น ไม่ใช่อำนาจบังคับบัญชา⁴³

องค์การมหาชนในฝรั่งเศส มีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น สำนักงานหรือองค์การหรือ ที่ทำการ หรือองค์กร ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถือกำเนิดจากโรงพยาบาล สถานสงเคราะห์ก่อน ต่อมาได้ขยายไปสู่กิจกรรมเกือบทุกด้าน เช่นด้านองค์การวิชาชีพ ประเภท สภาหอการค้า สภาวัฒนธรรม ด้านการเงิน เช่น กองทุนต่างๆ หรือประเภทด้านที่พักอาศัย เช่น สำนักงานอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น⁴⁴

ในประเทศฝรั่งเศส มีองค์การมหาชนจัดตั้งขึ้นจำนวนมาก มีผู้ให้คำนิยามขององค์การมหาชนไว้หลายคน เช่น Jean RIVERO ได้ให้นิยามของคำว่า องค์การมหาชนไว้ว่า “คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนประเภทหนึ่ง ที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างหนึ่ง”⁴⁵ หรือ Jenait JEANNEAU ให้นิยามว่า “คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชนที่จัดทำกิจกรรมพิเศษ (บริการสาธารณะ) และขึ้นต่อองค์กรรับผิดชอบทางพื้นที่ (รัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น)”⁴⁶ หรือ Georges VEDEL et Pierre DELVOLVE ให้นิยามว่า “คือนิติบุคคลในทางกฎหมายมหาชน นอกเหนือจากรัฐและองค์การปกครองท้องถิ่น”⁴⁷

⁴² ชาญชัย แสวงศักดิ์. องค์การมหาชน . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542, หน้า 32-33.

⁴³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 33-34.

⁴⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับองค์การมหาชนอิสระ.” วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 4 ธันวาคม 2532 , หน้า 59-78.

⁴⁵ Jean RIVERO, *Droit Administratif* , Dalloz, 1985 p.495 อ้างในชาญชัย แสวงศักดิ์ , *องค์การมหาชน* . หน้า 38.

⁴⁶ Jenoit JEANNEAU , *op.cit.*, p.280. อ้างใน เรื่องเดียวกัน หน้า 38.

⁴⁷ Georges VEDEL et Pierre DELVOLVE, *op. cit.*, p” 920. อ้างใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.

องค์การมหาชนเป็นองค์การที่จัดทำบริการสาธารณะอย่างใดอย่างใดอย่างหนึ่ง องค์ประกอบข้อนี้ถือเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญที่สุด และถือว่าการจัดทำบริการสาธารณะเฉพาะอย่างถือได้ว่าเป็นข้อจำกัดและหลักประกันขององค์การว่า เมื่อกำหนดให้องค์การมหาชนอิสระจัดทำบริการสาธารณะประเภทใดแล้ว องค์การมหาชนอื่นจะเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นอีกไม่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก “อำนาจเฉพาะเหนือกว่าอำนาจทั่วไป” (Specialia generalibus derogant)⁴⁸ แต่อย่างไรก็ตาม การมีสถานะเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชนไม่ได้ทำให้องค์การมหาชนเป็นอิสระอย่างเด็ดขาดแยกตัวอย่างไม่มีความสัมพันธ์กับรัฐหรือองค์การปกครองท้องถิ่น ในทางปฏิบัติความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดยังคงมีความจำเป็นต้องมียู่ แต่เปลี่ยนจากความสัมพันธ์ในลักษณะ “อำนาจบังคับบัญชา” มาเป็น “อำนาจควบคุมกำกับ” เท่านั้น⁴⁹ การเป็นนิติบุคคลขององค์การมหาชน ทำให้องค์การมหาชนเป็นศูนย์แห่งผลประโยชน์ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับนิติบุคคลอื่น ดังนั้น องค์การมหาชนย่อมสามารถมีองค์การบริหารงานของตน มีนิติกรรมทั้งทั่วไปและเฉพาะเรื่องเฉพาะราว มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง รวมทั้งมีสิทธิและหน้าที่ในการฟ้องหรือถูกฟ้องศาลได้

(2) หน่วยงานของรัฐในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีองค์กรทางการเมือง 2 องค์กรคือ องค์กรบริหารและองค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหารประกอบด้วยประมุขแห่งรัฐและคณะรัฐมนตรี องค์กรนิติบัญญัติประกอบด้วย 2 สภาคือ สภาขุนนางและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร⁵⁰ มีการแยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติเป็นอิสระ แต่ยังคงมีความเกี่ยวพันกันอยู่ในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย โดยมีดุลอำนาจระหว่างกันมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขของประเทศและบริหารประเทศโดยรัฐบาล ประเทศอังกฤษอาจแบ่งแยกหน่วยงานตามความเป็นนิติบุคคลมหาชนได้ 2 กลุ่มคือ รัฐ และนิติบุคคลมหาชนอื่นนอกจากรัฐซึ่งได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การมหาชน โดยจะกล่าวในรายละเอียดดังนี้

⁴⁸ ชาญชัย แสงวงศ์ดี. องค์การมหาชน. หน้า 43.

⁴⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง”, *รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์*. กรุงเทพฯ: พี.เค. ฟรินดิงเฮาส์, 2531, หน้า 209-219.

⁵⁰ อุสาห์ โกมลปานิก. “การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ศึกษาเปรียบเทียบตามรัฐธรรมนูญของประเทศอเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย” *วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช*, ฉบับที่ 1, 2542, หน้า 11-18.

(2.1) รัฐ

กฎหมายอังกฤษไม่มีระบบกฎหมายมหาชนแยกออกไปต่างหากอย่างแท้จริง นิติบุคคลที่เป็นผู้ดำเนินการต่างๆ แทนรัฐจึงมีลักษณะในการจัดระบบร่วมกับนิติบุคคลอื่นๆ ทั่วไปของภาคเอกชน อย่างไรก็ตามแม้ว่าตามกฎหมายจะมีนิติบุคคลที่เป็นกลุ่มบุคคลและนิติบุคคลที่เป็นบุคคลธรรมดาแล้ว ยังมีบางสิ่งที่กฎหมายอังกฤษยอมรับและเรียกกันว่า “กึ่งนิติบุคคล” (semi corporation) เพราะมีสภาพทางกฎหมายบางประการคล้ายนิติบุคคล แม้ว่าจะไม่ครบถ้วนเท่ากันก็ตาม เช่น registered friendly society ซึ่งมีสิทธิจะใช้ชื่อร่วมในการจะฟ้องหรือถูกฟ้องได้และมีสิทธิถือทรัพย์สินตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดตั้ง ซึ่งห่างหุ้นส่วนสามัญ (partnership) ที่ไม่เป็นนิติบุคคลก็มีสภาพอย่างเดียวกัน โดยรัฐเป็นผู้ให้เอกสิทธิ์ดังกล่าวขึ้นโดย letter patent ซึ่งจะมีการระบุให้มีสิทธิอะไรหรือไม่ให้มีสิทธิอะไรก็ได้⁵¹ กฎหมายอังกฤษแบ่งแยกนิติบุคคลออกตามลักษณะองค์กรได้ 2 ประเภทคือ นิติบุคคลประเภทกลุ่มของบุคคล (Corporation aggregate) และนิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว (Corpatation sole)

นิติบุคคลที่เป็นกลุ่มของบุคคล (Corporation aggregate) คือ นิติบุคคลซึ่งรวมกันเป็นอันเดียวกันภายใต้ชื่อเฉพาะและมีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง และมีความสามารถในหลายๆ แง่อย่างบุคคลธรรมดา เช่น ได้สิทธิ มีหน้าที่ ทำสัญญา ฟ้อง ถูกฟ้อง ฯลฯ โดยในการรวมกันอาจมีกลุ่มบุคคลที่มีฐานะเท่าๆ กันหรือเป็นกลุ่มบุคคลและมีหัวหน้าเพื่อจะทำการแทนนิติบุคคลนั้น

นิติบุคคลประเภทบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว (Corpatation sole) คือ นิติบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียว แต่มีความเป็นอยู่ต่อเนื่อง โดยอาจถือสิทธิและมีหน้าที่ต่างๆ ในกฎหมายได้ แต่ความต่อเนื่องนี้อาจมีการชะงักไปบ้าง ในกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือหายไปหรือรอบุคคลใหม่มา นิติบุคคลประเภทนี้มีลักษณะเฉพาะโดยมีฐานะสองฐานะพร้อมกันคือ (1) ฐานะเป็นนิติบุคคล (Corporate capacity) และ (2) เป็นบุคคลธรรมดา (natural capacity) การเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลประเภทนี้ต้องระบุฐานะให้แจ้งชัด⁵²

⁵¹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530, หน้า 319.

⁵² สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง. “สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย.” หน้า 39.

เดิมที่ประเทศอังกฤษให้ความสำคัญกับระบบ Corporation sole ทำให้อังกฤษถือว่าเฉพาะกษัตริย์เท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล แต่ Crown (แผ่นดิน) ไม่ใช่นิติบุคคล การยอมรับให้กษัตริย์เป็นนิติบุคคลจึงสอดคล้องกับระบอบการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชในสมัยนั้น เพราะแต่เดิมนั้นเอกชนจะฟ้องร้องกษัตริย์ในศาลไม่ได้ตามหลัก “The King can do no wrong” ต่อมามีการเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบประชาธิปไตย รัฐมีบทบาทและภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นจากเดิมเป็นอันมาก การกระทำต่างๆ ของรัฐจึงมีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนเพิ่มมากขึ้น ทำให้ นักกฎหมายของอังกฤษเริ่มที่จะแสดงแนวความคิดว่าตามกฎหมายเรื่องบุคคลต้องมีการยอมรับความเป็นบุคคลก่อน สิทธิประโยชน์และหน้าที่ของบุคคลจึงจะเกิดตามมา ดังนั้น ความเป็นบุคคลสำคัญอยู่ที่การมีความสามารถที่จะถือสิทธิและมีหน้าที่ตามกฎหมาย โดยถือว่ารัฐเป็นสถาบันที่มีกลไกในการดำเนินงานที่แสดงถึงความเป็นตัวตนและความต่อเนื่อง รัฐจึงเป็นนิติบุคคลโดยสภาพของตัวรัฐเองไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายใดมากำหนดให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลอีก⁵³ ส่วนหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ไม่อยู่ในฐานะที่เป็นนิติบุคคล

การฟ้องคดีในศาล หากก่อนปี ค.ศ. 1948 อาจกระทำได้เฉพาะเรื่องความสัมพันธ์ทางสัญญาและการฟ้องเรียกคืนทรัพย์สินเท่านั้น การฟ้องประเภทอื่นๆ จะกระทำไม่ได้ ซึ่งในกรณีนี้อาจฟ้องได้ดังกล่าวเป็นไปตาม Petition of Right Act, 1860 ซึ่งการฟ้องได้ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเสียก่อน โดยได้รับ Fiat justitia ซึ่งจะมีการพิจารณาโดย Home Secretary และ Attorney-General และผลจากคำพิพากษาของศาลเป็นเพียงการแสดงสิทธิเท่านั้น⁵⁴ ส่วนคดีละเมิดก่อนปี ค.ศ. 1948 ฟ้องไม่ได้เลย แต่ในทางปฏิบัติมีการผ่อนคลายลงโดย Treasury Solicitor จะยอมเข้ามาเป็นผู้ต่อสู้คดีและจะยอมจ่ายเงินให้หากตนเห็นว่าถูกต้อง ต่อมาประเทศอังกฤษได้ออกกฎหมายเฉพาะคือ Crown Proceedings Act, 1947 ให้สิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐทั้งทางแพ่งและทางอาญา โดยกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องจะเข้ามาแก้คดี หากเป็นเรื่องที่ไม่ใช่หน่วยงานได้รับผิดชอบอยู่โดยเหมาะสมหรือผู้ฟ้องคดีมีความสงสัยก็อาจฟ้อง Attorney-General ได้⁵⁵

⁵³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 40 – 41.

⁵⁴ E.C.S. Wade & A.W. Bradley, Constitutional Law 679 (8th ed., 1970) อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” หน้า 323.

⁵⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 323.

ประเทศอังกฤษมีการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นเท่านั้น⁵⁶ โดยประเทศอังกฤษถือว่าตัวรัฐมนตรี (minister) เป็นนิติบุคคลประเภท corporations sole คือเป็นบุคคลธรรมดาเพียงคนเดียวแต่มีตำแหน่ง (office) ความเป็นอยู่ต่อเนื่องและมีสิทธิและหน้าที่ต่างๆตามกฎหมายได้ โดยเป็นการทรงสิทธิเพื่อประโยชน์ของรัฐในการงานของกระทรวงนั้น ความเป็นนิติบุคคลประเภทนี้จึงต้องระบุฐานะให้แน่ชัด โดยเน้นที่ตัวตำแหน่งหรือสถาบันที่เป็นนิติบุคคลเป็นสำคัญ

สำหรับราชการส่วนกลางในประเทศอังกฤษเริ่มต้นจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรทางบริหารโดยมีที่มาทางการเมืองจากการเลือกตั้งของประชาชน และทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลและสั่งการให้กระทรวงต่างๆ ทำงานของรัฐบาลซึ่งกระทำโดยกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีหน่วยงานอื่นอีกมากมายที่มีได้เป็นหน่วยงานย่อยของกระทรวงใดโดยตรง บรรดากระทรวงและหน่วยงานต่างๆของรัฐนี้ในทางกฎหมายยอมรับว่าสามารถกระทำการแทนและมีผลผูกพัน crown ได้⁵⁷ ส่วนการทำงานของข้าราชการต่างๆ สามารถทำแทนหน่วยงานหรือหัวหน้างานของตนได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมายเป็นการเฉพาะราย⁵⁸ อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มาจากอำนาจเดิมของกษัตริย์ที่มีการยอมรับโดยกฎหมาย common law (prerogative) และโดยกฎหมายเฉพาะฉบับต่างๆ ของรัฐสภา แต่เดิมเห็นว่าการจัดตั้งหรือยุบเลิกหรือรวมหน่วยงานต่างๆ ฝ่ายบริหารอาจทำได้ แต่การจะทำงานหากต้องใช้จ่ายเงินจะต้องได้รับอนุมัติงบประมาณด้วยเท่านั้น ต่อมาได้กำหนดหลักเกณฑ์เหล่านี้แน่ชัดในกฎหมายโดยการให้โอนอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่างๆและการให้หยุดกระทำการ ฝ่ายบริหารสามารถกระทำได้ในรูปของมติของรัฐบาล (Order in Council) (เทียบได้กับพระราชกฤษฎีกาของไทย) ตาม *Ministers of the Crown (Transfer of Function) Act, 1964* เฉพาะมติให้มีการยุบเลิกหน่วยงานจะต้องส่งร่างมติของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย (*Ministers of the Crown Act, 1975, s.5*) แต่การเปลี่ยนแปลงจะต้องไม่เป็นการเพิ่มเงินเดือนหรือจำนวนของรัฐมนตรีที่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (s.1) อย่างไรก็ตามกระทรวงต่างๆ แม้จะมีทรัพย์สินและหน้าที่การทำงานอยู่ แต่ความเป็นนิติบุคคลอยู่ที่ตัวรัฐมนตรี (minister) มิใช่ตัวกระทรวง โดยตำแหน่งรัฐมนตรีจะ

⁵⁶ อังกฤษไม่มีราชการส่วนภูมิภาค จึงไม่มีปัญหาเรื่องฐานะความเป็นนิติบุคคลของจังหวัด

⁵⁷ *Att. Gen, v. Lingeren* (1819) 6 Price 287 อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ." หน้า 322.

⁵⁸ F.H. Lawson & H.J. Davies, "*Constitutional Law*", 8 Halsbury's Laws of England 713, 737 (1974) อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ." หน้า 322.

เป็นนิติบุคคลประเภท corporation sole ที่จะเป็นผู้ถือสิทธิและหน้าที่รวมทั้งทรัพย์สินต่างๆ โดยเป็นการทรงสิทธิเพื่อประโยชน์ของรัฐในการงานของกระทรวงนั้นๆ การทำงานของข้าราชการในกระทรวงจึงเป็นการทำแทนตำแหน่งรัฐมนตรีโดยตรง⁵⁹

การประสานงานระหว่างกระทรวงส่วนมากเป็นไปในแบบไม่เป็นทางการ บรรดาผู้ที่ทำงานตามกระทรวงนั้นก็รวมกันเป็นกลุ่มข้าราชการประจำอันเหนียวแน่นและดำเนินตามวิธีที่เป็นแบบแผนเดียวกัน วิธีนี้เป็นการลดความยุ่งยากของการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและทำให้ง่ายแก่การรวบรวมความคิดเห็นเหล่านั้นเข้าด้วยกัน ข้าราชการในกระทรวงหนึ่งสามารถที่จะติดต่อกับข้าราชการของกระทรวงอื่นได้อย่างง่ายดายโดยเพียงแต่ใช้โทรศัพท์ อย่างไรก็ตาม มีวิธีการประสานงานอย่างเป็นทางการอยู่หลายแบบด้วยกัน ดังนี้⁶⁰

- 1) โดยคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ประสานนโยบายในระดับสูงสุดหรือโดยสำนักคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ดูแลให้บรรดารัฐมนตรีได้รับทราบเกี่ยวกับเรื่องราวต่างๆ ที่เสนอต่อคณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีและแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังกระทรวงต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) โดยกระทรวงการคลังจะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณของกระทรวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการหลีกเลี่ยงความสูญเปล่าอันเกิดจากการทำงานซ้ำซ้อนระหว่างกระทรวง และมักเป็นผู้นำในการจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างกระทรวงขึ้น
- 3) โดยคณะกรรมการระหว่างกระทรวง ซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของแต่ละกระทรวง ซึ่งจะพิจารณาการแบ่งแยกความรับผิดชอบและหาทางประสานความร่วมมือเมื่อเกิดการซ้ำซ้อนงานกันขึ้น
- 4) โดยสำนักงานที่ดินของรัฐบาล สำนักงานวัสดุเครื่องเขียน ทำหน้าที่จัดอำนาจความสะดวกในการทำงาน ตลอดจนเครื่องใช้สำนักงานและการพิมพ์ของกระทรวงต่างๆ

(2.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ในประเทศอังกฤษถือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นนิติบุคคลประเภท corporation aggregate คือเป็นกลุ่มบุคคลในท้องถิ่นนั้นรวมตัวกันเข้าเพื่อตั้งขึ้น โดยทางปฏิบัติแต่เดิมมาการตั้งเทศบาลแต่ละแห่งจะเป็นไปตาม royal charter เทศบาลใดจะมีอำนาจเพียงใด

⁵⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ." หน้า 322 - 323.

⁶⁰ Jack Harvey. HOW BRITAIN IS GOVERNED. [Macmillan Education Ltd, Second Edition, 1970, 1975] งานแปลของสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ อันดับที่ 56 ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2523, หน้า 176-177.

ก็เป็นไปตาม charter จะระไว้ แต่ตอนหลังการรวมแบบต่างๆ เข้าด้วยกันให้มีรูปแบบที่แน่นอนขึ้น โดยกฎหมายของรัฐสภา และในปัจจุบันมีการจัดตั้งราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย Local Government Act, 1972 ซึ่งระบุไว้ชัดเจนว่า “เทศบาลมีสภาพเป็นนิติบุคคล” ส่วนอำนาจหน้าที่ที่เป็นไปตามกฎหมายที่จัดตั้งและกฎหมายเฉพาะอื่นๆ จะให้อำนาจไว้⁶¹

นอกจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปตามเขตพื้นที่แล้ว ยังมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษบางประเภทที่มีเป้าหมายการดำเนินงานเฉพาะอย่าง ซึ่งการจัดตั้งเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาล) ร่วมกันจัดตั้งขึ้นให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลแยกไป ต่างหาก เช่นหลายเทศบาลอาจร่วมกันดำเนินกิจการแบบ joint board เพื่อบริหารท่าเรือ การศึกษา ฯลฯ ในเขตที่จัดทำรวมกันและมีการควบคุมป้องกันโดยผู้บริหารท้องถิ่นร่วมกัน แต่ต้องมีการให้อำนาจเฉพาะเช่น Public Health Act, 1936, s.2 หรือ Education Act, 1944, s.6 เป็นต้น ในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษบางประเภท การแต่งตั้งจะขึ้นอยู่กับรัฐมนตรีผู้ควบคุมด้วย เช่น water authorities ตามกฎหมาย Water Act, 1973⁶²

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศอังกฤษถือหลักการปกครองตนเองมีสมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาเคาน์ตีซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นองค์กรตัดสินใจในการดำเนินกิจการของท้องถิ่น และมีคณะกรรมการซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ดำเนินกิจการของท้องถิ่นนั้นๆ⁶³

(2.3) องค์กรอิสระ

ประเทศอังกฤษได้นำแนวความคิดในการจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีแนวความคิดว่าองค์กรอิสระจะต้องมีลักษณะพิเศษคือต้องมีความเป็นเอกเทศ ไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยราชการที่สังกัด⁶⁴ ประเทศอังกฤษได้พัฒนาและปรับใช้

⁶¹ Sir John Salmon, Jurisprudence 339 (7th ed., 1924), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” หน้า 324.

⁶² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ” หน้า 324.

⁶³ เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. “อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์กรเทศบาล.” หน้า 62.

⁶⁴ Sir John Salmon, Jurisprudence 339 (7th ed., 1924), อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ.” หน้า 324.

เพื่อจัดตั้งองค์กรอิสระได้อย่างรวดเร็ว เนื่องจากประเทศอังกฤษมีกฎหมายรัฐธรรมนูญประเภทที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรจึงไม่มีหลักเกณฑ์เรื่องความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญจึงค่อนข้างจะเชื่ออำนาจต่อการจัดตั้งสถาบันประเภทองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้โดยง่าย บรรดา องค์กรอิสระทั้งหมดของอังกฤษที่ได้จัดตั้งกันขึ้นมาในส่วนใหญ่นั้นล้วนแล้วเป็นองค์กรประเภทองค์กรที่ให้คำปรึกษาหารือ (Consultative body) และมีจำนวนมาก รองลงมาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในทางวินิจฉัยสั่งการ ซึ่งองค์กรอิสระของอังกฤษนั้นแยกได้เป็น

1. องค์กรอิสระที่ดูแลเรื่องการแข่งขันทางการค้า เป็นองค์กรที่มีอำนาจมากในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง มีอำนาจเรียกให้ทั้งเอกชนและส่วนราชการส่งมอบเอกสารและยังมีอำนาจตีพิมพ์เผยแพร่รายงานการสอบสวนของตนอย่างอิสระ และคำปรึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการในองค์กรอิสระนี้แม้จะไม่ผูกมัดรัฐมนตรีให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ทางปฏิบัติรัฐมนตรีมักจะปฏิบัติตามคำปรึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าว

2. องค์กรที่ดูแลกิจกรรมทางด้านที่เกี่ยวกับการให้บริการทางด้านสาธารณูปโภค เช่นด้านกิจการโทรคมนาคม ด้านก๊าซ น้ำ ไฟฟ้า ซึ่งรัฐจะโอนกิจการนี้ให้เอกชนดำเนินการ ดังนั้นองค์กรอิสระจะดูแลกิจการสาธารณูปโภคเหล่านี้

3. องค์กรที่ดูแล วางระเบียบและควบคุมกิจการทางด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ ซึ่งกิจการด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์เป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อสาธารณชนอย่างมาก และถือเป็นทรัพยากรสาธารณะที่มีจำนวนจำกัดที่จะต้องจัดสรรให้มีการใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนมากที่สุด องค์กรอิสระนี้จะดูแลทางด้านมาตรฐานของรายการให้อยู่ในกรอบของความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี

4. องค์กรที่ดูแลทางการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐ ได้แก่กิจกรรมทางการศึกษา การค้นคว้าวิจัย องค์กรอิสระจะกำหนดนโยบายในทางวิชาการ หลักเกณฑ์และระเบียบการจัดสรรเงินทุนอุดหนุน

(3) หน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

ประเทศไทยไม่มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศออกจากตัวผู้ปกครองมาไว้ที่รัฐเหมือนกับในต่างประเทศ หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยจึงมีลักษณะแตกต่างกับหน่วยงานทั้งของประเทศฝรั่งเศสและของประเทศอังกฤษ โดยประเทศไทยถือว่า “รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” รัฐไม่อยู่ในฐานะที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลได้ และกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นนิติบุคคลแทน ซึ่งแตกต่างไปจากแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ

ประเทศไทยมีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ออกเป็น 3 ส่วนคือ

1. การบริหารราชการส่วนกลาง
2. การบริหารราชการส่วนภูมิภาค
3. การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ซึ่งการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนดังกล่าว สะท้อนให้เห็นถึงว่าประเทศไทยให้หลักการรวมอำนาจและหลักกระจายอำนาจผสมผสานกันไป กล่าวคือการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคถือเป็นหลักการรวมอำนาจบริหาร ซึ่งเป็นการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายไว้ที่ส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นถือเป็นหลักกระจายอำนาจบริหาร โดยมอบงานราชการบางอย่างที่เกี่ยวกับการปกครองและการพัฒนาท้องถิ่นให้องค์การปกครองท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง โดยมีรายละเอียดตามลำดับดังนี้

(3.1) การบริหารราชการส่วนกลาง

ในปี พ.ศ. 2467 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 กำหนดให้ “ กระทรวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล ”⁶⁵ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ก็กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผลใช้บังคับตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาวันที่ 3 ตุลาคม 2545 ได้มีการกำหนดใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ขึ้น เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมีการปรับปรุงโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรมขึ้นใหม่และมีการแบ่งส่วนราชการส่วนกลางตามประเภทได้ดังต่อไปนี้

1. ราชการส่วนกลางตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. 2534

กำหนดให้มีการแบ่งกระทรวงขึ้นเป็น 20 กระทรวง ดังนี้คือ

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง

⁶⁵ ต่อมาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกเลิกบทบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล

4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
6. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
7. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
8. กระทรวงคมนาคม
9. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
10. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
11. กระทรวงพลังงาน
12. กระทรวงพาณิชย์
13. กระทรวงมหาดไทย
14. กระทรวงยุติธรรม
15. กระทรวงแรงงาน
16. กระทรวงวัฒนธรรม
17. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
18. กระทรวงศึกษาธิการ
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม

ราชการส่วนกลางมีสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรม โดยมีรายชื่อดังต่อไปนี้

- 1.1 สำนักนายกรัฐมนตรี มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้
 - (1) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
 - (2) กรมประชาสัมพันธ์
 - (3) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
 - (4) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
 - (5) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
 - (6) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
 - (7) สำนักงบประมาณ
 - (8) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

- (9) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (10) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (11) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (12) สำนักงานคณะกรรมการศึกษาแห่งชาติ⁶⁶

1.2 กระทรวงกลาโหม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2536 ดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมราชองครักษ์
- (3) กองบัญชาการทหารสูงสุด
- (4) กองทัพบก
- (5) กองทัพเรือ
- (6) กองทัพอากาศ

1.3 กระทรวงการคลัง มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมธนารักษ์
- (3) กรมบัญชีกลาง
- (4) กรมศุลกากร
- (5) กรมสรรพสามิต
- (6) กรมสรรพากร
- (7) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ
- (8) สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
- (9) สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1.4 กระทรวงการต่างประเทศ มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

⁶⁶ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 51 วรรค 2 บัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติมีฐานะเป็นกรมอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้จนกว่าจะมีการจัดระเบียบกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการกงสุล
- (3) กรมพิธีการทูต
- (4) กรมยุโรป
- (5) กรมวิเทศสหการ
- (6) กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- (7) กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย
- (8) กรมสารนิเทศ
- (9) กรมองค์การระหว่างประเทศ
- (10) กรมอเมริกาและแปซิฟิกใต้
- (11) กรมอาเซียน
- (12) กรมเอเชียตะวันออก
- (13) กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา

1.5 กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) สำนักงานพัฒนาการกีฬาและนันทนาการ
- (3) สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว

1.6 กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (3) สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว
- (4) สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส

คนพิการ และผู้สูงอายุ

1.7 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) กรมชลประทาน
- (2) กรมตรวจบัญชีสหกรณ์

- (3) กรมประมง
- (4) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (5) กรมปศุสัตว์
- (6) กรมป่าไม้
- (7) กรมพัฒนาที่ดิน
- (8) กรมวิชาการเกษตร
- (9) กรมส่งเสริมการเกษตร
- (10) กรมส่งเสริมสหกรณ์
- (11) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (12) สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ
- (13) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

1.8 กระทรวงคมนาคม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี
- (3) กรมการขนส่งทางบก
- (4) กรมการขนส่งทางอากาศ
- (5) กรมทางหลวง
- (6) กรมทางหลวงชนบท
- (7) สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร

1.9 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมควบคุมมลพิษ
- (3) กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (4) กรมทรัพยากรธรณี
- (5) กรมทรัพยากรน้ำ
- (6) กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
- (7) กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

- (8) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
- (9) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

1.10 กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมไปรษณีย์โทรเลข
- (3) กรมอุตุนิยมวิทยา
- (4) สำนักงานสถิติแห่งชาติ

1.11 กระทรวงพลังงาน มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
- (3) กรมธุรกิจพลังงาน
- (4) กรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน

1.12 กระทรวงพาณิชย์ มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการค้าต่างประเทศ
- (3) กรมการค้าภายใน
- (4) กรมการประกันภัย
- (5) กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ
- (6) กรมทรัพย์สินทางปัญญา
- (7) กรมพัฒนาธุรกิจการค้า
- (8) กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ

1.13 กระทรวงมหาดไทย มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการปกครอง
- (3) กรมการพัฒนาชุมชน

- (4) กรมที่ดิน
- (5) กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (6) กรมโยธาธิการและผังเมือง
- (7) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

1.14 กระทรวงยุติธรรม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมคุมประพฤติ
- (3) กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- (4) กรมบังคับคดี
- (5) กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
- (6) กรมราชทัณฑ์
- (7) กรมสอบสวนคดีพิเศษ
- (8) สำนักงานกิจการยุติธรรม
- (9) สถาบันนิติวิทยาศาสตร์
- (10) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด

1.15 กระทรวงแรงงาน มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการจัดหางาน
- (3) กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน
- (4) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน
- (5) สำนักงานประกันสังคม

1.16 กระทรวงวัฒนธรรม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการศาสนา
- (3) กรมศิลปากร
- (4) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (5) สำนักงานศิลปวัฒนธรรมร่วมสมัย

1.17 กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมวิทยาศาสตร์บริการ
- (3) สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ

1.18 กระทรวงศึกษาธิการ มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้⁶⁷

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการศาสนา
- (3) กรมการศึกษานอกโรงเรียน
- (4) กรมพลศึกษา
- (5) กรมวิชาการ
- (6) กรมศิลปากร
- (7) กรมสามัญศึกษา
- (8) กรมอาชีวศึกษา
- (9) สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล
- (10) สำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ
- (11) สำนักงานคณะกรรมการศึกษาเอกชน
- (12) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครู
- (13) สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
- (14) สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ

1.19 กระทรวงสาธารณสุข มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมการแพทย์
- (3) กรมควบคุมโรค

⁶⁷ ในระหว่างที่ยังมิได้จัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติให้กระทรวงศึกษาธิการมีส่วนราชการภายในกระทรวงตามที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวง กรม พ.ศ.2534 เว้นแต่ส่วนราชการใดของกระทรวงศึกษาธิการที่พระราชบัญญัตินี้บัญญัติไว้ให้อยู่ในสังกัดของกระทรวง ทบวง กรมอื่นแล้ว

- (4) กรมพัฒนาการแพทย์แผนไทยและการแพทย์ทางเลือก
- (5) กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- (6) กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ
- (7) กรมสุขภาพจิต
- (8) กรมอนามัย
- (9) สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา

1.20 กระทรวงอุตสาหกรรม มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังนี้

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) กรมโรงงานอุตสาหกรรม
- (3) กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม
- (4) กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
- (5) สำนักงานคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย
- (6) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม
- (7) สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม
- (8) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน

ส่วนทบวงมหาวิทยาลัย มีส่วนราชการในสังกัดที่เป็นนิติบุคคลดังต่อไปนี้⁶⁸

- (1) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (2) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- (3) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
- (4) มหาวิทยาลัยขอนแก่น
- (5) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
- (6) มหาวิทยาลัยทักษิณ

⁶⁸ พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 มาตรา 52 บัญญัติให้ทบวงมหาวิทยาลัยและส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยตาม พ.ร.บ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2534 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ถูกยกเลิก แต่ยังคงเป็นทบวงมหาวิทยาลัยซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงและส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยต่อไป และให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัย ปลัดทบวงมหาวิทยาลัยและข้าราชการในทบวงและในส่วนราชการที่สังกัดทบวงมหาวิทยาลัยโดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้จนกว่าจะมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

- (7) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- (8) มหาวิทยาลัยนเรศวร
- (9) มหาวิทยาลัยบูรพา
- (10) มหาวิทยาลัยมหาสารคาม
- (11) มหาวิทยาลัยมหิดล
- (12) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- (13) มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
- (14) มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
- (15) มหาวิทยาลัยศิลปากร
- (16) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- (17) มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี
- (18) สถาบันเทคโนโลยีการเกษตรแม่โจ้
- (19) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง
- (20) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี (ปัจจุบันเป็นมหาวิทยาลัย

พระจอมเกล้าธนบุรี

- (21) สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ
- (22) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2. ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง

ให้มีส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง อีก 11

สำนักงานคือ

1. สำนักราชเลขาธิการ
2. สำนักพระราชวัง
3. สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ
4. สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจาก

พระราชดำริ

5. สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
6. ราชบัณฑิตยสถาน
7. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
8. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

9. สำนักงานอัยการสูงสุด
10. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
11. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

โดยกำหนดให้ส่วนราชการตาม 1, 2, 3, 4, 5, 6 และ 7 มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ให้ส่วนราชการตาม 8 และ 9 มีฐานะเป็นกรมอยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และให้ส่วนราชการตาม 10 และ 11 มีฐานะเทียบเท่ากรมและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

3. ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ให้มีส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
2. สำนักงานศาลปกครอง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีศาลปกครอง พ.ศ. 2542 และมีฐานะเป็นนิติบุคคล
3. สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
4. สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
5. สำนักงานศาลยุติธรรม เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

4. ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายเฉพาะ

ส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายเฉพาะ ได้แก่^{๑๑}

1. สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541
2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542
3. สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535
4. สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ (สำนักงาน กสทช.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุ กระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543
5. สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (สำนักงาน กทช.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุ โทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2543

การบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวงและส่วนราชการที่เทียบเท่า มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาในกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาในทบวง (จนกว่าจะมีการจัดระเบียบราชการกระทรวงศึกษาธิการตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ) รวมถึงในแต่ละกระทรวงและส่วนราชการที่เทียบเท่าจะมีปลัดกระทรวงหรือตำแหน่งที่เรียกอย่างอื่นเป็นข้าราชการพลเรือนที่มีตำแหน่งสูงสุด ซึ่งทั้งผู้บังคับบัญชาระดับกระทรวงและปลัดกระทรวงต่างๆ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการต่างๆ กัน ซึ่งการบริหารราชการส่วนกลางจะมีลักษณะของการรวมอำนาจปกครองซึ่งมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือมีการรวมกำลังในการบังคับต่างๆ คือ กำลังทหารและกำลัง

^{๑๑} ร่างคู่มือการดำเนินงานคดีแพ่งฉบับปรับปรุงแก้ไข ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2546, หน้า 30.

