

**คู่มือเตรียมสอบ
ปริญญาโทนิติศาสตร์
สาขากฎหมายมหาชน**

ราคา 280.-

คำนำ

ชุดคู่มือเตรียมสอบ สำหรับการสอบเข้าปริญญาโท คณะนิติศาสตร์ สาขา
กฎหมายมหาชน ทางสถาบัน THE BEST CENTER และฝ่ายวิชาการสถาบัน เพื่อให้
ผู้สมัครสอบใช้สำหรับเตรียมตัวสอบในการสอบแข่งขันฯ ในครั้งนี้

ดังนั้นทางสถาบัน THE BEST CENTER ได้เล็งเห็นความสำคัญจึงได้
จัดทำหนังสือเล่มนี้ขึ้นมา โดยได้รวบรวมขึ้นจากประสบการณ์ตรง โดยทั้งเล่มเป็นการเจาะ
เนื้อหา และเจาะแนวข้อสอบพร้อมคำอธิบายอย่างละเอียดพร้อม มาจัดทำเป็นหนังสือชุด
นี้ขึ้น เพื่อให้ผู้ที่สอบได้เตรียมตัวอ่านล่วงหน้า มีความพร้อมในการทำข้อสอบ

ท้ายนี้ คณะผู้จัดทำขอขอบคุณทางสถาบัน THE BEST CENTER ที่ได้ให้
การสนับสนุนและมีส่วนร่วมในการจัดทำต้นฉบับนี้ ทำให้หนังสือเล่มนี้สามารถสำเร็จขึ้นมา
เป็นเล่มได้ พร้อมกันนี้คณะผู้จัดทำขออ้อมรับข้อบกพร่องใด ๆ อันเกิดขึ้นและยินยิตรับฟัง
ความคิดเห็นจากทุก ๆ ท่าน เพื่อที่จะนำมาปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งขึ้น

ขอให้โชคดีในการสอบทุกท่าน

ฝ่ายวิชาการ

สถาบัน The Best Center

www.thebestcenter.com

สารบัญ

	หน้า
☆ สรุปกฎหมายมหาชน	1
☆ แนวข้อสอบกฎหมายมหาชน	68
☆ สรุปกฎหมายรัฐธรรมนูญ	98
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	138
☆ แนวข้อสอบกฎหมายรัฐธรรมนูญ	230
☆ สรุปกฎหมายปกครอง	293
☆ แนวข้อสอบกฎหมายปกครอง	326

กฎหมายมหาชน

กฎหมาย หมายถึง บรรดากฎเกณฑ์ทั้งหลายซึ่งกำหนดแบบแผนความประพฤติของคนในสังคม หรือความสัมพันธ์ระหว่างคนในสังคมและมีกระบวนการบังคับเป็นกิจจะลักษณะ กฎหมายจึงมีลักษณะที่สำคัญคือ

กฎหมายเป็นแบบแผน (Norm) ของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในสังคม ลักษณะนี้กฎหมายเป็นข้อบังคับให้บุคคลกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ ซึ่งเรียกว่า กำหนด “หน้าที่” ให้แก่บุคคล ในขณะเดียวกันกฎหมายก็กำหนดขอบเขตให้บุคคลสามารถกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของตนได้ ซึ่งเรียกว่า กำหนด “สิทธิ” ให้แก่บุคคล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ากฎหมายเป็นข้อกำหนดในเรื่องสิทธิและหน้าที่ให้แก่บุคคล บุคคลในทางกฎหมายจึงหมายถึงสภาพที่จะมีความสามารถในการมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายได้ และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในทางกฎหมายก็คือ ความสัมพันธ์ในเรื่องสิทธิและหน้าที่เรียกว่า “นิติสัมพันธ์” บุคคลในทางกฎหมายจึงเป็นตัวกระทำการในความสัมพันธ์ทางกฎหมาย เรียกว่า “ตัวการแห่งกฎหมาย” (Subject to Law)” หรือผู้ทรงสิทธิ ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวสรุปได้ว่ากฎหมายนั้นเป็นข้อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในเรื่องสิทธิและหน้าที่นั่นเอง

แนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนที่เก่าแก่ ก็คือ “ทฤษฎีผลประโยชน์ (Interest Theory)” ตามทฤษฎีนี้พิจารณาประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง กล่าวคือ กฎหมายเอกชนเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ส่วนกฎหมายมหาชนเป็นเรื่องประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน ทฤษฎีนี้อ้างอิงมาจากความคิดของนักกฎหมายโรมันชื่อ Ulpian

ลักษณะธรรมชาติ 2 ด้านนี้เป็นเงื่อนไขกำหนดให้มนุษย์มีประโยชน์ที่แตกต่างกัน การเรียกร้องในทางส่วนตัวในเรื่องเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ดี ในเรื่องความเป็นอิสระในทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมในขอบเขตส่วนตัวที่ดี หรือในทางธุรกิจการค้า หรือในการดำเนินชีวิตที่ดี มีส่วนกระทบต่อความต้องการส่วนรวมหรือชีวิตส่วนรวมของประชาชนอันเป็นระเบียบของสังคม ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขและข้อจำกัดต่อขอบเขตอิสระส่วนตัวของบุคคลอยู่เสมอแต่ก็มีใช่เป็นหลักเกณฑ์ที่จะนำมาแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างกฎหมายมหาชนและเอกชนได้อย่างชัดเจน เพราะในปัจจุบันขอบเขตได้ขยายกว้างออกไป ประโยชน์ส่วนรวมได้ปรากฏอยู่ในลักษณะรูปแบบทางกฎหมายเอกชนก็มีอยู่ไม่น้อย

แนวความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชน ซึ่งเคยแพร่หลายในสมัยก่อนและในปัจจุบันก็ยังเป็นที่ยอมรับอยู่ คือ การแบ่งโดยด้านหนึ่งพิจารณาถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลทางกฎหมายหรือ “ตัวการแห่งกฎหมาย (Subject to Law)” ในลักษณะเหนือกว้างและต่ำกว่า อีกด้านหนึ่งพิจารณาความสัมพันธ์ที่เท่าเทียมกันระหว่างตัวการแห่งกฎหมาย ด้านหนึ่งกล่าวคือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร อีกด้านหนึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรด้วยกันเอง การแบ่งแยกนี้เป็นไปตามทฤษฎีที่เรียกว่า “ความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม (Subordination Theory)” ตามทฤษฎีนี้ในเรื่องใดมีความสัมพันธ์อยู่ในลักษณะที่ฝ่ายหนึ่งมีฐานะเหนือว่าอีกฝ่ายหนึ่งก็จะจัดนิติสัมพันธ์นั้นอยู่ในขอบเขตของ

กฎหมายมหาชน และในเรื่องใดที่มีความสัมพันธ์ระหว่างตัวการแห่งกฎหมายอยู่บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกัน นิติสัมพันธ์นั้นจัดอยู่ในส่วนของกฎหมายเอกชน

➤ ความหมายของกฎหมายมหาชน

ศาสตราจารย์ Andre de Laubadere (ส.องเดร เดอ โรมาแดร์) ได้อธิบายไว้ว่า “กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์แก่สาธารณบุคคล (Personnes Publiques) อันได้แก่ รัฐ องค์การปกครอง และรวมตลอดถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น ๆ เช่น มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล กฎหมายมหาชนจะวางกฎเกณฑ์แก่สาธารณบุคคลในด้านองค์กร การดำเนินงาน ความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลด้วยกัน ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลและเอกชน

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายได้ว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐ มีฐานะเหนือราษฎร

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี พนมยงค์ ได้อธิบายไว้ว่า “กฎหมายมหาชนนั้น อาจให้บทวิเคราะห์ศัพท์ ดังนี้ คือ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอันเกิดขึ้นเนื่องจากการที่ประเทศแสดงตัวเป็นผู้บังคับปกครองในพระราชอาณาจักร โดยรักษาความสงบเรียบร้อย ระเบียบ การเก็บภาษีอากร และการที่ประเทศแสดงตัวนอกพระราชอาณาจักรเป็นผู้ทำการเกี่ยวข้องกับประเทศอื่น

รศ.ดร. ภูริชญา วัฒนรุ่ง ได้อธิบายสรุปความหมายของกฎหมายมหาชนไว้ว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่ กฎหมายที่กล่าวกำหนดถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับ “สถานะและอำนาจ” ของรัฐและผู้ปกครอง รวมทั้งเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและผู้ปกครองกับพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครอง ในฐานะที่รัฐและผู้ปกครองมีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือพลเมืองซึ่งอยู่ในฐานะเป็นเอกชน”

➤ ความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชน

1. ความแตกต่างขององค์กรหรือบุคคลที่เข้าไปมีนิติสัมพันธ์

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่ใช้เมื่อองค์กรหรือบุคคลที่เข้าไปมีนิติสัมพันธ์คือรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งกับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง โดยฝ่ายรัฐนั้นมีฐานะเหนือกว่าเอกชน

ส่วนกฎหมายเอกชน เป็นกฎหมายที่ใช้เมื่อนิติสัมพันธ์นั้นเกิดขึ้นระหว่างผู้อยู่ใต้ปกครองด้วยกัน (คือ เอกชนกับเอกชน) ในฐานะที่เท่าเทียมกัน โดยผู้ปกครองไม่ได้เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

2. ความแตกต่างทางด้านเนื้อหาและความมุ่งหมาย (BUT)

กฎหมายมหาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อสาธารณประโยชน์และการดำเนินการบริการสาธารณะ โดยไม่ได้มุ่งหวังในเรื่องผลกำไร

ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของเอกชนแต่ละคนหรือเฉพาะบุคคล เว้นแต่ในบางกรณีที่เอกชนอาจทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ได้ เช่น การตั้งมูลนิธิหรือสมาคมเพื่อการกุศลและสาธารณประโยชน์

3. ความแตกต่างทางด้านรูปแบบของนิติสัมพันธ์

กฎหมายมหาชน มีลักษณะไม่เสมอภาค เป็นการบังคับและหลีกเลี่ยง ไม่ได้ที่จะออกมาในรูปของคำสั่งหรือข้อห้ามที่เรียกว่า “อำนาจบังคับฝ่ายเดียว” กล่าวคือ รัฐสามารถที่จะกำหนดหน้าที่ทางกฎหมายให้กับเอกชนได้ โดยที่เอกชนไม่จำเป็นต้องตกลงยินยอมสมัครใจด้วย เช่น การออกกฎ(เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ) หรือการออกคำสั่งทางปกครอง (เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน ฯลฯ) ของฝ่ายปกครอง เป็นต้น

ส่วนกฎหมายเอกชนนั้น จะตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีอิสระในการแสดงเจตนา มีความเสมอภาคและเสรีภาพในการทำสัญญา เช่น การทำสัญญาในทางแพ่งนั้นย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยการแสดงเจตนาโดยความสมัครใจของคู่สัญญา (คำเสนอกับคำสนองถูกต้องตรงกัน) คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะไปบังคับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งให้มาทำสัญญาด้วยไม่ได้ เป็นต้น

4. ความแตกต่างทางด้านนิติวิธี

กฎหมายมหาชน มีแนวความคิดหรือการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในแนวทางตามแบบของกฎหมายมหาชน (นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน) โดยจะไม่นำกฎหมายเอกชนมาปรับใช้โดยตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายมหาชน

ส่วนกฎหมายเอกชน มีแนวความคิด (นิติวิธี) อย่างเป็นระบบในแนวทางตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะเน้นในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน และมุ่งรักษาประโยชน์ของเอกชนด้วยกันเอง

5. ความแตกต่างทางด้านนิติปรัชญา

กฎหมายมหาชน มีปรัชญาที่มุ่งประสานผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชน ในลักษณะเพื่อให้เกิดความสมดุลของประโยชน์ทั้งสองฝ่าย หรืออีกนัยหนึ่งคือ มุ่งเน้นความยุติธรรมที่สมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อส่วนรวมอย่างหนึ่ง กับสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลของเอกชนอีกอย่างหนึ่ง

ส่วนกฎหมายเอกชน ซึ่งที่สำคัญได้แก่ กฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีปรัชญาที่ยึดถือหลักแห่งความเสมอภาคของคู่กรณี กับหลักความศักดิ์สิทธิ์แห่งเจตนาและเสรีภาพในการทำสัญญา ซึ่งมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนบุคคลในฐานะที่เท่าเทียมกัน

6. ความแตกต่างในเรื่องเขตอำนาจศาล

ปัญหาทางกฎหมายมหาชน จะนำเข้าสู่ศาลพิเศษ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับคดีปกครองจะนำเข้าสู่ศาลปกครอง ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญจะนำเข้าสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องภาษีจะนำเข้าสู่ศาลภาษี เป็นต้น

ส่วนปัญหาตามกฎหมายเอกชน นั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น คดีแพ่งหรือคดีอาญา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นย่อมต้องขึ้นสู่ศาลแพ่งหรือศาลอาญาแล้วแต่กรณี

นอกจากนั้นวิธีพิจารณายังแตกต่างกัน กล่าวคือ วิธีพิจารณาคดีของศาลในกฎหมายมหาชนจะใช้ “ระบบไต่สวน” คือ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้สืบหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ ส่วนวิธีพิจารณาคดีของกฎหมายเอกชนจะใช้ “ระบบกล่าวหา” คือ ผู้เป็นคู่กรณีจะต้องนำพยานหลักฐานมาสืบพิสูจน์ข้อกล่าวหาของตนเอง

ระหว่างระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา ซึ่งทั้งสองระบบนี้ถูกนำมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาลไทยแตกต่างกันไปตามรูปแบบของคดี โดย ระบบกล่าวหา (Adversarial system) ถูกใช้ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา และ ระบบไต่สวน (Inquisitorial system) ถูกใช้ในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

1. **เรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริง** หมายถึง การนำพยานหลักฐาน เอกสาร หรือข้อเท็จจริงอื่นใดเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลนั้น มีความแตกต่างกันที่ “บทบาทเชิงรุกของศาล” โดยการพิจารณาในระบบกล่าวหานั้น คู่ความจะมีบทบาทในการนำเสนอข้อเท็จจริง ไม่ใช่บทบาทของศาล ในขณะที่ระบบไต่สวนให้อำนาจศาลแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นได้ เพื่อประโยชน์ของการพิจารณาคดี

2. **ความผูกพันของศาลต่อการพิจารณาข้อเท็จจริง** หมายถึง เมื่อมีการนำเสนอข้อเท็จจริงมาแล้ว ในระบบไต่สวนนั้นศาลจะรับไว้พิจารณา หรือจะนำมาเพื่อประกอบการตัดสินใจขาดหรือไม่ก็ได้ โดยอาจใช้เพียงข้อเท็จจริงที่ศาลหามาก็ได้เช่นเดียวกัน แต่ในขณะที่ระบบแบบกล่าวหานั้น ศาลต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ได้รับจากคู่ความเท่านั้น

3. **อำนาจสอบสวน และอำนาจตัดสินใจขาด** หมายถึง ทั้งสองระบบจะมีความแตกต่างกันตรงที่ว่า ศาลได้มีการแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจนหรือไม่ ซึ่งในส่วน of ระบบกล่าวหานั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริง ก็คือ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และทนายความ แต่ในระบบแบบไต่สวนนั้น ศาลสามารถหาข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง และในขณะเดียวกันยังใช้อำนาจในการตัดสินใจขาดคดีด้วย

4. **การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล** ประเด็นนี้เป็นส่วนสำคัญ ที่ทำให้สังคมตั้งข้อสงสัยในการพิจารณาคดีของศาลรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา คือ “การนำกระบวนการพิจารณาคดีของศาล” หมายความว่าโดยปกติแล้วขั้นตอนการพิจารณาคดีในศาลจะกำหนดไว้อย่างชัดเจน เพื่อความเป็นธรรมของทุกฝ่าย และเป็นไปตามหลักการ “ฟังความสองฝ่าย” ซึ่งระบบแบบกล่าวหานั้นต้องดำเนินการตามขั้นตอนที่ระบุไว้ แต่ในระบบไต่สวนนั้นศาลมีอำนาจที่จะไต่สวนพยาน หรือให้ผู้ร้อง หรือผู้ถูกร้องให้การในประเด็นใดก็ได้ ขึ้นอยู่กับ “ดุลพินิจของศาล”

ซึ่งโดยเหตุผลแล้วที่ระบบไต่สวนต้องให้อำนาจศาลไว้เช่นนี้ เนื่องจากการจัดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่อยู่ในคดี โดยเฉพาะศาลกับคู่กรณีที่ต้องทราบว่าตนมีอำนาจและหน้าที่อะไรบ้าง ซึ่งในระบบไต่สวนศาลเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการใช้ดุลพินิจเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และการใช้ดุลพินิจของศาลต้องใช้อย่างเป็นธรรม ไม่ลำเอียงเพื่อประโยชน์ของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งด้วย อีกทั้งค่านึงว่ากรณีที่คู่กรณีมีอำนาจไม่เท่ากัน

อีกฝ่ายอาจเป็นผู้ถืออำนาจรัฐ และอีกฝ่ายอาจเป็นประชาชนทั่วไป การที่ศาลมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริง และกำหนดกระบวนการพิจารณาได้ อาจจะเป็นการช่วยให้ผู้ที่เสียเปรียบได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมนั่นเอง ในขณะที่ประเด็นการควบคุมกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น ศ.(พิเศษ) วรณชัย บุญบำรุง กรรมการกฤษฎีกา เคยให้ความเห็นในงานเสวนา การพิจารณาคดีแบบได้ส่วน : หลักการและทางปฏิบัติที่เป็นอยู่ จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยให้ความเห็นว่า ศาลจะใช้วิธีพิจารณาความแบบระบบได้ส่วน ศาลก็ต้องเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ระบบได้ส่วนที่ศาลมีบทบาทเชิงรุกในการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหลักการฟังความสองฝ่าย (เป็นคนละประเด็นกัน) ศาลไม่ควรควบคุมกระบวนการพิจารณาให้ไปกระทบถึงหลักการฟังความสองฝ่ายของกลุ่ม ซึ่ง ศ.(พิเศษ) ดร.วรณชัย มีความเห็นว่าหลักฟังความสองฝ่ายมีความสำคัญยิ่งกว่าการพิจารณาความแบบระบบได้ส่วน เพราะเป็นเรื่องของนิติธรรมและเป็นสิทธิของคู่ความที่พึงมีในกระบวนการยุติธรรม

❁ ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายมหาชน

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายมหาชน เช่น ประเทศอังกฤษ ไม่ถือว่าการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนเป็นสาระสำคัญ ระบบกฎหมายมหาชน ถือหลักความเป็นเอกภาพแห่งกฎหมาย กล่าวคือ ถือว่ามีหลักกฎหมายอันเดียวกันที่ใช้บังคับแก่องค์กรของรัฐได้

