

ISBN 974-501-734-5



# หลักกฎหมายมหาชน

## PRINCIPLES OF PUBLIC LAW



**ดร.วิชัย สัมภ์ประไพ**

**คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง**

**LW 101**

42212  
26.-



**หลักกฎหมายมหาชน**  
**Principles of Public Law**

**LW 101**

ภาควิชากฎหมายมหาชน  
คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<b>สงวนลิขสิทธิ์</b>	<b>ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง</b>
<b>พิมพ์ที่</b>	<b>สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง</b>
<b>พิมพ์ครั้งที่</b>	<b>1 พ.ศ. 2542 จำนวน 15,000 เล่ม</b>
<b>จำนวนหน้า</b>	<b>292 หน้า</b>
<b>ISBN</b>	<b>974-501-734-5</b>
<b>ปีที่เคยพิมพ์</b>	<b>-</b>
<b>ผู้จัดจำหน่าย</b>	<b>สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง</b>

(1)

## คำนำ

วิชาหลักกฎหมายมหาชน (LW 101) เป็นกระบวนวิชากฎหมาย  
วิชาแรกที่นักศึกษาสาขานิติศาสตร์จะต้องเรียนตามหลักสูตร ซึ่งมี  
ขอบเขตของวิชาดังนี้ “การศึกษาความหมายและพัฒนาการของ  
กฎหมายมหาชน แนวคิดพื้นฐาน และลักษณะเฉพาะรวมทั้งบท  
บาทความสำคัญของกฎหมายมหาชน ความหมาย องค์ประกอบ  
และรูปของรัฐ ความเป็นนิติบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ การ  
ปกครองโดยกฎหมาย บ่อเกิดของกฎหมายมหาชน และนิติวิธี  
ของกฎหมายมหาชน”

จากขอบเขตของกระบวนวิชาหลักกฎหมายมหาชนดังกล่าว  
สามารถแยกเนื้อหาสาระสำคัญที่จะต้องศึกษาได้ดังนี้คือ

1. แนวคิดพื้นฐานของกฎหมายมหาชน
2. พัฒนาการและความหมายของกฎหมายมหาชน
3. หลักการปกครองโดยกฎหมาย
4. ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน
5. การบริการสาธารณะ
6. นิติบุคคลและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ
7. นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน
8. บทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชน

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่อยู่ในกฎหมาย  
หลายชนิด ทั้งกฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครองและกฎหมาย

(2)

อื่น ๆ ในรูปของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อ  
บัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ ฉะนั้นการศึกษากฎหมายมหาชนจึง  
ควรศึกษาในหลักการสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี เป้าหมายในการแก้ไข  
ปัญหาของกฎหมายมหาชนว่า กฎหมายมหาชนถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อให้  
แก้ปัญหาใด ทั้งนี้เพื่อที่จะได้นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้ได้  
อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหา ดังนั้นตำรากฎหมายมหาชน  
เล่มนี้ผู้เขียนจึงถ่ายทอดด้วยเนื้อหาที่สั้น เข้าใจง่าย ให้เหมาะสมกับนัก  
ศึกษาใหม่ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ  
กฎหมายปกครอง และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

ตำราเล่มนี้อาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้างโปรดแจ้งให้ผู้เขียนทราบด้วย  
จักขอบพระคุณยิ่ง จะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขในโอกาสหน้า

ดร.วิชัย สังข์ประไพ

มิ.ย. 2542

## สารบัญ

	หน้า
<b>บทนำ</b>	<b>1</b>
<b>บทที่ 1</b> วิวัฒนาการของมนุษย์และกำเนิดของกฎหมาย	10
1. พัฒนาการของสังคมมนุษย์	11
1.1 ครอบครัว	11
1.2 ชุมชน	12
1.3 เมืองหรือนคร	13
2. กำเนิดของกฎหมาย	13
2.1 ประมวลกฎหมายฮัมบูรามีและกฎหมาย 12 โต๊ะ	14
2.2 กฎหมายโรมันเป็นแม่แบบของระบบ ประมวลกฎหมาย (CIVIL LAW)	17
2.3 จารีตประเพณีและหลักความยุติธรรม เป็นแม่แบบของระบบไม่มีประมวลกฎหมาย (COMMON LAW)	20
<b>บทที่ 2</b> กำเนิดของกฎหมายมหาชน	23
1. หลักกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหา การใช้อำนาจของผู้ปกครองที่ขาดการควบคุม	26
2. การใช้อำนาจของผู้ปกครองถูกควบคุมโดยการ แบ่งแยกอำนาจ	28

	หน้า
3. อเมริกานำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปเป็นจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน	31
4. ระบอบประชาธิปไตยต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้	33
4.1 ทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน	33
4.2 ผู้ที่จะมาเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่	34
4.3 ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ	35
4.4 ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้	36
5. หลักนิติรัฐ	37
6. หลักการของกฎหมายมหาชน	41
<b>บทที่ 3</b> กฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเป็นแม่บทที่นำหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนมาใช้	45
1. โครงสร้างหน้าที่ของผู้ทำการปกครองที่ประชาชนมอบหมาย	46

	หน้า
2. โครงสร้างอำนาจของผู้ทำการปกครองที่จะทำให้บรรลุผลตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย	48
2.1 อำนาจนิติบัญญัติ	49
2.2 อำนาจบริหาร	53
2.3 อำนาจตุลาการ	59
<b>บทที่ 4</b> เนื้อหาของกฎหมายมหาชน	64
1. ลักษณะเฉพาะของกฎหมาย	65
1.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน	65
1.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเพื่อสาธารณประโยชน์	65
1.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่เหนือกว่า	67
2. องค์กรและบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน	68
2.1 รัฐ	68
2.2 หน่วยงานของรัฐ	68



(6)

	<b>หน้า</b>
2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ	69
3. การบริการสาธารณะเป็นหน้าที่หลักตามบทบัญญัติ ของกฎหมายมหาชน	71
3.1 ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ	72
3.2 การบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชน	76
<b>บทที่ 5</b> การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน	<b>83</b>
1. หลักการใช้อำนาจ	83
1.1 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุ ตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น	84
1.2 การใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความ เหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น	86
1.3 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องไม่เป็นการ สร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร	88
2. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	89
2.1 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ	90

	หน้า
2.2 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยการใช้อำนาจ ที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่เป็นการใช้อำนาจผิด วัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจบิดเบือนไป	90
2.3 นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้ทำตามรูปแบบ หรือขั้นตอนที่เป็นสารสำคัญ	91
2.4 นิติกรรมทางการปกครองนั้นขัดต่อกฎหมาย	91
3. กรณีพิพาททางปกครอง	91
3.1 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจาก ความขัดแย้งระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน	92
3.2 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทเนื่องจาก การใช้อำนาจที่มีขอบบังคับบัญชาต่อผู้ใช้บังคับ บัญชา	92
3.3 กรณีพิพาททางปกครองเป็นกรณีพิพาทที่คู่กรณี ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐ และคู่กรณีอีกฝ่าย หนึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือกฎ ข้อบังคับนั้น	92
4. ลักษณะพิเศษของกรณีพิพาททางปกครอง	93
4.1 สถานภาพทางกฎหมายของคู่กรณี	93
4.2 เป้าหมายของการแก้ปัญหา	94

	หน้า
4.3 บทบัญญัติของกฎหมาย	94
<b>บทที่ 6 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ</b>	<b>95</b>
1. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน	98
1.1 การร้องทุกข์	101
1.2 การอุทธรณ์	102
2. การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก	104
2.1 การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง	104
2.2 การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ	107
2.3 การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล	109
<b>บทที่ 7 กฎหมายมหาชนไทย</b>	<b>114</b>
1. วิวัฒนาการของกฎหมายไทย	115
1.1 สมัยกรุงสุโขทัย	115
1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา	118
1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์	121
2. ปัจจัยสำคัญในการพัฒนากฎหมายมหาชนไทย	127
2.1 ระบบของกฎหมาย	128
2.2 ระบบของศาล	128

	<b>หน้า</b>
2.3 ระบบการเมืองการปกครอง	129
2.4 ความเจริญด้านสังคม เศรษฐกิจ และสังคม	130
2.5 ระบบและวิธีการสอนกฎหมาย	131
3. กำเนิดกฎหมายมหาชนไทย	137
<b>บทที่ 8</b> บทบาทความสำคัญของกฎหมายมหาชน	<b>143</b>
1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ กำหนดหน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ	144
2. กฎหมายมหาชนช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน	145
3. กฎหมายมหาชนช่วยควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ	147
4. กฎหมายมหาชนช่วยให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น	149
5. กฎหมายมหาชนช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ	150
<b>บทสรุป</b>	<b>152</b>
<b>ภาคผนวก</b>	<b>158</b>
พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	
พร้อมด้วยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม	159

	<b>หน้า</b>
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539	205
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	245
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	252
<b>บรรณานุกรม</b>	<b>268</b>

## บทนำ

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีทำให้ทราบได้ว่า มนุษย์ได้มีพัฒนาการมาเป็นระยะเวลายาวนานนับล้านปี และตลอด ระยะเวลาดังกล่าวมนุษย์ได้พัฒนาทั้งสภาพร่างกายและสมองอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของ มนุษย์ ทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญของสมองทำให้มนุษย์รู้จักคิด รู้จัก ประดิษฐ์สิ่งอำนวยความสะดวกในการดำรงชีพให้กับตนเอง ประกอบกับ ระยะเวลาของพัฒนาการทางสมองหลายแสนปีอย่างต่อเนื่องทำให้มนุษย์ เปลี่ยนแปลงและสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาบนโลกมากมาย

ในยุคแรกของมนุษย์มีความเป็นอยู่คล้ายสัตว์เร่ร่อนหาอาหาร ตามธรรมชาติ ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่ง แต่เมื่อเวลาผ่านไปสมอง ของมนุษย์พัฒนาขึ้นทำให้มนุษย์รู้จักคิดประดิษฐ์สิ่งอำนวยความสะดวก ในการดำรงชีพมากขึ้น รวมทั้งเข้ามาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นพวกช่วยเหลือซึ่งกันและกัน รู้จักสร้างที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งถาวร รู้จักเพาะ ปลูก รู้จักเลี้ยงสัตว์ ซึ่งพัฒนาการเหล่านี้สืบเนื่องมาจากพัฒนาการของ สมองทั้งสิ้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้มนุษย์เข้ามาอยู่รวมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชน คือ “ความปลอดภัย” เพราะการอยู่โดยลำพังตามธรรมชาติถึงแม้จะมี อิศระมีเสรีภาพแต่ขาดความปลอดภัย เนื่องจากธรรมชาติไม่มีกฎ ไม่มี กติกา ทุกชีวิตต้องต่อสู้เพื่อความอยู่รอด และผู้ที่แข็งแรงกว่าเท่านั้นที่จะ มีชีวิตอยู่รอดต่อไปได้

หลักเกณฑ์ตามธรรมชาตินี้ ทำให้มนุษย์ต้องสละความอิสระและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติบางประการเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่มเป็นชุมชนมีผู้นำผู้ปกครองที่จะให้ความปลอดภัย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน และพฤติกรรมที่มนุษย์ในชุมชนประพฤติปฏิบัติต่อกันในยุคต้น ๆ นั้นเป็นไปตามธรรมชาติและสัญชาตญาณ แต่เมื่อมนุษย์ได้ประพฤติปฏิบัติสืบเนื่องเป็นระยะเวลายาวนาน จากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่งก็จะกลายเป็นประเพณี และเป็นบรรทัดฐานของสังคมสืบต่อไป

อีกประการหนึ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญในการเปลี่ยนแปลงของสังคมคือความเชื่อ เนื่องจากในสมัยโบราณมนุษย์ยังไม่เข้าใจ ปราภฏการณ์ธรรมชาติเช่น ฝนตก แดดออก ฟ้าร้อง ฟ้าผ่า ฯลฯ ทำให้มนุษย์เกิดความเชื่อในเรื่องเทพเจ้า เพราะเมื่อมนุษย์ยังไม่สามารถอธิบายปราภฏการณ์ธรรมชาติได้ จึงอ้างว่าปราภฏการณ์เหล่านั้นเกิดจากเทพเจ้าทำให้เกิดขึ้น และความเชื่อนี้ส่งผลต่อการปกครองของกลุ่มของชุมชนอย่างใหญ่หลวง เพราะผู้ปกครองอ้างว่าเป็นตัวแทนของเทพเจ้า เพื่อให้เกิดความศรัทธา และจงรักภักดี

ความเชื่อดังกล่าวต่อมาทำให้เกิดการแบ่งชนชั้นระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง และเมื่อชุมชนใหญ่ขึ้นกลายเป็นเมืองกลายเป็นนคร ผู้ปกครองกลายเป็นเจ้าเมืองเป็นผู้ครองนครที่เป็นตัวแทนของพระเจ้าเป็นผู้มีอำนาจเหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไป และจุดนี้เองทำให้เกิดการกดขี่และเอาเปรียบระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง เกิดระบบทาสระบบศักดินา ทั้งนี้เนื่องมาจากความเชื่อในเรื่องของเทพเจ้าประการหนึ่ง

และความต้องการใช้แรงงานอีกประการหนึ่ง จึงทำให้เกิดการกดขี่และเอาเปรียบระหว่างผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์เชื่อได้ว่าการแบ่งชนชั้นเกิดมาไม่น้อยกว่า 2,000 ปีก่อนคริสตกาล จากแหล่งกำเนิดอารยธรรมของโลก “เมโสโปเตเมีย” กลุ่มน้ำไทกริสและยูเฟรติสของชาวสุเมเรียน หรือเรียกว่าระบบ “ทาส” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันของคนในสังคมมีมาแล้วหลายพันปี ต่อมาในยุคกรีกระบบ “ทาส” กลายเป็นธุรกิจในราว 500 ปีก่อนคริสตกาล และจนกระทั่งยุคโรมันเรื่องอำนาจในยุโรป โรมันก็จับเชลยศึกมาเป็นทาส เกิดการกดขี่เอาเปรียบและทารุณ จนทำให้ผู้ถูกกดขี่ต่อสู้เพื่อให้พ้นจากการกดขี่ อย่างเช่นประมาณ 100 ปีก่อน คริสตกาล ผู้ถูกกดขี่เยี่ยงทาสชื่อ “สปาทาคัส” นำทาสต่อสู้ผู้ปกครองที่กดขี่แต่ไม่สำเร็จ

ต่อมาในต้นคริสตวรรษ ระบบการปกครองของยุโรปยังคงอยู่ในสภาพเช่นเดิมคือมีการแบ่งชนชั้นปกครอง และชนชั้นถูกปกครองประกอบกับคริสตจักรเริ่มเรื่องอำนาจ บทบาทของพวกพระมีมากขึ้น ประชาชนอยู่ในสภาพถูกเอาเปรียบ ถูกกดขี่ จนกระทั่งยุคกลางของยุโรปอำนาจของพวกพระเริ่มน้อยลง แต่อำนาจของกษัตริย์มีมากขึ้น การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เจริญรุ่งเรือง อำนาจต่าง ๆ ในการปกครองอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว การกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เป็นอำนาจของกษัตริย์ ในยุคกลางของยุโรปนี้กษัตริย์และขุนนางมีอภิสิทธิ์เหนือประชาชนโดยทั่วไป ประชาชนเป็นเพียงผู้ที่ต้องปฏิบัติตาม



เนื่องจากในยุคกลางของยุโรป ประชาชนมีการศึกษาอย่างกว้างขวาง จึงทำให้เกิดการต่อต้านระบอบการปกครองของกษัตริย์เป็นระยะ ๆ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการปกครองของกษัตริย์ กดขี่และเอาเปรียบเกิดการแบ่งชนชั้น ประชาชนขาดสิทธิและเสรีภาพจึงเกิดการเรียกร้องความชอบธรรมระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครองอย่างเช่นในปี ค.ศ. 1215 พระเจ้าจอห์นของอังกฤษยอมรับที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีว่าจะไม่ใช้อำนาจกดขี่ข่มเหงประชาชน และลงโทษประชาชนโดยพลการ การเรียกเก็บภาษีต่าง ๆ ต้องได้รับความยินยอมจากตัวแทนของประชาชน ฯลฯ

จากการศึกษาพัฒนาการของมนุษย์ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงยุคกลางของยุโรปนี้พบว่า การปกครองพัฒนามาตามสภาพของความเจริญของมนุษย์จนกระทั่งถึงยุคกลางของยุโรปประเทศต่างปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ทั้งสิ้น รวมทั้งเอเชียและแอฟริกา ต่างปกครองในลักษณะเดียวกัน อำนาจการปกครองตกอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว และการปกครองลักษณะนี้เรียกว่าระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จะกล่าวรวม ๆ ว่ากษัตริย์เอาเปรียบเสียทั้งหมดไม่ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ และขึ้นอยู่กับแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งในบางยุคก็สนับสนุนการปกครองในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่ในบางยุคก็ต่อต้านระบบดังกล่าว

Jean Bodin (คศ. 1530-1596) เป็นนักปรัชญาชาวฝรั่งเศสได้เขียนหนังสือเรื่อง The Republic ตีพิมพ์ในปี คศ. 1567 เขาสนับสนุนการปกครองระบอบกษัตริย์ และยอมรับว่าอำนาจสูงสุดเป็นของกษัตริย์เพียงผู้เดียว กษัตริย์มีอำนาจออกกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนหรือ

ผู้ถูกปกครองและผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตาม และเขาเห็นด้วยว่ากษัตริย์ได้รับมอบหมายจากพระเจ้า ซึ่งเป็นศูนย์รวมของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน

พอสรุปได้ว่าการปกครองในยุคต้น ๆ ของสังคมมนุษย์จนกระทั่งถึงยุคกลางของยุโรปนี้ อำนาจการปกครอง อำนาจการออกกฎหมายตกอยู่ที่กษัตริย์แต่ผู้เดียว หมายความว่ากษัตริย์เป็นผู้บัญญัติกฎหมายให้ผู้ถูกปกครอง คือประชาชนต้องปฏิบัติตาม ผู้ปกครองใช้อำนาจเพียงฝ่ายเดียว ไม่ว่าประชาชนจะเห็นด้วยหรือไม่และประชาชนไม่สามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

ถ้าจะกล่าวโดยรวมถึงสภาพปัญหาการปกครองตั้งแต่ยุคมนุษย์เริ่มมีการปกครองจนกระทั่งถึงยุคกลางของยุโรปแล้วมีสภาพปัญหาคล้ายคลึงกันในทุกภูมิภาคของโลกคือ ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดการควบคุมหรือตรวจสอบ หรืออาจจะอธิบายได้ว่าผู้ปกครองตั้งแต่ยุคต้น ๆ มานั้นใช้อำนาจตามความต้องการของตนเองคือกำหนดกรอบ กำหนดขอบเขตให้ผู้ปกครองปฏิบัติตามและผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจ โดยผู้ถูกปกครองไม่สามารถตรวจสอบควบคุมหรือโต้แย้งการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ เมื่อผู้ถูกปกครองไม่มีอำนาจโต้แย้ง และอำนาจนั้นเป็นอำนาจที่มาจากผู้ปกครอง ย่อมจะก่อความเดือดร้อน และเอาเปรียบผู้ถูกปกครองได้ และถ้าผู้ปกครองเกรงว่าผู้ถูกปกครองจะต่อสู้ขัดขวางด้วยแล้วการใช้อำนาจยิ่งเกิดความรุนแรงมากขึ้นอีก อาทิเช่น ในยุโรปขณะนั้น คือช่วงยุคกลางของยุโรปผู้ปกครองใช้อำนาจกดขี่

เอาเปรียบประชาชนจนเกิดการต่อต้าน และเกิดแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจปกครองใหม่

John Locke (1632-1704) นักปรัชญาชาวอังกฤษ มีความเห็นตรงข้ามกับ Thomas Hobbes เพราะ John Locke เชื่อว่าทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันมีความเสมอภาคกัน ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ อีกทั้ง John Locke ยังคัดค้านระบบกษัตริย์และการมีอำนาจของพวกพระ เพราะไม่เชื่อว่ากษัตริย์และพระมีอำนาจเหนือผู้อื่นได้โดยไม่ได้ได้รับความยินยอมจากประชาชน และนอกจากแนวความคิดดังกล่าวแล้ว John Locke ยังเสนอว่าอำนาจในการปกครองประเทศนั้นไม่ควรจะมีอำนาจอยู่ที่กษัตริย์เพียงอำนาจเดียว แต่อำนาจในการปกครองประเทศนั้นควรมี 3 อำนาจคือ อำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการบริหาร และอำนาจในการทำสงครามและสัญญากับต่างประเทศ

สาเหตุที่ John Locke นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจเป็น 3 อำนาจดังกล่าวก็เพื่อไม่ต้องการให้อำนาจปกครองอยู่ที่บุคคลคนเดียวซึ่งทำให้เป็นเผด็จการได้ แต่ถ้าอำนาจทั้งสามแยกจากกันสามารถตรวจสอบถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันได้ ไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งใช้อำนาจมากจนเกินไป ทำให้ประชาชนเดือดร้อน ถ้าอำนาจใดใช้มากเกินไป อีกอำนาจหนึ่งสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ เป็นการป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

นอกจาก John Locke แล้วยังมี Montesquieu (1689-1755) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศสสนับสนุนแนวความคิดของ John Locke โดย

เฉพาะการแบ่งแยกอำนาจการปกครองเขาเสนอเช่นเดียวกับ John Locke ว่า อำนาจควรแยกเป็น 3 อำนาจและไม่อยู่ที่องค์กรเดียวกัน เพราะธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจแล้วมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงเป็นการเหมาะสมที่จะแยกอำนาจเพื่อถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน เพราะอำนาจทางการปกครองนั้นใช้ตามความประสงค์ของประชาชนมิใช่ใช้ตามความประสงค์ของผู้ปกครอง อำนาจทั้ง 3 ตามแนวความคิดของ Montesquieu คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ

**การเสนอแนวคิดของ John Locke และ Montesquieu ดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งถือเป็นจุดกำเนิดแนวคิดของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมาโดยยึดหลักสำคัญว่า**

1. ทุกคนมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน
2. ผู้จะเข้ามาปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ
3. เมื่อได้อำนาจปกครองประเทศแล้วต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ
4. การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

หลักการดังกล่าวทำให้เกิดหลัก **“นิติรัฐ”** คือการปกครองโดยกฎหมาย หมายความว่าผู้ปกครองจะกระทำการใด ๆ ในทางปกครองได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้เท่านั้นจะทำได้

และกฎหมายนั้นต้องบัญญัติโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนด้วย อีกทั้งการใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของความพอดีจากผู้ปกครอง

หลักนิติรัฐนี้ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนขึ้น เพราะก่อนที่จะเกิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยนั้น ปัญหาสังคมที่สำคัญคือผู้ปกครองใช้อำนาจตามความต้องการของผู้ปกครองและประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบได้ แต่เมื่อเกิดหลักการของระบอบประชาธิปไตยเกิดหลักนิติรัฐ ทำให้เกิดกฎหมายขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งคือ “กฎหมายมหาชน”

**กฎหมายมหาชนคือ** กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และแก่ประชาชน ในการบริหาร การปกครองประเทศ และการบริการสาธารณะ ซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายมหาชนนอกจากจะบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตั้งที่กล่าวมาแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติยังสามารถควบคุมตรวจสอบได้ ตามหลักเกณฑ์และกระบวนการของกฎหมายมหาชน ซึ่ง

ก่อนที่จะมีหลักการของระบอบประชาธิปไตย และหลักนิติรัฐ ยังไม่มี

กฎหมายมหาชนในความหมายนี้เพราะก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเกิดหลักการนิติรัฐขึ้นนี้ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐเป็นผู้บัญญัติ มิใช่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติ อีกทั้งการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่สามารถควบคุม

และตรวจสอบได้ เพราะรัฐเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย และเป็นผู้ใช้กฎหมาย ประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการจัดทำเพียงแต่เป็นผู้ปฏิบัติตาม

สรุปได้ว่ากฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของมนุษย์ที่ใช้แก้ไข ปัญหาของสังคม และกฎหมายแต่ละประเภทก็ใช้แก้ไขปัญหาแต่ละอย่าง แตกต่างกันไป มิใช่กฎหมายประเภทหนึ่งใช้แก้ปัญหาได้ทุกปัญหา อาทิเช่น กฎหมายอาญาก็ใช้แก้ปัญหาอาชญากรรม กฎหมายเอกชนเช่น กฎหมายมรดกก็แก้ไขปัญหามรดก กฎหมายเรื่องซื้อขายก็แก้ไขปัญหา เรื่องซื้อขาย ในทำนองเดียวกันปัญหาของสังคมอย่างหนึ่งที่ต้องแก้ไข คือปัญหาการใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานก่อนมีการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เกิดหลักนิติรัฐ จึงทำให้เกิดกฎหมายมหาชนขึ้น เพื่อแก้ปัญหาการใช้ อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ใน ความเหมาะสมโดยยึดประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

## บทที่ 1

### วิวัฒนาการของมนุษย์และกำเนิดของกฎหมาย

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีทำให้เชื่อได้ว่า มนุษย์เกิดมาบนพื้นโลกเมื่อประมาณหนึ่งล้านปีเศษมาแล้ว และตลอดระยะเวลาที่ผ่านมามนุษย์ได้พัฒนาทั้งสภาพร่างกาย สมอง และสิ่งแวดล้อม ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่อย่างต่อเนื่อง

ในยุคเริ่มต้นของมนุษย์นั้น สภาพร่างกายมีลำตัวไม่ตั้งตรง มีโครงกระดูกคล้ายลิง มีปริมาตรของสมองเล็กประมาณ 650 ลูกบาศก์เซนติเมตร จากลักษณะโครงกระดูกมนุษย์ดังกล่าวแสดงว่าในสมัยโบราณเมื่อประมาณหนึ่งล้านปีเศษที่แล้วนั้น มนุษย์มีความเฉลียวฉลาดไม่มากนัก ทั้งนี้เพราะปริมาตรของสมองมีขนาดเล็กไม่แตกต่างไปจากสัตว์ จึงทำให้มนุษย์ในยุคนั้นมีความเป็นอยู่และการดำรงชีพคล้ายสัตว์ และเมื่อระยะเวลาผ่านไปหลายแสนปี ทำให้สภาพร่างกายและสมองของมนุษย์พัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป โดยมีลำตัวตั้งตรงมากขึ้น สมองพัฒนาและขยายใหญ่ขึ้นจากเดิมที่มีขนาดประมาณ 650 ลูกบาศก์เซนติเมตร และเมื่อเวลาผ่านไปประมาณห้าแสนปี สมองของมนุษย์ได้พัฒนาและขยายใหญ่ขึ้นเป็นประมาณ 900 ลูกบาศก์เซนติเมตร ซึ่งแสดงว่าสมองของมนุษย์พัฒนาขึ้นตามระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไป และต่อมาอีกประมาณห้าแสนปีเศษ ปริมาตรสมองของมนุษย์มีขนาดใหญ่ขึ้นถึง 1,600 ลูกบาศก์เซนติเมตร ซึ่งแสดงถึงพัฒนาการด้านอื่น ๆ ตามมาด้วย

จากพัฒนาการตามธรรมชาติของร่างกายและสมองของมนุษย์นี้ ทำให้มนุษย์รู้จักคิดค้นประดิษฐ์และแก้ไขปัญหาค้นหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคม อย่างมีระบบมากกว่าสัตว์ชนิดอื่น ทั้งนี้สามารถอธิบายได้จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์และโบราณคดีที่ค้นพบในยุคต่าง ๆ มีความสลับซับซ้อนมากขึ้นตามลำดับ อาทิเช่น เครื่องมือเครื่องใช้ สิ่งประดิษฐ์ และสภาพของสังคมความเป็นอยู่รวมทั้งความเจริญทางด้านภาษาและวัฒนธรรมอื่น ๆ ล้วนแต่เป็นผลพวงของพัฒนาการจากสมองมนุษย์ทั้งสิ้น

การที่ได้้นำพัฒนาการทางสภาพร่างกายและสมองของมนุษย์มากล่าวไว้ในที่นี้ เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า เมื่อสมองของมนุษย์มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดระยะเวลาหนึ่งล้านปีเศษนั้น ทำให้มนุษย์รู้จักคิดค้นหาวิธีการต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาค้นหาของสังคมอย่างต่อเนื่อง และกฎหมายก็เป็นผลผลิตอย่างหนึ่งที่มนุษย์ได้คิดค้นขึ้นมาเพื่อใช้แก้ไขปัญหาค้นหาของสังคม

## 1. พัฒนาการของสังคมมนุษย์

ตลอดระยะเวลาหนึ่งล้านปีเศษมานี้มนุษย์ได้พัฒนาสภาพของสังคมแตกต่างกันไปจากสัตว์อื่นมากในทุกด้านรวมทั้งพัฒนาการในด้านกฎระเบียบของสังคมด้วย ซึ่งสามารถลำดับพัฒนาการของสังคมมนุษย์ได้ดังนี้

### 1.1 ครอบครัว

ครอบครัวเป็นสังคมแรกของมนุษย์ประกอบไปด้วยพ่อแม่และลูก โดยมีพ่อเป็นเพศชายซึ่งตามธรรมชาติเป็นเพศที่มีร่างกายแข็งแรงกว่าเพศ



หญิงที่เป็นแม่ จึงเป็นผู้ทำหน้าที่คุ้มครองให้ความปลอดภัยแก่คนในครอบครัวเนื่องจากสภาพสังคมในสมัยโบราณนั้นผู้ที่แข็งแรงกว่าเท่านั้นที่จะอยู่รอดในสังคมได้เพราะปัญหาของสังคมแก้ไขกันด้วยพลังกำลังเป็นสำคัญ จากที่กล่าวมานี้เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่ามนุษย์ในยุคเริ่มแรกนั้นมีสภาพความเป็นอยู่ร่วมกันตามธรรมชาติ และสัญชาตญาณไว้ระเบียบกฎเกณฑ์ ทั้งนี้เนื่องมาจากมนุษย์ยังขาดความรู้และประสบการณ์ จึงทำให้มีความเป็นอยู่ไม่แตกต่างจากสัตว์มากนัก โดยเฉพาะการควบคุมสังคมใช้กำลังเป็นสำคัญ

## 1.2 ชุมชน

เนื่องจากสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์ในยุคเริ่มแรกไม่แตกต่างไปจากสัตว์มากนัก ธรรมชาติมีสภาพโหดร้าย เนื่องจากผู้ที่แข็งแรงกว่าเท่านั้นที่จะอยู่รอดในสังคมและเพิ่มจำนวนมากขึ้น ส่วนผู้ที่อ่อนแอกว่าจะถูกทำร้ายและสูญสิ้นเผ่าพันธุ์ไปจากโลกในที่สุด

จากธรรมชาติของความโหดร้ายดังกล่าวทำให้มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ฉะนั้นเมื่อหลาย ๆ ครอบครัวมารวมกันจึงกลายเป็นชุมชน และสาเหตุหนึ่งที่มนุษย์เข้ามาอยู่ร่วมกันนี้ด้วยเหตุผลสำคัญประการหนึ่งคือ “ความปลอดภัย” ของตนเองและของครอบครัว ชุมชนจึงกลายเป็นจุดกำเนิดของระบบการปกครอง

การปกครองของชุมชนในยุคแรก ๆ นั้น ยังอยู่ในลักษณะของการใช้พลังกำลังในการปกครอง ผู้ที่แข็งแรงกว่าจะเป็นผู้นำและเป็นผู้ปกครอง ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ความคุ้มครองและดูแลความปลอดภัยแก่คนในสังคมนั้น รวมทั้งเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในสังคมนั้นด้วย

### 1.3 เมืองหรือนคร

เมื่อมนุษย์ต้องการความปลอดภัยและเข้ามาอยู่ร่วมกันกลายเป็นชุมชนนั้น ในขณะที่เดียวกันมนุษย์ก็ได้เรียนรู้และพัฒนาด้านอื่น ๆ ด้วย จนกระทั่งทำให้ชุมชนกลายเป็นเมืองกลายเป็นนคร มีประชากรมากขึ้น มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมก็มากขึ้นตามไปด้วย และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นในสังคมมนุษย์ซึ่งตามธรรมชาติและสัญชาตญาณมนุษย์จะพยายามหาทางแก้ไขและเครื่องมืออย่างหนึ่งที่มนุษย์นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมก็คือ ระเบียบกฎเกณฑ์ที่มนุษย์ในสังคมสร้างขึ้น ซึ่งในยุคต้น ๆ ของมนุษย์นั้น ผู้ที่กำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมคือผู้แข็งแรงที่สุด มีความเก่งกล้ามากที่สุดในสังคมนั้นเอง

จากหลักการและเหตุผลที่กล่าวมาสามารถอธิบายได้ว่าระเบียบกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมมนุษย์นั้น นอกจากจะเกิดขึ้นตามสัญชาตญาณของมนุษย์แล้ว ยังเกิดจากผู้ปกครองหรือผู้นำอีกทางหนึ่งด้วย ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาของสังคม และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้จะพัฒนาและเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการของสังคมที่พัฒนาขึ้น

## 2. กำเนิดของกฎหมาย

จากพัฒนาการของสังคมมนุษย์ที่กล่าวมาแล้วนั้น สามารถจะแยกที่มาของกฎเกณฑ์ของสังคมมนุษย์ได้เป็นสองแนวทางใหญ่ ๆ คือ

**แนวทางที่หนึ่ง** กฎเกณฑ์ของสังคมที่เกิดขึ้นโดยสัญชาตญาณและธรรมชาติของมนุษย์ และมนุษย์ได้ยึดถือปฏิบัติต่อ ๆ กันมาจากคนรุ่นหนึ่งสู่คนอีกรุ่นหนึ่ง      กฎเกณฑ์ของสังคมลักษณะดังกล่าวนี้เรียกว่า

**จารีตประเพณี** และต่อมาจารีตประเพณีได้พัฒนาเป็นกฎหมาย ทั้งกฎหมายไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายลายลักษณ์อักษร

**แนวทางที่สอง** กฎเกณฑ์ของสังคมที่มนุษย์เป็นผู้สร้างขึ้น เพื่อใช้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมแต่ละอย่างแต่ละประเภท กฎเกณฑ์ลักษณะนี้โดยทั่วไปจะถูกบัญญัติขึ้นโดยผู้นำของสังคม โดยมีจุดประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาแต่ละอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมแตกต่างกันไป กฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในแนวทางนี้พัฒนาเป็น**กฎหมายลายลักษณ์อักษร**

จะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์และระเบียบของสังคมจะเป็นในรูปลักษณะของขนบธรรมเนียมและประเพณี ที่เกิดจากสัญชาตญาณของมนุษย์หรือสิ่งที่เ็นไปตามธรรมชาติอย่างหนึ่ง และเกิดขึ้นจากผู้นำหรือผู้ปกครองคิดค้นและกำหนดขึ้นมาอีกอย่างหนึ่ง

สำหรับกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ในแต่ละสังคม แต่ละยุค แต่ละสมัยจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้กฎเกณฑ์และระเบียบจะเป็นในรูปลักษณะใดก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบและปัจจัยหลายประการของสังคมนั้น ไม่ว่าจะเป็นสมาชิกในสังคม ผู้นำหรือผู้ปกครอง ความเจริญของคนและของสังคมในยุคนั้น ขนบธรรมเนียมและประเพณี ความเชื่อ หรือแม้กระทั่งลักษณะทางภูมิศาสตร์ สภาพแวดล้อม ฯลฯ

## 2.1 ประมวลกฎหมายฮัมบูรามิ และกฎหมาย 12 โต๊ะ

จากการที่มนุษย์มีความเจริญและมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลาตั้งที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ทำให้มนุษย์เริ่มรู้จักที่จะประดิษฐ์ตัวอักษรเพื่อใช้ในการสื่อสารกันในสังคม และมนุษย์ได้เขียนกฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ

ของสังคมของตนไว้ ที่มีปรากฏเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์เก่าแก่ที่สุดที่นักประวัติศาสตร์และนักมานุษยวิทยาค้นพบ คือแท่งหินขนาดใหญ่ซึ่งมีฐานกว้าง 1.90 เมตร และมีความสูงถึง 2.25 เมตร โดยแท่งหินดังกล่าวนี้ขุดพบที่นครซุส ในกรุงบาบิโลน สันนิษฐานว่าเป็นหลักศิลาจารึกที่มนุษย์ได้ประดิษฐ์ไว้ในราว 1,500 ปีก่อนพุทธกาล หรือล่วงมาแล้วประมาณ 4,000 ปี ข้อความบนศิลาจารึกได้กล่าวถึง ข้อกำหนด กฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ในสังคมขณะนั้น อาทิเช่น เรื่องดอกเบี้ย สัญญาครอบครัว ฯลฯ ซึ่งนักประวัติศาสตร์เชื่อกันว่า ศิลาจารึกดังกล่าวนี้ประดิษฐ์ขึ้นในสมัยของพระเจ้าฮัมมูราบี ดังนั้นจึงเรียกหลักศิลาจารึกนี้ว่า **“ประมวลกฎหมายฮัมมูราบี”** แต่กระนั้นก็ตามข้อความที่จารึกลงบนแท่งหินนี้ไม่ได้มีบัญญัติเอาไว้ว่ากฎเกณฑ์และระเบียบที่มีอยู่นั้นคือกฎหมาย แต่เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ากฎเกณฑ์และระเบียบที่กำหนดขึ้นมาใช้ในสังคม แม้จะยังไม่เรียกว่ากฎหมาย แต่ก็เป็นเกณฑ์เพื่อใช้ในการควบคุมความประพฤติของคนที่อยู่ในสังคมเช่นเดียวกับกฎหมายในปัจจุบัน

นอกจากประมวลกฎหมายฮัมมูราบีแล้วยังมีหลักฐานทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับกฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ในสังคมที่สำคัญอีกชิ้นหนึ่งซึ่งเป็นแผ่นทองบรอนซ์ มีลักษณะเป็นสี่เหลี่ยมผืนผ้าทั้งหมด 12 ชิ้นที่ชาวโรมันได้สลักอักษรเป็นข้อความกำหนดสิ่งทีอนุญาตให้คนโรมันกระทำได้ รวมทั้งกำหนดการการกระทำที่ต้องห้ามเอาไว้ เรียกว่า **“กฎหมาย 12 โต๊ะ”** (The Laws of Twelve Tables) โดยนักประวัติศาสตร์และ