ตำรวจให้ขึ้นต่อส่วนกลาง มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางและมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่⁷⁰ ซึ่งมีผู้ให้ความหมายของราชการส่วนกลางว่าความหมายถึง “ กิจกรรมของส่วนราชการประจำ ” คือกระทรวง ทบวง กรมที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง ซึ่งมีลักษณะงานการบริหารราชการส่วนกลางเกี่ยวกับ การกำหนดนโยบาย แผน ที่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน มีการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการเสริมกำลังให้ส่วนภูมิภาคครอบคลุมหลายพื้นที่แต่ต้องไม่เกี่ยวกับคนในท้องที่โดยตรง ต้องเป็นงานเกี่ยวกับการรักษาอธิปไตยของชาติ และต้องมีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นงานบริหารของรัฐในท้องที่นครหลวง⁷¹

กฎหมายรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540ฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นหลายองค์กร โดยเหตุที่โครงสร้างระบบการบริหารของประเทศที่ผ่านมายังยึดติดกับระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่แต่ละหน่วยงาน การจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ให้ลดหลั่นกันลงมาและการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ทำให้การบริหารเป็นไปอย่างล่าช้าเต็มไปด้วยขั้นตอนขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน และที่สำคัญประเทศไทยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรเหล่านั้นยังมีปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังเป็นองค์กรที่อาจถูก “ครอบงำ” โดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการประจำได้ เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ จึงมีข้อเสนอให้ยกฐานะองค์กรควบคุมตรวจสอบเหล่านี้ขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

องค์กรอิสระเป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่วางระเบียบและควบคุมกิจกรรมบางอย่างภายในรัฐไม่ว่าจะเป็นกิจกรรมที่ดำเนินการโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน อันเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและมีผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน เศรษฐกิจของประเทศ รวมถึงลดถึงการจัดสรรการใช้ทรัพยากรของรัฐอันมีอยู่อย่างจำกัดให้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ⁷²

⁷⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545, หน้า 18.

⁷¹ ปภาวดี ดุลยจินดาและไตรรัตน์ โภคผลาภรณ์. “การบริหารราชการส่วนกลาง.” หน้าที่ 6 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542, หน้า 308-309.

⁷² วิษณุ วรรณุญ. รายงานการวิจัยเรื่อง “ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. “ เสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). หน้า 7.

ลักษณะสำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระคือ เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุม วางกฎ ระเบียบ ในการดำเนินการแก่กิจกรรมบางประเภทในรัฐ ทั้งที่เป็นกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ และเป็นกิจกรรมที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ รวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรและ สมาชิก องค์กรเหล่านี้มีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงหรือการบังคับบัญชาจากหน่วยงานอื่นที่มีอิสระในการดำเนินการเอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรเหล่านี้จะเป็นนิติบุคคลแยก ต่างหากจากรัฐ แต่องค์กรเหล่านี้ก็หาใช่จะมีอิสระโดยปราศจากการตรวจสอบไม่ ทั้งนี้องค์กร อิสระบางองค์กรมีฐานะเป็นกรมและต้องสังกัดอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี และวุฒิสภามีอำนาจ ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระได้หากมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกตีส่อไปในทางทุจริต ต่อหน้าที่หรือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือสื่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(3.2) การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นสองส่วนคือ

1) จังหวัด 2) อำเภอ

1. จังหวัด

จังหวัดเป็นหน่วยงานของรัฐในการบริหารงานส่วนภูมิภาคโดยขึ้นตรงกับ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จังหวัดต่างๆ ไม่มีสถาน ภาพทางกฎหมาย แต่ต่อมาภายหลัง พ.ศ. 2495 ได้มีแนวความคิดที่ทำให้จังหวัดมีสถานภาพเป็น นิติบุคคลและมีการประกาศตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 บัญญัติให้ “จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล” ซึ่งต่อมาประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 52 ก็บัญญัติตาม⁷³

ในจังหวัดหนึ่งๆ มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจาก นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และเป็นผู้บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติ หน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดและรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ⁷⁴ และจะมี

⁷³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง “สภาพ ความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย” หน้า 15.

⁷⁴ ชาญชัย แสงวงศ์. กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ นิติธรรม, 2544, หน้า 18.

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ช่วยเหลืองานของรองผู้ว่าราชการจังหวัด โดยทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น ข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ ยังมีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำทำงานร่วมกันในพื้นที่เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐในภูมิภาค แต่ตัวแทนของหน่วยงานในภูมิภาคที่อยู่ต่างกรมต่างกระทรวงขึ้นตรงต่อกรมในส่วนกลางมิได้ขึ้นตรงต่อจังหวัด⁷⁵ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดและมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น ในจังหวัดนั้น⁷⁶

ในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าที่ทำกรอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่ หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัดหรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดจากกระทรวง ทบวงต่างๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำอยู่ในจังหวัด กระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคน เป็นกรรมการจังหวัด และให้หัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ โดยกรรมการจังหวัดมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการจังหวัดนั้นๆ และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดกับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนด⁷⁷

ในการแบ่งส่วนราชการของจังหวัดเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 60 ดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการ วางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด และทำหน้าที่เป็นคณะทำงานในงานด้านนโยบายและแผนตลอดจนปฏิบัติงานด้านเลขานุการของผู้ว่าราชการจังหวัด สำนักงานจังหวัดจึงเป็นศูนย์ประสานงานหรือศูนย์อำนวยความสะดวกของจังหวัดนั้นๆ ด้วย

⁷⁵ ชัยอนันต์ สมุทวณิช, “งบประมาณจังหวัด การใช้มาตรการทางงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจ” วารสารสำนักงบประมาณ เล่ม 36 ปี สำนักงบประมาณ กุมภาพันธ์ 2538, หน้า 224.

⁷⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 55.

⁷⁷ โกวิท วัฒนงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เด็อนตุลา จำกัด, 2544, หน้า 84.

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้น มีหน้าที่ที่เกี่ยวกับราชการของ กระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้นๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา รับผิดชอบ

2. อำเภอ

อำเภอเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาครองจากจังหวัดแต่ไม่มีฐานะเป็น นิติบุคคลเหมือนจังหวัด การตั้ง ยุบหรือเปลี่ยนแปลงเขตอำเภอต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในอำเภอ หนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบ งานบริหารราชการของอำเภอ โดยนายอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกับ ผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้ยังมี ปลัดอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่ง กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอและมีอำนาจ บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในอำเภอ

การแบ่งส่วนราชการของอำเภอมีดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้นๆ มีนายอำเภอ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่างๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้นๆ มีหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการของกระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้นๆ เป็น ผู้ปกครอง บังคับบัญชารับผิดชอบ

นอกจากนี้ยังมีตำบลและหมู่บ้านซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ.2457 โดยกำหนดมีอำนาจปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบลนั้นๆ และมีฐานะเป็น เจ้าพนักงานตามกฎหมายแต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ และผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจปกครองราษฎร ที่อยู่ในเขตหมู่บ้านนั้นๆ ซึ่งทั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ได้รับคัดเลือกจากราษฎรในเขตตำบล หรือหมู่บ้านแล้วแต่กรณี

ดังที่กล่าวข้างต้นแล้วว่า จังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีฐานะเป็น นิติบุคคลเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในส่วนภูมิภาคที่ต้องรับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี จังหวัดจึงไม่มีอิสระในการบริหารงานในจังหวัดเหมือนเช่นราชการส่วนท้องถิ่น และไม่มีอิสระในการบริหารการเงินและงบประมาณเหมือนเช่นนิติบุคคลอื่น เนื่องจากจังหวัดเป็น ราชการส่วนภูมิภาคที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย การปฏิบัติราชการของผู้ว่าราชการจังหวัดต้องอยู่

ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และจังหวัดไม่มีงบประมาณเป็นของตนเอง งบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆในจังหวัดต้องใช้งบประมาณส่วนกลางของกระทรวงมหาดไทย ส่วนสำนักงานจังหวัดต่างๆ ที่มีหัวหน้าส่วนราชการและข้าราชการประจำจังหวัดที่กระทรวง ทบวง กรมส่งมาทำงานประจำในพื้นที่จังหวัดนั้นก็ใช้งบประมาณของกระทรวง ทบวง กรมที่สำนักงานนั้นๆสังกัดอยู่

สภาพความเป็นนิติบุคคลของจังหวัดนี้ ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ให้ข้อสังเกตสรุปได้ว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งๆ ที่ถือว่าเป็นราชการส่วนภูมิภาคนับว่าไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายปกครอง เพราะตามหลักกฎหมายปกครอง นั้นราชการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นแต่เพียงสาขาของราชการส่วนกลาง โดยราชการบริหารส่วนกลางส่งเจ้าหน้าที่ของตนออกไปประจำบริหารราชการในเขตจังหวัดต่างๆ ภายใต้การบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ฉะนั้น จึงมิได้แยกเป็นอิสระต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง และงบประมาณค่าใช้จ่ายต่างๆ ในจังหวัดก็ใช้งบประมาณแผ่นดิน ส่วนของกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ทั้งสิ้น โดยพฤตินัยจังหวัดมิได้แยกออกเป็นนิติบุคคลต่างหาก โดยมีเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเป็นเอกเทศเหมือนกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น⁷⁸ แต่การแยกให้อิสระแก่จังหวัดโดยให้เป็นนิติบุคคลเช่นนี้ก็เพื่อความสะดวกในการที่จะทำนิติกรรม การมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการดำเนินคดีในศาลในนามของจังหวัดได้เองเท่านั้น ทางกฎหมายต้องเข้าใจว่าประสงค์จะให้อิสระแก่ระบบราชการของจังหวัดจากฝ่ายการเมืองและเป็นที่น่าสังเกตว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2495 ที่ระบบราชการประจำสามารถกวาดล้าง “คณะราษฎร” ในฐานะฝ่ายการเมืองผู้เปลี่ยนแปลงการปกครองได้อย่างสิ้นเชิง⁷⁹

(3.3) การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดการปกครองเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ท้องถิ่นได้มีอิสระในการปกครองตนเองมีส่วนร่วมทางการเมือง มีสิทธิมีเสียงดำเนินการปกครองกันเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย การจัดการปกครอง

⁷⁸ ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง . พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533, หน้า 272.

⁷⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง “สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย.” หน้า 15-16.

ท้องถิ่นจะต้องมีองค์กรที่เป็นองค์กรที่เป็นบุคคล มีการเลือกตั้งมีอิสระในการปกครองตนเองมีงบประมาณของตนเองและยังอยู่ในความควบคุมของรัฐในขั้นสุดท้ายเพื่อความมั่นคงของชาติ⁸⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการ “กระจายอำนาจ” เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่ได้ปกครองกันเองรวมทั้งสามารถทำกิจกรรมต่างๆ ได้อย่างอิสระปลอดจากการชี้นำของรัฐบาล การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้กับองค์กรอื่นนอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยให้มีความเป็นอิสระ (autonomy) ในการดำเนินการและไม่อยู่ในการบังคับบัญชาของส่วนกลาง แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแล (tutelle) ของส่วนกลาง⁸¹

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินได้รายได้อื่นๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และกฎหมายอื่นที่กำหนดไว้ และที่สำคัญมีความอิสระในด้านงบประมาณและการคลัง มีอำนาจอิสระในการวางนโยบายและมีการบริหารงานของตนเองไม่ต้องรอคำสั่งจากราชการบริหารส่วนกลางก่อน⁸²

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งความสัมพันธ์ในเชิงการจัดการกิจการระหว่างรัฐกับการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ในเชิงการควบคุมกำกับดูแล⁸³ ซึ่งภารกิจของท้องถิ่นเกิดขึ้นจากลักษณะของสภาพ ชุมชนเอง โดยภารกิจประเภทนี้รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเองโดยผ่านส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐได้ แต่ภารกิจดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐไม่สามารถ

⁸⁰ นันทภพ เอื้ออารี. “ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล.” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัย ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539, หน้า 3-4.

⁸¹ นันทวัฒน์ บรรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 19.

⁸² นิทัศน์ ประสงค์. “การวิเคราะห์โครงสร้างรายรับของกรุงเทพมหานคร.” วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2541, หน้า 9.

⁸³ ไกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. หน้า 87.

เข้าไปสอดส่องดูแลได้โดยทั่วถึงอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งโดยภารกิจก็เป็นเรื่องของความต้องการ เฉพาะแต่ละชุมชน เช่น การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย การให้มีน้ำสะอาด ตลาด โรงฆ่าสัตว์ สุขา ฼าปนสถาน⁸⁴ เป็นต้น

ส่วนความสัมพันธ์ในเชิงควบคุมกำกับดูแลนั้นถือเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ ซึ่งการกระจายอำนาจโดยปราศจากการควบคุมกำกับย่อมทำให้รัฐเดี่ยวไม่สามารถดำรงตนอยู่ได้ แต่การควบคุมกำกับนั้นต้องมีขอบเขตที่แน่ชัด มิฉะนั้นจะกลายเป็นอำนาจบังคับบัญชาซึ่งทำลายระบบการกระจายอำนาจลงและจะต้องจัดความสัมพันธ์ให้เหมาะสมที่สุด⁸⁵

การควบคุมกำกับเป็นเรื่องของนิติบุคคล 2 นิติบุคคล ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้มีอำนาจเหนือองค์กรที่ถูกควบคุมกำกับดังเช่นผู้บังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วผู้มีอำนาจควบคุมกำกับไม่มีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือยกเลิกคำสั่งของผู้อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดแจ้ง⁸⁶ การควบคุมกำกับนั้นแบ่งออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ การควบคุมกำกับโดยตรงและการควบคุมกำกับโดยอ้อม ดังนี้

(1) การควบคุมกำกับโดยตรง แยกได้ออกเป็นสองกรณีคือ การควบคุมกำกับตัวบุคคลหรือองค์กร ซึ่งเป็นการควบคุมสภาพทางกฎหมายของบุคคลคนเดียวที่อยู่ในรูปของคณะบุคคล เช่นคณะเทศมนตรีหรือสภาเทศบาล หากผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า ผู้บริหารท้องถิ่นได้ปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสียหายแก่ศักดิ์ตำแหน่งแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งให้ผู้บริหารท้องถิ่นพ้นออกจากตำแหน่งได้ และการควบคุมกำกับการกระทำ เฉพาะการกระทำที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐอันได้แก่ การให้ความเห็นชอบต่องบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

⁸⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 88.

⁸⁵ สมคิด เลิศไพฑูรย์, " การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. " วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 10 ตอน 1 เมษายน, 2534, หน้า 30.

⁸⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

(2) การควบคุมกำกับโดยทางอ้อม แยกได้เป็นสองกรณีคือ การให้เงินอุดหนุน โดยรัฐจะทำการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทุกปี และ การให้สัญญา มาตรฐาน โดยในการจัดทำสัญญาต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ต้องทำตามแบบที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยงานการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการเปลี่ยนแปลงสัญญาจะกระทำต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ จากอัยการจังหวัด

แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในแง่ทางด้านการคลังซึ่งสามารถ จัดเก็บภาษีอากรต่างจากราษฎรในท้องถิ่นที่แล้วก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลในหมวดเงินอุดหนุนนี้ สะท้อนความคิดที่ว่าองค์กรที่ได้รับการอุดหนุนจาก งบประมาณของรัฐมิใช่ส่วนราชการของรัฐโดยตรง ซึ่งองค์กรทั้งหลายที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์การระหว่างประเทศ, องค์กรเอกชนและกิจการที่เป็นสาธารณประโยชน์ การศาสนาและงบพระมหากษัตริย์แล้ว ก็ย่อมถือได้ว่าองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์การ ประเภทที่มีลักษณะผิดแผกแตกต่างไปจากองค์กรอื่นที่รัฐจัดเงินอุดหนุนให้ เพราะองค์กรทั้งหลาย ที่ได้รับการอุดหนุนนั้นมีความเป็นอิสระทั้งในแง่การบริหารองค์กรและความสัมพันธ์กับรัฐ แต่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่ได้รับการควบคุมเสมือนหนึ่งเป็นองค์กรของรัฐ⁸⁷ อย่างเช่น โดยปกติแล้วรัฐจะจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรต่างๆ โดยตรง แต่ในกรณีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐตั้งงบประมาณไว้ที่ส่วนราชการและจ่ายผ่านส่วนราชการนั้นก่อน จึงจะนำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบคือ เทศบาล องค์การ บริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

1. เทศบาล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนั้นเป็นไปตาม บทบัญญัติของพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยเทศบาลจะมีฐานะเป็นทบวงการเมือง และเป็นนิติบุคคล ซึ่งตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรีเป็นผู้บริหาร กิจการของเทศบาล โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจากผู้

⁸⁷ ซัยฮอนันต์ สมุทวณิช. "งบประมาณจังหวัด การใช้มาตรการทางงบประมาณเพื่อการกระจาย อำนาจ." หน้า 223.

เป็นสมาชิกสภาเทศบาลด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของเทศบาลตามกฎหมายโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า และมีพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายประจำเป็นผู้ปฏิบัติกิจการของเทศบาล มีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาในงานประจำทั่วไปของเทศบาล⁸⁸

เทศบาลเป็นองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลางเทศบาล มีอำนาจตราเทศบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเทศบาล เทศบัญญัติดังกล่าวมี 3 ประเภท คือ เทศบัญญัติทั่วไป เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเทศบัญญัติชั่วคราว⁸⁹ ซึ่งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีถือเป็นเทศบัญญัติที่สำคัญของเทศบาล เทศบาลจึงมีงบประมาณ ทรัพย์สินของตนเองแยกเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดิน เทศบาลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ หรืออาจมีรายได้จากทรัพย์สินของเทศบาลเอง นอกจากนี้แล้วรัฐบาลยังได้รับเงินจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย ทำให้เทศบาลมีอำนาจในการใช้จ่ายอย่างเป็นอิสระไม่ต้องขออนุมัติจากราชการส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้ข้อผูกพันตามกฎหมายหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลนั้น ถ้าปรากฏว่าร่างเทศบัญญัติขัดหรือแย้งกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของทางราชการแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจระงับหรือยับยั้งร่างเทศบัญญัตินั้นๆ ได้ เจ้าหน้าที่ของเทศบาลและการดำเนินการของเทศบาลก็ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมโดยราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนกลาง โดยนายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ดูแลเทศบาลให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย หากคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชนละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ

⁸⁸ ชาญชัย แสงวงศ์. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. หน้า 29.

⁸⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 144-146.

แล้วแต่กรณีมีอำนาจสั่งระงับการปฏิบัติของคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรี และสั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีออกจากตำแหน่งได้ด้วย⁹⁰

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และกำหนดให้ “องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล” และถือเป็น ราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง โดยองค์การบริหารส่วนตำบลอาจเปลี่ยนฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

องค์การบริหารส่วนตำบลมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่บริหารงานในองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนตำบลยังต้องมีหน้าที่ในการบริหารสาธารณะ ไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้า การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะและอื่นๆ เพื่อพัฒนาและให้บริการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ องค์การบริหารส่วนตำบลยังมีรายได้ในการเก็บค่าภาษีอากร ไม่ว่าจะเป็นค่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมในการดำเนินการเกี่ยวกับทางราชการต่างๆ รายได้จาก ทรัพย์สินของ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเอง รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล และยังสามารถรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกด้วย นอกจากนี้แล้ว องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นยังมีความอิสระในการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและมีอำนาจในการใช้สอยงบประมาณและรายได้ของตนเองอย่างมีอิสระเช่นเดียวกับเทศบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีนายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล⁹¹

⁹⁰ เรื่องเดียวกัน , หน้า 147-148.

⁹¹ โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. หน้า 183-184.

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับของทางราชการ และหากปรากฏว่าคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลกระทำการ ผิดเป็นต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิการของประชาชนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการ ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีอำนาจในการสั่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งได้⁹²

3. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่ง โดยจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดให้ “องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล” มีลักษณะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เสริมองค์การปกครองท้องถิ่นรูปอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่ของเขตจังหวัด ยกเว้นในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล และเมืองพัทยาในจังหวัดนั้น มีสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดบริหารและดำเนินงานโดยประชาชนเลือกตั้งตัวแทนเข้าทำหน้าที่ในสภาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการส่วนจังหวัดภายในเขตจังหวัดในเรื่องต่างๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติจังหวัดที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งข้อบัญญัติจังหวัดมี 3 ประเภทคือ ข้อบัญญัติจังหวัด ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติจังหวัดชั่วคราว ข้อบัญญัติจังหวัดนั้นเป็นข้อบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับเรื่องต่างๆไปในการบริหารองค์การทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอิสระในการบริหารองค์การ ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นข้อบัญญัติที่สำคัญที่สุดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีงบประมาณของตนเองและสามารถบริหารงบประมาณและการเงินของตนเองได้อย่างมีอิสระ สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีสิทธิจำหน่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้ มีรายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ มีเงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐและมีอำนาจในการใช้จ่ายในขอบเขตกิจการของตนอย่างอิสระ⁹³ มีลักษณะคล้ายคลึงกับของเทศบาล

⁹² นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 66.

⁹³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการบริหารส่วนกลางซึ่งดำเนินการควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่านายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดปฏิบัติการในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ หรือระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจยับยั้งการปฏิบัติการดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวได้ แล้วให้รายงานรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการในเรื่องดังกล่าวโดยถือว่าคำสั่งของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด หรือกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งขัดหรือแย้งกับกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับของทางราชการ หากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่หรือประพฤติดินฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยของประชาชน ผู้ว่าราชการจังหวัดจะดำเนินการสอบสวนหรือรัฐมนตรีมีอำนาจยุบสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ก็ได้⁹⁴

4. กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีการปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษในลักษณะของการปกครองมหานครหรือการปกครองนครหลวง ซึ่งรัฐจะกระจายอำนาจให้ประชาชนเข้าร่วมดำเนินการปกครองตนเองในอาณาเขตพื้นที่เมืองหลวงของประเทศ⁹⁵ ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 6 บัญญัติให้ “ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล ” และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการทำนองเดียวกับเทศบาลอื่นๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนบริหารและดำเนินกิจการในขอบเขตของกฎหมาย

⁹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2541, หน้า 113.

⁹⁵ ปรัชญา เวสารัชช , “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หน้าที่ 8 ใน เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย. หน้า 453.

กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการกำหนดข้อบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครทั่วไป และข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของกรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครบริหารงาน ประกอบด้วยประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน รองประธานสภากรุงเทพมหานครไม่เกิน 2 คนและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครตามจำนวนเขตเลือกตั้ง สมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นให้ราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับได้หนึ่งคนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดไว้ โดยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย บริหารราชการตามที่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย และให้มีอำนาจอื่นๆตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครและกฎหมายอื่น⁹⁶

กรุงเทพมหานครมีการจัดการคลังและทรัพย์สินของตนเองและมีรายได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร การสาธารณูปโภค การพาณิชย์ การทำภารกิจร่วมกับบุคคลอื่น การจัดเก็บค่าภาษีอากรและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ ค่าบริการ การจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินช่วยเหลือ เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้เงินค่าตอบแทนและอื่นๆ กรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระทางการเงินมีอำนาจใช้จ่ายเงินของตนอย่างอิสระ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใดๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร

⁹⁶ ชาญชัย แสวงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. หน้า 117.

แล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจออกระเบียบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานครก็ได้⁹⁷

5. เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่นในระบบพิเศษ ตั้งอยู่ในเขตอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี แต่เพราะความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญของประเทศ มีชาวต่างประเทศนิยมมาท่องเที่ยวจำนวนมากมีการลงทุนสูงและจำเป็นต้องมีการจัดกิจกรรมสาธารณะเป็นพิเศษจึงไม่อาจใช้รูปแบบปกครองสุขาภิบาลหรือเทศบาลได้ เมืองพัทยาดำเนินตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 และกำหนดในมาตรา 7 ให้ “เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคล” และเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร เมืองพัทยามีสภาเมืองพัทยาโดยมีนายกเมืองพัทยาและปลัดเมือง พัทยาบริหารราชการเมืองพัทยา และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตเมืองพัทยา ตลอดจนหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา⁹⁸

เมืองพัทยามีอำนาจในการออกข้อบัญญัติที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายมีอิสระในการบริหารงานในเมืองพัทยา มีบุคลากรของตนเอง มีการจัดการการคลังและทรัพย์สินของตนเอง มีงบประมาณมีแหล่งรายได้ในเมืองพัทยานหลายแหล่งจากการสาธารณูปโภค สามารถเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตต่างๆ มีรายได้จากการพาณิชย์ เงินกู้ พันธบัตร เงินช่วยเหลือหรือเงินและทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ และมีเงินอุดหนุนจากรัฐ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเมืองพัทยานั้น เมืองพัทยายังอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการส่วนกลางโดยผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นว่าปลัดเมืองพัทยาปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจนำมาซึ่งความเสียหายแก่เมืองพัทยาหรือกระทำการฝ่าฝืนต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยหรือ ข้อบัญญัติและผู้ว่าราชการจังหวัด ได้ชี้แนะหรือตักเตือนแล้ว แต่ปลัดเมืองพัทยาไม่ปฏิบัติตามให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตาม ที่เห็นสมควร

⁹⁷ นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 77.

⁹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. หน้า 123.

หรือถ้าเป็นกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนจะรอช้ามิได้แล้วให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีมีอำนาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของปลัดเมืองพัทยาไว้ก่อนได้ และในทางกลับกันหากปลัดเมืองพัทยาเห็นว่าผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สั่งการโดยมิชอบแล้ว ปลัดเมืองพัทยาก็จะนำเรื่องขึ้นฟ้องเป็นคดีต่อศาลปกครองก็ได้⁹⁹

(3.4) รัฐวิสาหกิจ

หน่วยงานรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นมีหลายประเภทและมีความหมายแตกต่างกันตามแต่ประเภทของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ในการศึกษาถึงขอบเขตของหน่วยงานของรัฐจึงจำเป็นต้องศึกษาความหมายและขอบเขตของรัฐวิสาหกิจไว้ด้วย

คำว่า "รัฐวิสาหกิจ" มาจากภาษาอังกฤษว่า State Enterprise หรือ Public Enterprise ซึ่งหมายถึง "ธุรกิจที่รัฐเข้าดำเนินการ"¹⁰⁰

ซึ่งนักวิชาการได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจไว้หลายท่าน เช่น¹⁰¹

ศาสตราจารย์ เอ เอช แฮนสัน (A.H. Hanson) ให้คำนิยามไว้ว่า "กิจการที่รัฐเป็นเจ้าของและดำเนินการด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม การเงิน และการค้าพาณิชย์"

วิกแฮม (WICKHAM) ให้ความเห็นว่า "รัฐวิสาหกิจ คือ องค์กรที่ดำเนินการเพื่อขายผลผลิตหรือบริการแก่ตลาดโดยกิจการนี้มีรัฐบาลเป็นเจ้าของทั้งหมดและส่วนใหญ่ ลักษณะขององค์กรจะมีระบบงบประมาณแยกต่างหากจากราชการ และมีการดำเนินงานบริหารของตนเอง โดยรัฐบาลจะคอยเป็นผู้กำหนดแนวทางไว้ ซึ่งองค์กรนั้นๆ จะต้องปฏิบัติตาม"

ดร. วีวัฒน์ กาญจนกุล ได้กำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจเพื่อประโยชน์ในการศึกษาเรื่องการบริหารและการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยไว้ว่า¹⁰² "รัฐวิสาหกิจ

⁹⁹ ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. หน้า 444.

¹⁰⁰ จิระจิตต์ ภาคา. "การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย." หน่วยที่ 12 ใน การบริหารราชการไทย. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542, หน้า 681.

¹⁰¹ พัทธมน ไทยอารีย์ และพิมลจรรยา นามวัฒน์. "แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ." หน่วยที่ 7 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2530, หน้า 20-21.

หมายถึง องค์การที่ผลิตสินค้าและบริการที่รัฐเป็นเจ้าของและหรือควบคุมโดยมีการขายผลิตภัณฑ์ของตน ซึ่งความเป็นเจ้าของหมายถึงองค์การซึ่งรัฐถือหุ้นร้อยละห้าสิบ หรือมากกว่านั้น ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม ”¹⁰³

นายพิสิฐ ลี้อาธรรม ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจ ว่าหมายถึง “ กิจการที่รัฐบาลเข้าไปมีส่วนร่วมเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทั้งหมดหรือบางส่วน ซึ่งทำให้รัฐบาลอาจสามารถควบคุมหรือกำหนดแนวนโยบายเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ “¹⁰⁴

รัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ได้ให้คำจำกัดความของรัฐวิสาหกิจไว้ในมาตรา 4 ว่า รัฐวิสาหกิจหมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม ค. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจ ตาม ง. และ/หรือ ก. และ/หรือ ข. และ/หรือ ค. มีทุนทรัพย์รวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

¹⁰² Twatchai Yongkittikul and Beeravat Kanchanadul " The Public Enterprise Set in Thailand" in the National Institute of Development Administration , *Management and Performance of public Enterprises in Thailand Bangkok 1979 p. (1-2) -(1-3)*

¹⁰³ การให้คำนิยามนี้ทำให้ไม่รวมรัฐวิสาหกิจหลายแห่งที่อยู่ในขอบข่ายของกฎหมาย 3 ฉบับ เช่น องค์การสวนยาง การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย ธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นต้น เพราะกิจกรรมการให้บริการขององค์การเหล่านี้มิใช่เพื่อการตลาดหรือขายผลิตภัณฑ์ของตน แต่มุ่งให้บริการทางด้านอื่น เช่นการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยและการกีฬาแห่งประเทศไทยมุ่งบริการให้ชาวสารต่อสาธารณชน เพื่อสนับสนุนการท่องเที่ยวและการกีฬา เป็นต้น

¹⁰⁴ พิสิฐ ลี้อาธรรม " การคลังรัฐวิสาหกิจ ." หน่วยที่ 14 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ. นนทบุรี : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2542 , หน้า 742.

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว ดร.นันทวัฒน์ บรรมานันท์ ให้ความเห็นว่า “ รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 นั้นหมายความถึงกิจการที่ ส่วนราชการหรือองค์การของรัฐบาลมีทุนรวมอยู่ในกิจการนั้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ก็จะมีฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ “¹⁰⁵

ส่วนนายพิสิฐ ลี้อาธรรม ได้ให้ความเห็นว่าทางราชการจะยึดคำจำกัดความของ รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้โดยถือว่ารัฐวิสาหกิจหมายถึง “ กิจการที่รัฐบาลเป็น เจ้าของโดยตรงหรือที่ร่วมกับที่รัฐวิสาหกิจอื่นถืออยู่เกินกว่าร้อยละ 50 “¹⁰⁶

พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติความ หมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายถึง

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือกิจการ ของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง กรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่ เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็น กระทรวง ทบวง กรมและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่เกินกว่าร้อยละห้าสิบ

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 เป็นอีกกฎหมายหนึ่งที่ ได้ให้คำนิยามของ “รัฐวิสาหกิจ” ว่า หมายถึง

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการ ของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ แต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ ธุรกิจ

¹⁰⁵ นันทวัฒน์ บรรมานันท์. คำอธิบายพระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542.

กรุงเทพฯ : บริษัท โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2543, หน้า 20.

¹⁰⁶ พิสิฐ ลี้อาธรรม “ การคลังรัฐวิสาหกิจ. “ หน้าที่ 14 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การคลัง และงบประมาณ. หน้า 742.

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรมหรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึง 2 ใน 3 “

เมื่อพิจารณากฎหมายทั้งสามฉบับแล้วจะเห็นได้ว่าการกำหนดความหมายของรัฐวิสาหกิจไว้ในกฎหมายทั้งสามฉบับในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามเหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ ซึ่งในส่วนของนักวิชาการก็ได้ให้ความหมายของรัฐวิสาหกิจว่าควรมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะของการดำเนินกิจการดังต่อไปนี้¹⁰⁷

1. องค์กรของรัฐประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีความเป็นเอกเทศแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการทั้งหลายที่มีอยู่แต่เดิม และมีความเป็นอิสระทั้งในด้านการเงินและการบริหารงานและการบริหารบุคลากร
2. มีภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า
3. ต้องดำเนินการในเชิงพาณิชย์ จะต้องดำเนินการอยู่ได้จากการขายสินค้าและบริการ โดยไม่ต้องพึ่งพาเงินงบประมาณ เป็นภารกิจที่มีค่าตอบแทนการให้บริการ ผู้ได้รับประโยชน์จะเป็นผู้ได้รับประโยชน์พิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่น ๆ และต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐตามสัดส่วนที่ตนได้รับประโยชน์
4. ต้องอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมตรวจสอบภายใน ลักษณะเรียกว่า “การกำกับดูแล” (tutelle) เพื่อเป็นหลักประกันมิให้เกิดความรั่วไหลและการใช้เงินขององค์กรนั้นอย่างผิดวัตถุประสงค์

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจ” ในประเทศไทยนั้นมีหลายหน่วยงานที่มีได้มีการประกอบการเชิงรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง หากแต่หน่วยงานเหล่านี้จัดตั้งขึ้นด้วยความมุ่งหมายที่คล้ายคลึงกับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะในด้านความเป็นอิสระและการมีวัตถุประสงค์เฉพาะในการจัดตั้ง จะแตกต่างก็เพียงหน่วยงานเหล่านี้มิได้มีลักษณะการประกอบกิจการหลักในด้านอุตสาหกรรมหรือการค้าและมิได้มีลักษณะในเชิงพาณิชย์เท่านั้น หรือที่เรียกว่า “รัฐวิสาหกิจเทียม” การที่หน่วยงานเหล่านี้ถูกมองรวมไปในระบบรัฐวิสาหกิจย่อมทำให้ภาพรวมของระบบรัฐวิสาหกิจไม่ตรงกับความเป็นจริง และทำให้นำไปสู่การเข้าใจผิดในการพิจารณาว่า

¹⁰⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. องค์กรมหาชน. หน้า 99 – 100.

องค์กรใดของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจอย่างแท้จริง เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ได้มีวัตถุประสงค์ข้อใดที่แสดงไปในทางที่จะดำเนินกิจกรรมทางการค้าหรืออุตสาหกรรม หรือมีลักษณะการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์เพื่อแสวงหากำไรและประโยชน์จากธุรกิจแต่อย่างใด

ในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีได้หลายกรณี อาจจัดตั้งโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาและจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออาจมีการถือหุ้นธุรกิจเอกชนเพิ่มขึ้นจนเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ทำให้มีสภาพเป็นรัฐวิสาหกิจโดยปริยาย เป็นต้น และโดยเหตุที่รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีการจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงอาจแบ่งแยกประเภทของรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายที่จัดตั้งได้ดังนี้ ;

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้อาจแบ่งได้อีกเป็นประเภทที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะเป็นพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ซึ่งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนนั้นมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ถือได้ว่าเป็นหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ ตัวอย่างเช่น

1. ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485
2. การท่าเรือแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
3. การรถไฟแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494
4. การไฟฟ้านครหลวง , การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ตามลำดับ
5. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 พ.ศ. 2515
6. กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาาระบบสถาบันการเงิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2485 พ.ศ. 2528
7. องค์การสวนสัตว์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497

8. สถาบันการบินพลเรือน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน
การบินพลเรือน พ.ศ.2535

9. องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน

รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กร
ดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้เกิดความคล่องตัวและหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอน
ที่ยุงยากของทางราชการ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้สามารถแบ่งเป็นประเภทที่จัดตั้งตามประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด เป็นต้น รัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งจัดตั้งขึ้น
ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ได้แก่
บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ธนาคารกรุงไทย
จำกัด (มหาชน) ธนาคารศรีนคร จำกัด (มหาชน) เป็นต้น

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดย "ทุนหมุนเวียน" ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.2491

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่า
ด้วยเงินคงคลังเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ได้
ดำเนินงานในทางอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรมโดยขึ้นอยู่กับกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเป็นต้น
สังกัดถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐทั้งหมด การดำเนินกิจการของหน่วยงานนั้นเกี่ยวกับบุคคลภายนอก
เป็นการดำเนินงานในฐานะตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม เจ้าสังกัดเท่านั้น ได้แก่ องค์การสุรา
เป็นหน่วยงานในสังกัดกรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง
โรงงานน้ำตาลเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมโรงงาน เป็นต้น

ในประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ถึง 61 แห่ง สังกัด 15 หน่วยงานกระทรวง¹⁰⁸ ดังมี
รายละเอียดต่อไปนี้

1. สำนักนายกรัฐมนตรี มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 2 แห่งคือ

(1) องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย

¹⁰⁸ ที่มาของข้อมูล : กรมบัญชีกลาง สำนักธุรกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ ฝ่ายบริหารทั่วไปเมื่อ
วันที่ 13 ธันวาคม 2545.

