

กฎหมายมหาชน: การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง Public Law: Administrative Department

สมศักดิ์ ไกรเดช¹

กลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาชุมชน สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสระแก้ว
ศาลากลางจังหวัดสระแก้ว ตำบลท่าเกษม อำเภอเมือง จังหวัดสระแก้ว 27000, ประเทศไทย
อีเมลติดต่อ: eksomsakdee52@gmail.com

Somsak Gaidad²

Group of Promote Community Development, Sakaeo Community Development Office
Sa Kaeo Provincial Hall, Tha Kasem Subdistrict Suwannason Rd, Mueang, Sa Kaeo 27000, Thailand
Email: eksomsakdee52@gmail.com

Received: August 20, 2022 Revised: October 28, 2022 Accepted: November 9, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาค้นคว้าความหมายขององค์กรที่เป็นฝ่ายปกครองของไทย และศึกษาค้นคว้าความหมายของเจ้าหน้าที่ที่เป็นฝ่ายปกครองของไทย

จากการศึกษาพบว่าฝ่ายปกครอง คือ หน่วยงานทางปกครอง หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง หมายความว่า 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการ หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ 3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม ข้อ 1) หรือ ข้อ 2) ซึ่งฝ่ายปกครองดังกล่าวที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในชีวิตประจำวัน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตลอดจนการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสาธารณะ

คำสำคัญ: การกระทำทางปกครอง; การบังคับบัญชา; การกำกับดูแล; ประโยชน์แก่ส่วนรวม

¹ ผู้อำนวยการกลุ่มงานส่งเสริมการพัฒนาชุมชน, สำนักงานพัฒนาชุมชนจังหวัดสระแก้ว.

² Director of Group of Promote Community Development, Sakaeo Community Development Office.

Abstract

This article aims to study research the meaning of the organization and research the meaning of Thai administrative officials

The study has shown that Administration is an administrative agency, meaning a ministry, bureau, department, other government agency having the status of a department, provincial government, Local government, state enterprises established by acts or decree or other government agencies including an agency entrusted with the use of administrative power or take administrative action and administrative government officials which means (1) civil servants, employees, commissions or persons working in administrative agencies (2) Ruling Commission, committee or person which has the power to issue rules, orders or regulations that affect individuals and (3) persons under command or in the supervision of an administrative agency or a state official under (1) or (2) in which administrative agency carries out various activities to meet the needs of people in daily life or for public interest as well as maintaining public order and safety by exercising public power when necessary for the benefit of the public.

Keywords: Administrative actions; Command; Supervision; Benefit of the public

1. บทนำ

เดือนธันวาคมเป็นเดือนแห่งมหามงคล และเดือนสำคัญทางกฎหมายมหาชน กล่าวคือ วันที่ 5 ธันวาคม เป็นวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร และวันชาติไทย ตลอดจนเป็นวันพ่อแห่งชาติ และวันที่ 10 ธันวาคม ของทุกปี เป็นวันรัฐธรรมนูญ ในโอกาสสำคัญนี้ขออันเชิญ พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ในโอกาสที่ประธานศาลปกครองสูงสุดนำตุลาการศาลปกครองสูงสุดเข้าเฝ้า ฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณ ก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน เมื่อวันที่ 11 มิถุนายน 2551 ความว่า “ท่านได้ปฏิญาณ ในนามของท่านเอง แต่ท่านก็บอกว่าจะทำในนามของพระมหากษัตริย์ด้วย ก็หมายความว่า ท่านได้ให้ความรับผิดชอบในนามพระมหากษัตริย์ ถ้าท่านทำไม่ดี หมายความว่าพระมหากษัตริย์ก็ทำไม่ดี คราวก่อนนี้ได้พูดอย่างนั้น แต่ที่คุ้นวาย อย่าให้คุ้นวายต่อไป เพราะว่าการทำอะไร ถ้าไม่ทำตรงตามคำปฏิญาณนั้น ก็จะยุ่ง และยุ่งมาแล้ว ฉะนั้น ก็ขอให้ท่านเข้มงวด เข้มแข็งยิ่งขึ้น ในการปฏิบัติในพระปรมาภิไธย คำนี้แปลว่า พระเจ้าอยู่หัว ทำอะไร ท่านทำอย่างนั้น ซึ่งถ้าท่านไม่ทำ ก็ไม่รู้จะเกิดเรื่องอะไร เป็นอย่างไร ท่านก็ได้เห็นความจริง ท่านได้เห็นแล้ว จะมีเหตุการณ์อะไรที่จะเกิดขึ้นถ้าท่านไม่ทำ ไม่ช่วย ไม่ช่วยกันทำ ฉะนั้น ก็ขอให้ท่านช่วยทำตามความสามารถที่ท่านมี ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย แต่ขอให้ท่านทำ เพราะว่าถ้าไม่ทำ ไม่ใช่ท่านสี่คนห้าคน จะเดือดร้อน แต่ว่าจะเป็นหลายล้านคนซึ่งประกอบเป็นบ้านเมืองที่เดือดร้อน เดือดร้อนกันทุกคน ถ้าเดือดร้อนแล้วเราก็ได้ผลที่ไม่ดีเกิดขึ้นมา ผลไม่ดีนี่นะ เป็นว่าบ้านเมืองจะพัง ซึ่งมันพังมาแล้ว และจะพังอีก แต่ท่านก็คือผู้ที่ทำหน้าที่