นักมานุษยวิทยาเชื่อกันว่า กฎหมาย 12 โต๊ะ นี้ได้จารึกกฎเกณฑ์และกฎระเบียบของชาวโรมันไว้ในราว 1,000 ปีก่อนพุทธกาล หรือประมาณ 3,500 ปีมาแล้ว

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่กล่าวมาแล้วนี้ ทำให้เชื่อได้ว่า ขนบธรรมเนียมและประเพณี อันเกิดขึ้นจากสัญชาตญาณของมนุษย์นั้น ยังไม่มากเพียงพอที่จะสามารถควบคุมดูแลคนในสังคมให้มีความเป็นอยู่อย่างสงบสุขได้ ดังนั้นจึงมีการกำหนดข้อปฏิบัติที่ผู้ปกครองในสังคม กำหนดขึ้นมาหรือที่เรียกว่ากฎหมายในปัจจุบัน เพื่อให้ควบคุมกับขนบธรรมเนียม และประเพณีอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งกลายมาเป็นกฎเกณฑ์และกฎระเบียบต่าง ๆ ในสังคม แม้กฏเกณฑ์และระเบียบเหล่านี้จะยังไม่ได้เรียกว่ากฎหมาย แต่ก็มีผลคล้ายคลึงกับกฎหมายที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ดังนั้น จะเห็นว่ากฎเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ในสังคมที่มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายนี้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการพัฒนาสังคมของมนุษย์ อีกทั้งยังมีการพัฒนาสืบต่อมาตามความเจริญและการแปรเปลี่ยนไปของสังคม ดังจะเห็นได้จากการนำข้อความในศิลาจารึกของอัมบุรามิมาเปรียบเทียบกับข้อความในกฎหมาย 12 โต๊ะ ซึ่งนักกฎหมายให้ความเห็นว่า กฎเกณฑ์และระเบียบที่จารึกในกฎหมาย 12 โต๊ะนั้น มีความละเอียดและสลับซับซ้อนมากกว่าในประมวลกฎหมายอัมบุรามิ ซึ่งเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า **เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่และมีความสลับซับซ้อนยิ่งขึ้น กฎเกณฑ์และระเบียบของสังคมก็ยิ่งสลับซับซ้อนมากขึ้นตามไปด้วย**

จากที่กล่าวมาแล้วว่าสังคมมนุษย์เริ่มต้นจากครอบครัว และมีการพัฒนาเป็นชุมชน เป็นเมือง เป็นนคร จนกระทั่งกลายเป็นอาณาจักรที่มีอาณาเขตกว้างขวาง และมีประชากรมากขึ้นนั้น ทำให้เกิดมีกฎเกณฑ์ และกฎระเบียบของสังคม ซึ่งส่วนหนึ่งนั้นเกิดมาจากสัญชาตญาณหรือสิ่งที่เป็นไปตามธรรมชาติของมนุษย์ และอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุดคือ มาจากตัวของผู้อุปการเอง ซึ่งเมื่อมนุษย์สามารถประดิษฐ์ตัวอักษรได้ก็จารึกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของสังคมเอาไว้ดังศิลาจารึกของพระเจ้าอัมมูรามิ และกฎหมาย 12 โต๊ะ ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายอัมมูรามิ และกฎหมาย 12 โต๊ะ เป็นต้นกำเนิดของกฎหมายลายลักษณ์อักษร

## 2.2 กฎหมายโรมันเป็นแม่แบบของระบบประมวลกฎหมาย (CIVIL LAW)

ในสมัยต้นคริสตกาล อาณาจักรโรมันมีความเจริญรุ่งเรืองและมีความเข้มแข็งมากประกอบกับโรมันเป็นชาตินักรบ กษัตริย์ของโรมันในสมัยนั้นจึงได้ขยายอาณาจักรของตนโดยการทำสงคราม จนกระทั่งสามารถครอบครองยุโรปภาคพื้นทวีปได้เกือบทั้งหมด และได้ทำการปกครองอาณาจักรต่าง ๆ เหล่านั้น และโรมันได้ใช้กฎหมายของตนในการปกครอง ซึ่งเป็นสาเหตุของการที่กฎหมายโรมันมีอิทธิพลสูงในประเทศต่าง ๆ ของยุโรป

กฎหมายของชาวโรมันมีรูปแบบเป็นประมวลกฎหมาย หมายความว่าได้รวบรวมข้อกำหนดกฎเกณฑ์ของสังคมมาบัญญัติรวมไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยจะแบ่งแยกและจัดรวมไว้ให้เป็นหมวดเป็นหมู่

เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาของสังคมในแต่ละเรื่องตามที่แบ่งหมวดหมู่ไว้ เช่น เรื่องมรดก เรื่องดอกเบี้ย เรื่องซื้อขายหรือแม่กระทั่งในเรื่องของการกำหนดบทลงโทษต่าง ๆ สำหรับผู้ที่กระทำความผิด ฯลฯ ซึ่งระบบกฎหมายลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า **ระบบประมวลกฎหมาย** หรือระบบ Civil Law การใช้กฎหมายของระบบ Civil Law นี้ จะยึดตัวบทของกฎหมายที่บัญญัติเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ กล่าวคือ จะใช้บทบัญญัติของกฎหมายเป็นเกณฑ์หรือเป็นบรรทัดฐาน ทั้งนี้เพราะถือว่าบทบัญญัติของกฎหมายนี้คือ กฎเกณฑ์ กฎระเบียบ และข้อบังคับ รวมทั้งข้อกำหนดของสังคม

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เมื่อกาลเวลาผ่านไปสังคมมีความเจริญและมีขนาดใหญ่ขึ้นสลับซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะมีปริมาณมาก และหลากหลายมากขึ้นตามไปด้วย ซึ่งปัญหานั้นไม่เพียงแต่จะมีปริมาณมากขึ้นและความหลากหลายเท่านั้น ยังจะทวีความซับซ้อน และความยุ่งยากมากขึ้นอีก บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้ในการควบคุมสังคมก็ต้องมีมากขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงนับได้ว่า ระบบ Civil Law นี้จะพัฒนาไปตามความเปลี่ยนแปลงของขนาดความเจริญ และความซับซ้อนของสังคม นั่นคือระบบประมวลกฎหมายหรือ Civil Law นี้จะพัฒนาไปโดยมีการแบ่งประเภทของกฎหมายขึ้นนอกเหนือจากการแบ่งหมวดหมู่ ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมาย การศึกษากฎหมายและเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมแต่ละปัญหาแต่ละอย่างนั้น ต่างมีพื้นฐานของที่มาแตก

ต่างกันไป และเป็นที่น่าพอใจว่าการวิเคราะห์ปัญหาและการแก้ไขปัญหาก็ย่อมแตกต่างกันตามไปด้วย

ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law มีบทบาทสำคัญต่อประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภาคพื้นทวีป อาทิเช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน สเปน ฯลฯ นับได้ว่าระบบประมวลกฎหมายได้มีความเจริญในประเทศต่าง ๆ เหล่านี้มาตามลำดับ และระบบประมวลกฎหมายก็ยังฝังรากลึก และมีบทบาทอยู่จนถึงปัจจุบัน

แม้ว่าอิทธิพลและความเจริญของระบบ Civil Law จะแผ่ขยายไปทั่วยุโรปภาคพื้นทวีปก็ตาม แต่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศเดียวใน ยุโรปที่ไม่ได้รับอิทธิพลของระบบประมวลกฎหมายดังกล่าวเลย ทั้งนี้เนื่องจากสภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศอังกฤษมีลักษณะเป็นเกาะ พรมแดนแยกห่างไม่ติดต่อกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ทำให้อิทธิพลของระบบประมวลกฎหมายไม่สามารถแผ่ขยายไปได้ ด้วยเหตุนี้ทำให้ประเทศอังกฤษมีการพัฒนารูปแบบกฎหมายที่ใช้ในประเทศของตนเองตามขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม จารีตประเพณี รวมทั้งตามความเป็นไปและ พัฒนาการของสังคมของประเทศอังกฤษเองได้อย่างมีอิสระ แตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ในยุโรป ระบบของกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนั้น คือระบบไม่มีประมวลกฎหมาย หรือระบบ Common Law



### 2.3 จารีตประเพณีและหลักความยุติธรรมเป็นแม่แบบของระบบไม่มีประมวลกฎหมาย (COMMON LAW)

ระบบ Common Law หรือระบบไม่มีประมวลกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษนั้น กฎหมายที่ใช้ไม่ได้เกิดจากการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังเช่นในระบบ Civil Law แต่กฎหมายระบบนี้เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล และศาลได้ใช้หลักของความยุติธรรมประกอบกับขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีมาเป็นพื้นฐานในการพิจารณาพิพากษา และตัดสินกรณีพิพาท และคำพิพากษาของศาลเหล่านั้น จะกลายมาเป็นบรรทัดฐานของการตัดสินกรณีพิพาทลักษณะเดียวกันในกรณีพิพาทต่อ ๆ มา ซึ่งหมายความว่า ศาลจะใช้คำพิพากษาที่เคยตัดสินไว้แล้วมาเป็นแนวทางกับคดีพิพาทอื่น ๆ ที่มีลักษณะเดียวกัน แต่ถ้ามกรณีพิพาทใดมีรูปแบบหรือลักษณะที่แปลกแตกต่างไปจากกรณีพิพาทที่ศาลเคยพิจารณาตัดสินไว้ ผู้พิพากษาก็จะยึดหลักของความยุติธรรมขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีมาใช้ในการพิจารณาพิพากษากรณีพิพาท และเมื่อเวลาผ่านไปนานวันคำพิพากษาศาลตัดสินคดีของศาลจึงมีมากมายและหลากหลาย จนสามารถครอบคลุมทุกรูปแบบของกรณีพิพาท

หากนำระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law มาเปรียบเทียบกับระบบไม่มีประมวลกฎหมายหรือระบบ Common Law แล้ว จะพบว่าระบบ Civil Law นั้นใช้หลักเกณฑ์ที่เขียนเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มาเป็นเกณฑ์สำคัญในการพิจารณากรณีพิพาท หากการกระทำใดที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน ชัดเจนว่าเป็นความผิดก็ไม่ถือ

ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ฉะนั้นระบบ Civil Law นี้ ตัวยกกฎหมายหรือบทบัญญัติของกฎหมายจึงต้องแปรเปลี่ยนและพัฒนาไปตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้เท่าทันกับสภาพของปัญหาและการเปลี่ยนแปลง รวมทั้งการพัฒนาของสังคม และเนื่องจากสังคมมีความเจริญขึ้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นก็จะมากขึ้น กฎหมายจึงต้องเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้เพราะกฎหมายเรื่องหนึ่งจะเหมาะสมในการแก้ไขปัญหาย่างหนึ่ง แต่จะไม่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาย่างอื่น รวมทั้งยังต้องมีการแบ่งกฎหมายเป็นหมวดหมู่ มีการแบ่งประเภทของกฎหมายแบ่งศาลออกเป็นหลายศาล ฯลฯ ฉะนั้นระบบ Civil Law นี้จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้นเสมอ เพื่อให้เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาย และเพื่อรองรับกับความเจริญที่ไม่หยุดยั้งของสังคม

ส่วนระบบไม่มีประมวลกฎหมายหรือระบบ Common Law นี้ จะใช้หลักของความยุติธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณี ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดแนวคำพิพากษาของศาลนั้นมาเป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาพิพากษากรณีพิพาท แม้ว่ามีการข้อพิพาทใดที่ไม่เคยมีคำพิพากษาของศาลพิจารณาตัดสินไว้ ก็ยังสามารถวินิจฉัยพิพากษาได้ ทั้งนี้เพราะหลักเกณฑ์ของการพิจารณาพิพากษาของกฎหมายในระบบนี้ใช้หลักการของความยุติธรรม ดังนั้นกฎหมายระบบ Common Law นี้ จึงสามารถวินิจฉัยปัญหาที่เกิดขึ้นได้ทุก ๆ กรณีเสมอ ดังนั้นในระบบ Common Law จึงไม่มีการแยกประเภทของกฎหมายและแยกประเภทของศาลเหมือนกับระบบ Civil Law

สรุปพัฒนาการของสังคมมนุษย์และกำเนิดกฎหมาย

กฎหมายถือกำเนิดมาจากกฎเกณฑ์ และระเบียบต่าง ๆ ที่มนุษย์กำหนดให้มีขึ้น เพื่อให้ในการควบคุมความประพฤติของมนุษย์ด้วยกันเอง และใช้เป็นกติกาในการอยู่ร่วมกันในสังคมให้มีความสุข โดยกฎหมายจะมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจากกฎเกณฑ์ ระเบียบของสังคม ก็กลายมาเป็นกฎหมายที่มีระเบียบแบบแผนมากขึ้น และซับซ้อนขึ้น จนกระทั่งต้องมีการจัดหมวดหมู่ จัดประเภทหรือตลอดจนกระทั่งจัดระบบของกฎหมาย ซึ่งทั้งนี้เนื่องมาจากความเจริญและความสลับซับซ้อนที่มีมากขึ้นของสังคมตามกาลเวลาที่แปรเปลี่ยนไป แต่อย่างไรก็ดีแม้กฎหมายในปัจจุบันจะมีการแบ่งออกเป็น 2 ระบบใหญ่ ๆ คือ CIVIL LAW และ COMMON LAW ซึ่งในแต่ละระบบนั้นจะมีรูปแบบ หลักการและโครงสร้าง รวมตลอดถึงวิธีการนำกฎหมายแต่ละระบบมาใช้ที่แตกต่างกัน

## บทที่ 2

### กำเนิดของกฎหมายมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วจากบทที่ 1 ว่า สังคมแรกของมนุษย์คือครอบครัว และเมื่อ ๗ ครอบครัวมารวมกันกลายเป็นชุมชน กลายเป็นเมือง กลายเป็นนคร และในขณะเดียวกันการปกครองที่เป็นหัวหน้าครอบครัว เป็นหัวหน้าชุมชนก็พัฒนากลายเป็นเจ้าเมืองเจ้าผู้ครองนคร เป็นกษัตริย์ ในเวลาต่อมา จนทำให้เกิดระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ขึ้นในที่สุด

ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นการผสมผสานระหว่างการเป็นนักรบ และการเป็นตัวแทนของเทพพระเจ้า การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้มีมานานหลายพันปี ผู้ปกครองมีอำนาจสูงสุด มีสิทธิเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว **ประชาชนไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้** ผู้อยู่ภายใต้การปกครองทุกคนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นเพียงแต่ผู้ที่จะต้องเชื่อฟังปฏิบัติตามและอยู่ภายใต้การปกครองเท่านั้น

การปกครองในลักษณะดังกล่าวมีอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลก ทั้งในยุโรป เอเชีย และในภูมิภาคอื่น ๆ รูปแบบการปกครองไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ถึงแม้ว่าการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์จะมีสืบต่อกันมานานนับพัน ๆ ปี ในแต่ละประเทศยังคงมีหลักการที่ไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป คือศูนย์รวมของอำนาจการปกครองขึ้นอยู่กับความตั้งใจของผู้ปกครองแต่เพียงผู้เดียว ประชาชนไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองได้

เนื่องจากการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจเบ็ดเสร็จอยู่ที่ผู้ปกครอง ดังนั้นไม่ว่าผู้ปกครองจะปกครองด้วยความยุติธรรม หรือจะนำมาซึ่งความเอารัดเอาเปรียบแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง ประชาชนไม่มีโอกาสที่จะเลือกในความยุติธรรมหรืออยู่ดีชั่วอันเนื่องมาจากประชาชนไม่มีสิทธิหรือส่วนร่วมในการปกครอง **ไม่สามารถตรวจสอบผู้ปกครอง หรือไม่สามารถที่จะควบคุมการใช้อำนาจปกครองของผู้ที่ทำการปกครองได้ ซึ่งเป็นปัญหาของระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์**

ในบางประเทศหากผู้ปกครองมีคุณธรรม ผู้ปกครองจะใช้อำนาจการปกครองของตนนั้นมุ่งมั่นในการที่จะนำมาซึ่งความผาสุกให้แก่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง แต่หากผู้ปกครองไร้ซึ่งคุณธรรม คิดถึงแต่ประโยชน์ของตนเองต้องการเอารัดเอาเปรียบประชาชน กษัตริย์หรือผู้ปกครองจะใช้อำนาจเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดที่ตนมีอยู่ตามความพอใจ และตามอำเภอใจเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แก่ตนเองและแก่พวกพ้อง กดขี่ ช่มเหง ผู้ที่มีโอกาสน้อยในสังคม และผู้ที่ถูกกดขี่เอารัดเอาเปรียบนี้คือประชาชนก็จะมีคามเดือดร้อนกันทั่วไป ทั้งนี้เนื่องจากการปกครองนั้นได้กระทำตามอำเภอใจ ตามความพอใจ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสุขสบายส่วนตน **แม้ว่าการปกครองนั้นจะมีผลทำให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองมีความเดือดร้อนเพียงใด ประชาชนก็ไม่สามารถที่จะตรวจสอบหรือควบคุมการใช้อำนาจได้**

ดังนั้นไม่ว่าในยุคใดสมัยใด หากผู้ปกครองขาดคุณธรรมก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาในการปกครองประเทศ ซึ่งปัญหาที่เกิดจากความไม่เป็น

ธรรมของผู้ปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ จะมีความคล้ายคลึงกันในทุกประเทศซึ่งมีลักษณะสำคัญใหญ่ ๆ 3 ประการ คือ ประการที่หนึ่ง มีการแบ่งชนชั้นในสังคมขึ้นอย่างชัดเจน รวมทั้งจะเกิดการเอาวัดเอาเปรียบระหว่างชนชั้นเหล่านั้น ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง

ชนชั้นที่มีอำนาจหรือชนชั้นที่ใกล้ชิดหรือเป็นพวกพ้องกับผู้ที่มีอำนาจหรือที่เรียกชนชั้นที่มีโอกาสดีกว่าทางสังคมนี้ จะเอาวัดเอาเปรียบกดขี่ข่มเหงชนชั้นที่มีโอกาสน้อยกว่า และการเอาวัดเอาเปรียบนี้จะเกิดขึ้นต่อไปยังชนชั้นที่มีโอกาสน้อยกว่าเป็นทอด ๆ ต่อ ๆ กันไป

**ประการที่สอง** ผู้ปกครองจะใช้อำนาจที่มีอยู่ตามอำเภอใจและใช้เกินขอบเขตอย่างไม่มีคุณธรรม เนื่องจากผู้ปกครองเป็นผู้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้อำนาจเอง

ทั้งนี้ก็เพื่อความสบายของตนเองและพวกพ้อง โดยการอ้างความเป็นตัวแทนของพระเจ้า รวมทั้งใช้กำลังและอำนาจที่มีอยู่แสวงหาผลประโยชน์กับผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองโดยไม่คำนึงถึงคุณธรรม หรือไม่ได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชน

**ประการที่สาม** ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองไม่สามารถควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองหรือแม้กระทั่งไม่สามารถที่จะตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้

ในการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้ ไม่เพียงแต่ประชาชนจะไม่ได้มีส่วนร่วมหรือมีสิทธิในการปกครองประเทศเท่านั้น แต่

ประชาชนยังไม่มีโอกาสอันใดเลยแม้กระทั่งการควบคุม ตรวจสอบ การใช้ อำนาจของผู้ปกครองที่มาปกครองตน ดังเช่นที่กล่าวมาแล้วว่าประชาชน เป็นเพียงแต่ผู้ต้องยอมรับปฏิบัติตาม และอยู่ภายใต้อำนาจการปกครอง นั้นโดยดี

ลักษณะการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ 3 ประการ ที่กล่าวมาแล้วนั้น จะมีมากหรือน้อยเพียงใดหรือจะมีความรุนแรงเท่าใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับคุณธรรมของผู้ปกครอง และเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึง ทำให้เกิดหลักกฎหมายมหาชนขึ้น

### 1. หลักกฎหมายมหาชนเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ อำนาจของผู้ปกครองที่ขาดการควบคุม

ความเดือดร้อนรวมทั้งปัญหาที่เกิดจากการปกครองประเทศของผู้ ปกครองในยุคที่มีความสำคัญที่สุดทางประวัติศาสตร์ของกฎหมาย มหาชนคือ ประมาณคริสต์ศตวรรษที่ 10-16 ซึ่งเป็นยุคกลางยุโรป โดยใน ยุคดังกล่าวกษัตริย์เป็นผู้ที่มีอำนาจมาก กษัตริย์ปกครองประชาชนด้วย การกดขี่ ข่มเหง เอารัดเอาเปรียบประชาชน โดยถือมั่นยึดตนว่ากษัตริย์ คือ ตัวแทนของพระเจ้า ในยุคนี้ก็เป็นยุคที่ถือได้ว่าประชาชนถูกกดขี่และ เอารัดเอาเปรียบ ในเรื่องของการเก็บภาษี เรื่องการยึดถือครองที่ดิน เรื่องการ เกณฑ์แรงงาน ฯลฯ และเนื่องจากยุคนี้เป็นยุคที่กษัตริย์ใช้อำนาจโดยการ กล่าวอ้างตนและให้ประชาชนยึดมั่นว่าตนคือ ตัวแทนของพระเจ้าจึงทำ ให้เกิดมีชนชั้นขึ้นมาอีกชนชั้นหนึ่งที่มีบทบาทในสังคมมาก ซึ่งชนในชั้นนี้ ได้ใช้บทบาทนั้นในการเอารัดเอาเปรียบสังคม เอารัดเอาเปรียบผู้ที่ด้อยกว่าตน

และประชาชนอยู่ไม่ใช่บ่อยคือ พวกพระหรือนักบวช ซึ่งในสมัยนั้นนับได้ว่า พวกพระมีอิทธิพลสูงในสังคมอีกกลุ่มหนึ่ง เนื่องจากพวกพระได้กล่าวอ้าง คำว่า พระเจ้าเช่นเดียวกันในการเอารัดเอาเปรียบประชาชน

ยุคคริสต์ศตวรรษที่ 10 - 16 นี้ ถือว่าเป็นยุคเจริญของประชาชน เนื่องจากมีการแบ่งชนชั้นกันอย่างเห็นได้ชัด มีการกดขี่ข่มเหง รังแก และเอาเปรียบกับคนในชนชั้นที่มีโอกาสทางสังคมน้อยกว่าอย่างรุนแรง การปกครองประเทศของผู้ปกครอง ก็มุ่งที่จะหาประโยชน์ไม่ว่าเพื่อส่วนตัว ของกษัตริย์เองหรือเพื่อพรรคพวก ประชาชนเดือดร้อนโดยทั่วไป แม้ว่าประชาชนจะได้รับทุกข์เข็ญจากการปกครองเพียงใด **ประชาชนหรือผู้ อยู่ภายใต้การปกครองก็ไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการ ปกครองรวมทั้งการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นกษัตริย์ พระ หรือขุนนางได้เลย**

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทำให้เกิดการต่อต้านทั้งการใช้กำลัง และการแสดงความคิดเห็น การเขียนเป็นหนังสือซึ่งในยุคนั้นนับได้ว่ามีนัก คิดและนักเขียนจำนวนมากมายหลายคนที่แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วย รวมทั้งต้องการที่จะเห็นความยุติธรรม และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของคนใน สังคม โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาความทุกข์ยากของประชาชนหรือของผู้ด้อย โอกาสในสังคม กล่าวถึงสาเหตุของปัญหาในเรื่องของการเอารัดเอา เปรียบ ตลอดจนได้แสดงความคิดเห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหา สังคมดังกล่าว โดยนักคิดและนักเขียนเหล่านั้นต่างมีแนวคิดและต่าง เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นที่คล้ายคลึงกันบ้าง แตกต่างกันบ้าง นับ ได้ว่าในช่วงนั้นได้เกิดแนวความคิด ทฤษฎี และหลักการต่าง ๆ มากมาย



ในการแก้ไขปัญหาสังคมที่มีผลกระทบต่อความทุกข์สุขของประชาชน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นแนวคิดที่เป็นการต่อต้านแนวทางและหลักการที่ใช้ในการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นสำคัญ

คริสต์ศตวรรษที่ 16 มีนักคิดและนักเขียนท่านหนึ่ง ซึ่งถือได้ว่าท่านเป็น “บิดาแห่งระบอบประชาธิปไตย” คือ จอห์น ล็อก (John Locke 1632 - 1704) ชาวอังกฤษได้มีแนวความคิดต่อต้านการใช้อำนาจของกษัตริย์และพวกพระ ทั้งนี้เนื่องจาก จอห์น ล็อก ได้ศึกษาปัญหาและทำการค้นคว้าและรวบรวมสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้นสะสมมานานนับร้อยปี และหลังจากที่ได้ศึกษาถึงปัญหาเหล่านั้นแล้ว จอห์น ล็อกได้เสนอแนวความคิดและความเชื่อใหม่แก่สาธารณชนว่า **มนุษย์ทุกคนที่เกิดมานั้นต่างมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกันมาตั้งแต่กำเนิด ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีสิทธิมากกว่าผู้อื่น** ทั้งนี้การเสนอแนวความคิดของ จอห์น ล็อก เพื่อมุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาสังคมที่มีการกดขี่และเอารัดเอาเปรียบของผู้ปกครอง รวมทั้งต่อต้านการแบ่งชนชั้นในสังคมว่า เป็นรูปแบบที่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคและความอยุติธรรมในสังคม ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวทำให้ จอห์น ล็อก ได้รับการตอบรับในหลักการของเขาอย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักกฎหมายมหาชน

## 2. การใช้อำนาจของผู้ปกครองถูกควบคุมโดยการแบ่งแยกอำนาจ

นอกจาก จอห์น ล็อก ได้เสนอแนวความคิดว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ไม่มีผู้ใดมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นแล้ว

จอห์น ลีออค ยังได้เสนอแนวความคิดอีกว่า ในการปกครองประเทศนั้น ควรจะมีอำนาจที่สำคัญ 3 อำนาจ ที่ใช้ร่วมกันในการปกครองประเทศ คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ
2. อำนาจบริหาร
3. อำนาจในการทำสงครามและทำสัญญากับต่างประเทศ

ซึ่งทั้ง 3 อำนาจนี้จะต้องไม่อยู่ที่คน ๆ เดียวกัน และต้องมีการถ่วงดุลย์อำนาจ รวมทั้งสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกันได้ โดยที่ไม่มีอำนาจใดมีความสำคัญมากกว่าอำนาจอื่น หมายความว่า 3 อำนาจมีความสำคัญเท่าเทียมกันหมด **ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปของผู้ปกครอง**

แนวความคิดของ จอห์น ลีออค ที่ได้นำเสนอต่อสาธารณชนนี้ นอกจากจะเป็นการเสนอเพื่อแก้ไขปัญหาสังคมที่มีความไม่ยุติธรรม รวมทั้งมีการแบ่งชนชั้นดังที่กล่าวมาแล้วนั้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาของการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตหรือขีดจำกัด ตามความพอใจ ตามอำเภอใจของผู้ปกครอง อันเนื่องมาจากความเชื่อและการปฏิบัติที่ถือสืบทอดกันต่อ ๆ มาเป็นเวลานาน ที่ว่าประชาชนไม่มีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมหรือควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ประชาชนเป็นเพียงแต่ผู้ที่จะต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามเท่านั้น และจากแนวความคิดของ จอห์น ลีออค ทำให้ประชาชนชาวยุโรปมีความตื่นตัว มุ่งจะแสวงหาสิทธิและเสรีภาพของตนเองที่ขาดหายไปและเริ่มที่จะปฏิเสธการอยู่ภายใต้การเอารัดเอาเปรียบของผู้ปกครองซึ่งไร้ความยุติธรรมในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์

ต่อมาเมื่อนักคิดนักเขียนอีกท่านหนึ่ง ซึ่งได้เสนอแนวคิดที่สนับสนุนแนวความคิดของ จอห์น ล็อก คือ มองเตสกีเยอ (Montesquier 1689 - 1755) มองเตสกีเยอ ได้เขียนวรรณกรรมที่สำคัญของโลกเล่มหนึ่ง คือ “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (ESPRIT DES LOIS) สนับสนุนแนวความคิดในเรื่องของการแบ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่ จอห์น ล็อก ได้เสนอไว้ โดยให้เหตุผลสนับสนุนว่า การแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศนี้ จะทำให้เกิดการถ่วงดุลย์ของอำนาจ ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองสามารถใช้อำนาจในการปกครองได้ตามลำพังแต่เพียงผู้เดียว ทำให้ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองได้มีโอกาสที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองนั้น ฉะนั้นความทุกข์และความสุขของประชาชนจึงไม่ต้องขึ้นอยู่กับความยุติธรรมหรือคุณธรรมในจิตใจของผู้ปกครองแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป รวมทั้งประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองและประชาชนยังสามารถตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจที่มาปกครองตนนั้นได้ อันจะเป็นการลดความเอาัดเอาเปรียบและทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นในสังคม

อย่างไรก็ตามแม้ว่าประชาชนทั่วยุโรปจะเห็นด้วยและให้การยอมรับ รวมทั้งให้ความสนับสนุนแนวความคิดของจอห์น ล็อก และมองเตสกีเยออย่างกว้างขวางก็ตามแต่การปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ก็ยังคงดำเนินต่อไป รวมทั้งการเอาัดเอาเปรียบ การกดขี่ข่มเหง และการแบ่งชนชั้นของคนในสังคมก็ไม่ได้ลดน้อยลงไปเลย ซึ่งไม่เพียงแต่ความไม่ยุติธรรมจะไม่ลดน้อยลงเท่านั้น แต่ยังเพิ่มและ

ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นเสียอีก ทั้งนี้เนื่องจากผู้ปกครอง รวมทั้งชนชั้นสูงของสังคมต่างเกรงกันว่า ตนจะสูญเสียอำนาจและเสียผลประโยชน์ที่เคยได้รับกันมาโดยตลอด จึงยิ่งใช้อำนาจรวมทั้งใช้ความได้เปรียบของตนที่มีอยู่นั้นในการพยุ่งและรักษาไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ของตนด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การบัญญัติกฎหมาย การจัดเก็บภาษี ฯลฯ เพื่อให้ตนได้มาซึ่งประโยชน์นั้น ๆ

### 3. อเมริกานำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปเป็นจุดกำเนิดของระบอบประชาธิปไตยปัจจุบัน

เนื่องจากในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 10 - 16 เป็นยุคที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ประชาชนต่างมีปัญหากจากการใช้อำนาจการปกครองของกษัตริย์ โดยขาดความยุติธรรมอย่างรุนแรง ดังนั้นหลังจากที่คริสโตเฟอร์ โคลัมบัส ค้นพบทวีปใหม่คือ อเมริกา จึงเป็นเหตุที่ทำให้ประชาชนจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปที่ไม่อาจฝืนทนกับความยุติธรรมในสังคมได้ต่างอพยพกันไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในอเมริกา นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1607 จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1732 มีชาวยุโรปที่หลงใหลไปตั้งถิ่นฐานอยู่ที่อเมริกา 13 อาณานิคม โดยอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษ แต่เนื่องจากประเทศอังกฤษได้ทำการปกครองรัฐอาณานิคมเหล่านั้นด้วยความไม่เป็นธรรมและเอาเปรียบอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการออกกฎหมายกีดกันและเอาเปรียบ ซึ่งอังกฤษได้ออกกฎหมายขึ้นมาสำหรับใช้บังคับให้ประชาชนในอาณานิคมทั้งหมดนี้ต้องเสียภาษีให้แก่ประเทศแม่คือ อังกฤษ ในอัตราที่สูงรวมทั้งกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับ

ในเรื่องของการส่งสินค้าออกไปขายยังต่างประเทศของรัฐอาณานิคมนั้น จะต้องใช้เรือขนส่งสินค้าของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีอัตราค่าระวางที่สูงกว่าเรือสินค้าของประเทศอื่น ๆ มากนั้น เป็นชนวนสำคัญที่ทำให้เกิดสงครามเพื่อปลดแอกความไม่เป็นธรรมนั้นขึ้น ระหว่างรัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่งกับอังกฤษ ปรากฏว่าการทำสงครามในครั้งนั้น อังกฤษเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม และยอมเจรจาสงบศึกในเดือนเมษายน ค.ศ. 1782 ปลดปล่อยรัฐอาณานิคมทั้ง 13 นั้น ให้เป็นอิสระไม่ต้องขึ้นอยู่กับอังกฤษอีกต่อไป

หลังจากที่ชาวอาณานิคมในอเมริกาทั้ง 13 แห่งนี้ได้รับชัยชนะจากการทำสงครามกับอังกฤษ และได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระแล้ว จึงต่างร่วมมือและทำการตกลงประกาศอิสรภาพในปี ค.ศ. 1783 โดยเรียกเอกสารที่ร่างขึ้นเพื่อประกาศอิสรภาพของตนนั้นว่า “Bill of Rights” ซึ่งมีใจความตอนหนึ่งว่า “...เราถือว่าความจริงต่อไปนี้มีความหมายชัดเจนในตัวเอง คือความจริงที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน เสมอภาคกันได้รับสิทธิจากพระเจ้าผู้ให้กำเนิดที่เปลี่ยนโอนไม่ได้ สิทธิเหล่านั้น ได้แก่ สิทธิในชีวิต เสรีภาพ และการแสวงหาความสุข...”หลักการของคำประกาศอิสรภาพของรัฐอาณานิคมทั้ง 13 แห่งนั้น ได้นำมาจากแนวคิดของจอห์น ล็อก และของมองเตสกีเออ เป็นสำคัญ ซึ่งคำประกาศอิสรภาพนี้ได้สร้างความพึงพอใจให้แก่ประชาชน ที่ถูกเอารัดเอาเปรียบมาเป็นเวลานานทั้ง 13 รัฐอาณานิคมนั้นมาก และในเวลาต่อมา จึงได้นำเอาหลักการในคำประกาศอิสรภาพ หรือ Bill of Rights

นั้น มาเขียนเป็นแนวทางและหลักการในการปกครองประเทศ เรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” หรือ Constitution ซึ่งประเทศอเมริกาได้ทำการประกาศใช้รัฐธรรมนูญดังกล่าวอย่างเป็นทางการในวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1788 และชาวอเมริกาได้สถาปนาวันที่ 4 กรกฎาคม ของทุกปีเป็นวันชาติ ซึ่งรัฐธรรมนูญที่ประเทศอเมริกาได้ประกาศใช้ฉบับนั้น ถือได้ว่าเป็นแม่แบบของรัฐธรรมนูญการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยปัจจุบัน ฉบับแรกของโลก

**หลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยคือ การกำหนดอำนาจหน้าที่รวมทั้งหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายมหาชน ที่ต่อมาเรียกหลักการนี้ว่าหลัก “นิติรัฐ” คือหลักการที่ว่าประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยขาดความยุติธรรม**

#### **4. ระบบประชาธิปไตยต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้**

หลักการสำคัญที่นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของอเมริกา เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม พอสรุปได้ 4 ประการคือ

**4.1 ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน**  
 หลักการในข้อนี้เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดของจอห์น ล็อก ที่ไม่เห็นด้วยกับการแบ่งชนชั้นกันในสังคมของระบอบการปกครองแบบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ประกอบกับแนวความเชื่อของจอห์น ล็อก ที่เชื่อในหลักธรรมชาติของมนุษย์ว่า มนุษย์นั้นเกิดมาแล้วแต่มีเสรีภาพ และมีความเท่าเทียมกัน ไม่มีผู้ใดที่จะมีสิทธิมากกว่าผู้อื่น และการที่ผู้หนึ่งผู้ใดจะมีอำนาจหรือมีสิทธิมากกว่าผู้อื่นนั้นได้ ก็ต้องมาจากกฎหมายอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาชนเท่านั้น

#### 4.2 ผู้ที่จะมาใช้อำนาจในการปกครองประเทศ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่

เนื่องจากมนุษย์ทุกคนในสังคมมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นหากสังคมขาดกฎเกณฑ์และกฎระเบียบ ขาดกฎหมาย ขาดผู้ทำการปกครองหรือขาดผู้ใช้กฎหมาย สังคมก็จะอยู่ในสภาพของความวุ่นวาย มีความโหดร้ายและมีสภาพไม่แตกต่างไปจากภาวะสงคราม เพราะหากว่าทุก ๆ คนต่างถือว่าตนมีความเท่าเทียมกัน จึงกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปตามอำเภอใจขาดระเบียบ ขาดหลักเกณฑ์ หรือกระทำโดยใช้สิทธิเสรีภาพจนเกินความพอดี ความวุ่นวายต่าง ๆ ก็จะทำให้เกิดขึ้นในสังคม เกิดความหวาดระแวงกันเองในสังคม

ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีคน ๆ หนึ่ง หรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งที่ประชาชนให้การยอมรับและให้ความเห็นชอบร่วมกันขึ้นมามีอำนาจในการปกครอง อำนาจในการบัญญัติกฎหมาย หรืออำนาจอื่นใดก็ตามแต่ตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ ทั้งนี้เพื่อดำรงรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัย ความสงบสุข และความผาสุกของประชาชนในสังคมนั้น

ซึ่งทั้งนี้ จะเห็นว่าการใช้อำนาจปกครองที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ  
 แม่บทนี้มีความแตกต่างกับการใช้อำนาจปกครองในระบบมบูรณาญาสิทธิราชย์  
 อย่างสิ้นเชิง ซึ่งผู้ทำการปกครองจะใช้อำนาจปกครองประเทศจากการ  
 เป็นตัวแทนพระเจ้า หรือการเป็นนักรบที่สู้รบจนได้รับชัยชนะแล้วทำการ  
 ปกครองประเทศจากการสถาปนาของตนเอง โดยไม่คำนึงว่าประชาชน  
 ส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับการเป็นผู้ปกครองหรือการใช้อำนาจปกครองของ  
 ตนเองหรือไม่ก็ตาม