(2) โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2. กระทรวงกลาโหม มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 3 แห่งคือ

- (1) บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
- (2) องค์การแปดเตอรี่
- (3) องค์การฟอกหนัง

3. กระทรวงการคลัง มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 14 แห่ง

- (1) โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง
- (2) สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
- (3) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)
- (4) ธนาคารออมสิน
- (5) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
- (6) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
- (7) โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต
- (8) องค์การสุรา กรมสรรพสามิต
- (9) บริษัทสหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
- (10) ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
- (11) บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย
- (12) บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน
- (13) บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อม
- (14) บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม

4. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 2 แห่ง

- (1) การกีฬาแห่งประเทศไทย
- (2) การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีรัฐวิสาหกิจใน
ความดูแล 2 แห่ง

- (1) การเคหะแห่งชาติ
- (2) สำนักงานอานานุเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์

6. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 8 แห่ง คือ

- (1) องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้
- (2) องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
- (3) องค์การสวนยาง
- (4) องค์การตลาดเพื่อการเกษตรกร
- (5) องค์การสะพานปลา
- (6) บริษัทไม้อัดไทย จำกัด
- (7) สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

7. กระทรวงคมนาคม มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 13 แห่งคือ

- (1) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
- (2) การท่าเรือแห่งประเทศไทย
- (3) การรถไฟแห่งประเทศไทย
- (4) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
- (5) บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
- (6) องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์
- (7) บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด
- (8) บริษัทการบินไทย จำกัด
- (9) บริษัทขนส่ง จำกัด
- (10) สถาบันการบินพลเรือน
- (11) บริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด
- (12) การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
- (13) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

8. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 3 แห่ง

- (1) องค์การจัดการน้ำเสีย
- (2) องค์การสวนพฤกษศาสตร์
- (3) องค์การสวนสัตว์

9. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 2 แห่ง
- (1) บริษัท ทศท. คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)
 - (2) การสื่อสารแห่งประเทศไทย
10. กระทรวงพลังงาน มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 3 แห่ง
- (1) การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
 - (2) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
 - (3) บริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน)
11. กระทรวงพาณิชย์ มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 1 แห่งคือ
- (1) องค์การคลังสินค้า
12. กระทรวงมหาดไทย มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 5 แห่งคือ
- (1) การไฟฟ้านครหลวง
 - (2) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
 - (3) การประปานครหลวง
 - (4) การประปาส่วนภูมิภาค
 - (5) องค์การตลาด
13. กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี มีรัฐวิสาหกิจในสังกัด 2 แห่งคือ
- (1) สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 - (2) องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
14. กระทรวงสาธารณสุข มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 1 แห่งคือ
- (1) องค์การเภสัชกรรม
15. กระทรวงอุตสาหกรรม มีรัฐวิสาหกิจในความดูแล 1 แห่งคือ
- (1) การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรงซึ่งรัฐวิสาหกิจก็ต้องมีการจัดทำคำขอประมาณเช่นเดียวกันส่วนราชการ และมีการพิจารณาประมาณตามขั้นตอนเดียวกัน ในบางครั้งรัฐบาลอาจไม่มีเงินงบประมาณเพียงพอต่อภาระผูกพันกับรัฐวิสาหกิจที่มีอยู่จึงอาจมีความจำเป็นต้องให้รัฐวิสาหกิจไปทำการกู้เงินโดยรัฐบาลตั้งงบประมาณชำระหนี้ที่รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ก่อไว้แทนในภายหลัง ซึ่งจะเป็นรายการชำระหนี้ในงบประมาณแผ่นดินทั้งรายจ่าย ชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ย โดยอาจมีการตกลงให้รัฐบาลจ่ายชดเชยเพียงบางส่วนหรือทั้งหมด¹⁰⁹ การก่อหนี้ของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใดเป็นภาระที่รัฐบาลต้องชดใช้คืนจากงบประมาณแผ่นดิน เพราะเป็นผลจากการฝากงานของรัฐบาลให้รัฐวิสาหกิจจัดทำกรณียุทธศาสตร์เฉพาะด้านของรัฐบาล¹¹⁰ นอกจากนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจที่มีรายได้จากการดำเนินกิจการจะนำส่งผลกำไรที่ได้เป็นรายได้ของแผ่นดินด้วย ส่วนอัตราส่วนในการจัดส่งรายได้นั้นเป็นไปตามแต่ประเภทของรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทนั้นๆ ซึ่งนอกจากรัฐบาลจะให้ความสำคัญกับเงินที่จะต้องอุดหนุนรัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีการตั้งกรรมการพิจารณาปรับปรุงรัฐวิสาหกิจและขนาดของรัฐวิสาหกิจถึงผลกระทบต่องบประมาณได้ด้วย¹¹¹ นอกจากนี้ในส่วนของกระทรวงการคลังเองก็มีการตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ กรมบัญชีกลาง ที่คอยควบคุมดูแลกิจการของรัฐวิสาหกิจอีกทีหนึ่ง

นอกจากเรื่องเงินที่รัฐบาลต้องให้รัฐวิสาหกิจในรูปของบงลงทุน เงินเพิ่มทุน เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ (ในกรอบของ Public Dimension) ในทางปฏิบัติแล้วนั้น ความสัมพันธ์กับรัฐบาลอาจจะอยู่ในรูปแบบอื่นที่สำคัญพอสรุปได้คือ¹¹²

1. รูปแบบของอังกฤษ มีรูปแบบที่ให้รัฐวิสาหกิจมีอิสระโดยมีกรรมการ (Board of Directors) คุมนโยบายบริหาร ไม่ให้รัฐบาลแทรกแซงการบริหารทั่วไป (เรียกว่า Frins's length relationship) ซึ่งรูปแบบนี้ได้มีการยึดถือเป็นแนวทางการบริหารในหลายประเทศ แต่ในทางปฏิบัติเป็นการยากที่จะไม่ให้รัฐบาลเข้าแทรกแซงโดยตรงได้เนื่องจาก เหตุผลทางการเมืองที่จะต้อง

¹⁰⁹ พิสิฐ ลี้อาธรรม. "การคลังรัฐวิสาหกิจ." หน่วยที่ 14 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ. หน้า 758.

¹¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 766.

¹¹¹ ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ. "รัฐวิสาหกิจ : แนวคิดทางการบริหารและความสัมพันธ์กับงบประมาณแผ่นดิน." วารสารสำนักงานงบประมาณ กรุงเทพฯ : 36 ปี สำนักงานงบประมาณ, หน้า 253.

¹¹² เรื่องเดียวกัน, 249-250.

ให้รัฐวิสาหกิจเป็นเครื่องมือสนองนโยบายของรัฐบาล และรูปแบบนี้ไม่มีแนวกำหนดห้ามรัฐมนตรีเข้ามาเกี่ยวข้องไม่ว่าในช่วงใดๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกระทรวงที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่

2. รูปแบบของฝรั่งเศส เป็นรูปแบบที่เน้นให้อำนาจรัฐสูงแต่ให้มีการควบคุมโดยสัญญา (Contract) ที่ทำกับรัฐวิสาหกิจแต่ละกลุ่มหรือแต่ละแห่งว่าให้มีการบริหารโดยอิสระโดยให้ส่งผลตอบแทน (กำไรหรือประสิทธิผลก็ตาม) แก่รัฐบาลตามที่กำหนด

3. รูปแบบอิตาลี เป็นรูปแบบบริษัทมหาชน ที่ริเริ่มจากรัฐสนับสนุนให้มีการรวมตัวเกิดเป็นรัฐวิสาหกิจด้านต่างๆขึ้น (State Holding Company) แต่บริหารงานอิสระเพราะรัฐบาลควบคุมเฉพาะนโยบาย

4. รูปแบบควบคุมและกำหนดความสัมพันธ์กับรัฐ โดยระบบบริหารร่วมกับการจัดการของตนเอง รูปแบบนี้จะดำเนินการได้เมื่อกลุ่มต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่นรัฐบาล เจ้าของกิจการ คนงานมีส่วนร่วมกันจริงๆ และส่วนมากเกิดขึ้นในประเทศสังคมนิยมที่พยายามให้คนงานควบคุมภาวะลังงาน และมุ่งผลิตแต่สิ่งที่จำเป็น ผู้บริโภคก็ต้องมีส่วนถือหุ้น รัฐบาลจะควบคุมตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้ทำให้เกิดแนวคิดบริษัทแนวใหม่ (Neo-Corporation) ซึ่งถือว่าเป็นรูปแบบที่เป็นประชาธิปไตย

ในทางทฤษฎีแล้วความสัมพันธ์กับรัฐบาลจะต้องมีอยู่ตลอดไปเพราะรัฐวิสาหกิจเป็นระบบย่อย (Sub-system) ของระบบของรัฐบาล แต่จะจัดรูปแบบความสัมพันธ์ให้เป็นแบบใดก็เริ่มจากนโยบายนั่นเอง นโยบายของรัฐวิสาหกิจคือนโยบายเศรษฐกิจซึ่งต้องพิจารณาร่วมกับนโยบายส่วนรวมของรัฐด้วย แต่จะอยู่ในขอบเขตของการร่วมวิเคราะห์ข้อมูลข่าวสารเพื่อประกอบการกำหนดนโยบายและสร้างแนวทางประเมินผลการปฏิบัติงานมากกว่าที่จะเป็นการควบคุมการบริหารงบประมาณโดยตรง เว้นแต่กรณีที่เป็นจริงๆ เท่านั้น

สำนักงานอัยการสูงสุดถือว่ารัฐวิสาหกิจที่พนักงานอัยการมีอำนาจรับเป็นตัวความในการดำเนินคดีแพ่งให้นั้นต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ประเภท 1 เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 กำหนด "ให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือจำเลย "

(3.5) องค์การมหาชน

- องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติ
องค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ส่วนการจัดตั้งสามารถทำได้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹¹³ เช่น
1. สำนักงานปฏิรูปการศึกษา จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงาน
ปฏิรูปการศึกษา พ.ศ. 2542
 2. สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัด
ตั้งสำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. 2543
 3. สำนักงานพัฒนาองค์กรชุมชน จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน
พัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
 4. โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ จัดตั้งตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงเรียนมหิดล
วิทยานุสรณ์ พ.ศ. 2543
 5. โรงพยาบาลบ้านแพ้ว จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งโรงพยาบาล
บ้านแพ้ว (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2543
 6. กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2544
 7. สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ พ.ศ. 2543
 8. สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา พ.ศ. 2543
 9. สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา จัดตั้งขึ้นตาม
พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา พ.ศ. 2544

องค์การมหาชนเหล่านี้ไม่ถือเป็นส่วนราชการ ทุนและทรัพย์สินในการ
ดำเนินกิจการขององค์การมหาชนอาจได้มาจากเงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา หรือเงินที่รัฐบาล
จ่ายให้เป็น ทุนประเดิม หรือเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
หรือเงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการหรือรายได้จากการดำเนินการของ
องค์การมหาชนรวมถึงดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน¹¹⁴ โดยบรรดา

¹¹³ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 3.

¹¹⁴ มาตรา 12.

รายได้ขององค์การมหาชนไม่ถือเป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ¹¹⁵ และมีอำนาจใช้จ่ายเงินขององค์การเพื่อกิจการขององค์การมหาชนโดยเฉพาะและการเก็บรักษาและเบิกจ่ายเงินเป็นไปตามข้อบังคับของคณะกรรมการขององค์การมหาชนกำหนดขึ้น¹¹⁶

(3.6) หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน หน่วยงานของรัฐประเภทนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่ไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน เช่น

1. ศาลา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติครุ พ.ศ. 2488
2. องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510
3. สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2491
4. เนติบัณฑิตยสภา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเนติบัณฑิตยสภา พ.ศ. 2507
5. กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. 2539
6. แพทยสภา สภาวิศวกรและสภาเภสัชกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติวิศวกร พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. 2537 ตามลำดับ
7. สภากาชาดไทย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พ.ศ. 2461
8. สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข พ.ศ. 2535
9. กองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาล พ.ศ. 2527

¹¹⁵ มาตรา 14.

¹¹⁶ มาตรา 17.

จากการศึกษาในเรื่องหน่วยงานของรัฐแล้ว ต่อไปผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุของการพิพาทในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงาน และการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเองก็ตาม ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1.2 มูลเหตุการเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

หน่วยงานของรัฐมีความสัมพันธ์กันทางกฎหมายหลายทางด้วยกัน อาจมีความสัมพันธ์กันโดยความสมัครใจเข้าทำนิติกรรมทั้งสองฝ่าย ซึ่งก่อให้เกิดสัญญาขึ้นในรูปแบบต่างๆ กัน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างทำของ สัญญาเช่า และสัญญาอื่นๆ หรืออาจเป็นความสัมพันธ์โดยเหตุที่เกิดจากการกระทำละเมิดของอีกหน่วยงานหนึ่งก็ได้ ผู้เขียนจึงได้ศึกษาถึงมูลเหตุการเกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งดังกล่าวของหน่วยงานของรัฐเป็นลำดับดังนี้

(1) เกิดจากควมมีฐานะเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐ

ในปัจจุบันพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวงและกรมต่างๆ ไว้ ซึ่งอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ จะมีลักษณะเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะที่เป็นของตนเอง แยกต่างหากออกจากกัน กระทรวง ทบวง และกรมต่างๆ จะมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด ก็ขึ้นกับว่ากฎหมายให้อำนาจหน้าที่เท่าไร¹¹⁷

นอกจากนี้ การที่บัญญัติให้ทั้งกระทรวง และกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลพร้อมๆ กัน โดยต่างก็มีขอบอำนาจของกันและกันจึงทำให้กรมมีอิสระในการบริหารราชการเป็นอย่างมากเทียบเท่ากระทรวงเลยทีเดียว ทำให้กรมมีอำนาจหน้าที่ในทางบริหารที่จะดำเนินการได้เองหลายกรณี เช่น การวางแผนพัฒนา การจัดอัตรากำลัง และการกำหนดงบประมาณของตนเอง เป็นต้น สิ่งต่างๆ เหล่านี้ ล้วนแต่ทำให้กรมมีอิสระในการบริหารงานแยกต่างหากจากกระทรวง โดยเฉพาะกรมบางกรมอาจมีบทบาทไม่น้อยกว่ากระทรวงเลยทีเดียว เช่น กรมชลประทาน กรมทางหลวง เป็นต้น ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของการบังคับบัญชาแล้วก็อาจไม่เป็นผลดีมากนัก

¹¹⁷ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 21-22.

เพราะตามโครงสร้างการบริหารราชการกระทรวงควรจะเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารงานภายใน ขอบเขตงานของกระทรวง หากปล่อยให้กรมดำเนินงานไปโดยอิสระก็อาจจะเป็นสาเหตุให้การดำเนินงานผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการดำเนินงานตามแนวนโยบายของกระทรวง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อเป้าหมายแห่งแนวนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดไว้ในการบริหารประเทศด้วย¹¹⁸

นอกจากนี้แล้วศาลฎีกาเคยพิพากษาไว้ในปี พ.ศ. 2490 เกี่ยวกับฐานะของรัฐไว้ใน คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 ซึ่งคดีนี้โจทก์ได้ยื่นฟ้องรัฐบาลกรณีที่รัฐบาลได้ประกาศสงครามกับ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้เครื่องบินของประเทศทั้งสองทิ้งระเบิดถูกบ้านเรือน ของโจทก์เสียหาย และถือว่าการกระทำของรัฐบาลเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผลโดยตรงและใกล้ชิดกับเหตุ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่ศาลแพ่งไม่รับฟ้องโจทก์โดยให้เหตุผลโดยสรุปว่า

“ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 1 (11) คู่ความต้องเป็นบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้นคือกระทรวง และกรมในรัฐบาล ที่โจทก์ขอให้เรียกรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้จึงให้ยกเสีย “ โจทก์อุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์จึงฎีกา ศาลฎีกาได้วินิจฉัยเป็น ที่สุดโดยสรุปว่า “..... ฯลฯ คำว่า รัฐบาล แม้ในความหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติก็ดี หรือใน ความหมายถึงบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐอยู่ในขณะใดก็ดี จึงไม่อาจเป็นนิติบุคคล ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ แต่สำหรับบทกฎหมายอื่นนั้นก็ไม่ ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติในที่ใดที่บัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล และอาจกล่าวได้ว่ารัฐบาลอาจ มีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรมหรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วยแห่ง ประเทศชาติหรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ อาศัยเหตุดังกล่าวศาลฎีกาเห็น ว่าฎีกาของโจทก์ข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว “

ภายหลังจากนั้นมาแนวความคิดของไทยก็ถือว่า “ รัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล “ (ทำให้มีความแตกต่างกับประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ) นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังได้ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล กล่าวคือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

¹¹⁸ นริศ ชำนาญชานันท์, “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผล ต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย.” หน้า 270.

ราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้ กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลและยังกำหนดให้หน่วยงานราชการระดับส่วนภูมิภาค คือจังหวัดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ราชการส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ก็มีกฎหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชนก็มีกฎหมายเฉพาะที่จัดตั้งขึ้นกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ในขณะที่รัฐเท่านั้นที่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคลนั้น ทำให้แนวความคิดเกี่ยวกับความไม่เป็นนิติบุคคลของรัฐเด่นชัดขึ้นและทำให้เกิดความแตกต่างกับแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษเพิ่มมากขึ้น

การที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลดังกล่าวแล้วนั้น ทำให้หน่วยงานต่างๆ มีทรัพย์สินและงบประมาณเป็นของตนเอง มีความสามารถในการมีสิทธิและใช้สิทธิได้ตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการใช้สอย ครอบครองหรือมีกรรมสิทธิในทรัพย์สินของหน่วยงานของตน หรือรวมทั้งมีสิทธิและอำนาจในการดำเนินงานหรือทำสัญญากับหน่วยงานอื่นหรือเอกชนเพื่อบริหารงานหรืออำนวยความสะดวกให้เป็นไปตามนโยบายหรือวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของตน รวมทั้งมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั่วไป ดังนั้น เมื่อหน่วยงานหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ กระทรวง ทบวง กรมหรือหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ขึ้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิในการเรียกร้องหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายได้ด้วย ซึ่งเหตุผลดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองและเป็นปัญหาการฟ้องร้องคดีในศาลต่อมา ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการด้วยกัน หรือระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง หรือส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นอาจเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญาว่าจ้าง สัญญาซื้อขายหรืออาจเกิดจากเหตุละเมิดก็ได้ ดังตัวอย่างเช่น

การพิพาทระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับกรมทางหลวง ในเรื่องที่ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงกระทำละเมิดต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือ

การพิพาทระหว่างการท่าเรือแห่งประเทศไทย กับ กรมศุลกากร ในเรื่องที่ว่าท่าเรือแห่งประเทศไทยผิดสัญญาประกันและทัศนทัศน์ประเภทโรงพักสินค้าอนุมัติ หรือ

กรณีพิพาทระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับ กรมประมง ในเรื่องที่ว่าไฟฟ้านครหลวงเรียกค่าเสียหายจากการใช้กระแสไฟฟ้าของกรมประมง หรือ

กรณีพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของการรถไฟแห่งประเทศไทยกับ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร¹¹⁹ เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้น เนื่องจาก ความมีฐานะเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง เพราะหากถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็น นิติบุคคล หน่วยงานของรัฐซึ่งถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วยแล้ว ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองอาจยุติได้โดยง่ายและไม่อยู่ในสถานะที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ถือเป็นเพียงความเสียหายส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นภายใน หน่วยงานของรัฐ ที่รัฐต้องทำการบำรุงรักษาตามปกติธรรมดาของการดำเนินงานและบริหารงาน โดยทั่วไปอยู่แล้ว

การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลแทนรัฐนั้นเป็นการ ผิดหลักกฎหมายการบริหารและปกครองแผ่นดินอย่างมาก เนื่องจากหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย งานถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรัฐ ทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตามนโยบายและอำนาจการบังคับ บัญชาหรือการกำกับดูแลของรัฐทั้งสิ้น โดยเฉพาะในกรณีของราชการส่วนภูมิภาคเช่นจังหวัดนั้น กฎหมายกำหนดให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ถ้าพิจารณาในแง่ของการบริหารการปกครองแล้วนั้น ถือว่าจังหวัดเป็นราชการส่วนภูมิภาคที่เกิดขึ้นจากการแบ่งอำนาจออกสู่ส่วนภูมิภาคเพื่อให้การจัด ระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเกิดประสิทธิภาพ

การที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล นอกจากสะท้อนให้ เห็นถึงการขาดเอกภาพในการบริหารราชการส่วนกลางแล้ว ยังถือเป็นอุปสรรคอันใหญ่หลวงต่อ การบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังเช่น จังหวัดซึ่งถือเป็นราชการส่วนภูมิภาคและเป็นตัวแทนของ ราชการบริหารส่วนกลางนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย ทำให้เกิด การซ้ำซ้อนกับราชการส่วนกลางอย่างเช่น กระทรวงต่างๆ ซึ่งก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐต่างๆ เหล่านี้ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ต่างได้รับเงิน งบประมาณจากรัฐเหมือนกัน โดยรัฐจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงบประมาณเป็นหน่วยงาน กลางคอยประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งสำนักงบประมาณนี้จะทำหน้าที่

¹¹⁹ ที่มาของข้อมูล : สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2545.

พิจารณาว่าแต่ละกระทรวง ทบวง กรมมีความต้องการที่จะใช้งบประมาณเป็นจำนวนเท่าใดเพื่อที่จะได้ใช้งบประมาณไปใช้บริหารราชการแผ่นดินให้มีประสิทธิภาพ และรัฐจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการเงินของหน่วยงานนั้นๆ โดยกระทรวงการคลัง ดังนั้นการฟ้องร้องคดีกันเองระหว่างหน่วยงานของรัฐจึงไม่น่าเกิดขึ้นโดยประการทั้งปวง

(2) เกิดจากแนวความคิดที่ยึดถือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นเกณฑ์ในการยุติข้อพิพาทของกระทรวงการคลัง

ในปัจจุบันกระทรวงการคลังจะใช้กฎระเบียบการเงินการคลังตามหลักศูนย์รวมเงินของแผ่นดิน ซึ่งหมายถึงเงินงบประมาณทุกบาททุกสตางค์ต้องรวมอยู่ที่เดียวคือกระทรวงการคลัง การใช้จ่ายและการประเมินผลโครงการต่างๆ ที่หน่วยงานทั่วประเทศขอรับเงินงบประมาณมาจากกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะนำมาใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการบริหารองค์การของตนและบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะต้องผ่านการพิจารณาตรวจสอบความถูกต้องจากสำนักงบประมาณซึ่งเป็นองค์กากลางทำหน้าที่ในการจัดทำงานงบประมาณ และผ่านการเห็นชอบจากและอนุมัติจากรัฐสภา เมื่อมีวงเงินงบประมาณแล้ว กระทรวง ทบวง กรม เจ้าของวงเงินงบประมาณก็ต้องตั้งฎีกาเบิกจ่ายเงินจากกรมบัญชีกลางเสียก่อน จึงจะมีอำนาจใช้เงินงบประมาณดังกล่าวได้¹²⁰ และต้องบริการงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ.2525 หากเงินงบประมาณที่ใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ต่างๆ มีเหลือไม่ได้ใช้ กระทรวง ทบวง กรม นั้นจะต้องส่งเงินคืนกระทรวงการคลัง จะเห็นได้ว่าระบบงบประมาณในประเทศไทยเป็นงบประมาณส่วนรวมเป็นงบประมาณของแผ่นดินหน่วยงานของรัฐต่างใช้งบประมาณของรัฐเช่นเดียวกัน

กระทรวงการคลังจึงถือเป็นหน่วยงานที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รวมเงินของแผ่นดินไว้ กระทรวงการคลังจึงต้องกำหนดนโยบาย ระเบียบ วิธีการเงินการคลัง และวิธีการงบประมาณให้กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานต่างๆ ถือปฏิบัติในแนวทางเดียวกัน ในส่วนของการดำเนินคดีแพ่งในศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา กระทรวงการคลังก็กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการต้องถือปฏิบัติเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินอย่างเคร่งครัด อาทิเช่น การกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาของศาลในคดีที่จำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกันต้องห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกาข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 224

¹²⁰ พิสิฐ ลี้อาธรรม. "การคลังรัฐวิสาหกิจ." หน้าที่ 14 ในเอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ. หน้า 758

และ 248 ให้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการ แต่หากนอกเหนือจากนั้นแล้ว หากกรณีศาลมี คำพิพากษาให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดี หรือพิพากษาให้ส่วนราชการชนะคดีไม่ได้ตามฟ้อง ให้ส่วนราชการเจ้าของคดีอุทธรณ์หรือฎีกาไปทุกเรื่อง แล้วรายงานให้กระทรวงการคลังทราบโดย ด่วน หากกระทรวงการคลังเห็นสมควรยุติได้จะแจ้งให้ถอนอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป ¹²¹

ในทางปฏิบัติ ส่วนราชการจะยึดถือเอาแนวทางการปฏิบัติของกระทรวงการคลังอย่าง เกร่งกรืด ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะขอให้พนักงานอัยการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกา คำพิพากษา ของศาลที่ให้ส่วนราชการเป็นฝ่ายแพ้คดีทุกเรื่อง แม้ว่าบางครั้งพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนหรือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีความเห็นว่าการอุทธรณ์หรือฎีกาในเรื่องดังกล่าวจะไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่าย ในการดำเนินคดีก็ตาม ¹²² ซึ่งแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวนี้ชี้ให้เห็นถึงแนวความคิดของกระทรวง การคลังที่ยึดถือเอาคำพิพากษาศาลถึงที่สุดเป็นเกณฑ์ในการยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเพียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาเท่านั้น แต่ได้รวมตลอดถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นทุกกรณีที่ต้องยุติโดยคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ดังนั้น กรณี เกิดข้อพิพาทขึ้นแล้วและส่วนราชการมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามการชำระหนี้ตามสัญญาหรือชดใช้ค่า เสียหายในเหตุละเมิด หากยังไม่มีคำพิพากษาของศาลมาแสดงแล้ว เจ้าหน้าที่การคลังจะไม่ ดำเนินการปฏิบัติตามการชำระหนี้ดังกล่าว เจ้าหน้าที่การคลังจะยินยอมชำระหนี้ตามคำพิพากษาของ ศาลเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว กระทรวงการคลังยังกำหนดแนวทางการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องว่า หากพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการหรือดำเนินคดี แล้วทำให้คดีดังกล่าวขาดอายุความฟ้องร้องแล้ว เจ้าหน้าที่คนนั้นต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ เกิดขึ้น ซึ่งแนวทางที่กระทรวงการคลังได้กำหนดไว้ดังกล่าวทำให้เกิดปัญหาสำหรับพนักงานอัยการ ผู้รับผิดชอบสำนวน ในกรณีที่รับมอบสำนวนพิพาทที่ส่งมาใกล้ครบกำหนดอายุความตามกฎหมาย หรือกรณีที่ยังตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่แล้วเสร็จและคดีใกล้ครบกำหนดอายุความ พนักงานอัยการ ผู้รับผิดชอบสำนวนไม่ต้องการที่จะให้ข้อพิพาทดังกล่าวขาดอายุความขณะที่อยู่ในความรับผิดชอบ ของตน จึงจำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อให้มีการดำเนินคดีทางศาลต่อไป ¹²³

¹²¹ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0520/ว 177 ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535

¹²² สัมภาษณ์ นายบุรินทร์ รักษาพันธุ์ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2545 เวลา 13.00 น.

¹²³ สัมภาษณ์ นายคำวิทย์ เศรษฐสวัสดิ์ เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545 เวลา 10.00 น.

จากแนวความคิดของกระทรวงการคลังดังกล่าว ทำให้หน่วยงานของรัฐต่างๆ จำต้องดำเนินการนำข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นฟ้องคดีต่อศาลและถือเป็นแนวทางปฏิบัติตลอดมาทำให้ฝ่ายบริหารไม่มีโอกาสยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นได้เอง

2.2 การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

การฟ้องร้องคดีต่อศาลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนั้นเป็นการจตุประภายให้รัฐคำนึงถึงหลักในการบริหารการปกครองประเทศว่า รัฐต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน การฟ้องร้องคดีต่อศาลแสดงถึงความแตกแยกระหว่างหน่วยงาน ก่อให้เกิดความเสียหายนานาประการ ผู้เขียนจึงจะศึกษาถึงการยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการต่างๆ เหตุผลที่ต้องยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามลำดับดังนี้ ;

2.2.1 การยุติข้อพิพาทด้วยวิธีการต่างๆ

จากแนวความคิดที่ว่า หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานเป็นของรัฐทั้งสิ้นนั้น ทำให้รัฐมีแนวความคิดที่จะพยายามยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้น ซึ่งการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นมีวิธีการต่างๆ ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไปคือ

(1) การยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐ

หากถือว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานเป็นของรัฐ ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองก็ถือว่าเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในหน่วยงานของรัฐนั่นเอง การยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐนั้นเดิมที่ไม่ปรากฏหลักเกณฑ์หรือมีกฎหมายใดออกมารองรับ แต่เป็นการถือปฏิบัติกันต่อๆ มา การยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐเองนั้นทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นไม่เข้าสู่ระบบกระบวนการยุติธรรมทางศาล ซึ่งเป็นหนทางหนึ่งที่รัฐพยายามที่จะลดปริมาณคดีที่ต้องดำเนินการทางศาลอันเป็นการลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายได้เป็นอย่างดี

การยุติข้อพิพาทหรือการระงับข้อพิพาทที่ไม่ได้กระทำโดยกระบวนการยุติธรรมทางศาลนั้นอาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่า “ การระงับข้อพิพาทนอกระบบ ” ซึ่งการระงับข้อพิพาทนอกระบบนี้เป็นหนทางเลือกหนึ่งที่สามารถยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้ และวิธีการที่เป็นที่นิยมกันมากวิธีหนึ่งคือ วิธีการระงับข้อพิพาทนอกระบบ ADR – Alternative Dispute Resolution หรือเรียกสั้นๆ ระบบ ADR ซึ่งระบบ ADR เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทที่ถือเป็นระบบพิเศษ เป็นข้อยกเว้น ไม่ใช่ระบบทั่วไป ไม่เป็นทางการ กระบวนการเรียบง่าย กระชับรวดเร็ว ทำอย่างเล็กๆ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยไม่ใช้กฎหมาย นอกเหนือจากกฎหมาย ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมของรัฐ

ไม่ใช่การระงับข้อพิพาททางศาล เป็นการระงับข้อพิพาทนอกศาล เป็นการระงับข้อพิพาทก่อนถึงศาล เป็นเรื่องของเอกชน เป็นเอกเทศ เป็นไปด้วยความสมัครใจ¹²⁴ ฯลฯ ในระบบของ ADR นั้น เป็นระบบที่ใช้ระงับข้อพิพาทในระหว่างเอกชน ไม่ได้มีการนำมาใช้ในส่วนของการบริหาร และมีลักษณะของการประนีประนอมโดยคู่กรณีสมัครใจตกลงระงับข้อพิพาทกัน

วิธีการระงับข้อพิพาทมีตั้งแต่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) วิธีการนี้ถือเป็นวิธีการพื้นฐานที่สุด เป็นเรื่องที่ทำกันระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่ายเจรจาต่อรองกันโดยไม่มีบุคคลภายนอกเข้ามาช่วยด้วย วิธีที่สองคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation) กรณีนี้จะมีบุคคลภายนอกทำหน้าที่เป็นคนกลางซึ่งถือเป็นผู้ไกล่เกลี่ย เข้าร่วมกระบวนการไกล่เกลี่ยด้วย ซึ่งคนกลางนี้จะ เป็นบุคคลที่ไม่มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่พิพาทซึ่งสามารถทำให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นยุติได้ วิธีสุดท้ายที่เป็นที่นิยมกันมากคือวิธีอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) เป็นกระบวนการที่สลับซับซ้อนกว่าสองวิธีแรก และมีลักษณะหลายประการที่ใกล้เคียงกับการดำเนินคดีในศาล โดยจะมีบุคคลที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางคล้ายกับกรณีการไกล่เกลี่ย แต่จะเรียกคนกลางนี้ว่า อนุญาโตตุลาการ ความเห็นและ คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการจะมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที แม้หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาด อีกฝ่ายยังต้องไปฟ้องกระบวนการทางศาลขอให้ศาลบังคับตาม คำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการอีกทีหนึ่ง¹²⁵

ในส่วนการยุติข้อพิพาทที่ในปัจจุบันพอที่จะถือว่าเป็นการยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐได้นั้น ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิด เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขั้นร้ายแรงและไม่ใช่การกระทำโดยเจตนา ดังปรากฏในมาตรา 5 ซึ่งบัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีที่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง....”

¹²⁴ การระงับข้อพิพาทนอกระบบ : เปรียบเทียบประสบการณ์ไทย-เยอรมัน. ในเอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการ. กรุงเทพฯ : สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด ร่วมกับโครงการนิติเสวนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 3.

¹²⁵ สรวดี ลิ้มปรีงษ์. อนุญาโตตุลาการ ตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติรัฐ, 2545, หน้า 4-10.

นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดทางเลือกให้แก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้ 2 แนวคือ ¹²⁶

แนวทางแรก ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่โดยตรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐเมื่อรับคำร้องแล้วมีหน้าที่ต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า โดยมีกำหนดไม่เกิน 180 วันในกรณีเป็นเรื่องซับซ้อน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายและส่งคำสั่งให้ผู้ร้องทราบ แต่ถ้าพิจารณาแล้วเห็นว่าตนไม่ต้องรับผิดชอบก็ให้ยกคำร้องและแจ้งผู้ร้องทราบ หากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับข้อวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย (ในปัจจุบันต้องเสนอเรื่องให้ศาลปกครองวินิจฉัยภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับผลแจ้งการวินิจฉัย) (มาตรา 14)

แนวทางที่สอง นำคดีขึ้นสู่ศาล โดยฟ้องเป็นคดีละเมิด

สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ นอกจากจะกำหนดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้วยังได้กำหนดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่และหน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้เสียหายด้วย ซึ่งถือว่าเป็นข้อพิพาทในทางละเมิดระหว่างหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกัน โดยกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในหมวด 1 สรุปได้ว่า

- ถ้าเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าของหน่วยงานของรัฐ (ข้อ 7) หรือให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ (ข้อ 9)

- ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ (ข้อ 8) ซึ่งคณะกรรมการนี้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของ

¹²⁶ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์ . สรุปคำบรรยายพิเศษเรื่อง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2540 อาคาร สพข. สำนักงาน ก.พ. หน้า 16. อ้างใน ชาญชัย แสงศักดิ์ . รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 3539 กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด , 2541, หน้า 42-43.

รัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ซึ่งกระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าค่าเสียหายที่เกิดขึ้นมูลค่าความเสียหายเท่าใดจะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ และต้องกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของ คณะกรรมการไว้ด้วย

- ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันสมควรหรือแต่งตั้งคณะกรรมการไม่เหมาะสมแล้ว ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือ รัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งได้ตามที่เห็นสมควร(ข้อ 12)

- การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเป็นองค์ประชุม มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้ (ข้อ 13)

- ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญและตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ โดยกระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการตรวจสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้ (ข้อ 14) โดย คณะกรรมการต้องให้อีกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม (ข้อ 15)

- เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย แต่ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น (ข้อ 16)

- เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด และให้ส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงาน (ข้อ 17)

- ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณา เพิ่มเติมก็ได้ และให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่า หกเดือน เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย

พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้เสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี (ข้อ 17)

- เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง (ข้อ 18) โดยผู้แต่งตั้งต้องคำนึงว่าคดีจะไม่ขาดอายุความ หนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

- หากความเห็นของผู้แต่งตั้งร่วมมีความเห็นแตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด (ข้อ 20)

- ในการพิจารณาของกระทรวงการคลังจะมี “ คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ” ซึ่งมีอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนของกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็น ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งนี้อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ (ข้อ 21)

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 นี้ถือว่าเป็นกฎหมายใหม่ที่ทันสมัยและสามารถลดขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลได้ อีกทั้งสามารถตัดค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นจากการฟ้องร้องคดีกันในศาลได้อีกด้วย และเมื่อพิจารณาจากระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นว่า ระเบียบดังกล่าวกำหนด แนวทางให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติค่อนข้างชัดเจนและถือเป็นแนวทางปฏิบัติที่เป็นตัวอย่างที่ดีในการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและสามารถยุติการดำเนินคดีในศาลได้ แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้ก็ไม่ได้ตัดสิทธิของหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายหากและประสงค์จะนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องร้องต่อศาล ตั้งแต่แรกหรือกรณีที่หน่วยงานที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้แต่งตั้งหรือตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่วินิจฉัยสั่งการหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายก็ยังมีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดอายุความตามกฎหมาย

(2) การยุติข้อพิพาทโดยศาล

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า การที่จะให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดปฏิบัติตามสัญญา ข้อตกลงหรือให้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานใดแล้วต้องเอาคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาแสดงและบังคับตามนั้นจึงจะยอมปฏิบัติตาม ถึงแม้ว่าคู่กรณีที่ถูกบังคับตามคำพิพากษานั้นจะมีได้โต้แย้งในข้อพิพาทดังกล่าวเลยก็ตาม โดยถือว่ากระบวนการยุติธรรมทางศาลเป็นกลไกหรือเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมและให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้

ในความเป็นจริงแล้ว คำพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้นต้องอาศัยกระบวนการพิจารณาโดยศาลซึ่งมีกฎหมายรองรับไว้และมีขั้นตอนการดำเนินคดีหลายขั้นตอน ในการนำข้อพิพาทในคดีแพ่งขึ้นสู่ศาลในแต่ละเรื่องนั้น หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะขอให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องหรือแก้ฟ้องในคดีแพ่งก็ตาม ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 กำหนดให้ พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง ซึ่งคำว่ารัฐบาลนั้น พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มิได้วิเคราะห์ศัพท์ไว้ แต่ย่อมหมายถึงบุคคลในรัฐบาล อาจเป็นนิติบุคคลโดยใช้นามที่ระบุไว้ในกฎหมาย เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ฯลฯ หรือเป็นบุคคลธรรมดาโดยใช้นามในตำแหน่งหน้าที่ที่กฎหมายระบุไว้เช่น อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน ฯลฯ¹²⁷

ในการดำเนินคดีแทนรัฐบาลในส่วนของราชการฝ่ายบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ในปี พ.ศ. 2505 วางหลักไว้ว่า “ถ้ากระทรวง ทบวง กรมใด มีกรณีพิพาทเป็นคดีถึงศาล ไม่ว่าจะเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลยให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นๆ ทำความตกลงกับพนักงานอัยการให้เป็นทนายว่าต่างแก่ต่างโดยเร่งด่วน...”¹²⁸ เนื่องจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นการดำเนินคดีทางศาลจะต้องอาศัยพนักงานอัยการที่ถือเป็นทนายของแผ่นดินดำเนินคดีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินแทน ซึ่งการถือปฏิบัติดังกล่าวมีแนวทางการปฏิบัติเป็นเวลานานแล้ว

¹²⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490

¹²⁸ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 81/2505 ลงวันที่ 13 กันยายน 2505

ในการจะวินิจฉัยว่าควรรับต่างหรือแก้ต่างให้หรือไม่ของพนักงานอัยการนั้นจะต้องมีการสอบสวนบันทึกหลักฐานก่อนสั่งการก่อน โดยตัวความหรือหน่วยงานที่ขอให้ดำเนินการทางศาล จะต้องนำพยานหลักฐานมาพบพนักงานอัยการเพื่อสอบสวนไต่ถามว่า พยานที่ตัวความนำมาหรือตั้งใจจะนำไปเป็นพยานที่ศาลแต่ละคน ใจความสำคัญของพยานเหล่านั้นว่าจะนำสืบในข้อไหน และจะให้การอย่างไร ส่วนพยานเอกสารก็จะต้องให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับเอกสาร หรือ ผู้ที่ลงชื่อในเอกสารต่างๆ มารับรองโดยทางอัยการจะจดคำรับรองไว้ การที่นำพยานมาซักถามหรือรับรองเอกสารก็เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานเอกสาร ทำให้อัยการรู้ประเด็นที่จะถามในศาลและยังเป็นการเตือนพยานให้รู้ด้วยว่าในชั้นศาลพยานจะต้องเบิกความอย่างไรด้วย¹²⁹ ซึ่งในส่วนของตัวความที่ขอให้อัยการว่าต่างและแก้ต่างให้นั้นไม่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้มีหน้าที่ต้องค้นคว้าหาหลักฐานมาให้อัยการ เพราะเป็นเจ้าของเรื่องและรู้เรื่องดีอยู่แล้ว และกรณีจำเป็นไม่อาจทำได้โดยลำพังต้องอาศัยความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ก็ควรให้กรมตำรวจช่วยเหลือ และเป็นหน้าที่ของกรมตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่จะให้ความร่วมมือหาหลักฐานในการดำเนินคดีต่อไป¹³⁰

การยุติข้อพิพาทโดยอาศัยกระบวนการยุติธรรมทางศาลเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการในการยุติข้อพิพาทลง หน่วยงานของรัฐจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นคู่กรณีสามารถยื่นฟ้องต่อศาล โดยมีหลักเกณฑ์ว่าผู้ที่ฟ้องคดีได้นั้นจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลและจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับคดีนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองตามสิทธินั้นๆ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลจะต้องมีขั้นตอนการสืบพยานหลักฐานต่างๆ เสียก่อนที่จะมีการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทนั้นๆ ได้ ในอดีตที่ผ่านมามักจะสืบพยานกันเสร็จสิ้นก็ต้องใช้เวลานานพอสมควรเนื่องจากจำนวนคดีที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่จำนวนผู้พิพากษาไม่สามารถเพิ่มขึ้นได้สอดคล้องกันทำให้ผู้พิพากษาแต่ละคนต้องรับผิดชอบคดีจำนวนมาก การสืบพยานจึงต้องทำแบบกระจายกันไป โดยพยายามสืบพยานให้ครบทุกคดีมากบ้างน้อยบ้างตามแต่ความพร้อมของแต่ละเรื่อง ในคดีที่มีความสลับซับซ้อนมากๆ อาจจะใช้เวลาในการสืบพยานมากถึงสองหรือสามปีหรือกว่านั้น ในปัจจุบันมีการนำระบบการนั่งพิจารณาคดีต่อเนื่องมาใช้โดยศาลจะทำการ

¹²⁹ สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525, หน้า 146.

¹³⁰ หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. 98/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน 2497.

สืบพยานเรียงคดีได้อาจจะต้องใช้เวลารอคิวนานหลายเดือนหรืออาจถึงปีก็ได้หากจำนวนคดียังคงเพิ่มขึ้นในอัตราที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน¹³¹ ในส่วนของกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ในศาลนั้นก็มีความสลับซับซ้อนของกระบวนการ เนื่องจากกระบวนการและขั้นตอนต่างๆ ต้องดำเนินตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ซึ่งบางครั้งคู่ความอาจจะต่อสู้และแพ้ชนะกันด้วยประเด็นทางเทคนิคเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาก็ได้

นอกจากนี้เมื่อมีคำพิพากษาของศาลแล้ว หากคู่ความพึงพอใจในผลของคำพิพากษาของศาลก็จะยุติที่ศาลชั้นต้น แต่หากคู่ความยังติดใจจะดำเนินคดีอยู่ก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายต่อไปได้อีก ซึ่งอาจต้องใช้เวลาานกว่าจะมีผลของคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์และคำพิพากษาศาลฎีกา และหากคู่ความที่เป็นฝ่ายถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตาม คู่ความที่ชนะคดีต้องดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งขั้นตอนการบังคับคดีก็จะมีหลายขั้นตอนไม่ว่าจะเป็นการตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี การยึดทรัพย์ อายัดทรัพย์หรือการดำเนินการอื่นๆ เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นจะเห็นว่า ในการดำเนินคดีทางศาลนั้นมีหลักเกณฑ์และข้อยุ่งยากในแต่ละขั้นตอนมากมายสลับซับซ้อน และในแต่ละขั้นตอนก็มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นค่าฤชาธรรมเนียมศาลที่โจทก์ต้องเสียเมื่อยื่นฟ้องคดีซึ่งในปัจจุบันต้องเสียในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์ที่ฟ้องแต่ไม่เกิน 200,000 บาท นอกจากนี้แล้ว คู่ความอาจจะต้องเสียค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนมาก เช่นค่าตอบแทนทนายความ ค่าเอกสาร คำนำนหมาย ส่งหมายและอื่นๆ อีกมาก¹³² ซึ่งกรณีนี้ก็เป็นที่รู้กันว่าถึงและทำให้เกิดแนวความคิดในการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายบริหาร

2.2.2 เหตุผลและความจำเป็นในการยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐ

(1) ความเป็นนิติบุคคลเดียวกัน

ในสมัยที่ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น พระมหากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยแต่เพียงผู้เดียว พระองค์ทรงเป็นผู้บริหารและดำเนินการ

¹³¹ สรวริศ ลิ้มปริงซี. อนุญาโตตุลาการ ตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. หน้า 2.

¹³² เรื่องเดียวกัน.

ปกครองประเทศ เป็นผู้ออกกฎหมายและพิพากษาคดีต่างๆ ด้วยอำนาจของพระองค์เอง แม้จะมี
 กระทรวงและกรมเกิดขึ้นโดยมีเสนาบดีและข้าราชการประจำกระทรวง ทบวง กรม ในเวลาต่อมาก็
 ตาม แต่เสนาบดีหรือข้าราชการต่างๆ ดังกล่าวต่างก็เป็นข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้า
 อยู่หัวทั้งสิ้น การกระทำทุกอย่างของบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำแทนพระมหากษัตริย์และ
 ในนามของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ดังนั้น หลัก "The King can do no wrong" ที่ใช้กับ
 องค์พระมหากษัตริย์จึงนำมาปรับใช้กับข้าราชการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในสมัยดังกล่าว
 ด้วย เอกชนไม่สามารถฟ้องพระมหากษัตริย์และข้าราชการของพระองค์ได้ เพราะเป็นธรรมดา
 อยู่เองที่พิพากษาซึ่งเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์ย่อมไม่ทำการพิพากษาลงโทษข้าราชการใน
 กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ซึ่งเป็นข้าราชการของพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกัน¹³³ นอกจากนี้แล้ว
 คนไทยก็มีความรู้สึกผูกพัน รัก เคารพและจงรักภักดีต่อองค์พระมหากษัตริย์ ทำให้ประเทศไทย
 ไม่มีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจในการปกครองประเทศของกษัตริย์มาไว้ที่รัฐ¹³⁴ จากแนวความคิด
 ดังกล่าวทำให้รัฐในประเทศไทยไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เหมือนเช่นประเทศฝรั่งเศสและ
 ประเทศอังกฤษ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินใหม่
 ทั้งระบบ ส่งผลทำให้ประเทศไทยมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างเต็ม รูปแบบ
 ทั้งนี้เพราะอำนาจอธิปไตยซึ่งใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศรวมศูนย์อยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์
 แต่พระองค์เดียว นอกจากนี้ประเทศไทยยังมีแนวความคิดที่จะแยกอำนาจออกจากตัวผู้ปกครองให้
 มาอยู่ที่นิติบุคคลที่เรียกว่า "รัฐ" ดังเช่นประเทศในยุโรป ดังนี้เมื่อพิจารณาแล้วสามารถที่จะกล่าว
 ได้ว่าประเทศไทยในสมัยนั้นถือว่าพระมหากษัตริย์ก็คือ "รัฐ" กระทรวง ทบวง กรม จึงถือเป็น
 หน่วยงานของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ข้าราชการทั้งหลายที่ปฏิบัติราชการประจำอยู่ตาม
 กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ทั้งหลายก็คือบุคคลที่ช่วยแบ่งเบาพระราชภาระของ พระมหากษัตริย์
 ไปทำนั่นเอง¹³⁵

¹³³ สมคิด เลิศไพฑูรย์. รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ เรื่อง
 "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." หน้า 9.

¹³⁴ โภคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน." รัฐศาสตร์ 33 กันยายน 2528, หน้า 14.

¹³⁵ เรื่องเดียวกัน

การที่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้จำแนกหน่วยงานของรัฐให้มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ ซึ่งหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ถือว่าแตกต่างจากหลักกฎหมายของประเทศต่างๆ เช่นประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศอังกฤษ เพราะประเทศต่างๆ เหล่านี้ต่างไม่ถือว่ากระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากออกจากรัฐ เพราะถือว่ารัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ก็เป็นเพียงหน่วยงานที่เป็นส่วนประกอบของรัฐเท่านั้น¹³⁶

เมื่อกระทรวงต่างๆ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ต่างมีอำนาจเป็นอิสระของตน ต่างคนต่างก็พยายามที่แยกตัวเองออกเป็นอิสระจากกัน โดยมุ่งหมายที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับกระทรวงของตนหรือที่เรียกว่าระบบสร้างอาณาจักรให้กับหน่วยงานของตน และเมื่อลักษณะของการตัดสินใจเชิงนโยบายที่แยกเป็นอิสระจากกันเช่นนี้ฝังรากลึกนานเข้าก็กลายเป็นความเคยชินและได้ขยายอำนาจตัดสินใจเช่นนี้ไปสู่หน่วยงานในระดับกรมของตนด้วย จึงอาจเป็นไปได้ว่าปัญหาการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นั้น ได้ผลักดันให้แต่ละกรมมุ่งที่จะสร้างความยิ่งใหญ่ให้กับหน่วยงานของตน ซึ่งก็สามารถทำได้ด้วยการให้ฐานะนิติบุคคลแก่หน่วยงานของตน เพื่อที่หน่วยงานของตนจะได้มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายอย่างสมบูรณ์แบบแยกออกจากหน่วยงานอื่น¹³⁷

ในประเทศไทยแม้ว่าไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐเป็นนิติบุคคลแต่กลับกำหนดให้หน่วยงานของรัฐเป็นนิติบุคคลแทนก็ตาม แต่ก็ถือว่าหน่วยงานเหล่านั้นเป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทนรัฐโดยมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่และขอบเขตต่างๆ กันไป ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะร่วมกันพัฒนาและบริหารประเทศหรือรัฐนั่นเอง จึงอาจกล่าวได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้เป็นตัวแทนของรัฐ การที่กระทรวง ทบวง กรม เป็นนิติบุคคลนั้นเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายเท่านั้น โดยเนื้อแท้แล้วหน่วยงานเหล่านี้เป็นของรัฐทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐเหล่านี้จึงมีความเป็นนิติบุคคลเดียวกันหรือเรียกว่า “ เป็นนิติบุคคลของรัฐเดียวกัน ” เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและถือเป็นตัวแทนให้กับรัฐเดียวกัน

¹³⁶ ประยูร กาญจนกุล. “นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน” นิติสารัสตแผนกสามัญ. 18 เมษายน-มิถุนายน 2490, หน้า 350-352 และสมัยศ. เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน , 2536, หน้า 168-170.

¹³⁷ นริศ ชำนาญพานันท์. “สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหาอุปสรรคที่มีผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย.” หน้า 85.

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐถือว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารที่ต้องเข้ามาหาข้อยุติและชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้น การที่ฝ่ายบริหารปล่อยให้ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐดำเนินต่อไปจนถึงศาลนั้นทำให้หน้าที่ที่จะชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวตกเป็นของฝ่ายตุลาการซึ่งผิดหลักการปกครองอย่างไม่น่าจะเกิดขึ้น การยุติข้อพิพาทโดยฝ่ายบริหารนั้นจะแสดงถึงศักยภาพการบริหารงานภายในของรัฐทำให้เกิดความสมัคปรสามัคคีขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ และยังแสดงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐที่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้อีกด้วย ดังนั้น จึงไม่ควรที่หน่วยงานของรัฐเดียวกันจะเกิดข้อพิพาทและฟ้องร้องคดีระหว่างกันศาล การฟ้องร้องที่ศาลของหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแสดงถึงการขาดเอกภาพของการเป็นรัฐเดียวและทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างหน่วยงานและขาดความสัมพันธ์อันดีระหว่างหน่วยงานด้วยกันเอง

(2) ความสิ้นเปลืองงบประมาณ

ประเทศไทยมีงบประมาณแผ่นดินแสดงถึงนโยบายการคลังของรัฐบาลในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและทางการคลังของประเทศ รัฐบาลใช้ระบบการบริหารงบประมาณเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อควบคุมการใช้จ่ายเงินของโครงการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่ายเงินที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ประเทศไทยใช้หลักการควบคุมการเข้าออกของเงินคลังโดยรัฐสภา รัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการไปตามมติรัฐสภา กล่าวคือบรรดาเงินที่เก็บมาได้ทั้งสิ้นถือเป็นรายได้จากส่วนกลางของแผ่นดินจะต้องนำส่งคลังของแผ่นดิน มิใช่รายได้ของหน่วยราชการผู้จัดเก็บรายได้นั้นๆ และเมื่อเก็บได้แล้วจะต้องนำส่งคลังทันที และทั้งรายจ่ายใดๆ ทั้งสิ้นจะต้องถือว่าเป็นการจ่ายจากเงินของแผ่นดินส่วนกลางเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม มิใช่เป็นการจ่ายของหน่วยราชการใดเพื่อประโยชน์ของหน่วยราชการนั้นโดยเฉพาะ¹³⁸

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามที่กล่าวไว้แล้วนั้นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับราชการบริหารส่วนกลาง แต่องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร หรือเมืองพัทยาก็ตามต่างมีงบประมาณและระบบการคลังเป็นอิสระแตกต่างจากองค์การบริหารส่วนกลาง และสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีสิทธิที่จะ

¹³⁸ จินตมัย อมาตยกุล. การคลัง. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ, 2494 , หน้า 194.

จำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้ โดยในส่วนของ การคลัง การงบประมาณ การรักษา ทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา นั้นแต่ละองค์กร จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดรายได้และรายจ่ายของแต่ละองค์กรไว้ และสามารถบริหารงานได้เอง โดยอิสระ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดและอยู่ภายใต้การตรวจ สอบและดูแลของส่วนกลางไว้เท่านั้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้ก็ยังคงได้รับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลส่วนหนึ่งด้วย งบประมาณรายจ่ายประจำปีจึงต้องมีการจัดสรรให้แก่องค์กร การบริหารส่วนท้องถิ่นด้วย

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นมีรายได้จากภารกิจของการดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจที่ แสงหารรายได้เอง รัฐวิสาหกิจในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการในลักษณะเดียวกับธุรกิจเอกชนย่อม มีรายได้หลักมาจากการจำหน่ายสินค้าและบริการ ยกเว้นรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีลักษณะส่งเสริม และไม่สามารถเก็บค่าบริการได้ย่อมจะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลัก¹³⁹ รัฐวิสาหกิจ แต่ละแห่งมีอิสระในการบริหารงบประมาณและมีการดำเนินการคลังอย่างเป็นทางการ¹⁴⁰ และสามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีสิทธิที่จะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของตนเองได้

การที่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นหรือรัฐวิสาหกิจ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้วต้องมีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อ ศาลแล้วย่อมมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นค่าฤชาธรรมเนียมศาลหรือที่เรียกว่า ค่าขึ้นศาลที่โจทก์ต้องเสียให้แก่ศาลโดยคิดตามทุนทรัพย์ที่โจทก์ฟ้องเรียกทรัพย์สินหรือฟ้องเรียกค่า เสียหาย ค่าธรรมเนียมอื่นเช่น ค่ารับคำฟ้อง ค่ายื่นคำขอให้ออกหมาย ค่าแต่งตั้งทนาย ค่าจ้าง เอกสารเป็นพยาน ค่าคัดสำเนาเอกสารต่างๆ ค่าทำนาย ค่าส่งหมายหรือปิดหมาย ค่าทำนาย ความ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับเอกสาร ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับพยานที่มาเบิกความต่อศาล และหากไม่มีการ ปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาก็ยังมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ ค่าธรรมเนียม การตั้งเรื่องบังคับคดี ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการสืบทรัพย์ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการยึดอายัดทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการขายทอดตลาด ซึ่งค่าใช้จ่ายเหล่านี้เป็นปกติธรรมดาที่ต้องมีขึ้นแน่นอนจาก การดำเนินคดีทางศาล ในส่วนของงบประมาณมีการตั้งงบประมาณค่าธรรมเนียมความและ

¹³⁹ พิสิฐ ลี้อาธรรม. "การคลังรัฐวิสาหกิจ" หน้าที่ 14 ในเอกสารการสอนชุดวิชา การคลัง และงบประมาณ หน้า 755.

¹⁴⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 757.

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของส่วนราชการขึ้น และเมื่อส่วนราชการได้รับงบประมาณแล้วก็จะตั้งงบประมาณดังกล่าวไว้ในหมวดค่าตอบแทน¹⁴¹ เมื่อต้องมีการดำเนินคดีทางศาลตลอดจนการปฏิบัติ การชำระหนี้ตามคำพิพากษาก็จะนำเงินที่เก็บไว้ในหมวดดังกล่าวออกมาใช้จ่ายอีกทีหนึ่ง เงินค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดีนี้ทางอัยการจะเป็นผู้ประมาณการให้แต่ให้ใช้งบประมาณ ของส่วนราชการเจ้าของคดี และมีมติคณะรัฐมนตรี.¹⁴² ว่า “ ค่าธรรมเนียมความและค่าใช้จ่ายใน การดำเนินคดีอื่นๆ นอกจากค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะของอัยการและพยาน ให้ใช้งบประมาณของ ส่วนราชการเจ้าของคดี ส่วนค่าเบี้ยเลี้ยงพาหนะของอัยการและพยานให้ตั้งงบประมาณไว้ทาง กรมอัยการ เมื่อการดำเนินคดีของส่วนราชการรายได้ถึงที่สุดแล้วยังมีเงินในการดำเนินคดีรายนั้น เหลือจ่ายอยู่ที่กรมอัยการ หรือได้รับเงินที่ได้จากการดำเนินคดีนั้นจากศาล ให้พนักงานอัยการ ผู้ว่าคดีส่งบัญชีค่าใช้จ่ายพร้อมเงินเหลือจ่ายต่อเจ้าหน้าที่การเงินภายใน 45 วันนับแต่การดำเนินงาน เกี่ยวกับคดีถึงที่สุดแล้วให้กรมอัยการนำเงินดังกล่าวส่งคืนคลังเป็นรายได้แผ่นดินโดยด่วน การนำ เงินส่งคลังให้ส่งในนามรายได้ของกรมอัยการ “

นอกจากนี้แล้ว หากเป็นหน่วยงานในส่วนขององค์การบริหารส่วนกลางด้วยตนเองแล้ว จะเห็นได้ว่าหน่วยงานในองค์การบริหารส่วนกลางต่างได้รับเงินงบประมาณจากรัฐแหล่งเดียวกัน การที่หน่วยงานหนึ่งต้องฟ้องร้องคดีกับอีกหน่วยงานหนึ่งต่อศาลเพื่อให้ชำระหนี้ ตามกฎหมายนั้น ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด เนื่องจากหากหน่วยงานที่ต้อง คำพิพากษาให้ชดใช้ เงินหรือค่าเสียหายนั้นจะต้องนำเงินงบประมาณจากคลังของรัฐไปชำระให้แก่หน่วยงานที่ได้รับความ เสียหาย หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายก็จะนำเงินงบประมาณที่ได้กลับเข้าสู่คลังของรัฐอีกทีหนึ่ง เงินดังกล่าวก็จะหมุนเวียนกลับเข้าสู่คลังเป็นเงินกองกลางเช่นเดิม ซึ่งไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มเติม ขึ้นแต่อย่างใด แต่กลับก่อให้เกิดความสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นในการดำเนินคดีทางศาลตามที่ กล่าวไว้ข้างต้นในแต่ละปีเป็นจำนวนมหาศาล ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าความสิ้นเปลือง งบประมาณเป็นเหตุผลหนึ่งที่น่าเป็นห่วงอย่างยิ่งที่จะต้องยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ ด้วยตนเอง การยุติข้อพิพาทโดยฝ่ายบริหารได้จะทำให้ไม่เกิดค่าใช้จ่ายจากการฟ้องร้องคดีในศาล ทำให้รัฐไม่ต้องสูญเสียงบประมาณที่ต้องใช้ในการดำเนินคดีเพื่อให้ได้เพียงคำพิพากษาของศาลมา บังคับให้หน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งปฏิบัติตาม

¹⁴¹ นายบุรินทร์ รักษาพันธุ์, เรื่องเดียวกัน.

¹⁴² หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0503/ว.51 เรื่อง การตั้งงบประมาณค่าธรรมเนียม ความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของส่วนราชการต่างๆ ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2508

(3) ความสิ้นเปลืองบุคลากร

ในกรณีที่เกิดการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้น บุคลากรที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องในเบื้องต้นก็คือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่ต้องรวบรวมข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกิดขึ้นและมีความเห็นพร้อมทั้งข้อเรียกร้องและข้อต่อสู้เสนอผู้บังคับบัญชา เหนือระดับตนขึ้นไปพิจารณาเป็นระดับขึ้นไป ซึ่งหากมีการเรียกร้องค่าเสียหายหรือสิทธิใดที่สามารถเรียกร้องตามกฎหมายได้ก็อาจมีการดำเนินการออกหนังสือทวงถามให้ปฏิบัติตามภายในเวลาที่กำหนด กรณีนี้อาจมีนิติกรหรือทนายความเข้ามาเกี่ยวข้องในการยื่นหนังสือทวงถามให้ปฏิบัติตามสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานนั้นๆ หากไม่สามารถตกลงกันได้หรืออีกหน่วยงานหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสิทธิเรียกร้องนั้นและจำเป็นต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้ว หน่วยงานที่เรียกร้องสิทธินั้นก็จำเรื่องดังกล่าวเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดจัดพนักงานอัยการดำเนินคดีกับหน่วยงานที่ไม่ยอมปฏิบัติตามสิทธิเรียกร้องนั้น เมื่อมีการนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลแล้วเป็นที่แน่นอนต้องมีทั้งฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลยและผู้พิพากษาเข้ามาร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางศาล รวมถึงเจ้าหน้าที่ของศาลที่ต้องทำหน้าที่เกี่ยวกับการรับฟ้อง รับคำร้อง เจ้าหน้าที่นำหมาย ส่งหมายหรือปิดหมายแล้วแต่กรณีในการทำงานร่วมกับพนักงานอัยการ ทนายความ ผู้พิพากษารวมตลอดถึงเจ้าหน้าที่ของศาลด้วย นอกจากนี้แล้วหากเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว แต่คู่ความไม่พอใจในคำพิพากษาก็มีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้ พนักงานอัยการหรือทนายความแล้วแต่กรณีต้องทำหน้าที่ในการอุทธรณ์หรือฎีกาแล้วแต่กรณี ผู้พิพากษาในชั้นอุทธรณ์และผู้พิพากษาในชั้นฎีกาต้องทำการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกานั้นๆด้วย

ผู้เขียนได้ศึกษาแล้วเห็นว่า ในการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐในเรื่องเรื่องหนึ่งนั้นต้องใช้บุคลากรเข้ามาเกี่ยวข้องจำนวนมาก ซึ่งผลที่ได้รับก็ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นในแง่ของงบประมาณ เวลาและกำลังคน การยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายบริหารจะช่วยลดขั้นตอนที่ยุ่งยากในศาลและลดจำนวนบุคลากรที่เข้ามาเกี่ยวข้อง บุคลากรที่เกี่ยวข้องสามารถไปทำงานในส่วนอื่นที่ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่ามากกว่าได้ จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการยุติข้อพิพาทภายในหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง

บทที่ 3

การพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งในประเทศไทย

ดังที่กล่าวไว้แล้วว่า หน่วยงานของรัฐในประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นได้ ซึ่งในอดีตจนถึงปัจจุบันมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกิดขึ้นมากมาย ในบทนี้ผู้เขียนจะได้ศึกษาถึงความเป็นมาของการพิพาทในคดีแพ่งในประเทศไทยที่เกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ.2496 และภายหลังปี พ.ศ. 2496 และศึกษาถึงกรณีตัวอย่างข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น โดยจะศึกษาในรายละเอียดย่อยตามประเภทของคดีที่สำคัญๆ ออกเป็น 5 ส่วน คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร ดังต่อไปนี้

3.1 ความเป็นมาของการพิพาทในคดีแพ่งในประเทศไทย

การพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งที่ปรากฏในประเทศไทยมีความเป็นมาที่ยาวนาน และอาจแบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลาใหญ่ๆ คือ การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทก่อนปี พ.ศ. 2496 และการพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทภายหลังปี พ.ศ. 2496 ดังนี้คือ

3.1.1 การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทก่อนปี พ.ศ. 2496

ก่อนปี พ.ศ. 2496 นั้นรัฐบาลในสมัยนั้นยังไม่มีนโยบายหรือแนวความคิดที่จะชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกิดขึ้นจะมีการดำเนินคดีฟ้องร้องต่อศาล โดยให้ศาลเป็นผู้ทำการชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาเป็นประการใดแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ต้อง คำพิพากษาก็จะถือปฏิบัติตาม¹⁴³ แต่อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในช่วงนี้จะไม่มิลักษณะที่ยืดยาวไปถึงศาลฎีกา ผู้เขียนได้ตรวจสอบแล้วไม่พบมีข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐขึ้นไปปรากฏในชั้นฎีกาของศาลแต่อย่างใด เหตุที่ผู้เขียนเชื่อแน่ว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้นนั้นสันนิษฐานได้จากมติของ

¹⁴³ ส่วนคดีใดที่ขึ้นสู่ศาลแพ่งในช่วงนี้ไม่สามารถตรวจสอบได้เนื่องจากทราบจากเจ้าหน้าที่ของศาลแพ่งฝ่ายรับฟ้องแจ้งว่า ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการรับฟ้องศาลแพ่งจะเก็บรักษาไว้เพียง 10 ปีย้อนหลังเท่านั้น และจากการสอบถามข้อมูลจากสำนักงานศาลยุติธรรม ไม่มีการเก็บข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับคู่ความที่มีการฟ้องร้องกันในเรื่องใด เมื่อไร เพียงแต่เก็บสถิติเกี่ยวกับฐานความผิดแต่ละเรื่องแต่ละปีว่ามีจำนวนเท่าไรเท่านั้น ข้อมูลจากงานรับฟ้องของศาลแพ่ง และจากสำนักงานศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2545.

