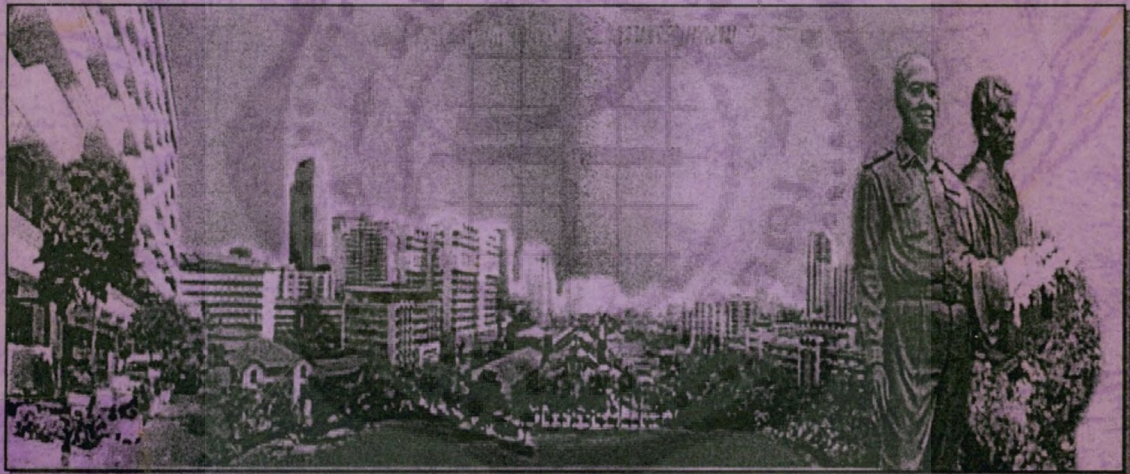




เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ

กฎหมายมหาชน กับการบริหารจัดการภาครัฐอย่างใหม่



วันอังคารที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548

ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี คณะศึกษาศาสตร์

342
ก475ก

**ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**



เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการ

กฎมายมหาดาชน กับการบริหารจัดการภาครัฐรุ่นใหม่

31 H.A. 2548



วันอังคารที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548

ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี คณะศึกษาศาสตร์

**ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**

๓๒๗๖๙๑

คำนำ

เอกสารประกอบการประชุมเรื่อง “กฎหมายมหาชนกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่” ฉบับนี้ ภาควิชาการบริหารการศึกษา ได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการบรรยายของ **ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์** ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ในวันอังคารที่ 18 มกราคม 2548 นับเป็นความกรุณาอย่างสูงยิ่งของท่านตุลาการศาลปกครองสูงสุด ที่มีต่อภาควิชาการบริหารการศึกษา จึงขอกราบขอบพระคุณท่านวิทยากร มา ณ โอกาสนี้

เนื้อหาในเอกสารประกอบด้วย บทความเรื่อง **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน** เขียนโดย ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ บันทึกสาระสำคัญจากหนังสือเรื่อง **การพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย** โดย ดร.โกคิน พลกุล และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ สรุปข้อเขียนของดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ เรื่อง **กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน และบทวิเคราะห์** โดยนิสิตปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษารุ่นที่ 8

ท้ายสุดของเอกสาร เป็นภาพนิ่ง Power Point ประกอบการบรรยายของท่านวิทยากร ซึ่งจะช่วยให้ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถติดตามเนื้อหาจากการบรรยายได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถนำกลับไปทบทวนในภายหลังได้ ทั้งนี้ ผู้จัดทำเชื่อมั่นว่าสาระจากเอกสารดังกล่าว จะช่วยเสริมสร้างมโนทัศน์ที่ชัดเจนของผู้เข้าร่วมประชุมต่อบทบาทของกฎหมายมหาชนกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทัศนาศ แสวงศักดิ์ และนิสิตปริญญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา รุ่นที่ 8 ที่เป็นกำลังสำคัญในการจัดประชุมจนสำเร็จลุล่วง นิสิตปริญญาโท ภาคปกติ ที่ช่วยอำนวยความสะดวกในวันจัดประชุม และท้ายที่สุด ขอขอบคุณผู้มีเกียรติทุกท่าน ที่เข้าร่วมประชุม ภาควิชาการบริหารการศึกษา หวังเป็นอย่างยิ่งว่า จะได้รับเกียรติจากท่านอีก ในโอกาสต่อไป

ภาควิชาการบริหารการศึกษา
คณะศึกษาศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ
โทร 02-6641000 ต่อ 5523

Website : <http://edu.swu.ac.th/edadmin>

สารบัญ

	หน้า
1. พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์.....	1
2. การพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย ดร.โกศิน พลกุล และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์	7
3. กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์.....	15
4. บทวิเคราะห์เกี่ยวกับศาลปกครอง นิติตปริญาเอก สาขาการบริหารการศึกษา รุ่น 8.....	25
5. ภาพนิ่ง Power point ประกอบการบรรยาย ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์.....	29
6. คำสั่งภาควิชาการบริหารการศึกษา เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดประชุม ทางวิชาการ “กฎหมายมหาชน กับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่”	

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน**

**บทความนี้ตีพิมพ์ในหนังสือพิมพ์ '47
และได้รับความอนุเคราะห์ให้ตีพิมพ์ซ้ำ ในบทความสยามเสวนา
โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ



ดร.ไชยชัย แสงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระราชสมภพเมื่อวันอังคารที่ 20 กันยายน พ.ศ. 2396 แล้วเสด็จขึ้นครองราชสมบัติแทนสมเด็จพระราชบิดาเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2411 โดยที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จขึ้นครองราชสมบัติตั้งแต่ครั้งยังทรงพระเยาว์ เมื่อมีพระชนมายุเพียง 15 พรรษา จึงต้องมีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์รับภาระดูแลการปกครองแทน ในระหว่างนั้น คือ สมเด็จพระยาบรมมหาราชศรีสุริยวงศ์ (ช่วง บุนนาค)

เมื่อพระองค์ทรงมีพระชนมายุ 20 พรรษา พระองค์จึงได้ทรงรับผิดชอบในราชการบ้านเมือง โดยเด็ดขาดหลังจากพระบรมราชพิธีราชาภิเษก ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2416 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายตามแนวทางที่สมเด็จพระราชบิดาได้ทรงวางไว้คือ การปรับปรุงประเทศในทุกทางไม่ว่าจะเป็นการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม กฎหมาย และการศาล เนื่องจากพระองค์ทรงตระหนักถึงภัยอันตรายของลัทธิจักรวรรดินิยม ของมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังแผ่อำนาจเข้ามาในภูมิภาคนี้ พระองค์ทรงตระหนักดีว่า วิธีที่จะต่อต้านการคุกคามของมหาอำนาจตะวันตกได้ก็คือ การปรับปรุงประเทศไทย ให้ก้าวหน้า ตามแบบตะวันตกนิยม เพราะมหาอำนาจตะวันตก มักอ้างเหตุผลในการเข้ายึดครองประเทศต่าง ๆ ว่าเพื่อช่วยสร้างความเจริญให้แก่ดินแดน “ที่ล้าหลังป่าเถื่อน”

พระบรมราชาบายในการพัฒนาประเทศนั้นเริ่มขึ้นที่การเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และการศาลก่อน สิ่งอื่น ที่เป็นเช่นนี้น่าจะมีสาเหตุ 3 ประการหลัก คือ

ประการแรก ประเทศไทยจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมาย และระบบศาลให้ทันสมัยเหมือนตะวันตก เพื่อการเจรจาเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต

ประการที่สอง การใช้พระราชอำนาจนิติบัญญัติปรับปรุงกฎหมายนั้น เป็นการเพิ่มพระราชอำนาจให้ทรงสามารถรวมศูนย์การปกครอง และปฏิรูปเรื่องอื่นๆ เช่น การภาษีอากร การคลัง การทหาร การจัดการปกครองหัวเมือง การจัดการทรัพยากร ฯลฯ ได้ด้วยความรวดเร็ว การนิติบัญญัติแบบใหม่จึงเป็นเครื่องมือที่ดีที่สุดของการขยายพระราชอำนาจในแนวกว้าง และหยั่งพระราชอำนาจในแนวลึกเพื่อการเปลี่ยนแปลงสังคมในเรื่องต่างๆ

ประการที่สาม เนื่องจากพระราชอำนาจนิติบัญญัติเป็นของพระมหากษัตริย์ ดังนั้น ขุนนางจึงไม่อาจใช้อำนาจนี้ได้การที่ทรงให้ความสำคัญกับการนิติบัญญัติจึงเป็นการพยายามทำให้พระองค์มีอิสระจากขุนนาง และทอนอำนาจขุนนางลงโดยต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงตราขึ้น(2)

พระราชภารกิจของพระองค์ท่านเกี่ยวกับกฎหมายมหาชน ที่สำคัญมีดังนี้

1. การจัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน

จากพระราชประสงค์ที่จะพัฒนาประเทศไทยให้เจริญก้าวหน้าตามแบบตะวันตกนิยมนี้เอง พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา “พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือ ที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน” ขึ้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2417 โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จัดตั้งสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินตามแบบอย่าง “สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ” (Council of State หรือ Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส ดังจะเห็นได้จากการที่ทรงเรียกชื่อสถาบันดังกล่าวทับศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “เคาน์ซิลออฟสเตต” (Council of State) “เคาน์ซิลออฟสเตต” หรือสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินนี้ให้อำนาจหน้าที่ 2 ประการคือ เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการร่างกฎหมาย กับพิจารณาเรื่องที่ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

2. การปฏิรูปการศาลไทย

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า วิธีที่จะลดปัญหาอันเกิดจากสนธิสัญญาสงวนสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่ชาวต่างประเทศก็คือ การจัดระบบกฎหมายไทย และการศาลไทยให้อยู่ในระดับที่ประเทศตะวันตกยอมรับ พระองค์จึงได้เร่งปฏิรูปการศาล และระบบกฎหมายไทย โดยทรงถือว่าเป็นงานที่มีความสำคัญอันดับแรกของประเทศ แต่ก่อนที่จะปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นใน พ.ศ. 2434 และได้จัดระเบียบด้านการศาลของไทยให้เป็นระเบียบมากขึ้นกว่าเดิม เพราะชาวต่างประเทศรังเกียจวิธีปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ของศาลไทย ในขณะนั้นมากกว่ากฎหมายไทย(4) เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกรรมการเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการออกจากกัน และไม่มียุติวิธีพิพากษาประจำ แต่ใช้วิธีการแต่งตั้งข้าราชการ

ฝ่ายปกครองให้พิจารณาคดีที่เกิดขึ้นในแต่ละคดี ใครใกล้ชิดเสนาบดี ก็ขอเป็นผู้พิพากษาได้ ดังปรากฏจากความตอนหนึ่งในหนังสือของหลวงจักรปาณีศรีศิลวิสุทธิ “เรื่องของเจ้าพระยามหิธร”, พ.ศ.2499, หน้า 19-21 ดังนี้

“ราชการฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการก็ไม่ได้แยกจากกัน เพราะในสมัยนั้นถือว่าการชำระความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการชำระความอาญาเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องแก่การใช้อำนาจปกครองเพื่อปราบปราม และลงโทษผู้กระทำความผิดโดยตรง..... ก่อนจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในรัชกาลที่ห้าราชการพลเรือนในสังกัดกรมที่มีศาลก็อาจได้รับมอบหมายให้เป็นตุลาการชำระความได้.....มีคำกล่าวกันว่าในสมัยนั้น เนื่องจากข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือน รับแต่เบี้ยหวัดซึ่งจ่ายเพียงปีละครั้ง และจำนวนเงินก็น้อย ข้าราชการขนาดชั้นเจ้ากรมรู้สึกว่ารวยได้ของตนไม่ค่อยจะพอเลี้ยงบุตรภรรยา ก็มักจะร้องเรียนให้ผู้บังคับบัญชา หรือเจ้ากระทรวงทราบ ถ้าผู้บังคับบัญชาเห็นว่าผู้ร้องยากจนสมควรช่วยเหลือจริง ก็จะมอบความแพ่งหรืออาญามาให้ข้าราชการผู้นั้นชำระที่บ้าน การชำระความที่บ้านนั้นเป็นประโยชน์แก่ผู้ทำหน้าที่ตุลาการเป็นอย่างดี เพราะความตั้งใจที่จำเลยตลอดจนพยานจะต้องมาค้างที่บ้านตุลาการเป็นเวลานาน แรมเดือน หรือแรมปีจนกว่าตุลาการจะพิจารณาคดีเสร็จ ในระหว่างนี้โจทก์จำเลย และพยานต่างก็ต้องหาข้าวปลาอาหารตลอดจนของใช้มาส่งเสียกันเอง เพื่อเอาใจตุลาการไว้ ทั้งโจทก์ และจำเลยก็ต้องส่งเสียตุลาการด้วยทำให้ตุลาการคลายความผิดเคืองลงได้.....”

สำหรับการจัดระเบียบศาลในขณะนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงรวบรวมศาลซึ่งพิจารณาคดีแพ่งของราษฎร และคดีอาญา ซึ่งแต่เดิมกระจัดกระจายอยู่ตามศาลในกระทรวงต่างๆ มาไว้ให้อยู่ในความดูแลของกระทรวงยุติธรรมในด้านงานธุรการของศาลยุติธรรม ดังจะเห็นได้จากความบางตอนในตอนต้นของประกาศตั้งกระทรวงยุติธรรมที่ว่า

“มีพระบรมราชโองการบานพระบัญชาสุรัสวสีหนาทดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่าทุกวันนี้คดีของราษฎรซึ่งเกี่ยวข้องซึ่งกัน และกัน อยู่ตามโรงศาลต่างๆ ทั้งปวงนั้นมีมากขึ้นทุกวันเพราะอาศัยราษฎรพลเมือง มีการค้าขายเกี่ยวข้องพัวพันถึงกันมากขึ้น ประการหนึ่งศาลที่จะพิจารณาคดีของราษฎรนั้นก็แยกย้ายอยู่หลายกระทรวง ทั้งผู้พิจารณา และผู้พิพากษาก็อยู่ในที่ต่างกัน.....”

และความบางตอนในข้อ 5 ของประกาศดังกล่าวที่ว่า

“ข้อ 5 ราษฎรที่มีอรรถคดีทุกวันนี้ บางคนก็ไปฟ้อง ณ ศาลหลวง บางคนก็ทำเรื่องรាយยื่นต่ออธิบดีเจ้ากระทรวงศาลต่างๆ ... เพราะฉะนั้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมรับฟ้องขึ้นในกระทรวงยุติธรรม อีกกรม 1 สำหรับรับฟ้อง และเรื่องราวทั้งปวงของราษฎรที่จะเกิดขึ้นใหม่ให้ผู้ประทับฟ้องประทับไปยังศาลทั้ง 7 นั้นให้ถูกต้องด้วยพระธรรมนูญ และตามรูปความเป็นแพ่งหรืออาญา มิให้ประทับตามความ

เป็นพิเศษแห่งบุคคลดังเป็นมาแล้วแต่เดิม แลห้ามมิให้ราษฎรที่มีอรรถคดีไปทำเรื่องรាយยื่นอธิบดีเจ้ากระทรวง และกรมอื่นๆ เว้นไว้แต่เรื่องรាយร้องทุกข์หรือร้องกล่าวด้วยเรื่องในกระทรวงนั้นๆ”

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า พระองค์ได้ทรงสถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้นเพื่อดูแลรับผิดชอบการบริหารงานธุรการของศาลยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวกับคดีแพ่ง และคดีอาญาเท่านั้น ส่วน “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง และกรมต่างๆ นั้น ราษฎรยังคงต้องใช้วิธีการร้องทุกข์ต่ออธิบดี และเจ้ากระทรวง ซึ่งเป็นผู้บริหารราชการแทนองค์พระมหากษัตริย์

3. การปฏิรูประบบกฎหมายไทย

ใน พ.ศ.2435 รัฐบาลไทยได้จ้างนายโรแลง ยัคแมงส์ (Rolin Jacquemyns) นักกฎหมายชาวเบลเยียมเข้ามาทำงานเป็นที่ปรึกษาราชการทั่วๆ ซึ่งนายยัคแมงส์ ได้กราบบังคมทูลให้เปลี่ยนเค้าหนังสือออกฟสดเป็นรัฐมนตรีสภา ทำหน้าที่แก้ไขกฎหมายให้ทันสมัยขึ้น พร้อมทั้งกราบบังคมทูลเสนอให้จ้างนักกฎหมายต่างประเทศ เข้ามาจัดทำกฎหมายแบบตะวันตกอย่างที่มีญี่ปุ่นเคยทำ และประสบผลสำเร็จในการยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตมาแล้ว

สำหรับระบบกฎหมายของประเทศตะวันตก ที่อยู่ในช่วงการพิจารณาที่จะใช้เป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยในขณะนั้นยังมีอยู่ 2 ระบบ คือ กฎหมายแบบคอมมอนลอว์ (Common Law System) ของอังกฤษ และระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป (Civil Law System)

บรรดาประเทศตะวันตกที่ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญากสิทธิสภาพนอกอาณาเขตให้แก่คนชาติของประเทศเหล่านั้น ส่วนใหญ่จะใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย แต่ประเทศอังกฤษก็เป็นประเทศที่มีอิทธิพลทางการเมือง ทางวัฒนธรรม และทางกฎหมายต่อประเทศไทยมากที่สุดในขณะนั้น โดยในขณะนั้นศาลไทยได้ใช้หลักกฎหมายของอังกฤษอยู่แล้วหลายลักษณะด้วยกัน อีกทั้งนักกฎหมายไทยชั้นนำรุ่นนั้นส่วนใหญ่ได้รับการอบรมศึกษากฎหมายจากประเทศอังกฤษหลายท่าน โดยเฉพาะพระเจ้าลูกยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมอยู่ในขณะนั้น ก็ทรงสำเร็จการศึกษากฎหมายมาจากประเทศอังกฤษ พระองค์จึงได้เสนอให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ ซึ่งพระองค์ทรงมีความชำนาญเป็นแบบอย่างในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย แต่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นว่ากฎหมายเดิมของไทยมีแนวโน้มไปในทางระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายมากกว่า จึงเป็นการง่ายที่จะเปลี่ยนระบบกฎหมายไทยให้สอดคล้องกับระบบประมวลกฎหมาย ดังนั้น พระองค์จึง

ทรงตัดสินพระทัยเลือกเอาระบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทย และใน พ.ศ. 2440 พระองค์ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งอันมีกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นประธานให้มีหน้าที่ตรวจชำระ และร่างประมวลกฎหมายอาญา

การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชวินิจฉัยให้ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมายเป็นหลักในการปฏิรูประบบกฎหมายไทยนั้น ทำให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ไม่ทรงพอพระทัย และไม่ทรงเป็นธุระในการร่างประมวลกฎหมาย

4. การปฏิรูประบบการเงินการคลังของประเทศ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงก่อตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ขึ้นในปี พ.ศ. 2416 เพื่อปรับปรุงระบบภาษีอากรให้เป็นของแผ่นดินจริงๆ ไม่ใช่เป็นของขุนนางกินเมืองดังแต่ก่อน และโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติหอรัษฎากรพิพัฒน์ และพระราชบัญญัติสำหรับกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้น วางระเบียบให้ผู้เก็บภาษีปฏิบัติทางเดียวกัน แทนที่จะให้ใช้ระบบหักภาษีเป็นของตนเหลือเท่าใดส่งเข้าคลัง ก็ทรงให้ส่งเข้าคลังหมด แล้วเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็รับพระราชทานเงินเดือนแทน เมื่อส่วนกลางปฏิรูปแล้วก็ทรงขยายไปสู่หัวเมือง การปฏิรูปนี้ทำให้ระบบผูกขาดเก็บภาษีอากรโดยเจ้าภาษีนายอากรลดความสำคัญลง แม้กระบวนกรหารายได้เข้ารัฐจากรัษฎากรสำคัญของแผ่นดิน เช่น ป่าไม้ ก็ทรงปฏิรูปการคลังทำให้รายได้เข้าแผ่นดินนำมาใช้จ่ายเป็นเงินเดือนของระบบข้าราชการใหม่ และในการปรับปรุงพัฒนาประเทศอื่นๆ อีกมาก


5. การปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน

ใน พ.ศ. 2435 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงจัดระเบียบราชการบริหารส่วนกลางเสียใหม่โดยจัดตั้งกระทรวงขึ้น 12 กระทรวง มีเสนาบดีเป็นผู้บังคับบัญชา ในการปฏิรูประบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคใน พ.ศ. 2439 ได้มีการนำรูปแบบการปกครองแบบมณฑลเทศาภิบาลมาใช้แทนรูปแบบการปกครองหัวเมืองของไทยแต่โบราณ ที่มีลักษณะค่อนข้างกระจายอำนาจมีการแบ่งเขตการปกครอง และที่สำคัญก็คือทรงนำระบบเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาใช้แทนระบบแต่งตั้งโดยเจ้าเมืองดังแต่ก่อน ในส่วนท้องถิ่นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ทดลองการสุขาภิบาลขึ้นในกรุงเทพฯ ในปี พ.ศ. 2440 เมื่อทรงเห็นว่าได้ผลดีเป็นที่นิยมของราษฎรก็ทรงขยายออกไปยังท่าฉลอมในปีเดียวกันนั้น และขยายออกไปยังหัวเมืองอีกหลายแห่ง

6. การปฏิรูประบบกำลังคนของแผ่นดิน และขุนนาง

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งระบบทาส และระบบไพร่แบบค่อยเป็นค่อยไป อาทิ การออกกฎหมายเกษียณอายุทาส การเร่งเงินค่าราชการจากมูลนายที่ควบคุมไพร่สม การยกเลิกระบบศักดินาเป็นขั้นทะเบียนสามะโนคร้ว การเพิ่มเวลาเกณฑ์ไพร่หลวง การเพิ่มกฎเกณฑ์การตรวจ และเอาโทษขุนนางที่ค้างค่าราชการ และปิดบังไพร่ การเกณฑ์ทหารแบบสมัยใหม่แทนการเกณฑ์ไพร่

ใน พ.ศ. 2448 พระองค์ทรงตราพระราชบัญญัติลักษณะเกณฑ์ทหาร ร.ศ.124 ขึ้นใช้ นับเป็นการเลิกระบบไพร่ ให้ความเป็นไทแก่คนส่วนใหญ่ 3 ใน 4 ของประเทศ เมื่อราชการฝ่ายทหารเปลี่ยนมาเป็นทหารอาชีพไม่ใช้ระบบไพร่แล้วระบบขุนนางแบบ “กินเมือง” คือมีทั้งคนของตนเอง มีการเก็บภาษีอากรเป็นของตนเอง ก็ทรงปรับปรุงระบบให้เป็น “ข้าราชการ” โดยยกเลิกระบบกินเมืองแบบโบราณ และให้ “ขุนนาง” เปลี่ยนมาเป็น “ข้าราชการ” รับราชการขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ และรับพระราชทานเงินเดือนแทนการกินเมือง โดยทรงตั้งโรงเรียนพระตำหนักสวนกุหลาบ โรงเรียนข้าราชการพลเรือน และขยายการศึกษาออกไปยังสามัญชนเพื่อคัดคนใหม่ๆ เข้ามาฝึกหัดเพื่อรับราชการต่อไปไม่จำกัดว่าต้องเป็นวงศ์าคณาญาติของขุนนางเก่าตั้งแต่ก่อน เมื่อเป็นเช่นนี้ ขุนนางก็หมดอำนาจลง และข้าราชการก็เป็นคนของแผ่นดิน และพระมหากษัตริย์

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเป็นผู้ให้กำเนิดสถาบันที่ปรีชาราชการแผ่นดิน ทรงเป็นผู้ทำการศึกษาปฏิรูประบบกฎหมายไทย ระบบการเงินการคลังของประเทศ ระบบการปกครองแผ่นดิน และระบบกำลังคนของแผ่นดินดังกล่าว ข้างต้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนโดยตรง พระองค์จึงทรงสมควรได้รับการเทอดพระเกียรติให้เป็น “พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน” 

อ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ . (2547, ตุลาคม). พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว : พระบิดาแห่งกฎหมายมหาชน. *บทความสยามเสวนา*. (ออนไลน์). แหล่งที่มา : <http://www.siamsewana.org/ssnarticles/index.php?> วันที่สืบค้น 13 ธันวาคม 2547.

การพัฒนากฎหมายมหาชนในประเทศไทย

ดร.โกคิน พลกุล และ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์**

พัฒนาการของกฎหมายมหาชนในประเทศไทย มีรายละเอียดและเนื้อหา ดังนี้

1. การแบ่งประเภทกฎหมายในประเทศไทย

ในระบบกฎหมายที่ใช้ประมวลกฎหมาย (Civil Law System) มีการแบ่งประเภทหรือสาขาของกฎหมายออกเป็น 2 ประเภทหรือสาขาใหญ่ ๆ คือ กฎหมายมหาชนซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับสถานะและอำนาจของ “ผู้ปกครอง” รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่าง “ผู้ปกครอง” กับ “ผู้อยู่ใต้ปกครอง” และกฎหมายเอกชนซึ่งเป็นกฎหมายที่กล่าวถึงกฎเกณฑ์ทั้งหลายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยกันเอง

สำหรับการแบ่งประเภทกฎหมายในประเทศไทยซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมายด้วยเช่นกันนั้น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้วิเคราะห์สภาพพัฒนาการของระบบกฎหมายไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนไว้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2537 : 57-136) พอสรุปได้ว่า

ก่อนการปฏิรูประบบศาลและระบบกฎหมายในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น ประเทศไทยใช้กฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายตราสามดวงโดยไม่มีการแบ่งประเภทกฎหมายอย่างตะวันตก

ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการพัฒนาประเทศโดยทรงเริ่มปฏิรูประบบศาลและระบบกฎหมายไทยเสียก่อน ซึ่งในระหว่างการปรับเปลี่ยนระบบกฎหมายเก่าเข้าสู่ระบบกฎหมายใหม่แบบตะวันตกนั้น แนวความคิดรากฐานทางกฎหมายเปลี่ยนไปหลายประการ คือ

ประการแรก กฎหมายที่เป็นมิตินของความศักดิ์สิทธิ์ (ธรรมศาสตร์) มีมิตินของประเพณีและมีมิตินของการใช้พระราชอำนาจที่เป็นธรรม (ราชศาสตร์)

** สรุปจาก โกคิน พลกุลและชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). *กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ประการที่สอง ในระหว่างที่ปรับปรุงศาลแล้ว แต่ยังไม่ได้มีพระบรมราชโบายว่าจะให้ปรับปรุงระบบกฎหมายไทยไปอย่างระบบคอมมอนลอว์ของอังกฤษหรืออย่างระบบประมวลกฎหมายของประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป

ประการที่สาม ในการสอนกฎหมายซึ่งเปลี่ยนมาเป็นการสอนแบบบรรยายแทนการเรียนโดยการอบรมรับใช้ผู้พิพากษาแต่เดิม ก็เริ่มในสมัยนี้โดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเป็นผู้ริเริ่มขึ้นและทรงนำหลักกฎหมายอังกฤษเข้ามาสอนผสมกับกฎหมายเก่าของไทย

ประการที่สี่ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงมีพระบรมราชโบายให้แก้ไขกฎหมายอาญาก่อนเพราะโทษและวิธีพิจารณาในกฎหมายอาญาของไทยได้รับการกล่าวหาจากประเทศตะวันตกว่ายังล้าหลังป่าเถื่อน

2. ความสับสนของแนวความคิดในกฎหมายมหาชนไทย

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้สรุปสาเหตุของปัญหาความสับสนของแนวความคิดในกฎหมายมหาชนไทยไว้ 3 ประการดังนี้ คือ

(1) การไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชนในการเรียนการสอน

นักกฎหมายไทยรุ่นเริ่มแรกโดยเฉพาะกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ซึ่งทรงมีอิทธิพลในวงการนิติศาสตร์ไทยในเวลาต่อมาเป็นอย่างมากไม่ได้ให้ความสำคัญต่อกฎหมายมหาชนเลยการเรียนการสอนในโรงเรียนกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม ก็ไม่มีวิชาดังกล่าว

ต่อมาแม้จะมีการเริ่มสอนกฎหมายมหาชนบ้างในยุคนิติศึกษา และภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 การเรียนการสอนก็ยังไม่มากพอเมื่อเทียบกับกฎหมายเอกชนดั้งเดิม ประกอบกับช่วงระยะเวลาที่เป็นการศึกษากฎหมายมหาชน (พ.ศ. 2475-พ.ศ. 2490) ก็สั้นเกินไปจนไม่อาจสร้างกฎหมายมหาชนได้อย่างแท้จริง

แม้ภายหลัง พ.ศ. 2517 จะมีการฟื้นฟูการเรียนการสอนกฎหมายมหาชนขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังน้อยมาก โดยสถาบันวิชาชีพอย่างเนติบัณฑิตยสภา ศาลยุติธรรม อัยการ หรือสภานายความ ยังไม่เห็นความสำคัญของวิชาดังกล่าวเลย เหตุนี้ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้พัฒนาการของกฎหมายมหาชนไทยค่อนข้างล้าหลัง และส่งผลให้แนวความคิดบางประการสับสน

(2) ความขัดแย้งทางความคิดของนักกฎหมายไทยที่สำเร็จการศึกษาจากภาคพื้นยุโรปและประเทศในกลุ่มคอมมอนลอว์

ความขัดแย้งดังกล่าวเป็นความขัดแย้งที่ลึกซึ้งมากเพราะประเทศในภาคพื้นยุโรปมีการแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจนทั้งในทางวิชาการซึ่งแยกเรียนแยกสอน

แยกความชำนาญพิเศษออกจากกันอย่างเด่นชัด ทั้งในทางความเป็นจริงซึ่งมีการแยกศาลยุติธรรมที่ใช้กฎหมายเอกชนออกจากศาลในกฎหมายมหาชน (เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลภาษีอากร ฯลฯ) ทั้งหลักกฎหมายมหาชนที่ใช้ก็แตกต่างกัน

(3) การศึกษากฎหมายมหาชนไทยยังไม่มีความสำเร็จและมีได้ใช้ความคิดเชิงอุดมการณ์ของกฎหมายเพียงพอ

การศึกษากฎหมายมหาชนไทยประสบปัญหาสำคัญ 2 ประการ คือ

(ก) การขาดแนวคิดเชิงอุดมการณ์ของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ศึกษาการใช้และการควบคุมอำนาจรัฐซึ่งอยู่บนพื้นฐานของปรัชญาทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม ที่อยู่เบื้องหลังทฤษฎีและต่าง ๆ ของกฎหมายมหาชน การศึกษากฎหมายมหาชนไทยที่ผ่านมาขาดการวิเคราะห์วิจารณ์ไปจากมุมมองทางอุดมการณ์เสรีนิยมประชาธิปไตยโดยเน้นการศึกษาของต่างประเทศเป็นหลักและศึกษาตัวบทกฎหมาย แต่ไม่ให้ความสนใจกับอุดมการณ์ที่อยู่เบื้องหลังตัวบทกฎหมายเหล่านั้นเท่าที่ควร

(ข) การศึกษากฎหมายมหาชนไทยยังขาดมิติของความสำเร็จ

ในเรื่องนี้ ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ สรุปไว้ดังนี้

ประการแรก การศึกษากฎหมายมหาชนไทยขาดการศึกษากฎหมายมหาชนเชิงเปรียบเทียบอย่างแท้จริง (อมร จันทรมบูรณ์, 2525 : 57)