#### 4.3 ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็น สำคัญ

หลักการนี้สืบเนื่องมาจากแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นใน  
 สังคมการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ผู้ปกครองใช้อำนาจที่  
 ตนมีอยู่ในการปกครอง ในการออกกฎหมายเพื่อสนองความต้องการและ  
 เพื่อสนองผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง รวมทั้งออกกฎเกณฑ์  
 ต่าง ๆ เพื่อที่จะคุ้มครองประโยชน์ต่าง ๆ เหล่านั้นไม่ให้เสื่อมสูญไป นอก  
 จากนั้นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ผู้ปกครองบัญญัติออกมาบังคับใช้  
 มีหลักเกณฑ์สำคัญที่มุ่งจะควบคุมประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครอง  
 ให้อยู่ในกรอบ ให้อยู่ในขีดจำกัดหรือในกฎเกณฑ์ที่ตนเองต้องการ เพื่อให้  
 แน่ใจว่าผู้ที่ถูกปกครองนั้นจะไม่เป็นภัย หรือจะไม่ลุกขึ้นทวงสิทธิอันที่จะ  
 ทำให้ผลประโยชน์ของตนสูญเสียไป



ดังนั้น หลักเกณฑ์นี้ใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าวซึ่งมีหลักการที่สวนทางกับหลักการของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์กล่าวคือ ผู้ที่ได้รับอำนาจให้ทำการปกครองจากประชาชนนั้น จะต้องใช้อำนาจต่าง ๆ เพื่อออกกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อคุ้มครอง ปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

#### 4.4 ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและการใช้อำนาจ ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้

เนื่องจากในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ผ่านมาเป็นพัน ๆ ปี นั้น การปกครองไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่อย่างใด อำนาจทั้งหมดและอำนาจสูงสุด ซึ่งเป็นอำนาจที่มีลักษณะเบ็ดเสร็จและเด็ดขาดอยู่ที่ตัวผู้ปกครองเพียงผู้เดียวกลุ่มเดียว ฉะนั้นการปกครองประเทศหรือการใช้ อำนาจดังกล่าวนั้น จึงขึ้นอยู่กับทิศทาง แนวนโยบาย และความพอใจของคนเพียงคนเดียว ดังนั้นจึงขาดการถ่วงดุลย์อำนาจและไม่มีสิ่งที่จะทัดทานหรือตรวจสอบรวมทั้งควบคุมการใช้อำนาจนั้น ซึ่งเป็นสาเหตุใหญ่ที่ผู้ปกครองจะใช้อำนาจที่เกินเลย และเกินขอบเขตจนกระทั่งทำให้ผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความเดือดร้อนและเกิดความเสียหาย รวมทั้งขาดสิทธิ และเสรีภาพ

การแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองตามแนวความคิดของ จอห์น ล็อก และของมองเตสกีเออ นี้ ทำให้เกิดการคานอำนาจหรือเกิดการถ่วงดุลย์อำนาจ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ปกครองใช้อำนาจที่มีอยู่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจ

ที่ จอห์น ล็อค เคยเสนอไว้ นั้น ได้มีการพัฒนาและกลายมาเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการในภายหลัง

หลักการสำคัญทั้ง 4 ประการ ซึ่งเป็นเนื้อหาสาระในรัฐธรรมนูญที่ประเทศอเมริกาได้เขียนไว้ นี้ คือบรรทัดฐานเบื้องต้นที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่จะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายสูงสุดในการบริหารประเทศ อันพอสรุปได้ว่าอำนาจต่าง ๆ เป็นของประชาชนซึ่งจะปกครองโดยประชาชน ทั้งนี้ก็เพื่อสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเอง หลักการดังกล่าวเรียก **หลักนิติรัฐ**

## 5. หลักนิติรัฐ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยยึดหลัก **“การปกครองประเทศโดยกฎหมาย”** หรือเรียกว่า **“หลักนิติรัฐ”**

หลักนิติรัฐ คือ การปกครองโดย “กฎหมาย” ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้นั้นจะต้องมาจากประชาชน ไม่ใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มคนใดกลุ่มคนหนึ่ง “หลักนิติรัฐ” มีหลักการดังนี้คือ

5.1 รัฐและฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายที่ประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนบัญญัติเป็นหลักในการปกครอง

5.2 การดำเนินกิจการใด ๆ ก็ตามของรัฐและฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องเป็นไปตามหลักแห่งความยุติธรรม

5.3 รัฐและฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ นอกเหนือ  
จากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

5.4 การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองต้องตรวจสอบและ  
ควบคุมได้

จะเห็นว่าหลักนิติรัฐที่ใช้ในการปกครองประเทศตามระบอบ  
ประชาธิปไตยนี้ เป็นหลักของการปกครองที่ถือว่า คนทุกคนมีความเท่า  
เทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน ดังนั้นผู้ที่มาปกครองประเทศจึงเป็น  
เพียงตัวแทนของประชาชน แต่อย่างไรก็ดีการที่ผู้แทนของประชาชนจะทำ  
การปกครองประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้นั้น จะ  
ต้องมีกฎหมายให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ไว้ ซึ่งการปกครองดังกล่าว  
**ประชาชนจะต้องไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดย  
ขาดความยุติธรรม** ไม่ว่าผู้ปกครองประเทศจะเป็นหน่วยงานของรัฐ  
หรือจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจการปกครองตามกฎหมายก็ตาม  
ซึ่งหากผู้ปกครองใช้อำนาจที่เกินเลยหรือเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้  
หรือทำการปกครองให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเกิดความเสีย  
หาย ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องขอความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้  
อำนาจได้

ฉะนั้น “**หลักนิติรัฐ**” ถือกำเนิดมาเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหอัน  
เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรมเป็นสำคัญ

ถึงแม้ว่าเนื้อหาของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตยของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีหลักการที่สำคัญของรัฐธรรมนูญไม่ว่าจะเป็นของประเทศใดก็ตามต่างก็ยึดหลักการสำคัญ 3 ประการที่เหมือนกันดังต่อไปนี้คือ

#### **ประการที่หนึ่ง การบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจ**

เนื่องจากหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าประชาชนทุก ๆ คนต่างมีความเท่าเทียมกัน มีความเสมอภาคกัน ดังนั้นการที่คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งใดจะมีอำนาจในการปกครองประเทศได้นั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่

ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงเรื่องของอำนาจที่จะนำมาใช้ในการปกครองประเทศคือ บัญญัติถึงที่มาและการใช้อำนาจเป็นสำคัญ

#### **ประการที่สอง การบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่**

หลังจากที่มีการบัญญัติในเรื่องเกี่ยวกับการที่ประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบอำนาจให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดซึ่งเราเรียกว่า ตัวแทนนั้น รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติต่อไปอีกในเรื่องหน้าที่ของตัวแทน อาทิเช่น ตัวแทนจะสามารถใช้อำนาจตามหน้าที่ได้อย่างไร ด้วยวิธีการใด ต้องผ่านองค์กรใดบ้าง รวมทั้งบัญญัติถึงขอบเขตของการใช้อำนาจตามหน้าที่ว่ามีมากน้อยเพียงใด

#### **ประการที่สาม การบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจ**

เมื่อประชาชนได้มอบอำนาจให้แก่ตัวแทนเพื่อนำไปใช้ในการปกครองประเทศ รวมทั้งมีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจตามหน้าที่แล้ว การควบคุมที่จะไม่ให้ตัวแทนของประชาชนนั้นใช้อำนาจเกินขอบเขต รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจนั้นโดยทั่วไปจะเป็นเรื่องของการตัดสินใจที่ใช้ดุลยพินิจ หรือความเห็นชอบของผู้ใช้อำนาจหรือตัวแทน ซึ่งดุลยพินิจและความเห็นนั้นย่อมมีความแตกต่างกันในแต่ละบุคคล ฉะนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องบัญญัติถึงการควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนทำให้ประชาชนเดือดร้อน

จากหลักการสำคัญ 3 ประการของระบอบประชาธิปไตยซึ่งบัญญัติไว้ในกฎหมายธรรมนูญนั้น บัญญัติไว้เพื่อใช้การป้องกันและแก้ไข ปัญหาที่จะไม่ให้ประชาชนถูกกดขี่ข่มเหง ถูกเอารัดเอาเปรียบ และถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณากันอย่างถี่ถ้วนแล้ว หลักการสำคัญ 3 ประการดังกล่าว เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่จะให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจการปกครองได้เลือกสรรตัวแทนมาใช้อำนาจของประชาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเอง ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ในการใช้อำนาจของตัวแทนไว้ และหากตัวแทนใช้อำนาจที่ได้รับจากประชาชนเกินขอบเขต และเกินกว่าอำนาจที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญด้วยความไม่เหมาะสม ขาดความเป็นธรรมมีวิธีป้องกันและแก้ไข โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนด

ให้มีองค์กรในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของตัวแทน  
ไว้อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมตรงตาม  
หลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยหรือหลัก  
นิติรัฐ

#### 6. หลักการของกฎหมายมหาชน

ปัญหาที่มนุษย์ต่างมุ่งที่จะแก้ไขหรือป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นหรือ  
พยายามที่จะแก้ไข คือปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอันเกิดจาก  
ความไม่เป็นธรรมในการปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นมนุษย์ได้พยายาม  
แก้ไขโดยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจของผู้ปกครองว่า ผู้ป  
ครองจะสามารถใช้อำนาจปกครองได้นั้นก็ต่อเมื่อได้รับการมอบอำนาจ  
จากประชาชน และกฎหมายยังได้บัญญัติกรอบหรือขอบเขตของการ  
กระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับการปกครองประชาชน ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ปกครอง  
ใช้อำนาจเกินเลยจนก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับประชาชน รวมทั้ง  
บัญญัติถึงขั้นตอนและองค์กรที่จะใช้ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ  
นั้น ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้เรียกว่า “หลักกฎหมายมหาชน”

อย่างไรก็ดี หน้าทีหลักของผู้ปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่  
กฎหมายได้บัญญัติในการให้อำนาจรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่  
ของรัฐก็ตาม ไม่ได้มีเพียงเฉพาะการบริหารประเทศแต่เพียงอย่างเดียว  
แต่จะต้องมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะด้วย

ฉะนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ถือกำเนิดมาจาก  
การพัฒนาของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่ยึดหลัก

การปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า **หลักนิติรัฐ** และกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่แก่ผู้ปกครองในการบริหารประเทศรวมทั้งการบริการสาธารณะ นอกจากนี้กฎหมายมหาชนยังบัญญัติถึงหลักเกณฑ์กระบวนการและองค์กรที่ใช้ในการตรวจสอบ รวมทั้งถึงการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ทั้งนี้เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคอนกรีตที่เกิดจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองที่เกินขอบเขตและขาดความยุติธรรม ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งหมายให้ผู้ปกครองกระทำการต่าง ๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

ฉะนั้นความหมายของกฎหมายมหาชนคือ **กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** ในการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะ โดยมีองค์กรหลักเกณฑ์และกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตยถือว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นมาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่ผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองได้รับจากผู้ปกครอง ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบบประชาธิปไตย จึงเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสาระมุ่งเน้นเรื่องของความเสมอภาค ความเท่าเทียมกันของคนทุก ๆ คนในสังคม รวมทั้งมุ่งที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพรวมตลอดถึงผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ดังนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญจึงมีหลักการสำคัญกล่าวคือ **คนผู้หนึ่งผู้ใดหรือกลุ่มหนึ่งกลุ่ม**

ใดจะก้าวขึ้นสู่อำนาจการปกครองได้นั้น คนผู้นั้นหรือคนกลุ่มนั้นจะต้องได้รับมอบอำนาจและหน้าที่ในการปกครองจากประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้การปกครองส่วนใหญ่ ซึ่งเมื่อผู้ปกครองได้รับอำนาจการปกครองแล้ว ผู้ปกครองจะต้องทำการปกครองประเทศเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ รวมทั้งจะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อไม่ให้อำนาจการปกครองประเทศอยู่ที่ผู้ใดผู้หนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะหรือในลักษณะอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาด กล่าวคือต้องมีการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจการปกครองนั้นได้ เพื่อที่จะเป็นการตัดทอนหรือถ่วงดุลย์อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งหากผู้ปกครองทำการปกครองประเทศโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครองก็สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจผู้ปกครองนั้นได้โดยผ่านหลักเกณฑ์และกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ

หลักการดังที่กล่าวมานี้ถือได้ว่าเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครอง ทั้งนี้หลักการดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายที่จะแก้ไขปัญหาอันเกิดจากการปกครองระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้อำนาจการปกครอง ซึ่งเรียกว่า **หลักกฎหมายมหาชน** อันเป็นจุดเริ่มต้นของการเกิดกฎหมายมหาชน ดังนั้นจึงถือได้ว่ากฎหมายมหาชนมีกำเนิดมาจากระบอบประชาธิปไตยพอสรุปหลักการได้ดังนี้



1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“หน้าที่”** ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครอง และการบริการสาธารณะ
2. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“อำนาจ”** ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครอง และการบริการสาธารณะ
3. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับ **“การควบคุมและตรวจสอบ”** การใช้**อำนาจและหน้าที่**ในการปกครอง และการบริการสาธารณะของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### บทที่ 3

## กฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเป็น แม่บทที่นำหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนมาใช้

ดังที่ได้ศึกษาจากบทที่ 2 แล้วว่า กฎหมายมหาชนนั้นถือกำเนิดมาเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของรัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางปกครอง และหลักการดังกล่าวได้นำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือที่เรียกกันว่า “หลักนิติรัฐ”

ฉะนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นกฎหมายแม่บทที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้ซึ่งมีเนื้อหาสาระสำคัญ 3 ประการคือ

**ประการที่ 1** กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับ **หน้าที่** ของรัฐในทางปกครอง

**ประการที่ 2** กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับ **อำนาจ** ของรัฐในทางปกครอง

**ประการที่ 3** กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับ **การควบคุมและตรวจสอบ** ในการใช้อำนาจตามหน้าที่ของรัฐ

นอกจากโครงสร้างหลัก ๆ ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ 3 ประการดังกล่าวมาแล้ว ยังมีบทบัญญัติอื่น ๆ ที่ประกอบให้รัฐธรรมนูญมีความสมบูรณ์เป็นไปตามเป้าหมายและทิศทางการปกครองของประเทศนั้น ๆ

ด้วย ซึ่งทั้งนี้เนื้อหาและรายละเอียดของบทบัญญัติอื่น ๆ จะอยู่ในรูปแบบหรือลักษณะอันใดหรือจะเป็นอย่างไรนั้น ก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านการเมือง เศรษฐกิจ ศาสนา รวมตลอดจนถึงสภาพสังคมของประเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดีโครงสร้างของกฎหมายรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะไม่มี ความแตกต่างกัน ซึ่งหากจะอธิบายภาพรวมกว้าง ๆ โครงสร้างของกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งยึดหลัก 3 ประการดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เห็นภาพชัดเจนจะเห็นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ใช้สำหรับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น เป็นกฎหมายแม่บทที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้กล่าวคือ

## 1. โครงสร้างหน้าที่ของผู้ทำการปกครองที่ประชาชนมอบหมาย

หลักการสำคัญอันเปรียบเสมือนหัวใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ ความเท่าเทียมกันและความเสมอภาคกันของคนในสังคม แต่อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าคนทุก ๆ คนในสังคมจะมีสิทธิและเสรีภาพอย่างเต็มเปี่ยมในตัวเอง แต่คนในสังคมก็ไม่อาจจะอยู่ร่วมกันได้โดยปราศจากกฎเกณฑ์ ปราศจากกฎระเบียบ หรือปราศจากผู้ปกครอง ทั้งนี้เพราะการอยู่ร่วมกันในลักษณะเช่นนั้นอาจจะก่อให้เกิดความวุ่นวายและสับสน อันจะทำให้สภาพของสังคมนั้นไม่แตกต่างไปจากสภาวะสงครามขาดความปลอดภัย และขาดความมั่นคงในชีวิตของตนและครอบครัว ด้วยเหตุนี้ประชาชนจึงต้องยอมสละสิทธิ เสรีภาพและผลประโยชน์บางประการของตน โดยการมอบอำนาจที่มีอยู่นั้นให้กับตัวแทนซึ่งประชาชน

เลือกสรรแล้ว ให้มีหน้าที่และอำนาจที่เหนือกว่าตนในการปกครอง โดยที่ผู้แทนหรือผู้ปกครองนั้นจะต้องปกครองประชาชนหรือคนในสังคมให้ตรงตามเป้าหมายและหลักการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ การปกป้องสิทธิ เสรีภาพ และรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาค ตลอดจนกระทั่งผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

หน้าที่หลักของตัวแทนที่มาเป็นผู้ปกครองประเทศคือ

1. ต้องปกป้องและคุ้มครองสิทธิรวมถึงเสรีภาพของประชาชน
2. ต้องคุ้มครองประโยชน์และรักษาไว้ซึ่งความเสมอภาคของ

ประชาชน

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้ปกครองไม่ได้มีหน้าที่เพียง 2 ประการดังกล่าวมาแล้วเท่านั้น หน้าที่อื่นของผู้ปกครองที่จะต้องกระทำจะเป็นประการใดนั้น ขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ผู้ได้รับการปกครองหรือประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจในแต่ละประเทศและความต้องการดังกล่าวของประชาชนจะมีบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือในกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองจะเป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายได้มีบัญญัติไว้

หน้าที่อื่น ๆ ของผู้ปกครอง ต่างมีเป้าหมายเพื่อที่จะคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นจึงทำให้เกิดองค์กรต่าง ๆ ขึ้นในสังคม เพื่อทำหน้าที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนให้ครอบคลุมทั่วถึง รวมทั้งให้เกิดความรวดเร็วทันต่อความจำเป็นและความต้องการของประชาชน ทั้งในเรื่องของความปลอดภัย

ทั้งภายในและภายนอกประเทศ การศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ฯลฯ ทั้งนี้หากจะกล่าวให้ชัดเจนแล้ว องค์กรเหล่านี้ต่างมีกำเนิดมาจากความต้องการโดยรวมของประชาชนทั้งสิ้น ซึ่งอำนาจและบทบาทรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ มีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายแม่บท กำหนดอำนาจและหน้าที่โดยรวมกว้าง ๆ และมีองค์กรตัวแทนของประชาชนที่จะอาสาเป็นผู้ปกครองเรียกว่า **“พรรคการเมือง”**

พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตย เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่แทนประชาชนในการป้องกันสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนตามแนวนโยบายที่แถลงไว้กับประชาชน

ฉะนั้นหน้าที่หลักของผู้บริหารประเทศจึงมีอยู่สองประการสำคัญ ประการแรกคือ หน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และอีกประการหนึ่งคือ หน้าที่ที่ผู้ปกครองได้เสนอหรือแถลงไว้ต่อประชาชนโดยผ่านองค์กรตัวแทนที่เรียกว่า **“พรรคการเมือง”** ซึ่งประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยมีพรรคการเมืองเป็นกลไกในการก่อให้เกิดเจตจำนงร่วมกันของประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง เป็นตัวแทนของประชาชน เมื่อได้รับเลือกตั้ง ให้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญในการดำเนินขั้นตอนและกระบวนการไปตามอำนาจและหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และตามแนวนโยบายที่ได้นำเสนอไว้

## **2. โครงสร้างอำนาจของผู้ทำการปกครองที่จะทำให้บรรลุผลตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย**

หลักการของระบอบประชาธิปไตยในเรื่องอำนาจการปกครอง และบริหารประเทศยึดถือแนวความคิด และเป็นไปตามหลักการของ

จอห์น ลีค และของมองเตสกีเออ ในการใช้เป็นบรรทัดฐานหรือเป็นหลักการสำคัญของการใช้อำนาจเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายดังที่กล่าวมาแล้ว คือการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 อำนาจคือ

2.1 อำนาจนิติบัญญัติ

2.2 อำนาจบริหาร

2.3 อำนาจตุลาการ

### 2.1 อำนาจนิติบัญญัติ

หลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย

อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายเป็นสำคัญ ส่วนหน้าที่อื่น ๆ นอกจากการบัญญัติกฎหมายนั้นก็ยังสามารถมีเพิ่มเติมได้ ซึ่งทั้งนี้แล้วแต่ว่าในแต่ละประเทศนั้น ๆ ว่ารัฐธรรมนูญจะบัญญัติอำนาจหน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติเพิ่มเติมไว้อย่างไร

สำหรับในประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงหน้าที่ของอำนาจนิติบัญญัติไว้ว่า นอกจากจะมีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว อำนาจนิติบัญญัตียังมีหน้าที่อื่น ๆ อีกคือ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารและการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญต่อประเทศชาติ อาทิเช่น การแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม ฯลฯ

อำนาจนิติบัญญัตินี้ถือได้ว่า เป็นอำนาจที่มีบทบาทสำคัญในการปกครองและบริหารประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองอันได้แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะสามารถดำเนินการใด ๆ ก็ตามอันเกี่ยวเนื่องกับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผล

ประโยชน์ของประชาชนได้นั้น จะต้องมีความหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ตราหรือบัญญัติกฎหมายให้อำนาจนั้นไว้ ซึ่งหากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติหรือให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารหรือผู้ปกครองประเทศก็ไม่สามารถจะกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการดูแลความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือของประชาชน เรื่องของงบประมาณแผ่นดิน รวมทั้งการบริการสาธารณะ ฯลฯ

### 2.1.1 ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติ

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น อำนาจนิติบัญญัติจะมาจากตัวแทนของประชาชนตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศได้บัญญัติไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วอำนาจนิติบัญญัติจะมาจากการเลือกตั้งโดยเสรีตามกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

ส่วนประเทศไทยนั้น ที่มาของอำนาจนิติบัญญัติจะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเลือกตั้งรวมถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกระบวนการได้มาของอำนาจนิติบัญญัตินั้นมาจากประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน และวุฒิสมาชิกจำนวน 200 คน เข้ามาเป็นสมาชิกรัฐสภาทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญของประเทศเช่นให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ การประกาศสงคราม การบัญญัติกฎหมายเพื่อให้**อำนาจ** และ**หน้าที่**แก่บุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อทำกิจกรรมต่าง ๆ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะต้องตอบสนองของความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม

เช่น พระราชบัญญัติงบประมาณแผ่นดิน หากไม่มีกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการนำภาษีอากรของประชาชนไปใช้จ่ายเพื่อเป็นประโยชน์แก่ประชาชนหรือประโยชน์ของชาติแล้ว นั้นหมายความว่า จะไม่มีหน่วยงานใดของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ใดของรัฐมีอำนาจที่จะนำเงินงบประมาณไปใช้ได้ อันจะทำให้การบริหารงานราชการแผ่นดินสะดุดหยุดชะงัก ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกฎหมายบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้ หรือในเรื่องของการสั่งการบังคับบัญชาการในการบริหารราชการแผ่นดิน นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำต่าง ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติในการให้อำนาจในการสั่งการไว้ งานบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ความเสียหายและความเดือดร้อนก็จะตกอยู่กับประชาชน

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า อำนาจนิติบัญญัติมาจากตัวแทนของประชาชนตามกระบวนการที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เพื่อมาทำหน้าที่แทนประชาชนตามกฎหมายบัญญัติ

### 2.1.2 การใช้อำนาจนิติบัญญัติ

ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติคือ ฝ่ายนิติบัญญัติหรือตัวแทนของประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งโดยเสรี ฉะนั้นหากตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจนิติบัญญัติซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ไม่ใช้อำนาจให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน เช่น บัญญัติกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถทำการปกครองบริหารประเทศได้ หรือบัญญัติกฎหมายไม่เอื้ออำนวยกับนโยบายที่ฝ่ายบริหารได้แถลงไว้ต่อประชาชน หรือในกรณีที่



ฝ่ายนิติบัญญัตินั้น บัญญัติกฎหมายไม่สอดคล้องกับเป้าหมายหรือหลักการของรัฐธรรมนูญ ฯลฯ ซึ่งการบัญญัติกฎหมายดังกล่าวนี้ จะทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถปกครองประเทศได้ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและไม่ตรงตามความต้องการของประชาชน ผลเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นก็จะเกิดขึ้นกับประชาชน ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย

### 2.1.3 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในแต่ละประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยนั้นอาจมีความแตกต่างกันอยู่กับรูปแบบการปกครองของประเทศนั้น ๆ ว่ามีรูปแบบการปกครองใด อาทิ เช่น ในระบบรัฐสภา ในระบบประธานาธิบดี หรือในระบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี แต่ถึงอย่างไรก็ตามในแต่ละระบบนั้นต่างก็มีกระบวนการและวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเป็นของตนเอง ทั้งนี้เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน

ประเทศไทย กฎหมายรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ถึงวิธีการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติไว้หลายวิธีและวิธีหนึ่ง โดยการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารด้วยวิธีการ “ยุบสภา” เป็นการคืนอำนาจให้กับประชาชน ในการเลือกตั้งตัวแทนฝ่ายนิติบัญญัติใหม่ รวมทั้งการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาโดย “ศาลรัฐธรรมนูญ”

การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติดังที่กล่าวมานี้ ถือเป็น “การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง” ซึ่งกระบวนการ

ต่าง ๆ ที่ใช้ในตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจคือการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้หรือที่เรียกว่าการใช้ **“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”** หรือจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า **นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนคือกระบวนการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์และความยุติธรรมสูงสุดต่อประชาชนโดยส่วนรวม** ดังนั้น “การควบคุมโดยการใช้อำนาจโดยทางการเมือง” เป็น “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” อย่างหนึ่ง

## 2.2 อำนาจบริหาร

ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายและตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้กับประชาชน ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจในการบริหารงานราชการแผ่นดินหรือปกครองประเทศได้นั้น จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ เนื่องจากการปกครองในระบบประชาธิปไตย จะต้องใช้หลักนิติรัฐ หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่บัญญัติโดยตัวแทนของประชาชนหรือที่เรียกว่าฝ่ายนิติบัญญัตินั้น **จะบัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่ฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ของประชาชน** อย่างไรก็ตามถ้าหากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติมอบหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารแล้ว ฝ่ายบริหารจะไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ทั้งทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง

ดังนั้นฝ่ายบริหารจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้**จะต้องมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ไว้** การทำงานของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน กล่าวคือหากฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายที่ไม่ให้อำนาจให้ฝ่ายบริหารทำงานได้ หรือไม่สามารถ

ปกครองประเทศได้ตรงตามแนวนโยบายที่เสนอไว้แก่ประชาชนหรือฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายที่ขัดต่อหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายบริหารก็สามารถควบคุมการทำงานหรือถ่วงดุลย์อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการ “ยุบสภา” ดังที่กล่าวมาแล้ว และในทำนองเดียวกันหากฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่ฝ่ายบริหารตามกระบวนการของรัฐธรรมนูญและถือต่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเพื่อให้ฝ่ายบริหารดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่และแนวนโยบายแล้ว แต่ฝ่ายบริหารกลับใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นเกินขอบเขตไม่เป็นธรรม ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งการบริหารนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชน เช่นฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถควบคุม หรือยับยั้งการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารได้ โดยกระบวนการในการควบคุม ยับยั้ง หรือถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ของประเทศไทยนั้น ได้บัญญัติถึงวิธีหรือขั้นตอนกระบวนการในการควบคุมการทำงานฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติไว้หลายวิธีการ อาทิเช่น การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติด่วน การเสนอญัตติเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจฝ่ายบริหารเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เป็นต้น

### 2.2.1 ที่มาของอำนาจบริหาร

ประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ในแต่ละประเทศจะมีที่มาของฝ่ายบริหารแตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และปัจจัยอื่น ๆ เป็นพื้นฐาน

สำคัญ แต่โดยหลักการของระบอบประชาธิปไตยแล้ว ฝ่ายบริหารนั้นจะมาจากประชาชน โดยที่ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินใจคัดเลือกตัวแทนในการบริหารประเทศของตนตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ของประเทศไทยนั้น ฝ่ายบริหารจะมาจากตัวแทนซึ่งได้รับการคัดเลือกมาจากประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรี ในส่วนของรัฐมนตรีอาจจะมาจากการคัดเลือกของประชาชน หรืออาจจะเป็นบุคคลภายนอกที่ไม่ได้ผ่านการเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีหรือหัวหน้าฝ่ายบริหารที่จะนำเสนอรายชื่อผู้ที่มีความเหมาะสมในการบริหารประเทศขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยโปรดเกล้าฯ ให้ทำหน้าที่บริหารประเทศ

ที่มาของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตย จะมีความแตกต่างไปจากในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทั้งนี้เพราะที่มาของฝ่ายบริหารในระบอบประชาธิปไตยนั้นมาจากประชาชนหรือผู้อยู่ใต้การปกครองเป็นสำคัญ ฉะนั้นเป้าหมายสูงสุดในการบริหารจึงอยู่ที่ประชาชน การบริหารประเทศจะต้องดำเนินการให้ตรงตามความต้องการและเจตนารมณ์ของประชาชน อีกทั้งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังมีองค์กรทางการเมืองอื่น ๆ ในการควบคุมให้ฝ่ายบริหารกระทำการเพื่อประโยชน์และสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนเป็นสำคัญ และหากฝ่ายบริหารทำหน้าที่ในการบริหารประเทศเกินเลยกว่าขอบเขตที่กฎหมายได้มอบอำนาจไว้ หรือผิดวัตถุประสงค์เจตนารมณ์ของกฎหมายหรือฝ่ายบริหารทำการปกครอง

ผิดพลาดจนทำให้เกิดความเสียหายหรือเดือดร้อน ตลอดจนกระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งหลักการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ไม่เพียงแต่มีเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้นที่จะควบคุม ยับยั้ง และถ่วงดุลย์อำนาจหรือการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ยังมีองค์กรและกระบวนการอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ดังกล่าวอีกทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

### 2.2.2 การใช้อำนาจบริหาร

ผู้ใช้อำนาจบริหารคือ ฝ่ายบริหารหรือตัวแทนของประชาชนที่มาจากกาเลือกตั้งโดยเสรีเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้อำนาจในการบริหารที่ฝ่ายบริหารจะใช้ในการปกครองประเทศได้ จะต้องเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายโดยการระบุหรือบัญญัติไว้โดยฝ่ายนิติบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นฝ่ายบริหารจะสามารถใช้อำนาจในการบริหารได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายอำนาจและกำหนดขอบเขตของหน้าที่ไว้ ซึ่งหากปราศจากกฎหมายที่บัญญัติไว้ดังกล่าว หรือหากกฎหมายมิได้บัญญัติอำนาจหน้าที่หรือการกระทำใดไว้ผู้บริหารก็ไม่สามารถกระทำการใด ๆ นั้นได้ ฉะนั้นหากตัวแทนของประชาชนที่มีอำนาจในการบริหารประเทศตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้บัญญัติไว้ ไม่ใช้อำนาจในการบริหารนั้นให้เป็นที่ไปตามความต้องการ ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนหรือทำให้ประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองได้รับความเสียหายหรือเกิดความเดือดร้อน อาทิเช่น การใช้อำนาจในการบริหารหรือปกครองเกินจาก

ขอบเขตหรือ เกินกว่าอำนาจที่ตนมีอยู่หรือที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือการบริหารประเทศตามอำนาจหน้าที่ที่ฝ่ายบริหารมี แต่การบริหารหรือการ ปกครองประเทศนั้นเกิดความผิดพลาดจนทำให้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยส่วนรวม ฯลฯ ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิด ความเสียหาย และเพื่อให้ตรงตามหลักการของการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ จึง ต้องมีการควบคุมหรือถ่วงดุลย์การใช้อำนาจฝ่ายบริหารด้วย

### 2.2.3 การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

วัตถุประสงค์ในการกำหนดบทบาทของอำนาจต่างๆ ในระบอบ ประชาธิปไตยนั้นก็เพื่อที่จะให้อำนาจแต่ละอำนาจนั้นเกิดการถ่วงดุลย์ซึ่ง กันและกันหรือไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดนั้นมีอำนาจมากเกินไป เพราะหากมีการใช้อำนาจที่เกินความพอดีหรือเกินขอบเขตแล้ว จะก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชน

หลักการของระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารจะสามารถทำ หน้าที่ใด ๆ ได้นั้น จะต้องมีความหมายกำหนดและมอบหมายอำนาจไว้ หมายความว่าฝ่ายบริหารจะไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ ถ้าฝ่ายนิติ บัญญัติไม่ได้บัญญัติกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้

ฉะนั้นจะพบว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการปกครองของฝ่ายบริหาร จะกระทำไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่หาก ฝ่ายบริหารดำเนินการในการบริหารไปตามอำนาจหน้าที่ที่ตนมีตาม กฎหมาย เกิดความผิดพลาดจนทำให้ประชาชนได้รับความเสียหายและ

เกิดความเดือดร้อน เช่น เศรษฐกิจของประเทศตกต่ำ อัตราการว่างงานของประชาชนสูง ฯลฯ ลักษณะเช่นนี้ ผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายบริหารทำให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน ซึ่งการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารดังกล่าวไม่สามารถจะเอาผิดทางแพ่งหรือทางอาญาได้ ทั้งนี้เพราะฝ่ายบริหารได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้

ดังนั้นเพื่อไม่ให้ประชาชนได้รับผลกระทบในทางที่เสียหาย จึงมีกระบวนการในการควบคุมฝ่ายบริหารในทางการเมืองซึ่งมีอยู่หลากหลายวิธีแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ส่วนประเทศไทยวิธีการควบคุมฝ่ายบริหารทางการเมืองได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติตักเตือน และการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ ซึ่งกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนี้คือ **“การควบคุมการใช้อำนาจในทางการเมือง”** คือการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้หรือที่เรียกว่าการใช้ **“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”**

การที่ประชาชนหรือผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหายจากการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารที่กระทำการตามอำนาจและหน้าที่ที่ตนมีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดนั้น ไม่ถือว่าเป็นความผิดทางแพ่งหรือทางอาญาแต่ประการใด แต่การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นความผิดในกระบวนการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน ถึงแม้ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ในการบริหารประเทศ แต่ผลจากการปกครองประเทศนั้นทำให้ประชาชนได้รับ

ความเสียหาย ดังนั้นกระบวนการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวก็คือการนำเอาหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการแก้ไขปัญหา ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังที่กล่าวมา

### 2.3 อำนาจตุลาการ

ฝ่ายตุลาการมีหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการหรือเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม และเนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการใช้กฎหมายให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม ดังนั้นอำนาจตุลาการจึงเป็นอำนาจที่มีอิสระกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร โดยผู้ที่ทำหน้าที่ใช้อำนาจตุลาการคือ ศาล ซึ่งศาลของแต่ละประเทศในระบบประชาธิปไตยนั้นจะมีความแตกต่างกันไป ทั้งนี้ศาลของแต่ละประเทศจะมีรูปแบบใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับระบบของกฎหมายที่ใช้ว่าเป็นระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือว่าจะเป็นระบบไม่มีประมวลกฎหมาย(Common Law) และนอกจากนี้ยังขึ้นอยู่กับองค์ประกอบอื่น ๆ อีก อาทิเช่น พัฒนาการของระบบกฎหมายภายในประเทศนั้น ๆ สภาพของสังคม รวมกระทั่งการเมือง การปกครอง ฯลฯ ของประเทศดังกล่าวด้วย

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้ว่าอำนาจตุลาการจะเป็นอำนาจที่มีอิสระมากกว่าอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารก็ตาม แต่อำนาจตุลาการก็ยังคงเป็นอำนาจหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนให้เป็นไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย



### 2.3.1 ที่มาของอำนาจตุลาการ

ในแต่ละประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น ต่างมีที่มาของอำนาจตุลาการที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้วไม่ว่าจะเป็นระบบกฎหมายที่ใช้กันอยู่ จารีตประเพณีทางการเมือง และการปกครอง โครงสร้างทางสังคม ฯลฯ ของในแต่ละประเทศ แม้ว่าอำนาจตุลาการจะมีความเป็นอิสระแยกไปจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร แต่อย่างไรก็ตามอำนาจตุลาการในแต่ละประเทศจะมีกระบวนการและองค์การควบคุมให้เกิดความเป็นธรรมอยู่ แล้วอย่างเช่นประเทศไทย องค์การตรวจสอบการใช้อำนาจของอำนาจตุลาการเป็นไปตามสายงานบังคับบัญชา คู่ความ และประชาชนที่เข้าฟังการพิจารณา ตลอดจนขั้นตอนวิธีการพิจารณาของศาล

**ส่วนที่มาของอำนาจตุลาการเป็นไปตามกฎหมายกำหนด ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้แบ่งศาลเป็น 4 ศาล ได้แก่**

- ศาลรัฐธรรมนูญ
- ศาลยุติธรรม
- ศาลปกครอง
- ศาลทหาร

### 2.3.2 การใช้อำนาจตุลาการ

เนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่คนในสังคม ดังนั้นตุลาการหรือศาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการจึงมีอำนาจที่เป็นอิสระในการใช้ดุลยพินิจที่จะใช้กฎหมายที่บัญญัติโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของ

ประชาชนด้วยความยุติธรรม แต่โดยทั่วไปแล้วการใช้อำนาจของศาลจะมีกระบวนการกลั่นกรองให้เกิดความยุติธรรมและมีความเป็นธรรมในสังคม ฉะนั้นในแต่ละประเทศจึงมีการกำหนดให้ศาลมีระดับถึง 3 ชั้น คือศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรมสูงสุดแก่ประชาชน