คณะรัฐมนตรีในสมัยปี พ.ศ. 2496 ว่ารัฐบาลได้มีแนวความคิดที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ฟ้องร้องกันในศาลโดยประกาศว่า “ ห้ามมิให้ส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ”

จากมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2496 แสดงให้เห็นถึงความตระหนักของรัฐบาล ในสมัยนั้นที่มองเห็นสภาพของการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจและรวมถึงการ ฟ้องร้องคดีของส่วนราชการกับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย ว่าไม่ก่อให้เกิด ประโยชน์จากการฟ้องร้องคดีในศาลแก่หน่วยงานคู่กรณีทั้งสองแต่อย่างใดและพยายามหาวิธีการ เพื่อจะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเหล่านั้น

3.1.2 การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทหลังปี พ.ศ. 2496

ในปี พ.ศ. 2496 รัฐบาลในสมัยนี้ได้มีแนวความคิดว่า “ หน่วยงานทุกหน่วย งานเป็นของรัฐ รัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลการเงินของหน่วยงานนั้นโดยกระทรวงการคลัง ” ฉะนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ควรที่จะฟ้องร้องคดีต่อศาลกันเองและต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 รัฐบาลได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งเป็น ครั้งแรกว่า “ ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นของ รัฐบาลเดียวกัน ”

ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ เกิดขึ้นอีกหลายฉบับ เพื่อให้ศึกษาในรายละเอียดได้ชัดเจนขึ้นผู้เขียนจะได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วนคือ

(1) การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทที่ห้ามมิให้มีการฟ้องร้องคดีกันต่อศาล

มติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 กำหนดว่า “ ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เพราะเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ” ด้วยเหตุผลว่า “ เป็นของรัฐบาลเดียวกัน ” แนวความคิดในการที่จะยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งของ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ปรากฏขึ้นตั้งแต่นั้นมา ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะมีข้อความหรือ ถ้อยคำเพียงสั้นๆ แต่ก็ถือว่าเป็นแนวความคิดที่ดีและถือเป็นนิมิตหมายอันดีในอันที่จะยุติข้อพิพาท ในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง อีกทั้งแนวความคิดดังกล่าวนี้ยังสอดคล้องกับ หลักการปกครองประเทศตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งแสดงถึงความเป็นเอกภาพอันหนึ่งอันเดียว

กันของรัฐ ไม่มีการแบ่งแยก และถือว่าหน่วยงานทุกหน่วยงานของรัฐล้วนเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ทั้งสิ้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่ควรที่จะฟ้องร้องกันคดีต่อศาลตนเอง

จากหลักฐานที่ผู้เขียนได้ตรวจสอบไม่ปรากฏว่ามีคดีแพ่งที่ฟ้องร้องกันเองระหว่าง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจขึ้นสู่ศาลฎีกาภายหลังที่มีมติคณะรัฐมนตรีในปี พ.ศ. 2496 แต่อย่างไรก็ตาม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2513 มีการออกมติคณะรัฐมนตรีฉบับใหม่ขึ้นมาและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็เปิดโอกาสให้มีการฟ้องร้องคดีในศาลได้ดังจะได้กล่าวในลำดับต่อไป

(2) การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทที่เปิดโอกาสให้มีการฟ้องคดีต่อศาล

ภายหลังที่มีการออกมติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 แล้ว มีการถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเวลานานถึง 17 ปี แต่ก็เป็นที่น่าเสียดายที่ต่อมา แนวความคิดตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนแปลงไปโดยเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลได้เมื่อไม่สามารถทำความตกลงเกี่ยวกับข้อพิพาทนั้นได้ โดยเมื่อ วันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2513 คณะรัฐมนตรีได้มีมติใหม่ว่า

“ กรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่าง รัฐวิสาหกิจด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

- 1) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- 2) ถ้าทำความตกลงกันไม่ได้ตามข้อ 1) แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- 3) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้ “

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติ เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างกันเกิดขึ้น ซึ่งหากพิจารณาจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีกำหนดการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจไว้เป็น 4 ขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกิดกรณีพิพาทกันทำความตกลงกัน เป็นการเบื้องต้นก่อน หากไม่สามารถที่จะตกลงกันได้ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดให้ดำเนินการตาม ขั้นตอนที่สองต่อไป

ขั้นตอนที่สอง ให้มีการเสนอข้อพิพาทดังกล่าวให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของแต่ละ หน่วยงานพิจารณาทำความตกลงกันอีกครั้งหนึ่ง หากในชั้นของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดไม่สามารถทำความตกลงกันได้แล้วให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่สามต่อไป

ขั้นตอนที่สาม ให้มีการเสนอข้อพิพาทที่ไม่สามารถตกลงกันได้ ในขั้นตอนที่สองให้ คณะรัฐมนตรีทำการชี้ขาด และหากคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้วไม่เป็นผลให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่สี่ต่อไป

ขั้นตอนที่สี่ ให้มีการนำข้อพิพาทดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำพิพากษา บังคับต่อไปได้

ผู้เขียนพบว่า มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ได้กำหนดขั้นตอนเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทของ หน่วยงานของรัฐไว้หลายขั้นตอนและเปิดโอกาสให้นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในของฝ่ายบริหารให้แก่ ฝ่ายตุลาการมีอำนาจพิจารณาตัดสินแทน โดยที่ไม่คำนึงถึงหลักกฎหมายปกครองและอำนาจของ ฝ่ายบริหารซึ่งถือว่ามีอำนาจสูงสุดที่จะยุติข้อพิพาทของหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารได้เอง แล้วยังกลับมอบอำนาจการชี้ขาดสุดท้ายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการอีก ซึ่งสาเหตุอาจ เนื่องมาจากคณะรัฐมนตรีชุดนั้นมิได้ศึกษาถึงแนวความคิดของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรีฉบับแรก อย่างท่องแท้จึงไม่ได้มีการสืบทอดเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไว้ ทำให้การชี้ขาด ข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐเริ่มเปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา มีการถือปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้นานเกือบ 25 ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ยาวนานมากและถือว่า ประเทศไทยได้หลงทิศทางไปเป็นระยะเวลานานมากเช่นกัน

แม้ต่อมาจะมีการนำเรื่องนี้เข้าสู่คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกหลายครั้ง แต่คณะรัฐมนตรี สมัยต่อๆ มา ก็ยังคงมีแนวความคิดให้คงขั้นตอนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับเดิม นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรียังขยายขอบเขตการดำเนินการให้ครอบคลุมถึงกรณีข้อพิพาทระหว่าง ส่วนราชการและส่วนราชการ และระหว่างรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย ดังปรากฏตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 เห็นชอบให้คงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่อง การห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องระหว่างกัน และปรากฏตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับ วันที่ 28 มีนาคม 2538 ให้ข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจ ด้วยกันและไม่สามารถตกลงกันได้ ให้ดำเนินการเป็นขั้นๆตามที่กระทรวงการคลังเสนอ¹⁴⁴

¹⁴⁴ บันทึกข้อความของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/2946/พ ลงวันที่ 18 กันยายน

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้ นอกจากจะไม่สามารถที่จะยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐลงได้แล้ว ยังเป็นการเพิ่มภาระการดำเนินงานและขั้นตอนในทางปฏิบัติให้สลับซับซ้อนและใช้ระยะเวลาเนิ่นนานเพิ่มมากขึ้น ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐได้รับการพิจารณาเป็นไปอย่างเชื่องช้าและใช้เวลานานจากการตรวจสอบแล้วผู้เขียนไม่พบหลักฐานการฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งต่อศาลในชั้นฎีกาแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่าการฟ้องร้องคดีของหน่วยงานต่างๆ นั้นไม่ได้มีจุดประสงค์ที่จะเอาชนะคดีคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเหมือนดังเช่นกับคู่ความที่เป็นเอกชนโดยทั่วไป หน่วยงานที่เป็นคู่ความต้องการเพียงแต่จะเอาคำพิพากษาของศาลไปแสดงต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับบัญชีการเงินและงบประมาณเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเกิดจากแนวความคิดของกระทรวงการคลังเองที่ถือเอาคำพิพากษาเป็นเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งที่เกิดขึ้น ซึ่งบางครั้งคดีบางเรื่องนั้นคู่ความก็รู้อยู่แล้วว่าฝ่ายใดต้องรับผิดชอบหรือต้องรับผิดชอบเพียงใด แต่ไม่สามารถที่จะยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้เองต้องถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นหลัก

(3) การพิพาทและชี้ขาดโดยคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้เสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติให้สามารถยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ในฝ่ายบริหาร โดยให้มีคณะกรรมการชุดหนึ่งซึ่งตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาด แนวความคิดนี้ถือว่าได้จุดประกายการแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีของหน่วยงานของรัฐขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ทำให้ประเทศไทยพ้นจากการหลงทิศทางการแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องคดีของหน่วยงานของรัฐที่ถือว่าเป็นความล้มเหลวตลอดมาเป็นระยะเวลาเกือบ 25 ปี แนวความคิดนี้ถือว่าสอดคล้องกับหลักการปกครองประเทศตามหลักกฎหมายปกครอง ซึ่งแสดงถึงความเป็นเอกภาพของรัฐ และสามารถลดขั้นตอนความยุ่งยากในการดำเนินการและระยะเวลาในการพิจารณารวมทั้งค่าใช้จ่ายที่อาจเกิดขึ้นระหว่างดำเนินการได้มาก คณะรัฐมนตรีจึงได้มีการพิจารณาทบทวนตามความเห็นของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 แล้วมีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 แทนโดยเคร่งครัด

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 มีว่า

“ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงาน

อัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป ”

มติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ได้ยกเลิกขั้นตอนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่ยุ้งยากและซับซ้อนโดยไม่ให้หน่วยงานที่พิพาทรวมทั้งรัฐมนตรีที่หน่วยงานสังกัดทำความตกลงกันเอง แต่กำหนดให้มีขั้นตอนใหม่ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็นสามขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนแรก ให้หน่วยงานที่พิพาทเสนอข้อพิพาทแก่พนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่งพิจารณาก่อน หากหน่วยงานมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการจึงให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่สอง

ขั้นตอนที่สอง ให้เสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบของสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ.2538 ข้อ 24 ก่อน

ขั้นตอนที่สาม ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 เนื่องจากว่าส่วนราชการต่างๆ ยังเข้าใจว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการเท่านั้น ไม่รวมกรณีการเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติและกำหนดการดำเนินการเพื่อยุติการดำเนินคดีแพ่งระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ และให้ครอบคลุมถึงส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจด้วย และยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับก่อนๆ เนื่องจากเป็นปัญหาคาบเกี่ยวกันระหว่างมติคณะรัฐมนตรีเดิมๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

มติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ให้ยกเลิกข้อความว่า

“ ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีต่อไป” โดยให้ใช้ความต่อไปนี้แทนว่า

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการ กับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้

1. ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที
2. สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาด แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป “

นอกจากมีการออกมติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวแล้ว สำนักนายกรัฐมนตรี ยังได้ออก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการ พิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายโกศล พลกุล) เป็นประธานกรรมการ มีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ และมีอัยการสูงสุด เป็นกรรมการและเลขานุการ และมีอำนาจหน้าที่ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 เรื่องการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้สำนักนายกรัฐมนตรียังได้มีคำสั่งที่ 250/2540¹⁴⁵ และคำสั่งที่ 328/2540 ลง วันที่ 15 ตุลาคม 2540 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของ ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบ ข้อเท็จจริงทั้งปวง เกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาเสนอ คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชี้ขาดข้อพิพาท ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540

มติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 อันเป็นฉบับล่าสุดและฉบับ ปัจจุบันได้แก้ไขและลดขั้นตอนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ให้น้อยลง โดยไม่ต้องมีการเสนอเรื่องพิจารณาความเห็นแย้งกลับไปกลับมาระหว่างส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจกับพนักงานอัยการที่มีความเห็นในครั้งแรก ก่อนที่จะมีการเสนอข้อพิพาทให้สำนัก

¹⁴⁵ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 250/2540 ถูกยกเลิกโดยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 328/2540 เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการ

งานอัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้มีขั้นตอนการดำเนินการเหลือเพียงสองขั้นตอนคือ

ขั้นตอนแรก ให้เสนอข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา

ขั้นตอนที่สอง ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

การพิพาทและชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้เขียนได้ตรวจสอบแล้วมีคดีฟ้องร้องระหว่างหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่มาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วการฟ้องร้องคดีระหว่างส่วนราชการและส่วนราชการด้วยกันเองแล้วไม่ปรากฏหลักฐานการฟ้องร้องคดีกันแต่อย่างใด¹⁴⁶ แต่อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบการฟ้องคดีต่อศาลแพ่งส่วนใหญ่เป็นการฟ้องคดีระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกันเอง อาทิเช่น

คดีหมายเลขดำที่ 2409/2533 คดีหมายเลขแดงที่ 16210/2535 เป็นการฟ้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นโจทก์ฟ้องการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นจำเลยในคดีละเมิด หรือ

คดีหมายเลขดำที่ 16906/2542 คดีหมายเลขแดงที่ 13609/2543 เป็นการฟ้องคดีระหว่างองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยเป็นโจทก์ฟ้องการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นจำเลยในคดีผิดสัญญา หรือ

คดีหมายเลขดำที่ 60/2544 กรมประชาสัมพันธ์ เป็นโจทก์ฟ้องธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นจำเลย ในคดีผิดสัญญาค้ำประกัน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างสืบพยานในศาลแพ่งเป็นต้น

ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานจะนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องร้องต่อศาล โดยไม่นำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อน และหลายกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นให้นำคดีฟ้องร้องต่อศาลโดยไม่มี การชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ โดยอ้างเหตุอายุความหรืออ้างเหตุไม่ใช่หน่วยงานที่ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การฟ้องคดีกันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองจึงเกิดขึ้นต่อเนื่องตลอดเวลา เช่น การฟ้องร้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับรถไฟฟ้ามหานคร

¹⁴⁶ ที่มาของข้อมูล : งานรับฟ้องของศาลแพ่ง เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2545.

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

นอกจากนี้ ในส่วนของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนยังได้ดำเนินการฟ้องร้องคดีที่พิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วย ดังปรากฏว่าสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีหนังสือเวียนแจ้งให้พนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนคดีแพ่งว่า หากปรากฏว่าเมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ ให้หน่วยงานส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที แต่ปรากฏว่าพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องเป็นคดีต่อศาลโดยยังไม่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงแจ้งให้พนักงานอัยการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทราบและให้ยึดถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวโดยเคร่งครัดต่อไป¹⁴⁷

3.2 ประเภทของคดีพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2540

ประเภทของคดีที่สำคัญๆ ที่เข้าสู่กระบวนการชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรีแบ่งออกได้เป็น 5 ส่วน คือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร และข้อพิพาทอื่นๆ ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.2.1 ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐถูกเวนคืนไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้และต้องการเรียกค่าทดแทนเพิ่มขึ้น จึงใช้สิทธิตามมาตรา 25 อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี แต่บางกรณีรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์เสร็จสิ้นจนจะล่วงเลยกำหนดเวลา 1 ปี นับแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้การพิจารณาอุทธรณ์ของรัฐมนตรีเสร็จสิ้น ซึ่งหน่วยงานที่ถูกเวนคืนไม่สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เนื่องจากต้องห้ามตามมติคณะรัฐมนตรี และอีกกรณีหนึ่งแม้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว แต่หน่วยงานของรัฐ

¹⁴⁷ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สผน.) 0018/ว.160 เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2545.

เห็นว่ารัฐมนตรีกำหนดค่าทดแทนให้ต่ำอยู่และมีความประสงค์จะได้ค่าทดแทนเพิ่มอีก ทั้งสองกรณีนี้หน่วยงานที่ถูกเวนคืนก็จะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทโดยอ้างว่าเป็นกรณีพิพาทกับหน่วยงานของรัฐ

สำนักงานอัยการสูงสุดเมื่อได้รับข้อพิพาทประเภทนี้ไว้พิจารณาในฐานะของ คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ได้มีความเห็นเกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ออกเป็น 2 ความเห็น

ความเห็นแรก มีความเห็นว่า ในกรณีแรกที่รัฐมนตรียังมิได้วินิจฉัยนั้น การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทถูกจำกัดด้วยระยะเวลาของอายุความตามกฎหมาย เพื่อมิให้เกิดความเสียหาย จึงให้หน่วยงานที่ถูกเวนคืนไปดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล ส่วนในกรณีที่สองที่รัฐมนตรีวินิจฉัยให้แล้วแต่ยังไม่พอใจค่าทดแทนที่ถูกกำหนดให้ คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาชี้ขาด และหากเห็นว่าการกำหนดราคาต่ำไปก็สามารถชี้ขาดให้กำหนด ค่าทดแทนเพิ่มได้อีก

ความเห็นที่สอง มีความเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดค่าทดแทนที่รัฐจะจ่ายให้กับผู้ถูกเวนคืนเป็น 2 จำนวน จำนวนแรกเรียกว่า “ราคาเบื้องต้น” ซึ่งกำหนดโดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น จำนวนที่สองเรียกว่า “ค่าทดแทนเพิ่ม” ซึ่งกำหนดโดยรัฐมนตรี โดยหน่วยงานที่ถูกเวนคืนต้องยื่นคำขอเงินค่าทดแทนเพิ่มต่อรัฐมนตรี ตามมาตรา 25 ก่อน หน่วยงานที่ถูกเวนคืนจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีจึงไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากเป็นขั้นตอนของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว และหน่วยงานที่ถูกเวนคืนชอบที่จะรอการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าจะกำหนดเงินค่าทดแทนเพิ่มให้หรือไม่ และหากยังไม่พอใจการวินิจฉัยของรัฐมนตรีและต้องการเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีก หน่วยงานที่ถูกเวนคืนต้องฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 25 เดิมฟ้องต่อศาลแพ่งแต่ในปัจจุบันถือว่าเป็นเรื่องโต้แย้งคำวินิจฉัยทางปกครองของรัฐมนตรีจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีมิใช่เป็นข้อพิพาทกับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเวนคืน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 มิได้มีเจตนาที่จะบังคับกรณีการใช้สิทธิทางศาลให้มีการกำหนดค่าทดแทนเพิ่ม

ต่อไปจะได้ยกคดีตัวอย่างที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด ดังนี้ กรณีตัวอย่างเป็นข้อพิพาทระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับองค์การรถไฟฟ้ามหานคร¹⁴⁸ เรื่องกรณีที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ถูกเวนคืนโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนในท้องที่เขตจตุจักร เขตบางซื่อ เขตห้วยขวาง เขตดินแดง เขตราชเทวี เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย เขตปทุมวัน เขตสัมพันธวงศ์ เขตบางรัก เขตสาทรและเขตคลองเตย กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2539 เพื่อนำพื้นที่ไปใช้ในการจัดสร้างโครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล ที่ได้มีการบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 สิงหาคม 2539 ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินให้กับการรถไฟแห่งประเทศไทยแล้ว แต่การรถไฟแห่งประเทศไทยยังไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ จึงได้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่เมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันแล้วมิได้มีการวินิจฉัยอุทธรณ์ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้ยื่นฟ้ององค์การรถไฟฟ้ามหานครเอง เพื่อเรียกค่าทดแทนเพิ่มต่อศาลแพ่ง 2 คดี คือคดีหมายเลขดำที่ ปค 251/2542 และคดีหมายเลขดำที่ ปค 377/2542 โดยองค์การรถไฟฟ้ามหานครได้ขอให้พนักงานอัยการเป็นทนายความแก้ต่างให้ทั้งสองคดี

นอกจากนี้แล้ว การรถไฟแห่งประเทศไทยยังได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาอีก 6 กรณี โดยเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2543 การรถไฟแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือที่ 1/2523/2543 ถึงหนังสือที่ 1/2528/2543 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2543 รวม 6 ฉบับ ถึงอัยการสูงสุด เพื่อขอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทกรณีเรียกค่าทดแทนเพิ่มจากองค์การรถไฟฟ้ามหานครอีก 6 เรื่อง แต่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงของสำนักงานอัยการสูงสุดได้ส่งเรื่องคืนให้การรถไฟแห่งประเทศไทย เนื่องจากไม่สามารถตรวจสอบพิจารณาพยานหลักฐานได้ทันภายในกำหนดอายุความ และมีความเห็นว่าเมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยได้เคยฟ้องคดีต่อศาลเรียกค่าทดแทนที่ดินแปลงอื่นเพิ่มอยู่ก่อนแล้ว จึงให้การรถไฟแห่งประเทศไทยนำคดีไปฟ้องต่อศาลเอง ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงได้นำคดีฟ้ององค์การรถไฟฟ้ามหานครเพื่อเรียกค่าทดแทนเพิ่มต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543 , ปค 169/2543 , ปค 171/2543 ปค 172/2543 , ปค 174/2543 และ ปค 175/2543 รวม 6 คดี ซึ่งพนักงานอัยการรับแก้ต่างให้แต่ยังไม่มีการสืบพยาน เนื่องจากศาลแพ่งให้การรถไฟแห่งประเทศไทยตรวจสอบว่า

¹⁴⁸ ทั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยและองค์การรถไฟฟ้ามหานครต่างเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยที่การรถไฟแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 และองค์การรถไฟฟ้ามหานคร มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535

เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 หรือไม่ และให้
 จำหน่ายคดีที่อยู่ในศาลทั้งหมดเป็นการชั่วคราว

การที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ ของสำนักงานอัยการสูงสุดส่งเรื่องคืนการ
 รถไฟแห่งประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น มีผลมาจากคดีเรียกค่าทดแทนจากการเวนคืนมีกำหนด
 อายุความ 1 ปีนับตั้งแต่วันที่รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์หรือพ้นกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่
 ยื่นอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัย สำนักงานอัยการสูงสุดได้รับเรื่องจากการรถไฟ
 แห่งประเทศทั้ง 6 เรื่อง แต่ไม่สามารถตรวจสอบและพิจารณาพยานหลักฐานได้ทันภายในกำหนด
 อายุความ ทั้งนี้เนื่องมาจากการในการพิจารณาพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงต้องใช้
 ระยะเวลาพอสมควร อีกทั้งการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงแต่ละเรื่องจะมีพยานเอกสารเป็น
 จำนวนมาก ประกอบกับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ดังกล่าวพิจารณาในระยะเวลา
 ที่ใกล้จะครบกำหนดอายุความและการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ก็ไม่มี
 กฎหมายกำหนดให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ เมื่ออายุความยังเดินอยู่ตลอดเวลาจึงเป็นการจำกัด
 ระยะเวลาการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงของสำนักงานอัยการสูงสุด และเมื่อพิจารณาไม่ทัน
 ภายในกำหนดอายุความดังกล่าว การฟ้องร้องคดีต่อศาลจึงเกิดขึ้นเป็นธรรมดา เนื่องจากในส่วนของ
 เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกรงว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งหากเกิดความเสียหาย
 เกิดขึ้น และเมื่อพิจารณาในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดเองก็ยังตัดสินใจให้การรถไฟแห่ง
 ประเทศไทยนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลเองด้วย

จากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาของอายุความฟ้องร้องคดีนี้ก่อให้เกิดปัญหาการฟ้องร้อง
 คดีต่อศาลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง และเป็นผลที่ทำให้การดำเนินการตาม
 มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่สามารถบรรลุผลได้อย่างแน่นอน เจ้าหน้าที่ในแต่ละหน่วยงานยอม
 ขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและเพื่อมิให้เกิดความเสียหายและต้องรับผิดชอบ
 ในการปฏิบัติงานจึงได้ฟ้องคดีต่อศาลและถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นที่ยุติข้อพิพาทเหมือนเช่น
 ที่เคยปฏิบัติมา การที่การรถไฟแห่งประเทศไทยนำคดีฟ้องต่อศาลเองโดยมิได้ส่งเรื่องให้
 คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ก่อนก็เป็นตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่ามีการมิได้ปฏิบัติตาม
 มติคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัด และปัญหาอีกหลายประการซึ่งผู้เขียนจะขอวิเคราะห์ปัญหา
 ดังกล่าวใน บทที่ 4 ต่อไป

3.2.2 ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด

กรณีตัวอย่างเป็นข้อพิพาทระหว่างการประสานครหลวงกับการไฟฟ้านครหลวง ซึ่งตัวอย่างนี้มีลักษณะพิเศษเพราะนอกจากจะเป็นการพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองแล้ว ยังมีเอกชนมีส่วนร่วมในการทำละเมิดนี้ด้วย เหตุในคดีนี้เกิดเมื่อวันที่ 19 สิงหาคม 2542 บริษัท อิตาเลียนไทย ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด (มหาชน) ได้รับจ้างจากการไฟฟ้านครหลวงดำเนินการก่อสร้างท่อร้อยสายไฟฟ้าใต้ดิน ที่บริเวณแยกถนนสารสิน ตัดกับถนนเหนือ-ใต้ แขวงทุ่งมหาเมฆ เขตสาทร กรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้ท่อร้อยสายไฟฟ้ากุดทับท่อประปา (ท่อประปาขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง 600 มม.) แตกรั่วเสียหายเป็นเงินจำนวน 1,350,630 บาท การประสานครหลวงจึงส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2543 ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาและอยู่ระหว่างการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมและยังไม่มีมติชี้ขาดแต่ประการใด

ข้อพิพาทดังกล่าวนี้ผู้เขียนเห็นว่าน่าศึกษาเนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวมีเอกชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย ซึ่งตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 กำหนดไว้มีเพียงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ได้ครอบคลุมไปถึงข้อพิพาทที่มีเอกชนร่วมอยู่ด้วย และเป็นที่น่าสังเกตว่าคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดไม่น่าจะมีผลผูกพันไปถึงเอกชนซึ่งเป็นบุคคลภายนอกได้ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

3.2.3 ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา

ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐจะมีความสัมพันธ์กันทางสัญญาเป็นจำนวนมากขึ้น เนื่องจากสภาพความเป็นนิติบุคคลของแต่ละหน่วยงานทำให้เกิดความคล่องตัวในการทำสัญญา ประกอบกับมีการเร่งพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้าให้ทันกับเทคโนโลยีและแข่งขันกับต่างประเทศได้ สัญญาระหว่างหน่วยงานอาจเกิดขึ้นจากสัญญาซื้อขาย สัญญาจ้างทำของ สัญญารับขน สัญญาประกันภัย เป็นต้น ดังนั้นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการรับผิดชอบสัญญาหรือบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญาจึงเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา

กรณีตัวอย่างเป็นข้อพิพาทระหว่างบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด กับกรมการค้าต่างประเทศ เรื่องกรณีกรมการค้าต่างประเทศได้ยกเลิกสัญญาว่าจ้างบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ขนข้าวสารไปประเทศไนจีเรีย ตามสัญญาจ้าง ลงวันที่ 27 เมษายน 2527 จากการยกเลิก

สัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 16 กรกฎาคม 2528 เจ้าของเรือ DANAH ได้ยึดเงินค่าเช่าที่บริษัทฯ จ่ายไป และเรียกค่าเสียหายในกรณีไม่มีการบรรทุกสินค้าจากบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ดังนั้นบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด จึงได้ขอให้กรมการค้าต่างประเทศรับผิดชอบในการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ที่บริษัทฯ ได้จ่ายเป็นค่าเช่าเรือไปก่อน พร้อมค่าใช้จ่ายอื่น เป็นเงิน 176,847 เหรียญสหรัฐ ซึ่งกรมการค้าต่างประเทศยินยอมใช้เงินค่าเช่าที่ถูกยึดไปและมีเงื่อนไขว่า บริษัทฯ ต้องทำหนังสือ รับรองว่าจะต้องคืนเงินส่วนนี้ให้กรมการค้าต่างประเทศเมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว ต่อมาเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2528 ศาลได้ตัดสินให้เจ้าของเรือคืนเงินให้แก่บริษัทฯ พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ 12 ต่อปี รวมเป็นเงินที่บริษัทฯ ได้รับ จำนวน 80,085.91 เหรียญสหรัฐ หลังจากบริษัทฯ ได้รับโอนเงิน ดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าทั้งกรมการค้าต่างประเทศและบริษัทฯ ต่างโต้แย้งกันว่าใครต้องชำระเงินคืน ให้แก่ใครและจำนวนเท่าใด และไม่สามารถหาข้อยุติได้ มีการเสนอเรื่องข้อพิพาทดังกล่าวให้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงคมนาคมพิจารณา แต่ไม่สามารถ หาข้อยุติได้เช่นกัน จึงดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลตามขั้นตอนที่มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 กำหนดไว้

ต่อมามีการส่งข้อพิพาทดังกล่าวให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาสั่งฟ้อง ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วเห็นว่าบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด จดทะเบียนเป็น นิติบุคคลโดยมีกระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังซึ่งเป็นส่วนราชการเป็นผู้ถือหุ้นรวมกันเกิน กว่าร้อยละ 50 ของหุ้นทั้งหมดของบริษัทฯ การดำเนินการค้าและการบริหารงานของบริษัทฯ ต้อง ดำเนินการโดยสภากรรมการ บริษัทฯดังกล่าวแม้มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ แต่กระทรวงคมนาคม และกระทรวงการคลังมิใช่ผู้ถือหุ้นทั้งหมด 100% จึงไม่มีอำนาจสั่งการโดยตรงต่อกรรมการหรือ สภากรรมการให้ดำเนินการตามความประสงค์ของตนได้ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 จึงหมายถึงเฉพาะบริษัทที่มีรัฐบาลถือหุ้นทั้งหมด 100% บริษัทฯดังกล่าวจึงไม่อยู่ในฐานะ ที่จะถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้

การที่สำนักงานอัยการสูงสุดถือว่าบริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตาม มติคณะรัฐมนตรีและไม่อยู่ในฐานะที่จะถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ โดยให้เหตุผลว่า กระทรวงคมนาคมและกระทรวงการคลังมิได้ถือหุ้น 100% การดำเนินการค้าและการบริหารงานของ บริษัทฯ ต้องดำเนินการโดยสภากรรมการ โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 นั้น ข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้น เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ.2527 ก่อนมีคณะกรรมการ พิจารณาชี้ขาดฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 สำนักงานอัยการสูงสุดรับ

เรื่องไว้พิจารณาเนื่องจากหน่วยงานส่งเรื่องที่ไม่สามารถตกลงกันตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 ได้ แม้ข้อพิพาทกรณีนี้จะเกิดขึ้นก่อนมีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ก็ตาม แต่มีแง่คิดที่อาจพิจารณาไปถึงได้ เนื่องจากสำนักงานอัยการสูงสุดในฐานะรับว่าต่างแก่ต่างให้กับหน่วยงานของรัฐในขณะนั้น ได้พิจารณามีความเห็นว่าบริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด มิใช่รัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี ในปัจจุบันสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ และ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจในฐานะของเลขานุการคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย กรณีนี้หากสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีความเห็นในทำนองดังกล่าวแล้ว การชี้ขาดข้อพิพาทตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมมีขอบเขตการพิจารณาชี้ขาดที่ไม่กว้างขวางอย่างแน่นอน

ดังนั้นปัญหาเดิมที่ควรพิจารณาว่า “บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด ควรเป็นรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่” ยังไม่ยุติ เนื่องจากเป็นความเห็นก่อนมีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด และปัญหาที่ต้องพิจารณานี้จะมีเพิ่มมากขึ้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในรูปของบริษัทมหาชน หรือรัฐวิสาหกิจแปรรูปมีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นปัญหาที่ควรวินิจฉัยว่า “คำว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นครอบคลุมถึงหน่วยงานประเภทใดบ้าง” เพื่อให้การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเป็นบรรทัดฐานต่อไป ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ปัญหานี้ในบทที่ 4 ต่อไป

3.2.4 ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร

ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรนั้นเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐถูกแจ้งประเมินภาษีโดยกรมสรรพากร กรมสรรพสามิตหรือกรมศุลกากรหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ

กรณีตัวอย่างแรก เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับกรุงเทพมหานคร เรื่องกรณีที่เจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยเจ้าหน้าที่ประเมินหน่วยงานของรัฐ 2 หน่วยงาน เมื่อถูกประเมินภาษีแล้ว หน่วยงานหนึ่งมิได้อุทธรณ์การประเมินได้ส่งเรื่องที่ถูกประเมินให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯโดยทันที ส่วนอีกหน่วยงานหนึ่งเมื่อถูกประเมินแล้วได้ดำเนินการอุทธรณ์การประเมินต่อผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร ต่อมาผู้ว่าการกรุงเทพมหานครได้วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ หน่วยงานที่สองจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ เพื่อพิจารณาชี้ขาด โดยทั้งสองหน่วยงานอ้างว่าเป็นข้อพิพาทตามมติคณะรัฐมนตรี

กรณีตัวอย่างจะเห็นว่า หน่วยงานที่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ทั้งสอง หน่วยงานยังถือปฏิบัติคนละแนวทางกัน หน่วยงานหนึ่งดำเนินการส่งเรื่องที่ถูกแจ้งประเมินให้ คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ โดยทันที ส่วนอีกหน่วยงานดำเนินการอุทธรณ์ตามขั้นตอนของ กฎหมายก่อนจึงส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ ซึ่งกรณีเช่นนี้ในทางปฏิบัติราชการ ไม่สมควรที่จะเกิดขึ้นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นหน่วยงานของรัฐเหมือนกันและเป็นกรณีประเด็นใน เรื่องเดียวกัน ทำให้เห็นถึงปัญหาความไม่เข้าใจการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของเจ้าหน้าที่และ ความไม่ชัดเจนของมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด การปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงไม่ได้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้เห็นถึงการขาดเอกภาพของ ของรัฐอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ปัญหาในเรื่องนี้ มีความเห็นที่แตกต่างออกเป็นสองฝ่าย

ฝ่ายแรก เห็นว่ากรณีนี้เป็นกรณีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐกับ กรุงเทพมหานครแล้ว คณะกรรมการจึงมีอำนาจที่จะชี้ขาดข้อพิพาทได้ ซึ่งอำนาจดังกล่าวรวมถึง การตรวจสอบหลักเกณฑ์การประเมินของเจ้าพนักงาน ซึ่งหากเห็นว่าไม่ถูกต้องก็สามารถแก้ไขและ มีความเห็นที่สามารถเพิกถอนการประเมินได้ด้วย

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่ากรณีนี้ไม่ใช่กรณีพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างกรุงเทพมหานครกับ หน่วยงานของรัฐ หากแต่เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้แจ้งการประเมินของเจ้าพนักงาน การที่ หน่วยงานนั้นจะไม่ต้องรับผิดชอบในการชำระภาษีได้จะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขหรือยกเลิก หนังสือแจ้งการประเมินดังกล่าวก่อน ซึ่งกฎหมายเขียนขั้นตอนไว้ให้อุทธรณ์การประเมินต่อผู้ว่าการ กรุงเทพมหานครและถ้าไม่พอใจก็ต้องฟ้องคดีต่อศาล คณะกรรมการจึงไม่มีอำนาจไปชี้ขาดมิให้ หน่วยงานนั้นจะต้องรับผิดชอบตามหนังสือแจ้งการประเมิน หรือไปแก้ไขหนังสือแจ้งการประเมินหรือยก เลิกเพิกถอนหนังสือแจ้งการประเมินดังกล่าวได้ และถึงแม้รัฐมนตรีเองก็ไม่มีอำนาจสั่งมิให้ กรุงเทพมหานครเรียกเก็บภาษีตามใบแจ้งการประเมินที่ยุติไปแล้วได้

กรณีตัวอย่างที่สอง เป็นข้อพิพาทระหว่างกรมศุลกากรกับกรมสรรพาวุธทหารอากาศ เรื่องกรณีที่กรมสรรพาวุธทหารอากาศได้นำปืนพกจำนวน 4,855 กระบอก เข้ามา ในราชอาณาจักรโดยได้นำหนังสือของกระทรวงกลาโหมแจ้งขอยกเว้นอากรและรับของไปก่อนปฏิบัติ พิธีการสมบูรณ์ โดยให้นำหนังสือของกรมขนส่งทหารอากาศค้ำประกันไว้ชั่วคราว กรมศุลกากรได้ พิจารณาแล้วเห็นว่าอาวุธปืนพกดังกล่าวไม่อยู่ในข่ายเป็นยุทธภัณฑ์ทางทหาร จึงไม่ได้รับการ

ยกเว้นอากรขาเข้า ตามพระราชกำหนดพิภักดิ์อัตราศุลกากร พ.ศ. 2530 แต่กรมสรรพาวุธทหารอากาศก็ยังคงได้แย้งความเห็นของกรมศุลกากร

กรมศุลกากรจึงมีหนังสือถึงกระทรวงการคลังเพื่อขอความเห็น ซึ่งกระทรวงการคลังได้พิจารณาและมีความเห็นตามกรมศุลกากรพร้อมทั้งมีหนังสือแจ้งปลัดกระทรวงกลาโหมให้กรมสรรพาวุธทหารอากาศปฏิบัติตามพิธีการชำระภาษีอากรพร้อมเงินเพิ่มแก่กรมศุลกากร และต่อมาได้มีการเจรจาข้อยุติระหว่างผู้แทนฝ่ายกระทรวงกลาโหมและผู้แทนกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2540 แต่การเจรจาไม่สามารถหาข้อยุติลงได้

กระทรวงการคลังได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบในการเรียกเก็บค่าภาษีอากรพร้อมเงินเพิ่มจำนวน 33,439,395 บาท และมีมติให้กรมสรรพาวุธทหารอากาศกระทรวงกลาโหมชำระค่าภาษีอากรพร้อมเงินเพิ่ม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้เรียกเก็บค่าภาษีอากรดังกล่าว

กรมศุลกากรจึงได้ฟ้องกองทัพอากาศต่อศาลภาษีอากรกลางเพื่อเรียกเงินค่าภาษีอากรและเงินเพิ่ม เป็นคดีหมายเลขดำที่ 85/2541 และมีคำพิพากษาศาลฎีกาเมื่อวันที่ 31 มกราคม 2543 ให้กองทัพอากาศชำระเงินค่าภาษีอากรและเงินเพิ่มแก่โจทก์ ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 283/2543

ในขณะเดียวกันภายหลังจากเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 กรมศุลกากรก็ได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2541 คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดซื้ออาวุธปืนดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบระหว่างกองทัพอากาศกับผู้ซื้ออาวุธปืนเท่านั้น และเงินดังกล่าวก็มีเงินที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายของกองทัพอากาศ กองทัพอากาศจึงไม่มีอำนาจเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายประเภทใดๆ จากกองทัพอากาศได้เลย กรณีจึงไม่อยู่ในบังคับของคณะรัฐมนตรีที่จะสั่งการได้ ทั้งนี้หากคณะรัฐมนตรีสั่งการให้กองทัพอากาศต้องรับผิดชอบและชำระค่าภาษี กองทัพอากาศก็ไม่สามารถเบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายมาชำระได้ กองทัพอากาศต้องไปเรียกเก็บจากผู้ซื้ออาวุธปืน ประกอบกับคดีนี้ได้มีการฟ้องร้องต่อศาลภาษีอากรกลางไว้แล้ว จึงให้ดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไป

กรณีตัวอย่างนี้เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ซึ่งต้องมีการดำเนินการส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อน จากนั้นจึงส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไปหากพิจารณาไม่ได้จึงให้ฟ้องคดีต่อศาลต่อไป แต่เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวนี้กรมศุลกากรได้ฟ้องคดีต่อศาลภาษีอากรกลางก่อนที่จะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาแล้วมีความเห็นให้ดำเนินคดีในชั้นศาลต่อไปโดยมิได้ทำการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว โดยเห็นว่าเมื่อคดีดังกล่าวได้พิจารณาในชั้นศาลแล้วก็เห็นควรให้ศาลได้พิจารณาพิพากษาต่อไป

กรณีนี้ที่สำนักงานอัยการสูงสุดให้ส่งเรื่องคืนเพื่อให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไปนั้น เนื่องจากเห็นว่าการบังคับคดีกับกองทัพอากาศจะได้ประโยชน์มากกว่า เหตุเพราะกองทัพอากาศไม่สามารถเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณรายจ่ายมาชำระค่าภาษีได้ ในกรณีนี้อาจพิจารณาได้ว่า ข้อพิพาทในคดีแพ่งดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยแท้ แต่น่าจะถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างกรมศุลกากรกับผู้ซื้ออาวุธ กรมสรรพาวุธทหารอากาศเป็นเพียงตัวแทนของผู้ซื้ออาวุธในการนำเข้ามาในราชอาณาจักรเท่านั้น หน้าที่การเสียภาษีควรเป็นของผู้ซื้ออาวุธ กรณีนี้จึงไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทจึงไม่มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดได้ การที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยอ้างว่าการบังคับคดีกับกองทัพอากาศจะได้ประโยชน์มากกว่านั้นน่าจะไม่ต้อง เพราะอาจถือว่าข้อพิพาทในทางแพ่งไม่อาจจะยุติได้ด้วยมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

3.2.5 ข้อพิพาทอื่นๆ

นอกจากเกิดกรณีข้อพิพาทที่เป็นหัวข้อใหญ่ดังกล่าวไว้แล้วนั้น ยังมีข้อพิพาทอื่นๆ ที่พอจะเป็นตัวอย่างได้เช่น

กรณีพิพาทระหว่างกรมที่ดินและกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเรื่องดังกล่าวเกิดเมื่อปีพ.ศ. 2544 มีประชาชนบุกรุกที่ดินของโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข โรงพยาบาลได้ส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องขับไล่ประชาชนดังกล่าว ในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการปรากฏข้อเท็จจริงขึ้นว่าที่ดินที่ประชาชนอาศัยอยู่นั้นกรมที่ดินได้มีการออกโฉนดไปแล้ว สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นข้อพิพาทระหว่างกรมที่ดินและกระทรวงสาธารณสุขซึ่งต้องเข้าคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงสาธารณสุขจึงส่งเรื่องดังกล่าวเสนอสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว

คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้พิจารณาแล้วแจ้งกลับมาที่กระทรวงสาธารณสุขว่า “ กรณีดังกล่าวยังไม่มีการโต้แย้งเรื่องการออกโฉนดของกรมที่ดิน เนื่องจากยังไม่มีการแจ้งไปยังกรมที่ดิน เรื่องการออกโฉนดให้กับประชาชนดังกล่าว จึงยังไม่ถือว่ามีข้อพิพาทเกิดขึ้น ” และส่งเรื่องคืน กระทรวงสาธารณสุขดำเนินการแจ้งกรมที่ดินต่อไป ¹⁴⁹

เห็นถึงข้อพิพาทที่จะนำ จากกรณีตัวอย่างดังกล่าวนี้ไม่มีข้อที่น่าสังเกตว่า สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเข้าสู่กระบวนการยุติข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีได้นั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิเกิดขึ้นก่อน

ความเห็นของสำนักงานอัยการสูงสุดนี้มีผู้ไม่เห็นด้วยโดยเห็นว่าไม่จำเป็นที่ต้องเกิดข้อพิพาทขึ้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากปรากฏว่ามีข้อขัดแย้งเกิดขึ้นก็ถือว่า มีข้อพิพาทเกิดขึ้นแล้ว และย่อมสามารถที่จะส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาได้ โดยสำนักงานอัยการสูงสุดสามารถเรียกกรมที่ดินตรวจสอบโฉนดที่ดินดังกล่าวได้ว่า เหตุใดจึงมีการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนผู้บุกรุกที่ของกระทรวงสาธารณสุขอันเป็นที่ดินของส่วนราชการได้ หากผลการตรวจสอบพบว่าการออกโฉนดที่ดินให้กับประชาชนซ้อนทับโฉนดที่ดินของโรงพยาบาลของทางราชการจริง ก็ต้องพิจารณาชี้ขาดให้มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่กรมที่ดินออกให้กับประชาชนเหล่านั้นเสีย ¹⁵⁰

กรณีข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างกรณีศึกษา เพื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาในเรื่องอายุความในคดีแพ่งที่ทำให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีโอกาสได้พิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและชี้ขาดได้ทันในระยะเวลาอายุความ ปัญหาเรื่องการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติว่าต้องดำเนินการอย่างไรเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ปัญหาถึงหน่วยงานที่ต้องอยู่ในข่ายต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีชี้ขาด หรือแม้แต่ปัญหาถึงข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องเป็นข้อพิพาทที่ต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหากรณีดังกล่าวในบทที่ 4 ต่อไป

¹⁴⁹ สัมภาษณ์ นายกิตติศักดิ์ ประเสริฐสงค์ เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2545 เวลา 13.00 น.