ศาลปกครอง ได้ปกครอง ได้ช่วยกันปกครอง ไม่ทราบว่าคุณมีความลำบากอะไร ขอให้ท่านได้ทำ ให้ทำสำเร็จ โดยผ่านพ้นความลำบากของการปกครองที่ล่มจม ก็ขอให้การปกครองไม่ล่มจม การปกครองเป็นไปโดยดีต่อไป ท่านได้มีความรู้ โดยได้ศึกษามาแล้วว่าควรจะทำอะไรอย่างไร ก็ขอให้ท่านทำสำเร็จ เพราะว่ามีคนที่ท่านแสดงตัวออกมา จะทำให้จำนวนล้านคน เป็นล้านคนที่เดือดร้อน ถ้าทำไม่สำเร็จ ก็ขอให้ท่านทำสำเร็จ หมายความว่า ปกครองได้ดี ถ้าการปกครองไปได้ดี ก็เรียกว่าสำเร็จ ก็ขอให้ท่านประสบความสำเร็จของงานการในศาลปกครอง ถ้าท่านทำสำเร็จแล้ว ทุกคนก็จะดีใจ แล้วท่านเองก็จะดีใจว่าท่านทำสำเร็จทางด้านงานซึ่งสำคัญ และจะไปด้วยดี อย่างหนึ่งก็ขอให้ท่านได้มีความสำเร็จแต่ละคน ท่านได้มีการศึกษามาดีแล้ว ก็เชื่อว่ามีเครื่องมือที่จะปฏิบัติ แต่สำคัญต้องใช้เครื่องมือนี้ให้ดี คือความรู้ที่ท่านมีต้องใช้ความรู้นี้ให้ดำเนินไปโดยดี ถ้าท่านปฏิบัติงานสำเร็จดี ท่านจะมีความภูมิใจในงานการ แล้วไม่ใช่เพียงเท่านั้น พระมหากษัตริย์ก็จะภูมิใจเหมือนกัน แต่ถ้าท่านทำไม่สำเร็จ ก็ไม่รู้จะพูดอย่างไร เพราะว่างานของพระมหากษัตริย์ก็ล่มจม ฉะนั้น ก็ขอให้ท่านทำงานสำเร็จเรียบร้อยของการปกครองที่ไม่ล้มไม่ล้มละลาย ไม่เลอะเทอะ ซึ่งเคยเป็นมาเรื่อย หลายครั้งแล้ว ฉะนั้น ขอให้ท่านมี เรียกว่ามีโชค ดีที่ปฏิบัติได้สำเร็จได้ดี แล้วก็ทุกคนเป็นล้านคน จะมีความภูมิใจที่มีเจ้าหน้าที่ชั้นสูงได้ทำงานสำเร็จ และก็ขอขอบใจที่ท่านตั้งใจ มีความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานอย่างดี และขอให้งานนี้ปฏิบัติได้ดีที่สุด และขอให้ท่านไม่มีเจ็บ มีไข้ ให้ทำอะไรเกิดผลที่ดีทุกครั้ง ก็อยากจะให้พรที่ให้ท่านทำงานอะไรที่ดีที่สัมฤทธิ์ แล้วก็ทำให้บ้านเมือง มีความเจริญ มีความก้าวหน้าสักที ดังนี้ ขอขอบใจท่านที่ตั้งอกตั้งใจที่จะทำงานโดยเต็มที่ ด้วยความสามารถ และด้วยหลักวิชาที่ถูกต้อง ขอให้ท่านผ่านพ้นอุปสรรคต่าง ๆ ที่จะมี แล้วก็ในเวลาเดียวกันก็ขอให้ท่านมีกำลังใจ ที่เข้มแข็ง ที่จะทำและมีกำลังใจที่จะทำงาน ที่สำคัญ ถ้าท่านทำได้ ก็เป็นผลดีสำหรับส่วนร่วม แต่ท่านอาจจะ มีบางเวลาที่ท่านท้อใจ ไม่ทำก็ต้องทำให้ได้ ก็ขอให้ท่านมีความสำเร็จในงานการของท่าน ให้ท่านมีความสามารถ ต้องไม่ถือว่างานมันหนัก งานมันยาก มันยากจริง ท่านก็ได้เห็นแล้ว ว่างานมันยากแค่ไหน งานของศาลพิเศษ ต่าง ๆ นั้นจะมีทุกอย่างจะต้องเอามาใช้ หมายความว่า ทุกอย่างคือความสามารถทั่วไป ทุกอย่างจะต้องใช้ ถ้าทำได้ แล้ว บ้านเมืองก็จะไปได้ เดียวนี้บ้านเมืองซบถหายไปเรื่อย ๆ ขอให้ท่านดึงให้ประเทศชาติก้าวหน้าขึ้นมาได้ ก็จะขอบใจท่าน ขอให้ท่านมีความสำเร็จในงานการ”