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงการควบคุมและการถ่วงดุลย์อำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายตุลาการไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือเมื่อประชาชนเกิดข้อพิพาทหรือได้รับความเสียหายจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารซึ่งอาจจะเป็น รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประชาชนสามารถที่จะใช้อำนาจตุลาการโดยผ่านทางศาลที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” ในการเรียกร้องความเป็นธรรม ความยุติธรรม ตามสิทธิของตนเองได้ โดยศาลปกครองซึ่งตั้งขึ้นมาเพื่อนำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้ เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตอำนาจและมีความพอดี และเหมาะสมกับการบริหารปกครองและการบริการสาธารณะ

ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยต่างมีระบบกฎหมายสภาพสังคม โครงสร้างทางการปกครองและทางสังคม ฯลฯ ที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นในแต่ละประเทศจึงต้องมีการจัดแบ่งศาลให้มีความเหมาะสมกับประเทศของตน ซึ่งเป็นที่แน่นอนว่าในแต่ละประเทศการจัดแบ่งศาลย่อมแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่อย่างไรก็ดี ต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกันคือ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมหรือความเป็น

ธรรมในสังคม ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน อาทิเช่น ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) บางประเทศ ระบบศาลจะจัดแบ่งเป็น “ระบบศาลคู่” ส่วนประเทศที่ไม่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Common Law) ระบบศาลมักเป็น “ระบบศาลเดี่ยว”

### 2.3.3 การควบคุมอำนาจตุลาการ

การควบคุมอำนาจเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและเป็นกระบวนการหนึ่งในระบอบประชาธิปไตยในอันที่จะป้องกันไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดใช้อำนาจจนเกินความพอดี จึงต้องมีกระบวนการและวิธีการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งวิธีการควบคุมอำนาจฝ่ายตุลาการตามกระบวนการของระบบศาลในประเทศไทย เป็นองค์การตามสายการบังคับบัญชา รวมทั้งขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาลประชาชน ที่เข้าฟังการพิจารณาคดีและคู่ความ ก็เป็นองค์การตรวจสอบด้วย

กระบวนการและวิธีการควบคุมอำนาจตุลาการของในแต่ละประเทศแตกต่างกันตามประเพณี และกระบวนการทางการเมืองการปกครองของประเทศนั้น

จากโครงสร้างและเนื้อหาของสาระของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นว่า เนื้อแท้ของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึง “อำนาจ” และ “หน้าที่” ของผู้ปกครองประเทศเป็นสำคัญ รวมทั้งการบัญญัติเจาะจงไปถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว นั้น จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ จึงต้องมีกระบวนการและขั้นตอนการตรวจสอบและแก้ไขการใช้อำนาจ

และหน้าที่นั้น ซึ่งทั้งนี้ก็เพื่อที่จะมุ่งในการแก้ไขปัญหาและป้องกันปัญหา อันเกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายของผู้ปกครอง เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้อยู่บนพื้นฐานของความ เป็นธรรม

ลักษณะของกฎหมายรัฐธรรมนูญดังที่กล่าวมานี้มีความแตกต่างไป จาก กฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา คือ หลักการสำคัญของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนเป็นหลักการเกี่ยวกับการให้อำนาจและหน้าที่ให้แก่ผู้ปกครองซึ่งได้แก่ รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการ บริหารประเทศหรือในการบริการสาธารณะ และกฎหมายที่ใช้หลักของ กฎหมายมหาชนดังกล่าว นอกจากจะพบได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ยัง อาจจะมีอยู่ในรูปแบบลักษณะของกฎหมายอื่นที่หลากหลายแตกต่างกันไป อาทิเช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศ คำสั่ง ข้อบังคับ ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่สามารถเป็นกฎหมายมหาชน ได้ทั้งสิ้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น ว่ามีบท บัญญัติที่ว่าด้วยการมอบหมายและให้อำนาจหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ รวมทั้งมีการบัญญัติถึงขั้นตอนและกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่

ฉะนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญ จึงเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน เพราะบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารการปก ครอง

## บทที่ 4

### เนื้อหาของกฎหมายมหาชน

ในระบบประมวลกฎหมายหรือ ระบบ Civil Law นั้นได้บัญญัติกฎหมายเพื่อนำมาใช้บังคับหลายประเภทให้เหมาะสมกับปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม จึงต้องมีการแบ่งประเภทของกฎหมาย ซึ่งการแบ่งประเภทของกฎหมายนี้ด้วยเจตนาที่จะใช้แก้ไขปัญหามีความแตกต่างกัน คือกฎหมายประเภทหนึ่งก็จะใช้แก้ไขปัญหอย่างหนึ่ง กฎหมายอีกประเภทหนึ่งก็จะใช้แก้ปัญห่อีกอย่างหนึ่ง ทั้งนี้การที่จะใช้กฎหมายประเภทใดในการบังคับนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของปัญหาและลักษณะของกรณีพิพาท เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์และความยุติธรรมสูงสุดแก่ทุกคนในสังคม และจากความหมายของกฎหมายมหาชนที่ว่า กฎหมายมหาชนคือ กฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจ และหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งจะต้องมีกระบวนการ องค์กร และวิธีการในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

ดังนั้นกฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายอีกประเภทหนึ่งที่บัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหอันเนื่องมาจากความอยุติธรรมในการปกครองของผู้ปกครอง ไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีต่อประชาชน

## 1. ลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะแตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ เพราะจุดประสงค์เพื่อที่จะใช้แก้ปัญหาการใช้อำนาจในทางปกครองระหว่างผู้ปกครองกับประชาชนเป็นสำคัญ ฉะนั้นจึงสรุปลักษณะเฉพาะที่สำคัญของกฎหมายมหาชนได้เป็น 3 ประการดังนี้คือ

**1.1 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน หรือความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน**

กฎหมายมหาชนถือกำเนิดมาจากปัญหาการใช้อำนาจการปกครองและการบริหารประเทศของผู้ปกครอง ฉะนั้นกฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะเป็นสำคัญ

กฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐในการบริหารปกครองประเทศ รวมทั้งกฎหมายอื่นเช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่ง มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนได้ จะต้อง มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐเกี่ยวข้องกับการปกครองบริหารประเทศ หรือที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ

### 1.2 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายเพื่อสาธารณประโยชน์

นอกจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนแล้วยังเป็นกฎหมายที่คุ้มครองประโยชน์สาธารณะด้วย

กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ หรือคำสั่งต่าง ๆ นั้น ก็ล้วนแล้วแต่บัญญัติขึ้นเพื่อสาธารณชนและสาธารณประโยชน์ทั้งสิ้น แต่หากพิจารณากันอย่างลึกซึ้งจะพบว่ากฎหมายแต่ละชนิด แต่ละประเภทนั้น ต่างมีวัตถุประสงค์และมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันโดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ทั้งนี้เพราะกระบวนการในการนำกฎหมายมาใช้จะแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงในข้อพิพาทที่แตกต่างกัน กฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนนั้นเป็นเรื่องเฉพาะคู่กรณีเท่านั้น ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นเช่นเรื่องซื้อขาย เป็นเรื่องของผู้ซื้อและผู้ขายสองฝ่ายเท่านั้น ไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นหรือเช่นเรื่องมรดก ก็เป็นเรื่องของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับมรดกไม่ได้เกี่ยวข้องกับบุคคลอื่นหรือสาธารณชนอย่างใด ดังนั้นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายเอกชนจึงไม่มีลักษณะของกฎหมายมหาชน คือไม่เป็นกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า บทบัญญัติบางประเภทเท่านั้นที่จะมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งลักษณะที่สำคัญอย่างหนึ่งของกฎหมายมหาชนคือ บทบัญญัตินั้นจะต้องมีการบัญญัติถึงการมอบอำนาจหน้าที่เพื่อการปกครองและการบริการสาธารณะ

ลักษณะเฉพาะของกฎหมายจะเห็นได้ชัดเจนจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 มาตรา 70 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมอำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน”

### 1.3 กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจที่เหนือกว่า

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่มีความไม่เท่าเทียมกันของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารประเทศหรือในการบริการสาธารณะ ซึ่งอาจจะอยู่ในลักษณะของบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ๆ ก็ได้ อาทิเช่น กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติทั่วไป ประกาศ คำสั่ง ฯลฯ ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เป็นตัวอย่างของกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารประเทศ และในการบริการสาธารณะ

ซึ่งจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวจะพบว่า เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มากกว่าและพิเศษไปกว่าประชาชนโดยทั่วไป เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อให้การบริหารประเทศและการบริการสาธารณะที่กระทำเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวมนั้น บรรลุผลและเป็นไปตามเป้าประสงค์ตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชนโดยสิ้นเชิง เพราะกฎหมายเอกชนมุ่งบัญญัติให้ทุกฝ่ายมีความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดมีสิทธิเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด



## 2. องค์การและบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน

จากลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนทั้ง 3 ประการดังกล่าว จะพบว่ากฎหมายมหาชนมีความเกี่ยวข้องกับรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นสำคัญ ซึ่งกฎหมายได้ให้คำจำกัดความ รวมทั้งได้ให้ความหมายของคำว่ารัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ดังต่อไปนี้

### 2.1 รัฐ

คำว่า รัฐ นี้ มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมายไว้หลากหลาย แต่คำว่า “รัฐ” ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 มาตรา 71 ถึงมาตรา 89 นั้น พอที่จะสรุปได้ว่า

“รัฐ” หมายความว่า คณะบุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญคือ รัฐบาล ซึ่งประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรี และข้าราชการโดยทั่วไปที่มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารประเทศ

แต่เนื่องจากความใน มาตรา 88 บัญญัติไว้ความว่า “บทบัญญัติมาตรา 77-81 นี้มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้นคำว่า “รัฐ” จึงรวมหมายถึงรัฐสภาด้วย เพราะรัฐสภามีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมายรวมทั้งให้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศ

### 2.2 หน่วยงานของรัฐ

ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ”

ไว้ดังนี้ “หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ กิจการอื่นของรัฐ และให้รวมถึงหน่วยงานที่ใช้หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจใด ๆ ในการออกกฎหรือคำสั่งให้บุคคลทั่วไปต้องปฏิบัติหรืองดเว้นปฏิบัติการใด ๆ ”

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ แต่โดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐคือสถานที่ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ฉะนั้นการที่กฎหมายมอบหน้าที่ให้แก่หน่วยงานหรือสถานที่ หน่วยงานของรัฐนั้นจึงไม่สามารถจะใช้อำนาจและทรงสิทธิหรือรับผิดชอบตามบทบัญญัติของกฎหมายได้ ดังนั้นกฎหมายจึงได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีสภาพเป็น “นิติบุคคล” คือ หน่วยงานของรัฐจะมีสภาพเป็นบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า หน่วยงานและส่วนราชการตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นนิติบุคคลนั้น สามารถใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติได้เหมือนกับมีสภาพเป็นบุคคล หรือกล่าวง่าย ๆ ก็คือ หน่วยงานและส่วนราชการของรัฐที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายนั้น สามารถที่จะทำนิติกรรมสัญญา หรือฟ้องร้อง หรือถูกฟ้องร้อง ฯลฯ ได้เสมือนหนึ่งเป็นบุคคลธรรมดา

### 2.3 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ..... ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้พอสรุปได้ดังนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า บุคคล คณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้อำนาจในการบริการสาธารณะ ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ซึ่งได้แก่ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติอื่นในหน่วยงานของรัฐ”

จากคำจำกัดความของ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง สามารถแยกองค์ประกอบสำคัญได้ดังนี้

- เป็นบุคคล หรือคณะบุคคล
- มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ของบุคคล หรือคณะบุคคลนั้น
- เพื่อทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะ

คำว่าเป็นบุคคลเช่น ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นของรัฐ หรืออาจจะกล่าวได้ว่า บุคคลดังกล่าวในที่นี้หมายถึง นายกรัฐมนตรีลงมาถึงลูกจ้าง คนสุดท้ายของรัฐ ต่างเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในความหมายนี้ทั้งสิ้น

ส่วนคณะบุคคลได้แก่คณะกรรมการต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ฯลฯ ถือว่าเป็นคณะบุคคลตามความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

ทั้งบุคคลและคณะบุคคลดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจหน้าที่และอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ เช่น มาตรา 11 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้เป็นต้น

แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนอาจไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้โดยตรง แต่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็ถือว่ามีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในความหมายนี้

การกระทำของบุคคล หรือคณะบุคคลตามกฎหมายต้องเป็นการกระทำเพื่อเป็นการบริการสาธารณะด้วย

### 3. การบริการสาธารณะเป็นหน้าที่หลักตามบทบัญญัติของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี ในการกระทำการต่าง ๆ โดยมีการมอบอำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนั้น เป็นการแสดงออกให้เห็นถึงสถานภาพอันไม่เท่าเทียมกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นกฎหมายที่ไม่มีความเสมอภาค เป็นสิ่งที่มีความชัดเจนในบทบัญญัติอยู่แล้ว ส่วนในเรื่องของการบริการสาธารณะซึ่งกฎหมายมหาชนมีเจตนารมณ์ให้รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำนั้นมีได้หมายเพียงแต่การให้บริการแก่ประชาชนโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น การบริการสาธารณะที่มีลักษณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนมีดังนี้ คือ

การบริการสาธารณะ หมายถึง การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การอำนาจหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง เพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ซึ่งกิจการเหล่านั้นโดยสภาพแล้ว ไม่อาจจะบรรลุผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้หากปราศจากการแทรกแซงของอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

หรืออาจกล่าวได้ว่า อำนาจและหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนถึงเอกชนที่ได้รับมอบหมายอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน เป็นส่วนใหญ่ นั่น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยประชาชนจะเป็นผู้กำหนดขอบเขตของอำนาจและหน้าที่นั้นไว้ในกฎหมายโดยผ่านผู้แทน หรือผู้ที่ประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่นิติบัญญัติ ทั้งนี้เพราะกฎหมายเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการต่าง ๆ ตามกฎหมายที่เหนือกว่าประชาชนโดยทั่วไปได้ หรือที่เรียกว่า “การบริการสาธารณะ”

### 3.1 ลักษณะสำคัญของการบริการสาธารณะ

- (1) การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การอำนวยการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง
- (2) การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่
- (3) การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยกฎหมายทั้งนี้ต้องเพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน
- (4) การบริการสาธารณะจะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง
- (5) การบริการสาธารณะจะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค

### 3.1.1 การบริการสาธารณะเป็นกิจกรรมที่อยู่ภายใต้การ อำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครอง

“ฝ่ายปกครอง” ดังกล่าวหมายถึง หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาทิเช่น กระทรวง ทบวง กรม ข้าราชการทั่วไป ฯลฯ ซึ่งกิจการที่เป็นการบริการสาธารณะ จะอยู่ภายใต้การอำนาจการหรือในการควบคุมของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ฝ่ายปกครองดูแลและปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ

### 3.1.2 การบริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่

เป้าหมายของการบริการสาธารณะคือ การกระทำตามบัญญัติของกฎหมายซึ่งได้มอบอำนาจและหน้าที่ไว้ เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายในเรื่องของการบริหารและบริการ เป็นสำคัญ อาทิเช่น หน่วยงานของรัฐในแต่ละหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็น กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ ต่างก็มีหน้าที่และมีอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในการให้บริการแก่ประชาชน เช่น การศึกษา สาธารณสุข คมนาคม ฯลฯ ตลอดจนการดูแลความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการ ซึ่งต่างต้องกระทำให้เป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

### 3.1.3 การบริการสาธารณะอาจมีการแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์โดยส่วนรวมของประชาชน

การบริการสาธารณะจะเกิดขึ้นได้ ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อให้บริการแก่ประชาชน โดยจุดประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากเมื่อใดที่อำนาจและหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติให้ในการบริการสาธารณะนั้น ๆ ไม่สมประโยชน์หรือตรงตามประโยชน์สูงสุดของประชาชนคนส่วนใหญ่แล้ว การบริการสาธารณะสามารถแก้ไขและเปลี่ยนแปลงได้เสมอ โดยการแก้ไขกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการบริการสาธารณะนั้น ๆ ใหม่

### 3.1.4 การบริการสาธารณะต้องเป็นการกระทำอย่างต่อเนื่อง

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า การบริการสาธารณะนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งโดยทั่วไปกิจการต่าง ๆ จะอยู่ในการกำกับดูแลและดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การศึกษา คมนาคม สาธารณสุข หรือสาธารณูปโภค ฯลฯ จะต้องกระทำด้วยความต่อเนื่องและสม่ำเสมอ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุผลตรงตามความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และตรงตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ไว้เพื่อกิจการในการบริการสาธารณะ

### 3.1.5 การบริการสาธารณะต้องกระทำด้วยความเสมอภาค

หลักการปกครองของระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญคือ ความเท่าเทียมกันและเสมอภาคกัน ฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและ

หน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริการสาธารณะ นั้น หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือตามความต้องการของประชาชนและหลักการของระบอบประชาธิปไตยคือ จะต้องให้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ

จากหลักการดังกล่าวจะพบว่า เหตุที่กฎหมายมหาชนมอบหมายอำนาจและหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการสาธารณะก็เพื่อที่จะให้ความคุ้มครอง ดูแล และให้ความเสมอภาคในเรื่องของการบริการแก่ประชาชนโดยทั่วไป ฉะนั้นหลักในการบริการสาธารณะที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะให้แก่ประชาชนนั้น จะต้องมีความเสมอภาคและจะต้องกระทำให้เกิดความเท่าเทียมกันในหมู่ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ ซึ่งหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องกระทำให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

ลักษณะสำคัญ 5 ประการในการบริการสาธารณะดังที่กล่าวมานี้ เป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นว่า การบริการสาธารณะในความหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์โดยรวมของประชาชนเป็นสำคัญ และการที่หน่วยงานองค์กรหรือบุคคลใดจะสามารถดำเนินการในการบริการสาธารณะได้นั้น จำเป็นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายและให้อำนาจและหน้าที่ไว้ นอกจากนี้การบริการสาธารณะในความหมายของกฎหมายมหาชนดังกล่าว จะต้องดำเนินไปตามหลักการของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ



### 3.2 การบริการสาธารณะตามกฎหมายมหาชนสามารถ ดำเนินการได้ 3 รูปแบบดังนี้คือ

- (1) การบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ
- (2) การบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ
- (3) การบริการสาธารณะโดยเอกชน

#### 3.2.1 การบริการสาธารณะโดยส่วนราชการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534  
ได้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วนคือ

- (1) การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินส่วนกลาง
- (2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(1) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ได้มีการแบ่งส่วน  
ราชการออกเป็น

- (1.1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (1.2) กระทรวง หรือ ทบวง ซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับ  
กระทรวง
- (1.3) ทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสังกัด  
กระทรวง
- (1.4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมี  
ฐานะเป็นกรม

ซึ่งส่วนราชการดังที่กล่าวมานี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้มีฐานะเป็น “นิติบุคคล”

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางดังกล่าว พระราชบัญญัติฉบับปัจจุบัน (2534) ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้เพื่อการบริการสาธารณะ อาทิเช่น

มาตรา 10 “สำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจ และหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้.....”

มาตรา 11 “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้.....”

มาตรา 12 “.....นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้”

มาตรา 13 “สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ.....”

มาตรา 38 “อำนาจในการสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย.....”

## (2) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการออกเป็น

(2.1) จังหวัด

(2.2) อำเภอ

ความในมาตรา 52 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล และกำหนดว่า การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนมาตรา 53, 54, 55 และมาตรา 56 ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดและอำนาจหน้าที่ของข้าราชการต่าง ๆ ไว้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายก็เพื่อการบริการสาธารณะ เช่นความในมาตรา 57 “ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดังนี้.....” มาตรา 65 “นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้.....”

### (3) การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กฎหมายได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไว้กล่าวคือ ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นก็ให้จัดระเบียบการปกครองเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งให้บัญญัติไว้ให้มีการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดังนี้คือ

#### (3.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

#### (3.2) เทศบาล

#### (3.3) สุขาภิบาล

#### (3.4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งได้แก่

##### (3.4.1) องค์การบริหารส่วนตำบล

##### (3.4.2) กรุงเทพมหานคร

##### (3.4.3) เมืองพัทยา

การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล  
 สุขาภิบาลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ตามกฎหมายกำหนดให้เป็นไป  
 ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

เมื่อศึกษาและพิจารณาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วน  
 จังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พระราช  
 บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พระราชบัญญัติระเบียบ  
 บริหารราชการกรุงเทพมหานคร และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราช  
 การเมืองพัทยาแล้ว จะพบว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้บัญญัติถึงหน้า  
 ที่ของแต่ละองค์กรว่ามีหน้าที่อย่างไร และมีอำนาจอย่างไร ซึ่งกฎหมาย  
 ได้บัญญัติไว้ทั้งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ในการจัดระเบียบ  
 บริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรและเจ้าหน้าที่ขององค์กร  
 นั้น ๆ ทำหน้าที่ในการบริการสาธารณะในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่กฎหมาย  
 ได้ให้อำนาจไว้ เพื่อใช้ในการบริการสาธารณะเช่นกัน

จากตัวอย่างของการจัดระเบียบบริหารราชการดังที่กล่าวมาแล้ว  
 ข้างต้นจะเห็นว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนั้นจัดเป็น  
 “กฎหมายมหาชน” ทั้งนี้เนื่องจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติฉบับ  
 ดังกล่าว เป็นการบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจและหน้าที่ให้แก่หน่วย  
 งานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริการสาธารณะทั้งสิ้น

### 3.2.2 การบริการสาธารณะโดยรัฐวิสาหกิจ

“รัฐวิสาหกิจ” ได้กำเนิดขึ้นในประเทศไทยในรัชสมัยรัชกาลที่ 4  
 ทั้งนี้เนื่องจากเศรษฐกิจของไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย เรื่อยมาจนกระทั่ง  
 ถึงกรุงรัตนโกสินทร์นั้น เป็นเศรษฐกิจแบบพอเพียงชีพ จนกระทั่งเมื่อปี

พ.ศ. 2398 ซึ่งตรงกับสมัยรัชกาลที่ 4 ประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษ ทำให้ต่างชาติเข้ามามีอิทธิพลกับระบบเศรษฐกิจของไทยมากขึ้น และหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 แนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมาก กล่าวคือเป็นระบบเศรษฐกิจแบบชาตินิยม ซึ่งเป็นการลงทุนโดยภาครัฐเป็นจุดเริ่มต้นอย่างเต็มรูปแบบของ “รัฐวิสาหกิจ” ของไทย

“รัฐวิสาหกิจ” จัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ทั้งนี้เพราะรัฐเป็นเจ้าของกิจการ หรือเป็นผู้ก่อตั้งกิจการนั้น โดยทั้งนี้ รัฐวิสาหกิจไทยได้จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายอย่างเช่น

- (1) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ
- (2) จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยอาศัยความตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2495
- (3) จัดตั้งขึ้นโดยประกาศของคณะปฏิวัติ
- (4) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายธนาคารพาณิชย์
- (5) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ดี รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้นมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ทั้งนี้การที่จะทราบว่ารัฐวิสาหกิจใดมีสถานภาพทางกฎหมายอย่างไร ขึ้นอยู่กับขั้นตอนการถือกำเนิดของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งการที่รัฐวิสาหกิจมีสถานภาพของกฎหมายต่างกันนั้น ย่อมที่จะสะท้อนถึงรูปแบบการบริหารและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่แตกต่างกันด้วย

ดังนั้นจะพบว่า รัฐวิสาหกิจมิได้เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเสมอไปตัวอย่างเช่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยธนาคารพาณิชย์

หรือที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่จัดว่าเป็นนิติบุคคล ตามกฎหมายมหาชนแต่อย่างใด

รัฐวิสาหกิจที่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนนั้น จะมีลักษณะสำคัญดังต่อไปนี้คือ

(1) ต้องได้รับงบประมาณประจำปีของรัฐบาล และรายรับทั้งสิ้น ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง โดยงบประมาณดังกล่าวถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐสภา

(2) จะถูกควบคุมด้านงบประมาณ ระบบบัญชี และการตรวจบัญชี เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ

(3) เจ้าหน้าที่เป็นข้าราชการพลเรือนและอยู่ภายใต้กฎหมายข้าราชการพลเรือน

(4) ต้องอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

(5) รัฐบาลต้องเป็นเจ้าของรัฐวิสาหกิจ หรือต้องถือหุ้นทั้งหมด

(6) ต้องมีการจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายมหาชน ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบเอกสิทธิ์ ฯลฯ ได้

ตัวอย่างของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น

- การไฟฟ้า
  - การประปา
  - การท่าเรือแห่งประเทศไทย
  - การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
  - องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- ฯลฯ

### 3.2.3 การบริการสาธารณะโดยเอกชน

ตามหลักการของกฎหมายมหาชนนั้นการบริการสาธารณะอาจ จะดำเนินการโดยเอกชนได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสัญญาที่เอกชนได้ทำกับรัฐ ที่ เรียกว่า **“สัญญาทางปกครอง”** ซึ่งเป็นสัญญาที่มีลักษณะแตกต่างไป จากสัญญาทั่วไปที่ทำตามกฎหมายเอกชนคือ รัฐและเอกชนที่ทำสัญญา ตามกฎหมายเอกชนนั้น มีสถานภาพเท่าเทียมกัน ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดไม่มี สิทธิมากกว่าอีกฝ่ายหนึ่งเช่นเดียวกับเอกชนทำสัญญากับเอกชน แต่ใน ทางตรงข้ามเรื่องสัญญาทางปกครองนั้นเป็นการทำสัญญาระหว่างรัฐ กับเอกชน แต่ทำสัญญาเพื่อการบริการสาธารณะในลักษณะนี้ใช้หลักการ ของกฎหมายมหาชน คู่สัญญาคือรัฐและเอกชนที่ทำสัญญาเกี่ยวกับ บริการสาธารณะนี้รัฐมีสิทธิหรืออำนาจเหนือกว่าคู่กรณีที่เป็นเอกชน ทั้งนี้ เพราะผลของการกระทำตามสัญญานั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อผล ประโยชน์ของสาธารณะ หรือของประชาชนโดยส่วนรวม เช่น

- สัญญาสัมปทานต่าง ๆ สัมปทานเดินรถ สัมปทานเหมืองแร่ สัมปทานป่าไม้ ฯลฯ
- สัญญาประมูล การก่อสร้างเพื่อสาธารณประโยชน์ เช่น ประมูลสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ประมูลสร้างถนน ฯลฯ

ทั้งสัญญาสัมปทานและสัญญาประมูล เพื่อสาธารณประโยชน์ กระทำโดยเอกชนดังกล่าวรัฐอยู่ในสถานะภาพที่สามารถบอกเลิกสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่ กรณื่อดังหลักการของกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของ ประชาชนส่วนใหญ่เป็นประการสำคัญ

## บทที่ 5

### การใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชน

ดังที่กล่าวมาแล้วว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ฉะนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากผู้มีอำนาจและหน้าที่มากกว่าและพิเศษกว่าประชาชนโดยทั่วไปตามกฎหมายนั้น ได้เบี่ยงเบนในการใช้อำนาจและหน้าที่ของตนมี จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ดังนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานและหลักการที่เหมาะสม ซึ่งเป็นที่มาของ “หลักการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชนในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะของรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งมีอยู่ 3 ประการสำคัญคือ

#### 1. หลักการใช้อำนาจ

(1) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

(2) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควร



(3) การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

### 1.1 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติรัฐ ดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งผู้ที่จะมีอำนาจและหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศ จะต้องมีความหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยประชาชนหรือโดยตัวแทนของประชาชนในการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นในการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ตามบทบัญญัติของฉบับปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 72 ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคง ของรัฐ พระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อพัฒนาประเทศ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ถึงปริมาณหรือเสนยานุภาพของกำลังทหารว่าต้องมีอย่างน้อยเพียงใด เพียงแต่บัญญัติว่าให้รัฐเป็นผู้จัดสรรให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคง

ของรัฐ และของสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้รัฐพิจารณาจัดให้มีกำลังทหารให้มีความเหมาะสมกับกิจการดังกล่าว หากรัฐทุ่มเทในการสร้างกำลังทหารมากเกินไปจนเกินความจำเป็น หรือมิได้จัดให้มีกำลังทหารในปริมาณที่เหมาะสม หรือไม่มีเสนายานุภาพที่เพียงพอในการกระทำการตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ถือได้ว่าลักษณะของการบริหารประเทศตามความในมาตรานี้ ไม่เป็นการบริหารและปกครองประเทศตามอำนาจและหน้าที่ ที่มีอยู่ให้บรรลุผลได้ตามที่กฎหมายได้ตั้งเป้าประสงค์ไว้

หรือตัวอย่างหนึ่งเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ถึงการให้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้ โดยเจตนาของกฎหมาย ต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ฉะนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องทำให้บรรลุผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือต้องบริหารราชการแผ่นดินให้ตรงตามเป้าประสงค์ที่กฎหมายต้องการ

หรือในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ ก็ต้องยึดหลักดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องของการที่ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ฉะนั้นการที่จะใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัตินั้น จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และตามความต้องการของกฎหมายเท่านั้น หากการใช้

อำนาจและหน้าที่ตามหลักกฎหมายมหาชนของผู้ปกครอง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายมหาชนก็ยังมีบทบัญญัติถึงกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจนั้นด้วย

ดังนั้นในการใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นสำคัญ ซึ่งหลักการดังกล่าวคือหลักการของระบอบประชาธิปไตย หรือหลักนิติรัฐดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

## 1.2 การใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น

การพิจารณาถึงเกณฑ์ของความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่ทำข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องของการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ และการใช้ดุลยพินิจนี้มีองค์ประกอบและเงื่อนไขหลายประการในแต่ละบุคคล แต่ละสถานการณ์ และในแต่ละสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสมและสมควรในการใช้อำนาจและหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจและหน้าที่นั้นว่า มีความ

เหมาะสมและสมควรกับประโยชน์ของสาธารณชนหรือของประชาชน โดยรวมหรือไม่เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่ผู้ปกครองและผู้ทีบริหารประเทศไว้ นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการแก่สาธารณชน และเพื่อการปกครองที่กระทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ ดังนั้นหากการกระทำตามอำนาจและหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นไปเพื่อสาธารณะและประโยชน์ของคนโดยส่วนรวมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่สมควรและเหมาะสม อาทิเช่น การเวนคืนที่ดิน เพื่อทำถนนสาธารณะ ดังนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีความเหมาะสมและสมควร แต่หากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อที่จะนำมาสร้างสนามกอล์ฟ ถือว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่สมควรและไม่เหมาะสมเพราะการสร้างสนามกอล์ฟไม่เป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ใด จะเป็นการสมควรหรือมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย เพราะหลักการและเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจในยุคนั้นสมัยหนึ่ง อาจมีความเหมาะสมและเป็น การสมควร หรือไม่มีความเหมาะสมและเป็นการไม่สมควรก็ตามแต่ในอีกยุคหนึ่งสมัยหนึ่งอาจจะเป็นในทางตรงกันข้ามก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ องค์ประกอบ สิ่งแวดล้อม และปัจจัยต่าง ๆ หลายอย่าง สำหรับกาล สมัยนั้น ๆ

ดังเช่นในสมัยหนึ่ง การบัญญัติกฎหมายจำกัดการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติในประเทศเพื่อเป็นการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทยนั้น เป็นสิ่งที่สมควรและมีความเหมาะสม แต่เมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนไป ได้มีการอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถประกอบอาชีพที่เคยต้องห้ามนั้น ในประเทศไทยได้ ดังนี้แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศก็อาจจะมีการตัดสินใจหรือใช้ดุลยพินิจที่แตกต่าง กันแม้จะเป็นเรื่องหรือข้อปัญหาอันเดียวกันก็ตาม

แต่อย่างไรก็ดี แม้กาลสมัยและสถานการณ์ในขณะนั้นจะเป็นตัวแปรหรือเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งก็ตาม แต่ความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารประเทศของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็ได้ผันไปจากหลักการที่ว่า จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณะชนหรือของประชาชนคนส่วนใหญ่แต่อย่างใดเลย

### **1.3 การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร**

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารประเทศ และในการบริการสาธารณะและเนื่องจากการที่ผู้ปกครองมีอำนาจและหน้าที่ที่มากกว่าและเกินกว่าที่ประชาชนมี หรือที่เรียกกันว่ามีความไม่เสมอภาคกันในฐานะหรือสถานภาพนี้เอง จึงอาจทำให้สิทธิและประโยชน์

บางประการของประชาชน บางคน บางส่วน หรือบางกลุ่มต้องสูญเสียไป หรือเรียกได้ว่าเกิดภาวะขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ว่า ประชาชน อาจจะต้องเกิดภาวะขึ้นบ้างจากการใช้อำนาจและหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองและบริหารประเทศของผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนี้ในการบริหารและการปกครอง จะต้องไม่มีผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเน้นและยึดหลักในเรื่องของความสุจริตและความเป็นธรรมของคนในสังคม

ตัวอย่างเช่น รัฐหรือคณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและปกครองประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น เพื่อให้บรรลุตามนโยบายและตามเจตนารมณ์ เป้าประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่หากการใช้อำนาจตามหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวมีผลทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาคนว่างงาน เกิดภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ทั้งทางตรงและทางอ้อมลักษณะของผลกระทบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำแล้ว รัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยการออกกฎหมายเพิ่มอัตราภาษีที่สูงเกินไปกับประชาชน ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ซึ่งมีผลในการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควร

## 2. นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ที่มีอำนาจในการปกครอง ไม่ว่าจะป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการ

บริหารและการบริการสาธารณะ ที่จะชอบด้วยหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ต้องดำเนินการตามหลักการใช้อำนาจและหน้าที่ 3 ประการดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการบริหารและปกครองอาจจะมีการประพฤติที่มีชอบอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนขึ้นได้ หรือเรียกได้ว่า นิติกรรมดังกล่าวของฝ่ายปกครองนั้น เป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเกณฑ์ในการพิจารณาถึงนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะมีเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ 4 ประการสำคัญดังนี้คือ

### 2.1 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยปราศจากอำนาจ

หมายความว่า เป็นการกระทำการโดยปราศจากกฎหมายที่มอบอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินการ

ตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดหรือมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเช่น เจ้าพนักงานธุรการ ฯลฯ แต่เจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไปดำเนินการอนุมัติ หรืออนุญาตแทนปลัดอำเภอโดยไม่มีอำนาจ ดังนี้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้

### 2.2 นิติกรรมทางปกครองที่ทำโดยการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย แต่เป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจบิดเบือนไป

ตัวอย่างเช่น ประชาชนไปดำเนินการขออนุมัติ หรือขออนุญาตกระทำการต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่

ดังกล่าวเจตนาหรือจงใจที่จะไม่อนุมัติหรืออนุญาตทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงแล้ว สามารถจะให้อนุมัติหรืออนุญาตการกระทำต่าง ๆ ที่ประชาชนนั้นมาร้องขอได้ หรือเจ้าหน้าที่เจตนาหรือจงใจที่จะถ่วงเวลาหรือดึงเวลาการอนุมัติหรือการอนุญาตเพื่อกลั่นแกล้งผู้ขอ นั้นเป็นต้น

### 2.3 นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้ทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

ตัวอย่างเช่น ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามกฎหมายลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย ถือว่าไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ซึ่งเป็นสาระสำคัญ สามารถขอเพิกถอนได้ตามกระบวนการทางกฎหมายมหาชน

### 2.4 นิติกรรมทางปกครองนั้นขัดต่อกฎหมาย

ตัวอย่างเช่น กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการสั่งปิดโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียลงลำน้ำลำคลองภายใต้เพียง 1 เดือน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับสั่งปิดโรงงานดังกล่าวถึง 2 เดือน ดังนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำนิติกรรมทางการปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย

ซึ่งนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนี้ ย่อมจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิ หน้าที่ ความสงบสุข หรือผลประโยชน์ของประชาชนอันก่อให้เกิดข้อพิพาทที่เรียกว่า “กรณีพิพาททางปกครอง”

## 3. กรณีพิพาททางปกครอง

“กรณีพิพาททางปกครอง” มีความแตกต่างไปจากกรณีพิพาททางแพ่งและไม่ใช้กรณีพิพาททางอาญา



### 3.1 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้งระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชน

หมายความว่า เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายที่ทำการปกครองและฝ่ายที่ถูกปกครอง โดยฝ่ายที่ทำการปกครองจะมีอำนาจที่เหนือกว่าหรือมากกว่าฝ่ายที่ถูกปกครอง ซึ่งเมื่อฝ่ายที่มีอำนาจที่มากกว่าและเหนือกว่าได้ออก กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากเกินขอบเขต หรือเป็นกรณีที่มีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านั้น มิได้เกินเลยหรือเกินขอบเขตไป แต่การใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎเกณฑ์นั้น ๆ เกินแก่ความพอดีหรือเกินความเหมาะสม ก็จะทำให้เกิดข้อพิพาท หรือข้อขัดแย้งทางการปกครองได้

### 3.2 กรณีพิพาททางปกครองเป็นข้อพิพาทเนื่องจากการใช้อำนาจที่มีขอบบังคับบัญชาต่อผู้ใต้บังคับบัญชา

ในเรื่องของการบังคับบัญชานี้ มักจะมีปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ นั่นคือในเรื่องของการใช้ดุลยพินิจ กล่าวคือ เมื่อผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจที่มีอยู่ตามกฎหมายในลักษณะกั้นกั่ง หรือเลือกปฏิบัติ ลักษณะดังกล่าวก็ถือว่าเป็นกรณีพิพาททางปกครอง

### 3.3 กรณีพิพาททางปกครองเป็นกรณีพิพาทที่คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของรัฐ และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งหรือกฎข้อบังคับนั้น