¹⁵⁰ นายกิตติศักดิ์ ประเสริฐสงค์. เรื่องเดียวกัน.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคการชี้ขาดข้อพิพาท ระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

ในปัจจุบันการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งในประเทศไทยมีปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสถานะและสภาพบังคับทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ปัญหาการตีความถ้อยคำของมติคณะรัฐมนตรี ปัญหาการขาดกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอายุความในทางแพ่งหรือปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจะแบ่งหัวข้อวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ออกเป็น ส่วนๆ ดังต่อไปนี้

ส่วนแรก วิเคราะห์ปัญหาสถานะและสภาพบังคับทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จากการวิจัยพบว่ามติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐไม่มีสถานะเป็นกฎหมายตามแบบพิธี แต่มีสภาพเป็นคำสั่งของฝ่ายบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระเบียบ แบบวิธีและแนวทางปฏิบัติให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม

ส่วนที่สอง วิเคราะห์ปัญหาการตีความถ้อยคำของมติคณะรัฐมนตรีโดยมีปัญหาการตีความอยู่สองกรณี

กรณีแรก ความหมายและขอบเขตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ชัดเจนทำให้เกิดการตีความว่า “ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประเภทใดบ้าง ที่มีมติคณะรัฐมนตรีมีเจตนารมณ์ที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงาน ”

กรณีที่สอง เนื่องจากมิได้กำหนดขอบเขตและลักษณะข้อพิพาทไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ทำให้เกิดการตีความว่า “ ข้อพิพาทประเภทใดบ้างที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาชี้ขาดได้ ”

ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วพบว่า ส่วนราชการที่ต้องอยู่ในข่ายของการชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งนั้นควรต้องตีความว่าหมายรวมถึงทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นต้องถือว่ารัฐวิสาหกิจทุกประเภท ยกเว้นรัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่าได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ส่วนข้อพิพาทที่

คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทได้นั้น ต้องตีความว่าหมายรวมถึงข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือจำเป็นต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน

ส่วนที่สาม วิเคราะห์ปัญหาการขาดกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี โดยที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีต้องทำหน้าที่สำคัญในการยุติข้อพิพาททางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐ ข้อพิพาทบางเรื่องมีทุนทรัพย์เป็นจำนวนหลักหลายล้าน แต่ปรากฏว่าการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติ คณะรัฐมนตรีไม่มีรูปแบบ หลักเกณฑ์ หรือกระบวนการวิธีพิจารณา ทำให้การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการไม่มีทิศทางหรือแนวทางไปในทางเดียวกันและขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

ส่วนที่สี่ วิเคราะห์ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอายุความในทางแพ่ง เนื่องจากการพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมักถูกจำกัดโดยระยะเวลาตามกฎหมายอายุความในคดีแพ่ง ทำให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาข้อพิพาทที่หน่วยงานของรัฐส่งมาให้ได้ทันภายในกำหนดอายุความ และเนื่องจากการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงเหมือนเช่นการฟ้องร้องคดีต่อศาล การแก้ปัญหาเฉพาะหน้าในขณะนี้คือคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องส่งเรื่องคืนหน่วยงานเจ้าของเรื่องให้นำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลก่อนที่คดีนั้นจะขาดอายุความ หรือมิฉะนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดก็จะดำเนินการฟ้องหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเป็นจำเลยต่อศาลด้วยตนเอง เพื่อให้ทันกำหนดอายุความตามกฎหมาย

ส่วนสุดท้าย วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องบุคลากรที่พิจารณาทรงสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น และเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการรวบรวม จัดเก็บเอกสารและอำนวยความสะดวกในการประชุมของคณะกรรมการ ปัญหาสถานที่และงบประมาณในการดำเนินงาน รวมถึงโอกาสในการประชุมของคณะกรรมการ เป็นต้น โดยจะได้วิเคราะห์เรียงตามลำดับดังนี้;

4.1 ปัญหาสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นมีหลายฉบับ

ฉบับแรก กำหนดไว้เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 โดยมีมติว่า

“ ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เนื่องจากเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ”

ฉบับที่สอง กำหนดไว้เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513 ว่า

“ ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจหรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

- (1) ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาทำความตกลงกันก่อน
- (2) ถ้าทำความตกลงกันตามข้อ (1) ไม่ได้ ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด
- (3) ถ้าคณะรัฐมนตรีชี้ขาดแล้ว ยังไม่เป็นผล ก็ให้ดำเนินการทางศาลได้ ”

ฉบับที่สาม กำหนดเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 ว่า

“ เห็นชอบให้คงขั้นตอนการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการห้ามส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องร้องระหว่างกันตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ”

ฉบับที่สี่ กำหนดเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ว่า

“ ในกรณีที่มีข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ หรือระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน และไม่สามารถตกลงกันได้ให้ดำเนินการเป็นชั้นๆ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยให้เพิ่มเติมกรณีเกิดข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการด้วยกันไว้ในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้ ส่วนราชการถือปฏิบัติตามขั้นตอนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้โดยเคร่งครัด ”

ฉบับที่ห้า กำหนดเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ว่า

“ (1) ในกรณีที่ส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอให้คณะกรรมการตามข้อ 2 เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

(2) อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติ
ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ฉบับสุดท้าย กำหนดเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ว่า

“ (1) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับเมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496 ฉบับวันที่ 4 สิงหาคม 2513 ฉบับเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517 และฉบับเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538 ในส่วนที่เกี่ยวกับการเกิดกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน โดยให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจดำเนินการตามขั้นตอนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 แทน

(2) ให้ยกเลิกข้อความมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540 ในข้อ (1) จากข้อความว่า

“ ในกรณีเมื่อส่วนราชการมีความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีแพ่ง เมื่ออัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่งของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2538 ข้อ 24 ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามข้อ 2 เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ”

โดยให้แก้ไขเป็นข้อความว่า

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ...ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที

(2) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ”

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่ใช้บังคับฉบับปัจจุบันมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ...ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที

(2) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

(3) อนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง "

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ถ้าพิจารณาตั้งแต่ฉบับแรกจนถึงปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่ามีวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดระยะเวลาซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงถึงเจตนาของรัฐบาลที่พยายามยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐนั่นเอง

ในส่วนสถานะของมติคณะรัฐมนตรีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า มติคณะรัฐมนตรีฉบับปัจจุบันนี้มีสถานะและสภาพบังคับอย่างไร ซึ่งอาจพิจารณาได้สามกรณีคือ

กรณีแรก พิจารณาจากลักษณะของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีฉบับที่ใช้ในปัจจุบันกำหนดถึงกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ โดยให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที และกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป

ลักษณะของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้เป็นการกำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องส่งเรื่องพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการ และกำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเมื่อรับเรื่องข้อพิพาทไว้แล้วให้ดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งพิจารณาชี้ขาดแล้วจึงเสนอผลการพิจารณาชี้ขาดให้คณะรัฐมนตรีทราบ ผู้เขียนมีความเห็นว่าจากลักษณะของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้เป็นลักษณะของการกำหนดแนวทางไว้ให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่างๆถือปฏิบัติตามและเป็นการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการว่าหลังจากมีการเสนอข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดแล้วสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่ต้องส่งข้อพิพาทดังกล่าวให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการ

ดำเนินคดีแพ่งพิจารณาชี้ขาด เมื่อมีการชี้ขาดแล้วข้อพิพาทดังกล่าวจะถูกเสนอ คณะรัฐมนตรีทราบต่อไป อันเป็นการสิ้นสุดการดำเนินการ

กรณีที่สอง พิจารณาจากที่มาของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนี้เกิดขึ้นจากการประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมติร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ในการยุติในการดำเนินคดีแพ่งที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ การออกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมิได้มีการผ่านขั้นตอนกระบวนการออกเป็นกฎหมายตามแบบพิธี และได้มีกฎหมายใดรองรับให้คณะรัฐมนตรีออกมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐขึ้นด้วย มติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นกฎหมาย เป็นแต่เพียงคำสั่งของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารที่ออกมาเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการให้แก่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเป็นแนวทางเดียวกันเท่านั้น

กรณีที่สาม พิจารณาจากสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าข้อพิพาทบางเรื่องที่เสนอมาให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาด แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าวได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลของระยะเวลาที่จำกัดในเรื่องอายุความหรือด้วยเหตุผลประการอื่น แล้วปล่อยให้มีการฟ้องร้องคดีที่พิพาทนั้นๆ ต่อศาล หรือบางกรณีสำนักงานอัยการสูงสุดก็จะดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลให้เองเพื่อให้ทันกำหนดอายุความในคดีนั้นๆ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเองก็ได้เคร่งครัดว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นต้องยุติที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีทุกเรื่องไป อีกทั้งเมื่อมีการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนของหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือขั้นตอนของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี ก็ยังไม่เคยมีปรากฏว่าหน่วยงานหรือข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดได้รับการพิจารณาลงโทษในทางวินัยแต่อย่างใด สภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมิได้มีการถือปฏิบัติเคร่งครัดหรือเข้มงวดเหมือนเช่นเดียวกับการถือปฏิบัติตามกฎหมายแต่อย่างใด

ในส่วนสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็มีสภาพบังคับการลงโทษทางวินัยเช่นเดียวกับสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานใดถูกลงโทษทางวินัยเนื่องจากการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

โดยสรุปแล้ว มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐดังกล่าวนี้ มีสถานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง มิได้มีลักษณะใดที่แสดงว่าเป็นกฎหมายแต่อย่างใด โดยพิจารณาจากลักษณะของมติคณะรัฐมนตรีซึ่งมีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น หรือหากพิจารณาถึงที่มาของมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรีโดยมิได้มีการผ่านขั้นตอนกระบวนการในการออกกฎหมายตามแบบพิธีแต่อย่างใด และเมื่อพิจารณาจากสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มิได้ถือปฏิบัติเคร่งครัดอย่างเช่นการปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่ปรากฏการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเมื่อละเลยหรือจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อมติคณะรัฐมนตรีไม่สามารถบังคับได้ตามกฎหมายจึงก่อให้เกิดปัญหาการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีบ่อยๆ โดยพิจารณาได้จากมีการฟ้องคดีที่ศาลอยู่เนืองๆ อาทิเช่น การฟ้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับองค์การรถไฟฟ้ามหานครเป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค 168/2543 , ปค 169/2543 ปค. 171/2543 , ปค.174/2543 หรือ การฟ้องคดีระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยกับการสื่อสารแห่งประเทศไทยเป็นคดีหมายเลขดำที่ 2409/2533 คดีหมายเลขแดงที่ 16210/2535 หรือการฟ้องคดีระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นคดีหมายเลขดำที่ 60/2544 เป็นต้น

4.2 ปัญหาการตีความถ้อยคำของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐมีเริ่มตั้งแต่ 11 พฤศจิกายน 2496 โดยมีมติว่า

“ ห้ามมิให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจฟ้องความแย้งกัน เนื่องจากเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ”

มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้แสดงถึงเจตนารมณ์อย่างชัดแจ้งและมีลักษณะเป็นการห้ามโดยเด็ดขาดไม่มีข้อยกเว้นใดๆ โดยให้เหตุผลว่าเป็นของรัฐบาลเดียวกัน ส่วนมติคณะรัฐมนตรีฉบับปัจจุบันกำหนดขอบเขตว่า

“ ในกรณีเกิดกรณีพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที

(2) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป “

นอกจากนี้มติคณะรัฐมนตรียังกำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น โดยให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจให้คณะกรรมการทั้งสองพิจารณาชี้ขาด ในทางปฏิบัติของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีปัญหาการตีความถ้อยคำมติคณะรัฐมนตรีสองกรณีด้วยกันคือ ปัญหาการตีความถึง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรีและปัญหาการตีความถึงลักษณะและขอบเขตของข้อพิพาท โดยจะวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

4.2.1 ปัญหาการตีความถึงส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเพียงว่า “ให้ข้อพิพาทระหว่าง ส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจ.....”

จากถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีปัญหาต้องตีความถ้อยคำถึง ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นว่ามีความหมายและขอบเขตกว้างขวางเพียงใด คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดฯ มีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกประเภทหรือไม่ หรือส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจทุกประเภทจำเป็นต้องปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ โดยจะได้วิเคราะห์เรียงลำดับดังนี้

ส่วนราชการ

กรณีปัญหาขอบเขตของส่วนราชการนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยฝ่ายบริหาร เพื่อป้องกันมิให้มีการฟ้องร้องกันเองที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองอีกต่อไป โดยถือว่าส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจเป็นครอบครัวเดียวกัน หัวหน้าครอบครัวคือฝ่ายบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงควรมีหน้าที่ที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นภายในครอบครัวของตน โดยไม่จำเป็นต้องให้ศาลซึ่งถือเป็นบุคคลภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด แม้ว่าราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคอันเป็นกระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการอื่น

ที่มีฐานะเทียบเท่ากรม หรือจังหวัดต่างๆ นั้น ต่างก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่รัฐก็ยังมีอำนาจการบังคับบัญชาและกำหนดนโยบายให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคถือปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดได้ การบริหารงานและการสั่งการของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะมีลักษณะของการบังคับบัญชาตามสายงานและขึ้นตรงต่อส่วนกลางเสมอ ดังนั้น จึงถือว่าราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งอยู่แล้ว

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีการบริหารจัดการแตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคโดยสิ้นเชิง ปัญหาที่ต้องพิจารณาในส่วนนี้คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่นนี้ควรอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้ต้องย้อนไปพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นส่วนราชการของรัฐโดยแท้หรือไม่

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือราชการส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา แม้จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยมีการบริหารงานโดยสภาหรือในรูปของคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามหลักการกระจายอำนาจ โดยมีอิสระในการบริหารงานไม่ขึ้นตรงต่อราชการส่วนกลางเหมือนเช่นราชการส่วนภูมิภาค และไม่ต้องรับฟังคำสั่งบังคับบัญชาจากส่วนกลางโดยตรง มีทรัพย์สินของตนเองแยกต่างหากจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีงบประมาณและมีอำนาจในการแสวงหารายได้ในท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะป็นรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตต่างๆ และอื่นๆตามที่ท้องถิ่นนั้นจะอำนวยความสะดวกให้ดำเนินการได้ และมีการบริหารงบประมาณและการคลังด้วยตนเองก็ตาม แต่ถ้าพิจารณาถึงการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วจะพบว่า การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวต้องรับนโยบายจากรัฐบาลและอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของราชการส่วนกลาง ซึ่งดำเนินการควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและผู้ว่าราชการจังหวัดอยู่นั่นเอง แม้การเข้าบริหารงานของฝ่ายบริหารจะมีลักษณะของการเลือกตั้งมาจากประชาชนก็ตาม แต่เมื่อได้รับการเลือกตั้งมาแล้วก็ถือว่าเป็นข้าราชการของรัฐทั้งสิ้น และเจ้าหน้าที่ขององค์กรก็คือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การบริหารงานดำเนินงานโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีเอกชนเข้าเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการ

บริหารงานขององค์กรหรือมิได้มีการเปลี่ยนสภาพไปเป็นหน่วยงานของเอกชนแต่อย่างใด อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมิได้เป็นอิสระแยกต่างหากจากรัฐไปทั้งหมด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จึงมีสภาพเป็นส่วนราชการของรัฐโดยแท้ และถือว่าอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วย

ความเห็นของผู้เขียนดังกล่าวข้างต้นสอดคล้องกับความเห็นของท่านอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (นายนิยม บุญทองคง)¹⁵¹ อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 1 (นายทรงชัย ประสานวินิช)¹⁵² และอัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (นายคำวิห์ เศรษฐสวัสดิ์)¹⁵³ มีความเห็นว่า “ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรี ว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งด้วย “ โดยทั้งสามท่านมีความเห็นสอดคล้องกันสรุปได้ว่า ส่วนราชการทั้งหมดจึงอยู่ในข่ายต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเสนอคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อชี้ขาดเสมอ

แต่อย่างไรก็ตาม ท่านรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (นายภราดร ศรีศุภรางค์กุล)¹⁵⁴ ซึ่งมีความเห็นในเรื่องนี้แตกต่างไปว่า “ หน่วยงานที่อยู่ในบังคับของมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดมีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ โดยส่วนราชการนั้นถือเฉพาะราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่ใช้อำนาจในทางบริหารการปกครองมีการบังคับบัญชาเท่านั้น ถ้ามติคณะรัฐมนตรีออกคำสั่งเป็นประการใดก็ต้องมีการปฏิบัติตามนั้น ราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีสภาพหรือคณะกรรมการกำกับดูแลและบริหารงานที่แตกต่างจากส่วนราชการทั่วไปจึงไม่ควรอยู่ในบังคับของมติคณะรัฐมนตรี เช่น กรุงเทพมหานคร เป็นต้น ”

ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นมีความเห็นว่า องค์การบริหารราชการส่วนจังหวัด เทศบาล ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มิถูกกฎหมายกำหนดไว้ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นส่วนราชการในราชการส่วนท้องถิ่นที่สำนักงานอัยการสูงสุดถือเป็นตัว

¹⁵¹ สัมภาษณ์ นายนิยม บุญทองคง. เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545 เวลา 10.00 น.

¹⁵² สัมภาษณ์ นายทรงชัย ประสานวินิช. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 เวลา 13.00 น.

¹⁵³ นายคำวิห์ เศรษฐสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁴ สัมภาษณ์ นายภราดร ศรีศุภรางค์กุล. เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 เวลา 10.00 น.

ความที่รับว่าต่างกันในศาลได้¹⁵⁵ และรับเรื่องเข้าสู่ระบบการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเช่นเดียวกับส่วนราชการอื่นๆ ด้วย ดังปรากฏว่ามีเรื่องที่เสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาชี้ขาดอยู่เป็นจำนวนมาก อาทิเช่น¹⁵⁶

กรมทางหลวง พิพาทกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในกรณีที่พนักงานขับรถของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตขับรถประมาทชนศาลาพักผู้โดยสารของกรมทางหลวง ริมถนนเทพกระษัตรีได้รับความเสียหาย (พ.ศ.2543) หรือ

กรมคุมประพฤติ พิพาทกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ในกรณีที่ลูกจ้างประจำ องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตขับรถประมาทชนรถยนต์ของกรมคุมประพฤติได้รับความเสียหาย (พ.ศ.2541) หรือ

การไฟฟ้านครหลวง พิพาทกับ เทศบาลตำบลลำโรงใต้ ในกรณีที่เทศบาลตำบลลำโรงใต้ ค้างชำระค่าใช้ไฟฟ้า (พ.ศ.2543) หรือ

ขสมก. พิพาทกับ กรุงเทพมหานคร ในกรณีที่กรุงเทพมหานครกระทำละเมิดกับ ขสมก. (พ.ศ.2543) หรือ

กรมธนารักษ์ พิพาทกับ เทศบาลตำบลแม่สาย ในกรณีโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างกัน (พ.ศ.2544) หรือ

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พิพาทกับ เทศบาลตำบลมาบอำมฤต ในกรณีที่เทศบาลตำบลมาบอำมฤตค้างชำระค่าไฟฟ้า (พ.ศ.2544) หรือ

การรถไฟแห่งประเทศไทย พิพาทกับ เทศบาลเมืองฉะเชิงเทรา ในกรณีที่เทศบาลเมืองฉะเชิงเทราประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินกับการรถไฟแห่งประเทศไทย (พ.ศ.2544) หรือ

จังหวัดระยอง พิพาทกับ องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำป่าน ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลน้ำป่านผิดสัญญา ไม่ชำระหนี้ (พ.ศ.2544) หรือ

การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พิพาทกับ องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาว ในกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม้ขาวเรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย

ฯลฯ

¹⁵⁵ ร่างคู่มือการดำเนินคดีแพ่งฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2 (พ.ศ.2546) หน้า 18-19, 28-29.

¹⁵⁶ ที่มาของข้อมูล : สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการ เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2544.

รัฐวิสาหกิจ

ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้น มีประเด็นที่ต้องตีความว่ารัฐวิสาหกิจประเภทใดที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งบ้าง ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยมีจำนวนมากมีทั้งรัฐวิสาหกิจแท้จริงและรัฐวิสาหกิจเทียม ซึ่งปัญหาการตีความนิยามหรือความหมายของรัฐวิสาหกิจนั้นมีปัญหามานานและยังไม่อาจแก้ไขได้ เนื่องจากยังไม่เคยมีการบัญญัติความหมายและขอบเขตของรัฐวิสาหกิจไว้อย่างชัดเจน มีเพียงการกำหนดความหมายและขอบเขตของรัฐวิสาหกิจในกฎหมายฉบับคือ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับจะให้ความหมายและขอบเขตที่มีลักษณะแตกต่างกันตามแต่ว่ากฎหมายนั้นกล่าวถึงเฉพาะรัฐวิสาหกิจใดเป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดความสับสนในการตีความและการบังคับใช้อยู่ตลอดมา รวมตลอดถึงการบังคับใช้ในเรื่องการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐว่ารัฐวิสาหกิจประเภทใดที่เข้าข่ายต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีบ้าง อีกทั้งในปัจจุบันนี้มีการแปรรูป รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายให้เป็นรัฐวิสาหกิจในรูปแบบของบริษัทที่รัฐบาลถือหุ้นมากกว่าร้อยละ 50 โดยมีแนวโน้มว่าจะเกิดรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ขึ้นอีกหลายแห่ง เช่น ปตท. จำกัด (มหาชน) และบริษัท ทศท จำกัด (มหาชน) เป็นต้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้วิเคราะห์ประเภทของรัฐวิสาหกิจตามที่กฎหมายจัดตั้งขึ้น ว่ารัฐวิสาหกิจประเภทใดที่ควรเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในข่ายต้องเข้าสู่กระบวนการชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งบ้าง จากการแบ่งจำพวกของรัฐวิสาหกิจออกเป็นสามจำพวกนี้ ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์รัฐวิสาหกิจแต่ละจำพวกตามลำดับดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

รัฐวิสาหกิจประเภทที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเฉพาะอย่างเช่นพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ประกาศคณะปฏิวัติ หรือจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชน องค์การคลังสินค้า หรือองค์การรถไฟฟ้ามหานคร รัฐวิสาหกิจเหล่านี้กฎหมายกำหนดให้มีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าห้าสิบเปอร์เซ็นต์ มีการดำเนินการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ และอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ เป็นอำนาจของคณะกรรมการ

2. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จะจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือ จัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทมหาชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. 2535 เช่น บริษัทขนส่ง จำกัด บริษัทไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) หรือธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นต้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีลักษณะคล้ายกับรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายมหาชนแตกต่างกันที่กฎหมายที่จัดตั้งขึ้นและตามเงื่อนไขของกฎหมายที่จัดตั้งขึ้นเท่านั้น

3. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491

รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล หรือบางคนเรียกว่า “ รัฐวิสาหกิจเทียม ” รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ถือว่ารัฐเป็นเจ้าของกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นทั้งหมด เช่น องค์การการสุราในสังกัดกรมสรรพสามิต โรงงานยาสูบในสังกัดกระทรวงการคลัง หรือโรงงานน้ำตาลในสังกัดกรมโรงงาน เป็นต้น

รัฐวิสาหกิจประเภทที่สามคือ รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามทุนหมุนเวียนตามพระราชบัญญัติเงินคงคลังนั้น ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงโครงสร้างและการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้แล้วเห็นว่า รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายโดยถือว่าเป็นของกระทรวงการคลังหรือของรัฐทั้งหมด การดำเนินการและบริหารงานโดยหน่วยงานของรัฐที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่มีอำนาจและไม่มีอิสระในการบริหารงานด้วยตัวเอง การปฏิบัติงานการพิจารณาสั่งการและการตัดสินใจในการบริหารงานต้องรับคำสั่งและนโยบายจากรัฐบาลโดยตรงเหมือนกับส่วนราชการอื่นโดยผ่านส่วนราชการที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่ ดังนั้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงถือว่าเป็นเพียงหน่วยงานย่อยหน่วยงานหนึ่งของส่วนราชการเท่านั้น จึงต้องอยู่ในข่ายบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเหมือนเช่นส่วนราชการทั่วไป

ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทที่หนึ่งคือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และประเภทที่สองคือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชนนั้น มติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีคือ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจที่ต้องถือ

ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนั้น ควรเป็นรัฐวิสาหกิจทุกประเภท เว้นแต่ คณะรัฐมนตรีจะมีมติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น โดยมีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

1. พิจารณาจากเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันนั้น จะเห็นได้ว่ารัฐมีเจตนารมณ์ให้รัฐวิสาหกิจยุติข้อพิพาทในทางแพ่งโดยไม่ใช้วิธีการทางศาล โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจจำพวกใด หากคณะรัฐมนตรีมีเจตนาที่จะยกเว้นหรือไม่รวม รัฐวิสาหกิจประเภทใดแล้ว ก็ควรที่จะกำหนดยกเว้นไว้ชัดแจ้งเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ได้มีมติและเสนอเรื่องให้ ประธานคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ กระทรวงการคลัง เห็นควรเสนอเรื่องให้ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ บมจ.ปตท. และ/หรือบริษัทในเครือที่มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้น ไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่มีอยู่แล้ว ในปัจจุบันหรือที่จะมีในอนาคต โดยสามารถบริหารงานในรูปแบบของบริษัทเอกชนทั่วไป และมีระเบียบข้อบังคับที่ใช้ปฏิบัติต่างเป็นของตนเองและนำระบบการกำกับดูแลกิจการที่ดี (บรรษัทภิบาล หรือ (Good Corporate Governance) ¹⁵⁷ ปัจจุบันนี้อยู่ระหว่างการเสนอเรื่อง ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

2. พิจารณาถึงการบริหารงานและงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ โดยลักษณะของ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะควบคุมกิจการด้านสาธารณูปโภคสำคัญๆ ของประเทศ แม้การบริหารงาน ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะกระทำในรูปของคณะกรรมการก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากผู้ถือหุ้นใหญ่ คือกระทรวงการคลังหรือรัฐบาลนั่นเอง หรือพิจารณาในส่วนของกรรมการที่เป็นผู้บริหารงานหรือ บอร์ดของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนของส่วนราชการ ต่างๆ คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็ได้รับการแต่งตั้งจากตัวแทนของหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น ในการบริหารงานและการตัดสินใจของคณะกรรมการ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้อาจกล่าวได้ว่าเป็นการ บริหารงานที่กระทำโดยรัฐหรือกระทำโดยคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐเป็นส่วนใหญ่ รัฐวิสาหกิจ เหล่านี้จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องบริหารงานตามคำสั่งหรือตามนโยบายจากรัฐบาลด้วย

3. พิจารณาในแง่ของผู้ถือหุ้นที่เป็นบุคคลภายนอกหรือประชาชนนั้น แม้ว่าการบริหาร งานของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินในรูปของคณะกรรมการตามที่กล่าวไว้แล้วข้างต้นก็ตาม

¹⁵⁷ หนังสือคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ที่ กค 0209.3/1260 เรื่อง การแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 19 กันยายน 2544

แต่ประชาชนผู้เข้าซื้อหุ้นร่วมลงทุนในรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเชื่อถือและให้ความไว้วางใจว่ารัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นส่วนใหญ่ จะสร้างความมั่นคงและนำผลกำไรมาสู่ตนได้อย่างแน่นอนและพร้อมที่จะยอมรับการตัดสินใจของคณะกรรมการหรือบอร์ดของรัฐวิสาหกิจที่มีรัฐบาลถือหุ้นมากกว่าของตนอยู่แล้ว

ความเห็นของผู้เขียนสอดคล้องกับความเห็นของนักกฎหมายหลายท่านเช่น ท่านอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (นายนิยม บุญทองคง)¹⁵⁸ อัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 1 (นายทรงชัย ประสารน์วิช)¹⁵⁹ และอัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (นายดำริห์ เศรษฐสุสวัสดิ์)¹⁶⁰ ซึ่งมีความเห็นว่า “ รัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้มติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งหมายถึง รัฐวิสาหกิจทุกประเภทไม่จำกัดว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะแต่งตั้งขึ้นตามกฎหมายใด เว้นแต่ รัฐวิสาหกิจที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี “

แต่อย่างไรก็ตามมีผู้ให้ความเห็นแตกต่างจากความเห็นข้างต้นและมีเหตุผลประกอบดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีการบริหารจัดการและกำกับดูแลในรูปของคณะกรรมการ และโดยโครงสร้างแล้วรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ต้องมีอิสระโดยเจตนาต้องการให้มีการแข่งขันโดยเสรี ปราศจากการแทรกแซงโดยรัฐตามหลักการค้าเสรี แม้ว่ารัฐมีหุ้นในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เกินห้าสิบเปอร์เซ็นต์ก็จริง แต่อีกสี่สิบกว่าเปอร์เซ็นต์เป็นหุ้นที่ประชาชนถือกระจายอยู่ทั่วไป การที่จะนำมติคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารไม่มีสภาพเป็นกฎหมายมาบังคับให้รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ปฏิบัติตามอาจก่อให้เกิดปัญหาตามมาได้ ถ้ามีการนำมติคณะรัฐมนตรีมาใช้บังคับโดยสุจริตอาจไม่เกิดข้อยุ่งยาก แต่ถ้าเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองหรือชี้ขาดเพื่อประโยชน์ของอีกฝ่ายหนึ่ง อาจก่อให้เกิดความเสียหายและคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นอาจไม่ยินยอมปฏิบัติตามได้

2) การพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีกฎเกณฑ์หรือวิธีการพิจารณาที่เป็นรูปแบบที่แน่นอน ทำให้รัฐวิสาหกิจเกิดความไม่เชื่อมั่นว่าการพิจารณาชี้ขาด

¹⁵⁸ นิยม บุญทองคง. เรื่องเดียวกัน.

¹⁵⁹ ทรงชัย ประสารน์วิช. เรื่องเดียวกัน.

¹⁶⁰ ดำริห์ เศรษฐสุสวัสดิ์. เรื่องเดียวกัน.