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายมหาชน ไม่มีหลักกฎหมายปกครองดังเช่นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายเอกชน ฝ่ายปกครองอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายธรรมดา และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองคือศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท ทั้งนี้เพราะไม่ได้ใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างฝ่ายปกครองกับฝ่ายตุลาการเหมือนกับประเทศฝรั่งเศส ทั้งนี้ก็เพื่อรักษาเอกภาพแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับในประเทศ ให้มีหลักกฎหมายเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ดีในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายมหาชน จะถือว่าไม่มีกฎหมายปกครองก็คงจะไม่ถูกต้องเพราะประเทศที่เจริญแล้วและมีการปกครองอันเป็นระเบียบย่อมต้องมีกฎหมายปกครอง เพื่อวางระเบียบองค์กรฝ่ายปกครองและการจัดระเบียบราชการบริหารรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกับเอกชนด้วยกัน

* ประเทศไทย

ประเทศไทยในระยะแรกมีลักษณะคล้ายกับประเทศอังกฤษที่ใช้ระบบกฎหมายมหาชนเพราะประเทศไทยไม่มีศาลปกครองสำหรับพิจารณาคดีปกครองโดยเฉพาะ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง คดีอาญารวมทั้งคดีปกครองด้วย และไม่ได้ใช้หลักกฎหมายพิจารณาคดีปกครองโดยถือว่าคดีปกครองเป็นส่วนหนึ่งของคดีแพ่ง

แต่อย่างไรก็ดีมาในระยะหลังนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยได้โน้มเอียงไปตามระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมายหรือใช้ระบบเอกชน มากขึ้น ตั้งแต่ประเทศไทยได้ใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นต้นมา แต่อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะหลักกฎหมายอังกฤษที่เคยใช้มาก่อนก็ยังมีอิทธิพลอยู่

มาก ทำให้ระบบกฎหมายของประเทศไทยจึงมีลักษณะครึ่ง ๆ กลาง ๆ ระหว่างระบบกฎหมายของประเทศภาคีพื้นยุโรปและระบบกฎหมายของประเทศฝ่ายมหาชน

มีข้อสังเกตว่าการใช้หลักกฎหมายเอกชนบังคับแก่กิจการในทางปกครองซึ่งอยู่ในขอบเขตแห่งกฎหมายมหาชนนั้น น่าจะไม่ถูกต้อง เพราะความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนไม่มีลักษณะเหมือนกับความเกี่ยวพันระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ฐานะของทั้งสองฝ่ายไม่เท่าเทียมกันเหมือนในกฎหมายเอกชน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับเอกชนฝ่ายเดียวได้ เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะตามหลักกฎหมายมหาชน แต่ตามกฎหมายเอกชนบุคคลมีฐานะเท่าเทียมกัน เมื่อมีข้อพิพาทย่อมไม่อาจบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของตนได้ โดยพลการ จะต้องนำคดีไปฟ้องร้องศาลเพื่อให้ศาลตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทและบังคับให้เป็นไปตามสิทธิของฝ่ายชนะคดี แต่ในทางกฎหมายมหาชนในบางกรณีฝ่ายปกครองสามารถบังคับให้เอกชนปฏิบัติตามคำสั่งได้โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องต่อศาลก่อนเสมอไป เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจตามกฎหมายอาจเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างขึ้น โดยผิดกฎหมาย

➤ การแบ่งประเภทของกฎหมายมหาชน

การแยกสาขาย่อยในกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนสามารถแยกประเภทออกเป็น 2 สาขา หลักคือ

1. กฎหมายมหาชนภายใน เป็นกฎหมายที่กำหนดสถานะและนิติสัมพันธ์ในรัฐ ซึ่งแยกเป็นสาขาย่อยได้ดังนี้

1) กฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่กำหนดการจัดอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในรัฐ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญจะครอบคลุมการจัดองค์กร การดำเนินการอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรดังกล่าวต่อกันและต่อประชาชน

คำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” นั้นมีความหมายกว้างกว่าคำว่า “รัฐธรรมนูญ” เนื่องจากคำว่า “กฎหมายรัฐธรรมนูญ” มีความหมายครอบคลุมถึงตัวบทกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์อื่นที่เป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่ได้รวมอยู่ในรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ธรรมเนียมปฏิบัติหรือจารีตประเพณีของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ส่วนคำว่า “รัฐธรรมนูญ” คือ ตัวบทกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ที่มีการประกาศใช้อย่างเป็นพิธีการ เป็นกฎหมายที่กำหนดองค์การทางการเมืองของรัฐ

2) กฎหมายปกครอง คือ กฎหมายที่กำหนดสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองของรัฐต่อกันและต่อประชาชน โดยกฎหมายปกครองจะมีลักษณะเป็นพิเศษ มีกฎเกณฑ์ทางสารบัญญัติ วิธีสบัญญัติ และมีศาลของตนเองเพื่อชี้ขาดคดีปกครอง

ความเหมือนและความแตกต่างระหว่างกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง

(1) ในด้านเนื้อหา กฎหมายรัฐธรรมนูญวางระเบียบการปกครองของรัฐในระดับสูง คือ นิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ส่วนกฎหมายปกครองวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดินเท่านั้น อีกทั้งกฎหมายปกครองนั้นมุ่งเน้นไปที่การบริการสาธารณะ ในขณะที่กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้กว้าง ๆ ว่า การให้บริการสาธารณะเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหาร

(2) ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับราษฎร กฎหมายรัฐธรรมนูญแสดงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับราษฎร ในรูปของกลุ่มราษฎรที่เป็นส่วนรวม ส่วนกฎหมายปกครองแสดงความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับราษฎรเป็นรายบุคคล

(3) ในด้านฐานะของกฎหมาย กฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์การปกครองประเทศเป็นส่วนรวม จึงมีความสำคัญกว่ากฎหมายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญนั้นเป็นกฎหมายสูงสุด โดยที่กฎหมายใดจะละเมิดมิได้

3) กฎหมายการคลังและการภาษีอากร เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการหารายได้เข้ารัฐและหน่วยงานของรัฐ (เช่น ภาษีอากร กู้ยืม ฯลฯ) การจัดการทรัพย์สินที่เป็นเงินตราของรัฐ (เช่น การเก็บรักษา การจัดทำบัญชี) และการใช้จ่ายเงินของรัฐ โดยงบประมาณในแต่ละปี

2. กฎหมายมหาชนภายนอกหรือกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐในฐานะอธิปไตยที่เท่าเทียมกัน โดยที่กฎหมายมหาชนภายนอกนี้จะมีแนวความคิดพื้นฐานที่คล้ายคลึงกับกฎหมายมหาชนภายใน จะแตกต่างกันแต่เพียงสภาพบังคับที่กฎหมายมหาชนภายในนั้นรัฐจะรวมอำนาจในการบังคับตามกฎหมายเอาไว้แต่ผู้เดียว แต่กฎหมายมหาชนภายนอกนั้นด้วยเหตุที่ไม่มีองค์กรกลางที่มีอำนาจรวมศูนย์สภาพบังคับไว้ที่เดียว ทำให้รัฐต่าง ๆ ต้องร่วมกันบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ

➤ ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนมีลักษณะเฉพาะ 6 ประการ ได้แก่

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูป
2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและบุคคลธรรมดา
3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ
4. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาค สามารถบังคับเอาได้
5. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐ
6. กฎหมายมหาชนมีลักษณะพัฒนาการต่างกับกฎหมายเอกชน

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้ในการปฏิรูป

คำว่า “ปฏิรูป” หมายถึง “การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุงให้สมควร หรือดีขึ้น เปลี่ยนรูปใหม่ ดัดแปลงแก้ไขให้ดีขึ้น” ซึ่งการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการปฏิรูปการเมืองการปกครอง การปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การปฏิรูประบบกฎหมาย ฯลฯ เป็นการริเริ่มหรือเป็นการกำหนดให้มีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจรัฐ และโดยอาศัยกฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือในการปฏิรูป

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายว่าด้วยการใช้อำนาจอรัฐ ดังนั้นในการปกครองระบอบ
สมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่องค์พระมหากษัตริย์นั้นเองคืออำนาจอรัฐ และพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์
ก็มีสถานะเป็นกฎหมาย ทำให้เมื่อมีพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ที่มีผลเป็นการจัดระบบทางการ
ปกครองหรือเกี่ยวกับการจัดระเบียบโครงสร้างทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง ฯลฯ จึงมีลักษณะเป็นการใช้
กฎหมายมหาชนในการปฏิรูป

กฎหมายมหาชนเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการดำเนินการปฏิรูป โดยการปฏิรูปที่สำคัญอีก
ประการหนึ่ง คือ การปฏิรูปการเมือง การปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 เป็นกฎหมายมหาชนที่กำหนดเกี่ยวกับการปฏิรูปการบริหาร
ราชการแผ่นดินไว้

นอกจากนี้ปัจจุบันก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.
2546 ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบัญญัติขึ้น
เพื่อให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ การสั่งการ ให้ส่วนราชการและข้าราชการ
ปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองเป็นไปตามเป้าหมาย

2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้กับนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนและบุคคลธรรมดา

เหตุที่กฎหมายมหาชนต้องบัญญัติให้มีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาในกฎหมายมหาชน คือ เนื่องจาก
กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่
ของรัฐ ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่าง
รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เป็นผู้ใช้อำนาจและ
หน้าที่ปกครองตามกฎหมาย ฉะนั้นผู้ที่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามหน้าที่ได้จะต้องเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลที่
กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ไว้เท่านั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าว กฎหมายจึงต้องบัญญัติให้มีนิติบุคคลและบุคคลธรรมดาในกฎหมายมหาชน
เพื่อให้ใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน หมายถึง หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่กฎหมายได้บัญญัติให้เป็น
นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน ซึ่งได้แก่