ประการสอง การศึกษากฎหมายไทยขาดการสอนที่วิเคราะห์ไปถึงการจัดรูปองค์กรของสถาบันทางกฎหมายที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทหรือคดีในสาขาต่าง ๆ ซึ่งสถาบันดังกล่าวเป็นองค์กรสำคัญอย่างยิ่งในการกำหนดความหมายและอุดช่องว่างของบทกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2529 : 73-74)

ประการที่สาม การสอนกฎหมายของไทยมิได้ให้ความสำคัญแก่การสอนระบบกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความและวิวัฒนาการของการจัดกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การเรียนการสอนวิธีพิจารณาความในปัจจุบันของไทยจึงเป็นการเรียนบทกฎหมายที่เกี่ยวกับวิธีบัญญัติในลักษณะของการท่องจำ แต่มิได้ศึกษาในเชิงวิเคราะห์โครงสร้างของวิธีพิจารณาความที่แสดงให้เห็นถึงระบบการถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่อยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ของวิธีพิจารณาความ

ประการที่สี่ การศึกษากฎหมายมหาชนที่ผ่านมายังขาดการให้ความสำคัญกับสภาพสังคมไทยอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชนบท (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2529 : 301-315)

3. ผลกระทบที่เกิดจากความสับสนของแนวความคิดในกฎหมายมหาชนไทย

3.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้เอกสิทธิ์หรืออภิสิทธิ์แก่รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอำนาจรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ใช้หลัก “นิติรัฐ” นั้น ถือว่าในขณะที่กฎหมายมหาชนให้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานะที่เหนือกว่าเอกชนก็เท่ากับว่ากฎหมายนั่นเองจำกัดอำนาจรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ให้ใช้อำนาจนอกรอบที่กฎหมายให้ไว้ ดังนั้นปรัชญาหรือสัจพจน์หลักของกฎหมายมหาชนตามหลักนิติรัฐจึงมีว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ไว้ จะทำมิได้ (โดยเฉพาะเมื่อกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน)”

หากเราเทียบลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนดังกล่าวข้างต้นกับกฎหมายเอกชน เราจะเห็นได้ทันทีว่าปรัชญาของกฎหมายเอกชนต่างโดยสิ้นเชิงจากกฎหมายมหาชนเพราะกฎหมายเอกชนยืนอยู่บนหลักความเสมอภาคของเอกชนแต่ละคน และอยู่บนหลักเสรีภาพในความสมัครใจเข้าผูกนิติสัมพันธ์กันโดยสัญญา ดังนั้น ปรัชญากฎหมายเอกชนจึงอยู่ที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้าม ย่อมทำได้” ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งทั่วโลก ถ้ากระทำนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

แต่ในประเทศไทยนั้นที่ผ่านมากฎหมายมหาชนถูกใช้เป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว “อำนาจ” และ “การควบคุมการใช้อำนาจ” ต้องคู่กันอยู่ตลอดเวลาเหมือนเหรียญ 2 หน้า ยังมีอำนาจมากขึ้นเท่าใด ความจำเป็นในการควบคุมการใช้อำนาจยิ่งต้องมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว โดยเฉพาะในสังคมไทยซึ่งขาดกระบวนการเช่นว่านี้มากกว่าสังคมตะวันตก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2537 : 317-319)

3.2 กฎหมายมหาชน : กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐแบบรวมศูนย์ซึ่งกำหนดขึ้นโดยผ่านรัฐสภาในรูปแบบการปกครองหรือกฎหมายที่ต้องการการมีส่วนร่วมอย่างหลากหลายของทุกกลุ่มอย่างแท้จริง

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ มีความเห็นที่ผ่านมาเมื่อเราให้ความสำคัญกับทฤษฎี “รัฐธิปไตย” แต่อย่างเดียว ไม่ว่าใครก็ตามที่สามารถเข้าสู่โครงสร้างอำนาจรัฐซึ่งสามารถใช้อำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองหรือสามารถเข้าสู่องค์กรที่มีอำนาจออกกฎหมายในรูปแบบ เช่น รัฐสภา และใช้อำนาจตราตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้นใช้บังคับแล้ว นักกฎหมายไทยในอดีตต่างสั่งสอนกันมาว่า “กฎหมายบัญญัติ” นั้นแหละคือความเป็นธรรม หรือที่พูดที่เป็นสำนวนว่า “ความเป็นธรรมมีเฉพาะความเป็นธรรมตามตัวบทกฎหมาย” เท่านั้น ทั้ง ๆ ที่แท้จริงแล้ว กฎหมาย (Law) กับความเป็นธรรม (Justice) อาจสอดคล้องกันหรือขัดแย้งกันก็ได้

ในสังคมตะวันตกกฎหมายอาจสอดคล้องกับประโยชน์ (ความเป็นธรรม) ของคนหมู่มากเพราะประชาสังคมสามารถควบคุมกลไกทางนิติบัญญัติได้ แต่ในสังคมไทยที่องค์กรนิติบัญญัติถูกควบคุมโดยคนกลุ่มเดียวมาตลอด กฎหมายจึงอาจสอดคล้องกับความเป็นธรรมหรือไม่ก็ได้ แต่ในหลายกรณีโดยเฉพาะกฎหมายทางเศรษฐกิจหรือสังคมซึ่งผู้ออกกฎหมายต้องมีนโยบายและ “ทางเลือก” อยู่ในใจในขณะออกกฎหมายแล้วว่าจะเลือกทางใด ในกรณีเช่นนี้กฎหมายที่ตราโดยอำนาจรัฐอาจ “ให้ความเป็นธรรม” กับคนบางกลุ่มมากกว่าคนส่วนใหญ่ก็เป็นได้ ซึ่งจะพบมากในกฎหมายที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและทรัพยากร

ถ้าเป็นเช่นนี้ก็เป็นที่น่าทึ่งของนักกฎหมายมหาชนที่จะต้องแสวงหากฎและมาตรการให้คนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจออกกฎหมายให้มากที่สุด เช่น อาจต้องมีกฎหมายว่าด้วยเสรีภาพในข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) กฎหมายว่าด้วยการปรึกษาหารือ (Consultation) กฎหมายว่าด้วยการรับฟังความเห็นสาธารณะ (Public Hearing) ฯลฯ เพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้สภาพทางสังคมวัฒนธรรมไทยของคนกลุ่มต่าง ๆ ได้รับการสะท้อนเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติในรูปแบบได้ดีขึ้น

4. การปฏิรูประบบราชการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

4.1 บทบาทของรัฐและท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

ในการประชุมคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการครั้งที่ 8/2540 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2540 รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภาส ได้เสนอแนวทางการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐโดยพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังนี้

4.1.1 บทบาทของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

- (1) จัดการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า 12 ปี (มาตรา 43)
 - มีคุณภาพทั่วถึง ไม่เก็บค่าใช้จ่าย
 - คำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองท้องถิ่น และเอกชน
- (2) จัดให้มีกำลังทหารฯ (มาตรา 72)
- (3) ดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลจัดระบบงานของกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนอย่างรวดเร็วและเท่าเทียมกัน รวมทั้งจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน
- (4) จัดและส่งเสริมการสาธารณสุขให้ประชาชนได้รับบริการที่ได้มาตรฐาน และมีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง (มาตรา 52 และมาตรา 82)

(5) หน้าที่อื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

4.1.2 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับท้องถิ่น

(1) รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุข โภค และสาธารณสุขการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น (มาตรา 78)

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ (มาตรา 284)

4.1.3 บทบาทของท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญฯ

(1) การจัดระบบบริการสาธารณะ (มาตรา 52 และมาตรา 284)

(2) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น (มาตรา 289)

(3) การจัดการศึกษาอบรม และการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ (มาตรา 289)

(4) ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม (มาตรา 290)

4.1.4 บทบาทที่รัฐพึงกระทำ

(1) ดูแลผลประโยชน์ของชาติในเวทีโลก

(2) ดูแลเศรษฐกิจมหภาค

(3) ดูแลการผลิตและการค้าขาย การส่งออก การลงทุน

(4) ส่งเสริมการผลิตทางการเกษตร

(5) ดูแลโครงสร้างพื้นฐาน

(6) ดูแลการพลังงานและสิ่งแวดล้อม

(7) ดูแลการศึกษา ฝึกอบรม ศิลปะ และวัฒนธรรม

(8) ดูแลคุณภาพชีวิต

(9) ดูแลแรงงานและสวัสดิการ

(10) ดูแลที่ดิน ป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ

- (11) ดูแลความสงบเรียบร้อย
- (12) ดูแลความมั่นคงของประเทศ
- (13) ประสานนโยบายชาติและประสานความสัมพันธ์ระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ


4.15 การดำเนินงานให้ลุล่วง

- (1) เนื่องจากการจัดกลุ่มภารกิจจำเป็นต้องทบทวน และปรับปรุงให้เหมาะสมเป็นระยะ ดังนั้น จึงต้องมีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดตั้ง ยุบ รวมส่วนราชการ
- (2) กิจกรรมที่ยังต้องรับผิดชอบโดยเฉพาะบริการสาธารณะให้ท่านโอนให้แก่ท้องถิ่น
- (3) ควรยึดหลัก “จัดการ” ให้เกิดขึ้นมากกว่า “ดำเนินการ” เอง กลไกที่จำเป็น คือ Compulsory Competitive Tendering
- (4) ต้องปรับระบบงาน คน และวัฒนธรรมการทำงานไปพร้อมกับการปรับโครงสร้าง

5. บทสรุป

ในปัจจุบันนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับยุคโลกาภิวัตน์โดยความก้าวหน้าด้านสื่อสารโทรคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีสารสนเทศเป็นปัจจัยผลักดันอันสำคัญที่ทำให้โลกอยู่ในภาวะที่ไร้พรมแดน มีการติดต่อสัมพันธ์กันอย่างรวดเร็ว ทำให้สังคมไทยต้องเผชิญกับอิทธิพลของต่างประเทศทั้งในด้านวัฒนธรรม รูปแบบการบริหาร รูปแบบการลงทุนและต้องแข่งขันอย่างหนักกับต่างประเทศในเวทีการค้าระหว่างประเทศมากขึ้นทุกที

ปัญหาเกี่ยวกับระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินและปัญหาทางเศรษฐกิจของประเทศไทยจะต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนตั้งแต่บัดนี้ มิฉะนั้น การพัฒนาประเทศไทยทางด้านต่าง ๆ ก็จะเป็นไปด้วยความลำบากยากยิ่ง อันจะส่งผลให้ประเทศไทยต้องย่ำเท้าอยู่กับที่และเสี่ยงพินาศแก่ประเทศเพื่อนบ้านในเวทีการค้าระหว่างประเทศได้

บัดนี้ ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทย เพื่อเผชิญกับกระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ได้วางแนวทางและมีบทบัญญัติที่เอื้อต่อการปฏิรูประบบราชการไว้มากพอสมควร ดังนั้น จึงควรร่วมแรงร่วมใจกันผลักดันการปฏิรูประบบราชการให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็วเพื่อรักษาบทบาทของประเทศไทยในภูมิภาคนี้และในเวทีการค้าระหว่างประเทศ 

อ้างอิง

- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2537). **กฎหมายมหาชน : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน – เอกชนและ
พัฒนา การกฎหมายมหาชนในประเทศไทย**. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2529) **บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา : แนว
ทางการพัฒนาคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมทาง
ปกครองของไทย**. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- อมร จันทสมบูรณ์. (2525). **กฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: รุ่งเรืองศิลป์การพิมพ์.



กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์

ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

ความนำ

โดยที่กฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลานานพอสมควร ประกอบกับปัจจุบันเป็นยุคแห่งโลกไร้พรมแดน มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เพื่อให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินมีความชัดเจนและทันสมัย จึงเป็นการสมควรที่จะต้องปรับปรุงระบบบริหารราชการ เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินฉบับนี้ ได้กำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับการกำหนดนโยบาย และการปฏิบัติราชการ และเพื่อให้กระทรวงสามารถจัดการบริหารงานให้เป็นไปตามเป้าหมายได้ จึงกำหนดให้มีรูปแบบการบริหารใหม่ โดยกระทรวงสามารถแยกส่วนราชการจัดตั้งเป็นหน่วยงานตามภาระหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสอดคล้องกับเป้าหมายของงานที่จะต้องปฏิบัติ และกำหนดให้มีกลุ่มภารกิจของส่วนต่างๆ ที่มีงานสัมพันธ์กัน เพื่อที่จะสามารถกำหนดเป้าหมายการทำงานร่วมกันได้ และมีผู้รับผิดชอบกำกับการบริหารงานของกลุ่มภารกิจนั้นโดยตรง เพื่อให้งานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว รวมทั้งให้มีการประสานการปฏิบัติงานและการใช้งบประมาณ เพื่อที่จะให้การบริหารงานของทุกส่วนราชการบรรลุเป้าหมายของกระทรวงได้อย่างมีประสิทธิภาพและลดความซ้ำซ้อน มีการมอบหมายงานเพื่อลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ และสมควรกำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศให้เหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ และสามารถปฏิบัติการได้อย่างรวดเร็วและมีคุณภาพ โดยมีหัวหน้า คณะผู้แทนเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการ นอกจากนี้ สมควรให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เพื่อเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดูแล

การจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

หลักการสำคัญของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มีหลักการที่สำคัญ 8 ประการ คือ

1. กำหนดแนวทางการบริหารราชการ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยกำหนดไว้ใน มาตรา 3/1

2. กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง รองปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และอธิบดี เพื่อให้ชัดเจน และมีการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา 10 วรรคสอง สาม สี่ มาตรา 20 21 32

3. กำหนดการจัดส่วนราชการของกระทรวงและส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม แต่มีผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดีได้โดยถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา 15 19 และ 18 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคหก)

4. กำหนดในส่วนราชการในกระทรวงมีการวางแผนและประสานกิจกรรมการใช้งบประมาณ และทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา 16 วรรคห้า และมาตรา 19/1

5. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจการทำนิติกรรมและการฟ้องคดี และดำเนินคดีแทน กระทรวง ทบวง กรม เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ในมาตรา 38 วรรคสี่

6. ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

7. กำหนดการบริหารราชการในต่างประเทศ เพื่อให้การปฏิบัติราชการในต่างประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ในหมวดที่ 7 การบริหารราชการในต่างประเทศ

8. กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเพื่อรับผิดชอบในการปรับปรุงส่วนราชการและการบริหารราชการ โดยกำหนดสาระสำคัญไว้ใน ส่วนที่ 5 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2544**1. วัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดิน**

ในอดีตที่ผ่านมา ไม่มีการกำหนดวัตถุประสงค์อันเป็นแนวทางในการบริหารราชการไว้ในกฎหมาย จึงได้มีการบัญญัติวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในมาตรา 3/1 ซึ่งเป็นการเพิ่มเติมขึ้นใหม่ เพื่อกำหนดเป็นแนวทางในการบริหารราชการว่าจะต้องมีเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ และเป็นกรอบการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่างๆ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามที่กำหนดไว้ ซึ่งในกรณีนี้ จะสามารถตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติราชการ เพื่อให้มีการดำเนินการที่เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวต่อไปได้

วัตถุประสงค์ของการบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดไว้ใน มาตรา 3/1 นั้น กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปเพื่อ

- (1) ประโยชน์สุขของประชาชน
- (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (3) ความมีประสิทธิภาพ
- (4) ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ
- (5) การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน
- (6) การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น
- (7) การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น
- (8) การกระจายอำนาจตัดสินใจ
- (9) การอำนวยความสะดวก
- (10) การตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น ต้องมีผู้รับผิดชอบต่อผลงาน และเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าว ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต้องคำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ (มาตรา 3/1 วรรคสาม)

นอกจากนี้ ในการจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการของวัตถุประสงค์ทั้ง 10 ประการข้างต้นด้วย

การใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนี้ ในส่วนของหลักการการบริหารงานที่มีความโปร่งใสจะช่วยสร้างความชัดเจนในความเข้าใจเรื่องการทำงานของหน่วยงานภาครัฐ อันจะเป็นการเปิด

โอกาสให้ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานของหน่วยงานนั้นๆ ว่าได้บริหารงานให้สอดคล้องกับความต้องการของตนและเป็นการดำเนินงานที่ถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งตามแนวทางนี้ จะเป็นการสนับสนุนให้เกิดระบบความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ และระบบการตรวจสอบจากประชาชน ซึ่งถือว่าเป็นเจ้าของเงินค่าใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานภาครัฐ นำไปสู่การส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประชาชน

2. อำนาจหน้าที่และผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดิน

กฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฉบับนี้ กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจหน้าที่และรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินในระดับต่างๆ ดังนี้

2.1 การกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ผลสัมฤทธิ์ของงานและผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการกำหนด นโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้ (มาตรา 4) ทั้งนี้ ในสำนักนายกรัฐมนตรี อาจมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วย การปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม (มาตรา 5)

สำหรับส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติ ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แต่ยังคงถือว่าเป็นส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอยู่ ได้แก่ 8 ส่วนราชการดังนี้

- (1) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
- (2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- (3) สำนักข่าวกรองแห่งชาติ
- (4) สำนักงบประมาณ
- (5) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
- (6) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (7) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- (8) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เดิม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยไม่ต้องรายงานผ่านปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่การ

บัญญัติดังกล่าวไม่ชัดเจน อาจทำให้เข้าใจถึงสถานภาพของส่วนราชการเหล่านี้ได้ว่า มีอิสระจากการบริหารของสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 จึงได้กำหนดให้ชัดเจนว่า ในสำนักนายกรัฐมนตรี อาจมีส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีได้ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (มาตรา 5)

2.2 การกำหนดอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน ในกระทรวง ทบวง กรม

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานและผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรม ดังนี้

2.2.1 ระดับนโยบายของรัฐ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของกระทรวง (มาตรา 10) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวง ให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ โดยจะมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

2.2.2 ระดับกระทรวง

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ปลัดกระทรวงรับผิดชอบจัดทำยุทธศาสตร์การดำเนินงานของกระทรวง การแปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติงาน เพื่อไปสู่การปฏิบัติให้ได้ผลผลิต ผลลัพธ์ตามที่ตกลงไว้กับรัฐมนตรี(มาตรา 11) โดยกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง แปลงนโยบายเป็นแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการ กำกับการทำงานของส่วนราชการในกระทรวง ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ และประสานการปฏิบัติงานของส่วนราชการในกระทรวงให้มีเอกภาพสอดคล้องกัน เร่งรัด ติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ ในกระทรวงอาจให้มีรองปลัดกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการตามที่ปลัดกระทรวงมอบหมายก็ได้

2.2.3 ระดับกรม

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้อธิบดีเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานตามแผนงาน แนวทางต่างๆ ให้สอดคล้องกับนโยบาย เป้าหมายที่ตกลงกันในระดับกรม (มาตรา 12) โดยกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับส่วนราชการของกระทรวงตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมหนึ่งในกรมหนึ่ง มีอธิบดีคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นไปตามเป้าหมาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มี

กฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจหน้าที่ ให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อสภา หรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติ ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้ โดยรองอธิบดีมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

2.3 การกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้กระทรวงที่มีลักษณะงานภายในแตกต่างจากกระทรวงทั่วไป อาจแบ่งส่วนราชการตามภาระหน้าที่โดยไม่เป็นกรม และมีผู้บังคับบัญชาของส่วนราชการดังกล่าวเป็นอธิบดี หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นอธิบดี(มาตรา 7)

เดิม เดิม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ได้เปิดโอกาสให้มีการจัดส่วนราชการให้สอดคล้องกับภาระหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่อาจมีลักษณะงานเฉพาะ ซึ่งไม่จำเป็นต้องแบ่งส่วนราชการให้มีฐานะเป็นกรม แต่อาจจะเป็นกลุ่มงานในกระทรวง โดยให้ผู้บังคับบัญชาเป็นระดับอธิบดีตามความสำคัญของลักษณะงานได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขเพื่อให้สามารถดำเนินการดังกล่าวได้

การกำหนดการจัดตั้งส่วนราชการของกระทรวงที่มีภารกิจโดยเฉพาะ โคนตราเป็นพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารนี้ สอดคล้องกับหลักการที่ต้องการให้ระบบราชการปรับตัวให้ทันกับความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงของสังคม ซึ่งแต่เดิมการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานระดับกรมนี้กระทำได้ยาก เพราะเมื่อ กรม ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย พระราชบัญญัติ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงก็ต้องกระทำโดยการตรากฎหมายในรูปพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา กระบวนการตราพระราชบัญญัตินั้น มีขั้นตอนหลายขั้นตอนซึ่งทำให้ล่าช้า ดังนั้น การให้สามารถตราพระราชกฤษฎีกาได้ ในกรณีนี้จึงเป็นสิ่งที่ดี เพราะทำให้การปรับปรุงงาน โดยการตั้งกรมใหม่ ง่าย สะดวก รวดเร็ว เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่จะดำเนินการได้โดยตรง

2.4 การกำหนดให้ส่วนราชการในกระทรวงมีการวางแผนและประสานกิจกรรมการใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน เพื่อให้มีประสิทธิภาพคุ้มค่าและบรรลุเป้าหมายของกระทรวง

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ปลัดกระทรวง หัวหน้ากลุ่มภารกิจ และหัวหน้าส่วนราชการตั้งแต่ระดับกรมขึ้นไป วางแผนและประสานกิจกรรมให้มีการใช้ทรัพยากรของส่วนราชการต่างๆ ในกระทรวงร่วมกันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ คุ้มค่า และบรรลุเป้าหมายของกระทรวง ในการประสานการใช้งบประมาณและทรัพยากรร่วมกัน จะมีการนำงบประมาณของแต่ละส่วนราชการได้รับจัดสรรมาดำเนินการและใช้จ่ายร่วมกันก็ได้(มาตรา 9) โดยอาจมีการนำงบประมาณเหลือจ่ายหรือหมดความจำเป็นสำหรับการดำเนินการในโครงการหรือกิจกรรมในส่วน

ราชการหนึ่ง ไปสมทบการดำเนินงานในส่วนราชการอื่นในกระทรวงนั้น ซึ่งมีความต้องการหรือจำเป็นมากกว่า เพื่อให้การใช้งบประมาณของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความคุ้มค่า

2.5 การกำหนดให้มีการมอบอำนาจทำนิติกรรมและการฟ้องคดีเพื่อเป็นการลดขั้นตอน การกระจายอำนาจเพิ่มเติม

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ตลอดจนการมอบอำนาจให้ทำนิติกรรมฟ้องคดี และดำเนินคดีแทนกระทรวง ทบวง กรม หรือกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติได้(มาตรา 13) การกำหนดให้มีการมอบอำนาจได้ในกรณีข้างต้น เป็นมาตรการที่เพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการปฏิบัติราชการให้ผู้รับผิดชอบแทนในการทำนิติกรรมและฟ้องคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีการแก้ไขในชั้นพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้ การจะมอบอำนาจให้ทำนิติกรรม ฟ้องคดี และดำเนินคดีแทนกระทรวง ทบวง กรม ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

2.6 ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้ ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบไว้ใหม่ ดังนี้

(1) รัฐมนตรี เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในกระทรวง (มาตรา 10)

(2) ปลัดกระทรวง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง ทั้งนี้ ปลัดกระทรวงกำกับดูแลผลงานของรองปลัดกระทรวง ตามนโยบายของกระทรวงด้วย (มาตรา 11)

(3) รองปลัดกระทรวง บังคับบัญชาข้าราชการในกลุ่มภารกิจ โดยปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรี ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

2.7 การบริหารราชการในต่างประเทศ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 กำหนดให้มีหมวด 7 ซึ่งมีสาระสำคัญว่าการบริหารราชการในต่างประเทศ โดยมี 2 ประเด็นคือ การกำหนดบทนิยามเกี่ยวกับการบริหารราชการในต่างประเทศ และอำนาจหน้าที่ และผู้รับผิดชอบการบริหารราชการในต่างประเทศ (มาตรา 14)

เดิม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ไม่ได้บัญญัติถึงการบริหารราชการในต่างประเทศไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติราชการของข้าราชการประจำการในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในต่างประเทศ การปฏิบัติราชการแทน

และการรักษาราชการแทน ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามที่ยึดถือปฏิบัติกันมานานในประเทศและประเพณีปฏิบัติทางการทูตที่ล้วนกำหนดให้หัวหน้าคณะผู้แทนเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการปฏิบัติหน้าที่แทนรัฐบาลในกรณีทั้งปวง(หมวด 7 การบริหารราชการในต่างประเทศ) (มานิตย์ จุมปา. 2545:58-59)

2.8 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่จะมีหน้าที่รับผิดชอบที่ชัดเจน ในการพัฒนาและจัดระเบียบราชการเพื่อสนับสนุนการปรับปรุงโครงสร้างของราชการ และการปฏิบัติราชการของข้าราชการให้มีประสิทธิภาพโดยต่อเนื่อง คือ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเรียกโดยย่อว่า “ ก.พ.ร.”

เดิมองค์กรในการปฏิรูประบบราชการ คือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ โดยสังกัดอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ซึ่งอาจมีข้อจำกัดทั้งในเชิงกรอบความคิดและวิสัยทัศน์แบบข้าราชการ ซึ่งอาจส่งผลให้เป้าหมายการปฏิรูประบบราชการที่คาดหวังว่าจะเป็นการปฏิรูปขนานใหญ่อย่างเป็นระบบ เป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติ จึงจำเป็นต้องกำหนดหน่วยงานเฉพาะขึ้น

2.8.1 องค์กรประกอบของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ ก.พ.ร. ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน
- (2) รัฐมนตรีหนึ่งคน ที่นายกรัฐมนตรีกำหนด เป็นรองประธาน
- (3) ผู้ซึ่งคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมาย

หนึ่งคน เป็นกรรมการ

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินสิบคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนิติศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ รัฐศาสตร์ การบริหารรัฐกิจ การบริหารธุรกิจ การเงิน การคลัง จิตวิทยาองค์การ และสังคม อย่างน้อยด้านละหนึ่งคน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอย่างน้อยสามคนต้องทำงานเต็มเวลา เป็นกรรมการ

(5) เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ เป็นกรรมการและเลขานุการ(มาตรา 71/1)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ 4 ปี(มาตรา 71/3)

อนึ่ง ได้มีการกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการขึ้นเป็นหน่วยราชการ ถือเป็นส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งไม่มีฐานะเป็นกรม ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบงานเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด โดยมีเลขานุการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ มีฐานะเป็นอธิบดี เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานนี้(มาตรา 71/9)

2.8.2 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและงานของรัฐอื่น ซึ่งรวมถึงโครงสร้าง ระบบราชการ ระบบงบประมาณ ระบบบุคลากร มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม ค่าตอบแทน และวิธีปฏิบัติราชการอื่น

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีได้อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารตามที่หน่วยงานดังกล่าวร้องขอ

(3) รายงานต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีการดำเนินการขัดหรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา 3/1

(4) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการในการจัดตั้ง การรวม การโอน การยุบเลิก การกำหนดชื่อ การเปลี่ยนชื่อ การกำหนดอำนาจหน้าที่ และการแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการอื่น

(5) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกฤษฎีกาและกฎที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

(6) ดำเนินการให้มีการชี้แจงทำความเข้าใจแก่ส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการฝึกอบรม

(7) ติดตาม ประเมินผล และแนะนำเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และรายงานต่อคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอแนะ

(8) ติความและวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้

(9) เรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นประกอบการพิจารณา

(10) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการพัฒนาและจัดระบบราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

(11) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่มอบหมาย และจะกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนอื่นด้วยก็ได้

(12) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

บทสรุป

กฎหมายว่าด้วย ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉบับปัจจุบันคือ พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 2 ตุลาคม พ.ศ. 2545 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 กฎหมายฉบับนี้มีการประกาศ เกิดขึ้นภายหลังจากที่มีการบังคับใช้กฎหมายการศึกษา ได้แก่พระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2542 ลักษณะที่เหมือนกันของกฎหมายทั้งสอง ฉบับคือพยายามที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันหรือที่เรียกว่าการปฏิรูป เพียงแต่ ประเด็นหรือสาระสำคัญของสิ่งที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงแตกต่างกัน พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหาร ราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ประสงค์ที่จะปฏิรูประบบราชการในภาพรวมทั้งประเทศ ในขณะที่ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประสงค์ที่จะปฏิรูปการศึกษาทั้งประเทศ การปฏิรูปซึ่ง เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการระบบราชการหรือปฏิรูปการศึกษา ซึ่งทำ เป็นลักษณะ Large Scale ย่อมมีผลกระทบตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เช่น ความเข้าใจ ความพร้อม ของบุคลากรมีมากแค่ไหน สิ่งที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงคือ จะทำอย่างไรให้การพัฒนาเป็นไปอย่าง ต่อเนื่องและฝังลึกลงไปในบุคลากร ระบบ หรือสิ่งที่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงนั้น และต้องให้การเปลี่ยน แปลงเกิดขึ้นด้วยความสมัครใจมิใช่ถูกบังคับ ซึ่งย่อมส่งผลถึงความร่วมมือของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการ พัฒนาการเปลี่ยนแปลงนั้น และก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติงานต่อไป ผู้เขียน เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากความร่วมมือกันทุกฝ่ายด้วยความสมัครใจ มิใช่เกิดจากการ บังคับของหน่วยงานระดับสูง และการเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนาต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง จริงจัง และเกิดขึ้นจนเป็นนิสัยฝังลึกในตัวบุคลากรและระบบของหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงหรือการพัฒนา อะไรก็แล้วแต่ ย่อมจะต้องประสบปัญหา ขอแต่เพียงให้ทุกคนร่วมมือร่วมใจ ก็จะสามารถฝ่าฟันปัญหา และอุปสรรคนั้นๆ ได้อย่างแน่นอน

อ้างอิง

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2544). กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : เม็ดสีการพิมพ์.