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมาทำการศึกษาคำวินิจฉัย “ฝ่ายปกครอง” ว่าเป็นอย่างไร มีขอบเขตของ ความหมายและเนื้อหาว่าอย่างไร

2. ความหมายของฝ่ายปกครอง

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของฝ่ายปกครอง ดังนี้ ฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยแบ่งพิจารณาออกได้เป็น 2 แนวทาง ได้แก่ 1) พิจารณาในทางโครงสร้าง หมายถึง ฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาลกับฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล และ 2) พิจารณาในทางภารกิจ³

³บรรเจิด สิงคะเนติ, “ความหมายและความเป็นมาของกฎหมายมหาชน,” เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง รุ่นที่ 3, อุบลราชธานี, 2 ตุลาคม 2565, 5.

นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการอีกท่านได้ให้ความหมายไว้คล้ายคลึงกันว่ามีสองแนวทางเช่นกัน

1) ความหมายในเชิงเนื้อหา (Administration) หมายถึง กิจกรรมทางปกครองหรือการปฏิบัติราชการที่ใช้อำนาจปกครองดำเนินการ “อำนาจปกครอง” คือ การปฏิบัติงานเพื่อประชาชนในชีวิตประจำวันหรือที่รู้จักในทางกฎหมายก็คือ “การกระทำทางปกครอง” (Administrative Act) สังเกตดูง่าย ๆ จะเป็นงานสำคัญระดับกลางไปจนถึงระดับเล็กที่สุด ไม่ว่า บริการสาธารณะ (Public Service) การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม (Public Order) ตลอดจนการใช้อำนาจตามกฎหมายระดับนิติบัญญัติ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือกฎหมายเทียบเท่า เช่น กฎหมายของคณะปฏิวัติ เป็นต้น การใช้อำนาจตามกฎหมายลำดับรอง เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ⁴ และ ได้แยกหัวข้อเพิ่มเติมเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์การปกครองตนเอง หรือ อปท. โดยสามารถแยกได้ดังนี้ เทศบาลมีสามระดับ ได้แก่ 1) นคร 2) เมือง และ 3) ตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การวิชาชีพต่าง ๆ ฯลฯ⁵ และ 2) ความหมายในเชิงองค์กร (Administration) หมายถึง หน่วยงานทางปกครอง และ/หรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า 1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง 2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ 3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม 1) หรือ 2)⁶

ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย⁷

⁴ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, “ฝ่ายปกครองและกฎหมายปกครอง,” เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ 3, อุบลราชธานี, 9 ตุลาคม 2565, 3.