1. หน่วยงานในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และ
หน่วยงานอื่นที่เทียบเท่า
2. หน่วยงานในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด (อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติ
บุคคล)
3. หน่วยงานในการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล
องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา
4. รัฐวิสาหกิจ เช่น การไฟฟ้า การประปา ฯลฯ

5. วัดในพระพุทธศาสนา

6. องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

บุคคลธรรมดาตามกฎหมายมหาชน หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก็คือบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ หรือ ไม่ก็ตาม

คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) คือ องค์การ หรือบริษัท หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐเป็นผู้ถือหุ้น รายใหญ่ รัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการเพื่อแสวงหาผลกำไร เช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจเอกชน บางรัฐวิสาหกิจก็เป็นธุรกิจผูกขาด ซึ่งหมายถึงรัฐดำเนินการได้แต่เพียงผู้เดียว ห้ามเอกชนดำเนินการ เช่น สลากกินแบ่ง เป็นต้น จุดมุ่งหมายของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น นอกเหนือจากผลกำไรแล้ว บางรัฐวิสาหกิจถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นระบบสาธารณูปโภคให้กับประชาชน เพื่อความมั่นคงด้านพลังงาน หรือบางครั้งเพราะ ไม่มีเอกชนที่มีความสามารถพอที่จะดำเนินการประเภทนั้น ๆ

ปัจจุบันมีรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ทั้งหมด 56 แห่ง ดังรายชื่อต่อไปนี้

1. การเคหะแห่งชาติ
2. การไฟฟ้านครหลวง
3. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย
4. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
5. การกีฬาแห่งประเทศไทย
6. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
7. การท่าเรือแห่งประเทศไทย
8. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
9. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
10. การประปานครหลวง
11. การประปาส่วนภูมิภาค
12. การยางแห่งประเทศไทย
13. การรถไฟแห่งประเทศไทย
14. การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย
15. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
16. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย
17. ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)

-
18. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย
 19. ธนาคารออมสิน
 20. ธนาคารอาคารสงเคราะห์
 21. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
 22. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย
 23. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม
 24. บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
 25. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)
 26. บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
 27. บริษัท ขนส่ง จำกัด
 28. บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)
 29. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)
 30. บริษัท ธารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด
 31. บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
 32. บริษัท รถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด
 33. บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด
 34. บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด
 35. บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)
 36. บริษัท อู่กรุงเทพ จำกัด
 37. โรงงานไฟ
 38. โรงงานยาสูบ
 39. โรงพิมพ์ตำรวจ
 40. สถาบันการบินพลเรือน
 41. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
 42. สำนักงานขนานุเคราะห์
 43. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล
 44. องค์การเภสัชกรรม
 45. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
 46. องค์การคลังสินค้า
 47. องค์การจัดการน้ำเสีย
 48. องค์การตลาด

49. องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
50. องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
51. องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย
52. องค์การสวนพฤกษศาสตร์
53. องค์การสวนสัตว์
54. องค์การสะพานปลา
55. องค์การสุรา
56. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

รัฐวิสาหกิจ ตามบทนิยามในกฎหมายต่างๆ

- พระราชบัญญัติการพัฒนากำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562

ในพระราชบัญญัตินี้ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

- พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

- พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความ รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใดๆ ที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

- พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มาตรา 4 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือธุรกิจประกันภัย

- พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่าหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

- พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัท จำกัด หรือบริษัท มหาชน จำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(ค) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (ก) หรือ (ข) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (ก) และ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

รัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นได้ อาทิเช่น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ 50 แต่เนื่องจาก พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับ

กรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 (3) ที่แก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการ และพนักงาน รัฐวิสาหกิจ แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติ วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น ใน การพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามกฎหมาย ว่าด้วย วิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ ประกอบด้วย

องค์การมหาชน (ตาม พ.ร.บ. องค์การมหาชน พ.ศ. 2542)

➤ หลักการและแนวคิด

1. หลักการ

1. เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบบริการสาธารณะทางสังคมและวัฒนธรรม (Social and Cultural Public Services) เช่น การศึกษา การวิจัย การฝึกอบรม การทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม การพัฒนา และส่งเสริมการกีฬา การพัฒนาและถ่ายทอดวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางสาธารณสุขและการแพทย์ การสังคมสงเคราะห์ นันทนาการ สวน สัตว์ การอำนวยความสะดวกบริการแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด ซึ่งไม่เหมาะที่จะใช้วิธีการของราชการในการบริหาร อนึ่ง บริการสาธารณะขององค์การมหาชนต้องไม่ป็นกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับภาคเอกชน ซึ่งเป็นลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
2. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร
3. เป็นนิติบุคคล
4. ความสัมพันธ์กับรัฐ
 1. รัฐจัดตั้ง
 2. ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ (ยกเว้นมหาวิทยาลัยต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง)
 3. รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด (เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)
 4. การลงทุนต้องขอความเห็นชอบจากรัฐ
 5. บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 6. วิธีดำเนินการไม่ใช่อำนาจฝ่ายเดียวเป็นหลัก แต่ใช้สัญญา ไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ (ยกเว้นกิจกรรมที่ต้องใช้อำนาจฝ่ายเดียวต้องออกพระราชบัญญัติ รวมทั้งกรณี การจัดตั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ)

2. การกำกับดูแลองค์การมหาชนประเภทขององค์การมหาชน ตามกฎหมายจัดตั้ง

องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มีจำนวน 36 แห่ง (ณ วันที่ 1 มกราคม 2555) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะ (หน่วยงานในกำกับ) มีจำนวน 15 แห่ง (ณ วันที่ 1 มกราคม 2555) เช่น สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข เป็นต้น

3. การกำกับดูแลองค์การมหาชน

โดยหลักการรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง จะมีความสัมพันธ์กับองค์การมหาชน ซึ่งมีความแตกต่างจากส่วนราชการ กล่าวคือ จะกำหนดบทบาทของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์การมหาชน ในลักษณะของการกำกับดูแล มิใช่การบังคับบัญชาส่วนราชการอย่างที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 มาตรา 43 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์การมหาชนให้ดำเนินการบรรลุความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ

ในทำนองเดียวกัน บทบัญญัติเกี่ยวกับบทบาทของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเฉพาะนั้น คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่ในการกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ การกำหนดหลักเกณฑ์การได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ ส่วนบทบาทของรัฐมนตรีโดยส่วนใหญ่จะทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ หรือเป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการจะมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและควบคุมดูแลกิจการโดยทั่วไปของหน่วยงาน สำหรับความสัมพันธ์กับกระทรวงนั้น องค์การมหาชนทั้งสองประเภทจะมีความสัมพันธ์กับกระทรวงในสองเรื่องหลัก ๆ คือ

1. การมีผู้แทนของกระทรวงเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งในคณะกรรมการ
2. การจัดทำแผนปฏิบัติการราชการตามแผนบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการของกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน

องค์การมหาชนจึงมิได้เป็นหน่วยงานที่สังกัดกระทรวงหรือสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แต่เป็นหน่วยงานที่อยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ปลัดกระทรวงหรือข้าราชการอื่น ไม่สามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาต่อองค์การมหาชน ซึ่ง ก.พ.ร. ได้ซักซ้อมความเข้าใจในเรื่องนี้ต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดแนวทางการปฏิบัติต่อองค์การมหาชนทั้งสองประเภท โดยเฉพาะองค์การมหาชนที่นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจัดตั้ง

4. การขอจัดตั้งองค์การมหาชน

1. ในการร่างกฎหมายเพื่อใช้บังคับเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ตาม ไม่ควรมีข้อกำหนดในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งองค์การมหาชนทั้งสองประเภท คือ

- 1) องค์การมหาชนที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามพระราชบัญญัติ องค์การมหาชน พ.ศ. 2542

- 2) องค์การมหาชนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติเฉพาะหรือที่เรียกว่าหน่วยงานในกำกับของกระทรวงขึ้นใหม่
2. การจัดตั้งองค์การมหาชนโดยทั่วไป ให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 เมษายน 2550 คือ ให้จัดตั้งตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เว้นแต่องค์การมหาชนนั้น จำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐฝ่ายเดียว (Unilateral Act) อันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคล กรณีการจัดตั้งกองทุนซึ่งยกเว้นกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายเงินคลัง หรือกรณีการจัดตั้งสถาบันอุดมศึกษาของรัฐซึ่งต้องประกาศปริญญบัตร จึงให้ตราเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะได้
3. ให้กระทรวงที่ประสงค์จะจัดตั้งองค์การมหาชนดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม 2549 โดยให้จัดทำคำชี้แจงประกอบคำขอส่งไปยังสำนักงาน ก.พ.ร. เพื่อนำเสนอ ก.พ.ร. พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

➤ องค์การมหาชน ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายแม่บทที่วางหลักเกณฑ์และ โครงสร้างของระบบ หน่วยงานของรัฐรูปแบบที่สาม และกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การมหาชนเป็นรายแห่งได้ตามสภาพความจำเป็นของการบริหาร

1. สภาพภารกิจที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน

มาตรา 5 วรรคแรกได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์พื้นฐาน ในการจัดตั้งองค์การมหาชน ไว้ว่า

“เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ แยกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ โดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ก็ได้”

จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถแยกแยะองค์ประกอบในการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และ
2. แผนงานการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่ที่แตกต่างกันไปจากส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ และ
3. การจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่นั้นมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

และมาตรา 5 วรรคสองได้บัญญัติถึงกิจการบริการสาธารณะที่จะสามารถจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน รวมทั้งได้ระบุให้รวมความถึง “การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณะประโยชน์อื่นใด” แต่ก็ยังถึงหลักการขององค์การมหาชนที่แตกต่างจากรัฐวิสาหกิจคือ “ต้องไม่เป็นกิจการที่แสวงหากำไรเป็นหลัก”

“กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชนตามวรรคหนึ่ง ได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและ

วัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุน การศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและ พัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางการแพทย์ และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็น สาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

2. สถานะทางกฎหมาย

มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับสถานะของ องค์การมหาชน “ให้องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นนิติบุคคล”

มาตรา 45 กำหนดว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชนเป็นทรัพย์สินของรัฐ” และ

มาตรา 15 บัญญัติคุ้มครองทรัพย์สินขององค์การมหาชน ซึ่งมีฐานะเป็นทรัพย์สินของรัฐไว้ตามหลัก กฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ว่า “ทรัพย์สินขององค์การมหาชน ไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี”

3. ขั้นตอนในการจัดตั้งองค์การมหาชน

ในทางกฎหมาย การจัดตั้งองค์การมหาชนเป็นเรื่องที่หน่วยงานในระดับกระทรวงที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล จะต้องเป็นผู้ยื่นเรื่องเสนอขอจัดตั้งองค์การมหาชนต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรง เว้นแต่ คณะรัฐมนตรีจะมอบหมาย ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาถ่วงถ่วงก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้ มอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) พิจารณาการขอจัดตั้งองค์การมหาชนในเบื้องต้น ซึ่ง กระทรวงต้องดำเนินการตามขั้นตอนและรายการคำชี้แจง (Check list) ประกอบคำขอจัดตั้งที่ ก.พ.ร. กำหนด ก่อนเสนอให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบก็จะสามารถจัดตั้งองค์การมหาชน โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะมีผลบังคับใช้เมื่อ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว

4. โครงสร้างการบริหารงาน

พระราชบัญญัติองค์การมหาชน ได้กำหนดและออกแบบโครงสร้างการบริหารงานขององค์การมหาชนให้อยู่ ภายใต้การควบคุมดูแลของคณะกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐมนตรีผู้ รักษาการ ดังนั้น คณะกรรมการขององค์การมหาชนจะรับผิดชอบรายงานต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการ และการ ดำเนินการขององค์การมหาชนนับเป็นส่วนหนึ่งในภาพรวมของผลงานของกระทรวง แม้ว่าตัวองค์กรไม่สังกัด กระทรวง ขณะเดียวกันองค์การมหาชนจะต้องรับผิดชอบด้านผลงานต่อสาธารณะหรือประชาชน ในฐานะที่เป็น องค์การของรัฐที่ใช้งบประมาณแผ่นดินด้วย

คณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรี มีบทบาทหลายส่วนที่เกี่ยวข้องกับองค์การมหาชน ได้แก่

1. การพิจารณาจัดตั้งหรือยุบเลิกองค์การมหาชน
2. การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร โดยการเสนอแนะของรัฐมนตรีผู้รักษาการ

3. การกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข กติกา และหลักการบริหารสำคัญ ๆ เช่น หลักเกณฑ์ในการประเมินผลองค์กรมหาชน การกำหนดค่าตอบแทนกรรมการตลอดจนเงินเดือนและผลประโยชน์ตอบแทนผู้อำนวยการ หลักเกณฑ์การกู้ยืมเงิน การถือหุ้นและการร่วมทุน และหลักเกณฑ์ในการจัดการกับทรัพย์สินขององค์กรมหาชนในกรณีที่ยุบเลิก เป็นต้น

4. การวินิจฉัยชี้ขาด การกำหนดระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการเพื่อการประสานงานระหว่างส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ และองค์กรมหาชน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อน รัฐมนตรีผู้รักษาการ

พระราชบัญญัติองค์กรมหาชน พ.ศ. 2542 กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รักษาการเป็นผู้มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการกำกับดูแลองค์กรมหาชนให้ดำเนินการบรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งองค์กรมหาชนนั้น ๆ โดยสรุป บทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรมหาชน ได้แก่

1. เสนอแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรมหาชนต่อคณะรัฐมนตรี (มาตรา 19)
2. การกำกับดูแลการสรรหาผู้อำนวยการองค์กรมหาชน เพื่อความโปร่งใสและเพื่อประโยชน์ในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน

3. กำหนดนโยบาย ทิศทางการดำเนินงานและเป้าหมายโดยรวม การลงนามในคำรับรองการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานกรรมการ รวมทั้งการตรวจสอบและติดตามประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรมหาชน (มาตรา 41 และมาตรา 43)

4. กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ และกำหนดเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการ (มาตรา 26 และมาตรา 34)

5. รัฐมนตรีอาจขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง ในองค์กรมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างของผู้นั้นแล้วแต่กรณี (มาตรา 36 วรรคแรก)

➤ คณะกรรมการองค์กรมหาชน

เป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่ตัดสินใจ กำหนดนโยบายและวางระเบียบข้อบังคับขององค์กรมหาชน คณะกรรมการมาจากการแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีและจะต้องมีจำนวนตามที่กำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งแต่ต้องไม่เกินสิบเอ็ดคน โดยในจำนวนดังกล่าวอาจกำหนดให้เป็นกรรมการผู้แทนของส่วนราชการซึ่งมีฐานะเป็นกรรมการโดยตำแหน่งก็ได้ แต่ต้องไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของคณะกรรมการ และจะต้องมีผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐร่วมอยู่ด้วยอย่างน้อยหนึ่งคน (มาตรา 19)

วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกินคราวละ 4 ปี และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ (มาตรา 22)

คณะกรรมการองค์กรมหาชนมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลองค์กรมหาชนให้ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และมีอำนาจหน้าที่เฉพาะที่กำหนดไว้ในมาตรา 24 ดังนี้

1. กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานขององค์การมหาชน
2. อนุมัติแผนการลงทุนและแผนการเงินขององค์การมหาชน
3. ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับองค์การมหาชนในเรื่องดังต่อไปนี้
 - 1) การจัดแบ่งส่วนงานขององค์การมหาชน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - 2) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - 3) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - 4) การบริหารและจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินขององค์การมหาชน
 - 5) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่เจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชน
 - 6) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน
4. อำนาจหน้าที่อื่นตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งกำหนด

➤ **ผู้อำนวยการองค์การมหาชน**

เป็นผู้ที่มีหน้าที่บริหารกิจการขององค์การมหาชนให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ขององค์การมหาชน ตลอดจน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด นโยบาย มติ และประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างขององค์การมหาชนทุกตำแหน่ง (มาตรา 31)

ผู้อำนวยการจะต้องรับผิดชอบต่อคณะกรรมการในการบริหารกิจการขององค์การมหาชน และเป็นผู้แทนขององค์การมหาชนในกิจการเกี่ยวกับบุคคลภายนอก (มาตรา 33) ผู้อำนวยการจะดำรงตำแหน่งเป็นวาระ มีระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง แต่ต้องไม่เกิน 4 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอีกเมื่อครบวาระแล้วก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

คณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และเป็นผู้กำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 34)

➤ **บุคลากรขององค์การมหาชน**

บุคลากรหลักขององค์การมหาชน ได้แก่ บุคลากรผู้ปฏิบัติงานประจำให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “เจ้าหน้าที่ขององค์การมหาชน” ตามมาตรา 35 และผู้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราวให้แก่องค์การมหาชน เรียกว่า “ลูกจ้างขององค์การมหาชน” นอกจากนี้ ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มาปฏิบัติงานในองค์การมหาชนเป็นการชั่วคราวได้ เมื่อได้รับอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา (มาตรา 36) สิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่าง ๆ ของบุคลากรขององค์การมหาชนจะ ได้รับไม่ต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (มาตรา 38)

5. ความสัมพันธ์กับรัฐ

โดยที่องค์การมหาชนเป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการสาธารณะ โดยใช้งบประมาณแผ่นดิน ทำให้องค์การมหาชนต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐในลักษณะของการกำกับดูแล แต่รายงานการจัดสรรงบประมาณและการกำกับดูแลองค์การมหาชนย่อมเป็นไปโดย การเคารพหลักการของความเป็นอิสระในการดำเนินงานขององค์การมหาชน

➤ ระบบงบประมาณและการกำกับดูแลที่เคารพความเป็นอิสระ

เงินทุนในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะขององค์การมหาชนอาจจะมีที่มาได้หลายทางตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12

“ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการขององค์การมหาชน ประกอบด้วย

1. เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา
2. เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
3. เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี
4. เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

5. ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ
6. ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินขององค์การมหาชน”

รายได้หลักขององค์การมหาชนจะมาจากเงินงบประมาณแผ่นดินที่รัฐจัดสรร และจากบทบัญญัติตามมาตรา 12 (3) ก็ได้ระบุวิธีการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์การมหาชนไว้อย่างชัดเจนว่า จะต้องจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปที่จัดสรรให้เป็นรายปีตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นข้อยืนยันความเป็นอิสระในทางการบริหารงบประมาณขององค์การมหาชน เพราะเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐจัดสรรให้ในแต่ละปีนั้นอยู่ภายใต้ดุลยพินิจขององค์การมหาชนที่จะตัดสินใจในเรื่องประเภทและจำนวนการใช้จ่ายได้เองตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม องค์กรรัฐมนตรีได้กำหนดกรอบวงเงินรวมสำหรับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรสำหรับองค์การมหาชน เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม เป็นต้น ไว้ไม่เกินร้อยละ 30 ของเงินอุดหนุนประจำปี หากองค์การมหาชนใดไม่สามารถดำเนินการให้อยู่ในกรอบวงเงินดังกล่าวได้ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาขออนุมัติเป็นราย ๆ ไป