บทวิเคราะห์เกี่ยวกับศาลปกครอง

นิสิตปริญญาเอกการบริหารการศึกษา รุ่นที่ 8 มศว

ความนำ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 ได้กำหนดสาระสำคัญ ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยกำหนดให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้ ซึ่งทางปฏิบัติในปัจจุบัน มีการจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น เมื่อมองย้อนหลังไปในอดีต จะพบว่า เดิมประเทศไทย มีศาล 2 ระบบ คือ ศาลยุติธรรม และศาลทหาร แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าว กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลเพิ่มอีก 2 ระบบคือ ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง จึงทำให้ปัจจุบันมีระบบศาล 4 ระบบ ซึ่งในการดำเนินกระบวนการพิจารณา พิพากษารรคดีของแต่ละศาล ก็มีความแตกต่างกันไป ซึ่ง ณ ที่นี้ผู้เขียนจะขอกล่าวถึง ศาลปกครอง เป็นสำคัญ

กรอบสาระสำคัญ

ศาลปกครอง คืออะไร

ศาลปกครอง เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และจะต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง การละเว้น

การปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิด หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คดีลักษณะเช่นไรที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

1. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

3. คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5. คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

6. คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

เมื่อทราบอำนาจของศาลปกครองแล้ว ก็ควรที่จะต้องทราบด้วยว่า คดีลักษณะเช่นไร ที่อยู่นอกอำนาจศาลปกครอง เพื่อจะช่วยให้ผู้เกี่ยวข้องเช่น คู่กรณี ดำเนินการฟ้องร้องได้ไม่ผิดศาล เพราะถ้าดำเนินการฟ้องคดีผิดศาล ย่อมจะทำให้เสียเวลาโดยเปล่าประโยชน์ เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

1. การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

2. การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ

ฝ่ายตุลาการ

3. คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

ฉะนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวทั้ง 6 ประเด็น คู่กรณี ฝ่ายผู้ฟ้องคดี หรือผู้มีสิทธิกระทำการแทน สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นที่ผู้ฟ้องมีภูมิลำเนา หรือที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลปกครองชั้นต้นนั้น สำหรับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ทำคำฟ้องอย่างไรให้ถูกต้อง

การทำคำฟ้องเพื่อยื่นต่อศาลปกครองนั้น ไม่มีรูปแบบที่กำหนดไว้ตายตัว เพียงแต่ตามกฎหมาย มาตรา 45 แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดสาระสำคัญไว้ว่า จะต้องจัดทำคำฟ้องเป็นหนังสือ โดยจะเขียนด้วยลายมือหรือพิมพ์ก็ได้ ซึ่งคำฟ้องจะต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ และต้องมีรายการดังต่อไปนี้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์

1. ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
2. ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
3. การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
4. คำขอของผู้ฟ้องคดี
5. ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่น จะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ฟ้องคดีมาด้วย

สำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินอันเนื่องมาจากคดี กฎหมายกำหนดให้เสียค่าธรรมเนียมศาล ในอัตราร้อยละ 2.5 ของทุนทรัพย์แต่ไม่เกินสองแสนบาท

ความสงสัย

การที่ประเทศของเรามีระบบศาล 4 ระบบดังกล่าว เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม เพราะความเสมอภาคทางกฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติ เป็นตัวชี้วัดคุณภาพชีวิตของประชาชนในนานาอารยประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า กระบวนการในการพิจารณาคดีของแต่ละระบบศาลมีความแตกต่างกัน ที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ กระบวนการพิจารณาคดีในศาลยุติธรรมจะใช้ระบบกล่าวหา นั่นคือผู้ถูกกล่าวหาจะมี นำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหา เพื่อหักล้างข้อกล่าวหา นั้น หากไม่นำสืบแก้ข้อกล่าวหา ในทาง

กฎหมายถือว่ายอมรับตามที่กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาต้องดำเนินการหาพยานหลักฐานและทนายความ เพื่อต่อสู้คดีเองหรือหากไม่สามารถจัดหาทนายความได้ ด้วยเหตุยากจน ก็ต้องยื่นคำร้องขอสู้คดีอย่าง คนอนาถา เพื่อศาลยุติธรรม จะได้จัดหาทนายความอาสาให้ แต่ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวน ซึ่งถือเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะตรวจสอบพยานหลักฐาน ขอพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณา และยังทำหน้าที่ซักพยานบุคคล คล้ายกับการเป็นทนายความไปในตัว ซึ่งมีความแตกต่างไปจากระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรมอย่างสิ้นเชิง ในการฟ้องคดีที่ศาลปกครองก็ดูจะง่ายและลดขั้นตอนลงไปมาก เพราะสามารถยื่นคำฟ้องที่ศาลปกครองหรือส่งคำฟ้องทางไปรษณีย์ก็ได้ โดยไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่ฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงิน ผู้เขียนเห็นว่าระบบของศาล และกฎหมายที่ใช้อยู่ในประเทศไทยในขณะนี้ เป็นระบบและกฎหมายที่มีคุณภาพ เหมาะสมกับบริบทของคนไทย แต่ยังคงขาดการนำไปสู่การปฏิบัติในบางส่วนที่มีคุณภาพและประสิทธิภาพ ผู้เขียนเชื่อว่าถ้าทุกคนและทุกภาคส่วนร่วมมือกันทำให้การนำไปสู่การปฏิบัติมีคุณภาพและประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมย่อมเกิดขึ้นในสังคมไทยอย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2542). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พร้อมคำแปล. กรุงเทพฯ: พี.เอ.ลีฟวิ่ง.
- อำพล เจริญชีวินทร์. (2544). การฟ้องและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

เอกสารประกอบการบรรยาย

เรื่อง

“กฎหมายมหาชนกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่”

มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

วันที่ 18 มกราคม 2548

เวลา 9.00 – 12.00 น.

โดย ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์
ตุลาการศาลปกครองสูงสุด

เค้าโครงการบรรยาย

เรื่อง

“กฎหมายมหาชนกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่”

ภาค 1 ภาพรวมของกฎหมายมหาชน

ส่วนที่ 1 ข้อมูลเบื้องต้น

1. ความหมายของกฎหมาย
2. การแบ่งประเภทของกฎหมาย
3. ระบบกฎหมายที่สำคัญที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ
4. สาระสำคัญของระบบกฎหมายที่มีอิทธิพลต่อระบบกฎหมายไทย
5. แนวความคิดพื้นฐานในการแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน
6. การแบ่งสาขาภายในกฎหมายมหาชน

ส่วนที่ 2 กฎหมายรัฐธรรมนูญ : แนวความคิดและหลักการที่สำคัญ

1. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. องค์การของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ
3. รัฐธรรมนูญฯ เพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้ครอบคลุมทุกด้าน

ส่วนที่ 3 กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักการที่สำคัญ

1. ความหมายของกฎหมายปกครอง
2. การกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ
3. บริการสาธารณะกับการจัดองค์กรของรัฐ

3

ภาค 2 การจัดองค์กรของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐ

ส่วนที่ 1 สภาพปัญหาทางกฎหมายของการจัดองค์กรของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมา

1. สภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย
2. สภาพปัญหาที่เกิดจากความสับสนในการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

ส่วนที่ 2 ความพยายามในการปรับเปลี่ยนการจัดองค์กรของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมา

1. การปฏิรูปการจัดองค์กรของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
2. การดำเนินการปฏิรูปการจัดองค์กรของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐโดยรัฐบาลที่ผ่านมา

4

**ส่วนที่ 3 การปฏิรูปการจัตองค์การของรัฐในสมัยรัฐบาลที่มี
พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี**

1. การดำเนินงานโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ
2. การดำเนินงานโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

5

**ภาค 3 กฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ
การศึกษา**

ส่วนที่ 1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา

ส่วนที่ 2 พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาซึ่งตราขึ้นใหม่

1. พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
3. พระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. 2546
4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. 2547

6

ภาค 1

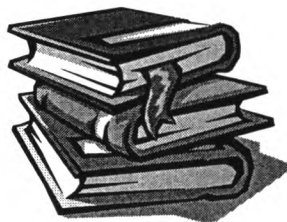
ภาพรวมของกฎหมายมหาชน



7

ส่วนที่ 1

ข้อมูลเบื้องต้น



8

ความหมายของกฎหมาย

กฎหมาย คือ กฎเกณฑ์ที่วางระเบียบแห่งการอยู่ร่วมกัน
ของคนในสังคมโดยมีสภาพบังคับของสังคมนั้น

9

การแบ่งประเภทของกฎหมาย

ถ้าใช้เนื้อหาของกฎหมาย
เป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

กฎหมายสารบัญญัติ

กฎหมายวิธีสบัญญัติ

กฎหมายซึ่งกำหนดสิทธิ
และหน้าที่ของบุคคลโดยตรง

กฎหมายซึ่งกำหนดวิธีการเยียวยา
เมื่อมีการละเมิดสิทธิหน้าที่เกิดขึ้น

ถ้าใช้ลักษณะของความสัมพันธ์
ทางกฎหมายเป็นเกณฑ์
ในการพิจารณา

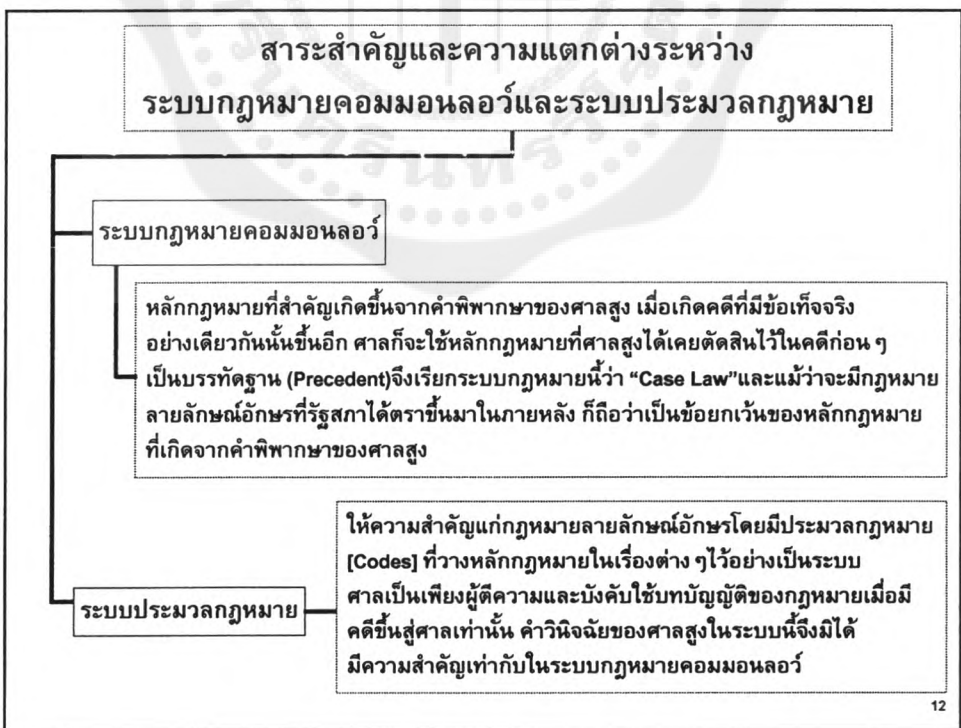
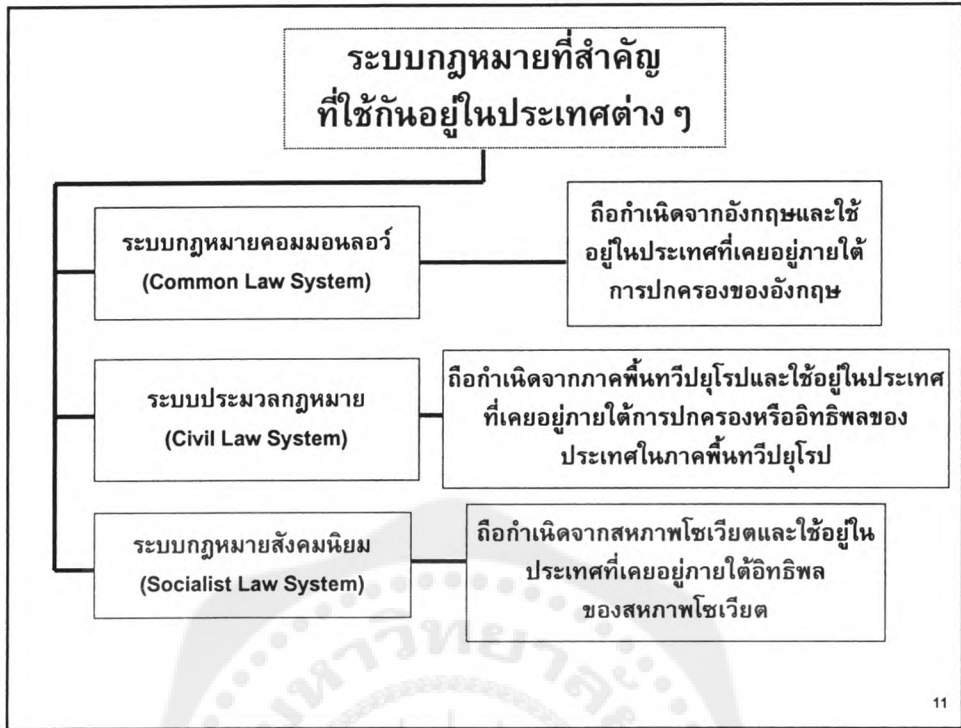
กฎหมายเอกชน

กฎหมายมหาชน

กฎหมายซึ่งใช้บังคับกับความสัมพันธ์
ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน
โดยทั้งสองฝ่ายเสมอภาคกัน

กฎหมายซึ่งใช้บังคับกับความสัมพันธ์
ระหว่างรัฐกับเอกชนโดยรัฐ
มีฐานะเหนือกว่าเอกชน

10



แนวความคิดที่ต่างกันในระหว่างระบบกฎหมายคอมมอนลอว์
และระบบประมวลกฎหมายในเรื่องของการแบ่งประเภทของกฎหมาย

แนวความคิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

ไม่มีการแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

มีความเชื่อว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกัน อย่างเท่าเทียมกัน

หากมีข้อพิพาทกัน ก็ขึ้นศาลเดียวกันคือ ศาลยุติธรรม จึงปฏิเสธการมีระบบศาล
หลายระบบศาล

แนวความคิดของระบบประมวลกฎหมาย

มีการแบ่งประเภทกฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

มีศาลหลายระบบศาล

13

แนวความคิดของระบบประมวลกฎหมายในการแบ่งประเภท
กฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

กฎหมายเอกชน มีแนวความคิดพื้นฐาน
อยู่ที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

กฎหมายมหาชน มีแนวความคิดพื้นฐาน
อยู่ที่ประโยชน์สาธารณะ

14

แนวความคิดพื้นฐานในกฎหมายเอกชน :
ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

เอกชนเสมอภาคกันตามกฎหมาย

เอกชนต่างฝ่ายต่างมุ่งหมายประโยชน์ส่วนตัวของตน

นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันจึงต้องอาศัยความสมัครใจ
หรือความยินยอมที่จะเข้าผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน

นิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันส่วนใหญ่จึงเป็นสัญญา

หากมีข้อโต้แย้งกันเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่ได้ทำกันไว้
คู่กรณีจะบังคับกันเองไม่ได้ แต่จะต้องขอให้ศาลบังคับให้

15

แนวความคิดพื้นฐานในกฎหมายมหาชน : ประโยชน์สาธารณะ

รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดูแลรักษาประโยชน์ส่วนรวม
ของคนหมู่มากในสังคมหรือประโยชน์สาธารณะ

ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนสอดคล้องกับประโยชน์ส่วนรวมหรือ
ประโยชน์สาธารณะ รัฐก็ใช้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายเอกชนได้

แต่ในกรณีที่ประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนไม่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะ
จะต้องให้ประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

ถ้าเอกชนไม่ยินยอมที่จะสละประโยชน์ส่วนตัวเพื่อประโยชน์สาธารณะ
ก็จะต้องให้รัฐโดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจบังคับ
เอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะได้

16

กฎหมายมหาชนแบ่งออกเป็น 3 สาขาใหญ่ ๆ

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

กำหนดการจัดอำนาจและองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวด้วยกัน
และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวกับ
สิทธิเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายปกครอง

กำหนดสถานะ อำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์
ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองด้วยกัน และ
ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองกับ
สิทธิเสรีภาพของประชาชน

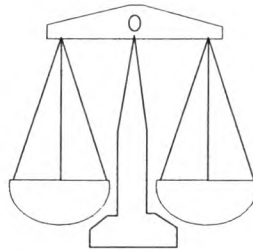
กฎหมายการคลัง

กำหนดวิธีการงบประมาณ การคลัง
และภาษีอากร

17

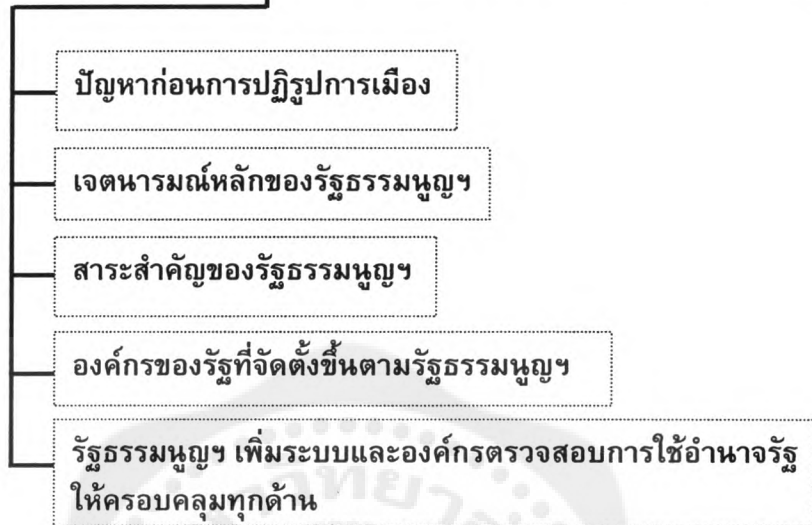
ส่วนที่ 2

กฎหมายรัฐธรรมนูญ :
แนวความคิดและหลักการที่สำคัญ



18

ภาพรวมของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540



19

ปัญหาก่อนการปฏิรูปการเมือง

1. การเมืองมีลักษณะเป็นการเมืองของนักการเมือง
2. รัฐบาลและรัฐสภาขาดเสถียรภาพและขาดประสิทธิภาพ
นายกรัฐมนตรีขาดภาวะความเป็นผู้นำ
3. การเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือ



ความไม่สุจริต



ขาดความชอบธรรม

20

เจตนารมณ์หลักของรัฐธรรมนูญ

1. เปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็นการเมืองของพลเมือง
2. ทำให้รัฐบาลและรัฐสภามีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพ และนายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำ
3. ทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริต และมีความชอบธรรมในการใช้อำนาจ

21

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ

การทำให้การเมืองเป็นของพลเมือง โดยมีสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคและการมีส่วนร่วมของพลเมืองในการเมืองทุกระดับ

การทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ นายกรัฐมนตรีมีภาวะความเป็นผู้นำและรัฐสภามีประสิทธิภาพ

การทำให้ระบบการเมืองและระบบราชการมีความสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจและการเพิ่มอำนาจพลเมืองในการควบคุมการใช้อำนาจทุกระดับ ทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ

22

องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

องค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ

หน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ

23

องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ

รัฐสภา

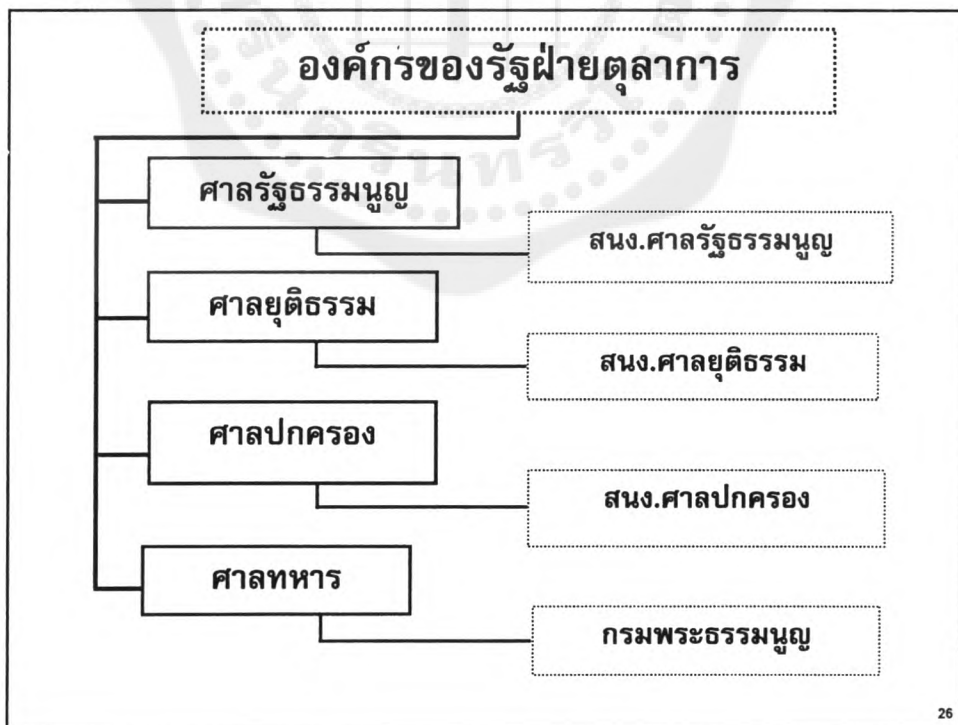
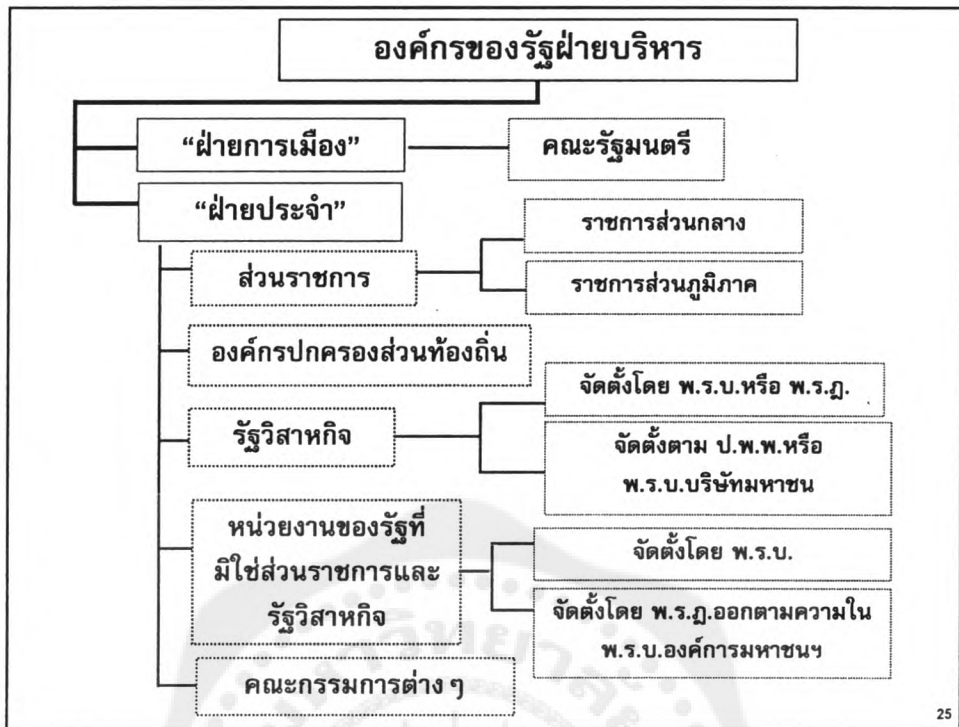
สภาผู้แทนราษฎร

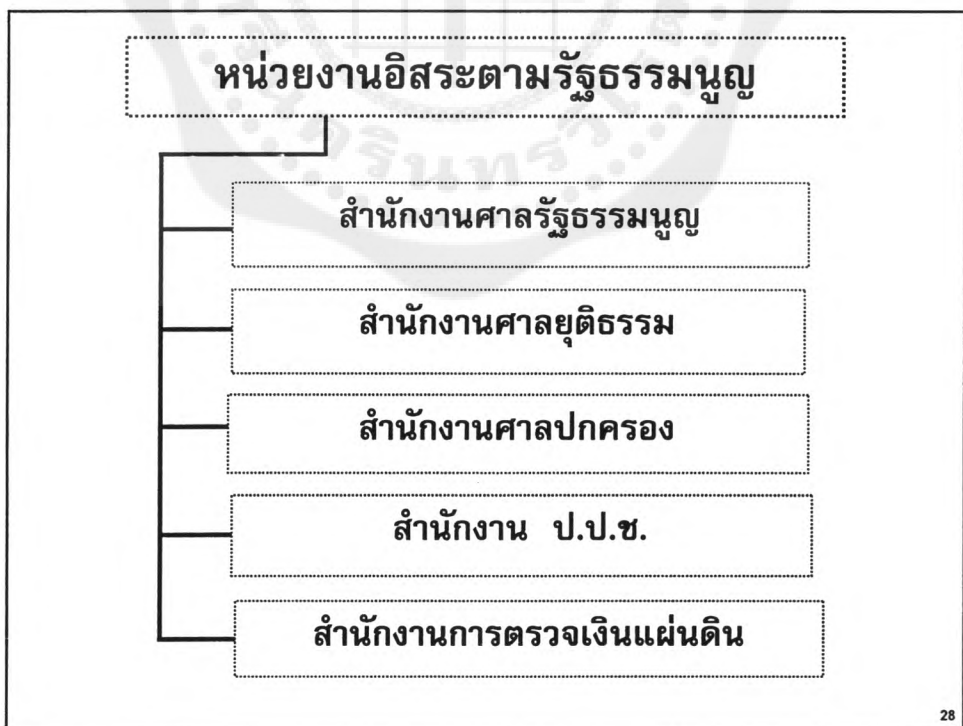
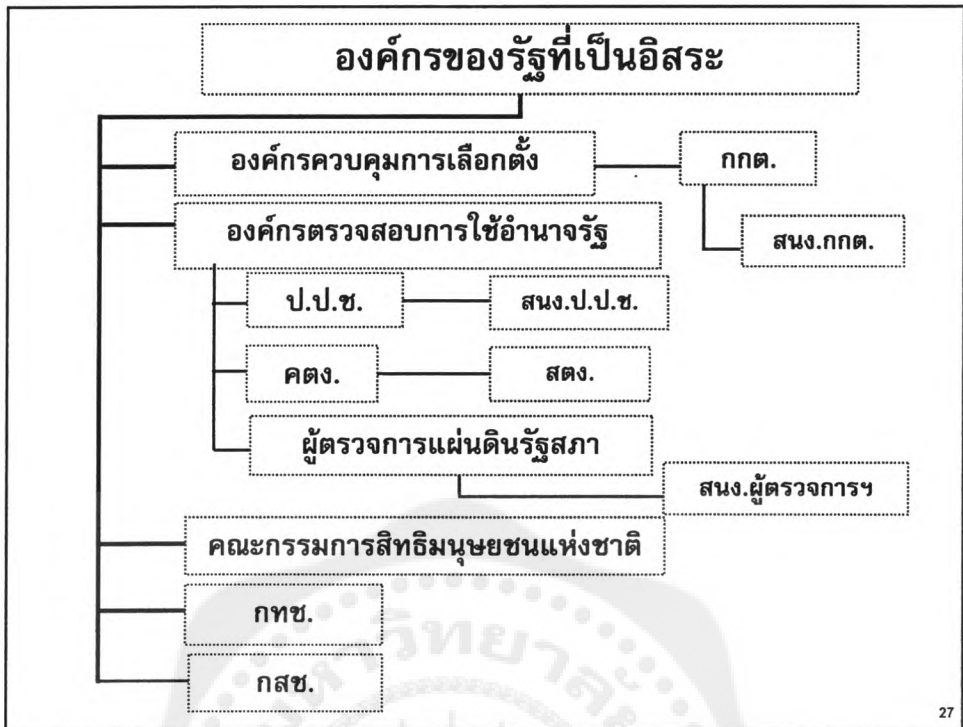
วุฒิสภา

สนง.เลขาธิการสภาผู้แทนฯ

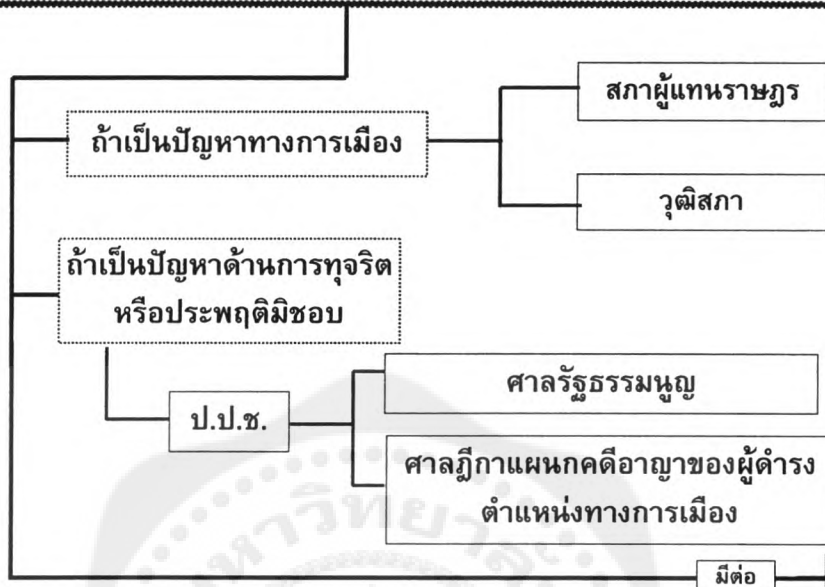
สนง.เลขาธิการวุฒิสภา

24



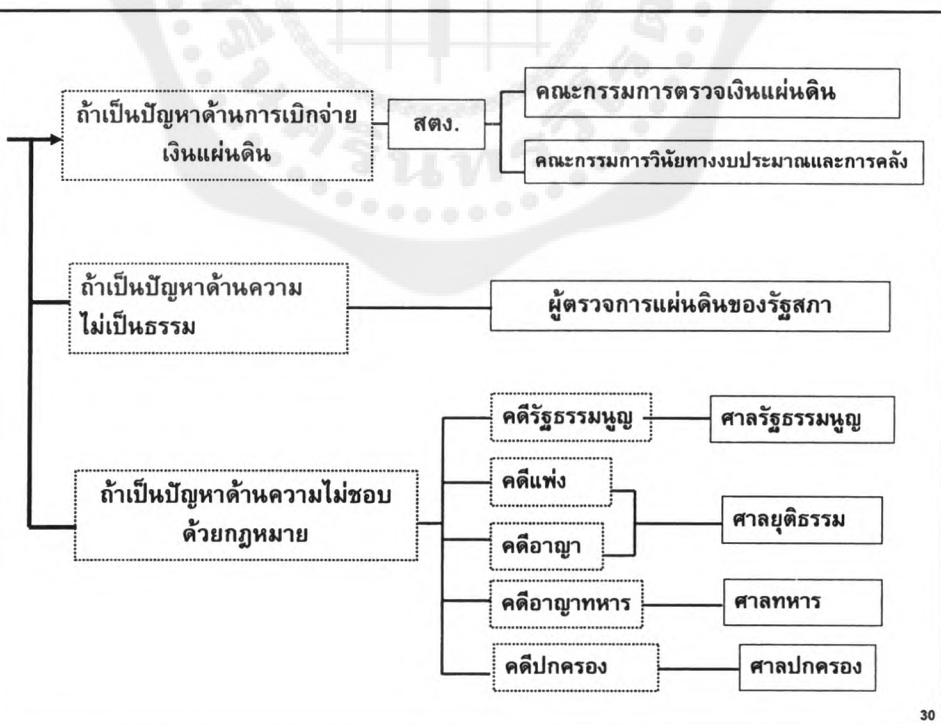


รัฐธรรมนูญฯ เพิ่มระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้ครอบคลุมทุกด้าน