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน,” เอกสารประกอบการบรรยาย กฎหมายปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รุ่นที่ 3, อุบลราชธานี, 23 ตุลาคม 2565, 6.

⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 3, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 116 ตอนที่ 94 ก (10 ตุลาคม 2542): 1-2.

⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 25.

ตามมาตรา 5 วรรคสอง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งมีอำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม⁸

3. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง พบว่า “ฝ่ายปกครอง” หมายความรวมถึงหน่วยงานทางปกครองที่รู้จักในนาม “หน่วยงานของรัฐ” และ/หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่” ตามกรอบขอบเขตของกฎหมายมหาชนที่กล่าวมาข้างต้นได้นิยามศัพท์เอาไว้นั่นเอง ลองมาดูรายละเอียดตามกรอบขอบเขตของกฎหมายทั้งสามฉบับ ว่า “ฝ่ายปกครอง” คืออะไรกันบ้าง อ้างถึงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 4 ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ 1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง หรือรัฐรวมอำนาจ 2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค หรือรัฐแบ่งอำนาจ และ 3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐกระจายอำนาจ⁹

3.1 หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง พบว่า หน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง ประกอบไปด้วย

3.1.1 ส่วนราชการ

ส่วนราชการ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ 1) ราชการส่วนกลาง ประกอบไปด้วย กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล 2) ราชการส่วนภูมิภาค ประกอบไปด้วย จังหวัด ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล อำเภอ ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และ 3) ราชการส่วนท้องถิ่น ประกอบไปด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นทั่วไป เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งหมด ในส่วนสุขาภิบาลได้สิ้นสภาพตาม พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 และ ราชการส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ ประกอบไปด้วย เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นนิติบุคคลทั้งสอง¹⁰

3.1.2 รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ เป็นการกระจายอำนาจตามกิจการของรัฐ สามารถแบ่งได้ 4 ลักษณะดังต่อไปนี้ 1) รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะ (Specific Law) ไม่ว่าจะพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ประกาศคณะปฏิรูป พระราชกำหนด

⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 26.

⁹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 108 ตอนที่ 156 ฉบับพิเศษ (4 กันยายน 2534): 1.

¹⁰ อลงกต สารกาล, “บทวิเคราะห์การบริหารงานภาครัฐไทย: จากอดีตถึงปัจจุบัน,” *วารสารสถาบันพระปกเกล้า* 17, ฉ. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2562): 66.

เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล เป็นต้น และหากเป็นการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ข้อสังเกตส่วนใหญ่ จะมีคำนำหน้ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่า “การ” เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น 2) รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท “มาตรา 3” แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ข้อสังเกตส่วนใหญ่ จะมีคำนำหน้ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่า “องค์การ” เช่น องค์การตลาด องค์การเภสัช เป็นต้น 3) รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งบริษัท จำกัด แต่รัฐบาลจะเข้าถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 เช่น บริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด บริษัท ไทยเดินเรือทะเล จำกัด บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด เป็นต้น และ 4) รัฐวิสาหกิจ จัดตั้งตามมติคณะรัฐมนตรี (มติ ครม.) ซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบ การยางแห่งประเทศไทย โรงงานสุราบางยี่ขัน เป็นต้น¹¹

3.1.3 องค์การมหาชน

องค์การมหาชน สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะดังต่อไปนี้ 1) องค์การมหาชน จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติเฉพาะแห่ง เช่น สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เป็นต้น และ 2) องค์การมหาชน จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ภายใต้พระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาเป็นการเฉพาะ โดยอาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

3.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง พบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่” ประกอบด้วยข้าราชการ พนักงาน และ ลูกจ้าง