ข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีจะมีมาตรฐานหรือให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของตนเหมือนเช่นที่มีความเชื่อมั่นต่อคำพิพากษาของศาลหรือไม่ กล่าวคือมติคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดถึงกระบวนการหรือวิธีการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทไว้ชัดเจน อีกทั้งไม่มีกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาชี้ขาดว่าจะเสร็จสิ้นเมื่อใด หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณาชี้ขาดมีมาตรฐานอย่างไร ลักษณะข้อพิพาทประเภทใดจะได้รับการพิจารณาในรูปแบบใด หรือข้อพิพาทที่เสนอให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้นจะขาดอายุความหรือไม่อย่างไร

3. มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีลักษณะที่เป็นการทั่วไปบังคับได้เหมือนเช่นกฎหมาย แต่ถือเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเท่านั้น รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เมื่อไม่ทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วจึงไม่เกิดการยอมรับที่จะถือปฏิบัติเหมือนเช่นการถือปฏิบัติอย่างกฎหมาย ซึ่งผิดหลักของกฎหมายปกครองที่ฝ่ายบริหารจะมีคำสั่งใดให้ผู้ถือปฏิบัติตามนั้นต้องให้ผู้นั้นหรือหน่วยงานนั้นทราบถึงสิ่งที่จะบังคับให้ปฏิบัติตามด้วยเพื่อให้เกิดการยอมรับและปฏิบัติตาม

ผู้ให้ความเห็นแตกต่างกันดังกล่าว อาทิเช่น ท่านรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (นายภราดร ศรีศุภรางค์กุล)¹⁶¹ มีความเห็นในเรื่องนี้ว่า “ รัฐวิสาหกิจที่สร้างขึ้นตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือที่เป็นบริษัทมหาชนนั้นจะมีการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการมีการบริหารงบประมาณด้วยตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จึงไม่สมควรที่จะต้องถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย “

ในส่วนของสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบตรวจสอบข้อเท็จจริงและนำข้อพิพาทต่างๆ ที่เกิดขึ้นเสนอคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นถือว่า พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2) และ (5) ที่กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือจำเลย ดังนั้น รัฐวิสาหกิจที่อยู่ในข่ายที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ต้องเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เท่านั้นที่รัฐมีอำนาจเข้าไปว่าต่างและแก้ต่างคดีแทนได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามทุนหมุนเวียนของกระทรวงการคลังนั้นสำนักงานอัยการสูง

¹⁶¹ ภราดร ศรีศุภรางค์กุล . เรื่องเดียวกัน.

สุดจะไม่วินิจฉัยหรือรับว่าต่างแก้ต่างให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นๆ โดยตรง เพราะถือว่าไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะรับวินิจฉัยไว้ในนามของส่วนราชการ ที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สังกัดอยู่แทน

ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งเป็นบริษัทมหาชนนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจะไม่รับดำเนินคดีแก้ต่างหรือว่าต่างให้ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้มิได้เป็นนิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(2) และ (5) นอกจากนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยตอบข้อหารือ กรณีที่กรมธนารักษ์ได้หาหรือสำนักงานอัยการสูงสุดว่า “กรณีพิพาทระหว่างกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นส่วนราชการกับธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ว่าด้วยแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือจะต้องส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติ ในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบหรือไม่” ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้ตอบ ข้อหารือว่า “ธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) เป็นรัฐวิสาหกิจประกอบธุรกิจการค้าและบริการเป็นปกติธุระ ตาม พ.ร.บ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 แต่ได้จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนตาม พ.ร.บ.บริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ.2535 ดังนั้น การดำเนินกิจการของธนาคาร กรุงไทย จำกัด (มหาชน) จึงต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ.บริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ด้วย กล่าวคือจะต้องดำเนินงานบริหารในรูปกรรมการ ซึ่งกรรมการของธนาคารดังกล่าวได้มาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และจะต้องบริหารงานในธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ ข้อบังคับและมติของที่ประชุมผู้ถือหุ้น และแม้รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจะเป็นผู้ถือหุ้นเสียงข้างมากก็มีฐานะเป็นเพียงผู้ถือหุ้นเท่านั้น ไม่มีสิทธิเข้าไปสั่งการ ครอบงำ จัดการดำเนิน กิจการของธนาคารกรุงไทย จำกัด ตามความประสงค์ของตนเองได้ ประกอบกับกรณีพิพาทนี้เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแล้วจึงให้สำนักงานอัยการจังหวัดนครสวรรค์ดำเนินการรับว่าต่างต่อไปจนถึงที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540” ซึ่งข้อหารือดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดได้สรุปคำวินิจฉัยไว้ว่า

" รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมหาชน ไม่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ว่าด้วยการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง " ¹⁶²

สำนักงานอัยการสูงสุดและหน่วยงานต่างๆ ได้ยึดการตอบข้อหารือดังกล่าวนี้เป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ดังปรากฏว่ามีข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) กับกรมสรรพสามิต กรณีพิพาทเรื่องบริษัท บางจากปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) เรียกเงินค่าภาษีสรรพสามิตคืนจากกรมสรรพสามิต ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีความเห็นว่า " บริษัทบางจากฯ เป็นบริษัทมหาชน ซึ่งมีใช่รัฐวิสาหกิจที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540 ว่าด้วยการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และให้คืนเรื่องเพื่อกรมสรรพสามิตจะได้ดำเนินการกับบริษัท บางจากฯ ต่อไป " ¹⁶³

องค์กรอิสระ

องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนมีความเห็นว่าถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กรอิสระเหล่านี้ขึ้นมา นั้น จะเห็นได้ว่าองค์กรเหล่านี้ต้องการความเป็นอิสระ มีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนปราศจากการครอบงำของฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมือง เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อทำการตรวจสอบฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองอีกระดับหนึ่งหรือตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่องค์กรเหล่านี้ก็ได้ตัดขาดแยกจากรัฐโดยสิ้นเชิง และถ้ามองอีกมุมหนึ่งแล้วองค์กรเหล่านี้ถือเป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่สำคัญในการตรวจสอบหน่วยงานอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น องค์กรเหล่านี้จึงถือเป็นตัวแทนของรัฐที่จะเป็นหูเป็นตาแทนรัฐ แม้จะมีลักษณะงานที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่น แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น องค์กรอิสระจึงถือว่าเป็นส่วนราชการด้วยและถือว่าอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

¹⁶² คำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 300/2541 เรื่องการยุติคดีแพ่งของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ

¹⁶³ ที่มาของข้อมูล : สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545.

องค์การมหาชน

องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา องค์การมหาชนนี้ไม่ถือเป็นส่วนราชการ รายได้ขององค์การมหาชนไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชนสามารถมีทรัพย์สินเป็นของตนเองและทรัพย์สินดังกล่าวไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี นอกจากนี้แล้วองค์การมหาชนยังสามารถใช้จ่ายเงินขององค์การมหาชนเพื่อกิจการขององค์การมหาชนได้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อไม่ถือว่าเป็นองค์การมหาชนเป็นส่วนราชการแล้ว องค์การมหาชนจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแต่อย่างใด

4.2.2 ปัญหาการตีความถึงลักษณะและขอบเขตของข้อพิพาท

ตามมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจส่งเรื่องที่มีกรณีพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการโดยทันที และให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติข้อพิพาทในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามิได้มีการกำหนดลักษณะหรือประเภทของข้อพิพาทที่อยู่ในข่ายการยุติในการดำเนินคดีว่าจะต้องมีลักษณะและขอบเขตอย่างไร เพียงแต่กำหนดว่าเป็นข้อพิพาทในการดำเนินคดีแพ่งเท่านั้น ถ้าพิจารณาเฉพาะถ้อยคำในมติของคณะรัฐมนตรีแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่าย่อมหมายถึงข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือจำต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน

ในทางปฏิบัติของสำนักงานอัยการสูงสุดก็ยังมีข้อถกเถียงกันเกี่ยวกับลักษณะและขอบเขตของข้อพิพาทด้วย¹⁶⁴ โดยบางท่านมีความเห็นว่า ถ้าเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกร้องค่าภาษีอากรหรือภาษีมูลค่าเพิ่มค้างชำระหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการเรียกค่าบริการต่างๆ เช่น ค่าโทรศัพท์ ค่าใช้ไฟฟ้า หรือค่าใช้น้ำประปา เป็นต้น ข้อพิพาทเหล่านี้มิได้ถือว่าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานในทางแพ่ง เพราะไม่ถือว่าเป็นเรื่อง

¹⁶⁴ ภราดร ศรีศุภรางกุล. เรื่องเดียวกัน.

ที่ได้เขียนหรือเป็นข้อพิพาทที่ไม่อาจตกลงได้ต้องอาศัยศาลเป็นที่ชี้ขาด แต่ถือว่าเป็น เพียงการ บังคับให้อีกฝ่ายปฏิบัติตามสิทธิที่อีกฝ่ายมีสิทธิเรียกร้องอยู่นั้น แต่บางท่านมีความเห็นในทาง ตรงกันข้ามว่า ลักษณะของข้อพิพาทนั้นควรจะเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งทั้งหมดโดยไม่ต้องคำนึงว่า ข้อพิพาทดังกล่าวจะมีลักษณะแบบใด หรือจะมีการโต้แย้งสิทธิกันแล้วหรือไม่

ข้อพิพาทที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเคยได้รับไว้พิจารณาอาจแบ่งได้ออกเป็น 5 ประเภท คือข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อพิพาท เกี่ยวกับคดี ละเมิด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร และข้อพิพาทอื่นๆ เกี่ยวกับ ค่าบริการต่างๆ สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสัญญานั้นโดยสภาพและลักษณะของข้อพิพาทแล้วไม่ มีปัญหาเพราะถือว่าเป็นข้อพิพาทในทางแพ่งอยู่แล้วที่ต้องอยู่ในข่ายที่คณะกรรมการตาม มติคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจวินิจฉัยได้โดยสภาพตัวเองอยู่แล้ว ผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เฉพาะ ข้อพิพาทที่เป็นปัญหาตามลำดับคือ

1. ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ ถูกเวนคืนไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นกำหนดให้ ซึ่งตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 กำหนดให้ผู้ถูกเวนคืนต้องใช้สิทธิ ในการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในกำหนดเวลา และหากรัฐมนตรียังมีได้วินิจฉัยภายในกำหนด 1 ปีหรือรัฐมนตรีวินิจฉัยแล้วแต่หน่วยงานที่ถูกเวนคืนยังไม่พอใจในเงินค่าทดแทนแทนอีก ก็ต้องฟ้อง ร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลชี้ขาด ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐจึงเกิดความสับสนว่าหน่วยงานของ ตนจะนำเรื่องฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยไม่ได้ผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่ หรือหน่วยงานของตนไม่จำเป็นต้องอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีแต่ นำเรื่องที่พิพาทนั้นเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาเลยได้หรือไม่

มีผู้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการห้ามฟ้องร้องคดีกัน นั้นหมายความว่า รัฐบาลในฐานะผู้บริหารสูงสุด ได้กำหนดให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องส่ง เรื่องที่พิพาทกันให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีชี้ขาดทุกเรื่องโดยถือว่ารัฐบาลเป็น องค์กรที่ สามารถจะกำหนดกติกาบังคับกับหน่วยงานของตนได้ และทั้งการปฏิบัติดังกล่าวไม่ทำให้ ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า ข้อพิพาทที่จะสู่การพิจารณาของ คณะกรรมการได้จะต้องเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานในทางแพ่งเท่านั้น ถ้าไม่ใช่ข้อพิพาทของหน่วยงานในทางแพ่งแล้วคณะกรรมการจะไม่มีอำนาจวินิจฉัย เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐได้แย้งการ ประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินของเจ้าพนักงานประเมิน หรือกรณีหน่วยงานของรัฐได้แย้งการ กำหนดเงินค่าทดแทนเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เป็นต้น

ปัญหานี้ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า การเรียกค่าทดแทนเพิ่มในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่พอใจการกำหนดค่าทดแทนของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นนั้น มีกฎหมาย กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้วคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ซึ่งกำหนดวิธีการและขั้นตอนการเรียกค่าทดแทนเพิ่มไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกเวนคืนต้องอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นต่อรัฐมนตรีก่อน เมื่อไม่พอใจคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับค่าทดแทนให้ภายในกำหนดเวลาแล้ว ผู้ถูกเวนคืนจึงจะ ใช้สิทธิทางศาลต่อไป เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก่อนนั้น เป็นข้อกำหนดที่กฎหมายบังคับให้ต้องทำก่อนเพื่อก่อให้เกิดสิทธิในการเรียกร้องหรืออำนาจในการฟ้องร้องคดีต่อศาลต่อไป ถ้าหน่วยงานที่ถูกเวนคืน อสังหาริมทรัพย์มิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว หน่วยงานนั้นก็ย่อมไม่มีอำนาจ หรือไม่เกิดสิทธิฟ้องร้องคดีต่อศาล ในทางปฏิบัติที่ถูกต้องเมื่อหน่วยงานผู้ถูกเวนคืนได้ดำเนินการ อุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายแล้ว หากยังไม่พอใจคำวินิจฉัยดังกล่าวต้องเสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการให้เป็นไป ตามมติคณะรัฐมนตรีแทนการใช้สิทธิในทางศาล เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาด ข้อพิพาทนั้นมีวัตถุประสงค์ชัดเจนเพื่อขจัดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน

2. ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด

ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิดนั้นโดยลักษณะของคดีก็คือว่าเป็นข้อพิพาทของ หน่วยงานในทางแพ่งอยู่ในตัว ซึ่งหน่วยงานที่ถูกละเมิดก็จะเสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุด ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว แต่เนื่องจากบางกรณีมีปัญหาว่ามีเอกชนเข้าร่วมหรือมี ส่วนร่วมในข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐด้วย เนื่องจากในปัจจุบันการบริการสาธารณูปโภคหรือ การให้บริการของหน่วยงานของรัฐบางอย่างต้องอาศัยเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัยและมี

ประสิทธิภาพ รัฐจึงเปิดโอกาสให้มีเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐมีนโยบายที่จะพยายามลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มบทบาทภาคเอกชนในกิจการของรัฐมากขึ้น เช่น องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยร่วมลงทุนกับบริษัทแคว้น อินโฟร์ จำกัด ดำเนินโครงการโทรศัพท์เคลื่อนที่ หรือกรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพร่วมกับเอกชนลงทุนเดินรถ ไมโครบัส ในเขตเมือง หรือการให้สัมปทานและว่าจ้างเอกชนเข้าดำเนินงาน เช่น การให้บริการทางด่วนกรุงเทพ จำกัด ดำเนินโครงการทางด่วนระยะที่ 2 ซึ่งในการดำเนินงานร่วมกิจการกับรัฐของเอกชนดังกล่าว บางครั้งอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งได้ หน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างจึงอาจต้องมีส่วนร่วมในความรับผิดชอบในทางแพ่งกับเอกชน จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาว่ามติคณะรัฐมนตรีจะครอบคลุมถึงเอกชนที่เข้าร่วมกิจการกับหน่วยงานของรัฐด้วยหรือไม่

ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในกรณีนี้ต้องพยายามเข้าใจถึงเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีว่า มติคณะรัฐมนตรีประสงค์เพียงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐด้วยกันเองที่มีข้อพิพาทสามารถตกลงกันได้โดยฝ่ายบริหาร โดยที่ศาลไม่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องหรือทำการชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรีมิได้ประสงค์ที่จะชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับรัฐด้วย และแม้ว่าจะมองในแง่ของการบริหารราชการแผ่นดินก็ตาม ฝ่ายบริหารก็สามารถบังคับได้เฉพาะหน่วยงานราชการของรัฐเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาไปถึงเอกชนด้วยแต่อย่างใด ดังนั้นในกรณีที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ แล้วมีเอกชนเข้าร่วมในการทำละเมิดด้วย ไม่ว่าจะโดยเหตุของสัญญา สัมปทานหรือการรับช่วงสัญญาต่อกันก็ตามก็ไม่ถือว่าเอกชนนั้นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ในกรณีดังกล่าวนี้เมื่อเกิดข้อพิพาทขึ้นหน่วยงานของรัฐต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ได้ความชัดเจนก่อนว่า เหตุละเมิดดังกล่าวมีเอกชนร่วมด้วยหรือไม่ หากมีเอกชนร่วมด้วยแล้วต้องแยกในส่วนของเอกชนดำเนินคดีทางศาลต่างหาก เพราะหากมีการฟ้องร้องคดีต่อศาลแล้วศาลมีอำนาจในการบังคับคดีต่อเอกชนได้อยู่แล้ว อีกทั้งในปัจจุบันนี้หากเอกชนเข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐแล้ว ข้อสัญญาส่วนใหญ่จะกำหนดให้เอกชนต้องรับผิดชอบในเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นในช่วงระหว่างของสัญญาอยู่แล้ว ในทางกลับกันหากมีการเสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณา และคดีดังกล่าวใกล้จะขาดอายุความอาจทำให้เอกชนที่ต้องร่วมรับผิดชอบนั้นหลุดพ้นจากความรับผิดชอบในทางแพ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่ราชการได้

3. ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร

ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากรเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐถูกแจ้งการประเมินภาษี โดยกรมสรรพากร กรมศุลกากรหรือกรมสรรพสามิตหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ ปัญหาเกี่ยวกับภาษีอากรนั้นถือว่าเป็นข้อพิพาทของหน่วยงานในทางแพ่งหรือไม่ เนื่องจากการเสียภาษีอากรต่างๆ เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่ผู้มีรายได้ หรือมีทรัพย์สิน สินค้า นำเข้าหรือส่งออกหรือเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือสินค้า บริการที่ต้องเสียภาษีอากรต่างๆ ซึ่งในการจัดเก็บภาษีอากรต่างๆนั้นก็มีความหมายเฉพาะของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร เช่น กรมสรรพากรมีประมวลรัษฎากร พุทธศักราช 2481 กรมศุลกากรมีพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช 2469 และกรมสรรพสามิตมีพระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. 2527 หรือ กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลมีอำนาจในการกำหนดการจัดเก็บภาษีอากร ในท้องถิ่นของตนได้เป็นการเฉพาะ หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นเกี่ยวกับหน่วยงานที่จัดเก็บและหน่วยงานที่ถูกประเมินขึ้น กฎหมาย ระเบียบของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บ ภาษีอากรก็จะกำหนดขั้นตอนของการดำเนินงานว่ามีขั้นตอนต้องทำอะไรบ้าง ตัวอย่างเช่น กรุงเทพมหานคร จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อมีการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินแจ้งไปที่หน่วยงานที่ถูกจัดเก็บ ผู้ที่ไม่พอใจการประเมินต้องอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก่อน และหากไม่พอใจผลการอุทธรณ์ก็มีสิทธิฟ้องร้องต่อศาลต่อไป หน่วยงานบางหน่วยงานก็เสนอเรื่องอุทธรณ์ต่อผู้ว่าการกรุงเทพมหานครก่อนตามขั้นตอนของกฎหมายของกรุงเทพมหานคร และหากไม่พอใจก็ต้องฟ้องร้องต่อศาลต่อไป บางหน่วยงานก็เสนอเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อนำข้อพิพาทเสนอคณะกรรมการชี้ขาด กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความสับสนและเป็นปัญหาในทางปฏิบัติของหน่วยงานหลายหน่วยงานมาก

ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่า อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรเป็นอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีอากรดำเนินการจัดเก็บภาษีอากรต่อผู้ที่มีรายได้ มีทรัพย์สิน หรือผู้ที่ใช้ประโยชน์ในทางสาธารณะ เช่นรถ เพื่อรัฐจะได้นำเงินภาษีอากรดังกล่าวมาพัฒนาประเทศและท้องถิ่นให้มีความเจริญต่อไป รัฐจึงมอบอำนาจให้หน่วยงานที่มีหน้าที่มีอำนาจในการบังคับเพื่อให้ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทำการเสียภาษีอากรให้ถูกต้องและเป็นธรรม หากมีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานที่จัดเก็บและหน่วยงานที่ต้องเสียภาษีอากรก็ควรต้องดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานที่จัดเก็บภาษีอากรนั้นเสียก่อน หากดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวเรียบร้อยแล้วและไม่อาจยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้อีกทั้งกฎหมายหรือระเบียบนั้นเปิดช่องให้นำข้อพิพาทนั้นขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้แล้ว หน่วยงานผู้ที่

ต้องเสียภาษีจึงจะนำข้อพิพาทดังกล่าวเสนอต่อสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

โดยสรุปแล้วผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อพิพาทที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดได้นั้นต้องข้อพิพาทในคดีแพ่ง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะของข้อพิพาทนั้นจะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือจำต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ก่อน

4.3 ปัญหาการขาดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี

ในปัจจุบันการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทและคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงยังไม่มีรูปแบบหลักเกณฑ์หรือกระบวนการที่เป็นระเบียบแบบแผน การพิจารณาแม้จะทำในรูปของคณะกรรมการแต่ก็ไม่มีหลักเกณฑ์ว่าเรื่องที่น่าเข้าพิจารณาชี้ขาดนั้นจะได้รับการพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อใด วิธีพิจารณาว่าจะมีหลักเกณฑ์ ระเบียบหรือขั้นตอนอย่างไร และแนวทางในการชี้ขาดข้อพิพาทเป็นในรูปแบบใด

ในส่วนนี้ผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติ คณะรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะเป็นการใช้ดุลพินิจเหมือนกับการดำเนินคดีแพ่งโดยทั่วไป โดยไม่มีลักษณะแนวทางและกระบวนการพิจารณาที่พิเศษแตกต่างไป แต่ถ้าพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้แล้วจะพบว่า คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญและทำหน้าที่คล้ายกับศาลในการพิจารณาและตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทเพื่อให้ได้ความว่าหน่วยงานใดต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และต้องพิจารณาไปถึงค่าเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยว่าหากหน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบแล้วจะต้องรับผิดชอบมากน้อยเพียงใด การขาดกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีจึงก่อให้เกิดปัญหาหลายประการ อาทิเช่น

(1) คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีหลักเกณฑ์การพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาว่าข้อพิพาทในลักษณะใดจะต้อง

พิจารณาและชี้ขาดไปในแนวทางใด หรือการพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการควรต้องมีกำหนดระยะเวลาานเท่าไร

(2) ทำให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจซึ่งดำเนินการบริหารงานในรูปของคณะกรรมการขาดความเชื่อมั่นเกี่ยวกับคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีว่า คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นเมื่อใด ข้อพิพาทในลักษณะใดที่ต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาด หรือการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นจะให้ความเป็นธรรมแก่หน่วยงานของตนหรือไม่ อย่างไร

(3) ทำให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานของรัฐไม่เข้าใจถึงขั้นตอนการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาชี้ขาด ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและการละเลยในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จนทำให้เกิดผลเรื่องอายุความในคดีแพ่งตามมาอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการบางท่านให้ความเห็นว่ากระบวนการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทนั้นมิใช่เป็นสาระสำคัญของการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากข้อพิพาทดังกล่าวเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง การยุติข้อพิพาทควรทำโดยฝ่ายบริหารโดยไม่มีข้อยุ่งยาก ไม่มีระเบียบขั้นตอนที่ซับซ้อนเหมือนกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล การยุติข้อพิพาทอาจกระทำโดยหัวหน้าฝ่ายบริหารมีคำสั่งให้ยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นและทำให้ข้อพิพาทดังกล่าวสามารถยุติได้โดยง่าย

4.4 ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอายุความในทางแพ่ง

ในการดำเนินคดีแพ่งมีอายุความกำหนดระยะเวลาให้ผู้จะใช้สิทธิทางศาลต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลาตามกฎหมาย ข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาตามอายุความนี้จึงเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งและเป็นอุปสรรคที่ทำให้การพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติรัฐมนตรีไม่สามารถดำเนินการให้ลุล่วงได้ สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากบางกรณีหน่วยงานของรัฐที่เกิดกรณีพิพาทเกิดขึ้นได้ส่งข้อพิพาทให้สำนักงานอัยการสูงสุดเมื่อคดีใกล้ครบกำหนดอายุความตามกฎหมาย ทำให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีระยะเวลาพอสมควรที่จะพิจารณาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้ทัน ทำให้สำนักงานอัยการสูงสุดต้องส่งเรื่องคืนให้หน่วยงานที่เสนอเรื่องมาดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลไปก่อนเพื่อให้ทันกำหนดอายุความและไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ ซึ่งสถานะการณ์ดังกล่าวนี้ไม่ควรที่จะเกิดขึ้นเพราะทำให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่มีโอกาสได้พิจารณาชี้ขาดและยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นสมตามเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรี

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 163 กำหนดในเรื่องอายุความไว้ว่า “อันสิทธิเรียกร้องอย่างใด ๆ ถ้ามิได้ใช้บังคับเสียภายในระยะเวลาอันกฎหมายกำหนดไว้ ท่านว่าตกเป็นอันขาดอายุความ ห้ามมิให้ฟ้องร้อง” ซึ่งบทบัญญัตินี้เป็นหลักทั่วไปเกี่ยวกับอายุความ ย่อมใช้บังคับแก่สิทธิเรียกร้องทุกประเภท โดยไม่คำนึงว่าสิทธิเรียกร้องนั้นจะเกิดจากนิติกรรมหรือนิติเหตุหรือโดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และเมื่ออายุความเป็นระยะเวลาอย่างหนึ่งในกฎหมาย¹⁶⁵ ที่กฎหมายกำหนดให้เจ้านี้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดเวลา และเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่เป็นเหตุให้สิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ จึงต้องห้ามมิให้ฟ้องร้องคดีต่อกันอีก

ดังนั้น ข้อพิพาทในทางแพ่งที่เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดนั้นจึงตกอยู่ในบังคับตามบทบัญญัติว่าด้วยอายุความนี้ด้วย โดยไม่ถือว่าได้รับการยกเว้นที่จะไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยอายุความนี้แต่อย่างใด ซึ่งในเรื่องของอายุความนี้ ท่านรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (ภราดร ศรีศุภรางค์กุล)¹⁶⁶ ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า “ข้อพิพาทที่ส่งมาให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดจะต้องยังไม่ขาดอายุความ และเมื่อคณะกรรมการตรวจสอบ ข้อเท็จจริงของสำนักงานอัยการสูงสุดรับเรื่องไว้พิจารณาแล้วก็ไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องอายุความอีกต่อไป และแม้ว่าขณะที่คณะกรรมการฯ พิจารณาข้อเท็จจริงอยู่และข้อพิพาทดังกล่าวได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอายุความแล้วก็ตาม “

ผู้เขียนมีความเห็นสอดคล้องกับท่านภราดร ศรีศุภรางค์กุล ในส่วนของข้อพิพาทที่เสนอให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องมีสภาพที่สามารถบังคับกันได้คือจะต้องยัง ไม่ขาดอายุความ ยังคงสภาพสิทธิเรียกร้องที่สามารถบังคับได้ตามกฎหมายอยู่ ในส่วนปัญหาที่มีการเสนอข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐมาให้คณะกรรมการพิจารณาและคดีจะขาดอายุความนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ควรต้องพิจารณาไปถึงเจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีที่ประสงค์ที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เพราะเหตุแห่งการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาลประการหนึ่ง อีกทั้งผิดหลักการของฝ่ายบริหารที่ฝ่ายบริหารควรจัดการงานเกี่ยวกับฝ่ายบริหารด้วยตัวเอง โดยไม่ต้องพึ่งพิงศาลมาพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นแล้วนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวผู้เขียนจึงมีแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการขาดอายุความในทางแพ่งว่า เมื่อมีการ

¹⁶⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 1871/2534 หน้า 93 เล่ม 5 ในหนังสือคำพิพากษาฎีกาของสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ.

¹⁶⁶ ภราดร ศรีศุภรางค์กุล. เรื่องเดียวกัน.

เสนอข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐให้สำนักงานอัยการสูงสุดแล้วนั้น ไม่ต้องคำนึงถึงเรื่องอายุความอีกต่อไป และไม่ให้อายุความขึ้นว่ากล่าวกันอีก ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวในรายละเอียดในบทเสนอแนะบทที่ 5 ต่อไป

4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี

นอกจากปัญหาหลักใหญ่ๆ ดังกล่าวในหัวข้อ 4.1 – 4.4 แล้วนั้นยังมีปัญหาอื่นๆ อีกไม่ว่าจะเป็นปัญหาเรื่องบุคลากรที่พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ปัญหาของเจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานในเรื่องการส่งสำนวนให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรี และรวมถึงอุปสรรคในการประชุมเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวเป็นลำดับดังนี้

(1) ปัญหาในเรื่องบุคลากร

เนื่องจากเดิมการรับเรื่องไว้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น จะมีการแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง¹⁶⁷ เพื่อช่วยในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นและรวบรวมข้อเท็จจริงและเอกสารพยานหลักฐานก่อนเสนอคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงฯ พิจารณา โดยคณะทำงานเหล่านี้ก็คือพนักงานอัยการที่ทำงานประจำที่สำนักงานอัยการฝ่ายคดีแพ่งนั่นเอง ซึ่งถือว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและความชำนาญในคดีทางแพ่งมาก แต่การทำงานของคณะทำงานขณะนั้นไม่ราบรื่น เนื่องจากพนักงานอัยการแต่ละท่านมีงานประจำอยู่แล้ว การดำเนินงานในรูปของคณะทำงานดังกล่าวจึงเป็นการเพิ่มภาระงานที่พนักงานอัยการแต่ละท่านต้องปฏิบัติอยู่เดิม ทำให้ไม่สามารถดำเนินงานในรูปของคณะทำงานได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งไม่มีสถานที่และเจ้าหน้าที่ธุรการเฉพาะในดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเอกสารและการติดต่อประสานงานกับพยานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบสำนวนต้องดำเนินการเองโดยลำพังทำให้เกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัวในการดำเนินงาน

ในปัจจุบัน สำนักงานอัยการสูงสุดได้มองเห็นถึงปัญหานี้แล้วได้มีการแก้ไขโดยสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งให้อัยการอาวุโส¹⁶⁸ เป็นคณะทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่พนักงาน

¹⁶⁷ คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 158/2541 และ 507/2543 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาททางคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

¹⁶⁸ อัยการอาวุโส หมายถึงพนักงานอัยการที่เกษียณอายุแล้วได้ต่ออายุการทำงาน

อัยการทำงานสองด้านและไม่สามารถดำเนินงานรูปของคณะทำงานได้อย่างเต็มที่ อัยการอาวุโส จะสามารถทำงานหน้าเดียวโดยไม่มียานประจำอื่นทำอยู่ และมีการจัดตั้งสำนักงานอัยการ พิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น โดยให้อัยการ สำนวนที่ค้างพิจารณาของคณะทำงานชุดก่อนให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดี แพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแทน และให้อัยการอาวุโสเป็นคณะทำงานชุดใหม่ และดำเนินการแทน ซึ่งครั้งนั้นมีการโอนสำนวนค้างพิจารณาถึง 119 เรื่อง¹⁶⁹

การที่สำนักงานอัยการสูงสุดจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดี แพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องขึ้น และมอบให้อัยการอาวุโสปฏิบัติงานเกี่ยวกับ สำนวนคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งเป็นการเฉพาะนั้นสามารถแก้ไขปัญหในเรื่อง เกี่ยวกับงบประมาณ สถานที่และบุคลากรได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่ปัญหาที่ปรากฏคือ อัยการ ออาวุโสเหล่านี้คือพนักงานอัยการที่เกษียณอายุแล้วต่ออายุการทำงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดใหม่ แม้ทำงานเป็นคณะทำงานเพียงด้านเดียวก็ตาม แต่โดยสภาพแล้วอัยการอาวุโสแต่ละท่านจะมีการ ต่ออายุการทำงานไปเป็นรายปี โดยคำนึงถึงสมรรถนะการทำงานและสุขภาพของอัยการอาวุโสด้ง กล่าวเป็นสำคัญ ทำให้พิจารณาเห็นถึงความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่คณะทำงานเกี่ยวกับ การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้อัยการอาวุโสแต่ละท่านจะเกษียณอายุใน ระดับชั้นของอัยการที่แตกต่างกันไป บางท่านเกษียณอายุเมื่อเป็นอธิบดี บางท่านเกษียณอายุใน ระดับชั้นอัยการจังหวัด ประสบการณ์ในการทำงานของแต่ละท่านมีความแตกต่างกันไป บางท่าน ไม่ได้ทำงานเกี่ยวข้องกับงานคดีแพ่งเป็นเวลา 10 ปีแล้ว บางท่านทำงานแต่งงานด้านบริหารไม่ได้ สัมผัสกับงานคดีแพ่งเป็นเวลานานเช่นกัน ท่านรองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง (ภราดร ศรีสุภรางกูร)¹⁷⁰ ให้ความเห็นเกี่ยวกับงานคดีแพ่งสรุปได้ว่า “ในการดำเนินคดีแพ่งต้องอาศัย ผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความชำนาญ และประสบการณ์ประกอบกันไป ซึ่งต้องอาศัยระยะเวลา ในการปฏิบัติงานที่ต่อเนื่องและสะสมประสบการณ์เป็นระยะเวลาอันยาวนาน หากละทิ้งหรือไม่ได้ ปฏิบัติงานในคดีแพ่งแม้เพียงปีเดียวก็จะขาดความต่อเนื่องและความชำนาญไป” อีกทั้งในปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอยู่ตลอดเวลา จึงมีปัญหาลงถึงสภาพเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงที่ เกิดขึ้นใหม่ๆ ที่ต้องปรับพิจารณาให้เข้ากับข้อกฎหมายให้สามารถถือปฏิบัติได้ เช่น การแปรรูป

¹⁶⁹ ข้อมูลจาก : สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545.

¹⁷⁰ ภราดร ศรีสุภรางกูร. เรื่องเดียวกัน.

รัฐวิสาหกิจ การเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น การดำเนินคดีแพ่งจึงต้องพัฒนาให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงหรือปฏิเสธความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ ดังนี้ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่คณะทำงานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังกล่าวควรที่จะต้องมีความรู้ความชำนาญและความเชี่ยวชาญในทางแพ่งเป็นอย่างดีและที่สำคัญต้องมีประสบการณ์เกี่ยวกับงานคดีแพ่งเป็นระยะเวลาอย่างต่อเนื่องกันด้วย

(2) เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงานในเรื่องการส่งสำนวนให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดตามมติคณะรัฐมนตรี ก่อให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติว่าข้อพิพาทใดที่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาบ้าง และบางกรณีเกิดการเพิกเฉยที่จะปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย เจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานไม่ได้ศึกษาถึงการใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจก่อน เช่นกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือกฎหมายเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายอื่นที่กำหนดให้ต้องมีการผ่านขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายนั้นๆก่อนจึงจะเกิดสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาล ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางหน่วยงานดำเนินการผิดขั้นตอนและส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการก่อนโดยยังมิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ เป็นผลให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งตามมา และอาจทำให้เกิดปัญหาเรื่องอายุความในทางแพ่งตามมาอีกด้วย

(3) คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีองค์ประกอบของคณะกรรมการที่มีตำแหน่งสูงมาก โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และมีปลัดกระทรวงการคลัง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ และมีอัยการสูงสุดเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำให้ไม่เอื้ออำนวยให้มีโอกาสที่จะนัดประชุมเพื่อพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เนื่องจากกรรมการแต่ละท่านต่างมีภาระงานที่รับผิดชอบประจำมากอยู่แล้ว ในปัจจุบันมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทฯ เพียง 3 เรื่องเท่านั้น¹⁷¹ อีกทั้งยังมีข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์น้อยตั้งแต่ 1,000 บาทขึ้นไปอยู่ระหว่างรอการพิจารณาชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีอีกจำนวนมาก

¹⁷¹ ที่มาของข้อมูล : สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2545.