มีต่อ

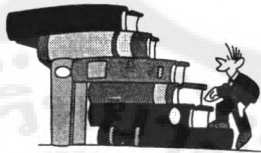
29



30

ส่วนที่ 3

กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักการที่สำคัญ



31

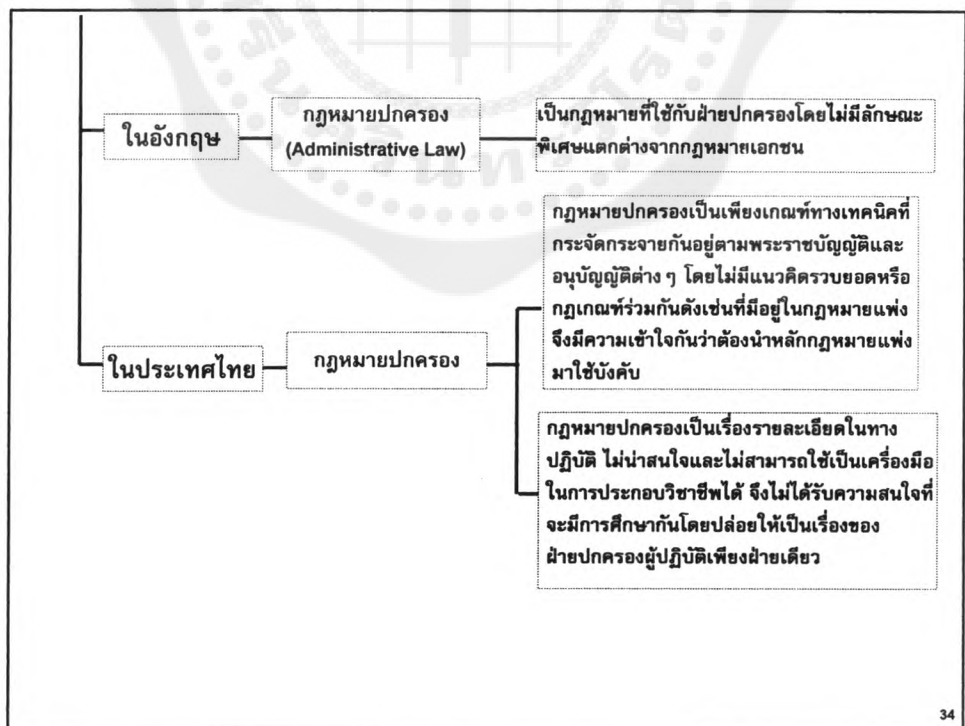
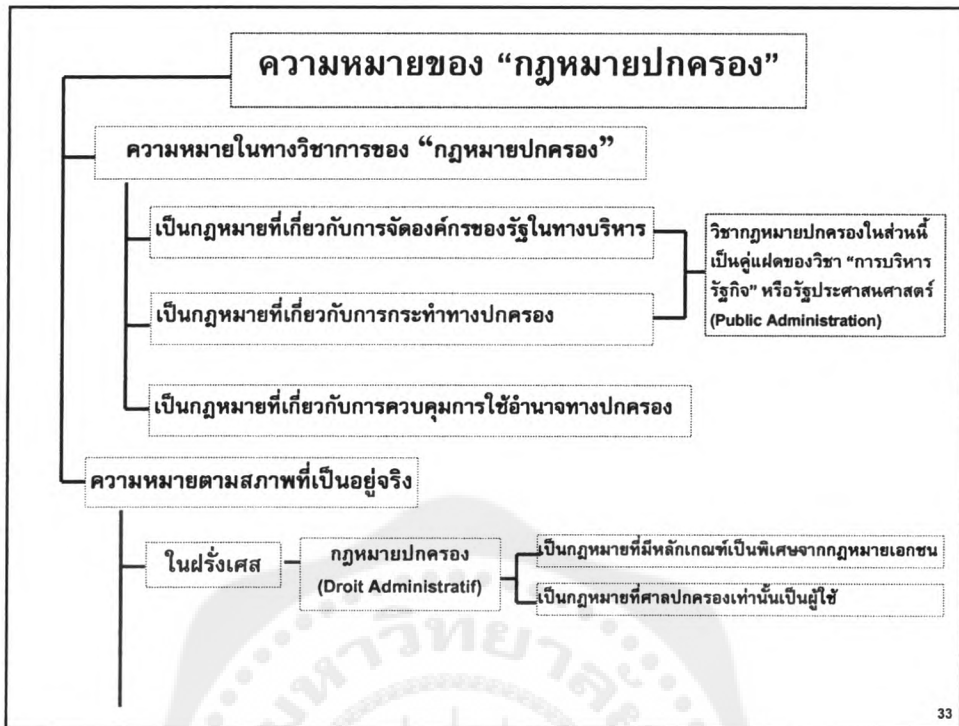
กฎหมายปกครอง : แนวความคิดและหลักการที่สำคัญ

ความหมายและแนวความคิดพื้นฐานของกฎหมายปกครอง

ภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

บริการสาธารณะกับการจัดองค์กรของรัฐ

32



ภารกิจของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ

การใช้อำนาจรัฐควบคุมการใช้สิทธิเสรีภาพของเอกชน
เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม

การให้บริการสาธารณะสนองตอบความต้องการของ
สังคมในเรื่องที่เอกชนไม่สามารถให้บริการตอบสนองได้

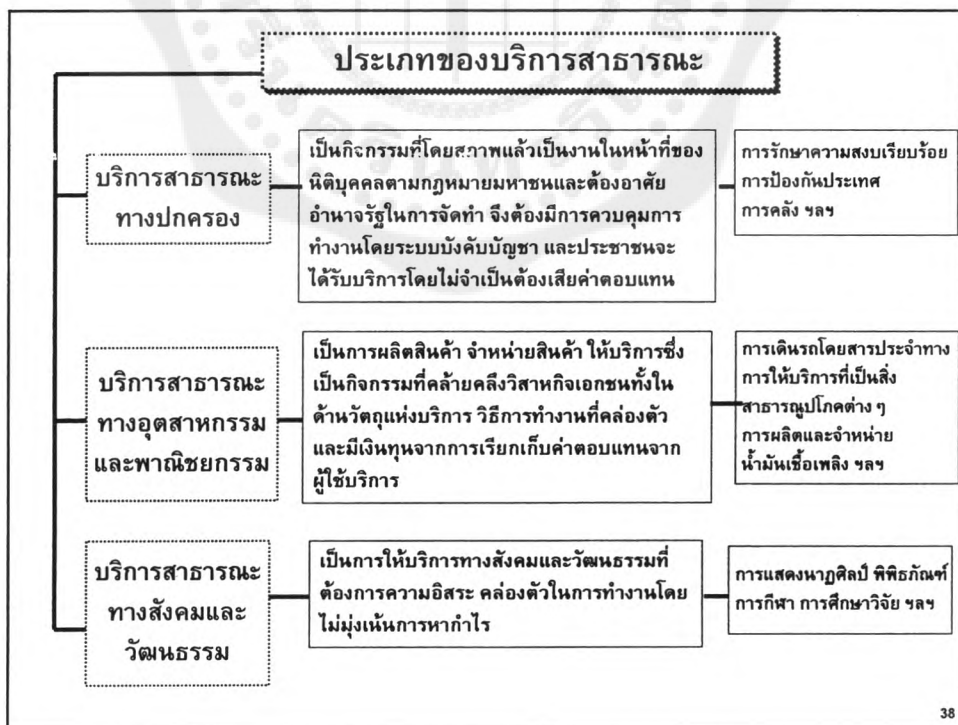
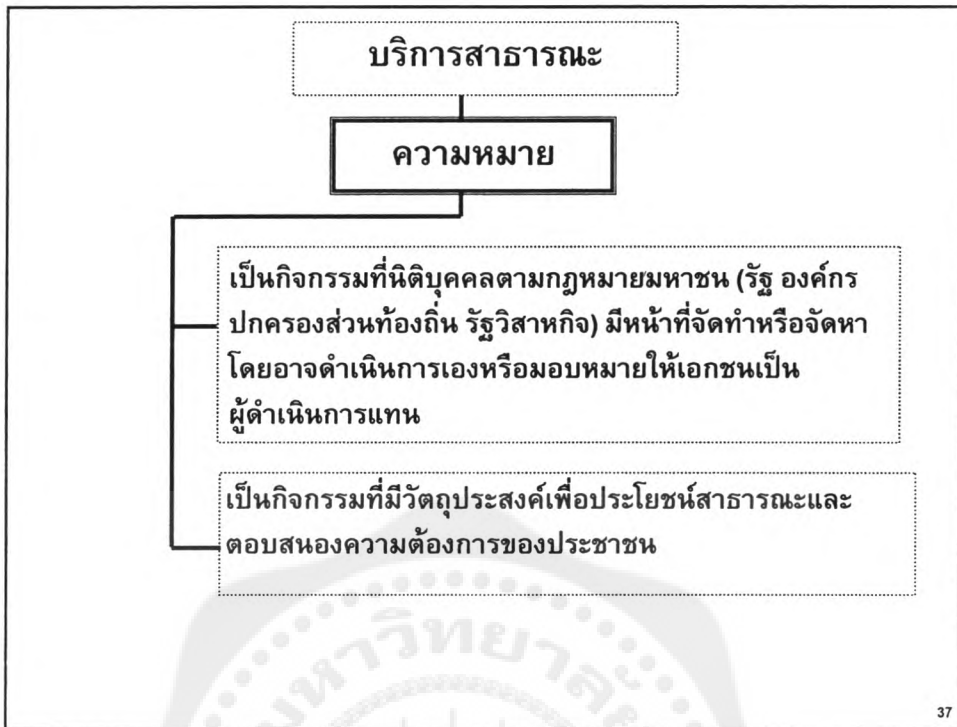
35

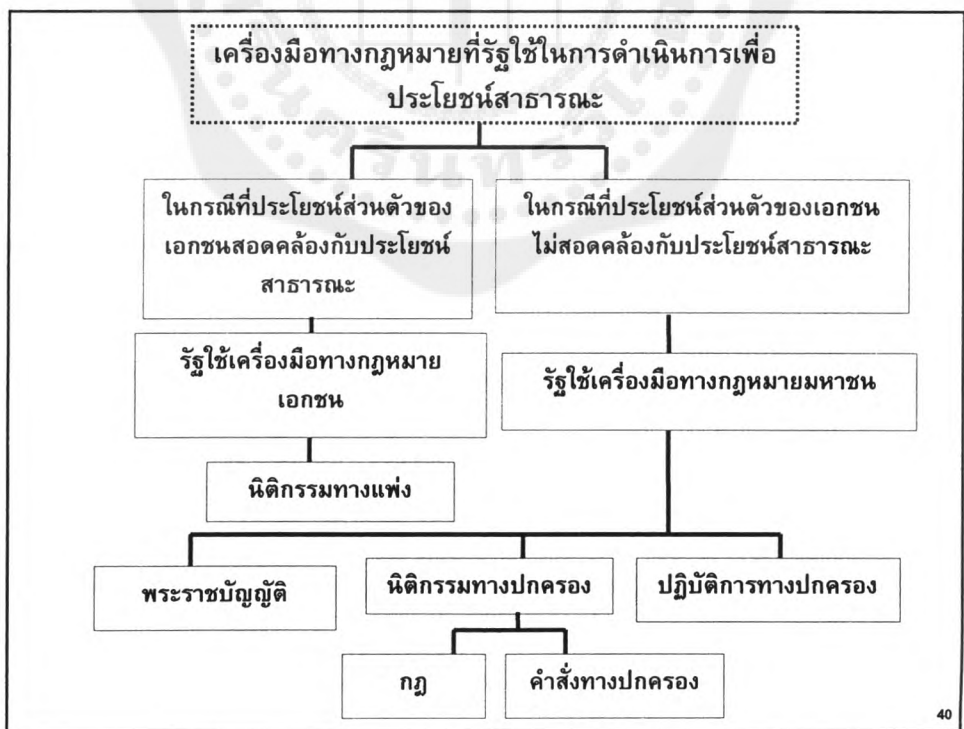
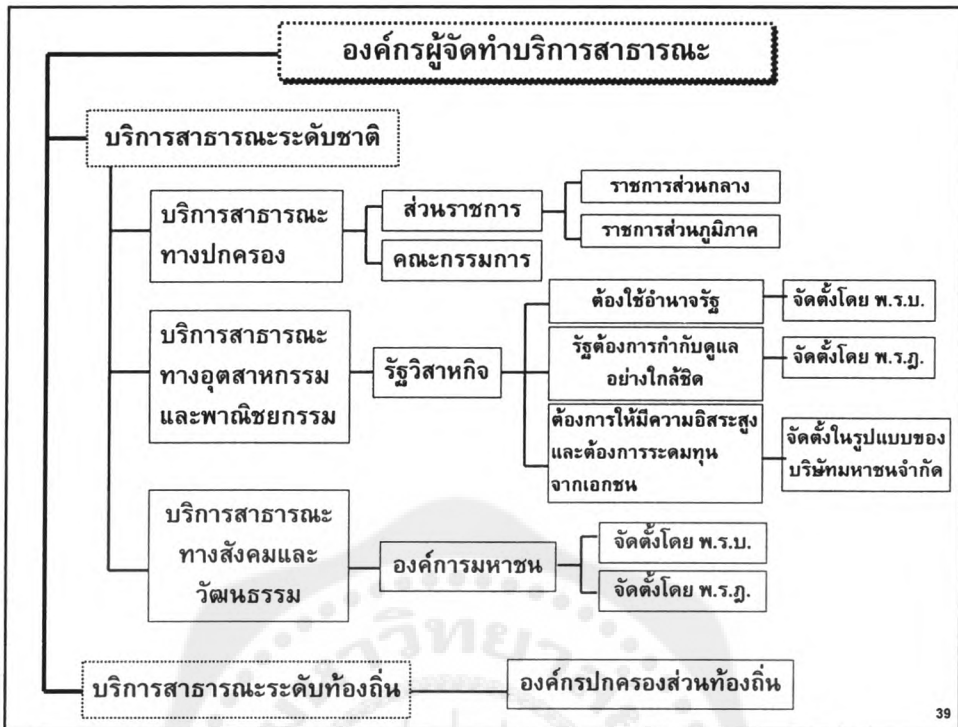
หลักนิติรัฐ

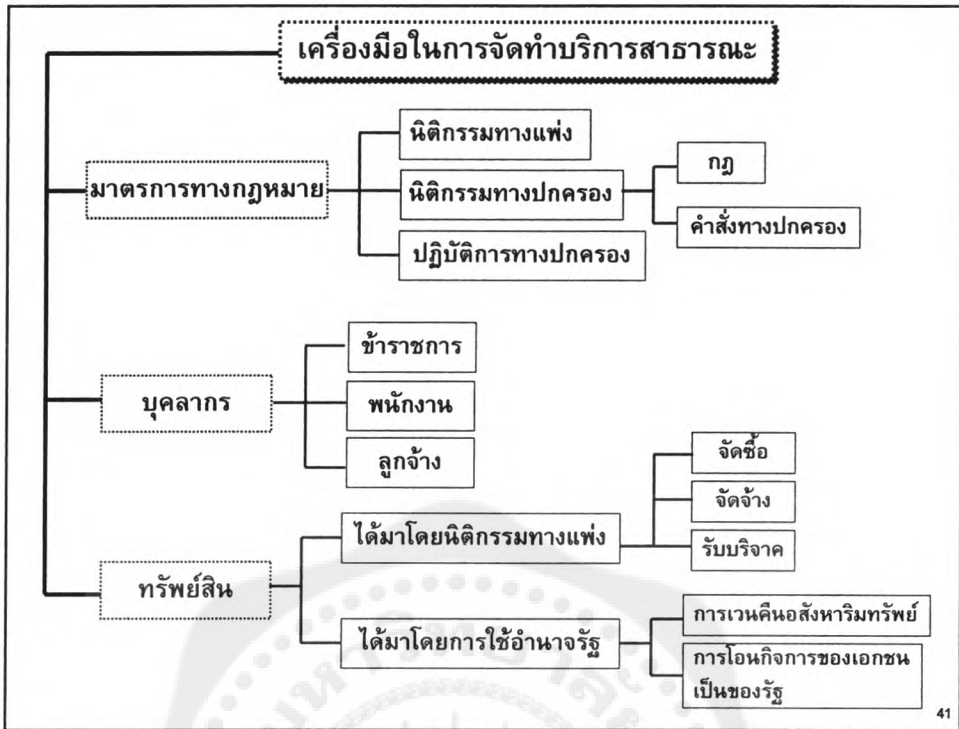
การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่
ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะมี
อำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่ง
อย่างใดได้ ก็ต่อเมื่อมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน
และต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมาย
จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ

36







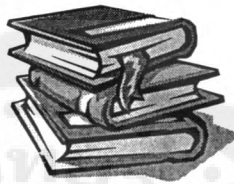
ภาค 2

การจัดองค์กรของรัฐและ การบริหารจัดการภาครัฐ

42

ส่วนที่ 1

สภาพปัญหาทางกฎหมายของการจัดองค์กรของรัฐ
และการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมา



43

สภาพปัญหาที่เกิดจากกฎหมาย

รัฐเข้ามามีบทบาทในฐานะผู้ดำเนินการทางเศรษฐกิจและสังคมมากเกินไปโดยเข้าไปดำเนินการในกิจการที่เอกชนสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

โครงสร้างของระบบการบริหารแบบดั้งเดิมมีความแข็งตัว ขาดความหลากหลาย และไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมและการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศได้

ระบบราชการมีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป มิได้มีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นที่เท่าควร

กฎหมายจำนวนมากล้าสมัยเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ

เช่น พ.ร.บ. ศุลกากร พุทธศักราช 2469
พ.ร.บ. การเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456
พ.ร.บ. โรงแรม พ.ศ. 2478
ฯลฯ

44

รัฐตรากฎหมายออกมาควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพ
ของเอกชนโดยไม่จำเป็นและซ้ำซ้อนกันมาก

กฎหมายให้อำนาจดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไปโดยปราศจากการ
ควบคุมการใช้ดุลพินิจที่ดี มีขั้นตอนตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับมาก
เกินไป ซึ่งก่อให้เกิดความล่าช้าและสร้างความไม่แน่นอนให้ภาคเอกชน

กระบวนการนิติบัญญัติล่าช้า ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่
ล้าสมัยแล้วหรือไม่สามารถตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง
ทางเศรษฐกิจและสังคมได้

45

สภาพปัญหาที่เกิดจากความสับสน ในการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมาย

การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย

ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่ศาลยุติธรรมและ
นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังได้รับอิทธิพลทางความคิดจากระบบ
กฎหมายคอมมอนลอว์อยู่

นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่รวมทั้งนักกฎหมายของฝ่ายบริหารยังมี
ความสับสนในแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนและขาดความรู้
ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง

46

การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย

“การบังคับใช้กฎหมาย” (Application of Law) และ “การตีความกฎหมาย” (Interpretation of Law) แตกต่างกันหรือไม่

ฝ่ายที่เห็นว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” และ “การตีความกฎหมาย” แตกต่างกัน

ฝ่ายที่เห็นว่า “การบังคับใช้กฎหมาย” และ “การตีความกฎหมาย” ไม่อาจแยกออกจากกันได้

ความจำเป็นในการตีความกฎหมาย

ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์และระบบประมวลกฎหมายมีแนวความคิดหลักกฎหมาย วิธีการศึกษากฎหมายและนิติวิธี (Legal methodology) (ซึ่งก็คือวิธีคิด วิธีการใช้และการตีความกฎหมาย) ที่แตกต่างกัน

ผู้พิพากษาและนักกฎหมายไทยรุ่นแรกได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

47

ผู้พิพากษาและนักกฎหมายไทยรุ่นแรกได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

แต่เดิมก่อนรัชกาลที่ 5 ประเทศไทยใช้กฎหมายตราสามดวง ซึ่งไม่มีการแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน มีบทกำหนดโทษรุนแรง นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีระบบศาลสมัยใหม่

ประเทศตะวันตกที่เข้ามาทำสนธิสัญญาค้าขายกับไทยจึงอ้างเหตุดังกล่าว ขอให้คนในบังคับของตนไม่อยู่ภายใต้กฎหมายไทยและไม่ขึ้นศาลไทย หรือที่เรียกกันว่า “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต”

เพื่อขอยกเลิก “สิทธิสภาพนอกอาณาเขต” รัชกาลที่ 5 จึงทรงปฏิรูประบบศาลโดยทรงส่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์และผู้พิพากษาไปศึกษากฎหมาย ณ ประเทศอังกฤษ

เมื่อกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงสำเร็จการศึกษากลับมาแล้ว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงตั้งกระทรวงยุติธรรมและทรงแต่งตั้งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์เป็นเสนาบดีกระทรวงฯ คนแรก

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงตั้ง “โรงเรียนกฎหมาย” และทรงนำหลักกฎหมายคอมมอนลอว์มาสอน โดยทรงสอนว่ากฎหมายแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา และกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้พิพากษาและนักกฎหมายไทยรุ่นแรกจึงได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

48

ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย แต่นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ ก็ยังได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์อยู่

เมื่อได้ทรงตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูประบบกฎหมายไทย โดยทรงตัดสินพระทัยเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นต้นแบบ และทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการจ้างนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสมาเป็นที่ปรึกษาในการร่างประมวลกฎหมายและในการร่างกฎหมายอื่น ๆ ที่ปรึกษาชาวฝรั่งเศสวางคำแนะนำให้ประเทศไทยปรับระบบการศึกษากฎหมายเสียใหม่ให้สอดคล้องกับการปฏิรูประบบกฎหมายไทยโดยใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นต้นแบบเพราะระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงสอนอยู่ใน "โรงเรียนกฎหมาย" แตกต่างจากระบบประมวลกฎหมายอย่างสิ้นเชิง

รัชกาลที่ 6 ทรงเห็นชอบด้วย ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางการศึกษากฎหมายที่สำคัญ 2 ประการ

มีการเปลี่ยนการส่งนักเรียนทุนไปศึกษากฎหมายในประเทศภาคพื้นทวีปยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน แทนการส่งไปศึกษาในอังกฤษ

มีการปรับหลักสูตรการศึกษาให้เป็นแบบประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งคณะนิติศาสตร์ขึ้นในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

49

ต่อมามีการตั้ง "มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง" และให้โอนคณะนิติศาสตร์และคณะรัฐศาสตร์ ในจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยไปขึ้นต่อมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง ในช่วงนี้นักกฎหมายชาวฝรั่งเศสได้นำวิธีการแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนแบบระบบประมวลกฎหมายเข้ามาเผยแพร่โดยมีการเรียนการสอนกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายปกครองกันจนเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป

ต่อมาเนติบัณฑิตยสภาได้ตั้งสำนักศึกษาอบรมกฎหมายของตนขึ้นมา เพื่อส่งเสริมความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพกฎหมายและมีการกำหนดว่าผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาและอัยการจะต้องได้รับการอบรมจากเนติบัณฑิตยสภาต่อไป ซึ่งมีผลกระทบต่อการเรียนการสอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยที่เปลี่ยนจากการสอนทางวิชาการ โดยลดวิชาที่เป็นหลักทางนิติศาสตร์ และกฎหมายมหาชน มาเพิ่มวิชากฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยที่ในประเทศไทยมีการเรียนภาษาอังกฤษเป็นภาษาต่างประเทศภาษาแรก คนไทยจึงนิยมไปศึกษาในต่างประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการซึ่งประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ทั้งสิ้น นักกฎหมายไทยซึ่งศึกษากฎหมายจากประเทศเหล่านี้ จึงได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

ประเทศที่ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาราชการมีบทบาทสำคัญมากในเวทีการค้าระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ และบริษัทต่างประเทศที่เข้ามาดำเนินการอยู่ในประเทศไทยจึงเรียกร้องให้มีการทำสัญญาตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีอิทธิพลต่อผู้ประกอบการวิชาชีพทางกฎหมายของไทย

50

นักกฎหมายไทยส่วนใหญ่รวมทั้งนักกฎหมายของฝ่ายบริหารยังมีความสับสนในแนวความคิดทางกฎหมายมหาชนและขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง

สาเหตุ

ศาลยุติธรรมและนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ซึ่งไม่ยอมรับการแบ่งประเภทกฎหมายเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน

การไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชนในการเรียนการสอนในสถาบันการศึกษาและองค์กรวิชาชีพทางกฎหมาย

การไม่ให้ความสำคัญกับกฎหมายมหาชนในการสอบแข่งขันหรือคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในตำแหน่งนิติกรหรือตำแหน่งอื่นที่ต้องใช้ความรู้ทางกฎหมายมหาชนในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐฝ่ายบริหาร

ความเหลื่อมล้ำในระบบค่าตอบแทนระหว่างผู้พิพากษา-อัยการกับบุคลากรทางกฎหมายของฝ่ายบริหารทำให้เกิดความนิยมในการศึกษาทางกฎหมายแพ่ง-กฎหมายอาญา มากกว่ากฎหมายมหาชนและทำให้เกิดการสูญเสียบุคลากรทางกฎหมายของฝ่ายบริหารให้แก่ศาลยุติธรรม-อัยการ

51

ผลกระทบ

เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับการแบ่งประเภทกฎหมายว่ากฎหมายแบ่งเป็นกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น ดังนั้นเรื่องใดที่มีใช้กฎหมายอาญา จึงต้องนำหลักในกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ

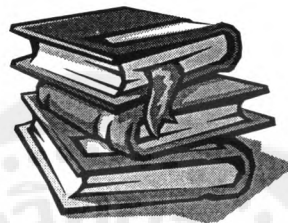
เกิดความเข้าใจว่ากฎหมายปกครองเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางเทคนิคเฉพาะด้านในเรื่องหนึ่งเรื่องใดในรายละเอียด จึงต้องตีความกฎหมายปกครองตามถ้อยคำ

ความเข้าใจดังกล่าวข้างต้นเป็นอุปสรรคต่อการจัดตั้งกระบวนการยุติธรรมทางปกครองขึ้นมาวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบกฎหมายปกครอง

52

ส่วนที่ 2

ความพยายามในการปรับเปลี่ยนการจ้องค์กร
ของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐที่ผ่านมา



53

การปฏิรูปการจ้องค์กรของรัฐและการบริหาร
จัดการภาครัฐโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540

การปรับภารกิจของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปรับโครงสร้างของราชการส่วนกลาง

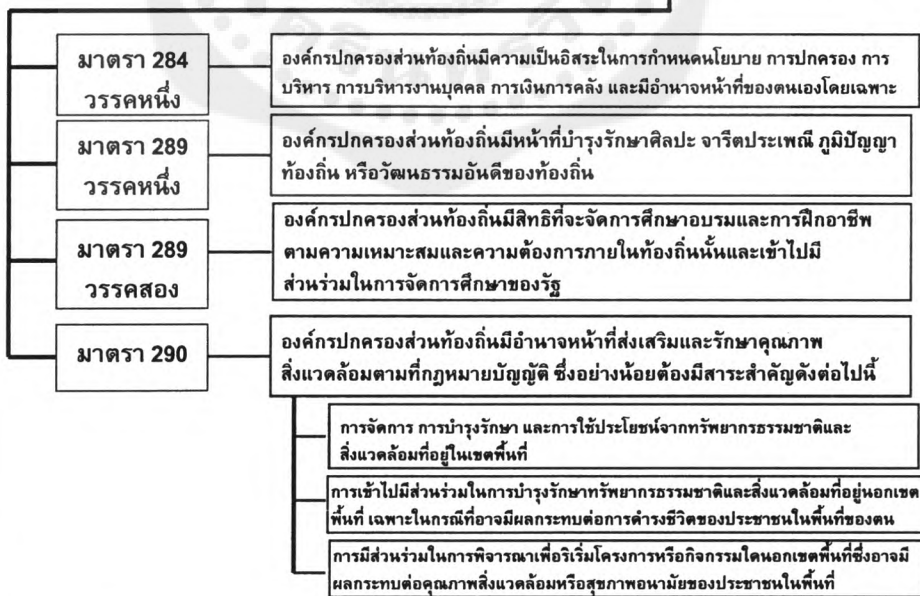
การปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น

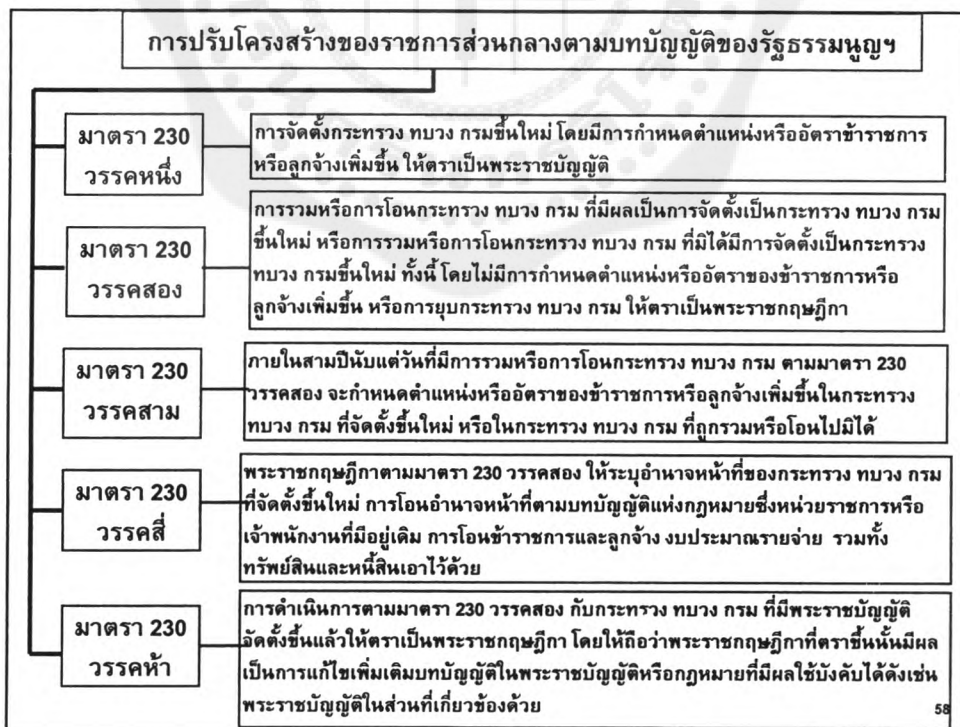
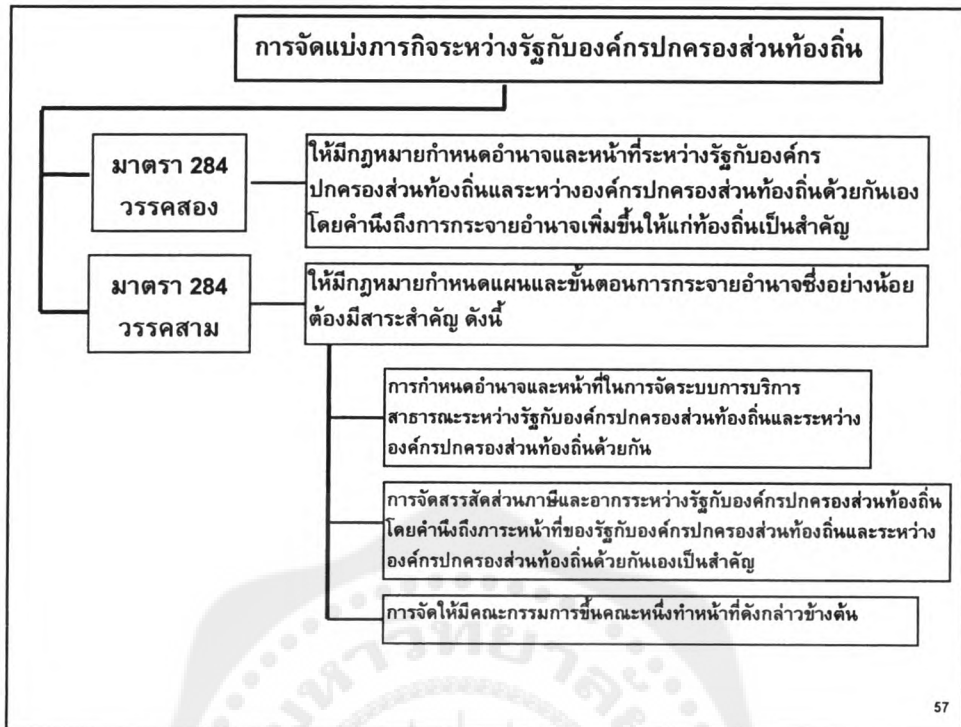
54