3.3 ฝ่ายปกครอง ในมิติดินที่บริหารราชการแผ่นดินกับบังคับใช้กฎหมาย

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง พบว่า ฝ่ายปกครอง ในมิติดินที่บริหารราชการแผ่นดินกับบังคับใช้กฎหมายสามารถแบ่งเป็น 2 ฝ่ายดังต่อไปนี้

1) ฝ่ายบริหารโดยแท้ ประกอบด้วยฝ่ายการเมือง คือ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ และ นายกรัฐมนตรี มีบทบาท อำนาจ หน้าที่ ได้แก่ 1) กำหนดนโยบาย 2) ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ และ 3) มีการกระทำ เรียกว่า “การกระทำของรัฐบาล” (Act of State หรือ Act of Government) ซึ่งการกระทำตาม บทบาท อำนาจ หน้าที่ในเชิงการเมืองหากไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนบ้างจะฟ้องร้องต่อศาลมิได้ เว้นแต่ฝ่ายการเมืองเหล่านี้จะลดขั้นตนเองมาใช้อำนาจเป็นฝ่ายปกครองเสียเอง

¹¹ สุวัฒน์ กันภูมิ และคณะ, “การบริหารทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจไทย,” *วารสารนวัตกรรมการบริหารและการจัดการ* 9, ฉ. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2564): 109.

2) ฝ่ายปกครอง ที่ผู้เขียนพยายามอธิบายเพื่อให้เห็นภาพอย่างชัดเจนข้างต้น จะมีบทบาทอำนาจ หน้าที่ ได้แก่ 1) ปฏิบัติงานตามนโยบายของรัฐ 2) ใช้อำนาจที่ชอบด้วยกฎหมาย และ 3) มีการกระทำ “กระทำการทางปกครอง” (Administrative Act) ซึ่งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนี้ หากไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไปกระทบสิทธิเสรีภาพที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าภายในหรือภายนอกหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงาน ก็สามารถฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องที่พิพาทตามกรณีได้

4. การดำเนินงานของฝ่ายปกครอง

การดำเนินงานต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองแตกต่างจากการดำเนินงานในระบบกฎหมายเอกชนซึ่งในระบบกฎหมายเอกชนบุคคลย่อมมีเสรีภาพเต็มที่ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนดให้ หรือ “ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ บุคคลย่อมสามารถกระทำในสิ่งที่ตนต้องการได้” แต่โดยหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ที่โดยปกติแล้วรัฐมีอำนาจเหนือกว่านั้น มีลักษณะที่แตกต่างไปจากหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายเอกชน ในระบบกฎหมายปกครอง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ว่าจะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงหรือการกระทำที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมายนั้น ไม่ได้มีรากฐานมาจากหลักแดนอำนาจของเอกชน (private autonomy) เหมือนกับการกระทำของเอกชน แต่การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้นั้น เป็นเพราะระบบกฎหมายนั้น ๆ ได้ให้อำนาจแก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดังกล่าวในการกระทำการ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการปกครองซึ่งมุ่งประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญบรรลุผลได้ ด้วยเหตุดังกล่าวหากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าการกระทำนั้นก้าวล่วงเข้าไปกระทบสิทธิของเอกชนแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบดูเสมอว่ามีกฎหมายให้อำนาจตนในการกระทำเช่นนั้นหรือไม่ เราอาจกล่าวเป็นหลักได้ว่าในระบบกฎหมายปกครอง “หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใด ๆ ที่กระทบสิทธิของเอกชนได้”

การดำเนินงานของฝ่ายปกครองต้องตั้งอยู่บนหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครอง ที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติ ก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ ระบบกฎหมายไทยกำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทั้งนี้ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนด หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อยอีก 2 หลักการ กล่าวคือ 1) หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ 2) หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ หนึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และสองแต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กร

ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือเป็นกรณีที่ต้องกระฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือ การดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมาย เพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้ายใด ๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใด ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองให้กระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ที่เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น ก็คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับในการกระทำการต่าง ๆ ใว้อย่างชัดเจน จะกระทำการตามอำเภอใจหาได้ไม่