นอกจากการบริหารงบประมาณที่ได้มาในลักษณะเงินอุดหนุนทั่วไปที่มีความเป็นอิสระในการใช้จ่ายและเป็นการได้งบประมาณโดยไม่ต้องส่งงบประมาณส่วนที่เหลือย้อนคืนคลังตามวิธปฏิบัติปกติของงบประมาณของส่วนราชการแล้ว รายได้ขององค์การมหาชนไม่เป็นรายได้ที่จะต้องนำส่งกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณอีกด้วย (มาตรา 14) สำหรับการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์การมหาชนให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายและอยู่ในกรอบนโยบายของรัฐนั้น พระราชบัญญัติองค์การมหาชนกำหนดให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น ๆ (มาตรา 43) นอกจากอำนาจกำกับดูแลดังกล่าวแล้ว องค์การมหาชนต้องจัดทำรายงานเสนอต่อรัฐมนตรีฯ โดย

ให้กล่าวถึงผลงานขององค์การมหาชนในปีที่ผ่านมา และคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการโดยตรง และแผนงานที่จะจัดทำในภายหน้าอีกด้วย (มาตรา 41)

ระบบการตรวจสอบประเมินผลที่เน้นประสิทธิภาพ

เพื่อให้มีข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชีและการเงินที่มีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบประเมินผล พระราชบัญญัติองค์การมหาชนได้บัญญัติให้องค์การมหาชน ต้องวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบบัญชีและระบบตรวจสอบภายในที่เป็นมาตรฐานสากล (มาตรา 39) และในทศรอบปีขององค์การมหาชนจะถูกตรวจสอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน จากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา 40)

นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548 คณะรัฐมนตรีได้กำหนดระบบการประเมินผลสำหรับองค์การมหาชนเพื่อพิสูจน์ถึงควมมีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าขององค์การมหาชนโดยให้องค์การมหาชนทุกแห่งมีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ขององค์การมหาชนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานระหว่างรัฐมนตรีกับประธานคณะกรรมการและระหว่างประธานคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การมหาชนบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง อย่างมีประสิทธิภาพ และคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ และเมื่อครบกำหนด 1 ปี หลังจากการลงนามตามคำรับรองผลการปฏิบัติงานแล้ว องค์การมหาชนแต่ละแห่งจะได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานตามคำรับรองฯ และตัวชี้วัดผลการดำเนินงานที่กำหนด

6. การยุบเลิกองค์การมหาชน

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งระหว่างองค์การมหาชนตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชนกับส่วนราชการ คือ การที่องค์การมหาชนอาจจะตั้งขึ้นเพื่อรับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะที่มีกำหนดเวลาสิ้นสุดแน่นอนหรือเป้าหมายการดำเนินภารกิจเฉพาะอย่างที่มีความชัดเจน และอาจกำหนดให้องค์การมหาชนนั้นยุบเลิกไปเมื่อภารกิจหรือระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินกิจการนั้น ๆ สิ้นสุดลงก็ได้ โดยบทบัญญัติในมาตรา 44 วรรคแรกได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า

“องค์การมหาชนเป็นอันยุบเลิกในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้”

(1) เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง

(2) เมื่อการดำเนินกิจการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้น

เสร็จสิ้นลง และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การมหาชนนั้นได้ประกาศยุติการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนนั้นในราชกิจจานุเบกษา

(3) ในกรณีนอกจาก (1) และ (2) เมื่อรัฐบาลเห็นควรยุบเลิกการดำเนินกิจการขององค์การมหาชนโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกายุบเลิก”

➤ หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Administrative Organization)

หลักการ

1. เป็นหน่วยงานรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมกำกับดูแลกิจกรรมของรัฐ หรือ ดำเนินกิจการบริการสาธารณะตามนโยบายสำคัญที่ต้องการความเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ปราศจากแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง ซึ่งจะมีคณะกรรมการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ และมีหน่วยธุรการเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก
2. ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร
3. เป็นนิติบุคคล
4. ความสัมพันธ์กับรัฐ
 - รัฐจัดตั้ง
 - ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ
 - รัฐมีอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ผ่านการแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง การอนุมัติงบประมาณ การให้นโยบาย ฯลฯ)
 - บุคลากรมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ต้องการอำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบังคับฝ่ายเดียวต่อประชาชนหรือกำกับตรวจสอบ
 - การบริหารงานไม่ใช่กฎระเบียบของทางราชการ
 - รายงานผลต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

การจัดประเภทของหน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่เป็นอิสระตามลักษณะภารกิจ

(1) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่กำกับ ดูแล

เป็นหน่วยธุรการขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้กลไกตลาดสามารถทำงานได้อย่างแท้จริง โดยไม่บิดเบือน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในต่างประเทศจะใช้ในการกำกับตลาดเงินและตลาดทุน ตัวอย่างเช่น International Trade Commission และธนาคารกลางของสหรัฐอเมริกา ตลาดหลักทรัพย์ องค์การควบคุมกำกับวิญญูโทรทัศน์ของฝรั่งเศส

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ เป็นต้น

(2) หน่วยธุรการขององค์การของรัฐที่ทำหน้าที่ให้บริการ

เป็นหน่วยธุรการขององค์การที่จัดตั้งขึ้น เพื่อให้การให้บริการสาธารณะของรัฐในกิจการใดกิจการหนึ่ง ที่ต้องการความมีอิสระจากฝ่ายบริหารและปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยเฉพาะสื่อมวลชน

สำหรับในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติเฉพาะ ตัวอย่างเช่น องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย เป็นต้น

หน่วยงานที่ใช้อำนาจรัฐแต่ไม่เป็นองค์กรรัฐ

สถาบันภายใต้มูลนิธิ

สถาบันภายใต้มูลนิธิ โดยส่วนใหญ่จะมีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งเพื่อบริการสาธารณะเฉพาะด้าน จะจัดตั้งโดยมติดังรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับอุตสาหกรรมเฉพาะสาขาในระยะเริ่มแรก และเมื่ออุตสาหกรรมสาขานั้น ๆ มีความเข้มแข็งแล้ว ภาคเอกชนจะรับภาระกิจการนั้นไปดำเนินการเอง

สถาบันเหล่านี้จะไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล แต่จะจัดตั้งมูลนิธิขึ้นมารองรับ เป็นองค์กรรองรับด้านการเงินและในการทำนิติกรรมต่าง ๆ ในฐานะที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย โครงสร้างการบริหารงาน จะบริหารงานโดยคณะกรรมการ หรือ คณะกรรมการบริหาร เป็นผู้กำหนดนโยบาย ควบคุม ดูแล ติดตาม และ ประเมินผล คณะกรรมการ ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานแม่ต้นสังกัดภาคเอกชน ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ตามสัดส่วนที่เหมาะสม แยกการบริหารเป็น ๒ คณะกรรมการ คือ คณะกรรมการมูลนิธิ และคณะกรรมการบริหาร สถาบันจะมีการกำหนดกฎระเบียบที่ใช้ในการบริหารงาน บุคคล การบริหารงบประมาณ และพัสดุ ที่แตกต่างไปจากกฎระเบียบของทางราชการ และรัฐวิสาหกิจ งบประมาณที่ใช้จ่ายในการดำเนินงานมาจากรายได้ในการดำเนินงาน และงบประมาณแผ่นดินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปีในหมวดเงินอุดหนุนทั่วไป

ตัวอย่างของสถาบันภายใต้มูลนิธิ ได้แก่ สถาบันเพิ่มผลผลิตแห่งชาติ สถาบันส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม สถาบันเฉพาะด้าน ๗ แห่งภายใต้มูลนิธิ ซึ่งมีชื่อว่า “อุตสาหกรรมพัฒนามูลนิธิ” และสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลังภายใต้มูลนิธิสถาบันวิจัยนโยบายเศรษฐกิจการคลัง

นิติบุคคลเฉพาะกิจ

เป็นเครื่องมือพิเศษที่รัฐบาลไทยจัดตั้งขึ้นเพื่อระดมทุนจากภาคเอกชนสำหรับโครงการสำคัญของภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ กิจกรรมของหน่วยงานจะมีลักษณะซื้อขายบริการ เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจและองค์กรมหาชน แต่ไม่ต้องการให้เป็นหนี้สาธารณะ จึงจัดตั้งเป็นนิติบุคคลเพื่อระดมทุนจากเอกชน

ความหมายของนิติบุคคลตามมาตรา 3 แห่งพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 บัญญัติว่า “นิติบุคคลเฉพาะกิจ” หมายความว่า นิติบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนี้

SPV จัดตั้งเป็นบริษัทจำกัดซึ่งเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. 2540 ในปัจจุบันมีหนึ่งหน่วยงานที่ดำเนินกิจการแล้ว คือ บริษัท ดีเอสพีวี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้วัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจในการออกและเสนอขาย

หลักทรัพย์ประเภทหุ้นกู้ภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของโครงการศูนย์ราชการเท่านั้น ทั้งนี้ SPV ไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะประกอบธุรกิจอื่นใด