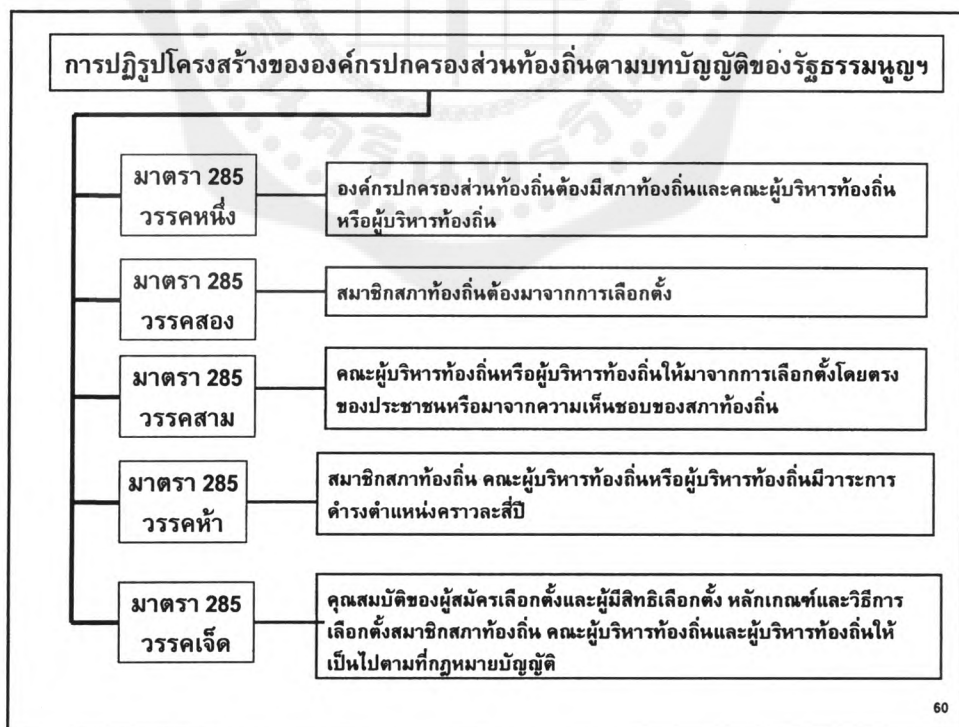
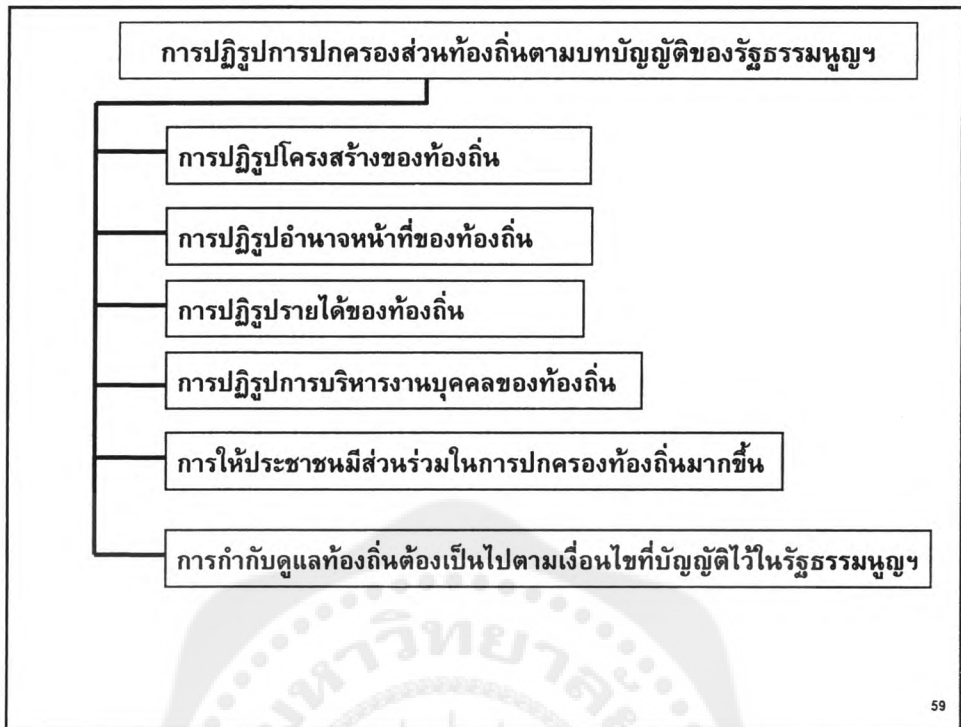
การปรับภารกิจของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ



ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น







การปฏิรูปอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 284
วรรคสอง

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

มาตรา 284
วรรคสาม (1)

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องการกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

มาตรา 289
วรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

มาตรา 289
วรรคสอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ

มาตรา 290
วรรคหนึ่ง

เพื่อส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ

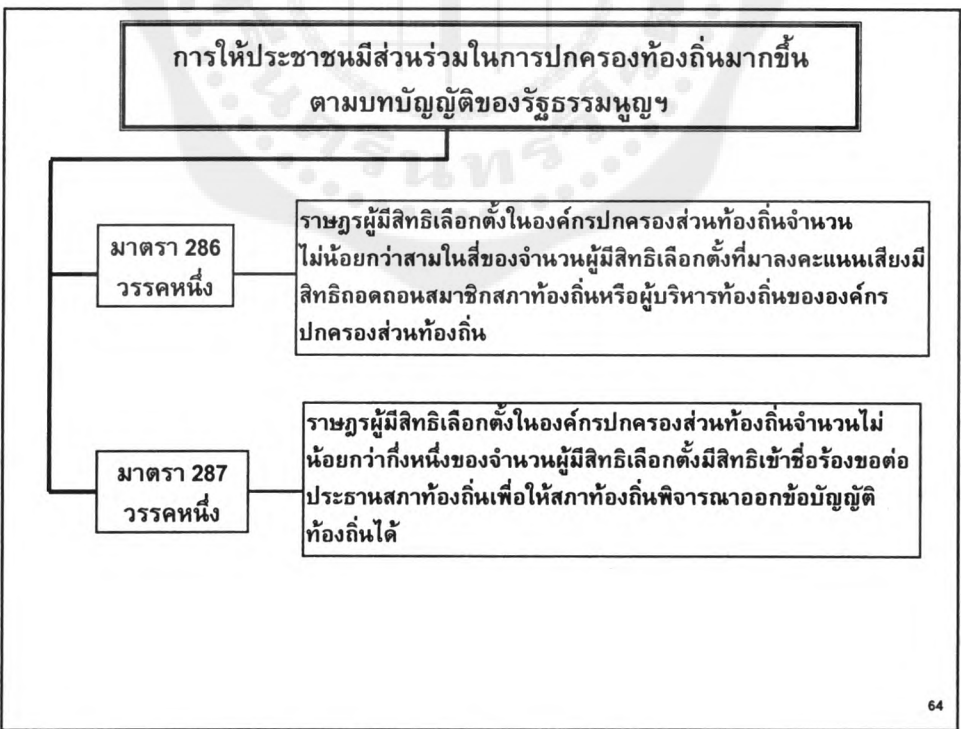
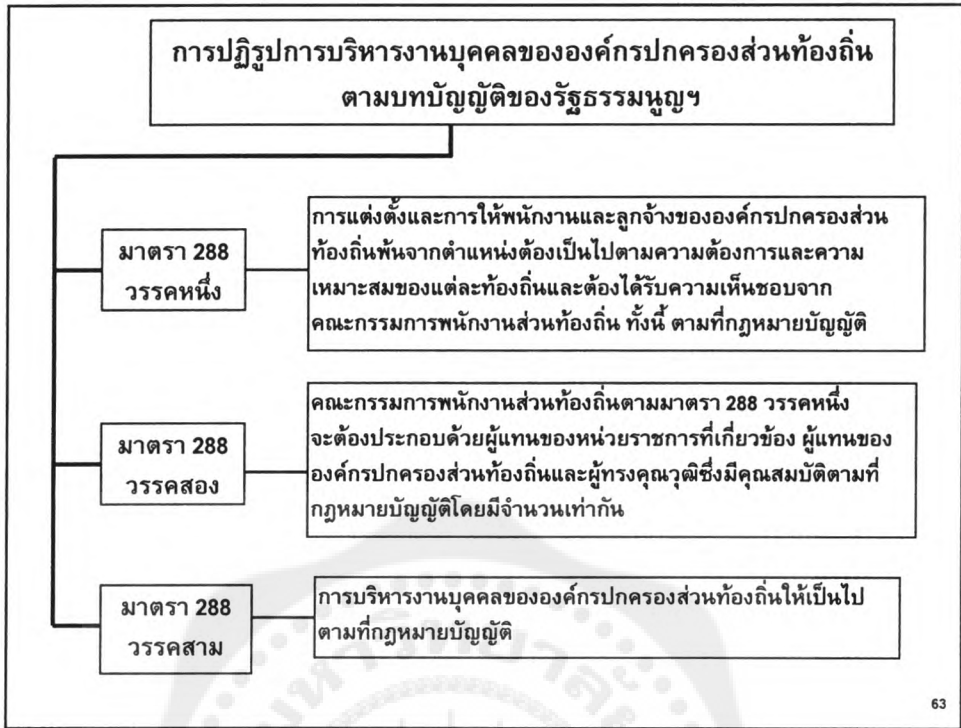
61

การปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

มาตรา 284
วรรคสาม (2)

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญในเรื่องการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

62



การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ

มาตรา 283
วรรคสอง

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่
บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ ดังนี้

ต้องเท่าที่จำเป็น

ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน
ในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม

จะต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครอง
ตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือ
จะต้องไม่นอกเหนือไปจากเจตนารมณ์ที่กฎหมาย
บัญญัติไว้

65

การดำเนินการปฏิรูปการจัดองค์กร
ของรัฐและการบริหารจัดการภาครัฐโดยรัฐบาล
ที่ผ่านมา

66

ผลการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการที่สำคัญในสมัยรัฐบาลที่มี
นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น
สาธารณะโดยวิธีประชาพิจารณ์ พ.ศ. 2539

การแก้ไขเพิ่มเติม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

การตรากฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การตรากฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ

67

ผลการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการที่สำคัญในสมัยรัฐบาลที่มี
พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี

การจัดทำแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 –2544)

ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการดำเนินงานไว้ 2 หลักการ คือ

หลักการที่ 1 : ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดของหน่วยงานของรัฐ

โดยมี 12 วิธีการ เช่น

- จัดกลุ่มภารกิจของรัฐ

- จัดโครงสร้างส่วนราชการให้สอดคล้องกับการจัดกลุ่มภารกิจ

- กระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- แปรสภาพกิจกรรมของรัฐเป็นกิจกรรมเอกชน

68

หลักการที่ 2 : ปรับปรุงระบบการทำงานของหน่วยงานของรัฐ

โดยมี 10 วิธีการ เช่น

- ให้องค์กรของรัฐมีการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในระบบเปิด

- ส่งเสริมสนับสนุนการให้รางวัลหน่วยงานดีเด่นและเจ้าหน้าที่ดีเด่นจากประชาชน

- จัดทำมาตรฐานการปฏิบัติงานการให้บริการระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชน

- จัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ

69

การดำเนินการตามแผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ (พ.ศ. 2540 – พ.ศ. 2544)

การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

การจัดตั้งหน่วยงานถาวรในการปฏิรูประบบราชการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ พ.ศ. 2541

การพัฒนาและนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการปรับปรุงการทำงานในหน่วยงานของรัฐ

แผนการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศในการปฏิรูประบบราชการ

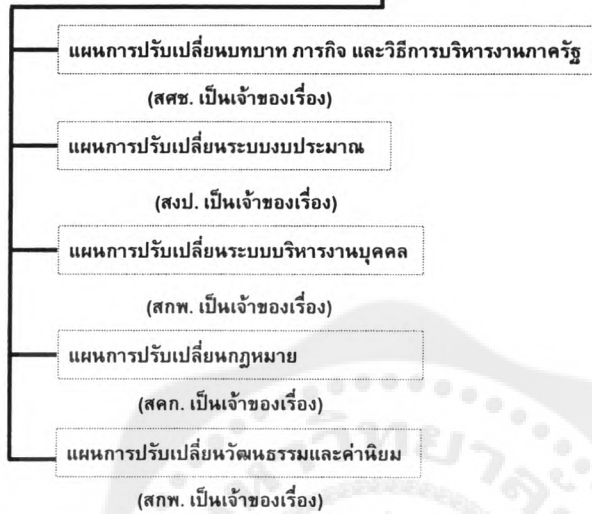
การจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดกิจกรรมที่ส่งเสริมการบริการประชาชนของรัฐ

70

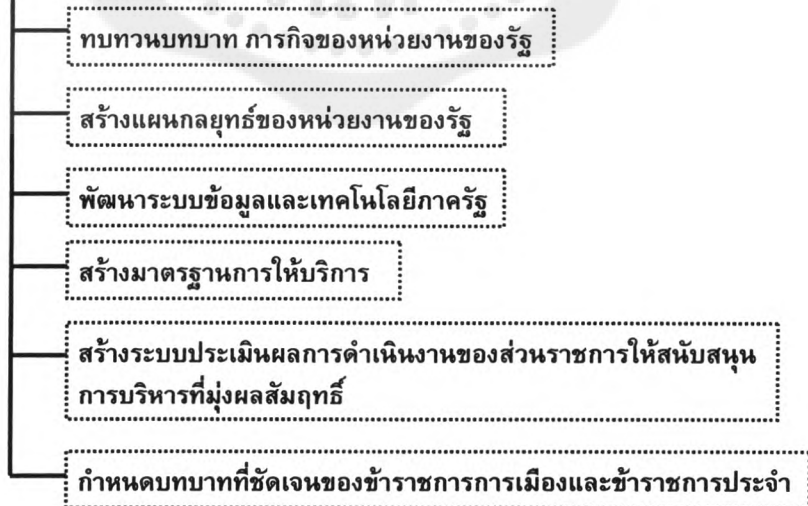
ผลการดำเนินงานปฏิรูประบบราชการที่สำคัญในสมัยรัฐบาลที่มี
นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี

การจัดทำแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ

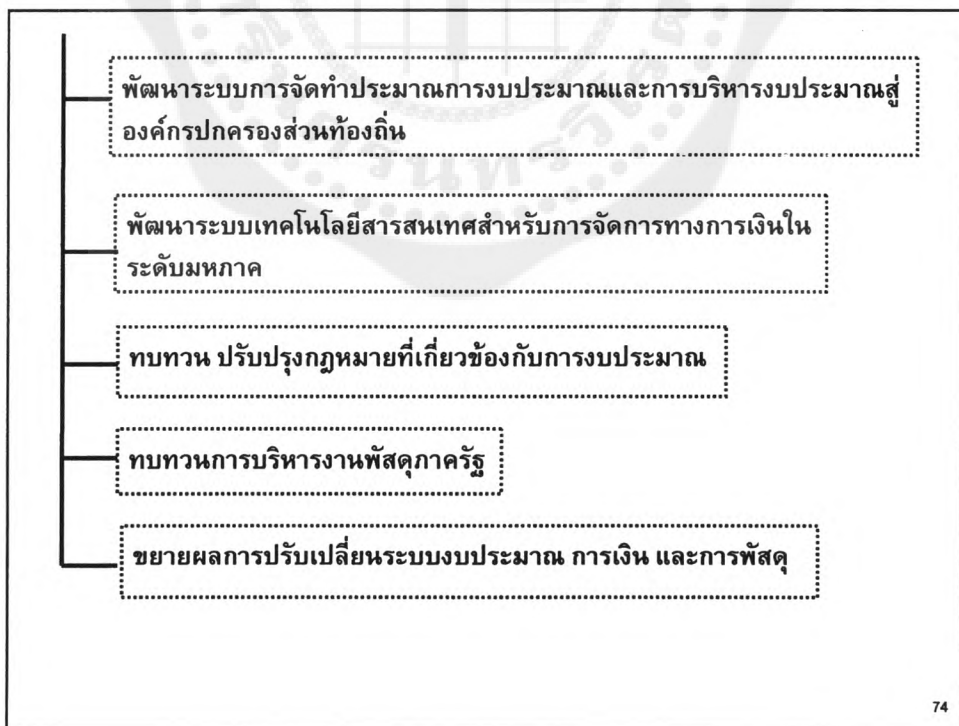
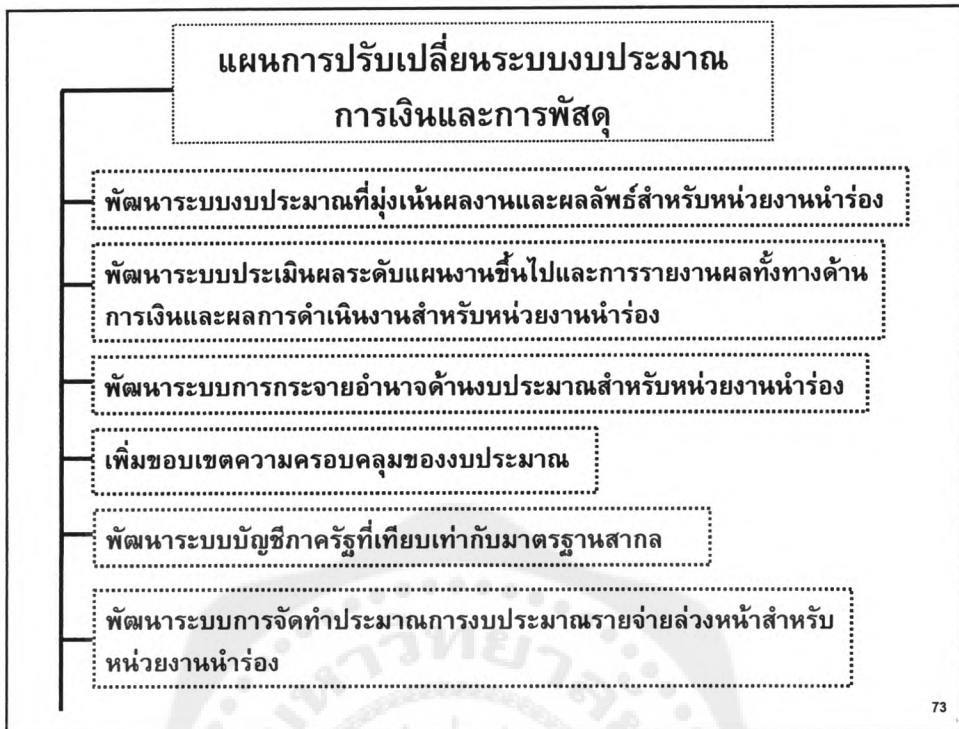


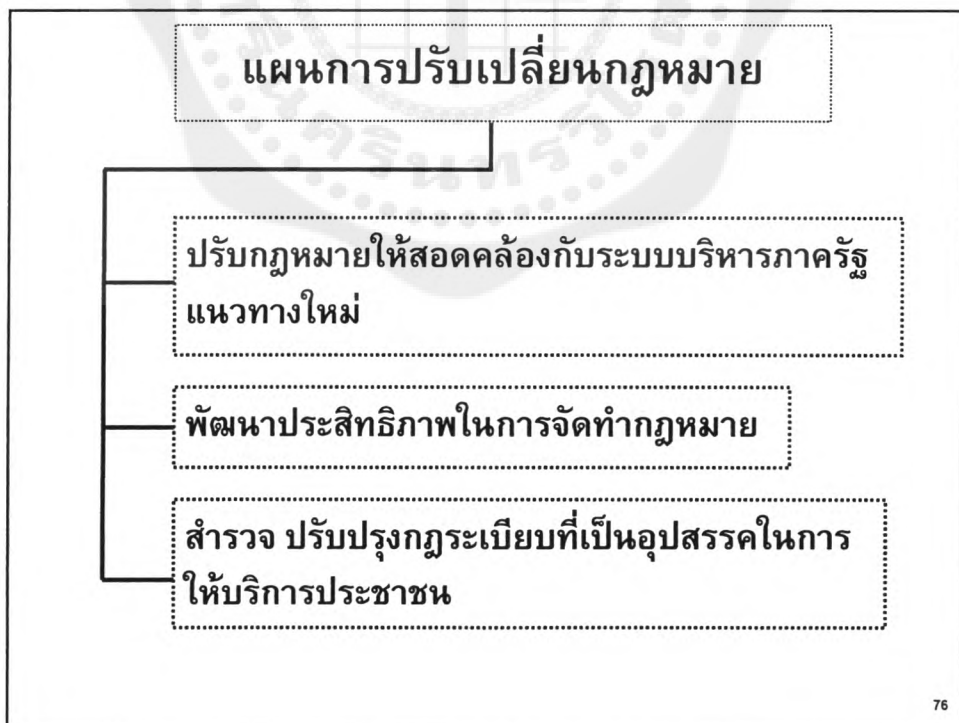
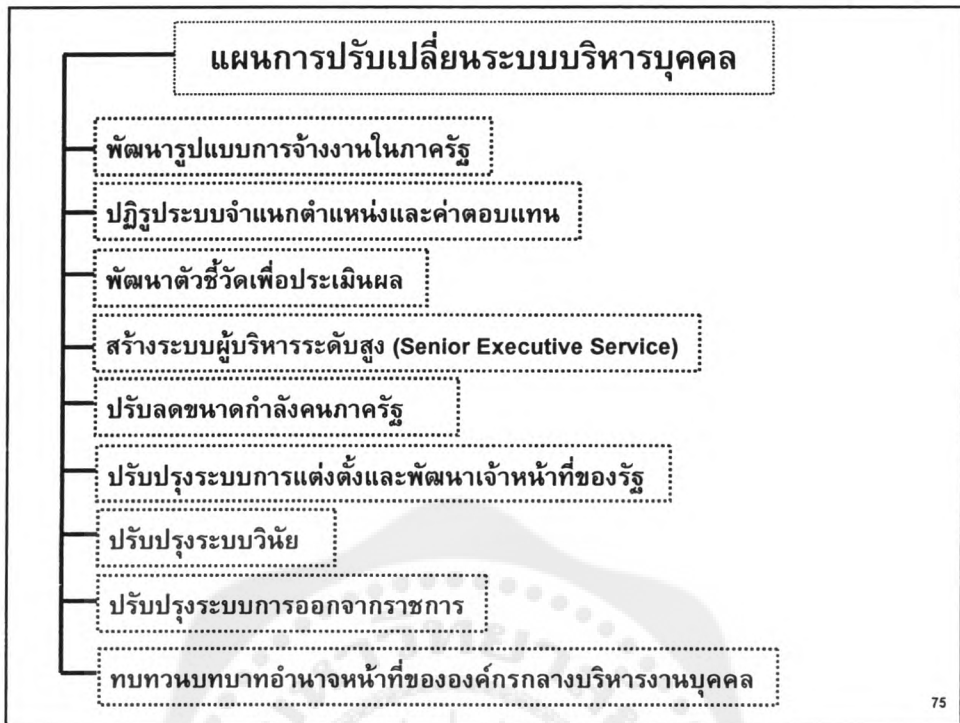
71

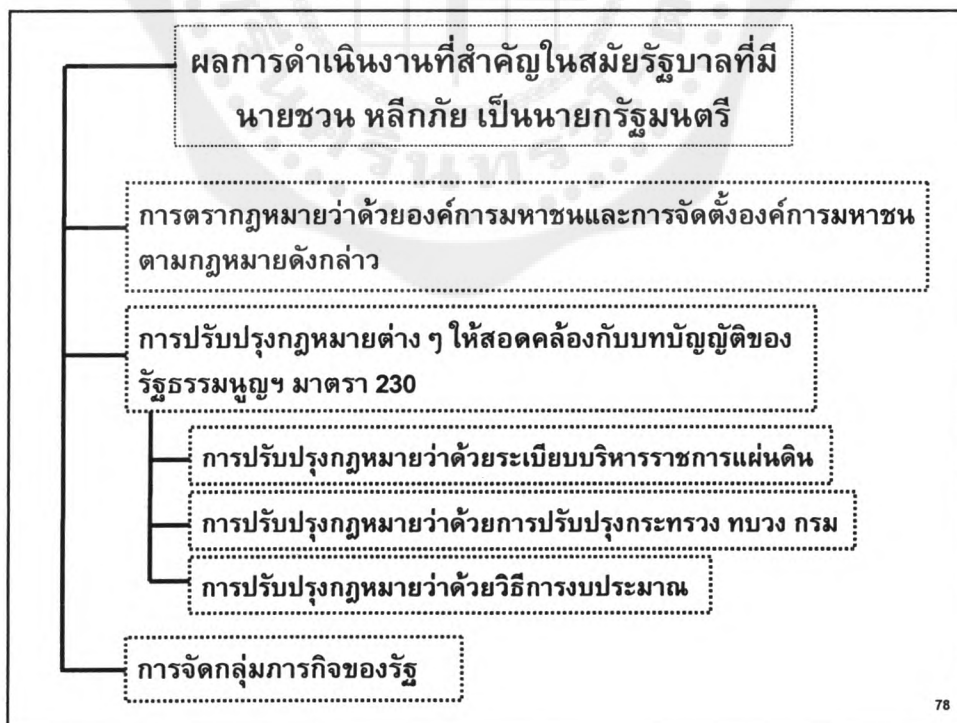
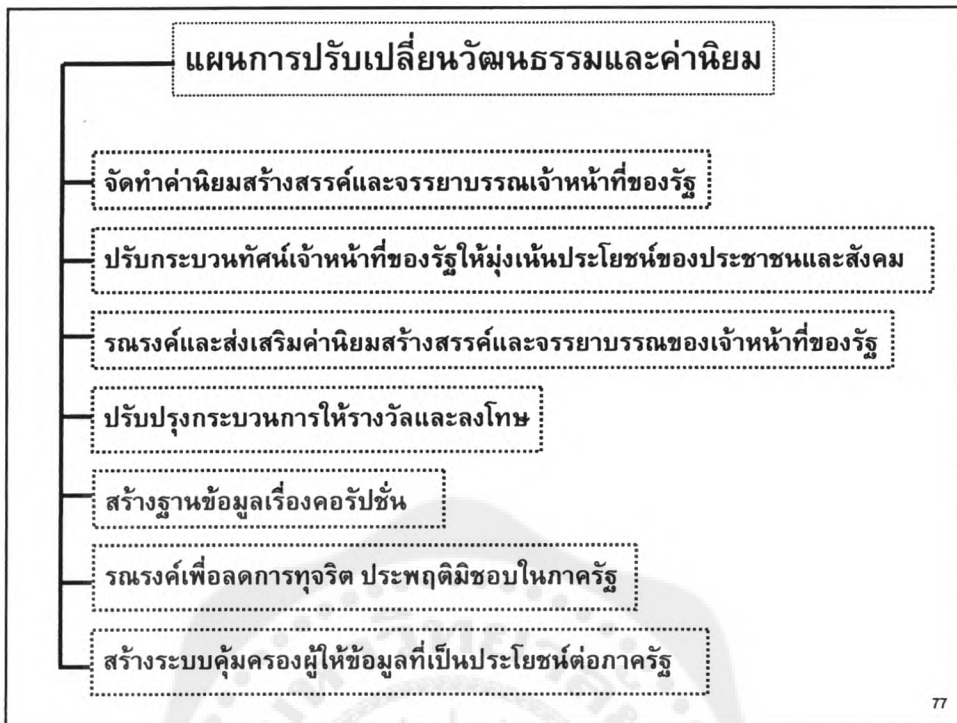
แผนการปรับเปลี่ยนบทบาท ภารกิจ
และวิธีการบริหารงานของภาครัฐ



72







คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2541
ได้มีมติเห็นชอบการจัดกลุ่มภารกิจของรัฐออกเป็น 6 กลุ่ม

ภารกิจของส่วนราชการ

ภารกิจของรัฐวิสาหกิจ

ภารกิจที่ควรมอบให้เอกชนดำเนินการ

ภารกิจที่ควรเป็นองค์การมหาชน

ภารกิจที่ควรมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ

ภารกิจที่ควรมอบให้องค์กรประชาชนดำเนินการ

79

กรอบและหลักเกณฑ์การจัดกลุ่มภารกิจตามผลการพิจารณาของ
คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

ภารกิจที่ควรเป็นของภาครัฐ

ภารกิจที่ควรเป็นของ
ส่วนราชการ

ภารกิจที่ต้องใช้อำนาจรัฐบังคับ

ภารกิจที่รัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเพื่อประกันคุณภาพและความเป็นธรรม

ภารกิจที่ผู้ปฏิบัติต้องได้รับความคุ้มครองหรือมีสถานะพิเศษ

ภารกิจที่ควรเป็นของ
ส่วนท้องถิ่น

ภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่

ภารกิจที่ใช้ความรู้ ประสบการณ์ ภูมิปัญญา และทรัพยากรท้องถิ่น

ภารกิจที่จำกัดเฉพาะพื้นที่

ภารกิจที่ควรเป็นของ
รัฐวิสาหกิจ

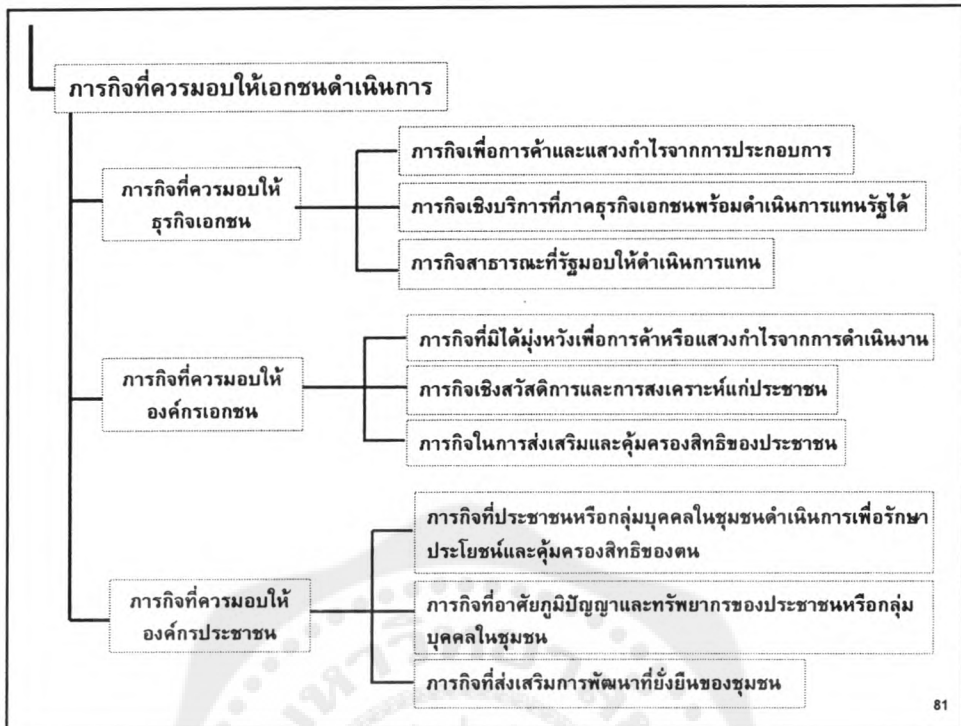
ภารกิจเชิงบริการของรัฐ

ภารกิจที่ต้องการความคล่องตัวสูงในการดำเนินงาน

ภารกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้ในเชิงพาณิชย์แต่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการ

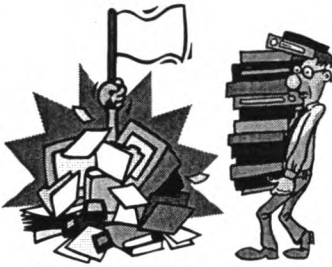
ภารกิจจำเป็นของรัฐที่ภาคธุรกิจเอกชนยังไม่พร้อมดำเนินการ

80



ส่วนที่ 3

**การปฏิรูปการจัดองค์กรของรัฐและ
การบริหารจัดการภาครัฐในสมัยรัฐบาลที่มี
พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร
เป็นนายกรัฐมนตรี**



82

การดำเนินงานปฏิรูประบบราชการโดยรัฐบาลที่มี
พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี

การดำเนินงานโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

การดำเนินงานโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

83

การดำเนินงานโดยคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ

กรอบทิศทางปฏิรูประบบราชการ

การทบทวนและการจัดกลุ่มบทบาทภารกิจของภาครัฐกับการปรับโครงสร้าง
การจัดองค์กร

การปรับโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางในระดับกระทรวง

สาระสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สาระสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

การออกอนุบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

84

กรอบทิศทางการปฏิรูประบบราชการ

การจัดการกิจการที่ล้ำสมัยหรือไม่จำเป็นออกไปและมุ่งให้ความสำคัญเฉพาะภารกิจหลักของภาครัฐเท่านั้น

การให้อิสระความคล่องตัวทางการบริหารและการตรวจสอบผลงาน

การปรับเปลี่ยนแนวทางและวิธีการบริหารจัดการงบประมาณ

การปรับปรุงเงินเดือนและค่าตอบแทนของข้าราชการใหม่

85

การทบทวนและการจัดกลุ่มบทบาท ภารกิจภาครัฐ กับการปรับโครงสร้างการจัดองค์กร

ได้มีการพิจารณาทบทวนภารกิจของรัฐว่า

ภารกิจใดที่รัฐจำเป็นต้องทำ

ภารกิจใดที่สำคัญแต่รัฐยังไม่ได้ทำ

ภารกิจใดที่ควรต้องยกเลิกดำเนินการ

หน่วยงานใดในกลุ่มภารกิจใดควรเป็นหน่วยงานที่เหมาะสมในการรับผิดชอบดำเนินการนั้น ๆ

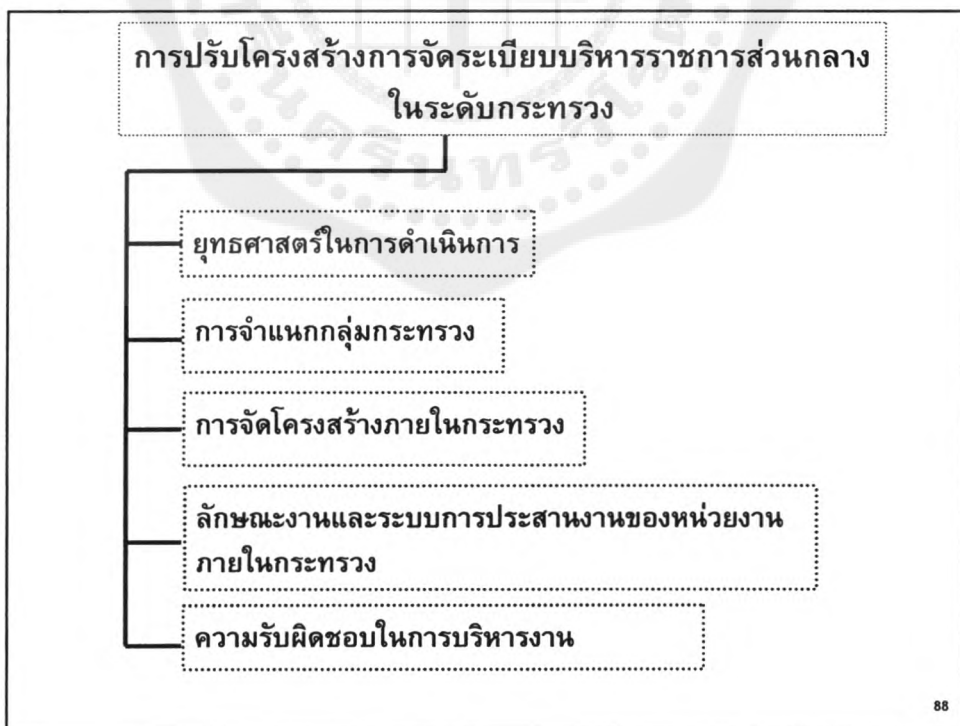
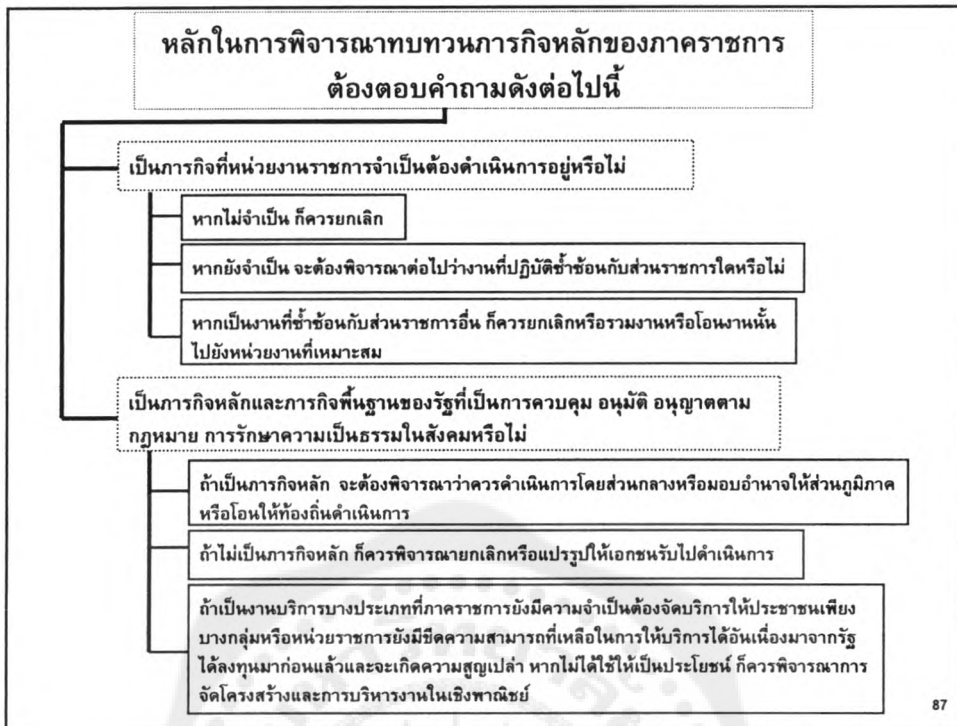
โดยมีหลักการทั่วไปว่าบทบาทภาระหน้าที่หลักของภาคราชการควรเน้นบทบาทภารกิจหลัก 3 ประการ คือ

บทบาทในการกำหนดนโยบาย

บทบาทในการวางกฎระเบียบและตรวจสอบ

บทบาทในการสนับสนุน

86



ยุทธศาสตร์ในการดำเนินการ

การจัดโครงสร้างให้กระชับรัด คล่องตัว มีเอกภาพในการตัดสินใจ มีบทบาทภารกิจที่ชัดเจนวัดผลสำเร็จได้ และมีสายสัมพันธ์ในการดำเนินบทบาทภารกิจที่เกี่ยวข้องกัน

จัดระบบงบประมาณให้เป็นงบประมาณเชิงยุทธศาสตร์

สร้างระบบการทำงานที่สั้น รวดเร็ว มีผู้รับผิดชอบวัดผลงานได้ โดยให้ค่าตอบแทนตามผลงาน

ปรับปรุงกลไกการทำงานของหน่วยงานราชการให้สามารถแข่งขันได้กับภาคอื่น ๆ ทั้งในด้านต้นทุน วิธีการดำเนินงาน คุณภาพของการให้บริการและความพึงพอใจของผู้รับบริการ

89

การจำแนกกลุ่มกระทรวง

กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

เช่น นร. กท. กค.

กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ

เช่น กษ. คค.

กลุ่มกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกิจเร่งด่วนที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม

เช่น กระทรวงพลังงาน ICT

นอกจากนี้ ยังมี

กลุ่มภารกิจที่ต้องรับผิดชอบบริหารภารกิจตามกฎหมายโดยองค์คณะบุคคล

90

การจัดโครงสร้างภายในกระทรวง

รวมภารกิจที่สัมพันธ์กันหรือใกล้เคียงกันที่จะผลักดันให้เป้าหมายดำเนินงานของกระทรวงบรรลุผลมาไว้ร่วมกัน เพื่อลดความซ้ำซ้อนต่าง ๆ และเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

ผลักดันให้มีการดำเนินงานเชิงบริหารยุทธศาสตร์ในระดับกระทรวง

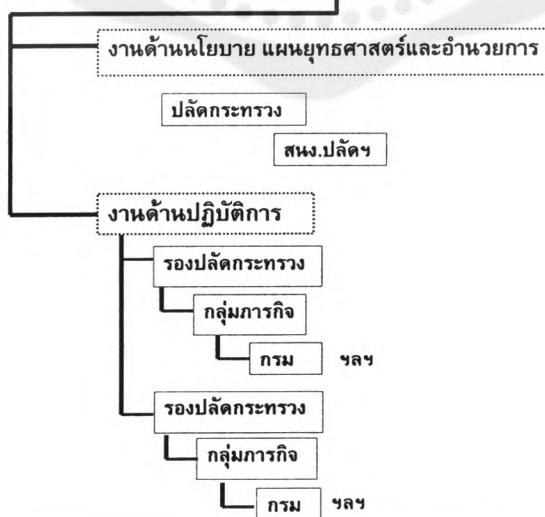
เน้นการดำเนินงานเชิงนโยบายโดยแยกจากงานปฏิบัติการ แต่ยังคงมีระดับของความเชื่อมโยงของงานทั้ง 2 ด้านที่จะเกื้อหนุนซึ่งกันและกันและพัฒนาความมีประสิทธิภาพทั้งในส่วนของกำหนดยุทธศาสตร์และการดำเนินการตามนโยบายให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

จัดให้มีผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติราชการตามนโยบายรัฐบาลที่ชัดเจน

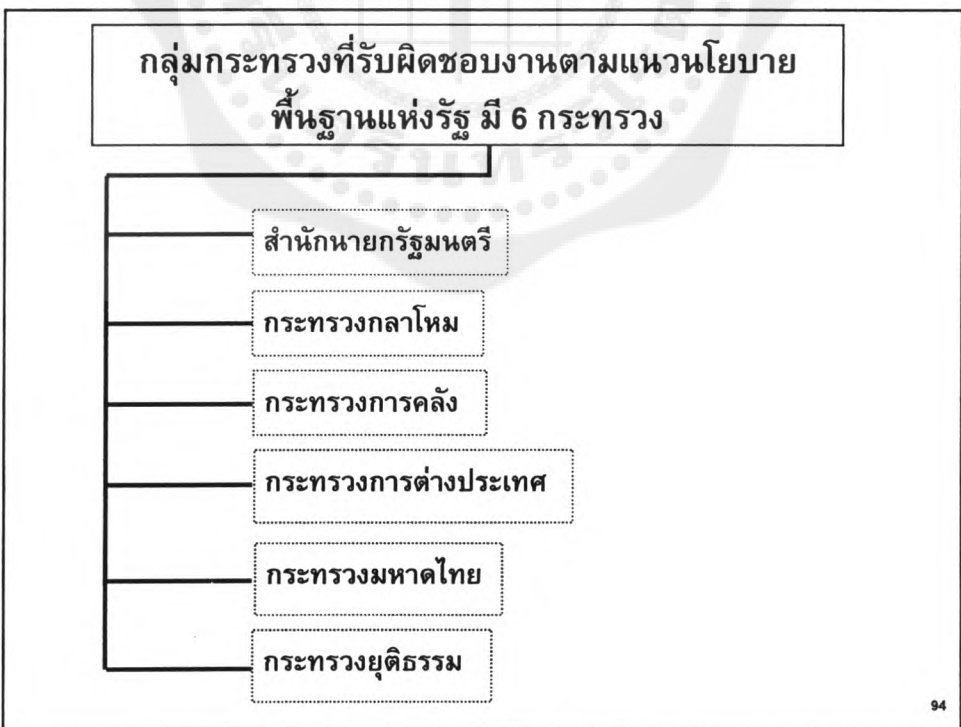
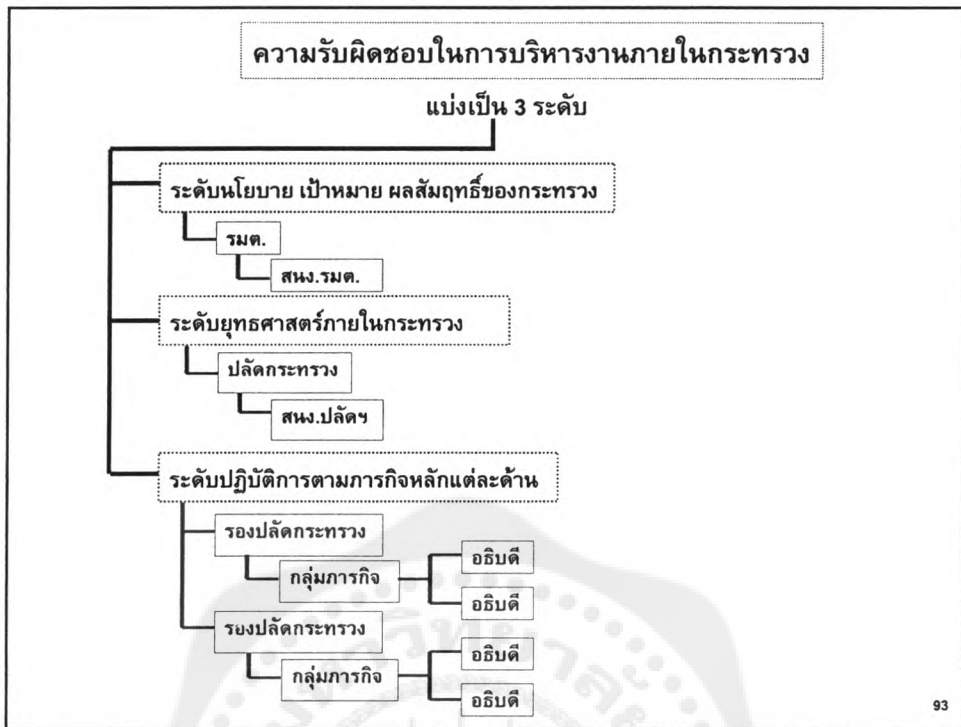
91

ลักษณะงานและระบบการประสานงานของหน่วยงานภายในกระทรวง

การจัดโครงสร้างภายในกระทรวงแนวใหม่ใช้หลักการแยกภารกิจด้านการกำหนดยุทธศาสตร์ออกจากกลุ่มงานที่มีบทบาทภารกิจในการปฏิบัติ โดยจัดแบ่งรูปแบบของงานออกเป็น 2 ด้าน



92



กลุ่มกระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ มี 10 กระทรวง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
- กระทรวงคมนาคม
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- กระทรวงพาณิชย์
- กระทรวงแรงงาน
- กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- กระทรวงศึกษาธิการ
- กระทรวงสาธารณสุข
- กระทรวงอุตสาหกรรม

95

กลุ่มกระทรวงที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการกิจเร่งด่วน
ที่เกิดขึ้นเฉพาะเป็นครั้งคราวตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม
มี 4 กระทรวง

- กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
- กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
- กระทรวงพลังงาน
- กระทรวงวัฒนธรรม

96

สาระสำคัญของการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน



เพิ่มการกำหนดแนวทางการบริหารราชการ
เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

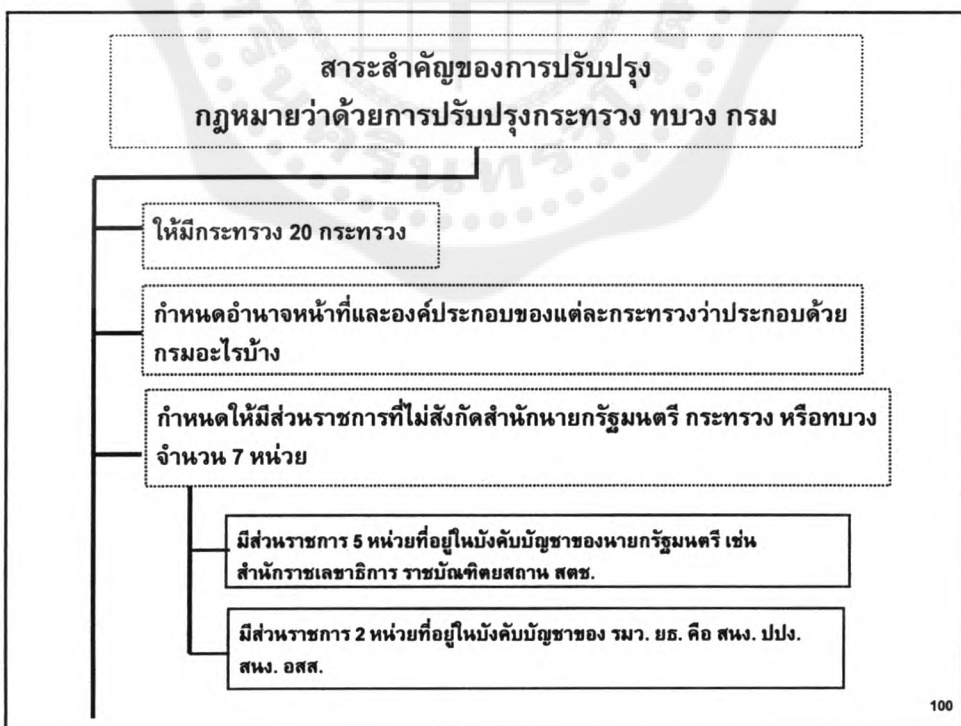
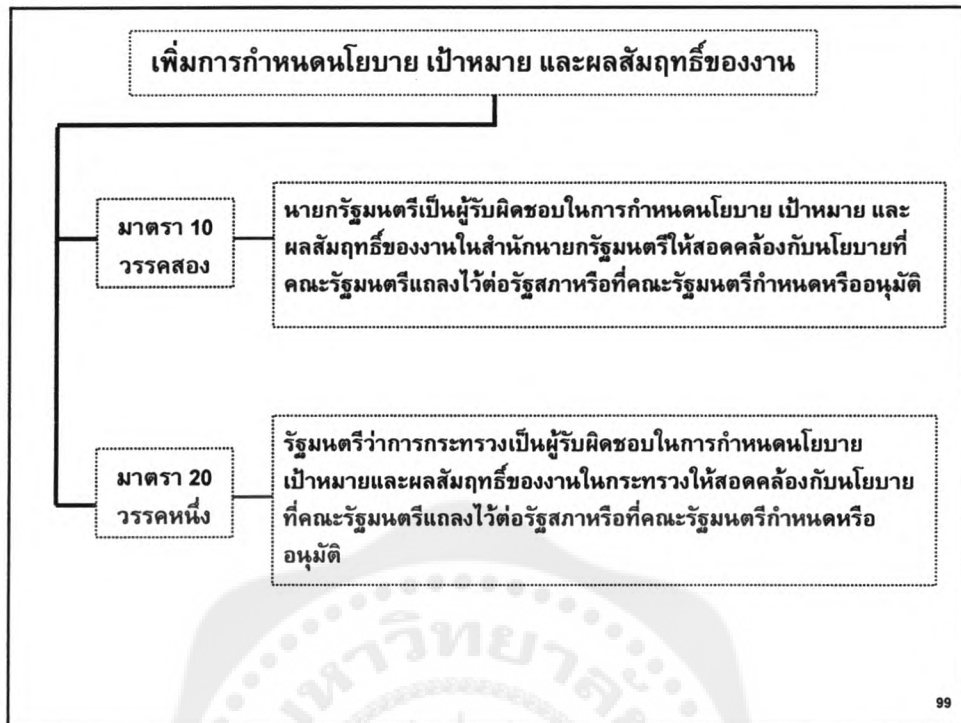
มาตรา 3/1

การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวข้างต้น

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นประโยชน์ตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้



บทเฉพาะกาล

ให้อิโหนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ และภาระผูกพัน ทั้งปวงของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกไปตามกฎหมายนี้ ไปเป็นของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน พรฎ.

ให้อิโหนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการอื่นที่ถูกยุบเลิกไปตามกฎหมายนี้ไปเป็นข้าราชการ ลูกจ้าง และอัตรากำลังของกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดใน พรฎ.

ให้อิโหนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่มีบทกฎหมายกำหนดให้เป็นของส่วนราชการที่ถูกยุบเลิกตามกฎหมายนี้หรือของรมต. ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการดังกล่าวไปเป็นของส่วนราชการหรือของ รมต. ผู้ดำรงตำแหน่งหรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการอื่นตามที่กำหนดใน พรฎ.

การออกอนุบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

พ.ร.ฎ. โอนกิจการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

พ.ร.ฎ. แก้ไขบทบัญญัติให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 พ.ศ. 2545

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในของส่วนราชการระดับกรมต่าง ๆ

กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ พ.ศ. 2545

การดำเนินงานโดย คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

103

การดำเนินงานโดยคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

การนำแผนยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติและผลการดำเนินงานที่สำคัญ

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การจัดกลุ่มงานภายในกระทรวงเป็นกลุ่มภารกิจ

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546

104

เป้าประสงค์หลักของการพัฒนาระบบราชการไทย

พัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดีขึ้น

ปรับบทบาท ภารกิจ และขนาดให้มีความเหมาะสม

ยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน
ให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากล

ตอบสนองต่อการบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย

105

ยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน

การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ

การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่

การปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม

การเสริมสร้างระบบราชการให้ทันสมัย

การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

106

การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน :

มาตรการ

วางเงื่อนไขให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำระบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาประยุกต์ใช้อย่างจริงจัง โดยให้ที่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดตัวชี้วัด

ในแผนยุทธศาสตร์นั้น ให้แต่ละส่วนราชการกำหนดเป้าหมายในการเพิ่มประสิทธิภาพและยกระดับคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการและการพัฒนาองค์การโดยให้มีการวางแผนการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย การเพิ่มผลผลิต ฯลฯ

ปรับเปลี่ยนระบบการควบคุมภายในของส่วนราชการให้มีความทันสมัยมากขึ้น โดยเฉพาะการควบคุมก่อนการดำเนินงาน เช่น การบริหารความเสี่ยง และการควบคุมภายหลังจากการดำเนินงาน เช่น การตรวจสอบความคุ้มค่าของเงิน

ปรับปรุงระบบการประเมินผลการดำเนินงานโดยจัดให้มีการเจรจาและทำข้อตกลงว่าด้วยผลงานประจำปีให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงานรายปีกับหัวหน้าส่วนราชการไว้เป็นการล่วงหน้า

107

ให้มีการทบทวนแผนยุทธศาสตร์และแผนดำเนินงาน/โครงการต่าง ๆ อย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

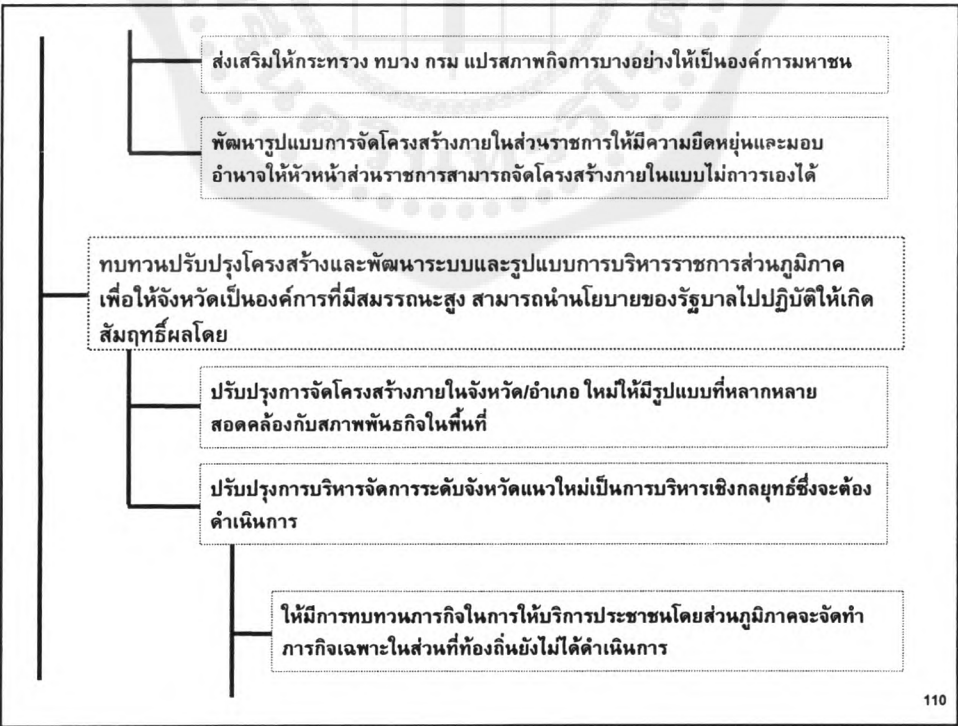
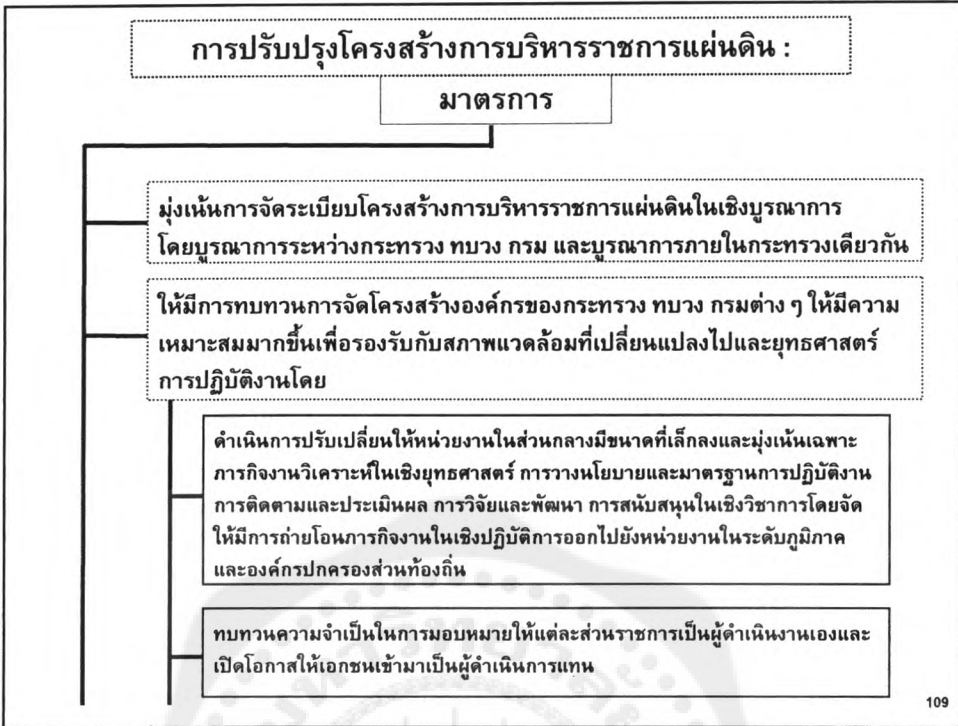
ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น ให้มีกระบวนการปรึกษาหารือ การสำรวจและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

ในการปรับปรุงขั้นตอนและแนวทางการให้บริการประชาชนนั้น ให้แต่ละส่วนราชการเสนอแผนในการปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติของราชการที่ล้าสมัย ไม่มีความจำเป็นหรืออาจเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชน

วางกติกาเพื่อให้มีการแข่งขันขึ้นโดยพยายามลดการผูกขาดหน่วยงานราชการในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเองและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการแข่งขันได้

ให้มีการจัดทำแนวทางและคู่มือการบริหารราชการที่ดีเพื่อใช้ในการชี้แจงทำความเข้าใจและประเมินตนเองของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน

108



จัดให้มีระบบการประเมินสมรรถนะและการประเมินผลการปฏิบัติงานในการให้บริการรวมทั้งการประเมินความพึงพอใจของประชาชนในฐานะลูกค้าระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อประโยชน์ในการให้เงินรางวัลตอบแทนและการประเมินผลงานของผู้บริหารในส่วนภูมิภาค

สนับสนุนให้มีการปรับปรุงสมรรถนะของอำเภอให้สามารถรับและตอบสนองต่อการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

สนับสนุนให้กระทรวง ICT ประสานกำหนดมาตรฐานเพื่อให้มีการพัฒนาระบบสารสนเทศ การบริหารระบบสารสนเทศ การบริหารเศรษฐกิจ และระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ระดับจังหวัด

ทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานของส่วนกลางในระดับจังหวัดให้มีเท่าที่จำเป็นและตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้จังหวัดเป็นตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นศูนย์รวมกิจกรรมที่หลากหลายของกระทรวงต่าง ๆ เข้าไว้ด้วยกัน

111

พิจารณาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งสำนักงานภาค/เขตพื้นที่ตามเขตการตรวจราชการอนุภูมิภาค หรือภาค รองรับการทำงานในลักษณะยึดพื้นที่ เพื่อบูรณาการภายในกลุ่มจังหวัด

ทบทวนระบบการบริหารบุคคลในราชการบริหารส่วนภูมิภาคเพื่อให้สอดคล้องกับความหลากหลายในการจัดรูปแบบใหม่ของภูมิภาคและหลักการบริหารจัดการระดับจังหวัดแนวใหม่

112

การรื้อปรับระบบการเงินและการงบประมาณ :

มาตรการ

ปรับปรุงกระบวนการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินใหม่โดยให้ยึดตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและหรือยุทธศาสตร์ของรัฐบาลเป็นหลัก รวมทั้งทำให้ผู้บริหารฝ่ายการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากร

ปรับเปลี่ยนระบบการงบประมาณให้สอดคล้องกับการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ โดยให้การจัดสรรงบประมาณมีความเชื่อมโยงเข้ากับยุทธศาสตร์ของรัฐบาล และสามารถแสดงผลสัมฤทธิ์ได้

ให้มีการวางแผนยุทธศาสตร์/แผนงานการพัฒนาเขตพื้นที่หรืออนุภูมิภาคในเชิงบูรณาการและดำเนินการจัดสรรทรัพยากรในลักษณะอิงพื้นที่

เปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการทำความเข้าใจความต้องการเป็นการล่วงหน้า เพื่อสามารถเก็บเงินเหลือจ่ายไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การหรือฝึกอบรมข้าราชการได้

113

พิจารณาความเป็นไปได้ในการตรวจสอบและแปลงสินทรัพย์ของส่วนราชการที่มีอยู่ให้เป็นทุน โดยอาจให้มีการเรียกเก็บค่าใช้จ่ายในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันไม่ให้ส่วนราชการครอบครองสินทรัพย์ต่าง ๆ ไว้มากเกินความจำเป็นหรือไม่ได้นำสินทรัพย์ดังกล่าวมาใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า

ให้แต่ละส่วนราชการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินรายเดือนหรือรายไตรมาสของแผนงาน/โครงการต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำงบดุลและรายงานทางการเงินให้เป็นไปอย่างถูกต้องและทันการณ์เพื่อประโยชน์ในการโอนเงินผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์

เร่งปรับปรุงระบบบัญชีของส่วนราชการให้เป็นไปตามเกณฑ์มาตรฐานสากลโดยให้สามารถคำนวณต้นทุนในการจัดทำบริการสาธารณะได้

วางระเบียบเพื่อเปิดโอกาสให้แต่ละส่วนราชการสามารถดำเนินกิจกรรมบางอย่างเพื่อหารายได้ของตนเองไว้ใช้ประโยชน์ในการพัฒนาองค์การและเสริมแรงจูงใจให้แก่บุคลากรในรูปของสวัสดิการ

114

การสร้างระบบบริหารงานบุคคลและค่าตอบแทนใหม่ :