หากจะพิจารณากันอย่างละเอียดในการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีลักษณะที่แตกต่างกันไปตามภารกิจ ถ้าเป็นมาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระหรือก้าวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎร กรณีนี้เป็นการแน่นอนว่าองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าวนั้นไว้เสมอ แต่ในทางกลับกันหากแต่มาตรการใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎรและไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นกรณีพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการได้แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน แต่ทั้งนี้การกระทำตามมาตรการดังกล่าวใด ๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรนั้นจะต้องมีรากฐานความชอบธรรมในทางกฎหมายอันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดกฎเกณฑ์ที่มาจากรัฐสภาเอาไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามหากมาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่ง หรือหลาย ๆ รายจะต้องไม่ไปกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนรายอื่น ๆ หากกระทบสิทธิตามที่กล่าวมามาตรการหรือการกระทำแล้วแต่กรณีจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจการกระทำให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเอาไว้อย่างชัดเจนเสมอ มิฉะนั้นแล้วการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

กับมาตรการ ที่ใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ เป็นกรณีพิเศษ เช่น ข้าราชการ เจ้าหน้าที่รัฐ บุคลากรต่าง ๆ ของรัฐ นักเรียน นักโทษ ฯลฯ ย่อมเป็นมาตรการที่จะต้องมีความสัมพันธ์กับรัฐเป็นกรณีพิเศษที่กล่าวถึงเหล่านี้ แต่หากมาตรการนั้น ๆ เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้บังคับกับบุคคลดังกล่าวนี้ “ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งขององค์กรไม่ไปกระทบกับสิทธิส่วนบุคคล

ที่บุคคลนั้นมี” องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกำหนดมาตรการต่าง ๆ ได้ แม้จะไม่มีกฎหมายรองรับอย่างชัดแจ้งก็ตาม การกระทบสิทธิส่วนบุคคลหากไปทำให้วัตถุประสงค์ขององค์กรเกิดผลสำเร็จหรือบรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรก็อาจยังไม่ถือว่าไปกระทบสิทธิส่วนบุคคลแต่อย่างใด: ซึ่งการพิจารณาจะต้องพิจารณาเป็นกรณีไป

มาทำความเข้าใจกับ “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ซึ่งหมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยสรุปวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1) ขั้นตอนการเตรียมการและการดำเนินการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพราะนิยามศัพท์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นกระบวนการภายในของฝ่ายปกครองที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ยังไม่ได้ใช้อำนาจทางปกครอง” เพียงแต่มีการดำเนินการเพื่อนำไปสู่การจัดให้มีคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่มีผลบังคับตามกฎหมายอันที่จะมีผล “กระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของประชาชน” แต่อย่างใด เช่น การตอบข้อหารือต่าง ๆ ของกรมบัญชีกลาง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยร้ายแรง การดำเนินการของคณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา เป็นต้น

2) ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎ เพราะนิยามศัพท์ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เช่น กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) และ “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น ขั้นตอนการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎนี้จึงเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้มีการใช้อำนาจตามกฎหมายอันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล

3) การดำเนินการภายหลังการออกคำสั่งทางปกครอง เป็นขั้นตอนที่คำสั่งทางปกครองมีผลออกสู่ภายนอกองค์กรฝ่ายปกครอง ซึ่งมีผลผูกพันตามกฎหมายของผู้รับคำสั่ง ตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้ “รับแจ้ง” เป็นต้นไปและจะมีผลอยู่ตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลโดยเงื่อนไขเวลาหรือเหตุอื่น และหากผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิที่จะขอให้องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ใน 3 ลักษณะ คือ 1) การขอให้พิจารณาใหม่ 2) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นต่อ

องค์กรเจ้าหน้าที่หรือการที่องค์กรฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทบทวนคำสั่งทางปกครองเอง โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบจากการเห็นเองนั้นเสียแม้มิได้มีคำขอของผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ตาม และ 3) การใช้สิทธิที่จะนำคดีทางปกครองไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามกรอบของกฎหมายที่กำหนด

5.สรุปผล และข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผล

จากการศึกษาพบว่า “ฝ่ายปกครอง” ในระบบกฎหมายไทย สามารถพิจารณาได้จากทางโครงสร้างประกอบไปด้วยฝ่ายปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของรัฐบาล กับฝ่ายปกครองที่มีได้อยู่ภายใต้บังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐบาลและพิจารณาในทางภารกิจหรือกิจกรรม

เพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนความเป็นฝ่ายปกครองตามโครงสร้างอำนาจอธิปไตยของราชอาณาจักรไทย ซึ่งในปัจจุบันประกอบไปด้วย

5.1.1 อำนาจนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา จะมีภารกิจหรือกิจกรรมทางนิติบัญญัติ (Legislative) คือ การวางกฎเกณฑ์ทั่วไปที่จะใช้บังคับกับสังคมระดับชาติ กฎเกณฑ์อาจเป็นกฎหมายด้านใดก็ได้ เช่น ทางแพ่ง ทางอาญา ทางมหาชน เป็นต้น ภารกิจหรือกิจกรรมของฝ่ายนิติบัญญัติสำเร็จลงเมื่อกฎหมายที่วางขึ้นมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย มีลักษณะเป็นนามธรรม ใช้บังคับเป็นการทั่วไป

5.1.2 อำนาจบริหาร หรืออำนาจบริหารโดยแท้ คือ รัฐบาลจะมีอำนาจทางการเมือง จะมีกิจกรรมทางรัฐบาล (Executive) เป็นกิจกรรมสำคัญระดับชาติ หรือเรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล (Act of State or Act of Government) มีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์ประกอบ เช่น การกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ นโยบายเศรษฐกิจ-สังคม การกำหนดนโยบายการต่างประเทศ การสร้างสัมพันธไมตรี การประกาศสงคราม เป็นต้น ตลอดจนอำนาจรัฐบาล คือ อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่จะมี ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครอง วิธีการที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้ในการดำเนินกิจกรรม คือ อำนาจมหาชน หมายถึง เอกสิทธิที่ฝ่ายปกครองต้องมีเพื่อให้มีสถานะที่เหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถทำเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ในกรณีที่ต้องประสบกับปัญหาความขัดแย้งกับประโยชน์เอกชนมีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวได้ วัตถุประสงค์ของภารกิจหรือกิจกรรมทางปกครอง คือ ประโยชน์สาธารณะ และกิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นการดำเนินงานต่าง ๆ ให้สำเร็จตามเป้าหมายงานที่จำเป็นต่อประชาชนในชีวิตประจำวันอย่างต่อเนื่องไปตลอดเวลา ไม่มีที่สิ้นสุด โดยนำเอากฎเกณฑ์ของฝ่ายนิติบัญญัติมาใช้บังคับ ฝ่ายปกครองไม่ต้องรอให้มีข้อพิพาทเกิดขึ้น หรือรอให้มีการร้องขอ สามารถริเริ่มเรื่องตัวเองตามบทบาท (Active Function) อำนาจทางปกครอง ใช้อำนาจตามกฎหมายระดับนิติบัญญัติและกฎหมายลำดับรอง ตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองด้วยตนเอง และโดยศาลปกครอง

5.1.3 อำนาจตุลาการ คือ ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม มีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ศาลปกครอง มีสองชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุด ศาลทหาร มีสามชั้น คือ ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง ศาลทหารสูงสุด ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลชำนาญการพิเศษ จะมีกิจกรรมทางตุลาการ (Judicial)

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง กฎหมายมหาชน: ฝ่ายปกครอง ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่า

5.2.1 เห็นควรจะทำโครงสร้างหลักสูตรให้มีวิชากฎหมายมหาชนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากกฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่ประชาชนต้องรู้ เป็นสิ่งใกล้ตัวสามารถนำไปใช้ในชีวิตประจำวันได้