การที่ผู้ซึ่งทำการบริหารและปกครองประเทศมีอำนาจในการกระทำกร ซึ่งอำนาจดังกล่าวกำหนดไว้ในกฎหมายให้ทำการบริการและปกครองประเทศ ดังนั้นการกระทำกรดังกล่าวของผู้มีอำนาจรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ประชาชนก็ต้องเป็นผู้ที่มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่ง หรือกฎข้อบังคับของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้ออกนั้น ซึ่งการมีปฏิสัมพันธ์ของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายดังกล่าว ก็ย่อมที่จะเกิดข้อขัดแย้งกันขึ้นได้ ความขัดแย้งลักษณะนี้ เรียกว่ากรณีพิพาททางปกครองด้วยเช่นกัน

#### 4. ลักษณะพิเศษของกรณีพิพาททางปกครอง

กรณีพิพาททางปกครองนี้ จะเป็นคดีที่มีลักษณะแตกต่างไปจากคดีพิพาททางแพ่งและทางอาญาอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ กรณีพิพาททางการปกครองเป็นกรณีพิพาทที่ไม่ใช่กรณีพิพาททางแพ่งและไม่ใช่กรณีพิพาททางอาญา แต่เป็นกรณีพิพาทที่มีลักษณะพิเศษ ฉะนั้นแนวทางการวินิจฉัย พิสูจน์ และพิพากษาคดี รวมทั้งขั้นตอนหรือกระบวนการยุติธรรมที่จะใช้ในกรณีพิพาททางการปกครองนี้ จะใช้วิธีการเช่นเดียวกับข้อพิพาททางแพ่งหรือทางอาญาไม่ได้ ทั้งนี้เพราะความแตกต่างพื้นฐานระหว่างกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่ง และกฎหมายอาญา กับกฎหมายมหาชนมีความแตกต่างกัน

##### 4.1 สถานภาพทางกฎหมายของคู่กรณี

เนื่องจากคู่กรณีของกฎหมายเอกชนจะมีความเท่าเทียมกันในเรื่องของสถานภาพทางกฎหมาย ซึ่งแตกต่างกันในกฎหมายมหาชนที่คู่กรณีจะมีสถานภาพที่แตกต่างกันหรือไม่เสมอภาคกันกล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะมีสถานภาพทางกฎหมายที่มีอำนาจที่เหนือกว่า ประชาชน

## 4.2 เป้าหมายของการแก้ปัญหา

เป้าหมายของกฎหมายมหาชนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนที่จะไม่ให้อำนาจ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางปกครองจนขาดความเป็นธรรม

## 4.3 บทบัญญัติของกฎหมาย

บทบัญญัติของกฎหมายเอกชนนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องและเกี่ยวเนื่องกับประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน แต่บทบัญญัติของกฎหมายมหาชนนั้น จะเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยผลประโยชน์ของคนส่วนรวม

จากความแตกต่าง 3 ประการดังกล่าวระหว่างกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชน ทำให้การพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน จึงต้องใช้แนวทางและวิธีการแตกต่างไปจากแนวทางและวิธีการของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญา ทั้งนี้เพื่อความยุติธรรมและเพื่อคุ้มครองสิทธิ และผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกระบวนการที่นำมาใช้กับกรณีพิพาททางปกครองดังกล่าวนี้ ก็คือ “**นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน**”

## บทที่ 6

### การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายซึ่งให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐแก่งานของรัฐบาลและแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการบริหารการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นไปตามกฎหมายนโยบายและตามความต้องการของประชาชนในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ

การใช้อำนาจตามกฎหมายลักษณะดังกล่าว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ ความต้องการของประชาชนหรือของกฎหมายได้ประการหนึ่งและอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดี

ดังนั้นเพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดี กฎหมายมหาชนจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมาย

มหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองซึ่งกระบวนการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเรียกว่า **“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”**

“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” หมายถึงกระบวนการต่าง ๆ ที่นำหลักการของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเหมาะสมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมในเรื่องของการใช้อำนาจการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะดังกล่าว อาจจะมีข้อผิดพลาดหรือเกิดความไม่เหมาะสมได้ เพราะเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมในการบริหารการปกครอง ผลของการบริหารและปกครองดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสาธารณะหรือประชาชนโดยส่วนรวม ฉะนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหลักการของกฎหมายมหาชน

หลักในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองตามกฎหมายมหาชนนี้ เพิ่งมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงหลังจากที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งก่อนที่จะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ในโลกล้วนปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ศูนย์กลางของอำนาจที่เบ็ดเสร็จและเด็ดขาดทุกอย่างจึงอยู่ที่ตัวผู้ปกครอง ไม่มีกระบวนการหรือองค์กรอันใดสามารถที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้ ฉะนั้นกระบวนการหรือองค์กรในการตรวจสอบ

และควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองจึงได้พัฒนาขึ้นหลังจากที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งขั้นตอนในการตรวจสอบและควบคุมนี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญในหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้วกฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะก็ตามที่ **ทั้งนี้เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้นถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง** และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ซึ่งขั้นตอนหรือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองดังกล่าวเป็นนิติวิธีของกฎหมายมหาชน

จากหลักการและสาเหตุที่กล่าวมา จึงอาจสรุปได้ว่ากฎหมายมหาชนนั้นเป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดหลักการว่าประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันและมีความเสมอภาคกัน ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจและสิทธิมากกว่าผู้อื่น ดังนั้นผู้ที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองนั้น จะต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องเป็นผู้ที่ประชาชนส่วนใหญ่มอบหมายและมอบอำนาจให้ในการปกครอง นอกจากนี้ผู้ปกครองจะต้องใช้อำนาจที่มาจากประชาชนนั้นเพื่อปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งถ้าหากผู้ปกครองใช้อำนาจในการปกครองตามกฎหมายแต่ผลของการ

ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชน หรือการบริหารและปกครองประเทศจะส่งผลกระทบต่อทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ฉะนั้นองค์ประกอบประการสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็คือ จะต้องมียุติธรรมและกระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองด้วย

กระบวนการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจในการบริหารและปกครองประเทศและการบริการสาธารณะตามหลักของกฎหมายมหาชน มีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

- (1) การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน
- (2) การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

**1. การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายใน**  
เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ รวมทั้งเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งการบริการสาธารณะนี้เป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ

อาทิเช่น พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดระดับชั้นต่อนต่าง ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดิน

และการปกครอง ซึ่งบัญญัติถึงเรื่องของการปฏิบัติราชการแทนในการใช้อำนาจในการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ และเรื่องของการรักษาราชการแทนว่ามีขั้นตอนและการปฏิบัติอย่างไร โดยบทบัญญัติดังกล่าวนั้นเป็นเรื่องของการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ทั้งสิ้น ซึ่งนอกจากจะบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แล้ว ยังจะพบได้จากพระราชบัญญัติอื่น ๆ อีก อาทิเช่น

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสุขภาพภิบาล พ.ศ. 2495

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.

2537

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ฯลฯ

พระราชบัญญัติดังกล่าวมาแล้วเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่เป็นกฎหมายมหาชนทั้งสิ้น เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการให้



อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ เป็นสำคัญ ซึ่งเนื้อหาสาระที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับนั้น เป็นการบัญญัติถึงอำนาจและหน้าที่ของแต่ละองค์กรเป็นสำคัญ โดยการ กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล การกำหนด หน้าที่และอำนาจ รวมทั้งการกำหนดขอบเขตของการกระทำการตาม อำนาจและหน้าที่นั้น ๆ รวมทั้งบัญญัติถึงขั้นตอนการกำกับดูแลในองค์กร ด้วย ฉะนั้นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นเรื่อง ที่มีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการอนุมัติ การ อนุญาต การออกคำสั่งหรือการออกกฎหมายระเบียบ ฯลฯ ตามที่ กฎหมายให้อำนาจไว้

เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้ง กำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้อง กันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิด ความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในองค์กรของฝ่าย บริหารดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 วิธีนั้นคือ

- (1) การร้องทุกข์
- (2) การอุทธรณ์

### 1.1 การร้องทุกข์

ผู้ปกครองหรือผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารกฎหมายได้มอบหมายให้ผู้อื่นใช้อำนาจและหน้าที่ในทางที่ไม่ชอบ ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการ “ร้องทุกข์” ได้วิธีหนึ่ง

ตัวอย่างเช่น ประชาชนดำเนินการขออนุญาตสร้างและต่อเติมบ้าน โดยกระทำการถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ทุกประการ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวไม่อนุญาตให้ประชาชนสร้างและต่อเติมบ้านกรณีนี้ประชาชนผู้ขออนุญาตก่อสร้างและต่อเติมบ้านนั้นได้เกิดข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งข้อพิพาทดังกล่าวนี้เรียกว่าเป็น “กรณีพิพาททางปกครอง” คือกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจและหน้าที่ทางปกครองของผู้ปกครองตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจและหน้าที่ไว้ และเมื่อเกิดกรณีพิพาททางการปกรองนั้น เนื่องจากกรณีดังกล่าวไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดในทางแพ่งหรือในทางอาญาแต่เป็นกรณีพิพาทที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจและหน้าที่ทางการบริหารและการปกครองรวมทั้งในการบริการสาธารณะ ฉะนั้นกระบวนการหรือขั้นตอนที่จะนำมาใช้ได้ในการกรณีพิพาททางการปกครองเช่นนี้ จะต้องใช้กระบวนการทางกฎหมายมหาชน

**“การร้องทุกข์”** เป็นกระบวนการทางกฎหมายมหาชนอย่างหนึ่งที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐวิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือที่เรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น เช่น การขออนุญาตปลูกสร้างและต่อเติมบ้านกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่นั้นแล้วไม่ได้รับอนุญาต หากประชาชนผู้ที่เกิดกรณีพิพาทนั้นเห็นว่า การกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ใช้อำนาจและหน้าที่ที่มีไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรมสามารถทำการร้องทุกข์ไปยังผู้บังคับบัญชาที่เหนือกว่าขึ้นไปได้เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยและสั่งการเสียใหม่

## 1.2 การอุทธรณ์

**“การอุทธรณ์”** ในกรณีนี้หมายถึง การอุทธรณ์คำสั่ง และคำวินิจฉัยทางปกครอง

การอุทธรณ์และการร้องทุกข์นั้นจะมีลักษณะใกล้เคียงกันมาก ผิดกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วยตัวอย่างเช่น ประชาชนดำเนินการต่อเติมบ้านตามที่ได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เมื่อได้ทำการต่อเติมบ้านดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าการต่อเติมบ้านดังกล่าวนั้นไม่ได้เป็นไปตามแบบที่ขออนุญาตไว้ เจ้าพนักงาน

อาจมีคำสั่งให้ประชาชนผู้ได้รับอนุญาตนั้นทำการรื้อถอน หรือให้ทำการแก้ไขให้ตรงตามแบบได้ ซึ่งโดยปกติแล้วเจ้าพนักงานของรัฐนั้นจะแจ้งกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าวไว้ ซึ่งหากประชาชนผู้ทำการต่อเติมบ้านเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานนั้นได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีดังกล่าวประชาชนผู้เกิดกรณีพิพาทนี้ อาจจะดำเนินการ “ร้องทุกข์” หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตนเห็นว่าใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในลักษณะที่ไม่เป็นธรรม หรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ตนได้

ทั้งวิธีการ “ร้องทุกข์” และวิธีการ “อุทธรณ์” ต่างเป็นวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยองค์กรภายในของฝ่ายบริหารเองกล่าวคือ การร้องทุกข์ เป็นวิธีการให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจเหนือกว่าทำการพิจารณาและทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการอุทธรณ์นั้น เป็นวิธีการในการขอให้มีการทบทวนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยทางการปกครองบริหารเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่ว่าการอุทธรณ์นั้นจะต้องทำในระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนดหรือบัญญัติไว้เป็นสำคัญ

## 2. การตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก

ในกระบวนการตรวจสอบและการควบคุมการใช้อำนาจภายนอกขององค์กรของฝ่ายบริหารและในการบริการสาธารณะนั้น นอกจากจะมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวมาแล้ว ยังมี การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจได้จากองค์กรภายนอกอีกวิธีหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบและควบคุมนั้นมีความรัดกุมและเป็นไปตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย หรือที่เรียกว่าการปกครองโดยกฎหมายหรือหลัก “นิติรัฐ” ให้มากที่สุด

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารมี 3 วิธีที่สำคัญคือ

1. การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง
2. การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ
3. การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาลปกครอง

### 2.1 การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง

อำนาจทางการเมืองเป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศ ซึ่งการปกครองในระบบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ นั่นคือ

- 1.1 อำนาจนิติบัญญัติ
- 1.2 อำนาจบริหาร
- 1.3 อำนาจตุลาการ

การแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศของระบอบประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 อำนาจ เพื่อให้มีการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหการใช้อำนาจโดยขาดการควบคุมและตรวจสอบดังเช่นในการปกครองระบอบสมบูรณาญา สิทธิราชย์ หรือระบอบเผด็จการอื่น ๆ

กระบวนการและวิธีในการถ่วงดุลย์อำนาจซึ่งกันและกันของทั้ง 3 อำนาจดังกล่าวในแต่ละประเทศที่ใช้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอาจมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบภายในของประเทศนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ดีแม้กระบวนการและวิธีการจะมีความแตกต่างกัน แต่จุดมุ่งหมายของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองบริหารประเทศเป็นสิ่งเดียวกันนั่นคือ เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขตของอำนาจใดอำนาจหนึ่ง และเพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับประเทศไทย การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมืองนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ

### 1) การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ

ผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็คือรัฐสภา ซึ่งมีหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย รัฐสภาต้องบัญญัติกฎหมายให้เป็นไปตามขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเนื้อหาสาระและแนวทางของกฎหมายที่บัญญัตินั้นจะต้องมุ่งสนองตามความต้องการของประชาชน รวมทั้งจะต้องเอื้ออำนวยในการ

บริหารประเทศของฝ่ายบริหารเป็นไปได้ด้วยดีตามนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงหรือที่ได้นำเสนอไว้แก่ประชาชน ซึ่งแนวนโยบายที่ฝ่ายบริหารแถลงหรือนำเสนอกับประชาชนนั้นคือความต้องการของประชาชน

ดังนั้นหากฝ่ายนิติบัญญัติไม่ผ่านกฎหมายให้ฝ่ายบริหารในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของประชาชนดังที่กล่าวมาแล้ว หัวหน้าฝ่ายบริหารคือ นายกรัฐมนตรีสามารถใช้กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมืองต่อฝ่ายนิติบัญญัติได้โดยการยุบสภา ทั้งนี้เพื่อคืนอำนาจในการบริหารประเทศกลับสู่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสตัดสินใจโดยทำการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติชุดใหม่เข้ามาในการทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าว เป็นการถ่วงดุลย์มิให้ฝ่ายนิติบัญญัติใช้อำนาจที่มีอยู่นั้นมากเกินไปจนขอบเขตหรือใช้อำนาจในการบริหารประเทศที่ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชน

## 2) การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร

ผู้ที่ใช้อำนาจบริหารก็คือรัฐบาล ซึ่งมีหน้าที่บริหารและปกครองประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนและตามแนวนโยบายที่ได้นำเสนอไว้กับประชาชน โดยการบริหารและปกครองประเทศของรัฐบาลนี้จะต้องยึดหลักที่ถือผลประโยชน์ของประชาชนและความเป็นธรรมในสังคมเป็นที่ตั้ง

ดังนั้นหากการบริหารและปกครองประเทศของฝ่ายบริหารไม่ปฏิบัติตามความต้องการของประชาชนหรือตามแนวนโยบายที่ได้แถลงไว้

การใช้อำนาจหน้าที่ที่ส่อไปในทางทุจริต หรือแม้ผลของการบริหารและปกครองประเทศของฝ่ายบริหารนั้นส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยรวมได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อน อันเนื่องจากการบริหารประเทศผิดพลาด อาทิเช่น เศรษฐกิจตกต่ำ อัตราการว่างงานสูง ฯลฯ เช่นนี้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สามารถควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลได้ โดยกระบวนการหรือวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าวกระทำได้หลายวิธีดังนี้คือ

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเสนอญัตติด่วน
3. การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ

## 2.2 การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ

จากแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจากการเลือกสรรของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้นรัฐสภาจึงควรที่จะมีหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนที่เป็นผู้เลือกสรรตนเข้ามาด้วย

ดังนั้นในการบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์กรหนึ่ง คือ “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ



### 1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

1.1 การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

1.2 การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

1.3 กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ จัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ไม่เพียงแต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันดังกล่าวจะบัญญัติถึงผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจไว้เป็นพิเศษอีก 4 วิธี ซึ่งได้แก่

1) การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) การตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือ ป.ป.ช.

3) การถอดถอนออกจากตำแหน่งข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง

4) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งวิธีการทั้งสี่วิธีดังกล่าวข้างต้น เป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของข้าราชการและนักการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการที่จะนำมาใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจในการปกครองและบริหารประเทศตามกฎหมายอีกทางหนึ่งด้วย

### 2.3 การควบคุมการใช้อำนาจโดยศาล

ศาล เป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการ โดยทำหน้าที่ในการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติที่บัญญัติกฎหมายตามเจตนารมณ์ของประชาชน ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบัน พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้ศาลมีทั้งหมด 4 ศาลโดยแต่ละศาลนั้นจะทำหน้าที่ที่แตกต่างกัน

1. ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครอง
3. ศาลยุติธรรม
4. ศาลทหาร

เนื่องจากกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษ บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีความไม่เสมอภาค หมายความว่าผู้ปกครองหรือบริหารประเทศจะมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าผู้อยู่ภายใต้การปกครองด้วยลักษณะพิเศษของกฎหมายมหาชนที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น ๆ นี้ ทำให้การพิจารณาพิพากษากรณีพิพาททางกฎหมาย

มหาชนต้องมีกระบวนการวิธีการแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งนี้เพราะกฎหมายแต่ละชนิดนั้นมีจุดมุ่งหมายที่แก้ปัญหาแตกต่างกัน คู่กรณีมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ฉะนั้นจึงต้องมีศาลเฉพาะของแต่ละประเภทกฎหมาย เพื่อความเหมาะสมและความเป็นธรรมแก่คู่กรณี

### 2.3.1 ศาลรัฐธรรมนูญ

มีอำนาจและหน้าที่สำคัญดังนี้คือ

1. วินิจฉัยประเด็นขัดแย้งระหว่างรัฐธรรมนูญกับกฎหมายอื่น
2. วินิจฉัยปัญหาเรื่องขอบเขตอำนาจขององค์กรทางการเมืองต่าง ๆ
3. วินิจฉัยเรื่องการขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามของกรรมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี
4. วินิจฉัยเกี่ยวกับมติหรือข้อบังคับของพรรคการเมืองที่ขัดหรือแย้งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย ฯลฯ

โดยทั้งนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญนั้น ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ถ้อยคำตลอดจนขอให้ศาลอื่น ๆ พนักงานสอบสวนหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใด ๆ เพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่เด็ดขาด และมีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาลและองค์กรอื่นของรัฐ

### 2.3.2 ศาลปกครอง

มีอำนาจและหน้าที่คือ ทำการพิจารณาและพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในการบังคับบัญชา หรือในการกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจของศาลปกครองดังที่กล่าว จะเห็นว่าศาลปกครองเป็นศาลที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมุ่งหมายให้เป็นองค์กรในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกองค์กรหนึ่ง โดยศาลปกครองเป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการปกครอง หรือที่เรียกว่าคดีปกครอง คือเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากการใช้อำนาจและหน้าที่หน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม การบริการราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่จังหวัด อำเภอ หรือการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวมถึง

รัฐวิสาหกิจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารการปกครองและเพื่อการบริหารสาธารณะ ซึ่งหากเกิดคดีปกครองของหน่วยงานดังกล่าวมาแล้วนี้ ศาลปกครองจะเป็นศาลที่พิจารณาและพิพากษาคดี ปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะพิเศษระหว่างผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ทางการบริหารและการปกครองกับประชาชน ซึ่งจะมีความแตกต่างไปจากกรณีพิพาททางแพ่งหรือทางอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการในการวินิจฉัยพิจารณาข้อพิพาททางปกครองนี้จะมีความแตกต่างไปจากหลักการที่ใช้ในคดีแพ่ง หรือในคดีอาญาอย่างสิ้นเชิง เพราะนอกจากจะใช้หลักกฎหมายและหลักของความยุติธรรมแล้ว คดีปกครองนี้ยังต้องใช้หลักการปกครองรวมทั้งหลักการบริการสาธารณะเข้ามาร่วมพิจารณาด้วย ทั้งนี้เพราะกฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารและการบริการสาธารณะ จึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ส่วนกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชน ซึ่งคู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีสถานภาพทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันจึงต้องใช้หลักการและวิธีการของศาลยุติธรรม

### 2.3.3 ศาลยุติธรรม

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (2540) มาตรา 271 บัญญัติว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงเว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น” หมายความว่ากรณีพิพาททั้งปวงที่ไม่ได้ขึ้นกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองหรือศาลทหาร ต้องใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดี กล่าวคือ

กรณีพิพาททุกกรณีใช้ศาลยุติธรรมในการพิจารณากรณีพิพาท ยกเว้น  
กรณีพิพาทที่กฎหมายบัญญัติให้ขึ้นศาลอื่น  
ฉะนั้นกรณีพิพาททางปกครองจึงไม่ใช่ศาลยุติธรรมในการ  
พิจารณาพิพากษากรณีพิพาท

#### 2.3.4 ศาลทหาร

ศาลทหารถือว่าเป็นศาลพิเศษที่ใช้พิจารณาพิพากษาคดีอาญา  
ทหารเป็นสำคัญ ดังที่บัญญัติในมาตรา 281 รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน  
บัญญัติว่า “ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร และคดี  
อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ...”

## บทที่ 7

### กฎหมายมหาชนไทย

จากที่กล่าวมาแล้วว่า กฎหมายมหาชนถือกำเนิดมาจากหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 1788 ซึ่งสหรัฐอเมริกาได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่ถือว่าเป็นแม่บทของระบอบประชาธิปไตย และเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งจุดมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตยเพื่อใช้ป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจมากเกินไปจนขอบเขตของผู้ปกครองเป็นประการสำคัญ

หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยของอเมริกาได้แพร่ขยายไปยังประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรก เป็นผลทำให้เกิดปฏิวัติฝรั่งเศสและเปลี่ยนแปลงการปกครองใน ค.ศ. 1789 และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (CIVIL LAW) ได้พัฒนาหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยขึ้นตามลำดับ และผลของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้เกิดหลัก “นิติรัฐ” คือการปกครองโดยกฎหมายที่ผู้ถูกปกครองจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐ โดยขาดความเป็นธรรม ซึ่งเป็นที่มาของกระบวนการและวิธีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นหัวใจของกฎหมายมหาชน

ฉะนั้นกฎหมายมหาชนจึงไม่เพียงแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนเท่านั้น แต่หัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชนอยู่ที่ว่า **การใช้**

อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐใน  
ทางปกครองนั้น **จะต้องมีกระบวนการหรือองค์กรที่สามารถควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจดังกล่าวได้ด้วย**

ก่อนที่จะมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยประเทศต่างๆ  
**ไม่มี**องค์กรหรือกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้มาครอง  
ได้อย่างมีระบบ ฉะนั้นหลักการของกฎหมายมหาชนเริ่มขึ้นหลังจากได้มีการ  
ปกครองในระบบประชาธิปไตยแล้ว เพราะประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้  
อำนาจของรัฐได้ตามหลักการของระบบประชาธิปไตย

## 1. วิวัฒนาการของกฎหมายไทย

จากการศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองและประวัติศาสตร์กฎหมายพบว่ากฎหมายได้พัฒนาควบคู่มากับการพัฒนาของระบบการเมืองการปกครอง สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน กฎหมายของไทยได้พัฒนา  
มาพร้อมกับความเจริญของระบบการเมืองการปกครอง ซึ่งสามารถลำดับ  
ถึงความเจริญและพัฒนาการของกฎหมายได้ตั้งแต่สมัยสุโขทัย อยุธยา  
จนกระทั่งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

### 1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

พ่อขุนรามคำแหงมหาราชท่านทรงประดิษฐ์อักษรไทย และได้  
จารึกเหตุการณ์ต่างๆ ไว้กับหลักศิลาซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่สำคัญและเก่าแก่ที่สุดของไทย เนื่องจากเป็นสิ่งที่บ่งบอกถึง  
สภาพสังคมไทยในยุคสมัยนั้น ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม โดยเฉพาะ



อย่างยิ่งในด้านของการปกครองและในเรื่องของกฎหมาย หลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชดังกล่าวนี้ ได้บันทึกเหตุการณ์ในสมัยนั้นไว้หลายประการ อาทิเช่น พระราชประวัติของพ่อขุนรามคำแหงมหาราช รวมทั้งเหตุการณ์สำคัญ ๆ ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสมัยนั้น แต่ส่วนที่จะกล่าวถึงในที่นี้ก็คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย แม้ว่าในหลักศิลาจารึกดังกล่าวจะมีได้กล่าวไว้ว่าเป็นกฎหมายก็ตามที่ แต่ข้อความที่จารึกไว้ นั้นสามารถที่จะเทียบเคียงได้กับบทบัญญัติของกฎหมายปัจจุบัน เช่น

“..... ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่อเอาจะกอบในไพร่ลู่ทาง.....”

ซึ่งแปลได้ความว่า ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองไม่เก็บภาษีประชาชน คำว่า “จะกอบ” แปลว่า “ภาษี” เมื่อนำมาเทียบเคียงกับกฎหมายในปัจจุบัน จะเห็นว่าเป็นเรื่องของกฎหมายภาษีอากร หรือในเรื่องกฎหมายมรดก หลักศิลาจารึกก็ได้จารึกข้อความที่เกี่ยวข้องไว้ว่า “.....ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้า ลูกขุน ผู้ใดแล้ว ล้มหายตายกว่าเข้าเรือนพ่อเชื้อเสื่อค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเยี่ยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมัน ไว้แก่ลูกมัน.....”

ซึ่งข้อความดังกล่าวหมายความว่า ทรัพย์สินสมบัติของพ่อแม่ให้ตกทอดแก่ลูกเมื่อพ่อแม่เสียชีวิต

จากข้อความต่าง ๆ ที่จารึกบนศิลาจารึกดังกล่าวอย่างข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่า หลักเกณฑ์ของสังคมที่มีลักษณะเป็นกฎหมายนั้นมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยและน่าเชื่อถือได้ว่า หลักเกณฑ์ที่จารึกในหลักศิลาจารึกนั้นน่า

ที่จะได้มีการพัฒนามาก่อนหน้านั้นเป็นเวลานานพอสมควร แต่ไม่อาจจะชี้ชัดได้ว่าเป็นเวลานานเท่าใด ทั้งนี้เพราะขาดหลักฐานที่จะสามารถนำมาอ้างอิงได้ แต่อย่างไรก็ดีนักประวัติศาสตร์กฎหมายได้ทำการวิเคราะห์จากข้อความที่ปรากฏบนศิลาจารึก และเชื่อกันว่าการที่กฎหมายของสังคมจะเป็นรูปร่าง และมีความสมบูรณ์ของเนื้อหาดังเช่นนี้ได้ นั้น จะต้องใช้เวลาในการพัฒนามาแล้วหลายร้อยปี

เมื่อกาลเวลาผ่านไปกรุงสุโขทัยเริ่มมีการอ่อนแอในขณะที่กรุงศรีอยุธยาที่มีความเจริญรุ่งเรืองมากขึ้นและเมื่อกรุงสุโขทัยเริ่มเสื่อมอำนาจลง กรุงศรีอยุธยาก็ได้สถาปนาเป็นราชธานีในที่สุดเมื่อปี พ.ศ. 1893 และล่มสลายจากการเผาทำลายของพม่าในปี พ.ศ. 2310 รวมระยะเวลาแห่งความเจริญรุ่งเรืองที่กรุงอยุธยาเป็นราชธานีนานถึง 417 ปี

ระยะเวลาอันยาวนานถึง 417 ปีนี้ ระบบกฎหมายของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาไปมากตามลำดับและระยะเวลา ซึ่งกฎหมายนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามระบบการเมืองการปกครองดังกล่าวมาแล้วในตอนต้น ฉะนั้นเมื่อระบบการปกครองเปลี่ยนแปลงไป ระบบกฎหมายย่อมที่จะมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย จากหลักการดังกล่าวสามารถนำมาวิเคราะห์ได้ถึงระบบการปกครองในสมัยสุโขทัยว่า ถึงแม้จะเป็นการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์รวมแห่งอำนาจ แต่ก็ยังเป็นระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่มีการปกครองที่ใกล้ชิดแบบพ่อปกครองลูก กล่าวคือประชาชนสามารถที่จะเข้าพบหรือขอความเป็นธรรมได้โดยตรงจากพระมหากษัตริย์ ซึ่งในสมัยกรุง

สุโขทัยมีการปกครองลักษณะดังกล่าวเพราะประชาชนหรือผู้ได้ปกครอง ยังมีไม่มาก พระราชภารกิจของพระมหากษัตริย์ก็มีไม่มากเช่นกัน ฉะนั้น พระองค์จึงสามารถที่จะดำเนินพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนได้ด้วยพระองค์เอง ซึ่งกล่าวได้ว่าสังคมในสมัยนั้นยังไม่มีควมสลับซับซ้อนมากนัก จึงทำให้การปกครองไม่มีความยุ่งยาก ฉะนั้นกฎหมายจึงยังมีความเรียบง่ายอยู่ดังที่กล่าวในตอนต้น คือยังไม่มีระบบ และไม่มีแบ่งประเภทของกฎหมาย

## 1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

เนื่องจากกรุงศรีอยุธยาเป็นเมืองที่มีประชากรมากกว่า ดังนั้น ความสลับซับซ้อนของสังคมจึงมีมากขึ้นเป็นเงาตามตัว ฉะนั้นการปกครองและการบริหารประเทศจึงต้องมีความแตกต่างกัน เพราะหากจะยังคงการปกครองรูปแบบเดียวกับสมัยกรุงสุโขทัยก็คงจะไม่เหมาะสม และอาจจะเกิดความยุ่งยากและความวุ่นวายในสังคม อีกทั้งในสมัยกรุงศรีอยุธยานี้ ความเชื่อในเรื่องของศาสนาที่มาจากอินเดียมีอิทธิพลสูงมากในกรุงศรีอยุธยา อันเป็นผลทำให้ระบบการปกครองประเทศต้องเปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือพระมหากษัตริย์หรือที่เรียกกันว่า พ่อเมือง หรือพ่อขุน ในสมัยกรุงสุโขทัยที่ทรงเปรียบเสมือนพ่อที่คอยปกครองลูกอย่างใกล้ชิด ได้แปรเปลี่ยนไปเป็นพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นสมมติเทพคือเป็นผู้ที่เทพเจ้าส่งมาจุติในโลกเพื่อปกครองประชาชน ฉะนั้นจึงมีความเชื่อกันว่า พระมหากษัตริย์เป็นผู้ที่มีความแตกต่างจากประชาชนคนธรรมดาโดยทั่วไป ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับพระมหากษัตริย์ไม่มีความ

ใกล้ชิดและผูกพันดังเช่นในสมัยสุโขทัย พระราชภารกิจต่าง ๆ ของพระมหากษัตริย์ก็เริ่มที่จะมีขุนนางและข้าราชการบริพารทำหน้าที่แทนองค์พระมหากษัตริย์

ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางด้านการปกครองดังกล่าว ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายตามไปด้วย ทั้งนี้ก็เพราะว่ากฎหมายหรือระเบียบของสังคมจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงให้เท่าทันกับสภาพของสังคมที่แปรเปลี่ยนไป แต่อย่างไรก็ดีบทบาทของพระมหากษัตริย์ยังคงมีมากและศูนย์กลางของอำนาจยังคงอยู่ที่องค์พระมหากษัตริย์ เพียงแต่ว่ารูปแบบของการปกครองประชาชนของพระมหากษัตริย์นั้นจะมีการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งยังมีการเพิ่มบทบาทของขุนนางอย่างเห็นได้ชัด ทั้งนี้สาเหตุใหญ่ก็เป็นเพราะพระมหากษัตริย์ทรงไม่สามารถจะควบคุมดูแลประชาชนที่มากขึ้นได้ทั่วถึงนั่นเอง

กฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาได้มีความเปลี่ยนแปลงไปมากจากลักษณะของกฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่า เอกสารต่าง ๆ ที่จะให้อนุชนรุ่นหลังหรือนักประวัติศาสตร์กฎหมายได้ศึกษาและเรียนรู้เกี่ยวกับเหตุการณ์ต่าง ๆ ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นมีเหลืออยู่น้อยมาก ทั้งนี้เพราะการล่มสลายของกรุงศรีอยุธยาจากการเผาทำลายจนสูญสิ้นไปด้วย และอีกประการหนึ่งก็เนื่องจากเอกสารที่ยังพอจะมีเหลืออยู่บ้าง ก็เป็นเอกสารที่เขียนไว้เป็นลายมือบนใบลานหรือกระดาษข่อย ซึ่งชำรุดและเสียหายง่ายอีกทั้งไม่มีความคงทนถาวร จึงเป็นสาเหตุให้เอกสารและหลักฐานสำคัญและมีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยาสูญหายและสูญเสียชีวิตไปอย่างน่าเสียดายเป็นจำนวนมาก

แต่อย่างไรก็ตามหลังจากที่สงครามสงบลงแล้ว ได้มีการรวบรวมเอกสารต่าง ๆ ที่ยังคงมีหลงเหลืออยู่ไม่ให้เกิดกระจายและสูญหายไป ทั้งนี้รวมทั้งตัวบทกฎหมายที่ใช้กันในสมัยกรุงศรีอยุธยาด้วย และเมื่อหลังจากกรุงรัตนโกสินทร์ได้สถาปนาเป็นราชธานีแล้ว พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงมีพระราชดำริว่า เนื่องจากตัวบทกฎหมายที่เคยใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถูกทำลาย และเมื่อทรงก่อตั้งกรุงรัตนโกสินทร์แล้วยังไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ประกอบกับความเจริญและความสลับซับซ้อนของสังคมก็มีมากขึ้น จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมผู้ที่มีความรู้ความสามารถที่ยังคงหลงเหลืออยู่ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาจัดการชำระกฎหมายและจัดทำกฎหมายขึ้นมาใหม่ โดยยึดหลักการและแนวทางเดิมที่ใช้กันอยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ประกอบกับได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ และได้ทำการรวบรวมจนเสร็จสิ้นสมบูรณ์ เพื่อใช้เป็นกฎหมายสำหรับการดำเนินกระบวนการยุติธรรมในกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อปีพ.ศ. 2347 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวนั้นมีทั้งสิ้น 3 ฉบับ โดยแต่ละฉบับนั้นจะประทับตราราชสีห์ คชสีห์ และบัวแก้ว ซึ่งเป็นเหตุให้เรียกกฎหมาย 3 ฉบับนี้ว่า กฎหมายตรา 3 ดวง

แต่อย่างไรก็ตามในสมัยกรุงศรีอยุธยามีการแบ่งกฎหมายออกเป็นหลายประเภท แต่ยังไม่มีการบัญญัติกฎหมายมหาชนในความหมายปัจจุบัน เพราะในสมัยกรุงศรีอยุธยายังไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้

### 1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

หลักฐานที่ใช้ประกอบการค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายสมัยกรุงศรีอยุธยา ก็คือกฎหมายที่รวบรวมไว้ในสมัยรัชกาลที่ 1 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ และกฎหมายที่รวบรวมไว้ในสมัยรัชกาลที่ 1 นี้ได้ใช้จนกระทั่งถึงสมัยรัชกาลที่ 3 แม้ว่าจะมีการปรับปรุง แก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายขึ้นมาใหม่บ้าง แต่ก็ไม่ได้ถือว่ามี การเปลี่ยนแปลงกฎหมายไปจากเดิมมากมายนัก

จนกระทั่งรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นยุคที่สถานการณ์ของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากลัทธิล่าอาณานิคมของชาวตะวันตก ทำให้ในสมัยดังกล่าว ประเทศไทยจึงต้องจัดรวบรวมกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้รอดพ้นจากการคุกคามของลัทธิดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส โดยกฎหมายที่ได้รวบรวมและจัดระบบขึ้นใหม่นี้มีชื่อว่า “ประชุมประกาศราชการที่ 4” และเมื่อลัทธิล่าอาณานิคมได้ทวีความรุนแรงขึ้นในภูมิภาคเอเชีย ทำให้ไทยต้องยอมทำสนธิสัญญากับประเทศอังกฤษในปี พ.ศ. 2398 ที่เรียกว่า “สนธิสัญญาบาวริง” เพื่อหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกับอังกฤษที่ยกข้ออ้างในการรุกรานประเทศไทยว่า กฎหมายของไทยมีความล้าหลังและป่าเถื่อน ทั้งนี้ก็เพื่อความอยู่รอดของประเทศจากการล่าอาณานิคมดังกล่าว โดยความในสนธิสัญญาบาวริงนั้นมีสาระสำคัญคือ ประเทศไทยต้องยอมให้คนในบังคับของอังกฤษที่กระทำความผิดในประเทศไทยไม่ต้องขึ้นศาลไทย โดยไทยต้องยอมให้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวขึ้นศาลกงสุลของอังกฤษคือ อังกฤษจะเป็นผู้ตัดสิน

คดีความเอง กล่าวคือสนธิสัญญาบาวริงนี้ถือได้ว่าเป็นสัญญาที่ทำให้ไทยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตไปและหลังจากการทำสนธิสัญญาบาวริงกับอังกฤษดังกล่าว เป็นผลทำให้ประเทศไทยต้องลงนามในสนธิสัญญาประเภทเดียวกันนี้กับอีกหลายประเทศ นั่นคือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในปี ค.ศ. 1856 ฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1856 เดนมาร์ก ปี ค.ศ. 1858 โปรตุเกส ปี ค.ศ. 1859 เนเธอร์แลนด์ ปี ค.ศ. 1860 เยอรมนี ปี ค.ศ. 1862 สวีเดน ปี ค.ศ. 1868 นอร์เวย์ ปี ค.ศ. 1868 เบลเยียม ปี ค.ศ. 1868 อิตาลี ปี ค.ศ. 1868 ออสเตรีย-ฮังการี ปี ค.ศ. 1869 สเปน ปี ค.ศ. 1870 ญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1898 และรัสเซีย ในปี ค.ศ. 1899