สภาวิชาชีพ

เป็นหน่วยงานที่มีใช้หน่วยงานของรัฐแต่ใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเฉพาะเพื่อจัดตั้งสภาวิชาชีพ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่ควบคุมการประกอบวิชาชีพให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ การขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาต สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต และรับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอน รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรในวิชาชีพนั้น ๆ มีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ ประกอบด้วยกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐในสัดส่วนที่น้อยกว่ากรรมการที่ได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิก รัฐมีบทบาทน้อยในการแต่งตั้งนายกสภา และเลขาธิการสภา คณะกรรมการมีหน้าที่ในการบริหารกิจการของสภาวิชาชีพตามวัตถุประสงค์การจัดตั้ง การดำเนินงานของสภาใช้ระบบสัญญาของกฎหมายทั่วไป เฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องจริยธรรมของวิชาชีพเท่านั้นที่ใช้กฎหมายปกครอง มีรายได้ส่วนใหญ่จากการเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากสมาชิก แต่อาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐ เจ้าหน้าที่ของสภามีข้าราชการ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของสภาทุกระดับ ตัวอย่างเช่น แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภานายความ เป็นต้น

3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายมหาชน มีจุดมุ่งหมายเพื่อการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน ซึ่งเป็นนิติปรัชญาของกฎหมายมหาชน และเป็นวัตถุประสงค์หลักของกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง โดยจะเห็นได้ว่าเมื่อฝ่ายปกครองต้องทำสัญญา ฝ่ายปกครองจะมีได้มีจุดมุ่งหมายเบื้องต้นเพื่อการได้มาซึ่งผลประโยชน์ เงินทอง หรือกำไร หากแต่ฝ่ายปกครองดำเนินการปฏิบัติหน้าที่ในการบริการสาธารณะ ซึ่งหมายถึงการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ส่วนกรณีของเอกชนนั้น เมื่อเข้าทำสัญญากันตามกฎหมายเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขาย เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ กู้ยืมเงิน ฯลฯ ย่อมต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ (กำไร เงินทอง หรือดอกเบี้ย) ที่เขาจะได้รับจากการทำสัญญานั้น เว้นแต่ในบางกรณีที่เอกชนอาจทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม เช่น การตั้งมูลนิธิ หรือสมาคมเพื่อการกุศลและสาธารณประโยชน์

สาธารณประโยชน์ เป็นวัตถุประสงค์ของรัฐในการดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่ในสังคม

4. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาค สามารถบังคับเอาได้

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการใช้อำนาจรัฐกับราษฎร ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ รัฐมีฐานะเหนือราษฎร ทำให้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ไม่เสมอภาค ซึ่งปรากฏออกในลักษณะดังต่อไปนี้

1. ปรากฏให้เห็นถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่มีอยู่เหนือราษฎร กล่าวคือ ฝ่ายปกครองนั้นจำเป็นต้องมีสิทธิพิเศษเหนือราษฎรในการบริหารงานต่าง ๆ โดยมีอำนาจบังคับฝ่ายเดียวได้ โดยที่ราษฎรไม่

จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด เช่น การออกกฎหมาย การเก็บภาษี การพิมพ์ธนบัตร การเกณฑ์ทหาร การเวนคืนที่ดิน ฯลฯ เพราะถ้าหากให้ฝ่ายปกครองมีสิทธิทำเกี่ยวกับเอกชนแล้ว ย่อมเกิดปัญหาและมีอุปสรรคอย่างมากมายจนไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ได้

2. ปรากฏให้เห็นว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับ กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผ่านปกครองนั้น มีสภาพบังคับต่อเอกชนทันที โดยที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องไปร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งบังคับให้เอกชนปฏิบัติตาม เช่น เทศบาลเห็นว่าตึกแห่งหนึ่งเก่าแก่เป็นอันตรายควรทำลายเสีย ก็ย่อมมีอำนาจทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตศาลก่อน เป็นต้น

3. ปรากฏให้เห็นในรูปของสัญญาที่มีข้อความให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองในการบอกเลิกสัญญาหรือแก้ไขสัญญาได้โดยฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมของเอกชนคู่สัญญา ซึ่งเรียกสัญญาลักษณะนี้ว่า เป็น “สัญญาทางปกครอง” แต่อย่างไรก็ตาม การบอกเลิกสัญญาหรือ แก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวนี้ ต้องคำนึงถึงสาธารณประโยชน์เป็นหลัก ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจมหาชนไปกลั่นแกล้งเอกชน

5. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมอำนาจรัฐและหน่วยงานของรัฐ

ในทัศนะของนักกฎหมายเสรีนิยมประชาธิปไตย (ไม่รวมถึงรัฐเผด็จการหรือรัฐคอมมิวนิสต์) นั้น ถึงแม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุด ในการออกและบังคับใช้กฎหมายแต่เพียงผู้เดียว แต่รัฐก็ต้องเคารพกฎหมายที่ตนเป็นผู้ออก ทั้งนี้เพื่อไม่ให้รัฐกลายเป็นองค์กรที่ทำอะไรก็ได้ตามอำเภอใจ ทฤษฎีที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ มี 2 ทฤษฎีหลัก ๆ คือ

1. ทฤษฎีว่าด้วยการจำกัดอำนาจตนเองด้วยความสมัครใจ คือ รัฐไม่อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายได้ เว้นแต่รัฐจะสมัครใจผูกมัดตนเองด้วยกฎหมายที่ตนสร้างขึ้น แต่ทฤษฎีนี้ไม่ได้รับความนิยมในฝรั่งเศส

2. ทฤษฎีนิติรัฐ โดยมีนักนิติศาสตร์หลายคนทออธิบายทฤษฎีนี้ไว้ แต่คนที่สรุปแนวความคิดไว้อย่างชัดเจนที่สุด คือ นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ กาเร เดอ มัลแบร์ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อแตกต่างระหว่าง “นิติรัฐ” กับ “รัฐตำรวจ” ได้ดังนี้

รัฐตำรวจ มีแนวความคิดว่า “ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไรก็ได้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แม้ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม” ซึ่งตรงกันข้ามกับ

นิติรัฐ “เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน รัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ส่วนกฎเกณฑ์ประเภทที่สองกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด

ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐ คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากวิธีที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ ซึ่งหลักนี้ก่อให้เกิดผลสองประการ คือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติ

สัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองจะกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้หรือไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดที่เป็นการบังคับปัจเจกชน โดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย

นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้อยู่ใต้ปกครองว่าเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำเรื่องไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำหรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้น ๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้

ทำให้เห็นว่า ระบบนิติรัฐเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มีขอบและที่ทำให้ประชาชนเสียหาย

ดังนั้นในรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยที่ประชาชนในรัฐต่างถือว่า “กฎหมาย” คือ “อำนาจ” และในเมื่อกฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ในฐานที่เหนือกว่าเอกชน กฎหมายมหาชนนั่นเองก็ต้องจำกัดอำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ให้ใช้อำนาจนอกกรอบที่กฎหมายให้ไว้ด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปพร้อม ๆ กับจำกัดอำนาจนั้นไปในตัว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการใช้ อำนาจนั้นจะไปกระทบสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ดังที่ปรากฏในสภาวะหลักของกฎหมายมหาชนตามหลักนิติรัฐที่มีว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายให้อำนาจ (รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) จะทำมิได้ (โดยเฉพาะเมื่อจะกระทบถึงสิทธิเสรีภาพปัจเจกชน)

คำว่า “กฎหมาย” ตามหลักนิติรัฐนี้ไม่ได้หมายถึงเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่หมายรวมถึงกฎหมายที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรด้วย เช่น จารีตประเพณี หรือบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลในกฎหมายมหาชน (เช่น ศาลปกครอง) ที่สร้างหลักกฎหมายมหาชนได้เอง

6. กฎหมายมหาชนมีลักษณะพัฒนาการต่างกับกฎหมายเอกชน

กฎหมายมหาชนมีจุดกำเนิดแนวความคิดในยุคโรมัน (ยุคคลาสสิก) ซึ่งเกิดขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายเอกชน โดยจะเห็นได้จากในยุคดังกล่าวนี้มีนักปราชญ์ที่ชื่อ อัลเบียน (Ulpian) ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนไว้ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายมหาชนจะเกิดขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายเอกชน แต่กฎหมายมหาชนก็มีพัฒนาการมาอย่างช้า ๆ และไม่ต่อเนื่อง โดยเฉพาะในยุคกลาง ซึ่งอำนาจในการปกครองนั้นขึ้นอยู่กับบรรดาเจ้าผู้ปกครองแว่นแคว้น ในยุคดังกล่าวนี้กฎหมายมหาชนต่างพากันเรียกว่า “ยุคคลกฎหมายเอกชนครอบงำกฎหมายมหาชน” เพราะในขณะที่ยุคกฎหมายเอกชนได้รับการศึกษาอย่างต่อเนื่อง มีการเรียนการสอนกันอย่างกว้างขวางในมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียงของยุโรปนั้น

กฎหมายมหาชนเองกลับไม่มีการสนใจศึกษาในฐานะที่เป็นกฎหมายโดยตรงเลย ทั้งนี้ก็เป็นเพราะเหตุผลสองประการ คือ

ประการแรก กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีบทบาทในการจำกัดอำนาจรัฐและผู้ปกครองจึงเป็นเรื่องอันตรายที่จะศึกษาในยุคที่เรียกกันว่าเป็นยุคทรราชครองเมือง

ประการที่สอง สมัยก่อนมีการแสดงความเห็นกันมาโดยตลอดว่าเรื่องการเมืองการปกครองนั้นไม่ใช่เรื่องกฎหมาย แต่เป็นศิลปะของการปกครอง ซึ่งมีการถ่ายทอดกันในหมู่ผู้ใกล้ชิดเท่านั้น