5.2.2 เห็นควรให้นักสื่อสารมวลชนมีส่วนร่วมด้วยก็จะเห็นผลสัมฤทธิ์ในการตรวจสอบที่รวดเร็วยิ่งขึ้น ในการตรวจสอบฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจตาม ระเบียบ ข้อบังคับ กฎ หรือกฎหมายแม่บท ในปัจจุบันที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนักสื่อสารมวลชนต้องเรียนรู้กฎหมายมหาชนเพื่อช่วยตรวจสอบฝ่ายปกครอง ให้กระทำการที่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะโดยแท้จริงได้

5.2.3 แนวทางวิธีการเสริมองค์ความรู้ด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง ให้กับนักศึกษา ในระดับมหาวิทยาลัยราชภัฏ สาขาวิชานิติศาสตร์ หรือสาขารัฐศาสตร์ หรือสาขารัฐประศาสนศาสตร์ ควรดำเนินการ ดังนี้

1) เห็นควรกำหนดโครงสร้างเสริมหลักสูตร โดย กำหนดรายวิชาเสริม กำหนดเวลาเสริม กำหนดผู้ถ่ายทอดวิชาการเสริม หรือผู้สอนที่มีประสบการณ์จากภายใน หรือภายนอกมหาวิทยาลัยที่เหมาะสม กรอบเนื้อหา ควรเป็นหัวข้อวิชา ความเป็นมาของการปกครองไทย อำนาจอธิปไตยราชอาณาจักรไทยภายใต้ ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ความเป็นรัฐชาติและรัฐบาลไทย ความเป็นมาของ กฎหมายมหาชนไทย บ่อเกิดกฎหมายปกครองไทย และกฎหมายมหาชนกลุ่มสาระบัญญัติเน้นเฉพาะในส่วน ที่สำคัญจำเป็นพื้นฐาน หลักของกฎหมายที่สำคัญ ๆ หรือเนื้อหาที่เกี่ยวข้องที่จะใช้สอบ ก.พ. ภาค ก. สำหรับ นักศึกษาที่สนใจไปประกอบอาชีพเป็นข้าราชการพลเรือนเมื่อจบการศึกษาไปด้วยก็จะเป็นการดี เช่น รัฐธรรมนูญ ราชอาณาจักรไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

2) เห็นควรเสริมกระบวนการส่งเสริมองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง ที่ผู้เขียนเสนอแนะให้สื่อสารมวลชนทุกประเภท ควรเสริมในผังรายการที่เป็นการเสริมองค์ความรู้ทางด้าน กฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง ซึ่งในผังรายการของแต่ละสื่อแต่ละประเภท ควรให้มีสัปดาห์ละ 3 ชั่วโมง จะเป็นรูปแบบไหนก็ได้ที่เหมาะสมและทำให้ประชาชนทั่วไป หรือที่นักสื่อสารมวลชนให้ความสนใจ หรือกฎหมาย มหาชน กฎหมายปกครองที่เสนอแนะเพื่อนำมาใช้ในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง อำนาจรัฐบาล ให้เป็นที่พึงของประชาชน และยังเป็นการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า ประชาชนจะได้มีหลักประกันใน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจที่ดี ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เกิดความสงบสุขของสังคม หลักประกันในความ ปลอดภัยในบริการสาธารณะ เป็นต้น

References

- Alongkot Sarakan. “An Analysis of Thai Public Administration: From the Past to the Present.” *King Prajadhipok’s Institute Journal* 17, no. 3 (September-December 2019): 66. [In Thai]
- Bunjerd Singaneti. “Meaning and Background of Public Law.” Lecture Document Administrative Law and Administrative Court Procedure, Class 3, Ubon Ratchathani, October 2, 2022. [In Thai]
- Chantachira Iammayura. “Administrative Affairs and Administrative Law.” Lecture Document Administrative Law and Administrative Court Procedure, Class 3, Ubon Ratchathani, October 9, 2022. [In Thai]
- Suwat Kanpoom, Pensri Chirinang, Chompoonuch Hunnak, and Siriwat Pleinbangyang. “Property Management of Thai State Enterprises.” *Journal of Management and Innovation* 9, no. 3 (September-December 2021): 109. [In Thai]
- Vorajate Pheerat. “Basic Principles of Public Law.” Documentation Administrative Law and Administrative Court Procedure, Class 3, Ubon Ratchathani, October 23, 2022. [In Thai]