บทที่ 5

แนวทางและรูปแบบในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่ง ระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

วิทยานิพนธ์นี้ได้ตั้งคำถามในการวิจัยไว้ว่า การชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งมีปัญหาและอุปสรรคเรื่องใดบ้าง และจะมีแนวทางและรูปแบบในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเพื่อแก้ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวได้อย่างไร

ผู้เขียนจึงมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาว่าต้องการที่จะศึกษาถึงสถานะและสภาพบังคับทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง และศึกษาหาแนวทางและรูปแบบในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

จากสภาพปัญหาต่างๆ ดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ข้างต้นนั้น ผู้เขียนวิเคราะห์แล้วเห็นว่าการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งนั้นสามารถแก้ไขได้ตามแนวทางที่ผู้เขียนจะได้เสนอเป็นประเด็นดังต่อไปนี้

1. แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจนขึ้น

เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งความไม่ชัดเจนของความหมายและขอบเขตของข้อพิพาทในคดีแพ่ง ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าหน่วยงานที่อยู่ในบังคับต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้คือ หน่วยงานในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจทุกประเภท และข้อพิพาทนั้นรวมถึงข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท

เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความถึงความหมายและขอบเขตดังกล่าวข้างต้นแตกต่างกันไป ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้มีการกำหนดความหมายและขอบเขตของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจและข้อพิพาทในคดีแพ่งให้ชัดเจนขึ้น โดยผู้เขียนเสนอให้

แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีใหม่เป็นว่า "หน่วยงานของรัฐที่เกิดกรณีข้อพิพาทระหว่างกันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้..." และให้กำหนดความหมายและขอบเขตของถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า " กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ และรัฐวิสาหกิจ "

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า " เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น "

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า " รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนด้วย "

ข้อพิพาท หมายความว่า " ข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะของข้อพิพาทนั้นจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือจำต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน "

2. กำหนดให้มีการแก้ไขชื่อ ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐใหม่

เพื่อให้คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะมีชื่อสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีใหม่ จึงควรกำหนดชื่อของคณะกรรมการทั้งสองคณะใหม่เป็น

" คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ "

และ

" คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ "

และเพื่อให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จ
ลุล่วงได้โดยง่ายจึงควรให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วย
งานของรัฐมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน
กรรมการ
- (2) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นกรรมการ
- (3) เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นกรรมการ
- (4) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นกรรมการ
- (5) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เป็นกรรมการ
- (7) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการและเลขานุการ
- (8) รองอัยการสูงสุดที่อัยการสูงสุดมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) พิจารณาวินิจฉัยและชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาท
กว่าสามแสนบาทที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่ง
ของหน่วยงานของรัฐ เสนอมา
- (2) เรียกให้หน่วยงานของรัฐ ส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่
เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (3) ให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมี
อำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณา
ชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐด้วย

กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการ
ดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีองค์ประกอบดังนี้

- (1) รองอัยการสูงสุดที่อัยการสูงสุดมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง เป็นกรรมการ
- (3) รองอธิบดีอัยการฝ่ายปกครอง เป็นกรรมการ
- (4) รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีภาษีอากร เป็นกรรมการ

- (5) ผู้แทนกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังที่อธิบดีกรมบัญชีกลางมอบหมาย เป็นกรรมการ
- (6) ผู้แทนสำนักงบประมาณที่ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณมอบหมาย เป็นกรรมการ
- (7) อัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการและเลขานุการ

โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- (1) มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทและมีคำสั่งให้ยุติข้อพิพาทในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสามแสนบาท แล้วเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐเพื่อทราบต่อไป
- (2) ตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น รวบรวมพยานหลักฐาน สอบคำให้การของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (3) เรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และราชการส่วนท้องถิ่นส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา
- (4) สรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐในข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์กว่าสามแสนบาทขึ้นไปเพื่อพิจารณาชี้ขาด
- (5) ให้มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น

3. กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระเปาะเบียบเกี่ยวกับชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐขึ้น

ในกรณีเกิดข้อพิพาทในคดีแพ่งขึ้น หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายมีหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐโดยเร็ว เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐได้รวบรวมพยานหลักฐานและตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นได้แล้ว จึงสรุปข้อเท็จจริงและเสนอความเห็นให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐพิจารณาชี้ขาดต่อไป ซึ่งลักษณะของวิธีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิจารณานั้น จะมีลักษณะของการค้นหาข้อเท็จจริงในระบบเดียวกับระบบไต่สวน ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบ

ข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐต้องทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งปวงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด เพื่อให้ได้ความจริงว่าหน่วยงานที่ถูกเรียกร้องนั้นเป็นฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบหรือไม่ และหากต้องรับผิดชอบแล้วจะต้องรับผิดชอบเพียงใด ซึ่งผู้เขียนขอเสนอระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่ง โดยให้มีขั้นตอนการปฏิบัติสามขั้นตอน กล่าวคือ

ขั้นตอนแรก เป็นกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทและมีคำสั่งให้ยุติข้อพิพาทในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทไม่เกินสามแสนบาท

(2) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐรับสำนวนข้อพิพาทแล้ว ให้ดำเนินการรวบรวมเอกสาร พยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล และตรวจสอบพยานเอกสาร วัตถุหรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัย จะเรียกให้พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นส่งวัตถุ เอกสาร พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกก็ได้

(4) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องอาศัยความรู้ทางวิชาชีพเฉพาะ ความรู้ความสามารถเฉพาะด้าน ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการ หรือมีความจำเป็นอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ในการพิจารณา คณะกรรมการฯ อาจเรียกเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่งาน ผู้ชำนาญการ หรือบุคคลภายนอกให้รายละเอียดและข้อเท็จจริงนั้นๆ ได้ด้วย

(5) ในกรณีที่ข้อพิพาทมีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาทให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐทำการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทและสั่งยุติการดำเนินคดีแพ่งได้ และหากปรากฏว่ามีหน่วยงานใดต้องรับผิดชอบให้หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายหรือปฏิบัติการชำระหนี้ แล้วแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบต่อไป

(6) ในกรณีที่ข้อพิพาทมีทุนทรัพย์เกินสามแสนบาทให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐทำรายงานสรุปข้อเท็จจริงพร้อมพยานหลักฐาน และเสนอความเห็นพร้อมทั้งเหตุผลในการพิจารณาทั้งในด้าน

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเสนอคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(7) ในการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะครบองค์ประชุม และมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

ขั้นตอนที่สอง เป็นกระบวนการและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดว่าต้องมีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาทและมีคำสั่งให้ยุติข้อพิพาทในคดีที่มีทุนทรัพย์ที่พิพาทกว่าสามแสนบาทขึ้นไป

(2) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐได้รับสำนวนจากคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของรัฐบาลดำเนินการพิจารณาชี้ขาดโดยเร็ว

(3) ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัยจะเรียกให้พยานบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงให้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือเรียกให้หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นส่งวัตถุ เอกสาร พยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมอีกก็ได้

(4) ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีความเห็นว่าคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทขัดต่อกฎหมายแล้ว คณะกรรมการนี้มีอำนาจในการยกเรื่องขึ้นพิจารณาและทำการชี้ขาดใหม่ได้

(5) เมื่อคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วให้ชี้ขาดข้อพิพาท และหากหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบแล้วก็ให้กำหนดด้วยว่าจะต้องชดใช้ค่าเสียหายจำนวนเท่าไร มีคำสั่งให้ชัดเจนว่าให้ยุติการดำเนินคดีแพ่ง

(6) ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และมติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นตอนสุดท้ายเมื่อภายหลังที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐทำการพิจารณาชี้ขาดและยุติการดำเนินคดีแพ่งแล้วให้มีหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี แจ้งผลการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท และสั่งยุติการดำเนินคดีให้หน่วยงานคู่กรณี สำนักงานประมาณ สำนักงานอัยการสูงสุดและสำนักงานคณะรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว

(2) สำนักงานประมาณเมื่อได้รับผลการชี้ขาดข้อพิพาทแล้วให้สำนักงานประมาณมีอำนาจในการตั้งงบประมาณเบิกจ่ายประจำปีของเงินงบประมาณในปีถัดไปของหน่วยงานที่คณะกรรมการชี้ขาดข้อพิพาทให้รับผิดชอบเท่ากับจำนวนเงินที่หน่วยงานนั้นต้องรับผิดชอบ แล้วตั้งเป็นงบประมาณรายได้ให้กับหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายในปีงบประมาณถัดไป

(3) หากหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเป็นองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น ให้สำนักงานคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการชี้ขาดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ตั้งอยู่แล้วแต่ ดำเนินการสั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

(4) หากหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบเป็นรัฐวิสาหกิจ ให้สำนักงานคณะรัฐมนตรีแจ้งผลการชี้ขาดให้รัฐมนตรีที่รับผิดชอบกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจนั้นสั่งการให้รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

4. กำหนดมาตรการบังคับกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี

ปัญหาที่หน่วยงานของรัฐนำข้อพิพาทคดีแพ่งที่เกิดขึ้นไปฟ้องร้องคดีต่อศาลโดยไม่นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาชี้ขาดก่อน อันเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก ให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานศาลยุติธรรมทราบถึงมติคณะรัฐมนตรีนี้ และขอให้ศาลไม่รับฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องร้องกันเอง เว้นแต่จะได้อำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีก่อน

แนวทางที่สอง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบกรณีหน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนนำข้อพิพาทฟ้องคดีต่อศาลและไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

ส่วนปัญหาที่หน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้ 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก ให้นำหน่วยงานที่ได้รับความเสียหายแจ้งสำนักงานอัยการสูงสุดทราบ และให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำรายงานแจ้งให้รัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานนั้นๆ ทราบ

แนวทางที่สอง ให้สำนักงานอัยการสูงสุดฟ้องหน่วยงานนั้นเป็นคดีต่อศาลได้

5. เมื่อรับสำนวนข้อพิพาทแล้วไม่ให้นำคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเรียกอายุความขึ้นว่ากล่าวกันอีก

ปัญหาที่สำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นตามมติคณะรัฐมนตรีได้นั้น ปัญหาในเรื่องอายุความเป็นอุปสรรคสำคัญในการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย ผู้เขียนเสนอว่าข้อพิพาทที่หน่วยงานเสนอให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐพิจารณานั้น จะต้องมีส่วนที่สามารถบังคับกันได้คือจะต้องยังไม่ขาดอายุความ ยังคงสภาพสิทธิเรียกร้องที่สามารถบังคับได้ตามกฎหมายอยู่ แต่เมื่อข้อพิพาทนั้นได้รับการพิจารณาแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าแนวทางแก้ไขปัญหาในเรื่องการขาดอายุความขณะที่อยู่ระหว่างพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก ให้ถือว่าอายุความของข้อพิพาทคดีแพ่งนั้นสะดุดหยุดลงทันทีอันจะมีผลให้อายุความนั้นหยุดนับระยะเวลาต่อไป และถือว่าระยะเวลาที่ล่วงพ้นไปก่อนนั้นยอมไม่นับเข้าร่วมในอายุความ โดยให้ถือว่าเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามผลของกฎหมายเหมือนเช่นเดียวกับศาลที่รับคดีไว้พิจารณา

แนวทางที่สอง ไม่ให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนำเรื่องอายุความเป็นข้อพิจารณา โดยไม่ให้อายุความขึ้นว่ากล่าวเป็นประเด็นในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า อำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นเนื่องจากผลของมติคณะรัฐมนตรี ไม่ได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายที่จะกำหนดในอายุความของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นสะดุดหยุดลงเหมือนเช่นการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้นยอมไม่อาจทำได้ ผู้เขียนจึงเห็นด้วยกับแนวทางที่สองคือ คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ควรถือเรื่องอายุความเป็นประเด็นในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นขาดอายุความขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีและยังไม่ได้มีการ

ชี้ขาดข้อพิพาทแล้ว ให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวต่อไปได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงการสิ้นสุดของระยะเวลาตามอายุความตามกฎหมายอีก

6. ให้มีสำนักงานที่รับผิดชอบสำนวนข้อพิพาท

ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐควรให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบสำนวนข้อพิพาทเพื่อดำเนินการทั้งปวงตามที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐและคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐสั่งให้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการชี้ขาดข้อพิพาท โดยให้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการรับผิดชอบงานด้านเอกสาร การจัดประชุมของคณะกรรมการและช่วยเหลืองานทุกด้านของพนักงานอัยการที่รับผิดชอบสำนวนพิจารณาชี้ขาดรวมถึงงบประมาณและอุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงานให้เหมาะสมเพียงพอ

บทที่ 6

บทสรุปและเสนอแนะ

ประเทศไทยถือว่าเป็นรัฐเดี่ยวและไม่อาจแบ่งแยกจากกันได้ โดยกำหนดไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 1 ซึ่งแสดงวัตถุประสงค์แห่งรัฐธรรมนูญว่า ประเทศไทยมีเอกภาพและมีความมั่นคงในการปกครองประเทศ ในอดีตมีการปฏิรูปการปกครองหลายครั้งเพื่อให้ทัดเทียมกับต่างประเทศและเพื่อให้ประเทศไทยรอดพ้นจากการรุกรานของประเทศมหาอำนาจตะวันตก การปฏิรูประบบราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราชการส่วนกลางที่มีการแบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ขึ้นเพื่อบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป รัฐมีบทบาทเกี่ยวกับประชาชนเพิ่มมากขึ้น และประชาชนมีความต้องการในการบริการสาธารณะขั้นมูลฐานเพิ่มมากขึ้นเช่นกัน

เมื่อย้อนไปในอดีตการปฏิรูประบบราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีการลอกเลียนแบบมาจากต่างประเทศ แต่กลับเป็นการลอกเลียนแบบมาโดยไม่ได้ศึกษาถึงลักษณะอันเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองมาด้วย กล่าวคือ สถานะภาพทางกฎหมายของรัฐในประเทศไทยมีลักษณะที่แตกต่างจากนานาอารยประเทศอย่างสิ้นเชิง เพราะในต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศส และอังกฤษต่างถือว่า รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ส่วนกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มีฐานะเป็นเพียงตัวแทนของรัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทั้งนี้ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินตามทฤษฎีการรวมอำนาจของรัฐ ที่ถือว่ารัฐเท่านั้นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนได้ และโดยปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบของการเป็นรัฐนั้นมีหลักเกณฑ์ที่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลคือ

1. ความเป็นเอกภาพของรัฐ
2. ความสืบเนื่องของรัฐ
3. ความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ของรัฐ

หลักเกณฑ์ทั้งสามประการนี้ทำให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยสภาพของรัฐเองโดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับให้รัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล เมื่อรัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาของรัฐจึงควรเป็นเพียงส่วนประกอบส่วนหนึ่งของรัฐเท่านั้น รัฐมีอำนาจเต็มทีในการจัดองค์กรเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานของรัฐทำให้การจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐเป็นไปอย่างคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความเป็น

เอกภาพในองค์กรฝ่ายปกครองซึ่งส่งผลทำให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดด้วย

ต่อมาพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมและจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โดยมีได้มีกฎหมายฉบับใดกำหนดฐานะของรัฐว่ามีสถานะภาพเช่นไร แต่เป็นที่ทราบกันว่ารัฐไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในฐานะที่มีอาจฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยได้นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังกำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรอิสระและรัฐวิสาหกิจ ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ทำให้เกิดปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง

ปัญหาการฟ้องร้องคดีระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันนี้ ทำให้รัฐพยายามหาวิธีการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยออกมติคณะรัฐมนตรีให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ นำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนราชการกับส่วนราชการ ส่วนราชการกับรัฐวิสาหกิจ รัฐวิสาหกิจกับรัฐวิสาหกิจส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการ และสำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตัดสินชี้ขาดแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบต่อไป ซึ่งลักษณะข้อพิพาทที่เสนอให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะใหญ่ๆ เป็นห้าจำพวกคือ ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีละเมิด ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีอากร และข้อพิพาทอื่นๆ เช่น การโต้แย้งกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ซึ่งข้อพิพาทต่างๆ ที่เสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาตามขั้นตอนของมติคณะรัฐมนตรีนั้น บางเรื่องก็สามารถชี้ขาดยุติข้อพิพาทได้ บางเรื่องไม่สามารถพิจารณาชี้ขาดได้ด้วยสาเหตุของการตีความถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหน่วยงานที่อยู่ในข่ายของมติคณะรัฐมนตรี หรือมีสาเหตุจากคดีใกล้จะครบกำหนดอายุความในทางแพ่ง หรือความไม่คล่องตัวของคณะทำงานในการพิจารณาตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานขาดความรู้ในขั้นตอนของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

ผู้เขียนได้ทำการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งทั้งห้าประการดังนี้

1. ปัญหาสถานะและสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนได้วิเคราะห์ถึงสถานะของมติคณะรัฐมนตรีพบว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบังคับบัญชาราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค และใช้ในการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจให้ปฏิบัติตามแนวนโยบายของรัฐบาล เพื่อกำหนดแนวทางให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตามเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กฎหมายและมีสถานะเป็นเพียงคำสั่งของฝ่ายบริหารเท่านั้น ส่วนสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรีนี้มีลักษณะการบังคับลงโทษทางวินัย

2. ปัญหาการตีความถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรี

ผู้เขียนได้วิเคราะห์การตีความถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีสองกรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ความหมายและขอบเขตของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการตีความว่า “ ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจประเภทใดบ้าง ” ที่มติคณะรัฐมนตรีมีเจตนารมณ์ที่จะยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าส่วนราชการตามมติคณะรัฐมนตรีหมายความถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงองค์กรอิสระด้วย

กรณีที่สอง เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดขอบเขตและลักษณะข้อพิพาทไว้ ทำให้เกิดการตีความว่า “ ข้อพิพาทประเภทใดบ้างที่คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาชี้ขาดได้ ” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีขอบเขตครอบคลุมถึงข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะของข้อพิพาทนั้นจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือจำเป็นต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน

3. ปัญหาการขาดกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐในคดีแพ่ง

ผู้เขียนได้วิเคราะห์แล้วพบว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดถึงกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่งไว้ ทำให้การพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นลักษณะของการใช้ดุลพินิจ ขาดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาที่มีระเบียบแบบแผนเป็นรูปแบบที่แน่นอน ซึ่งจากการขาดกระบวนการพิจารณาและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนนี้เองทำให้เกิดผลติดตามมาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องระยะเวลาการพิจารณาและ

ผลของการพิจารณาชี้ขาด หรือการไม่ยอมรับผลการชี้ขาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ
รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

4. ปัญหาข้อจำกัดในเรื่องอายุความในทางแพ่ง

จากการศึกษาสำนวนคดีที่เสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาและจากการ
สัมภาษณ์พนักงานอัยการผู้เกี่ยวข้องพบว่า สำนวนข้อพิพาทที่หน่วยงานของรัฐส่งมาให้สำนักงาน
อัยการสูงสุดดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นบางสำนวนส่งมาใกล้จะครบระยะเวลาตาม
อายุความในทางแพ่ง เป็นเหตุให้สำนักงานอัยการสูงสุดไม่สามารถดำเนินการและพิจารณาให้
เสร็จสิ้นด้วยเวลาอันจำกัดได้ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงต้องส่งเรื่องคืนหน่วยงานที่รับผิดชอบและ
เสนอความเห็นให้มีการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ซึ่งทำให้ข้อพิพาทในคดีนั้นไม่ได้ผ่านขั้นตอนการ
ชี้ขาดข้อพิพาทตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

5. ปัญหาและอุปสรรคในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรี

จากการวิเคราะห์พบว่าปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญในการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่าง
หน่วยงานของรัฐในคดีแพ่งคือ ปัญหาในเรื่องบุคลากรไม่ว่าจะเป็น คณะทำงานที่เป็นพนักงาน
อัยการอาวุโส ที่ทำหน้าที่คณะทำงานในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นซึ่งควรเป็นพนักงาน
อัยการที่มีความรู้ความชำนาญในคดีแพ่ง ปัญหาการขาดเจ้าหน้าที่ที่ช่วยดำเนินการในเรื่อง
เอกสารหรือสำนวนข้อพิพาท หรือปัญหาการขาดความรู้ความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่เข้าใจ
ถึงขั้นตอนและกระบวนการในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทในทางแพ่ง รวมถึงปัญหาการประชุม
ของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ เหล่านี้ทำให้
เกิดความล่าช้าในการดำเนินการยุติข้อพิพาทในคดีแพ่งและทำให้สำนวนค้างการพิจารณาอยู่ที่
สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายยุติในการดำเนินคดีแพ่งฯ สำนักงานอัยการสูงสุด เป็นจำนวนมาก

ข้อเสนอแนะ จากข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาที่ผู้เขียนได้เสนอข้างต้นแล้วนั้น ผู้เขียนขอเสนอ
แนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของ
รัฐ ให้ชัดเจนขึ้น

โดยให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรีใหม่เป็นว่า "หน่วยงานของรัฐที่เกิดกรณีข้อพิพาทระหว่างกันให้ดำเนินการดังนี้..." และกำหนดความหมายและขอบเขตของถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรีดังนี้

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า " กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การอิสระ และรัฐวิสาหกิจ "

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายความว่า " เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น "

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า " รัฐวิสาหกิจทุกประเภท ทั้งรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และรัฐวิสาหกิจที่จดทะเบียนเป็นบริษัทมหาชนด้วย "

ข้อพิพาท หมายความว่า " ข้อพิพาทในคดีแพ่งทุกประเภท ไม่ว่าจะ เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลแพ่งหรือคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และลักษณะของข้อพิพาทนั้นจะต้องมีการโต้แย้งสิทธิหรือจำเป็นต้องมีการใช้สิทธิทางศาล หรือหากกฎหมายกำหนดให้มีการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อน "

2. กำหนดให้มีการแก้ไขชื่อ ปรับปรุงองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการชี้ขาดข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐใหม่

เพื่อให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีชื่อและองค์ประกอบให้สอดคล้องกับถ้อยคำในมติคณะรัฐมนตรี และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใหม่เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐมีอำนาจพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสามแสนบาทได้ อันเป็นการลดขั้นตอนและลดจำนวนข้อพิพาทที่ต้องเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐพิจารณา และเพื่อให้สามารถดำเนินการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทได้รวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ได้ดียิ่งขึ้น

3. กำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีออกระเบียบเกี่ยวกับชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ

โดยกำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการชี้ขาดข้อพิพาทในคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ ออกเป็นสามขั้นตอนคือ

ขั้นตอนแรก เป็นกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ

ขั้นตอนที่สอง เป็นกระบวนการและวิธีพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ และ

ขั้นตอนที่สาม เป็นขั้นตอนสุดท้ายเมื่อภายหลังที่คณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแพ่งของหน่วยงานของรัฐ ทำการพิจารณาชี้ขาดและยุติการดำเนินคดีแล้ว

4. กำหนดมาตรการบังคับกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไว้ในระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรายงานต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบกรณีที่หน่วยงานของรัฐฝ่าฝืนนำข้อพิพาทฟ้องคดีต่อศาลและไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

5. กำหนดมาตรการบังคับกรณีหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรี ไว้ในระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้หน่วยงานที่ได้รับความเสียหายแจ้งสำนักงานอัยการสูงสุดทราบและให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำรายงานแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ

6. กำหนดให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทโดยไม่ต้องคำนึงถึงการสิ้นสุดของระยะเวลาตามอายุความไว้ในระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี

เพื่อให้คณะกรรมการสามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงและพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาทให้สำเร็จลุล่วงได้โดยไม่มีระยะเวลาตามอายุความเป็นข้อจำกัดในการพิจารณา ซึ่งปัญหานี้มีแนวทางแก้ไขได้ 2 แนวทางคือ

แนวทางแรก ให้ถือว่าอายุความของข้อพิพาทคดีแพ่งนั้นสะดุดหยุดลงทันทีอันจะมีผลให้อายุความนั้นหยุดนับระยะเวลาต่อไป และถือว่าระยะเวลาที่ล่วงพ้นไปก่อนนั้นย่อมไม่นับเข้าร่วมในอายุความ โดยให้ถือว่าเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามผลของกฎหมายเหมือนเช่นเดียวกับศาลที่รับคดีไว้พิจารณา

แนวทางที่สอง ไม่ให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีนำเรื่องอายุความเป็นข้อพิจารณา โดยไม่ให้ยกอายุความขึ้นว่ากล่าวเป็นประเด็นในข้อพิพาทที่เกิดขึ้น

กรณีนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า อำนาจในการชี้ขาดข้อพิพาทของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นเนื่องจากผลของมติคณะรัฐมนตรี ไม่ได้เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายการที่จะกำหนดในอายุความของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นสะดวกหยุดลงเหมือนเช่นการฟ้องคดีต่อศาลนั้นย่อมไม่อาจทำได้ แนวทางที่ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่สองคือ คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ควรถือเรื่องอายุความเป็นประเด็นในการพิจารณาชี้ขาดข้อพิพาท หากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นขาดอายุความขณะที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีและยังไม่ได้มีการชี้ขาดการยุติการดำเนินคดีแล้ว ให้คณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาและชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าวต่อไป โดยไม่ต้องคำนึงถึงอายุความตามกฎหมายอีก

7. กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

เพื่อให้การดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้เขียนขอเสนอให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยจัดตั้งสำนักงานยุติในการดำเนินคดีแพ่งระหว่างหน่วยงานของรัฐขึ้นในหน่วยงานของสำนักงานอัยการสูงสุด และให้เป็นสำนักงานรองรับการปฏิบัติงานคณะกรรมการตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองคณะ โดยให้มีพนักงานอัยการเป็นหัวหน้าสำนักงาน และมีพนักงานอัยการทำหน้าที่ทำผิดชอบสำนวนประจำสำนักงานให้มีเจ้าหน้าที่ธุรการ วัสดุ อุปกรณ์สำนักงาน และงบประมาณให้เพียงพอ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต. พิมพ์ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2544.

จินตมัย อมาตยกุล. การคลัง. พระนคร : โรงพิมพ์อักษรประเสริฐ, 2494 .

จระจิตต์ ราค. " การบริหารรัฐวิสาหกิจไทย " หน่วยที่ 12. ในเอกสารการสอนชุดวิชา

การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 9 - 15 นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมาธิราช , 2542.

ชาญชัย แสงศักดิ์. นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด , 2541.

_____ . องค์การมหาชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

_____ . กฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน . กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นิติธรรม , 2544.

_____ . รวมคำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539. กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2541.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. การปกครองส่วนท้องถิ่น . พิมพ์ครั้งที่ 2 . กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนัก
พิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2545.

_____ . คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : บริษัท
โรงพิมพ์เดือนตุลา จำกัด, 2543.

พิพัฒน์ ไทยอารีย์ และพิมพ์จรีย์ นามวัฒน์. " แนวความคิดเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ. " หน่วยที่ 7.

ในเอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารรัฐวิสาหกิจ หน่วยที่ 1 - 7 นนทบุรี : โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2530.

พิสิฐ ลี้อาธรรม. " การคลังรัฐวิสาหกิจ " หน่วยที่ 14. ในเอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและ

งบประมาณ . หน่วยที่ 9-15. นนทบุรี : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช , 2542.

ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง . พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬา
ลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2533.

- ปกาวดี ดุลยจินดาและไตรรัตน์ โภคผลาภรณ์. "การบริหารราชการส่วนกลาง" หน่วยที่ 6
ในเอกสารการสอนชุดวิชา การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1 - 8. นนทบุรี: โรงพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2542.
- ปรัชญา เวสารัชช. "การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" หน่วยที่ 8 ใน เอกสารการสอนชุดวิชา
การบริหารราชการไทย หน่วยที่ 1 - 8. นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัย
ธรรมมาธิราช, 2542.
- สรวิศ ลิ้มปริงซี่. อนุญาโตตุลาการตามกฎหมายใหม่กับการระงับข้อพิพาท. กรุงเทพฯ: สำนัก
พิมพ์นิติรัฐ, 2545.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง". รวมบทความ
ในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพฯ: พี.เค. พรีนติ้งเฮาส์,
2531.
- _____. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พิมพ์อักษร, 2543.
- สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536.
- สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์บริการ
เอกสารและวิชาการ กองวิชาการ กรมอัยการ, 2525.
- วารสาร**
- จารุวรรณ เสงตระกุล. "กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการของประเทศฝรั่งเศส" วารสาร
กฎหมายปกครอง. เล่ม 18 ตอน 1 2542 47-52.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของอังกฤษ" วารสารกฎหมาย
ปกครอง เล่ม 6 ตอน 2 สิงหาคม 2530 322 - 323.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. "งบประมาณจังหวัด การใช้มาตรการทางงบประมาณเพื่อการกระจาย
อำนาจ" วารสารสำนักงบประมาณ เล่ม 36 ปี สำนักงบประมาณ กุมภาพันธ์ 2538
220-230.
- ประยูร กาญจนดุล. "นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน". นิตisanส์แผนกสามัญ. 18 เมษายน-
มิถุนายน 2490 350-352.
- ปฤษฎางค์ ชูเพ็ญ. "รัฐวิสาหกิจ : แนวคิดทางการบริหารและความสัมพันธ์กับงบประมาณแผ่นดิน."
วารสารสำนักงบประมาณ 36 ปี สำนักงบประมาณ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์และสถานที่
พิมพ์.

- โกคิน พลกุล. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน." รัฐสภาสาร 33 กันยายน 2528 14
- _____. "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส." วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 6
ตอน 2 สิงหาคม 2530 281-317.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์, "การควบคุมกำกับเหนือองค์การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย." วารสาร
กฎหมายปกครอง. เล่ม 10 ตอน 1 เมษายน 2534 30-47.
- อุสาร์ โกมลปานิก. "การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ศึกษาเปรียบเทียบตามรัฐธรรมนูญของประเทศ
อเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." วารสารกฎหมายสุโขทัยธรรมมาธิราช. 11
มกราคม 2542 11 - 24.

วิทยานิพนธ์

- นันทภพ เอื้ออารี. "ความสามารถในการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบล." วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- นิต์ศน์ ประสงค์. "การวิเคราะห์โครงสร้างรายรับของกรุงเทพมหานคร." วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต ภาควิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2541.
- นริศ ชำนาญชานันท์. "สถานะทางกฎหมายของกระทรวง ทบวง กรม : ปัญหา-อุปสรรคที่มีผลต่อ
การบริหารราชการแผ่นดินในประเทศไทย." วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2537.
- เพ็ญศรี เพ็ญสาตแสง. "อำนาจกำกับดูแลทางปกครอง : ศึกษากรณีองค์การเทศบาล."
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.
- สิริวิภา พวงเสรี. "การกำกับดูแลเงินอุดหนุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย."
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาคนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2539.

เอกสารอื่น ๆ

- กรมบัญชีกลาง. รายชื่อรัฐวิสาหกิจ แบ่งกลุ่มตามส่วนราชการที่สังกัด. 13 ธันวาคม 2545.
- คำพิพากษาฎีกาที่ 1871/2534 สำนักงานส่งเสริมตุลาการ เล่ม 5. 2534.
- บันทึกข้อความสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0205/2946/พ เรื่องการยุติการดำเนินคดีแพ่ง
ของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 18 กันยายน 2540.
- โกคิน พลกุล. "หลักกฎหมายมหาชน" ใน เอกสารประกอบการบรรยาย. กรุงเทพมหานคร :
ภาควิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

โกคิน พลกุล และคณะ. " แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น " ใน รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2538.

วิชญ์ วรรณ. " องค์การของรัฐที่เป็นอิสระ. " ใน รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์.

สำนักงานอัยการสูงสุด . ร่างคู่มือการดำเนินคดีแพ่งฉบับปรับปรุงแก้ไขครั้งที่ 2, 2546.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. "สภาพความเป็นนิติบุคคลของส่วนราชการไทย." ใน รายงานการวิจัยเสนอต่อคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2539.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นว. 81/2505 เรื่อง การส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเป็นทนายว่าต่างแก้ต่าง ลงวันที่ 13 กันยายน 2505.

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร 0503/ว.51 เรื่อง การตั้งงบประมาณค่าธรรมเนียมความและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีของส่วนราชการต่างๆ ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2508

หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ นว. 98/2497 เรื่อง กำหนดให้ตัวความมีหน้าที่หาพยานหลักฐานให้พนักงานอัยการ ลงวันที่ 8 เมษายน 2497.

หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0520/ว 177 เรื่อง การอุทธรณ์ฎีกาค่าพิพากษาของศาล ลงวันที่ 9 พฤศจิกายน 2535.

หนังสือคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ที่ กค 0209.3/1260 เรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยเป็นบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ลงวันที่ 19 กันยายน 2544.

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สผ.น.) 0018/ว.160 เรื่อง การยุติการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2545.

เอกสารประกอบการเสวนาทางวิชาการเรื่อง " การระงับข้อพิพาทนอกระบบ : เปรียบเทียบประสบการณ์ไทย- เยอรมัน " โดยสถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด ร่วมกับโครงการนิติเสวนา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2539.

กฎหมายและคำสั่งต่างๆ

คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 192/2540 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2540

คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 91/2541 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดี
แพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 26 เมษายน 2541

คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 328/2540 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อพิพาท
คดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2540

คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 547/2544 เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาเรื่องการยุติในการ
ดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2544

คำวินิจฉัยของสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 300/2541 เรื่องการยุติคดีแพ่งของส่วนราชการและ
รัฐวิสาหกิจ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2496

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2513

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2517

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2538

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2540

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีแพ่ง พ.ศ. 2498

สัมภาษณ์

กิตติศักดิ์ ประเสริฐสงศ์, หัวหน้ากลุ่มกฎหมายและคดี กองนิติการ. สัมภาษณ์ สำนักงานปลัด
กระทรวง กระทรวงสาธารณสุข. 17 ธันวาคม 2545.

ดำรินทร์ เศรษฐสวัสดิ์, อัยการพิเศษฝ่ายสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของ
ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. สัมภาษณ์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 23 ธันวาคม
2545.

ทรงชัย ประสารน์วณิช, อัยการพิเศษฝ่ายคดีภาษี 1 . สัมภาษณ์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 4-5 เมษายน 2545.

นิยม บุญทองคง, อธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง . สัมภาษณ์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 23 เมษายน 2545.

บุรินทร์ รักษาพันธุ์, หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ กองคลัง . สัมภาษณ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงสาธารณสุข. 17 ธันวาคม 2545.

ภราดร ศรีศุภรางค์กุล, รองอธิบดีอัยการฝ่ายคดีแพ่ง. สัมภาษณ์ สำนักงานอัยการสูงสุด. 9 เมษายน 2545.

ภาษาอังกฤษ

Book

Twatchai Yongkittikul and Beeravat Kanchanadul The Public Enterprise Set in Thailand. in the National Institute of Development Administration , Management and Performance of public Enterprises in Thailand Bangkok 1979.

Jack Harvey. How Britain is Governed. Macmillan Education Ltd . Second Edition. 1970, 1975.

ประวัติผู้เขียน

ว่าที่เรือตรีนิคม แสงสว่าง เกิดเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2506 ที่จังหวัดชลบุรี สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิตจากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปี พ.ศ. 2528 และสำเร็จการศึกษาได้รับประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ในสมัยที่ 45 ปีการศึกษา 2535 ประกอบอาชีพทนายความตั้งแต่ปี พ.ศ. 2529 - พ.ศ. 2536 รับราชการเป็นอัยการผู้ช่วยในปี พ.ศ. 2537 เป็นอัยการประจำกอง สำนักงานคดีอาญา 5 ในปี พ.ศ. 2538 เป็นรองอัยการจังหวัดภูเก็ตในปี พ.ศ. 2540 เป็นอัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่ง 5 ในปี พ.ศ. 2541 และปัจจุบันดำรงตำแหน่งอัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาชญากรรม 4 สำนักงานอัยการอัยการสูงสุด