จนกระทั่งมาจนถึงยุคหลักการปฏิวัติอเมริกาและปฏิวัติฝรั่งเศส (ค.ศ. 1787 – 1789) สิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงได้รับความสำคัญขึ้นเป็นอย่างมาก โดยได้มีการนำเอาทฤษฎีอันเป็นหลักการของกฎหมายมหาชน เช่น ทฤษฎีสัญญาประชาคม ทฤษฎีแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมาบัญญัติเป็นรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และนำมาเป็นคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส นับแต่นั้นมากฎหมายมหาชนจึงมีวัตถุประสงค์อยู่ที่การประสานประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนให้สมดุลกันนั้น จึงได้พัฒนาได้อย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ก็เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั่นเอง

★ สิทธิตามกฎหมายมหาชน

สิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชน เป็นสิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองของรัฐ โดยทั่วไปคือสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองมีต่อรัฐ เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิที่จะเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ สิทธิในการชุมนุม โดยสงบปราศจากอาวุธ

ยอมรับกันทั่วไปในรัฐที่เป็นนิติรัฐว่า “สิทธิอาจเกิดจากกฎหมายมหาชนได้ เพราะในสมัยใหม่ประชาชนมิใช่เป็นวัตถุในทางปกครองของฝ่ายปกครองเท่านั้นแต่ยังมีส่วนร่วมในการปกครองหรือมีสิทธิอันชอบธรรมที่จะยื่นยันต่อรัฐมิให้ก้าวล่วงเข้ามาในขอบเขตส่วนตัว ซึ่งนับว่าเป็นชัยชนะของเอกชนที่มีต่อรัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครอง มีผลให้รัฐต้องรับรองสิทธิของเอกชนและมีหน้าที่ต่อเอกชนด้วย เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนดังกล่าวนี้ ต่อมาในบางประเทศโดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรป ได้จัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้นแยกต่างหากศาลยุติธรรมเพื่อวินิจฉัยคดีปกครองโดยเฉพาะ กล่าวคือ เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำของเจ้าพนักงานในทางปกครองได้กระทำไปเกินขอบเขตของกฎหมายหรือโดยใช้อำนาจในทางที่ผิดหรือไม่ หรือนัยหนึ่งการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลปกครองนี้ประกอบด้วยผู้พิพากษาจากศาลยุติธรรมบ้าง จากข้าราชการที่มีความชำนาญในทางปกครองบ้าง และศาลนี้มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร

การรับรองสิทธิที่เกิดจากกฎหมายมหาชนนั้นย่อมหมายความว่ารัฐโดยรัฐธรรมนูญก็ดี โดยกฎหมายก็ย่อมผูกพันตนเอง เพื่อคุ้มครองสิทธิกฎหมายของราษฎรที่มีต่อรัฐและหน่วยงานสาธารณะอื่น ๆ เช่น เทศบาล องค์การมหาชนต่าง ๆ สิทธิดังกล่าวนี้รัฐและองค์กรที่มีอำนาจสาธารณะต่าง ๆ ได้รับรองให้แก่ราษฎรรวมทั้งสิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรทางมหาชนหรือหน่วยงานสาธารณะทั้งหลายด้วยกัน

สิทธิตามกฎหมายมหาชนแยกออกได้ ดังต่อไปนี้

- 1) **สิทธิปฏิสนธิ** หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญซึ่งพลเมืองมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐและเจ้าพนักงานของรัฐละเว้นที่จะไม่ล่วงล้ำหรือล้ำกรายแดนเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิในความเชื่อหรือในการถือศาสนา สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในเคหสถาน สิทธิในการประกอบอาชีพ สิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ เป็นต้น
- 2) **สิทธิกระทำการ** หมายถึง สิทธิที่ราษฎรมีต่อรัฐเพื่อดำเนินการบางอย่าง เช่น สิทธิสมัครเป็นผู้แทนราษฎร หรือเลือกตั้งผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นสิทธิที่กฎหมายให้ไว้แก่ราษฎรในอันที่จะก่อตั้งชีวิตในทางการเมืองของรัฐ เช่น สิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย สิทธิในการลงประชามติ เป็นต้น
- 3) **สิทธิเรียกร้องให้รัฐดำเนินการ** หมายถึง สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของบุคคล เช่น สิทธิที่จะร้องขอให้รัฐคุ้มครองตนจากการกระทำของรัฐต่างประเทศ สิทธิเรียกร้องให้รัฐจ่ายค่าดำรงชีพในช่วงเวลาว่างงาน สิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐดำเนินการเนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการ เช่น สิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินเดือนหรือจ่ายบำเหน็จบำนาญ
- 4) **สิทธิเรียกร้องของรัฐต่อราษฎร** หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่หน่วยของรัฐจะเรียกร้องให้ราษฎรดำเนินการเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งรัฐต้องออกกฎหมายก่อตั้งสิทธิดังกล่าวขึ้น เพื่อจะทำให้ราษฎรมีหน้าที่จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตาม ได้แก่ สิทธิเรียกร้องให้ราษฎรรับราชการทหาร สิทธิเรียกร้องให้ราษฎรจ่ายภาษีให้รัฐ เป็นต้น
- 5) **สิทธิในความสัมพันธ์ระหว่างผู้ถืออำนาจมหาชนหรืออำนาจสาธารณะต่อกันและกัน** เช่น สิทธิระหว่างรัฐ (ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค) กับเทศบาล หรือระหว่างเทศบาลกับเทศบาลด้วยกันเอง

4. การดำเนินงานตามกฎหมายมหาชน

ในการดำเนินงานตามกฎหมายมหาชนเพื่อให้บรรลุผล ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนนั้น จะมีปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์สาธารณะและประโยชน์เอกชน มีข้อพิจารณาตามหลักการของนิติรัฐ 4 ประการ คือ

- 1). ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนและประโยชน์เอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด จริงอยู่ที่ว่าความต้องการของเอกชนทั้งหลายไม่เหมือนกับความต้องการร่วมกันของมหาชน เพราะฉะนั้นการที่จะทำให้ประโยชน์ของมหาชนตรงกับความต้องการของเอกชนทุกคนเป็นราย ๆ คงเป็นไปได้ แต่ก็ก็มีกรณีที่ความต้องการเฉพาะตัวของเอกชนสอดคล้องกับความต้องการของมหาชนหรือประโยชน์ส่วนรวม ด้วยเหตุนี้ในการดำเนินงานมหาชนจึงต้องไม่ริบคว้นลงความเห็นว่ประโยชน์ทั้งสองมีแต่จะขัดแย้งกันเสมอไป ถ้าสามารถทำให้ประโยชน์ทั้งสองนี้ประสานกลมกลืนกันไปได้ ก็จะก่อให้เกิดความผาสุกอย่างสมบูรณ์ เพราะเสรีภาพที่แท้จริงเกิดจากการผสมผสาน ได้อย่างสอดคล้องระหว่างสิทธิส่วนบุคคล และอำนาจของส่วนรวมซึ่งเป็นความผาสุกโดยทั่วไปของประชาชน

ในกรณีที่ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. มิได้ลาออกหรือเลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. และให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ขึ้นใหม่

-กรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้กรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ใหม่

-นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๖

(๕) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๖) ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลาอย่างสม่ำเสมอตามระเบียบของ ก.พ.ค.

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการ ก.พ.ค. เหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. แทนกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว

-ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔

(๓) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๓

(๔) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๑๒๖

(๕) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๖) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

ขอให้โชคดีในการสอบทุกท่าน

ในกรณีที่ผู้ได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. มิได้ลาออกหรือเลิกการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือการประกอบกิจการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าผู้นั้นมิเคยได้รับคัดเลือกเป็นกรรมการ ก.พ.ค. และให้ดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. ขึ้นใหม่

-กรรมการ ก.พ.ค. มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ให้กรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการ ก.พ.ค. ใหม่

-นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕ หรือมาตรา ๒๗

(๕) ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก แม้จะมีการรอการลงโทษ เว้นแต่เป็นการรอการลงโทษในความผิดอันได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท

(๖) ไม่สามารถปฏิบัติงานได้เต็มเวลาอย่างสม่ำเสมอตามระเบียบของ ก.พ.ค.

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้กรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และให้ถือว่า ก.พ.ค. ประกอบด้วยกรรมการ ก.พ.ค. เท่าที่เหลืออยู่ เว้นแต่มีกรรมการ ก.พ.ค. เหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่งหรือกรณีที่กรรมการ ก.พ.ค. พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้คณะกรรมการคัดเลือกดำเนินการคัดเลือกกรรมการ ก.พ.ค. แทนกรรมการ ก.พ.ค. ซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยเร็ว

-ก.พ.ค. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอแนะต่อ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น เพื่อให้ ก.พ. หรือองค์กรกลางบริหารงานบุคคลอื่น ดำเนินการจัดให้มีหรือปรับปรุงนโยบายการบริหารทรัพยากรบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

(๒) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๑๑๔

(๓) พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๒๓

(๔) พิจารณาเรื่องการคุ้มครองระบบคุณธรรมตามมาตรา ๑๒๖

(๕) ออกกฎ ก.พ.ค. ระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ.ค. เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

(๖) แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่ ก.พ.ค. กำหนด เพื่อเป็นกรรมการวินัยอุทธรณ์หรือเป็นกรรมการวินัยร้องทุกข์

ขอให้โชคดีในการสอบทุกท่าน