มาตรการ

เร่งสรรหาบุคลากรผู้มีความสามารถสูงเข้าสู่ระบบราชการไทย โดยมุ่งเน้นให้เป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงของการพัฒนาระบบราชการทั้งในระดับผู้บริหารระดับต้นและผู้บริหารระดับอาวุโส โดยอาจคัดเลือกจากข้าราชการและบุคคลภายนอก

พิจารณาความเป็นไปได้ของการนำระบบการเลือกสรรระบบเปิดที่เน้นหลักสมรรถนะการบริหารจัดการมาใช้กับผู้บริหารระดับสูงทุกตำแหน่ง

115

ทบทวนและปรับเปลี่ยนระบบการจำแนกตำแหน่งและค่าตอบแทนให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์การแข่งขัน ความขาดแคลน และการบริหารราชการแนวใหม่ โดยปรับระบบบริหารงานบุคคลภาครัฐให้มีความยืดหยุ่น หลากหลาย และแตกต่างกันมากขึ้นซึ่งอาจแยกออกได้ในมิติต่าง ๆ

มิติด้านศักยภาพ/สมรรถภาพ

ระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มข้าราชการผู้มีขีดความสามารถสูง

ระบบบริหารงานบุคคลสำหรับกลุ่มข้าราชการสายปกติ

มิติด้านสายอาชีพ

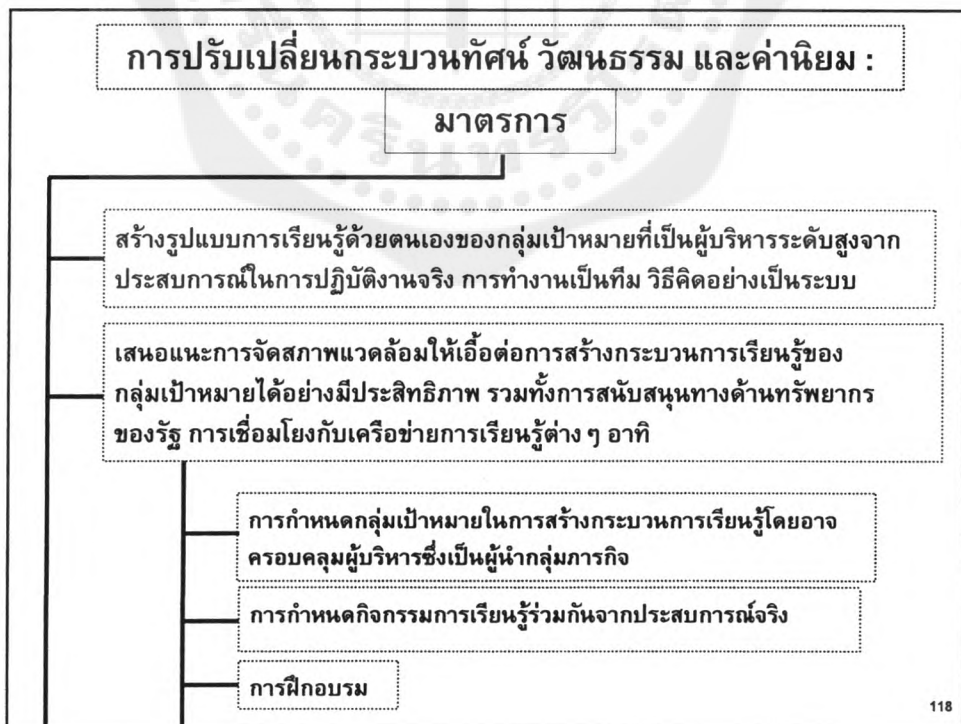
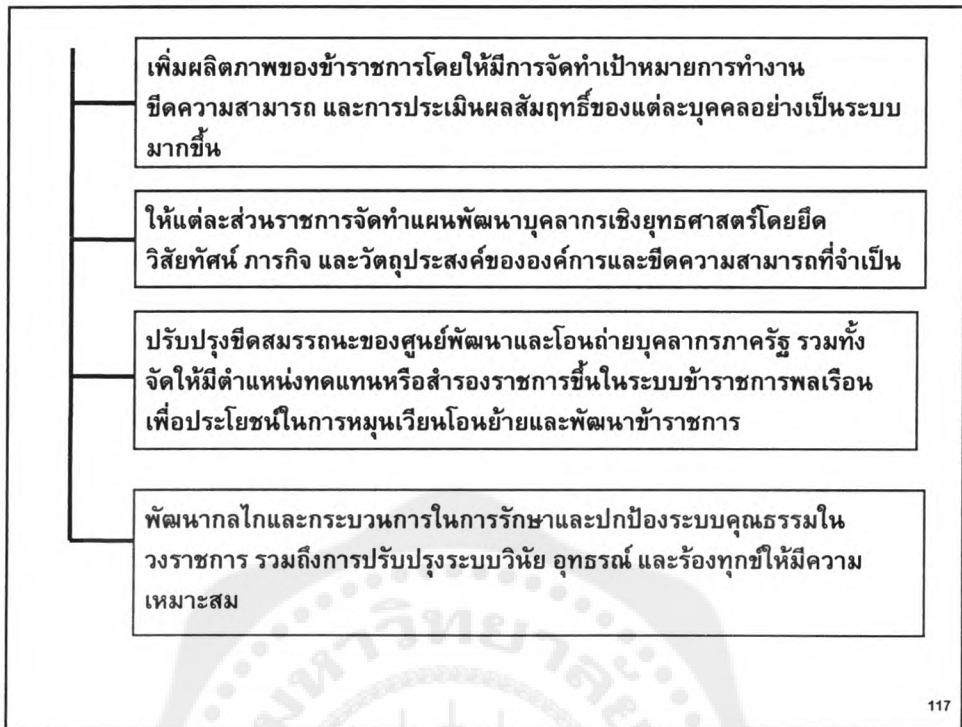
กลุ่มอาชีพครู - อาจารย์

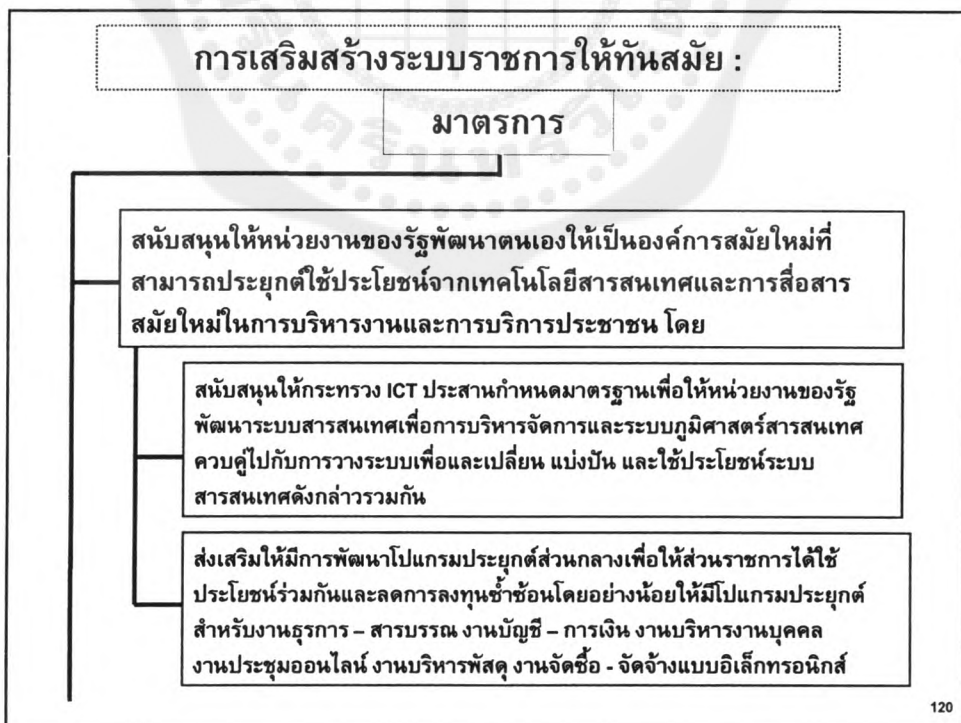
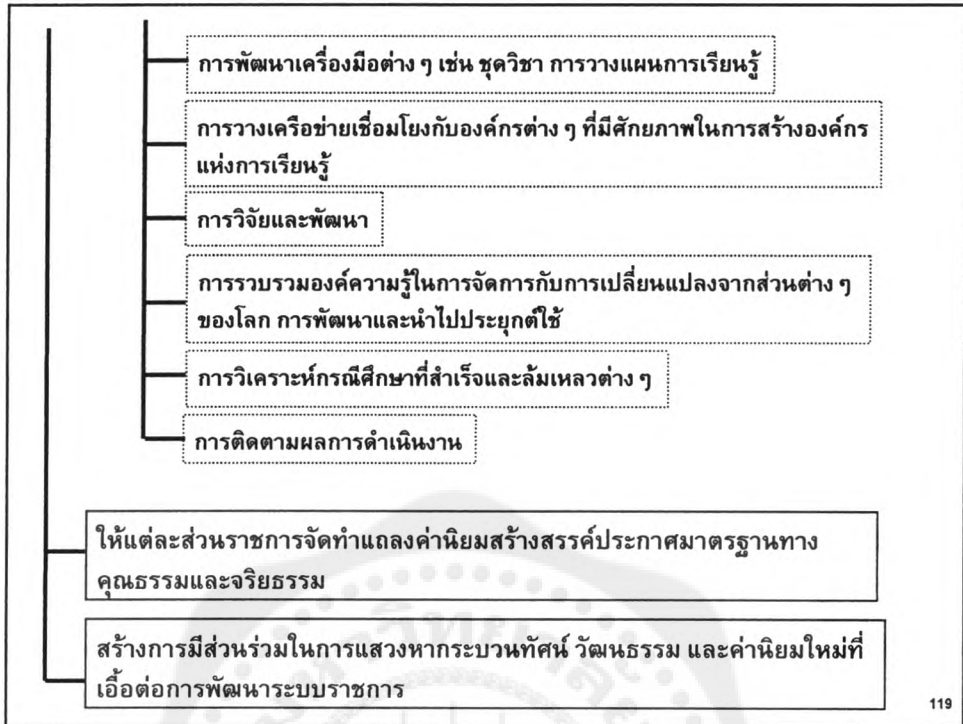
กลุ่มอาชีพแพทย์ - พยาบาล

กลุ่มอาชีพทหาร - ตำรวจ

ฯลฯ

116





ประสาน ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการบริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ที่ง่าย สะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และซื่อสัตย์ ต่อผู้ใช้บริการและเป็นศูนย์บริการออนไลน์ อิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจร ซึ่งมีการและเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้ประชาชนสามารถขอใช้บริการของรัฐได้ตลอดเวลาและทุกวันจากทุก สถานที่และจากจากอุปกรณ์ดิจิทัลต่าง ๆ โดยมีแนวทาง ดังนี้

สนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยงานของภาครัฐจัดช่องทางให้ประชาชนขอใช้บริการ รับบริการ และดำเนินการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยผ่านระบบอินเทอร์เน็ต หรือ ศูนย์บริการทางโทรศัพท์ได้อย่างกว้างขวาง

สนับสนุนให้กระทรวง ICT เป็นเจ้าภาพรับผิดชอบและประสานการพัฒนาโครงสร้าง พื้นฐานข้อมูลภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารจัดการและพัฒนาระบบฐานข้อมูล บุคคลให้เป็นเอกภาพและจัดตั้งศูนย์และเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่มีการ ใช้มาตรฐานข้อมูลเดียวกันเพื่อให้บริการรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อย่างครบวงจร

ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนได้เรียนรู้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารอย่างกว้างขวาง

121

ส่งเสริมและกำหนดมาตรฐานการให้บริการของรัฐในระดับ สำนักงานที่มีประสิทธิภาพ ถูกต้อง และรวดเร็วในรูปแบบของ ศูนย์บริการอิเล็กทรอนิกส์แบบครบวงจรที่มีการแลกเปลี่ยน ข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐ

ศึกษาวิจัยและเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อ การบริหารงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการให้บริการ รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์

122

การเปิดระบบราชการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม :

มาตรการ

กำหนดเงื่อนไขและแนวทางเพื่อการส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการปฏิบัติราชการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม

วางหลักเกณฑ์ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือกับประชาชน การสำรวจความต้องการและความคิดเห็นของประชาชน

จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาภาคประชาชนโดยเฉพาะในระดับปฏิบัติการเพื่อให้ข้อคิดและข้อมูลป้อนกลับเกี่ยวกับการดำเนินงานและความพึงพอใจของประชาชน

123

ให้แต่ละส่วนราชการจัดให้มีอาสาสมัครภาคประชาชนเข้ามาร่วมทำงานกับข้าราชการ

ให้ทุกส่วนราชการนำเสนอข้อมูลสารสนเทศที่มีความจำเป็นต่อการแสดงการรับผิดชอบ ความโปร่งใสและเปิดเผยเกี่ยวกับการปฏิบัติงานลงในเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลสารสนเทศดังกล่าวได้โดยง่าย

กำหนดให้ความสำเร็จในการดำเนินกิจกรรมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในระบบราชการเป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการบริหารที่ดีของส่วนราชการ

124

การนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

เงื่อนไขของความสำเร็จ

ภาวะผู้นำและความเป็นเจ้าของในการบริหารการเปลี่ยนแปลง ซึ่งต้องอาศัยกลไกการบริหารการเปลี่ยนแปลง

ให้มีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม

ให้มีผู้รับผิดชอบหลักในการพัฒนาระบบงานและการบริหารการเปลี่ยนแปลงเพื่อทำงานร่วมกับกลุ่มงานพัฒนาระบบราชการของแต่ละหน่วยงานและเชื่อมโยงกับ ก.พ.ร. และ สนง. ก.พ.ร.

การแก้ไขกฎหมายอันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการ

การเชื่อมโยงและบูรณาการสรรพกำลังของทุกภาคส่วนในการพัฒนาระบบราชการ

การจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบราชการให้แก่ส่วนราชการต่าง ๆ

125

เครื่องมือในการนำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ

การตราและบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารราชการที่ดีตามมาตรา 3/1 แห่ง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ

การใช้วิธีสร้างแรงจูงใจในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงินเพื่อกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ดำเนินการ

การสร้างกระแสแรงกดดันจากบุคคลภายนอกเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การติดตามและประเมินผลโดยการจัดทำรายงานประจำปี

126

พ.ร.ฎ. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

หมวด 2 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

หมวด 3 การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

หมวด 4 การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า
ในเชิงภารกิจภาครัฐ

หมวด 5 การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน

หมวด 6 การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการ

หมวด 7 การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ
ของประชาชน

หมวด 8 การประเมินผลการปฏิบัติราชการ

127

หมวด 3

การบริหารราชการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ

การปฏิบัติของส่วนราชการต้องสามารถวัดผลสัมฤทธิ์ของ
ภารกิจที่กระทำได้อย่างชัดเจน

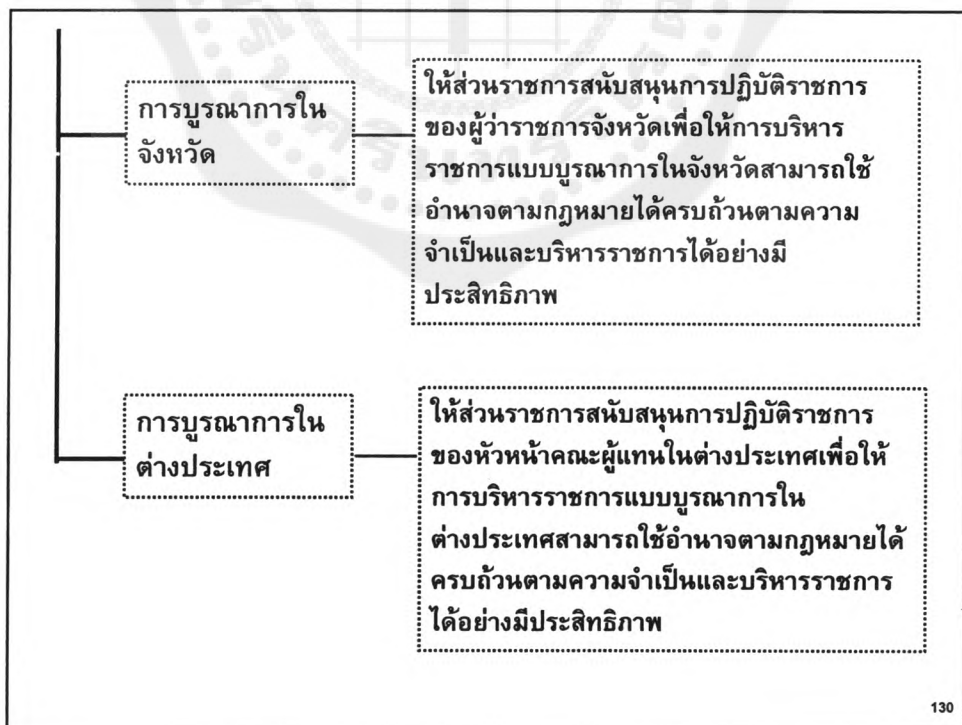
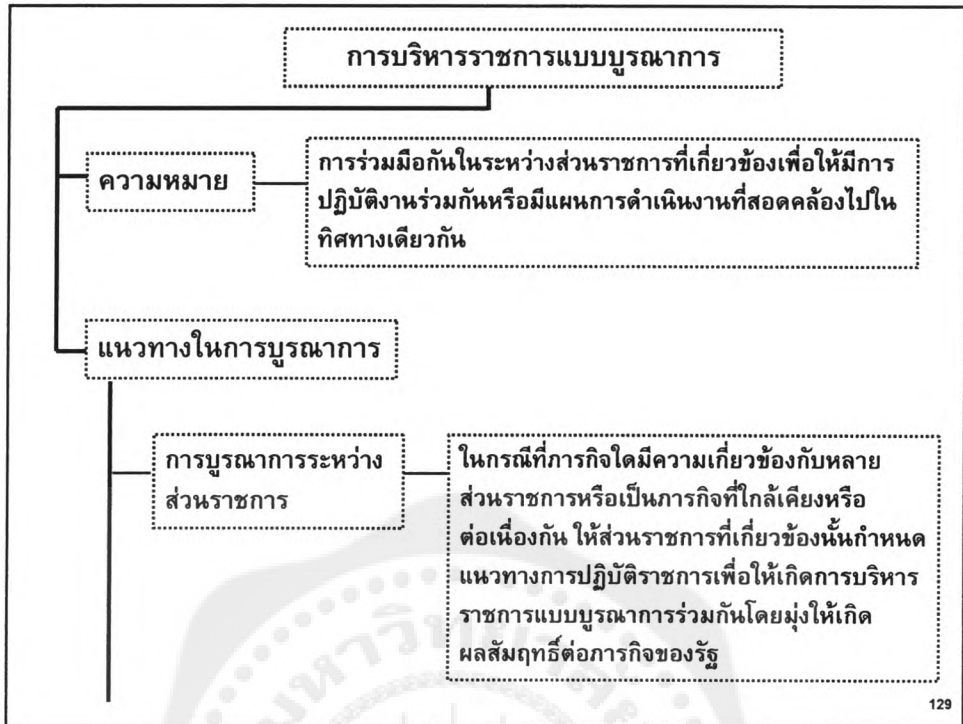
มีการบริหารราชการแบบบูรณาการ

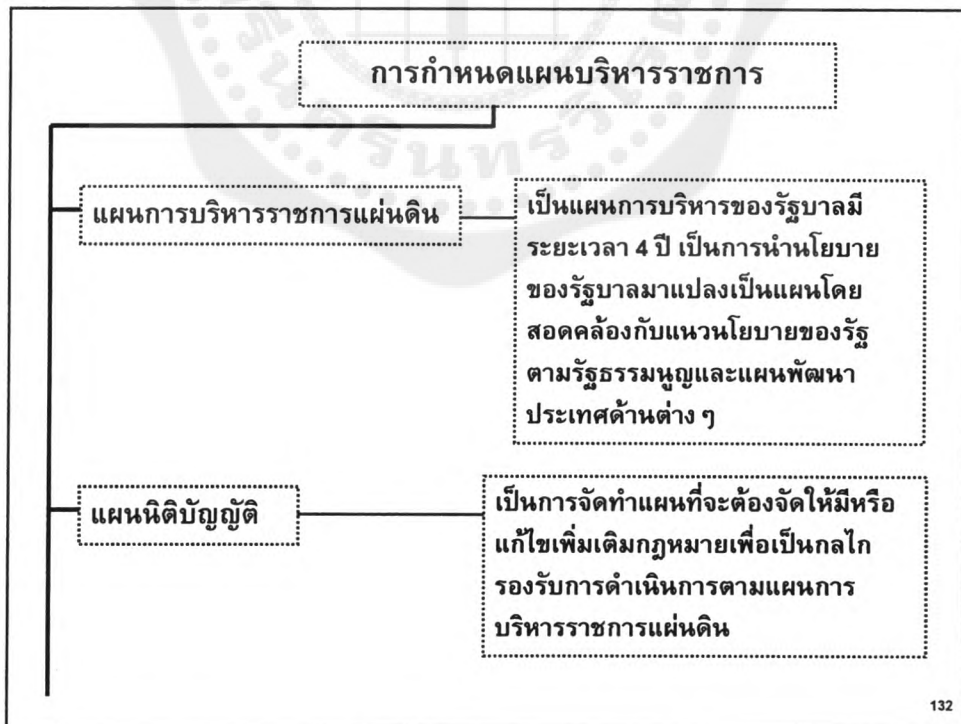
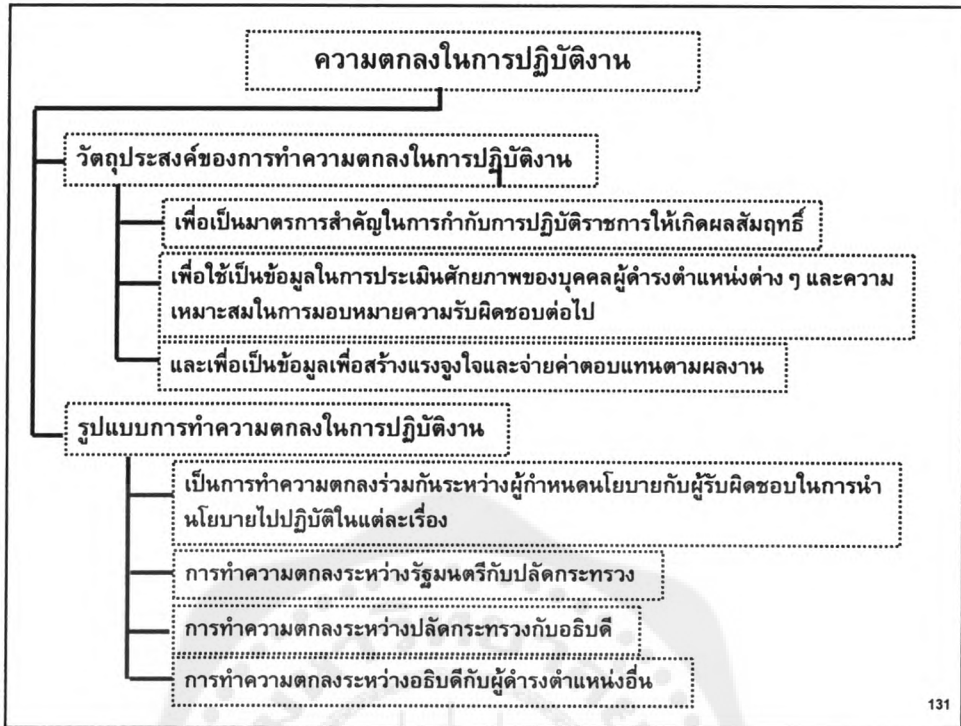
มีการพัฒนาส่วนราชการให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้

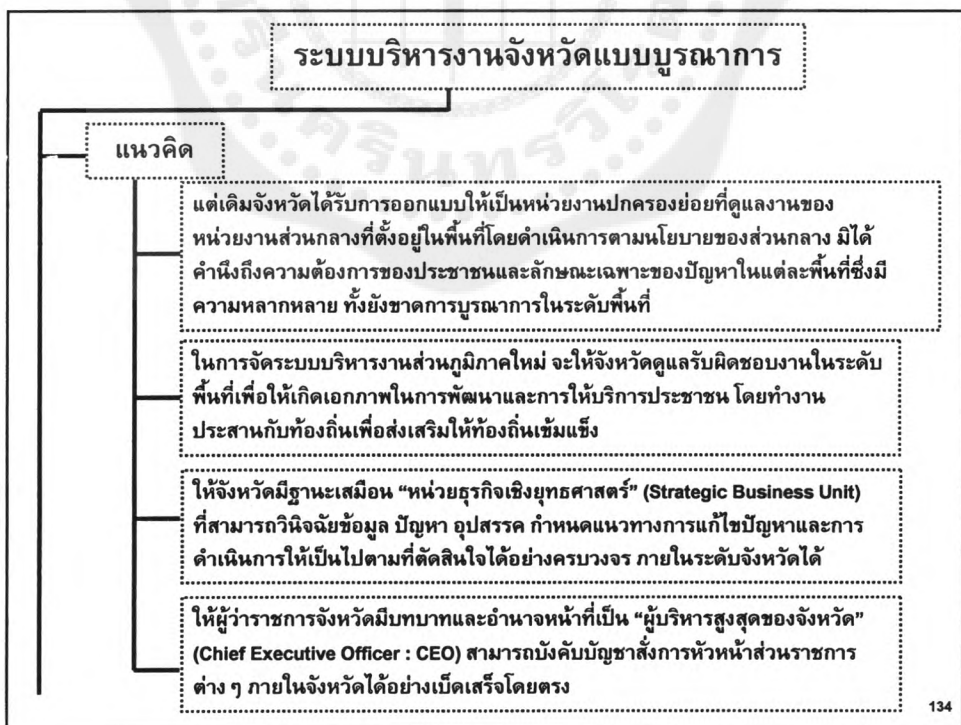
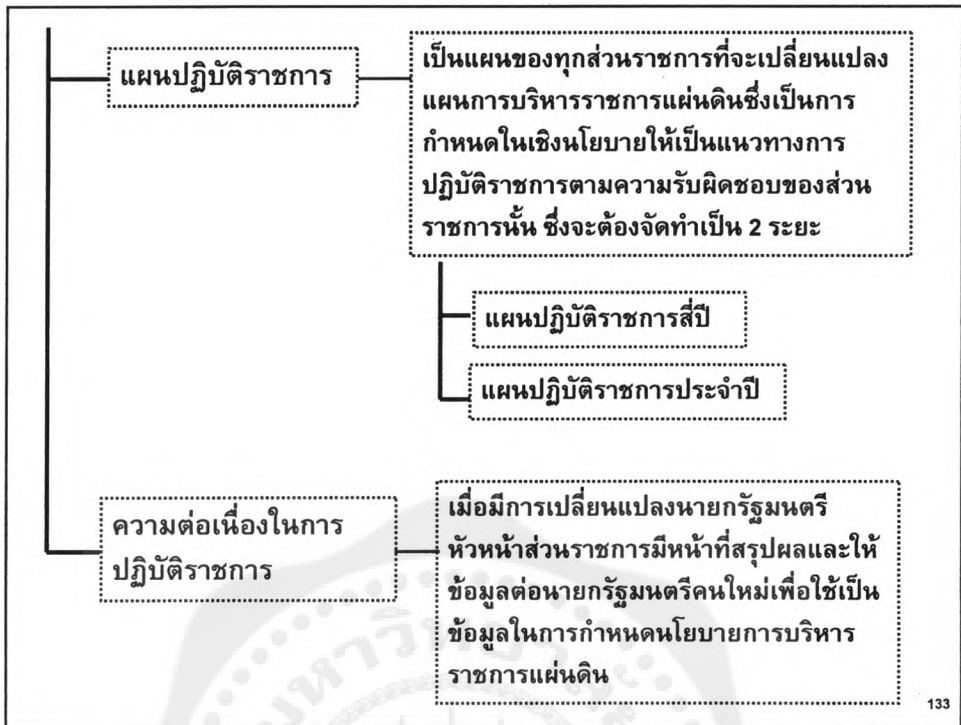
มีความตกลงในการปฏิบัติงาน

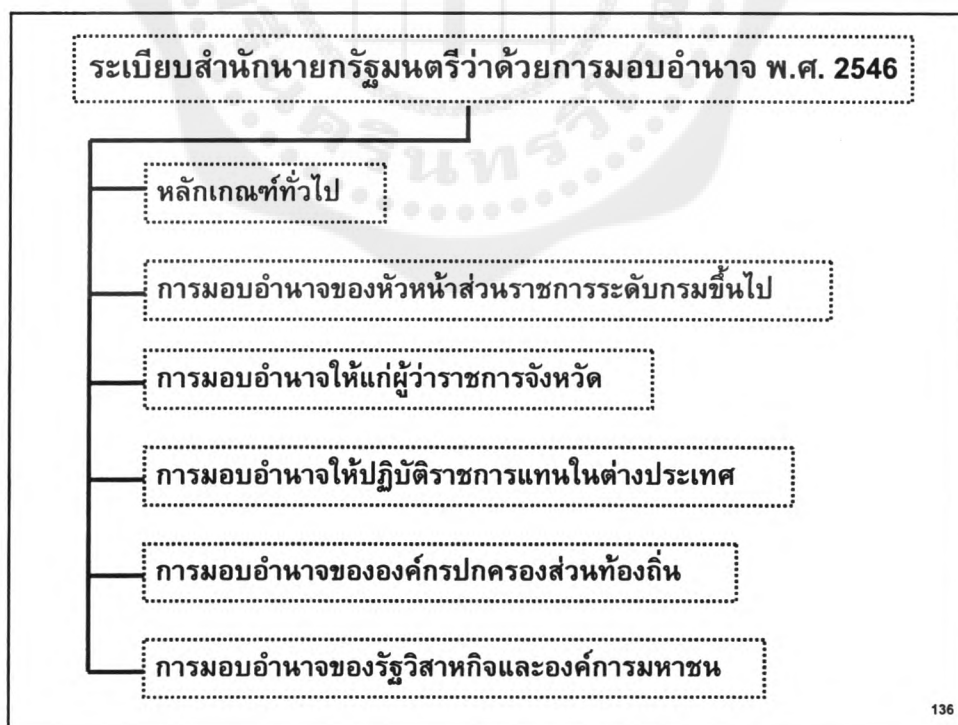
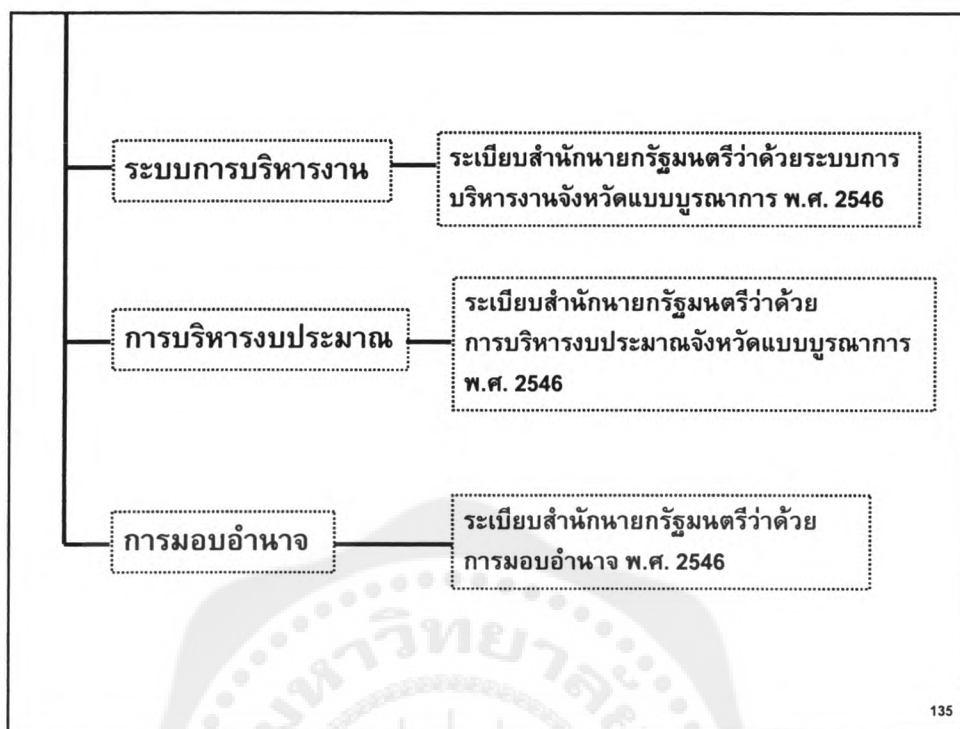
มีการกำหนดแผนบริหารราชการ