ซึ่งอย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นประเทศไทยไม่มีทางเลือกที่ดีไปกว่านี้เพราะจะต้องพยายามรักษาเอกราชของชาติไว้ แรกกดดันจากประเทศต่าง ๆ ที่ทำให้ไทยต้องสูญเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ซึ่งทำให้ไทยต้องเสียเปรียบในทางศาลนั้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยต้องเร่งปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายขึ้นมาอีกหลายฉบับ และการปรับปรุงกฎหมายนี้ได้ดำเนินการต่อเนื่องกันมาจนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลเกล้าเจ้าอยู่หัว

โดยการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายของไทยให้ทันสมัยในยุคนั้น ได้มีการจ้างชาวต่างประเทศเข้ามาช่วยปรับปรุงแก้ไขด้วย และขณะเดียวกันพระมหากษัตริย์ของประเทศไทยคือ รัชกาลที่ 5 ท่านทรงมีพระปรีชาชาญ ทรงโปรดเกล้าฯ ส่งพระราชโอรสและนักเรียนไทยไปศึกษายังต่างประเทศ เพื่อนำวิชาความรู้มาพัฒนาประเทศไทยในศาสตร์ต่าง ๆ อีกทางหนึ่งด้วย

กฎหมายที่สำคัญ ๆ ที่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์นั้น ได้เริ่มในปี พ.ศ. 2434 ประเทศไทยได้วางระเบียบกระทรวงยุติธรรมขึ้นอีกทั้งได้ตรวจแก้กฎหมาย โดยการยกเลิกกฎหมายเก่าและบัญญัติกฎหมายใหม่ขึ้นมาแทน อาทิเช่น การประกาศยกเลิกกฎหมายลงวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2441 ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2439 ซึ่งประกาศฉบับนี้ได้ยกเลิกกฎหมายเก่ามากกว่า 50 บท และต่อมาในปี พ.ศ. 2451 ประเทศไทยได้เริ่มใช้ประมวลกฎหมายเป็นฉบับแรกนั่นคือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 ซึ่งในเวลาต่อมาก็ได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งขึ้นใช้ โดยประมวลกฎหมายเหล่านี้ได้มีการคัดลอกเทียบเคียงมาจากต่างประเทศ และเมื่อกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับจากการศึกษากฎหมายประเทศอังกฤษ จึงทรงโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ทรงเป็นองค์ประธานในการชำระกฎหมายใหม่ในปี พ.ศ. 2456 ซึ่งทำให้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาขึ้น

จากการที่ประเทศไทยได้พยายามปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายนั้นก็เนื่องมาจากการแก้ไขในข้ออ้างของชาติตะวันตกที่มุ่งหมายจะให้ประเทศไทยตกเป็นอาณานิคมของประเทศตนที่ว่ากฎหมายของไทยนั้นป่าเถื่อนและล้าหลังให้เป็นอันตกลไป ทั้งนี้ก็เพื่อจะให้ชาติรอดพ้นจากการ



สูญเสียเอกราชให้แก่ชาติตะวันตกและจากการชำระกฎหมายของไทยในช่วงนี้ ไทยได้ใช้แนวทางแก้ไขปัญหาของประเทศญี่ปุ่นซึ่งครั้งหนึ่งเคยเสียสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเช่นเดียวกับประเทศไทยมาใช้คือการจัดระเบียบศาลยุติธรรม และจัดทำรวมทั้งแก้ไขกฎหมายให้เป็นระบบโดยการจัดทำประมวลกฎหมายทำให้ไทยได้สิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลับคืนมา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2466 ซึ่งตรงกับรัชสมัยรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 ว่าด้วยกฎหมายทั่วไป และบรรพ 2 ว่าด้วยหนี้ ในปี พ.ศ. 2467 มีการประกาศใช้ บรรพ 3 ว่าด้วยสัญญา ในปี พ.ศ. 2475 ประกาศใช้ บรรพ 3 ว่าด้วยสัญญา ในปี พ.ศ. 2475 ประกาศใช้บรรพ 4 ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน และต่อมามี พ.ศ. 2477 มีการประกาศใช้บรรพ 5 ว่าด้วยครอบครัว โดยรวมเรียกว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเหตุที่เรียกว่าประมวลกฎหมายนั้น ก็เพราะเป็นการนำกฎหมายที่บัญญัติขึ้นมารวบรวมเอาบทบัญญัติที่เป็นเรื่องเดียวกันมารวมไว้ด้วยกัน โดยให้มีความเกี่ยวเนื่องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้และการศึกษาอาทิเช่น เรื่องของสัญญา ก็จะรวบรวมในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทั้งหมดมาอยู่ในส่วนเดียวกัน หรือเช่นในเรื่องของครอบครัวก็จะจัดหมวดหมู่ของเรื่องที่มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันมาอยู่ด้วยกัน

การยกร่างประมวลกฎหมายของไทยในยุคเริ่มแรกนี้ ได้มีการนำเอากฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในภาคพื้นยุโรปมาประกอบการยกร่าง อีกทั้งได้มีการว่าจ้างชาวต่างประเทศซึ่งโดยมากจะเป็นชาวยุโรปเข้ามาเป็นที่ปรึกษาด้วย ดังนั้นจึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ระบบ

กฎหมายของไทยนั้นเป็นไปตามระบบที่ใช้กันอยู่ในทวีปยุโรป คือระบบ  
ประมวลกฎหมาย หรือระบบ Civil Law

อย่างไรก็ดีในประวัติศาสตร์ของความเป็นมาของกฎหมายไทย  
นับได้ว่าการปฏิรูปทางกฎหมายหลายครั้ง

ในปี พ.ศ. 2451 ซึ่งไทยได้บัญญัติกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.  
127 ขึ้นใช้ ซึ่งถือว่าเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย และประมวล  
กฎหมายของไทยในสมัยแรกเริ่มนั้น เป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติที่  
เป็นเรื่องเดียวกันที่กระจัดกระจายอยู่คนละแห่งมารวมไว้ในที่เดียวกัน ซึ่ง  
ต่อมาจึงได้มีการปฏิรูปกฎหมายให้ทันสมัย โดยการยกร่างกฎหมายขึ้น  
ใหม่เพื่อนำมาใช้ตามแบบอย่างของประเทศในยุโรป ประกอบกับในขณะ  
นั้นเป็นช่วงที่นักเรียนไทยซึ่งทางราชการได้ส่งไปศึกษาต่างประเทศได้  
สำเร็จการศึกษาและกลับเข้ามารับราชการ โดยนักเรียนไทยเหล่านั้นได้  
นำเอาแบบอย่างกฎหมายของต่างประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะ  
อย่างยิ่งของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมาพัฒนากฎหมายของ  
ไทย ซึ่งเป็นที่มาของการปฏิรูปกฎหมายไทย

นักเรียนไทยที่ทางราชการได้ส่งไปศึกษาต่างประเทศนั้น มีทั้ง  
ที่ไปศึกษาในประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ  
Common Law หรือระบบไม่มีประมวลกฎหมาย และที่ไปศึกษา  
ยังประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil Law หรือระบบประมวลกฎหมาย  
เช่น ประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี ฯลฯ โดยในยุคเริ่มแรกของการสอน  
กฎหมายในโรงเรียนกฎหมายกระทรวงยุติธรรมนั้น ได้มีการนำหลักเกณฑ์  
ของกฎหมายอังกฤษมาใช้เสมือนกับเป็นกฎหมายของประเทศไทย และ

ในสมัยต่อมา นักเรียนที่สำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษก็ได้นำเอาหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีการตรากฎหมายออกมาใช้เป็นระบบประมวลกฎหมาย หรือระบบ Civil Law แต่ผู้สอนและผู้ใช้กฎหมายในช่วงดังกล่าวก็ยังคงนำหลักกฎหมายของอังกฤษมาใช้และมาสอนตามความเคยชินอยู่ แต่หลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายจนครบถ้วนแล้ว การนำหลักกฎหมายของอังกฤษมาใช้จึงค่อยลดน้อยลง และได้มีการใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law อย่างจริงจังเพียงระบบเดียว ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดและกระบวนการพิจารณาคดีระหว่างระบบ Common Law ของอังกฤษกับระบบ Civil Law ของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปภาคพื้นทวีปนั้นมีความแตกต่างกันมากและหากจะนำหลักเกณฑ์ของระบบ Common Law มาใช้กับระบบ Civil Law ก็อาจจะทำให้เกิดความขัดแย้งและเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ทั้งนี้เพราะระบบกฎหมายทั้งสองระบบ ดังกล่าวต่างมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนของที่มา การใช้ การตีความ การพิจารณา และวิธีการพิพากษาคดีที่แตกต่างอย่างสิ้นเชิงดังที่กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ดีในแง่ของการใช้กฎหมายแล้ว ประเทศไทยก็มีการนำเอาหลักการของระบบกฎหมายทั้งสองระบบดังกล่าวมาใช้ในลักษณะของการผสมผสานกันจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ดังจะเห็นได้จากการใช้คำพิพากษาศฎีกาเป็นบรรทัดฐานอย่างหนึ่งที่ใช้ประกอบในการพิจารณาและพิพากษาคดีเช่นในประเทศไทยที่ใช้ระบบ Common Law ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ถือว่าคำพิพากษาศฎีกาเป็นกฎหมายดังเช่นในประเทศดังกล่าวก็ตาม

จากสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ประเทศไทยได้มีการพัฒนากฎหมายมากก็จริงแต่เป็นการพัฒนากฎหมายแพ่งกฎหมายอาญาเป็นหลัก ส่วนกฎหมายมหาชนยังไม่มีนำมาใช้ เพราะกฎหมายมหาชนจะต้องเริ่มจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ขณะนั้นประเทศไทยยังปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงไม่มีการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้

## 2. ปัจจัยสำคัญในการพัฒนากฎหมายมหาชนไทย

ถึงแม้ว่าประวัติศาสตร์ของกฎหมายไทยจะมีระยะเวลาของการพัฒนาที่ไม่ยาวนานดังเช่นในประเทศอื่น ๆ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายของไทยก็ได้มีการแบ่งประเภทเอาไว้เช่นเดียวกับประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านกฎหมายมานานเป็นพัน ๆ ปี ซึ่งการแบ่งประเภทของกฎหมายรวมตลอดถึงการจัดระบบของศาลในแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือองค์ประกอบที่สำคัญหลายประการ ซึ่งพอจะสรุปได้ดังต่อไปนี้คือ

1. ระบบของกฎหมาย
2. ระบบของศาล
3. ระบบการเมืองและการปกครอง
4. ความเจริญด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง
5. ระบบและวิธีการศึกษากฎหมาย

## 2.1 ระบบของกฎหมาย

ปัจจุบันระบบกฎหมายมีอยู่ 2 ระบบใหญ่ ๆ คือระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law คือระบบกฎหมายที่เขียนบทบัญญัติของกฎหมายไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และอีกระบบหนึ่งก็คือระบบไม่มีประมวลกฎหมายหรือระบบ Common Law คือระบบกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติตัวบทของกฎหมายไว้ คงใช้แต่หลักแห่งความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย ซึ่งหลักแห่งความยุติธรรมนี้เป็นที่มาของจารีตประเพณี และแนวคำพิพากษาของศาล

ระบบกฎหมายทั้งสองระบบนี้ มีวิวัฒนาการที่แตกต่างกัน หลักการบัญญัติกฎหมายและการใช้กฎหมายก็แตกต่างกัน ซึ่งเป็นผลทำให้การแบ่งประเภทของกฎหมายระบบของศาลและหลักในการพิจารณาคดีมีความแตกต่างกัน

## 2.2 ระบบของศาล

เมื่อระบบของกฎหมายมีความแตกต่างกัน ฉะนั้นวิธีการพิจารณาและพิพากษาคดีต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมก็ย่อมมีความแตกต่างกัน แต่อย่างไรก็ดีต่างก็มีเป้าหมายอันเดียวกันคือ ความยุติธรรมของคนในสังคม และความสงบสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคม

ดังที่กล่าวมาแล้วในระบบไม่มีประมวลกฎหมาย หรือระบบ Common Law ใช้ศาลเดียวกันพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นคดีประเภทใดก็ตาม หรือไม่ว่าจะเป็นคดีที่คู่กรณีจะมีสถานภาพเหมือนกันหรือต่างกัน เช่น ประชาชนกับประชาชน หรือระหว่างคู่กรณีที่มีสถานภาพทาง

กฎหมายที่แตกต่างกันคือ รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน แต่ในทางตรงกันข้ามในระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law นั้นจะมีการแยกศาลในการพิจารณาคดี คือศาลยุติธรรมจะพิจารณาคดีที่มีกรณีพิพาทระหว่างประชาชนกับประชาชนด้วยกัน และศาลปกครองจะพิจารณาคดีทางด้านการปกครอง หรือคดีที่เป็นกรณีพิพาทระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน ซึ่งระบบของศาลก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่บ่งบอกประเภทของกฎหมายเช่นเดียวกัน

### 2.3 ระบบการเมืองการปกครอง

ระบบการเมืองและการปกครองนี้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการบัญญัติกฎหมาย ซึ่งมีผลสืบเนื่องถึงการแบ่งประเภทของกฎหมายด้วย ทั้งนี้เพราะอำนาจทางการเมืองจะใช้อำนาจที่มีอยู่ได้ก็ต้องผ่านกระบวนการทางกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายขึ้นอยู่กับการได้มาซึ่งอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ หมายความว่าในระบบประชาธิปไตยการได้มาซึ่งอำนาจรัฐ การใช้อำนาจรัฐและการควบคุมการใช้อำนาจจะกระทำโดยผ่านตัวแทนของประชาชนอย่างที่เป็นปฏิบัติกันอยู่ทั่วไปในประเทศต่าง ๆ ที่ยึดถือระบอบประชาธิปไตย แต่ถ้าเป็นระบอบการปกครองแบบเผด็จการทหารหรือระบอบคอมมิวนิสต์การได้มาซึ่งอำนาจรัฐ การใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจจะแตกต่างออกไป ซึ่งรวมไปถึงระบบของศาลก็จะแตกต่างกันไปด้วย เช่น ในประเทศไทยที่ผ่านมาเกือบทุกครั้งที่มีการปฏิวัติรัฐประหารจะออกกฎหมายเปลี่ยน

ระบบศาลยุติธรรมเป็นศาลทหาร ซึ่งทำให้กระบวนการทางศาลต้อง  
เปลี่ยนไปเป็นต้น

ในกรณีที่บางประเทศใช้ระบบกฎหมายเดียวกันเช่น ประเทศ  
สหรัฐอเมริกากับประเทศอังกฤษในระบบ Common Law เหมือนกันแต่  
ระบบศาลก็แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะระบบการเมืองแตกต่างกัน คือ  
ประเทศอังกฤษมีระบบการเมืองในระบบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา  
ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี  
หรือในกรณีประเทศฝรั่งเศสกับประเทศไทย ใช้ระบบกฎหมาย Civil  
Law เช่นเดียวกัน แต่ระบบของศาลแตกต่างกัน กล่าวคือ ประเทศไทย  
ใช้ระบบศาลเดี่ยว ส่วนฝรั่งเศสใช้ระบบศาลคู่ ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะ  
วิวัฒนาการด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมืองที่แตกต่างกัน จึงทำให้ระบบ  
กฎหมายต่าง ๆ มีความแตกต่างกันด้วย (หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญ  
ฉบับปี 2540 ประเทศไทยเริ่มพัฒนาการเป็นระบบศาลคู่ตามบทบัญญัติ  
ของรัฐธรรมนูญ)

#### 2.4 ความเจริญด้านสังคม เศรษฐกิจ และสังคม

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เกิดการพัฒนาด้าน

กฎหมายและระบบของศาลให้ทันและเหมาะสมกับสภาพของสังคม  
เศรษฐกิจและการเมืองในขณะนั้น กล่าวคือเมื่อสังคมมีความเจริญมาก  
ขึ้น มีวิวัฒนาการสิ่งใหม่ ๆ เกิดขึ้น ทำให้เกิดกฎหมายใหม่ ๆ ขึ้น เช่น  
พัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีทำให้เกิดกฎหมายลิขสิทธิ์ กฎหมายสิ่งแวดล้อม  
 ฯลฯ และความเจริญทางด้านสังคม เป็นผลทำให้ระบบเศรษฐกิจ

เปลี่ยนแปลง ซึ่งจะโยงไปถึงระบบการเมืองการปกครองและกฎหมาย เช่นเมื่อระบบการเมืองเจริญไปถึงระดับหนึ่ง ประชาชนก็จะเรียกร้องความเป็นธรรมและความถูกต้องในสังคม เช่น ประเทศไทยยุคก่อนประชาชนไม่มีการเรียกร้องสิทธิหรือเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ ต่อทางราชการที่ทำให้ความเสียหาย หรือทำให้ประชาชนเสียหาย เพราะประเพณีของไทยแต่โบราณถือว่าเป็นข้าของแผ่นดิน โดยเฉพาะในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่เมื่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมืองพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนก็เรียกร้องความชอบธรรมขึ้น โดยเฉพาะกรณีพิพาทระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนที่ประชาชนกำลังเรียกร้องให้มีศาลพิเศษหรือที่เรียกว่าศาลปกครองขึ้นมาพิจารณาคดีทางปกครอง เป็นต้น

## 2.5 ระบบและวิธีการสอนกฎหมาย

หัวใจของการพัฒนาการด้านกฎหมายและระบบศาลคือ วิธีการเรียนการสอนกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง เช่นการเรียนการสอนกฎหมายในสหรัฐอเมริกากับการเรียนการสอนกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสจะมีความแตกต่างกัน เพราะใช้ระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ระบบศาลที่แตกต่างกัน แม้แต่ประเทศไทยเองการเรียนการสอนกฎหมายก็แตกต่างไปจากอเมริกาและฝรั่งเศส ถึงแม้ระบบกฎหมายของไทยจะเหมือนกับฝรั่งเศสก็ตาม แต่ระบบศาลของไทยแตกต่างออกไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายอย่างในสังคม

ในสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี ไม่มีหลักฐานใดที่แสดงถึงระบบกฎหมายในสมัยดังกล่าวว่าเป็นระบบกฎหมายแบบใด อาจจะเป็นเพราะ



ความเรียบง่าย และไม่สลับซับซ้อนของสังคมและกฎหมายในยุคดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาข้อความในหลักศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงทำให้เชื่อได้ว่า ในสมัยสุโขทัยมีกฎหมายเกิดขึ้นและได้มีการใช้กฎหมายอย่างมีระบบแล้วถึงแม้ว่าในศิลาจารึกจะไม่ได้เขียนไว้โดยตรงว่าสิ่งที่จารึกดังกล่าวเป็นกฎหมาย ดังเช่นในหลักศิลาจารึกหลักที่ 1 ความว่า

“.....ในน้ำมีปลา ในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่อเอาจะกอบ ในไพร่ลู่ทาง.....”

“.....ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแล้ว ล้มตายหายกว่าเหย้าเรือนพ่อเชื้อ เลื่อคำ ช้างมัน.....” ขอลูกเมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ปาหมากปาพลู เชื้อมัน ไว้แก่ลูกมันสิ้น.....”

“.....ปากประตูมีกระดิ่งอันหนึ่ง แขนงไว้ให้นไพร่ฟ้าหน้าปก กลาง บ้านกลางเมือง มีถ้อยมีความเจ็บท้อง ช้องใจ มันจักกล่าวเถือง เจ้า เถืองขุน บ่อไรไปลั่นกระดิ่งอันท่านแขนงไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้”

จากข้อความในหลักศิลาจารึกดังกล่าวทำให้เชื่อว่า กฎหมายมีมาตั้งแต่สมัยสุโขทัยแต่เนื่องจากในสมัยนั้นประชากรยังน้อย สังคมและสภาพปัญหาไม่มีความสลับซับซ้อนมากนัก ดังนั้นจึงยังไม่มีควมจำเป็นที่จะต้องมีการบัญญัติกฎหมายเป็นหลักเป็นเกณฑ์ หรือเป็นระบบ เพียงแต่ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการทั่วไปรวมไว้ด้วยกันทุกเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักการในการบริหารประเทศ หลักการอยู่รวมกันของประชาชน เช่น เรื่องของการซื้อขาย เรื่องของมรดก รวมไปถึงกระทั่งถึงวิธีการใช้กฎหมายที่

ประชาชนสามารถเคาะกระดิ่งที่แขวนไว้หน้าวังหลวง เพื่อทูลเชิญพ่อขุนรามคำแหงให้ทรงพิจารณาและพิพากษาคดีพิพาทให้ ฯลฯ

สำหรับการพิจารณาคดีและการใช้กฎหมายก็อยู่ที่พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงใช้หลักแห่งความยุติธรรมเป็นที่ตั้ง ดังนั้นจึงยังถือไม่ได้ว่า ได้มีการแบ่งแยกกฎหมายออกเป็นประเภทหรือลักษณะต่าง ๆ แม้ว่าจะมีการนำถ้อยคำที่บัญญัติไว้ในหลักศิลาจารึกมาเทียบเคียงหรือนำมาปรับให้เข้ากับหลักของกฎหมายในสมัยปัจจุบันว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพราะในหลักศิลาจารึกเป็นการกล่าวถึงเรื่องการบริหารและปกครองประเทศรวมทั้งเรื่องทั่ว ๆ ไปเช่น กฎหมายแพ่ง เพราะมีการกล่าวถึงเรื่องของมรดก เรื่องของภาษีอากร เรื่องซื้อขาย ฯลฯ แต่แท้ที่จริงแล้ว กฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัยที่บัญญัติไว้ในศิลาจารึกของพ่อขุนรามคำแหงมหาราชนั้น ไม่ได้มีการแบ่งกฎหมายออกเป็นลักษณะต่าง ๆ แต่อย่างใด

สำหรับในสมัยกรุงศรีอยุธยา ระบบการเมืองการปกครองนั้นจะมีความแตกต่างไปจากในสมัยสุโขทัยอย่างสิ้นเชิง ทั้งนี้เป็นเพราะสภาพสังคม เศรษฐกิจ ฯลฯ ที่แปรเปลี่ยนไป อันเนื่องมาจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น วิวัฒนาการของมนุษย์มีมากขึ้นมนุษย์มีความเจริญมากขึ้น ประกอบกับความเชื่อทางศาสนาในเรื่องเทวราชา ฯลฯ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นปัจจัยทำให้ส่วนประกอบในสังคมเปลี่ยนแปลงไป

หลักฐานทางกฎหมายของกรุงศรีอยุธยานั้นมีไม่มากมายนัก ทั้งนี้เนื่องมาจากการเผาทำลายกรุงศรีอยุธยาของพม่า ในปี พ.ศ. 2310 ทำ

ให้หลักฐานที่สำคัญต่าง ๆ ทางกฎหมายถูกทำลายสูญหายไปด้วย แต่ต่อมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นราชธานี พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีการรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เคยใช้อยู่ในสมัยกรุงศรีอยุธยาขึ้นมา และบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในส่วนที่ขาดหายไป ซึ่งรวบรวมทำเป็น 3 ฉบับ และได้ประทับดวงตรา ราชสีห์ ๑๗ สีห์ และบัวแก้ว ไว้บนเอกสารที่รวบรวมกฎหมายแต่ละฉบับนั้น โดยกฎหมายที่รวบรวมได้ 3 ฉบับดังกล่าวนี้เรียกว่า กฎหมายตรา 3 ดวง ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

จากการศึกษาข้อความและบทบัญญัติในกฎหมายตรา 3 ดวงดังกล่าว จะพบว่ากฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้นมีจำนวนมากกว่า อีกทั้งยังมีเนื้อหาใจความที่สลับซับซ้อนมากกว่ากฎหมายในสมัยกรุงสุโขทัย โดยกฎหมายที่มีมากกว่านี้มีหลายลักษณะอาทิเช่น

พระอัยการลักษณะอาญาหลวง ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1895 โดยเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับบทกำหนดโทษ การยอมความ เหตุลดหย่อนโทษ ฯลฯ

พระอัยการลักษณะอาญาราชฎีร์ ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1902 โดยเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการห้ามบุคคลบังคับคดีด้วยตนเอง การกำหนดสถานที่ฟ้องอุทธรณ์ การตั้งศาลชำระคดีความเอง ฯลฯ

พระอัยการลักษณะวิवाद่าตีกัน ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1902 โดยเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับข้อยกเว้นการกระทำของเด็ก คนวิกลจริต บทกำหนดโทษ ฯลฯ

พระอัยการลักษณะโจร ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1903 โดยเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับจำพวกของโจร การจับกุมโจร การลงโทษ ฯลฯ

พระอัยการลักษณะผัวเมีย ซึ่งตราขึ้นในปี พ.ศ. 1906 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการสมรส เงื่อนไขการสมรส การขาดจากการสมรส ฯลฯ

ซึ่งสาเหตุที่ต้องมีกฎหมายลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้เพิ่มขึ้นมาก็ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กล่าวคือเป็นเพราะความสลับซับซ้อนและการแปรเปลี่ยนไปของสังคมนระบบการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นมาก ฯลฯ เป็นปัจจัยสำคัญ จึงทำให้กฎหมายต้องมีบทบัญญัติที่มากขึ้นซับซ้อนขึ้น ทั้งนี้เพื่อรองรับกับปัจจัยต่าง ๆ ดังที่กล่าวมา

กฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาหรืออาจจะกล่าวรวมตลอดถึงในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในยุคที่มีการสถาปนาเป็นราชธานีใหม่ ๆ นั้น มีเนื้อหาสาระ ข้อบัญญัติ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มากขึ้น รวมทั้งยังได้มีการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายออกเป็นลักษณะต่าง ๆ เฉพาะเรื่อง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมาย และการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายนี้ อาจจะมีการแตกต่างกันไปในแต่ละยุคแต่ละสมัยตามความเหมาะสม แต่อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนและวิธีการในการใช้กฎหมายนั้นก็ยังคงยึดถือแนวทางเดิม กล่าวคือ **ผู้ปกครองเป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดแต่เพียงผู้เดียว** ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นเพราะการได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาและความเชื่อในเรื่องของระบบการเมืองและการปกครอง รวม

กระทั่งความเชื่อทางสังคมของคนไทยในสมัยนั้น ซึ่งความเชื่อต่าง ๆ เหล่านี้ ได้สืบทอดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนกลายมาเป็น ประเพณีที่ยึดถือปฏิบัติกันอย่างเหนียวแน่นในสังคมไทยไปในที่สุด

**อย่างไรก็ตาม กฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยาและในสมัย  
กรุงรัตนโกสินทร์ยุคต้น ๆ ก็ยังไม่ได้มีการแบ่งออกเป็นประเภทแต่  
อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระบบศาลและหลักการ  
พิจารณา ตลอดจนกระทั่งถึงการดำเนินคดี ก็ยังคงใช้หลักการ  
แนวทางและวิธีการเดียวกันหมดสำหรับทุกประเภทของคดีพิพาท**

การแบ่งประเภทของกฎหมายในประเทศไทยนั้น เริ่มมีครั้งแรกใน  
รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยง  
การเกิดข้อพิพาทกับประเทศมหาอำนาจ และปกครองประเทศให้  
รอดพ้นจากการสูญเสียเอกราชและด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้เอง ทำให้  
ประเทศไทยต้องเร่งปฏิรูปและปรับปรุงกฎหมายโดยเร็ว ดังนั้นจึงได้มีการ  
ว่าจ้างชาวต่างชาติเข้ามาปรับปรุงกฎหมายของไทยทางหนึ่ง และอีกทาง  
หนึ่งก็คือ การส่งนักเรียนไทยไปศึกษากฎหมายและศาสตร์แขนงต่าง ๆ  
ยังต่างประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในชาติตะวันตก

จากเหตุการณ์และสถานการณ์แวดล้อมดังกล่าว เป็นสาเหตุที่ทำให้  
ให้กฎหมายของไทยเริ่มมีการพัฒนาและมีความเปลี่ยนแปลงไปเป็น  
กฎหมายยุคใหม่ รวมทั้งได้มีการแบ่งประเภทของกฎหมายไทยขึ้นเป็น  
ครั้งแรก โดยการแบ่งประเภทของกฎหมายไทยนี้ มีพื้นฐานและได้รับ  
อิทธิพลอย่างยิ่งจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า รัชการที่ 5 ได้มีการว่าจ้างชาวเบลเยียม คือนายโรแลง จัสแมง มาช่วยดูแลในการปรับปรุงกฎหมายรวมทั้งในการจัดตั้งระบบศาล ทั้งนี้เพื่อเร่งในการเรียกร้องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกลับคืนมา นอกจากนี้ก็ยังได้มีการว่าจ้างชาวฝรั่งเศสอีกหลายคนให้เข้ามาช่วยร่างกฎหมายของไทยขึ้นใหม่ และด้วยสาเหตุที่มีชาวเบลเยียม และชาวฝรั่งเศส เป็นผู้เข้ามาวางรากฐานทางกฎหมายของไทยในยุคเริ่มต้น จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของกฎหมายที่ชัดเจนและมีความเป็นระบบที่แน่นชัดมากยิ่งขึ้น คือประเทศไทยจะมีระบบของกฎหมายเป็นระบบ Civil Law หรือเป็นระบบมีประมวลกฎหมาย ทั้งนี้เนื่องมาจากทั้งประเทศเบลเยียมและประเทศฝรั่งเศส ต่างเป็นประเทศมีระบบกฎหมายเป็นระบบมีประมวลกฎหมาย หรือระบบ Civil Law

### 3. กำเนิดกฎหมายมหาชนไทย

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งตรงกับรัชสมัยรัชกาลที่ 7 และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญขึ้นใช้เป็นฉบับแรกเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ซึ่งถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและใช้เป็นแนวทางในการบริหารและการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญได้มีการกำหนดไว้ถึงวิธีการและขั้นตอนในการบัญญัติกฎหมายด้วยหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยแล้ว ระบบการเมืองและการปกครองของ

ไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไป อันมีผลต่อการบัญญัติกฎหมายของไทยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาจวบจนถึงปัจจุบัน

กล่าวคือการแบ่งประเภทกฎหมายของไทยในสมัยหลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น จะเน้นในระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil Law ทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายมาตั้งแต่เริ่มแรกอันมาจากการวางรากฐานกฎหมายของชาวตะวันตกในยุโรปภาคพื้นทวีป แต่อย่างไรก็ดีการแบ่งประเภทกฎหมายของไทยดังกล่าวนั้นยังมีปัญหาอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากระบบศาลของไทยและขนบธรรมเนียมประเพณีปฏิบัติของไทยนั้นมีความแตกต่างไปจากประเทศตะวันตกที่เป็นรากฐานของระบบ Civil Law อีกทั้งความเจริญและพัฒนาการทางด้านกฎหมายของไทยนั้นยังไม่เท่าทันกับการพัฒนาทางด้านกฎหมายของประเทศที่เป็นต้นแบบ ประกอบกับการผสมผสานในการใช้กฎหมายของระบบกฎหมายแบบ Civil Law และ Common Law จากการที่นักเรียนไทยได้นำระบบกฎหมายที่ตนได้ไปศึกษากลับมาใช้ในประเทศไทยตามความเคยชินของตนดังกล่าว เป็นผลทำให้เกิดปัญหาในการใช้กฎหมายของไทย

หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการเปลี่ยนแปลงการกำหนดอำนาจในการปกครองประเทศใหม่ตามหลักการของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งยึดหลักการในการแบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ เพื่อให้เกิดการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน คืออำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ

หลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจดังกล่าวเพื่อทำหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ ทั้งสามดังที่กล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นจุดกำเนิดของกฎหมายมหาชนของไทย เพราะสาเหตุของการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ก็เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลย์อำนาจระหว่างอำนาจทั้งสามดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อไม่ให้อำนาจหนึ่งอำนาจใดใช้อำนาจที่มีอยู่มากเกินไปจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวเพื่อต้องการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจ ถือได้ว่าเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายมหาชน และจากหลักการของกฎหมายมหาชนนี้เอง ทำให้เกิดการพัฒนองค์กร และการพัฒนาหลักการที่ใช้อำนาจ รวมตลอดทั้งวิธีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขึ้นมาตามลำดับจนกระทั่งกลายมาเป็นกฎหมายมหาชนในปัจจุบันไปในที่สุด

ดังนั้นการแบ่งประเภทของกฎหมายในสมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นั้น ทำให้เกิดประเภทของกฎหมายขึ้นมาอีกประเภทหนึ่งที่แตกต่างไปจากการแบ่งประเภทของกฎหมายที่เคยมีมาในประเทศไทยคือ เป็นการแบ่งแยกกฎหมายอันมีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อที่จะควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมหาชน



จากประวัติศาสตร์หรือความเป็นมาของกฎหมายตั้งแต่ยุคเริ่มต้นกรุงสุโขทัยมาจนถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา จวบจนกระทั่งถึงรัชสมัยรัชกาลที่ 6 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้นได้มีการปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต่างมีรูปแบบของกฎหมายในลักษณะที่แตกต่างกันไปตามพัฒนาการของระบอบการเมืองและการปกครองในแต่ละยุค แต่ละสมัย แต่อย่างไรก็ดี รูปแบบของกฎหมายที่มีการพัฒนาและแปรเปลี่ยนไป โดยมีกาลเวลาและปัจจัยแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศต่าง ๆ เป็นเงื่อนไขนี้ เป็นผลทำให้ประเทศไทยเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งมีมาเป็นเวลานานเป็นพันปีนั้นเป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยไปในที่สุด ซึ่งเมื่อรูปแบบของการปกครองประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์ในการปกครองบริหารประเทศย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยมีการจัดแบ่งหมวดหมู่ และการจัดแบ่งประเภทของกฎหมายขึ้นเพื่อให้ง่ายและสะดวกในการใช้กฎหมายให้มากที่สุด ทั้งนี้เพื่อรองรับกับสภาพของสังคมและรูปแบบของการปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการ**ตรวจสอบการใช้อำนาจในการบริหารและการปกครอง**

**กฎหมายมหาชนนั้นได้ถือกำเนิดขึ้น**เนื่องมาจากหลักการสำคัญเพื่อที่จะใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจตามหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ

ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า หากจะแบ่งประเภทของกฎหมายของไทยในยุคหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 นี้ อาจแบ่งได้เป็น 2

ประเภทคือ กฎหมายประเภทที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ของการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขของคนในสังคมที่มีสถานภาพทางกฎหมายเท่าเทียมกันคือ กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา ประเภทหนึ่งและอีกประเภทหนึ่งก็คือ กฎหมายประเภทที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่ทำการปกครองและบริหารประเทศได้แก่รัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองคือประชาชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีสถานภาพทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ตลอดจนบัญญัติถึงมาตรการหรือกระบวนการและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองดังกล่าว นั้น ซึ่งกฎหมายประเภทนี้ก็คือ **“กฎหมายมหาชน”**

ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนนั้นได้กำเนิดขึ้นในประเทศไทยหลังปี พ.ศ. 2475 หลังจากที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองดังกล่าวมาแล้ว และหลังจากนั้นเป็นต้นมากฎหมายมหาชนของไทยก็ได้มีการพัฒนาการมาตามลำดับ ปัจจุบันกฎหมายมหาชนมีอยู่หลายฉบับ อาทิเช่น

กฎหมายรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

**พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล**

**พ.ศ. 2537**

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495

ฯลฯ

แต่อย่างไรก็ดีการพัฒนาของกฎหมายมหาชนที่ถือได้ว่าเป็นการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมและมีความชัดเจนตรงตามหลักการของกฎหมายมหาชนมากที่สุด ก็คือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กล่าวถึงการให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารและการปกครองประเทศ หรือในการบริการสาธารณะแล้วแต่กรณี และที่สำคัญก็คือได้บัญญัติถึงกระบวนการและองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้ในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจนั้น ๆ ให้อย่างชัดเจน อีกทั้งได้มีการบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว อาทิเช่น ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ฯลฯ

สรุปได้ว่ากฎหมายมหาชนคือกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ หรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหาร การปกครองและการบริการสาธารณะ รวมทั้งจะต้องมีบทบัญญัติถึงกระบวนการและวิธีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ดังกล่าวด้วย

## บทที่ 8

### บทบาทความสำคัญของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชนมีเป้าหมายสำคัญ คือ มุ่งในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพรวมตลอดกระทั่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนอันเกี่ยวเนื่อง มาจากการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันจะรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรมที่ประชาชนหรือผู้อยู่ภายใต้ การปกครองพึงจะได้รับจากผู้ใช้อำนาจในการปกครองและการบริหาร ประเทศ

ฉะนั้นหากจะกล่าวตามกฎหมายมหาชนถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานได้ ทั้งนี้เพราะรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างมีอำนาจและหน้าที่ในการปกครอง ซึ่งถ้าขาดหลักการหรือ กระบวนการในการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจตามหน้าที่ที่ กฎหมายบัญญัติแล้วประชาชนอาจได้รับความไม่เป็นธรรมจากการใช้อำนาจนั้นได้ ซึ่งบทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชนที่สำคัญได้ แก่

1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหาร การปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐและแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายมหาชนช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ ของประชาชน

3. กฎหมายมหาชนช่วยควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4. กฎหมายมหาชนช่วยให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมจากผู้บังคับบัญชามากยิ่งขึ้น
5. กฎหมายมหาชนช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ

### **1. กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะแก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ**

บทบาทและความสำคัญของกฎหมายมหาชนแตกต่างจากกฎหมายอื่นคือเป็นกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ ซึ่งหมายความว่าถ้าไม่มีกฎหมายมหาชนที่เป็นกฎหมายมอบอำนาจและหน้าที่ในการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะ รัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะไม่สามารถดำเนินกระบวนการและกลไกทางปกครองได้ เนื่องจากการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะจะดำเนินการได้จะต้องมีกฎหมายมอบอำนาจและหน้าที่ไว้

ในส่วนของกฎหมายเอกชนกฎหมายบัญญัติถึงความเท่าเทียมกันระหว่างประชาชนด้วยกันในการทำนิติกรรมต่าง ๆ หรือการมีนิติสัมพันธ์ระหว่างกันเป็นเรื่องของความเสมอภาคกันไม่มีฝ่ายใดมีสิทธิพิเศษกว่าผู้อื่น เช่นเรื่องซื้อขายเป็นเรื่องของผู้ซื้อและผู้ขายไม่มีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดจะ

บังคับอีกฝ่ายหนึ่งได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายมหาชนที่ฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองที่อาจจะเป็นรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐ หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจพิเศษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เกี่ยวกับการปกครองการบริหาร หรือการบริการสาธารณะ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวหากปราศจากอำนาจพิเศษ ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้

ฉะนั้นบทบาทและหน้าที่สำคัญของกฎหมายมหาชนก็คือ ช่วยทำให้การบริหารการปกครอง และการบริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

## 2. กฎหมายมหาชนช่วยคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชน

ในการปกครองและบริหารประเทศทุกประเทศที่ย่อมจะมีข้อพิพาทระหว่างผู้ใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยข้อพิพาทดังกล่าวคือข้อพิพาทอันเกี่ยวข้องกับสิทธิ เสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนแต่ความยุติธรรมในการปกป้อง คุ้มครอง และดูแลสิทธิเสรีภาพ รวมกระทั่งถึงผลประโยชน์ของประชาชนจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับหลักการของการปกครองและบริหารประเทศของผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวว่า จะเป็นไปตามหลักของความยุติธรรมและความเสมอภาคกันของคนในสังคมหรือจะเป็นไปตามอำเภอใจและดูแลอำนาจที่ตนมีอยู่ในการปกครอง

สำหรับการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ กฎเกณฑ์ที่ใช้กันในสังคมล้วนแล้วแต่มาจากผู้มีอำนาจ ซึ่งการปกครองของผู้มี

อำนาจดังกล่าวนั้นเป็นไปตามความพอใจ คือจะเป็นไปตามคุณธรรมที่มีมากหรือน้อยในการใช้อำนาจปกครองของผู้มีอำนาจแต่เพียงอย่างเดียว โดยผู้ที่อยู่ภายใต้การปกครองนั้นไม่สามารถที่จะควบคุมหรือตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้เลย และหากผู้ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนั้นใช้อำนาจจนกระทั่งไปกระทบกระเทือน หรือริดรอนสิทธิ และเอาวัดเอาเปรียบประชาชนผู้ที่สูญเสียสิทธิและผลประโยชน์หรือถูกเอาวัดเอารีดเอาริบบนนั้นก็ไม่มีสิทธิในการเรียกร้องหาความเป็นธรรมที่ตนควรจะได้รับได้แต่อย่างใด

การปกครองในระบบประชาธิปไตย กฎเกณฑ์ที่ใช้ในสังคมจะแตกต่างไปจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์อย่างสิ้นเชิงกล่าวคือ ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองหรือที่เรียกว่าผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น จะสามารถปกครองและบริหารประเทศได้ก็ต่อเมื่อประชาชนส่วนใหญ่ได้มอบหมายสิทธิและหน้าที่ในการปกครองประเทศให้แก่บุคคลผู้นั้นหรือคณะบุคคลนั้นโดยทั้งนี้ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นบุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือคณะหนึ่งคณะใด จะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารประเทศให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ คือการคุ้มครองสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนด้วยความยุติธรรมและความเสมอภาคเป็นสำคัญ มิใช่การใช้อำนาจที่เป็นไปตามอำเภอใจดังเช่นในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการบริหารและการปกครองประเทศในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวจะต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้กล่าวคือหากผู้ใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจที่ได้รับมาจากประชาชนไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนแล้ว ประชาชนซึ่งเป็น

เจ้าของอำนาจดังกล่าวที่แท้จริงสามารถควบคุม ตรวจสอบ การใช้ อำนาจได้โดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ซึ่งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ก็มาจากการมอบ หน้าที่และอำนาจจากประชาชนในการกระทำดังกล่าว เป็นหลักของ กฎหมายมหาชน

ดังนั้นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อเกิดกรณีพิพาท ขึ้นระหว่างผู้ใช้อำนาจของรัฐกับประชาชนแล้วมีการนำกฎหมายมหาชน มาใช้ในการพิจารณาข้อพิพาทดังกล่าว จะทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองหรือได้รับความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะการพิจารณกรณีพิพาทจะ นำหลักการบริหารและหลักของการบริการสาธารณะมาพิจารณาด้วย

### 3. กฎหมายมหาชนช่วยควบคุมการใช้อำนาจและหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยปกติแล้ว การใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะ กระทำได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติมอบหมายอำนาจและหน้าที่ดังกล่าว ไว้ ซึ่งกฎหมายจะกำหนดอำนาจและหน้าที่ แต่การใช้อำนาจต้องใช้ดุลยพินิจ และความเหมาะสมประกอบ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐตามที่กฎหมายมอบหมายให้เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจเป็น สำคัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวด้วยความ เหมาะสมและตามความสมควรเท่านั้น

การใช้ดุลยพินิจในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะต้อง กระทำด้วยความเหมาะสมและสมควรนั้นเป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก เพราะไม่มีมาตราหรือเกณฑ์อันใดที่จะนำมาวัดถึงความเหมาะสมและ



ความสมควรในแต่ละเรื่อง ทั้งนี้เพราะในแต่ละเรื่องนั้นต่างมีข้อเท็จจริงมีองค์ประกอบ รวมกระทั่งถึงเงื่อนไขที่แตกต่างกัน ดังนั้นการใช้ดุลยพินิจจึงเป็นเสมือนช่องว่างในการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้เจตนารมณ์ของกฎหมายมหาชนจะมุ่งเน้นถึงการกระทำหน้าที่เพื่อการบริการสาธารณะโดยการยึดถือผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญก็ตาม ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลยพินิจดังกล่าวโดยมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจที่กฎหมายมอบหมายไว้ในลักษณะอันไม่เหมาะสมแล้วประชาชนจะได้รับความเสียหาย และความไม่เป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

หากเกิดกรณีดังกล่าวสิทธิและผลประโยชน์ของประชาชนจะถูกริดรอน ทั้งนี้เพราะหากพิจารณาถึงการใช้อำนาจและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วจะเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้กระทำการใดที่ผิดไปจากที่กฎหมายบัญญัติหรือผิดกฎระเบียบแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้มอบหมายและให้อำนาจไว้ และกฎหมายไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมจนถึงการใช้ดุลยพินิจการวินิจฉัยในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

ฉะนั้นหากการใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปด้วยความไม่เหมาะสมและไม่สมควร กล่าวคือไม่ได้กระทำด้วยการยึดหลักการของการบริการสาธารณะโดยถือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญหรือการใช้ดุลยพินิจนั้นเป็นไปในลักษณะของการกลั่นแกล้ง ใช้อำนาจบาตรใหญ่กับประชาชน แล้วกฎหมายมหาชนก็มีกระบวนการที่จะ

ควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หรือที่เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ดังที่เคยกล่าวมาแล้ว

#### 4. กฎหมายมหาชนช่วยให้ข้าราชการได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การปกครองรวมทั้งการบังคับบัญชาในระบบข้าราชการ จะเป็นไปตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาในการปฏิบัติต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตามสายงานซึ่งกฎหมายบัญญัติขอบเขตของการปกครองดูแลไว้ แม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติหรือกำหนดไว้แล้วแต่การใช้อำนาจปกครองและดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจของผู้บังคับบัญชา ดุลยพินิจนั้นเป็นสิ่งที่ไม่มีกฎเกณฑ์ตายตัว ฉะนั้นผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว อาจจะใช้อำนาจที่มีร่วมกับดุลยพินิจซึ่งเป็นช่องว่างนั้นในการเลือกปฏิบัติหรือปฏิบัติด้วยความไม่เป็นธรรม กลั่นแกล้ง ซึ่งสร้างความเดือดร้อนและเสียหายแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

อย่างไรก็ดี กฎหมายมหาชนจะมีหลักการควบคุมการใช้อำนาจหรือ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ในการกระทำที่ไม่ถูกต้องของผู้บังคับบัญชาดังกล่าวนี้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจ อีกทั้งเป็นการกลั่นกรองคำสั่งอันมิชอบด้วย นอกจากนั้นแล้วกฎหมายมหาชนยังมีองค์กรที่เรียกว่า “ศาลปกครอง” ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาปัญหาทางปกครองเพื่อความเป็นธรรมอีกศาลหนึ่งด้วย

## 5. กฎหมายมหาชนช่วยส่งเสริมการกระจายอำนาจ

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีหลักการในการมุ่งที่จะแบ่งแยกอำนาจการปกครอง โดยไม่ให้อำนาจดังกล่าวขึ้นอยู่กับผู้ใดผู้หนึ่ง กลุ่มใด กลุ่มหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือกล่าวได้ว่า กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ส่งเสริมในการกระจายอำนาจในการบริหารและการปกครอง ดังนั้นจึงเท่ากับว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เปิดโอกาสให้แก่ประชาชนโดยทั่วไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ

ซึ่งการกระจายอำนาจในที่นี้หมายถึง การมอบอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการบางส่วน ให้กับองค์กรต่าง ๆ ของการกระจายอำนาจเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ เหล่านั้นดำเนินการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ สภาพตำบลสามารถมีอำนาจในการบริหารตำบลได้เอง ตามกฎหมาย และสามารถใช้อำนาจนิติบัญญัติได้ด้วยการออกบทบัญญัติที่จะใช้บังคับในตำบลได้เอง อีกทั้งยังสามารถใช้อำนาจในเชิงตุลาการได้ด้วยเช่น การเปรียบเทียบปรับแก่ผู้ที่กระทำความผิดบางประเภท

ในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นการมอบอำนาจและหน้าที่ไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ซึ่งการใช้อำนาจและหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ดังกล่าวหรือของเจ้าหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว อาจจะทำให้เกิดการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้เช่นเดียวกัน ฉะนั้นการป้องกันปัญหาความเดือดร้อน หรือความเสียหายต่อ

ประชาชนจึงต้องใช้ “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ในการควบคุมการใช้  
อำนาจขององค์กรต่าง ๆ เหล่านั้น

## บทสรุป

กฎหมายเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นมาใช้แก้ไข ปัญหาของสังคม กฎหมายแต่ละชนิดนั้นมนุษย์คิดขึ้นมาเพื่อแก้ไข ปัญหาที่แตกต่างกัน กฎหมายอย่างหนึ่งก็ใช้แก้ปัญหาอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับเจตนา ของมนุษย์จะใช้แก้ไขปัญหาใด อาทิเช่น กฎหมายอาญาใช้แก้ไข ปัญหาอาชญากรรม ฉะนั้นกระบวนการนำกฎหมายอาญามาใช้รวมทั้งหลักการ แนวคิดจะแตกต่างไปจากกฎหมายอื่นทั้งนี้เนื่องมาจากกฎหมายอาญามีจุด ประสงค์ในการแก้ปัญหของสังคมแตกต่างไปจากกฎหมายอื่นนั่นเอง หรือกฎหมายเอกชนก็มีเจตนาแก้ไขปัญหาระหว่างประชาชนกับประชาชน ในทางแพ่งไม่ใช่เรื่องอาชญากรรม แต่เป็นเรื่องของความเป็นธรรม ฉะนั้นหลักการในการนำกฎหมายเอกชนมาใช้ก็จะแตกต่างกับกฎหมาย อาญา เพราะมีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาค่อนข้างแตกต่างกัน อีกทั้งมีผลกระทบต่อสังคมโดยรวมแตกต่างกันด้วย

ในทำนองเดียวกันกฎหมายมหาชนถูกบัญญัติขึ้นมาเพื่อใช้แก้ ปัญหาของสังคมแตกต่างไปจากกฎหมายอาญาและกฎหมายเอกชน ฉะนั้นหลักการและวิธีการนำกฎหมายมหาชนมาใช้จึงแตกต่างจาก กฎหมายอื่น กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจและหน้าที่ แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และแก่ประชาชนใน ทางบริหารการปกครองประเทศรวมทั้งการบริการสาธารณะ

การที่รัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือประชาชนจะ กระทำการใดเกี่ยวกับการบริหารการปกครองและการบริการสาธารณะได้

จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และหน้าที่ไว้ และกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยประชาชน หรือตัวแทนของประชาชน ซึ่งการใช้ อำนาจตามหน้าที่จะเป็นไปเพียงเท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น จะทำ เกินเลยกว่าเจตนาของกฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ อีกทั้งการใช้อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติไว้ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ตาม กระบวนการของกฎหมายด้วย

กฎหมายมหาชนไม่เพียงแต่เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องระหว่างรัฐ หน่วยงานของรัฐกับประชาชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ในการบริหารการปกครอง ซึ่งหลักการบริหารการปกครอง และการบริการสาธารณะไม่สามารถบัญญัติอย่างชัดเจนได้ หลายกรณี ต้องใช้ดุลยพินิจ ใช้ความเหมาะสมเป็นองค์ประกอบในการตัดสินใจใช้อำนาจหน้าที่นั้นด้วย และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจใช้อำนาจเกินเลยจนเกิดความเสียหายแก่ประชาชนได้ จึงทำให้เกิดหลักการของกฎหมายมหาชนขึ้นมาแก้ไข

การดำเนินการของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นอาจมีข้อผิดพลาดและเสียหายแก่ประชาชนโดยรวมหรือส่วนบุคคลได้ ซึ่งแต่เดิมในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ข้อผิดพลาดของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจจะนำมาฟ้องร้องได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวถูกเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่เกิดขึ้น และยึดหลักการว่า อำนาจเป็นของประชาชน ปกครองโดยประชาชน เพื่อประชาชน

ซึ่งสรุปได้ว่าก่อนที่จะมีการปกครองในระบบประชาธิปไตยเช่น  
ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ในโลกส่วนใหญ่ปกครองในระบบสมบูรณาญาสิทธิ-  
ราชย์ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุด ประชาชนเป็น  
เพียงผู้ถูกปกครองที่ต้องปฏิบัติตามและไม่สามารถจะควบคุมการใช้  
อำนาจของผู้ปกครองได้ แต่หลังจากที่ ค.ศ. 1788 แนวความคิดและวิธี  
การปกครองประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปทั้งนี้สืบเนื่องมาจากการประกาศอิ  
สรภาพของอเมริกาจากอังกฤษและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นแนว  
ทางการปกครองประเทศโดยยึดหลักที่ว่า

1. ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน และมีความเสมอภาคกัน
  2. ผู้ที่จะใช้อำนาจในการปกครองประเทศจะต้องได้รับความเห็น  
ชอบจากประชาชนส่วนใหญ่
  3. การใช้อำนาจของผู้ปกครองประเทศ จะต้องเพื่อเป็นการคุ้ม  
ครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของประชาชน
  4. การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้
- หลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยดังกล่าวก็คือหลักการ  
ปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า “นิติรัฐ” หลักนิติรัฐนี้หมายความว่า  
ประชาชนจะไม่ถูกละเมิดจากการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐ  
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยขาดความยุติธรรม เพราะรัฐหน่วยงานของรัฐ  
และเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจทางปกครองตามกฎหมายแต่จะใช้อำนาจ  
เกินเลยจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้อง  
และขอความเป็นธรรมได้

หน้าที่หลักของรัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบอบประชาธิปไตยคือ “การบริการสาธารณะ” ที่จัดทำเพื่อสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม และการบริการสาธารณะนี้โดยสภาพแล้วไม่อาจทำให้บรรลุผลสำเร็จได้ หากปราศจากการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าแทรกแซงรัฐ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการ “บริการสาธารณะ” ให้บรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องให้อำนาจรัฐหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย กฎหมายดังกล่าวนี้เรียกว่า “กฎหมายมหาชน”

การที่รัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ และอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย รัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นทำให้เกิดความเสียหายต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของประชาชนได้ ฉะนั้นจึงต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

กระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐนี้ เรียกว่า “นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน” ซึ่งหมายความว่ากระบวนการนำกฎหมายมหาชนมาใช้ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมและเหมาะสมเนื่องจากกรณีพิพาทระหว่างรัฐหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับประชาชนเป็นกรณีพิพาททางปกครอง มีลักษณะแตกต่างไปจากกรณีพิพาททางแพ่ง และไม่ใช่อำนาจทางอาญาแต่เป็นกรณีพิพาทที่มีลักษณะพิเศษ เรียกว่ากรณีพิพาททางปกครอง เพราะ



เป็นการขัดแย้งระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่การใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจทำให้สถานภาพทางสิทธิหรือหน้าที่ หรือเกิดความเสียหายอื่นของบุคคลได้

ฉะนั้นเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในกรอบของความพอดี จึงต้องมีกระบวนการควบคุม การใช้ อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรียกว่า **“นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน”** ซึ่งจะแยกเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

**ลักษณะที่หนึ่ง** การควบคุมโดยองค์กรภายในของรัฐ หรือของ ฝ่ายบริหารเอง เช่น

- การร้องทุกข์
- การอุทธรณ์

**ลักษณะที่สอง** การควบคุมโดยองค์กรภายนอกของฝ่ายบริหาร เช่น

- การควบคุมโดยทางการเมือง
- การควบคุมโดยองค์กรพิเศษ
- การควบคุมโดยศาล ซึ่งอาจเป็นศาลเดี่ยว หรือศาลคู่ แล้วแต่ระบบของศาล

สรุป กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มอบอำนาจหน้าที่ในการบริหาร การปกครองและการบริการสาธารณะให้แก่รัฐหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่นั้น หมายถึง กฎหมายที่บัญญัติถึง ความสัมพันธ์ระหว่าง

รัฐกับเอกชน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้ใช้อำนาจของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างองค์กรของรัฐกับเอกชน ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจปกครองตามกฎหมายและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้อยู่ใต้อำนาจปกครอง และรวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ในฐานะที่ฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่ง ตามกฎหมาย และเมื่อเกิดกรณีพิพาททางกฎหมายมหาชนจะต้องใช้นิติวิธีทางกฎหมายมหาชนด้วย

## ภาคผนวก

### พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

พร้อมด้วย

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

และ

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539

**พระราชบัญญัติ**  
**ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534**

.....

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 21 สิงหาคม พ.ศ. 2534

เป็นปีที่ 46 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิก

(1) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515

(2) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 310 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515

(3) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 23 กันยายน พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2517

(4) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.  
2517

(5) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 3) พ.ศ.  
2517

(6) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2514 (ฉบับที่ 4) พ.ศ.  
2519

(7) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 22 ลงวันที่ 8  
พฤศจิกายน พ.ศ. 2520

(8) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะ  
ปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.  
2522

(9) ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ  
ฉบับที่ 48 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลง  
วันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

**มาตรา 4** ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (1) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (2) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (3) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

**มาตรา 5** การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนโดยคำนึงถึงคุณภาพและปริมาณงานของส่วนราชการนั้น ๆ ไว้ด้วย

การบรรจุและการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

**มาตรา 6** ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## ส่วนที่ 1

### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง

**มาตรา 7** ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ดังนี้

- (1) สำนักนายกรัฐมนตรี
- (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
- (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง
- (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะ

เป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง  
สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวง

ส่วนราชการตาม (1) (2) (3) และ (4) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

**มาตรา 8** การจัดตั้งหรือยุบส่วนราชการตามมาตรา 7 ให้ตรา  
เป็นพระราชบัญญัติ

การจัดตั้งทบวงโดยให้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงให้  
ระบุไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การจัดตั้งกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น  
กรม ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ให้ระบุการ  
ไม่สังกัดไว้ในพระราชบัญญัติด้วย

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี กรม  
หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระ

ราชกฤษฎีกา และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานประมาณร่วมกันเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการแบ่งส่วนราชการภายในและในการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการตามวรรคสี่ในการเสนอความเห็นดังกล่าว ให้สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนจัดอัตรากำลัง และสำนักงานประมาณจัดสรรเงินงบประมาณให้สอดคล้องเสนอไปในคราวเดียวกัน แต่ถ้าเป็นการแบ่งส่วนราชการภายในของมหาวิทยาลัยหรือสถาบันในทบวงมหาวิทยาลัย ให้สำนักงานประมาณเป็นผู้เสนอความเห็นและจัดสรรเงินงบประมาณต่อคณะรัฐมนตรี

## หมวด 1

### การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

**มาตรา 9** การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

ในส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีบรรดาที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม มีฐานะเป็นกรม

สำนักนายกรัฐมนตรีอาจจัดให้มีส่วนราชการเป็นการภายในขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ เพื่อการนี้ นายกรัฐมนตรีจะสั่งให้กรมหรือส่วน



ราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมในสำนักนายกรัฐมนตรีจัดทำก็ได้

**มาตรา 10** สำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี หรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีการสั่งและการปฏิบัติราชการของรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานไปจนกว่าจะตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ เพราะนายกรัฐมนตรีตาย ขาดคุณสมบัติหรือต้องคำพิพากษาให้จำคุก ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนนายกรัฐมนตรี ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทน

**มาตรา 11** นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่  
ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อ  
การนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่ง  
มีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน  
เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ  
ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อ  
เท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิ  
ภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการ  
การของกระทรวง หรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่ง  
สังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ  
เป็นกรม

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง  
มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือน  
ทางสังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัด  
เดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับ และชั้นที่ไม่สูงกว่า  
เดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง  
ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือน

จากกระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมีฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่งนั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่าขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่น

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบายระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

**มาตรา 12** ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือทบวง นายกรัฐมนตรีจะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนก็ได้

**มาตรา 13** สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการและจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการนายกรัฐมนตรีและรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมืองเป็นข้าราชการการเมือง และให้รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และผู้ช่วยเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสำคัญ

**มาตรา 14** สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี รัฐสภา และราชการในพระองค์ มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและให้มีรองเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรี รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และผู้ช่วยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

**มาตรา 15** ให้ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานบรรณาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ  
เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ  
สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพความมั่นคง  
แห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนและรับผิดชอบในการ  
ปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ให้ผู้อำนวยการและเลขาธิการ รองผู้อำนวยการและรอง  
เลขาธิการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการและผู้ช่วยเลขาธิการเป็นข้าราชการพล  
เรือนสามัญ

ความในมาตรา 15 ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมาตรา 3 แห่ง  
พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ดังต่อไปนี้

**“มาตรา 15** ให้ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการ  
การสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการ  
คณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เลขาธิการคณะ  
กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะ  
กรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักข่าวกรอง  
แห่งชาติ สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนัก  
งานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะ  
กรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะ

กรรมการส่งเสริมการลงทุน และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรง  
ต่อนายกรัฐมนตรี

ให้ผู้อำนวยความสะดวกและเลขาธิการ รองผู้อำนวยความสะดวกและรอง  
เลขาธิการ และผู้ช่วยผู้อำนวยความสะดวกและผู้ช่วยเลขาธิการเป็นข้าราชการพล  
เรือนสามัญ”

ความในมาตรา 15 ถูกยกเลิกและใช้ความใหม่แทนอีกครั้งหนึ่งโดยมาตรา  
3 แห่ง พ.ร.บ.ฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536 ดังต่อไปนี้

**“มาตรา 15** ให้ผู้อำนวยความสะดวกสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวย  
การสำนักงบประมาณ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการ  
คณะกรรมการกฤษฎีกาเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน  
เลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เลขาธิการคณะ  
กรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสาน  
งานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริม  
การลงทุน เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ  
สำนักงบประมาณ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะ  
กรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนัก  
งานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะกรรมการ  
นโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครง  
การอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการ  
ลงทุนและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ให้ผู้ชำนาญการและเลขาธิการ รองผู้ชำนาญการและรองเลขาธิการ และผู้ช่วยผู้ชำนาญการและผู้ช่วยเลขาธิการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ”

**มาตรา 16** สำนักนายกรัฐมนตรี นอกจากมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้มีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในสำนักนายกรัฐมนตรี กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรีให้เป็นไปตามนโยบายที่นายกรัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี รองจากนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรียกเว้นข้าราชการของส่วนราชการซึ่งหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติราชการของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้เป็นผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่มิมีรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือมีทั้งรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ และให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ตามปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดหรือมอบหมาย

**มาตรา 17** สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี ยกเว้นราชการของส่วนราชการซึ่งกฎหมายกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีมีทบวงอยู่ในสังกัดและยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวงตามมาตรา 25 วรรคสาม จะให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยก็ได้



## หมวด 2

### การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง

มาตรา 18 ให้จัดระเบียบราชการของกระทรวง ดังนี้

- (1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
- (2) สำนักงานปลัดกระทรวง
- (3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางกระทรวงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (2) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม (3) มีฐานะเป็นกรม

กระทรวงใดมีความจำเป็นจะต้องมีส่วนราชการเพื่อทำหน้าที่จัดทำนโยบายและแผน กำกับ เร่งรัด และติดตามนโยบายและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงจะจัดระเบียบบริหารราชการโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีสำนักนโยบายและแผนเป็นส่วนราชการภายใน ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงก็ได้

มาตรา 19 การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหนึ่ง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในกระทรวงที่เกี่ยวกับการทหาร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

กระทรวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

**มาตรา 20** ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 องค์กรหนึ่งมี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนด นโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือ อนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง และจะให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง การสั่งหรือการปฏิบัติ ราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมอบหมาย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมแต่มิได้สังกัดกระทรวง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงจะมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงปฏิบัติราชการ แทนก็ได้

**มาตรา 21** กระทรวง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงและ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ให้มีปลัดกระทรวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดัง นี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในกระทรวง

กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง และลำดับ ความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการใน กระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดรวมทั้งกำกับ เฝ้ารัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการใน กระทรวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดกระทรวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดกระทรวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดกระทรวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้มีผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัดกระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วยปลัดกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดกระทรวง

ให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในสำนักงานปลัดกระทรวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดกระทรวงกำหนดหรือมอบหมาย

**มาตรา 22** สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขาธิการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวง และจะให้มีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขาธิการรัฐมนตรีก็ได้

**มาตรา 23** สำนักงานปลัดกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของกระทรวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้

เป็นหน้าที่ของกรมไศกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในกระทรวงให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวง

ในกรณีที่กระทรวงมีทบวงอยู่สังกัดและยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวงตามมาตรา 25 วรรคสาม จะให้สำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยก็ได้

**มาตรา 24** การจัดระเบียบราชการในทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวงให้อนุโลมตามการจัดระเบียบราชการของกระทรวงซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 18 ถึงมาตรา 23

### หมวด 3

#### การจัดระเบียบราชการในทบวงซึ่งสังกัด

##### สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง

**มาตรา 25** ราชการส่วนใดซึ่งโดยสภาพและปริมาณของงานไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นกระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง จะจัดตั้งเป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวงก็ได้ และให้จัดระเบียบราชการในทบวงดังนี้

(1) สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

(2) สำนักงานปลัดทบวง

(3) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่บางทบวงซึ่งเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกรมก็ได้

ให้ส่วนราชการตาม (2) และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นตาม

(3) มีฐานะเป็นกรม

ในกรณีที่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงมีทบวงอยู่ในสังกัด และปริมาณและคุณภาพของราชการในทบวงยังไม่สมควรจัดตั้งสำนักงานปลัดทบวง จะให้สำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวงด้วยก็ได้

**มาตรา 26** การจัดระเบียบราชการในทบวงหนึ่ง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ส่วนการจัดระเบียบราชการในทบวงมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

ทบวงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม

**มาตรา 27** ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา 11 ทบวงหนึ่งที่มีรัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของทบวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง และจะให้ที่มีรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้

ในกรณีที่รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง การสั่งหรือการปฏิบัติราชการของรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวงให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการทบวงมอบหมาย

ในกรณีที่เป็นทบวงสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง ให้รัฐมนตรีว่าการทบวงปฏิบัติราชการภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง แล้วแต่กรณี

**มาตรา 28** ทบวง นอกจากมีรัฐมนตรีว่าการทบวงและรัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ให้มีปลัดทบวงคนหนึ่งมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

(1) รับผิดชอบควบคุมราชการประจำในทบวง กำหนดแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของทบวง และลำดับความสำคัญของแผนการปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการในทบวงให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งกำกับ เร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในทบวง

(2) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการของส่วนราชการในทบวงรองจากรัฐมนตรี

(3) เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานปลัดทบวง และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานปลัดทบวง

ในการปฏิบัติราชการของปลัดทบวงตามวรรคหนึ่ง ให้มีรองปลัดทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ และจะให้ผู้ช่วยปลัดทบวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้

ในกรณีที่มีรองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวง หรือมีทั้งรองปลัดทบวงและผู้ช่วยปลัดทบวง ให้รองปลัดทบวงหรือผู้ช่วยปลัดทบวงเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการรองจากปลัดทบวง

ให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง และผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในสำนักงานปลัดทบวง มีอำนาจหน้าที่ตามที่ปลัดทบวงกำหนดหรือมอบหมาย

ในกรณีที่ปลัดทบวงจะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กล่าวถึงอำนาจของปลัดทบวงไว้ให้ปลัดทบวงมีอำนาจดังเช่นปลัดกระทรวง

ในกรณีที่ให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือสำนักงานปลัดกระทรวงทำหน้าที่สำนักงานปลัดทบวง ให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงทำหน้าที่ปลัดทบวง

**มาตรา 29** สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทางการเมือง มีเลขานุการรัฐมนตรีซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการทบวง และจะให้มีผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการการเมืองคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนเลขานุการรัฐมนตรีก็ได้

**มาตรา 30** สำนักงานปลัดทบวงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของทบวง และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดทบวงโดยเฉพาะ รวมทั้งกำกับและเร่งรัดการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในทบวงให้เป็นไปตามนโยบายแนวทาง และแผนการปฏิบัติราชการของทบวง

## หมวด 4

### การจัดระเบียบราชการในกรม

**มาตรา 31** กรมซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
กระทรวง หรือทบวง อาจแบ่งส่วนราชการดังนี้

(1) สำนักงานเลขานุการกรม

(2) กองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกอง เว้นแต่บาง  
กรมเห็นว่าไม่มีความจำเป็นจะไม่แยกส่วนราชการตั้งขึ้นเป็นกองก็ได้

กรมใดมีความจำเป็น จะแบ่งส่วนราชการโดยให้มีส่วนราชการ  
อื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ก็ได้

สำหรับกรมตำรวจและสำนักงานอัยการสูงสุด จะแบ่งส่วนราชการ  
ให้เหมาะสมกับราชการของตำรวจหรือราชการของอัยการก็ได้

**มาตรา 32** กรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่ง  
ของกระทรวงหรือทบวงตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ  
ของกรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกรมนั้น

กรมมีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการ  
ปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผนการ  
ปฏิบัติราชการของกระทรวงและในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจ  
หน้าที่ของอธิบดีไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่  
ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือ  
อนุมัติและแนวทางและแผนการปฏิบัติราชการของกระทรวงด้วย



ในกรมหนึ่งจะให้มีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยอธิบดี หรือมีทั้งรองอธิบดี และผู้ช่วยอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการรองจากอธิบดีและช่วยอธิบดีปฏิบัติราชการก็ได้

รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในกรมมีอำนาจหน้าที่ตามที่อธิบดีกำหนดหรือมอบหมาย

**มาตรา 33** สำนักงานเลขาธิการกรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของกรม และราชการที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะมีเลขาธิการกรมเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานเลขาธิการกรม

ส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคหนึ่ง (2) และส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่ได้กำหนดไว้ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ โดยให้มีผู้อำนวยการกอง หรือหัวหน้ากองหรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ

**มาตรา 34** กระทรวง ทบวง กรมใดมีเหตุพิเศษ จะตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต แล้วแต่จะเรียกชื่อเพื่อปฏิบัติงานทางวิชาการก็ได้

หัวหน้าส่วนราชการประจำเขตมีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงานทางวิชาการ และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการประจำสำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้น

ความในมาตรานี้ไม่ใช่บังคับแก่การแบ่งเขตและการปกครอง  
บังคับบัญชาของตำรวจและอัยการซึ่งได้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

**มาตรา 35** กระทรวง ทบวง หรือกรมใดโดยสภาพและปริมาณ  
ของงานสมควรมีผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรมนั้น ก็ให้  
กระทำได้

ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวง หรือกรม มีอำนาจหน้าที่  
ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม  
นั้นให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวง ทบวง  
หรือกรม หรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

**มาตรา 36** ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม  
จะมีเลขาธิการ ผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่า  
ปลัดกระทรวงหรืออธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบใน  
การปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด  
และจะให้มีรองเลขาธิการ รองผู้อำนวยการหรือตำแหน่งรองของตำแหน่ง  
ที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือผู้ช่วยเลขาธิการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการหรือตำแหน่ง  
ผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น หรือมีทั้งรองเลขาธิการ และผู้ช่วย  
เลขาธิการหรือทั้งรองผู้อำนวยการ และผู้ช่วยผู้อำนวยการ หรือทั้ง  
ตำแหน่งรองและตำแหน่งผู้ช่วยของตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นผู้  
บังคับบัญชาข้าราชการ และช่วยปฏิบัติราชการแทนก็ได้

**มาตรา 37** ให้นำความในมาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33  
มาตรา 34 และมาตรา 35 มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น  
และมีฐานะเป็นกรมโดยอนุโลม

## หมวด 5

### การปฏิบัติราชการแทน

มาตรา 38 อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่น ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ ดังต่อไปนี้

(1) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าหรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(3) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(4) ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้ช่วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(5) ปลัดกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดกระทรวง ผู้ช่วยปลัดกระทรวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(6) ปลัดทบวงอาจมอบอำนาจให้รองปลัดทบวง ผู้ช่วยปลัดทบวง อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(7) อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอาจมอบอำนาจให้รองอธิบดี ผู้ช่วยอธิบดี ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด

(8) ผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่า อาจมอบอำนาจให้ข้าราชการในกองหรือส่วนราชการที่มีฐานะเทียบกองหรือส่วนราชการตามมาตรา 31 วรรคสอง ได้ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

(9) ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจมอบอำนาจให้รองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดจังหวัด หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(10) นายอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

(11) ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออาจมอบอำนาจให้ปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(12) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอาจมอบอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำกิ่งอำเภอ

(13) ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (1) ถึง (12) อาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นได้ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

การมอบอำนาจของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรือปลัดทบวงในฐานะหัวหน้าส่วนราชการสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือสำนักงานปลัดทบวง หรือการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการซึ่งขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 15 ให้นำความใน (7) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การมอบอำนาจตามมาตรานี้ให้ทำเป็นหนังสือ

คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้มีการมอบอำนาจในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขในการมอบอำนาจให้ผู้มอบอำนาจหรือผู้รับมอบอำนาจตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติก็ได้

**มาตรา 39** เมื่อมีการมอบอำนาจตามมาตรา 38 โดยชอบแล้วผู้รับมอบอำนาจหน้าที่ต้องรับมอบอำนาจนั้น และจะมอบอำนาจนั้นให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่อไปไม่ได้ เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 38 (2) (3) (4) (5) (6) หรือ (7) ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมอบอำนาจนั้นต่อไปตามมาตรา 38 (9) ก็ได้

ในการมอบอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามวรรคหนึ่งให้แก่รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ผู้มอบอำนาจขั้นต้นทราบ ส่วนการมอบอำนาจให้แก่บุคคลอื่นนอก

จากรองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้มอบอำนาจชั้นต้นแล้ว

**มาตรา 40** ในการมอบอำนาจตามมาตรา 38 (4) ถึง (11) ให้ผู้มอบอำนาจพิจารณาถึงการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ การกระจายความรับผิดชอบตามสภาพของตำแหน่งของผู้รับมอบอำนาจและผู้รับมอบอำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจตามวัตถุประสงค์ของการมอบอำนาจดังกล่าว

เมื่อได้มอบอำนาจแล้ว ผู้มอบอำนาจมีหน้าที่กำกับติดตามผลการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจ และให้มีอำนาจแนะนำและแก้ไขการปฏิบัติราชการของผู้รับมอบอำนาจได้

## หมวด 6

### การรักษาราชการแทน

**มาตรา 41** ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองนายกรัฐมนตรีหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

**มาตรา 42** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้

รักษาราชการแทน ถ้ามีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหลายคน ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่รัฐมนตรีว่าการทบวงด้วย โดยอนุโลม

**มาตรา 43** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการรัฐมนตรี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีหลายคน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมอบหมายให้ผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ช่วยเลขาธิการรัฐมนตรี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่เลขาธิการรัฐมนตรีว่าการทบวงด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา 44** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคน ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวงหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี

หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

**มาตรา 45** ให้นำความในมาตรา 44 มาใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดทบวงหรือรองปลัดทบวงตามมาตรา 24 หรือมาตรา 28 ด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา 46** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองอธิบดีเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองอธิบดีหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองอธิบดีคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปคนใดคนหนึ่งเป็นผู้รักษาราชการแทน แต่ถ้านายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเห็นสมควรเพื่อความเหมาะสมแก่การรับผิดชอบการปฏิบัติราชการในกรมนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการคนใดคนหนึ่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้



ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองอธิบดี หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ อธิบดีจะแต่งตั้งข้าราชการในกรมซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่ารองอธิบดี หรือข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งหัวหน้ากองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ หรือตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งเทียบเท่าปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ในส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา 47** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขานุการกรมตาม มาตรา 33 วรรคหนึ่ง หรือหัวหน้าส่วนราชการตามมาตรา 33 วรรคสอง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้อธิบดีแต่งตั้งข้าราชการในกรมคนหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้ากองหรือเทียบเท่า เป็นผู้รักษาราชการแทน

ให้นำความในมาตรานี้มาใช้บังคับแก่ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมด้วยโดยอนุโลม