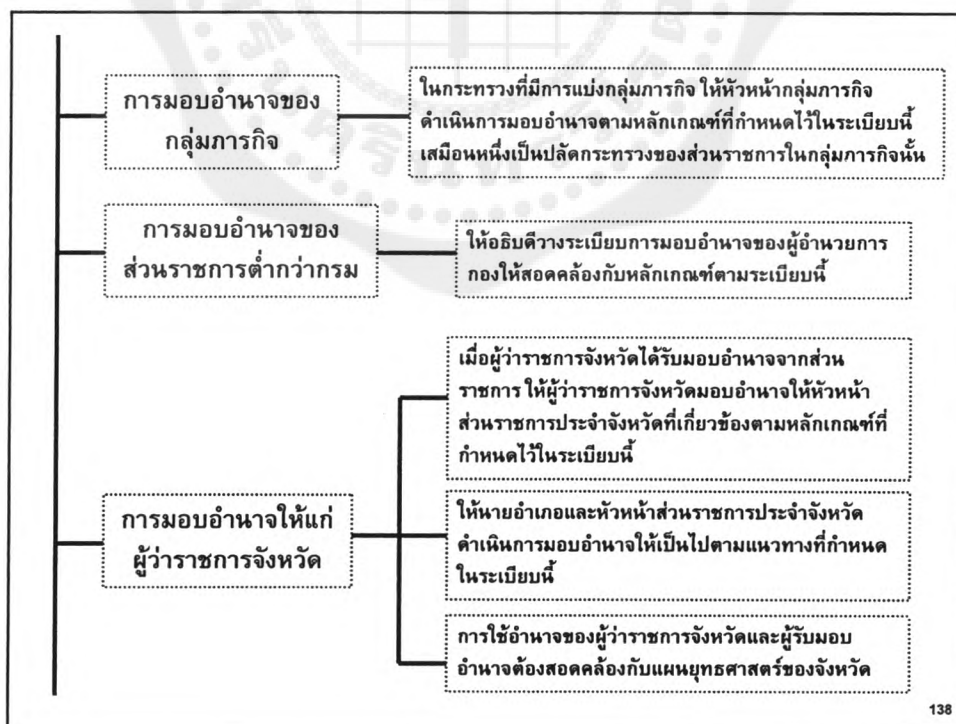
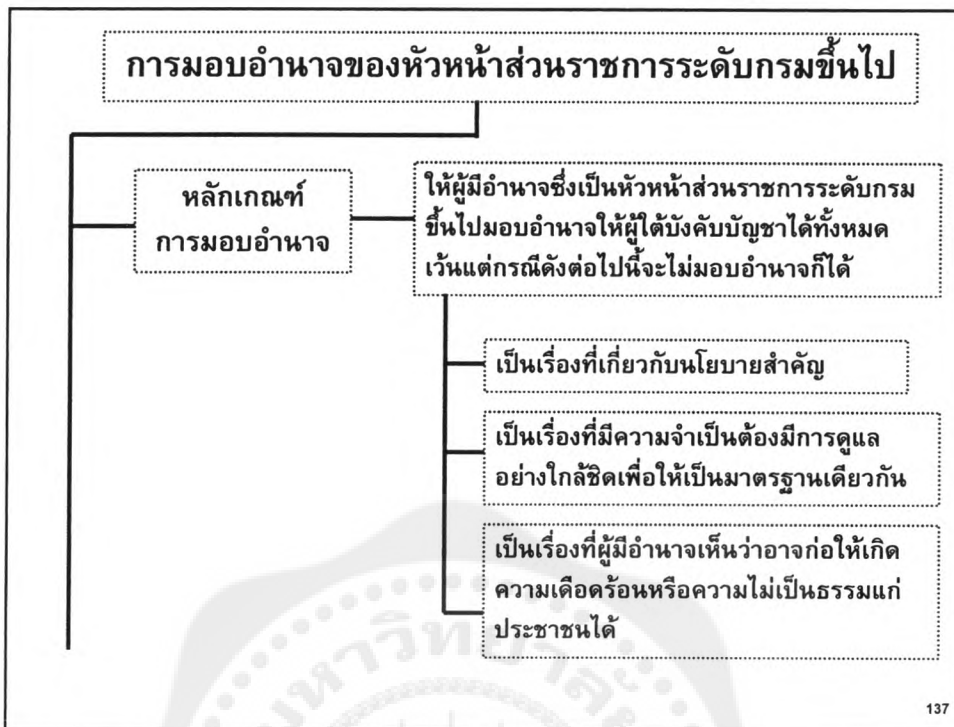
128

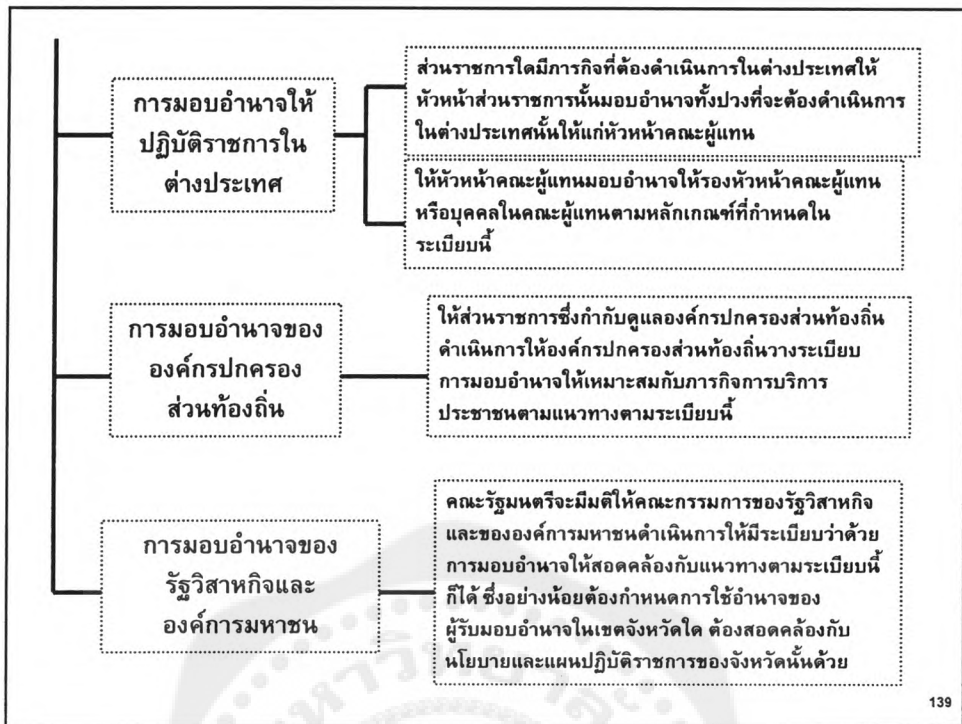












ภาค 3

กฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการการศึกษา



ส่วนที่ 1

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา



141

มาตรา 42
วรรคสอง

การศึกษาอบรม การเรียนการสอน การวิจัย และการเผยแพร่งานวิจัย ตามหลักวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อหน้าที่ของ พลเมืองหรือศีลธรรมอันดีงามของประชาชน

มาตรา 43
วรรคหนึ่ง

บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาชั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่า สิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย

มาตรา 43
วรรคสอง

การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 43
วรรคสาม

การจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับ ดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 69

บุคคลมีหน้าที่รับการศึกษาอบรม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

142

มาตรา 81

รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม สร้างเสริมความรู้และปลูกฝังจิตสำนึกที่ถูกต้องเกี่ยวกับการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข พัฒนาวิชาชีพครู

มาตรา 289
วรรคสอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและการฝึกอาชีพตามความเหมาะสมและความต้องการภายในท้องถิ่นนั้นและเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาอบรมของรัฐ แต่ต้องไม่ขัดต่อ มาตรา 43 และมาตรา 81 ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

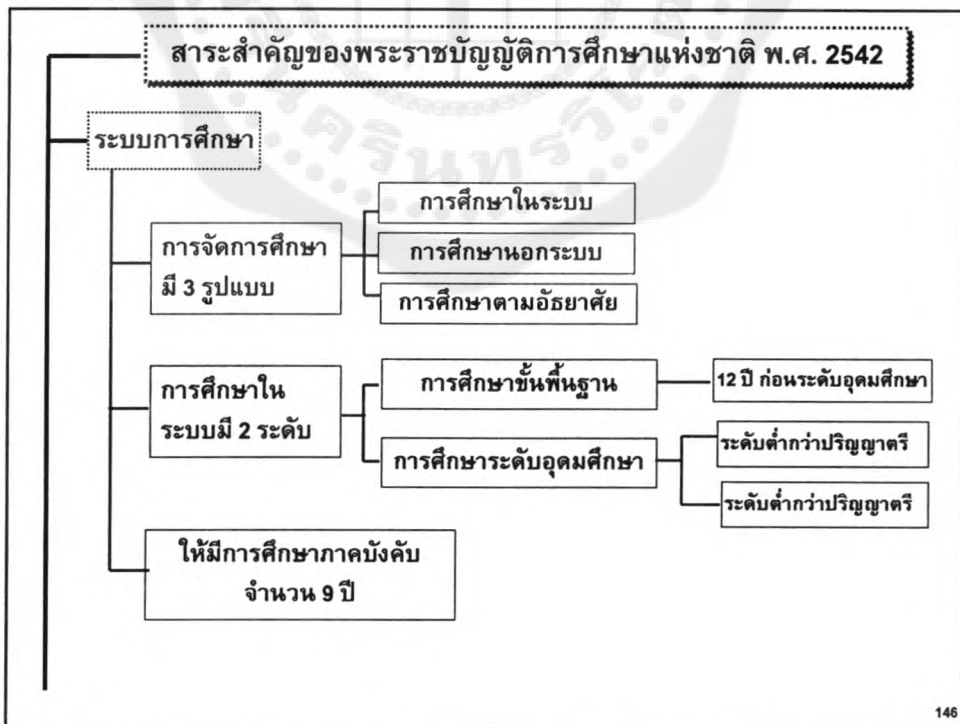
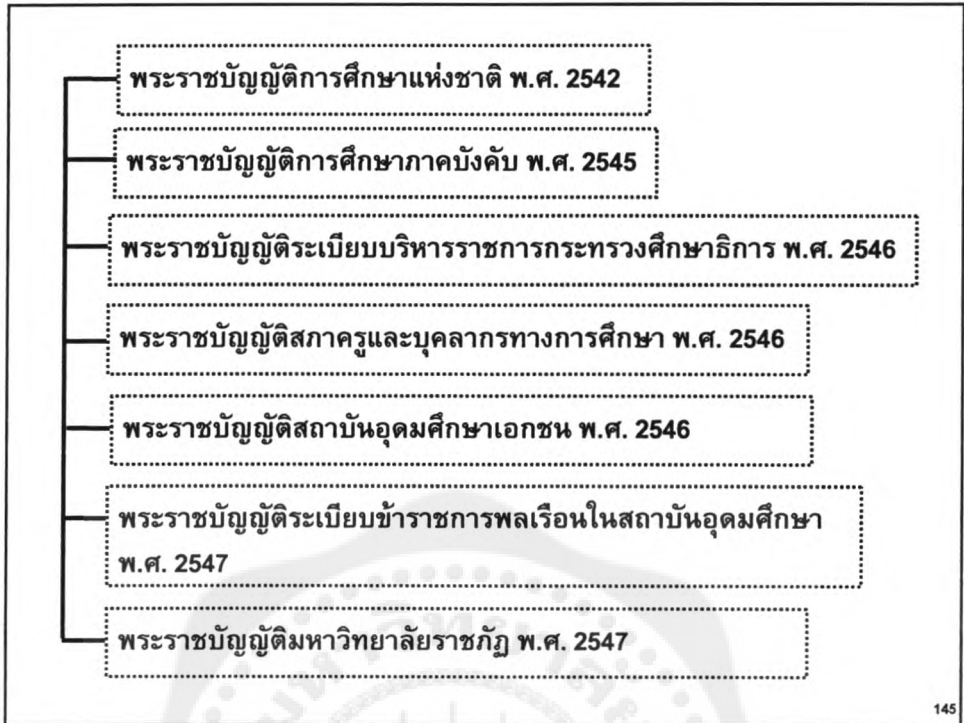
143

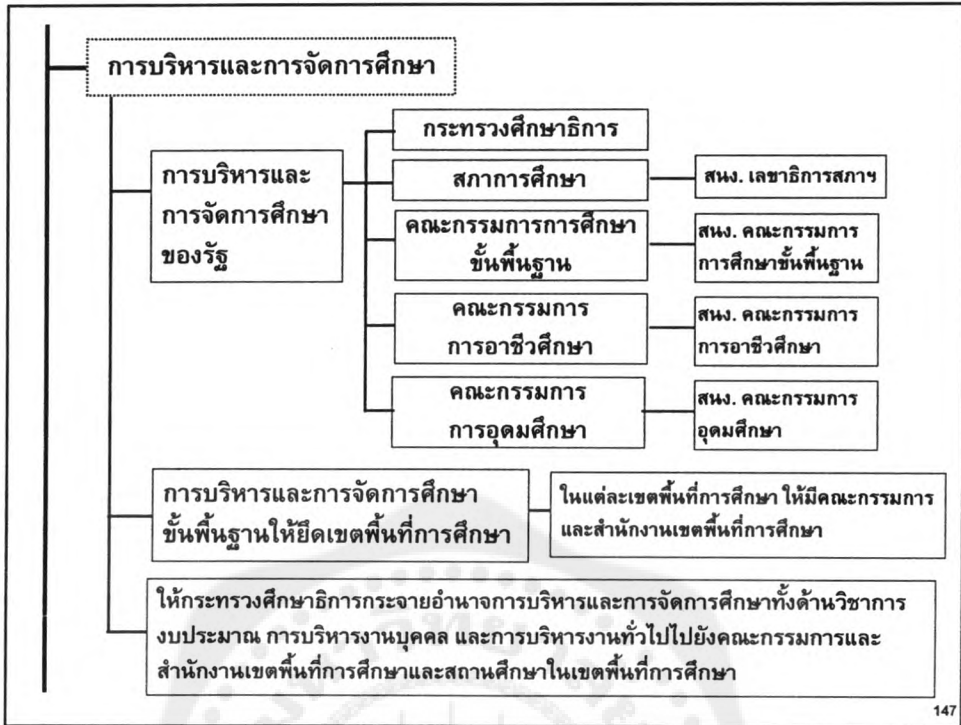
ส่วนที่ 2

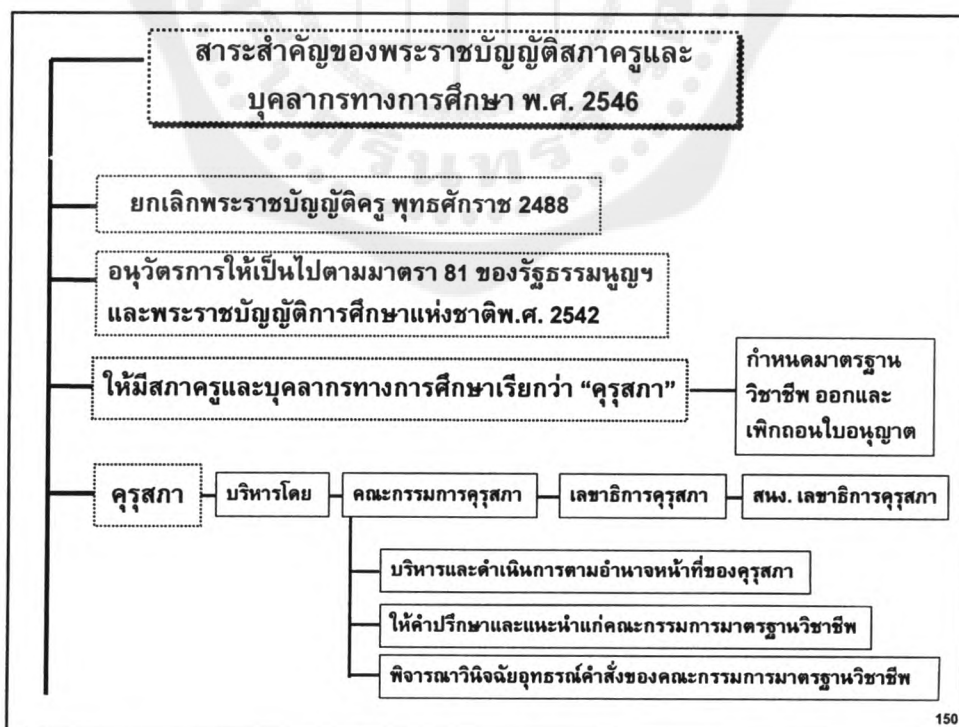
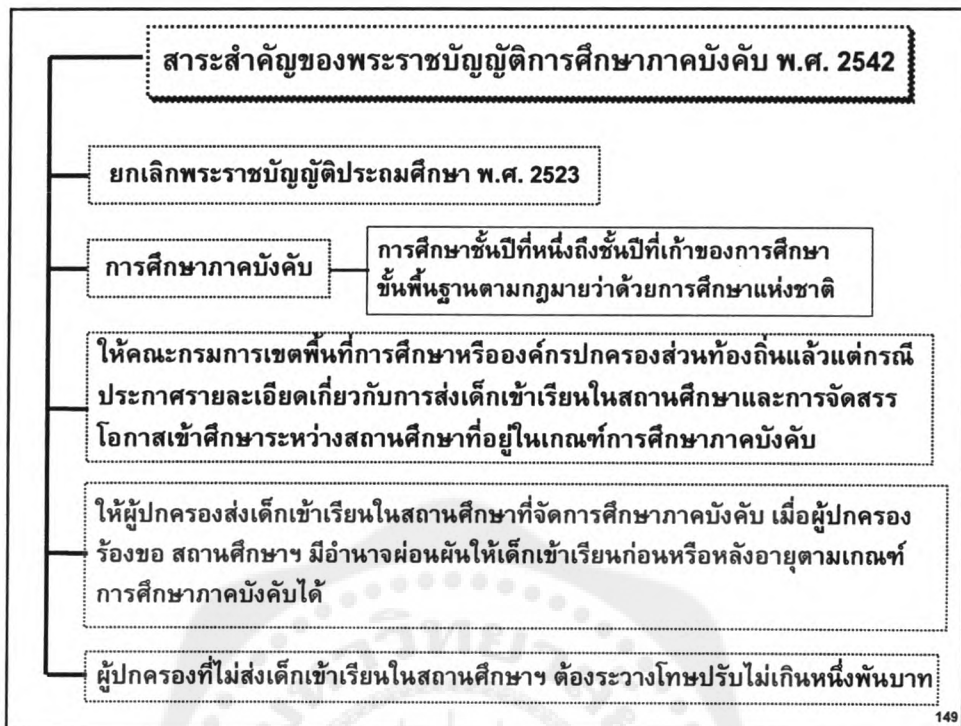
พระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่
เกี่ยวข้องกับการศึกษา

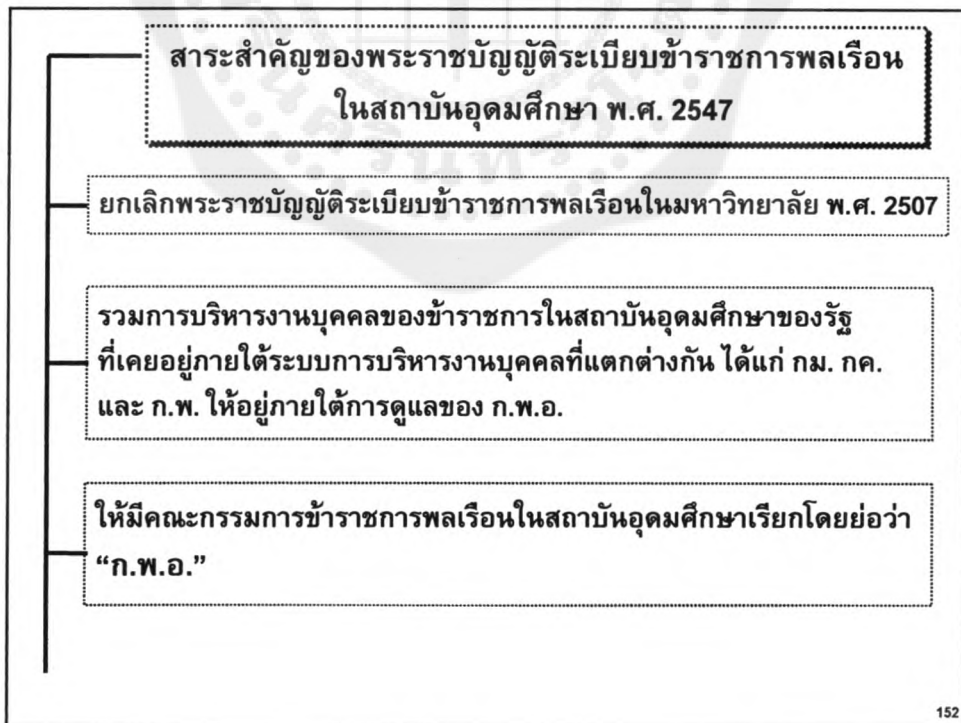
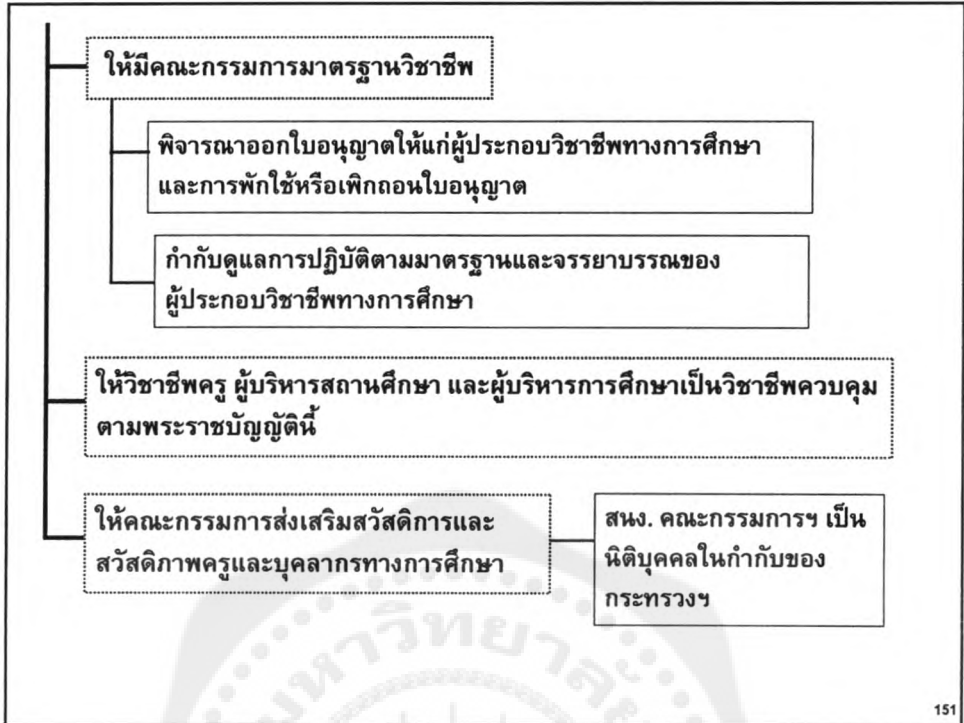


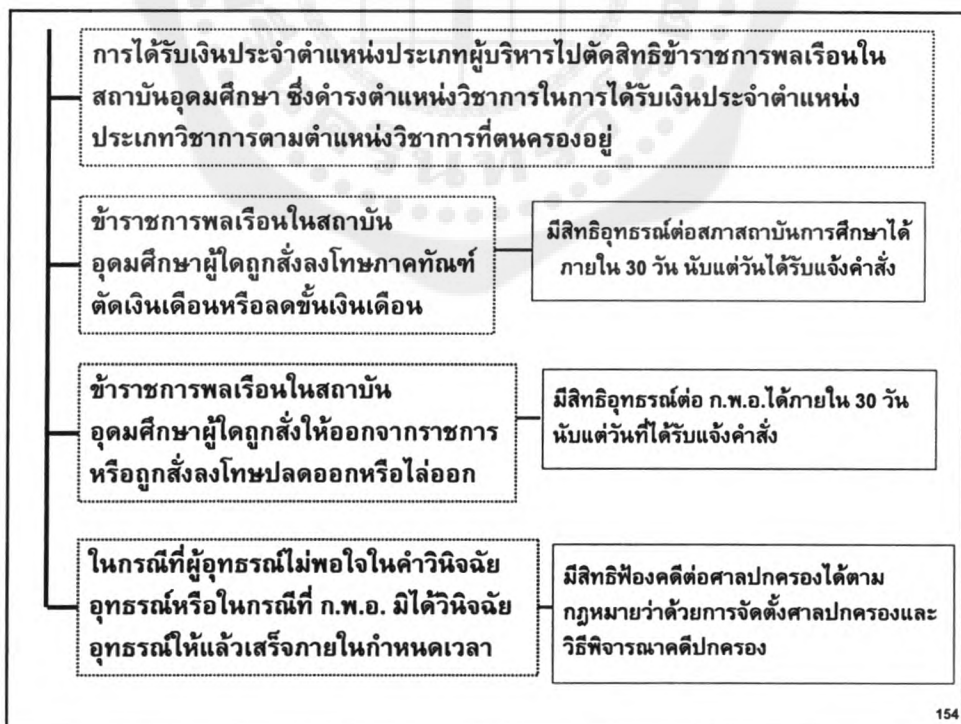
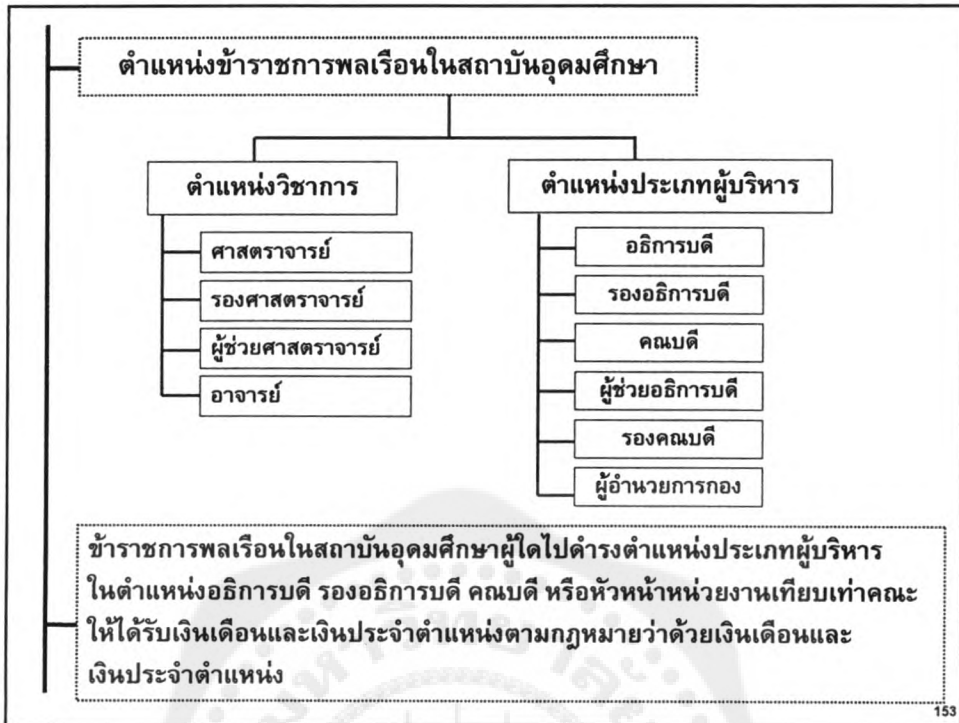
144



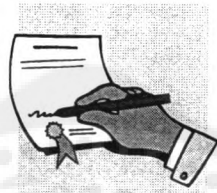








บทส่งท้าย



155

ศาลปกครองและสำนักงานศาลปกครอง
กับการพัฒนาระบบราชการ

ศาลปกครอง : กลไกสำคัญในการป้องปรามและ
การสร้างสภาพบังคับสำหรับการปฏิบัติราชการที่
ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำนักงานศาลปกครองกับการปรับปรุง
วิธีปฏิบัติราชการ

156



มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

สอบถามข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักสูตรต่าง ๆ หนังสือ ตำรา
คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ได้ที่
02 - 670 - 1200 ต่อ 4361, 4353, 3014-15

เลขที่ 195 อาคารเอ็มไพร์ ทาวเวอร์ ถนนสาทรใต้
แขวงยานนาวา เขตสาทร กรุงเทพฯ 10120



โทรศัพท์สายด่วน “1355”

<http://www.admincourt.go.th>

<http://www.frda.or.th>





คำสั่งภาควิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ

ที่ ๐๐๑ / 2548

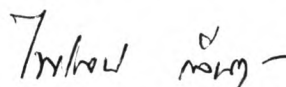
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดประชุมทางวิชาการ

เพื่อให้การจัดประชุมทางวิชาการ เรื่อง กฎหมายมหาชนกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในวันอังคารที่ 18 มกราคม พ.ศ. 2548 ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์ ดร.สาโรช บัวศรี คณะศึกษาศาสตร์ ชั้น 2 เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ภาควิชาการบริหารการศึกษา มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดประชุมทางวิชาการ โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

- | | |
|--|---------------------|
| 1. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทัศนาศาสตร์ แสงศักดิ์ | ประธาน |
| 2. นายนิคม นาคอ้าย | กรรมการ |
| 3. นางสาวพรจันทร์ พรศักดิ์กุล | กรรมการ |
| 4. นางวิลาวัลย์ มาคุ้ม | กรรมการ |
| 5. นางผกาพรรณ นันทวิชุด | กรรมการ |
| 6. นายสถาพร จำรัสพงษ์ | กรรมการ |
| 7. นายสุเทพ มะลิวัลย์ | กรรมการ |
| 8. นายสุเมธ งามกนก | กรรมการ |
| 9. นางสาวศศิธร แก้วรักษา | กรรมการ |
| 10. นางสาวปวีณา ศรีประเสริฐ | กรรมการ |
| 11. นางสาวจันทิมา ไหญ่ยิ่ง | กรรมการ |
| 12. นางสาวประทวน มูลหล้า | กรรมการ |
| 13. นางสาวกาญจนา บุญส่ง | กรรมการและเลขานุการ |

คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน หัวข้อการประชุม จัดหาวิทยากร กลุ่มเป้าหมายในการเข้าร่วมประชุม พร้อมทั้งรับผิดชอบดำเนินการ และประสานงานจนแล้วเสร็จ

สั่ง ณ วันที่ 4 มกราคม พ.ศ. 2548



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ไพโรจน์ กลิ่นกุหลาบ)

หัวหน้าภาควิชาการบริหารการศึกษา