**มาตรา 48** ให้ผู้รักษาราชการแทนตามความในพระราชบัญญัตินี้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดหรือผู้รักษาราชการแทนผู้ดำรงตำแหน่งนั้น มอบหมายหรือมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนให้ผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งมอบหมายหรือมอบอำนาจ

ในกรณีที่มีกฎหมายอื่นแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดเป็นกรรมการ หรือให้มีอำนาจหน้าที่อย่างใด ให้ผู้รักษาราชการแทนหรือผู้ปฏิบัติราชการแทนมีอำนาจหน้าที่เป็นกรรมการหรือมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งนั้นในการรักษาราชการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนด้วยแล้วแต่กรณี

**มาตรา 49** การเป็นผู้รักษาราชการแทนตามพระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนอำนาจนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง หรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาที่จะแต่งตั้งข้าราชการอื่นเป็นผู้รักษาราชการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองหรือผู้ช่วยพ้นจากความเป็นผู้รักษาราชการแทนนับแต่เวลาที่ผู้ได้รับแต่งตั้งตามวรรคหนึ่งเข้ารับหน้าที่

**มาตรา 50** ความในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับแก่ราชการในกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับทหาร

## ส่วนที่ 2

### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค

มาตรา 51 ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนี้

(1) จังหวัด

(2) อำเภอ

### หมวด 1

#### จังหวัด

มาตรา 52 ให้รวมท้องที่หลาย ๆ อำเภอตั้งขึ้นเป็นจังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงเขตจังหวัด ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

มาตรา 53 ในจังหวัดหนึ่งให้มีคณะกรรมการจังหวัดทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการแผ่นดินในจังหวัดนั้น และให้ความเห็นชอบในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด กับปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนด

คณะกรรมการจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการจังหวัดหนึ่งคนตาม que ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ปลัดจังหวัด อัยการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าทำการอัยการจังหวัด รองผู้บังคับการตำรวจซึ่งทำหน้าที่หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้กำกับการตำรวจภูธรจังหวัดแล้วแต่กรณี และหัวหน้าส่วนราชการประจำ

จังหวัดจากกระทรวงและทบวงต่าง ๆ เว้นแต่กระทรวงมหาดไทยซึ่งประจำ  
อยู่ในจังหวัดกระทรวงหรือทบวงละหนึ่งคนเป็นกรรมการจังหวัด และหัว  
หน้าสำนักงานจังหวัดเป็นกรรมการจังหวัดและเลขานุการ

ถ้ากระทรวงหรือทบวงมีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งกรม  
ต่าง ๆ ในกระทรวงหรือทบวงนั้นส่งมาประจำอยู่ในจังหวัดมากกว่าหนึ่งคน  
ให้ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการประจำ  
จังหวัดหนึ่งคนเป็นผู้แทนของกระทรวงหรือทบวงในคณะกรรมการจังหวัด

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสม  
ควรจะแต่งตั้งให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราช  
การส่วนภูมิภาคคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นกรรมการจังหวัดเพิ่มขึ้นเฉพาะ  
การปฏิบัติหน้าที่ใดหน้าที่หนึ่งก็ได้

**มาตรา 54** ในจังหวัดหนึ่ง ให้มีผู้ว่าราชการจังหวัดคนหนึ่งเป็นผู้  
รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐ  
มนตรีกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และ  
ประชาชนและเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่ง  
ปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราช  
การจังหวัดและอำเภอ และจะให้มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือผู้ช่วยผู้ว่า  
ราชการจังหวัด หรือทั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ช่วยผู้ว่าราชการ  
จังหวัดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้

รองผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับ  
บัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบใน  
ราชการรองจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดสังกัดกระทรวงมหาดไทย

**มาตรา 55** ในจังหวัดหนึ่ง นอกจากจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของจังหวัดดังกล่าวในมาตรา 54 ให้มีปลัดจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งประทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมนั้นในจังหวัดนั้น

**มาตรา 56** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ให้ปลัดจังหวัดเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดจังหวัดหลายคน ให้ปลัดกระทรวงแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดจังหวัดคนใดคนหนึ่ง แล้วแต่กรณี เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดจังหวัด หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดซึ่งมีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

**มาตรา 57** ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

- (1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ
- (2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล
- (3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งแจ่มแจ้งของผู้ตรวจราชการกระทรวงในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรีหรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี
- (4) กำกับดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้น ยกเว้นข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและข้าราชการครู ให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือมติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้ชั่วคราวแล้วรายงานกระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้อง
- (5) ประสานงานและร่วมมือกับข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการฝ่ายอัยการ ข้าราชการพลเรือนใน

มหาวิทยาลัย ข้าราชการในสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการครู  
ผู้ตรวจราชการและหัวหน้าส่วนราชการในระดับเขตหรือภาค ในการ  
พัฒนาจังหวัดหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

(6) เสนอบประมาณต่อกระทรวงที่เกี่ยวข้องตามโครงการหรือแผนพัฒนาจังหวัด และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

(7) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นใน  
จังหวัดตามกฎหมาย

(8) กำกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานองค์การของ  
รัฐบาล หรือรัฐวิสาหกิจ ในการนี้ให้มีอำนาจทำรายงานหรือแสดงความ  
คิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานขององค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจต่อ  
รัฐมนตรีเจ้าสังกัดองค์การของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ

(9) บรรจุ แต่งตั้ง ให้บำเหน็จ และลงโทษข้าราชการ  
ส่วนภูมิภาคในจังหวัดตามกฎหมาย และตามที่ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง  
หรืออธิบดีมอบหมาย

**มาตรา 58** การยกเว้น จำกัด หรือตัดทอน อำนาจหน้าที่ของผู้  
ว่าราชการจังหวัดในการบริหารราชการในจังหวัด หรือให้ข้าราชการของ  
ส่วนราชการใดมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกับ  
ผู้ว่าราชการจังหวัดจะกระทำได้โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ

**มาตรา 59** ให้นำความในมาตรา 48 และมาตรา 49 มาใช้  
บังคับแก่ผู้รักษาราชการแทนและผู้ปฏิบัติราชการแทนตามหมวดนี้

**มาตรา 60** ให้แบ่งส่วนราชการของจังหวัดดังนี้

(1) สำนักงานจังหวัด มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปและการวางแผนพัฒนาจังหวัดของจังหวัดนั้น มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักงานจังหวัด

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้จัดตั้งขึ้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

## หมวด 2

### อำเภอ

**มาตรา 61** ในจังหวัดหนึ่งให้มีหน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัดเรียกว่า อำเภอ

การตั้ง ยุบ และเปลี่ยนแปลงอำเภอ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

**มาตรา 62** ในอำเภอหนึ่ง มีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ



**มาตรา 63** ในอำเภอหนึ่ง นอกจากจะมีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาและรับผิดชอบดังกล่าวในมาตรา 62 ให้มีปลัดอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาประจำให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอ และมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารส่วนภูมิภาคซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้นในอำเภอนั้น

**มาตรา 64** ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ถ้ามีผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้ นายอำเภอแต่งตั้งปลัดอำเภอ หรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอมิได้แต่งตั้งผู้รักษาราชการแทนไว้ตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอผู้มีอาวุโสตามระเบียบแบบแผนของทางราชการเป็นผู้รักษาราชการแทน

**มาตรา 65** นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติว่าการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ของผู้ใดโดยเฉพาะให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอที่จะต้องรักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นด้วย

(2) บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมายหรือตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในสภานะหัวหน้ารัฐบาล

(3) บริหารราชการตามคำแนะนำและคำสั่งชี้แจงของผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้มีหน้าที่ตรวจการอื่นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี

(4) ควบคุมดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในอำเภอ ตามกฎหมาย

**มาตรา 66** ให้แบ่งส่วนราชการของอำเภอดังนี้

(1) สำนักงานอำเภอ มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของอำเภอนั้น ๆ มีนายอำเภอเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบ

(2) ส่วนต่าง ๆ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม ได้ตั้งขึ้นในอำเภอนั้น มีหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม นั้น ๆ มีหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอนั้น ๆ เป็นผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบ

**มาตรา 67** ให้นำความในมาตรา 48 และมาตรา 49 มาใช้บังคับแก่ผู้รักษาราชการแทนและผู้ปฏิบัติราชการแทนตามหมวดนี้

**มาตรา 68** การจัดการปกครองอำเภอ นอกจากที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น

### ส่วนที่ 3

#### การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

**มาตรา 69** ท้องถิ่นใดที่เห็นสมควรจัดให้ราษฎรมีส่วนในการปกครองท้องถิ่นให้จัดระเบียบการปกครองเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

**มาตรา 70** ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) สุขาภิบาล
- (4) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

**มาตรา 71** การจัดระเบียบการปกครององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยกรณนั้น

#### บทเฉพาะกาล

**มาตรา 72** คำว่า “ทบวงการเมือง” ตามกฎหมายอื่นที่มีอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หมายความถึงกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้หมายความถึงกระทรวง ทบวง กรม ตามพระราชบัญญัตินี้แล้วแต่กรณี

**มาตรา 73** พระราชกฤษฎีกา และประกาศของคณะปฏิวัติเกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวงหรือทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากรมหรือมีฐานะเป็นกรมที่ได้ตราหรือประกาศโดยอาศัยอำนาจ

กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดระเบียบราชการตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแทน

**มาตรา 74** พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี และกรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเทียบเท่ากรมหรือมีฐานะเป็นกรมใดยังมีได้ระบุนำมาจหน้าที่ได้ตามมาตรา 8 วรรคสี่ ให้ดำเนินการแก้ไขให้เสร็จสิ้นภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

**มาตรา 75** บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งใดอ้างถึงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 หรืออ้างถึงบทบัญญัติแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ให้ถือว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่งนั้นอ้างถึงพระราชบัญญัติหรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ในบทมาตราที่มีนัยเช่นเดียวกันแล้วแต่กรณี

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

**อานันท์ ปันยารชุน**

นายกรัฐมนตรี

(108 ร.จ. 1 ตอนที่ 156 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 4 กันยายน

2534)

**หมายเหตุ:-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมขึ้น ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรแก้ไขปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติเสียในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535

### ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2535

เป็นปีที่ 47 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน (ได้นำความใหม่ไปพิมพ์ต่อท้ายความเดิมไปแล้ว)

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

**อำนาจันท์ ปันยารชุน**

นายกรัฐมนตรี

(109 ร.จ. 6 ตอนที่ 21 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2535)

-----  
**หมายเหตุ:-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ได้บัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในการนี้สมควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 27 สิงหาคม พ.ศ. 2536

เป็นปีที่ 48 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2536”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** ให้ยกเลิกความในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

(ได้นำความใหม่ไปพิมพ์ต่อท้ายความเดิมไว้แล้ว)



ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

**ชวน หลีกภัย**

นายกรัฐมนตรี

(110 ร.จ. 1 ตอนที่ 127 (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ 6 กันยายน 2536)

**หมายเหตุ:-** เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดให้เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีและโดยที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งได้ใช้บังคับแล้วบัญญัติให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ในการนี้ต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 เพื่อกำหนดให้หัวหน้าส่วนราชการทั้งสองเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

-----

**พระราชบัญญัติ**  
**วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**  
**พ.ศ. 2539**

-----  
**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**  
**ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539**  
**เป็นปีที่ 51 ในรัชกาลปัจจุบัน**

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอน และระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

**มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่**

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
  - (2) องค์การที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ
  - (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
  - (4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์
  - (5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา
  - (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบาย การต่างประเทศ
  - (7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารเรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ
  - (8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
  - (9) การดำเนินกิจการขององค์การทางศาสนา
- การยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับแก่การดำเนินกิจการใดหรือกับหน่วยงานใดนอกจากที่กำหนดไว้

**ในวรรคหนึ่ง ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามข้อเสนอของคณะกรรมการ**

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

**มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้**

“วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หรือกฎและรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้

“การพิจารณาทางปกครอง” หมายความว่า การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โดย สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

(2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือ นิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง

**มาตรา 6** ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

หมวด 1

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

-----

**มาตรา 7** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงมหาดไทย เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคนเป็นกรรมการ

ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ รัฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ หรือการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ผู้นั้นต้องไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ

**มาตรา 8** ให้กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสามปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแต่ยังมีได้แต่งตั้งกรรมการใหม่ ให้กรรมการนั้นปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนจนกว่าจะได้แต่งตั้งกรรมการใหม่

**มาตรา 9** นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 8 กรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ออกหรือเมื่อมีเหตุหนึ่งเหตุใดตามมาตรา 76

**มาตรา 10** ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูลและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

**มาตรา 11** คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สอดส่องดูแลและให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(2) ให้คำปรึกษาแก่เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ตามที่บุคคลดังกล่าวร้องขอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนด

(3) มีหนังสือเรียกให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นใดมาชี้แจงหรือแสดงความเห็นประกอบการพิจารณาได้

(4) เสนอแนะในการตราพระราชกฤษฎีกาและการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้

(5) จัดทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นครั้งคราวตามความเหมาะสมแต่อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง เพื่อพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นไปโดยมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

(6) เรื่องอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

หมวด 2

คำสั่งการปกครอง

-----

**ส่วนที่ 1**

เจ้าหน้าที่

-----

**มาตรา 12** คำสั่งทางปกครองจะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น

**มาตรา 13** เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้นหรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



**มาตรา 14** เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นบุคคลตามมาตรา 13 ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อน และแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาดังกล่าวจะได้มีคำสั่งต่อไป

การยื่นคำคัดค้าน การพิจารณาคำคัดค้านและการสั่งให้เจ้าหน้าที่อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ที่ถูกคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 15** เมื่อมีกรณีตามมาตรา 13 หรือคู่กรณีคัดค้านว่า กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะดังกล่าวให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าวกรรมการผู้ถูกคัดค้านเมื่อได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและตอบข้อซักถามแล้วต้องออกจากที่ประชุม

ถ้าคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีผู้ถูกคัดค้านในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการคณะนั้นประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน

ถ้าที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้าน ก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

การยื่นคำคัดค้านและการพิจารณาคำคัดค้านให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 16** ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้าแล้วแต่กรณีว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 17** การกระทำใด ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองที่ได้กระทำไปก่อนหยุดการ

## พิจารณาตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ย่อมไม่เสียไปเว้น แต่เจ้าหน้าที่ผู้

เข้าปฏิบัติหน้าที่แทนผู้ถูกคัดค้านหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองแล้วแต่กรณีจะเห็นสมควรดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดเสียใหม่ก็ได้

**มาตรา 18** บทบัญญัติมาตรา 13 ถึงมาตรา 16 ไม่ให้นำมาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้

**มาตรา 19** ถ้าปรากฏภายหลังว่าเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งการพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่

**มาตรา 20** ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งตามมาตรา 14 และมาตรา 16 ให้หมายความรวมถึง ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับหรือควบคุมดูแลสำหรับกรณีของเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีนับสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรี

## ส่วนที่ 2

## คู่กรณี

---

**มาตรา 21** บุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือนิติบุคคล อาจเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครองได้ตามขอบเขตที่สิทธิของตนถูกระทบกระเทือนหรืออาจถูกระทบกระเทือนโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้

**มาตรา 22** ผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาปกครองได้ จะต้องเป็น

- (1) ผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะ
- (2) ผู้ซึ่งมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (3) นิติบุคคลหรือคณะบุคคลตามมาตรา 21 โดยผู้แทนหรือตัวแทน แล้วแต่กรณี
- (4) ผู้ซึ่งมีประกาศของนายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้มีความสามารถกระทำการในเรื่องที่กำหนดได้ แม้ผู้นั้นจะยังไม่บรรลุนิติภาวะหรือความสามารถถูกจำกัดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**มาตรา 23** ในการพิจารณาทางปกครองที่คู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ คู่กรณีมีสิทธินำความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองได้

การใดที่ทนายความหรือที่ปรึกษาได้ทำลงต่อหน้าคู่กรณีให้ถือว่าเป็นการกระทำของคู่กรณี เว้นแต่คู่กรณีจะได้คัดค้านเสียแต่ในขณะนั้น

**มาตรา 24** คู่กรณีอาจมีหนังสือแต่งตั้งให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดแทนตนในกระบวนการพิจารณาทางปกครองใด ๆ ได้ ในการนี้เจ้าหน้าที่จะดำเนินการพิจารณาทางปกครองกับตัวคู่กรณีได้เฉพาะเมื่อเป็นเรื่องที่ผู้นั้นมีหน้าที่โดยตรงที่จะต้องทำกรณนั้นด้วยตนเองและต้องแจ้งให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนทราบด้วย

หากปรากฏว่าผู้ได้รับการแต่งตั้งให้กระทำการแทนผู้ใดไม่ทราบข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพียงพอหรือมีเหตุไม่ควรไว้วางใจในความสามารถของบุคคลดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่แจ้งให้คู่กรณีทราบโดยไม่ชักช้า

การแต่งตั้งให้กระทำการแทนไม่ถือว่าสิ้นสุดลงเพราะความตายของคู่กรณีหรือการที่ความสามารถหรือความเป็นผู้แทนของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไป เว้นแต่ผู้สืบสิทธิตามกฎหมายของคู่กรณีหรือคู่กรณีจะถอนการแต่งตั้งดังกล่าว

**มาตรา 25** ในกรณีที่มีการยื่นคำขอโดยมีผู้ลงชื่อร่วมกันเกินห้าสิบคนหรือมีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอที่มีข้อความอย่างเดียวกันหรือทำนองเดียวกัน ถ้าในคำขอมีการระบุให้บุคคลใดเป็นตัวแทนของบุคคลดังกล่าวหรือมีข้อความ เป็นปริยายให้เข้าใจได้เช่นนั้น ให้ถือว่าผู้ที่ถูกระบุชื่อดังกล่าวเป็นตัวแทนร่วมของคู่กรณีเหล่านั้น

ในกรณีที่มีคู่กรณีเกินห้าสิบคนยื่นคำขอให้มีการส่งทางปกครองในเรื่องเดียวกัน โดยไม่มีการกำหนดให้บุคคลใดเป็นตัวแทนร่วมของตนตาม

วรรคหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ในเรื่องนั้นแต่งตั้งบุคคลที่คู่กรณีฝ่ายข้างมากเห็นชอบเป็นตัวแทนร่วมของบุคคลดังกล่าว ในกรณีนี้ให้นำมาตรา 24 วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ตัวแทนร่วมตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองต้องเป็นบุคคลธรรมดา

คู่กรณีจะบอกเลิกการให้ตัวแทนร่วมดำเนินการแทนตนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบและดำเนินการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อไปด้วยตนเอง

ตัวแทนร่วมจะบอกเลิกการเป็นตัวแทนเมื่อใดก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบกับต้องแจ้งให้คู่กรณีทุกรายทราบด้วย

### ส่วนที่ 3

#### การพิจารณา

-----

มาตรา 26 เอกสารที่ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ให้จัดทำเป็นภาษาไทย ถ้าเป็นเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้คู่กรณีจัดทำคำแปลเป็นภาษาไทยที่มีการรับรองความถูกต้องมาให้ภายในระยะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด ในกรณีนี้ให้ถือว่าเอกสารดังกล่าวได้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ในวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำแปลนั้น เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ และในกรณีนี้ให้ถือว่าวันที่ได้ยื่นเอกสารฉบับที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศเป็นวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับเอกสารดังกล่าว

การรับรองความถูกต้องของคำแปลเป็นภาษาไทยหรือการยอมรับเอกสารที่ทำขึ้นเป็นภาษาต่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 27** ให้เจ้าหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครองให้คู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณี

ถ้าคำขอหรือคำแถลงมีข้อบกพร่องหรือมีข้อความที่อ่านไม่เข้าใจ หรือผิดพลาดอันเห็นได้ชัดว่าเกิดจากความไม่รู้หรือความเลินเล่อของคู่กรณี ให้เจ้าหน้าที่แนะนำให้คู่กรณีแก้ไขเพิ่มเติมให้ถูกต้อง

**มาตรา 28** ในการพิจารณาทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี

**มาตรา 29** เจ้าหน้าที่ต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่ตนเห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการนี้ ให้รวมถึงการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) แสวงหาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง
- (2) รับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจง หรือความเห็นของคู่กรณีหรือของพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่คู่กรณีกล่าวอ้าง เว้นแต่เจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นการกล่าวอ้างที่ไม่จำเป็นฟุ่มเฟือยหรือเพื่อประวิงเวลา
- (3) ขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ
- (4) ขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง
- (5) ออกไปตรวจสถานที่

คู่กรณีต้องให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ในการพิสูจน์ข้อเท็จจริง และมีหน้าที่แจ้งพยานหลักฐานที่ตนทราบแก่เจ้าหน้าที่

พยานหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่เจ้าหน้าที่เรียกมาให้ถ้อยคำหรือทำ ความเห็นมีสิทธิได้รับค่าป่วยการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดใน กฎกระทรวง

**มาตรา 30** ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่ กรณีส เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีดังต่อไปนี้ เว้นแต่ เจ้าหน้าที่จะเห็นสมควรปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง

(1) เมื่อมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะ ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือจะกระทบต่อ ประโยชน์สาธารณะ

(2) เมื่อจะมีผลทำให้ระยะเวลาที่กฎหมายหรือกฎกำหนดไว้ใน การทำคำสั่งทางปกครองต้องล่าช้าออกไป

(3) เมื่อเป็นข้อเท็จจริงที่คู่กรณีนั่นเองได้ให้ไว้ในคำขอ คำให้การหรือคำแถลง

(4) เมื่อโดยสภาพเห็นได้ชัดในตัวเองว่าการให้โอกาสดังกล่าวไม่ อาจกระทำได้

(5) เมื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง

(6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ให้โอกาสตามวรรคหนึ่งถ้าจะก่อให้เกิดผลเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ

**มาตรา 31** คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็นต้องรู้เพื่อการโต้แย้งหรือชี้แจงหรือป้องกันสิทธิของตนได้ แต่ถ้ายังไม่ได้ทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น คู่กรณีไม่มีสิทธิขอตรวจดูเอกสารอันเป็นต้นร่างคำวินิจฉัย

การตรวจดูเอกสาร ค่าใช้จ่ายในการตรวจดูเอกสาร หรือการจัดทำสำเนาเอกสารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 32** เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

**มาตรา 33** เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ความประหยัดและควมมีประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ ให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อให้เจ้าหน้าที่กำหนดเวลาสำหรับการพิจารณาทางปกครองขึ้นไว้ตามความเหมาะสมแก่กรณี ทั้งนี้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหรือกฎในเรื่องนั้น

ในกรณีที่การดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่มากกว่าหนึ่งรายเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องประสานงานกันในการกำหนดเวลาเพื่อการดำเนินงานในเรื่องนั้น

## ส่วนที่ 4

## รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง

**มาตรา 34** คำสั่งทางปกครองอาจทำเป็นหนังสือหรือวาจาหรือโดยการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นก็ได้ แต่ต้องมีข้อความหรือความหมายที่ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจได้

**มาตรา 35** ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งด้วยวาจา ถ้าผู้รับคำสั่งนั้นร้องขอและการร้องขอได้กระทำโดยมีเหตุอันสมควรภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มีคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งต้องยืนยันคำสั่งนั้นเป็นหนังสือ

**มาตรา 36** คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุวัน เดือนและปีที่ทำคำสั่งชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

**มาตรา 37** คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

### บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วนแต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

**มาตรา 38** บทบัญญัติตามมาตรา 36 และมาตรา 37 วรรคหนึ่ง มิให้ใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 39** การออกคำสั่งทางปกครองเจ้าหน้าที่อาจกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ได้เท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดข้อจำกัดดุลพินิจเป็นอย่างอื่น

การกำหนดเงื่อนไขตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในกรณีดังต่อไปนี้ตามความเหมาะสมแก่กรณีด้วย

- (1) การกำหนดให้สิทธิหรือภาระหน้าที่เริ่มมีผลหรือสิ้นสุด ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง
- (2) การกำหนดให้การเริ่มมีผลหรือสิ้นสุดของสิทธิหรือภาระหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน
- (3) ข้อสงวนสิทธิที่จะยกเลิกคำสั่งทางปกครอง

(4) การกำหนดให้ผู้ได้รับประโยชน์ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำหรือต้องมีภาระหน้าที่หรือยอมรับภาระหน้าที่หรือความรับผิดชอบบางประการ หรือการกำหนดข้อความในการจัดให้มีเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มข้อกำหนดดังกล่าว

**มาตรา 40** คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปนี้ได้ ให้ระบุนิติที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่งแต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง

**มาตรา 41** คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ไม่เป็นเหตุให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์

(1) การออกคำสั่งทางปกครองโดยยังไม่มีผู้ยื่นคำขอในกรณีที่เจ้าหน้าที่จะดำเนินการเองไม่ได้นอกจากจะมีผู้ยื่นคำขอ ถ้าต่อมาในภายหลังได้มีการยื่นคำขอเช่นนั้นแล้ว

(2) คำสั่งทางปกครองที่ต้องจัดให้มีเหตุผลตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ถ้าได้มีการจัดให้มีเหตุผลดังกล่าวในภายหลัง

(3) การรับฟังคู่กรณีที่เป็นต้องกระทำได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ถ้าได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง

(4) คำสั่งทางปกครองที่ต้องให้เจ้าหน้าที่อื่นให้ความเห็นชอบก่อน ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นได้ให้ความเห็นชอบในภายหลัง

เมื่อมีการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง (1) (2) (3) หรือ (4) แล้ว และเจ้าหน้าที่ผู้มีคำสั่งทางปกครองประสงค์ให้ผลเป็นไปตามคำสั่งเดิมให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นบันทึกข้อเท็จจริงและความประสงค์ของตนไว้ในหรือแนบไว้กับคำสั่งเดิมและต้องมีหนังสือแจ้งความประสงค์ของตนให้คู่กรณีทราบด้วย

กรณีตาม (2) (3) และ (4) จะต้องกระทำก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ของหมวดนี้ หรือตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น หรือถ้าเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการอุทธรณ์ดังกล่าวก็ต้องก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองนั้น

**มาตรา 42** คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น

เมื่อคำสั่งทางปกครองสิ้นผลลง ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจเรียกผู้ซึ่งครอบครองเอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวซึ่งมีข้อความหรือเครื่องหมายแสดงถึงการมีอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้น ให้ส่งคืนสิ่งนั้นหรือให้นำสิ่งของดังกล่าวอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้นั้นมาให้เจ้าหน้าที่จัดทำเครื่องหมายแสดงการสิ้นผลของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้

**มาตรา 43** คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยนั้น เจ้าหน้าที่อาจแก้ไขเพิ่มเติมได้เสมอ

ในการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองตามวรรคหนึ่งให้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบตามควรแก่กรณีในการนี้เจ้าหน้าที่อาจเรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องจัดส่งคำสั่งทางปกครอง เอกสารหรือวัตถุอื่นใดที่ได้จัดทำขึ้นเนื่องในการมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมาเพื่อการแก้ไขเพิ่มเติมได้

#### ส่วนที่ 5

#### การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

**มาตรา 44** ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

**มาตรา 45** ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่

วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน ภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย

ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคสองให้ เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่ใช้กับกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น

**มาตรา 46** ในการพิจารณาคำอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณาบททวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง และอาจมีคำสั่งเบิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มภาระหรือลดภาระ หรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสม

สมของการทำคำสั่งทางปกครอง หรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

**มาตรา 47** การใดที่กฎหมายกำหนดให้อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคณะกรรมการ ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น สำหรับกระบวนการพิจารณาให้ปฏิบัติตามบทบัญญัติหมวดสองนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายดังกล่าว

**มาตรา 48** คำสั่งทางปกครองของบรรดาคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่ ให้คู่กรณีมีสิทธิโต้แย้งต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการดังกล่าวเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท สิทธิการอุทธรณ์และกำหนดการอุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

## ส่วนที่ 6

### การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

-----

**มาตรา 49** เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 51 มาตรา 52 และมาตรา 53 ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้ได้แย้งตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่



การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ได้รู้ถึงเหตุที่จะให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นเว้นแต่คำสั่งทางปกครองจะได้ทำขึ้นเพราะการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งการข่มขู่หรือการชักจูงใจ โดยการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

**มาตรา 50** คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่ถ้าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับการเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา 51 และมาตรา 52

**มาตรา 51** การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงิน หรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ ให้คำนึงถึงความเชื่อสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองนั้นกับประโยชน์สาธารณะประกอบกัน

ความเชื่อโดยสุจริตตามวรรคหนึ่งจะได้รับความคุ้มครองต่อเมื่อผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้ใช้ประโยชน์อันเกิดคำสั่งทางปกครองถือได้ ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไปแล้วโดยไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือ การเปลี่ยนแปลงจะทำให้ผู้นั้นเสียหายเกินควรแก่กรณี

ในกรณีดังต่อไปนี้ ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

(1) ผู้นั้นได้แสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้งหรือข่มขู่ หรือชักจูงใจโดยการให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์อื่นใดที่มีขอบด้วยกฎหมาย

(2) ผู้นั้นได้ให้ข้อความซึ่งไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วนในสาระสำคัญ

(3) ผู้นั้นได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองในขณะที่ได้รับคำสั่งทางปกครองหรือการไม่รู้นั้นเป็นไปโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีที่เกิดถอนโดยให้มีผลย้อนหลัง การคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ไป ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยถ้าเมื่อใดผู้รับคำสั่งทางปกครองได้รู้ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หรือควรได้รู้เช่นนั้นหากผู้นั้นมีได้ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ถือว่าผู้นั้นตกอยู่ในฐานะไม่สุจริตตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และในกรณีตามวรรคสามผู้นั้นต้องรับผิดชอบในการคืนเงิน ทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้รับไปเต็มจำนวน

**มาตรา 52** คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่อยู่ในบังคับของมาตรา 51 อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ แต่ได้ผู้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้และให้นำความในมาตรา 51 วรรคหนึ่ง วรรคสอง

และวรรคสาม มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ต้องร้องขอค่าทดแทนภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอนนั้น

ค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรานี้จะต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นอาจได้รับหากคำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่ถูกเพิกถอน

**มาตรา 53** คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอนหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ เว้นแต่เป็นกรณีที่ต้องทำคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันนั้นอีก หรือเป็นกรณีที่การเพิกถอนไม่อาจกระทำได้เพราะเหตุอื่น ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงประโยชน์ของบุคคลภายนอกประกอบด้วย

คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลตั้งแต่วันที่เพิกถอน หรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้เฉพาะเมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีกฎหมายกำหนดให้เพิกถอนได้หรือมีข้อสงวนสิทธิให้เพิกถอนได้ในคำสั่งทางปกครองนั่นเอง

(2) คำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อกำหนดให้ผู้รับประโยชน์ต้องปฏิบัติ แต่ไม่มีการปฏิบัติภายในเวลาที่กำหนด

(3) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่คง

จะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น และหากไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(4) บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหากมีบทกฎหมายเช่นนี้ในขณะที่ทำคำสั่งทางปกครองแล้วเจ้าหน้าที่คงจะไม่ทำคำสั่งทางปกครองนั้น แต่การเพิกถอนในกรณีนี้ให้กระทำได้เท่าผู้ที่รับประโยชน์ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือยังไม่ได้รับประโยชน์ตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และหากยังไม่เพิกถอนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะได้

(5) อาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อประชาชน อันจำเป็นต้องป้องกันหรือขจัดเหตุดังกล่าว

ในกรณีที่มีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพราะเหตุตามวรรคสอง (3) (4) และ (5) ผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่ออันสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้ และให้นำมาตรา 52 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

คำสั่งทางปกครองที่ขอด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้เงินหรือให้ทรัพย์สินหรือให้ประโยชน์ที่อาจแบ่งแยกได้ อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยให้มีผลย้อนหลังหรือไม่มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง

(2) ผู้ได้รับประโยชน์มิได้ปฏิบัติหรือปฏิบัติล่าช้าในอันที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครอง

ทั้งนี้ ให้นำความมาตรา 51 มาใช้บังคับโดยอนุโลม  
ส่วนที่ 7

#### การขอให้พิจารณาใหม่

-----  
**มาตรา 54** เมื่อคู่กรณีมีคำขอ เจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ตามส่วนที่ 5 ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงมิได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาทางการปกครอง

(3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น

(4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) ให้กระทำได้เมื่อคู่กรณีไม่อาจทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาครั้งที่แล้วมาก่อนโดยไม่ใช้ความผิดของผู้ยื่น การยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ต้องกระทำภายใน 90 วัน นับแต่ผู้ยื่นได้รู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาใหม่ได้

## ส่วนที่ 8

การบังคับทางปกครอง

-----

**มาตรา 55** การบังคับทางปกครองไม่ใช้กับเจ้าหน้าที่ด้วยกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

**มาตรา 56** เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ตามมบทบัญญัติในส่วนนี้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน โดยเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั่นเอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งจะมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครอง โดยกระทบกระเทือนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองน้อยที่สุด

**มาตรา 57** คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา 58** คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างใดหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละสี่สิบห้าต่อไปของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(2) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกินสองหมื่นบาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน

**มาตรา 59** ก่อนใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 58 เจ้าหน้าที่จะต้องมีคำเตือนเป็นหนังสือให้มีการกระทำหรือละเว้นกระทำตามคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามสมควรแก่กรณี คำเตือนดังกล่าวจะกำหนดไปพร้อมกับคำสั่งทางปกครองก็ได้

คำเตือนนั้นจะต้องระบุ

(1) มาตรการบังคับทางปกครองที่จะใช้ให้ชัดเจน แต่จะกำหนดมากกว่าหนึ่งมาตรการในคราวเดียวกันไม่ได้

(2) ค่าใช้จ่ายในการที่เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน หรือจำนวนค่าปรับทางปกครองแล้วแต่กรณี

การกำหนดค่าใช้จ่ายในคำเตือน ไม่เป็นการตัดสินที่จะเรียกค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายจริงมากกว่าที่ได้กำหนดไว้

**มาตรา 60** เจ้าหน้าที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดในคำเตือนตามมาตรา 59 การเปลี่ยนแปลงมาตรการจะกระทำได้อีกต่อเมื่อปรากฏว่ามาตรการที่กำหนดไว้ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์



ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองต่อสู้ขัดขวางการบังคับทางปกครอง เจ้าหน้าที่อาจใช้กำลังเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามมาตรการบังคับทางปกครองได้แต่ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุในกรณีจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจขอความช่วยเหลือจากเจ้าพนักงานตำรวจได้

**มาตรา 61** ในกรณีไม่ชำระค่าปรับทางปกครอง ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 57

**มาตรา 62** ผู้ถูกดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครองอาจอุทธรณ์บังคับทางปกครองนั้นได้

การอุทธรณ์การบังคับทางปกครองให้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

**มาตรา 63** ถ้าบทกฎหมายใดกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้โดยเฉพาะแล้ว แต่เจ้าหน้าที่เห็นว่ามาตรการบังคับนั้นมีลักษณะที่จะเกิดผลน้อยกว่ามาตรการบังคับตามหมวดนี้ เจ้าหน้าที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามหมวดนี้แทนก็ได้

หมวด 3

ระยะเวลาและอายุความ

**มาตรา 64** กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยวันแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้นับวันสิ้นสุดของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยแม้ว่าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่บุคคลใดต้องทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ถ้าวันสุดท้ายเป็นวันหยุดของการทำงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณีของบุคคลผู้รับคำสั่ง ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดในวันทำงานที่ถัดจากวันหยุดนั้น เว้นแต่กฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

**มาตรา 65** ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งของเจ้าหน้าที่อาจมีการขยายอีกได้ และถ้าระยะเวลานั้นได้สิ้นสุดลงแล้วเจ้าหน้าที่อาจขยายโดยกำหนดให้มีผลย้อนหลังได้เช่นกันถ้าการสิ้นสุดตามระยะเวลาเดิมจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้สิ้นสุดลงตามนั้น

**มาตรา 66** ในกรณีที่ผู้ใดไม่อาจกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้เพราะมีพฤติการณ์ที่จำเป็นอันมิได้เกิดขึ้นจากความผิดของผู้นั้น ถ้าผู้นั้นมีคำขอเจ้าหน้าที่อาจขยายระยะเวลาและดำเนินการส่วนหนึ่งส่วนใดที่ล่วงมาแล้วเสียใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ต้องยื่นคำขอภายในสิบห้าวันนับแต่พฤติการณ์เช่นว่านั้นได้สิ้นสุดลง

**มาตรา 67** เมื่อมีการอุทธรณ์ตามบทบัญญัติในหน้าที่ 5 ของหมวด 2 แห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้อายุความสะดุดหยุด

อยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดย  
ประการอื่น แต่ถ้าเสร็จไปเพราะเหตุถอนคำขอหรือทิ้งคำขอให้ถือว่าอายุ  
ความเรียกร้องของผู้ยื่นคำขอไม่เคยมีการสะดุดหยุดอยู่เลย

หมวด 4

#### การแจ้ง

**มาตรา 68** บทบัญญัติในหมวดนี้มีให้ใช้บังคับกับการแจ้งซึ่งไม่  
อาจกระทำโดยวาจาหรือเป็นหนังสือได้หรือมีกฎหมายกำหนดวิธีการแจ้ง  
ไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีคำสั่งทางปกครองที่แสดงให้ทราบโดยการสื่อความหมาย  
ในรูปแบบอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้มีผลเมื่อได้แจ้ง

**มาตรา 69** การแจ้งคำสั่งทางปกครองการนัดพิจารณา หรือการ  
อย่างอื่นที่เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบอาจกระทำด้วยวาจาก็  
ได้ แต่ถ้าผู้นั้นประสงค์จะให้กระทำเป็นหนังสือก็ให้แจ้งเป็นหนังสือ

การแจ้งเป็นหนังสือให้ส่งหนังสือแจ้งต่อผู้นั้นหรือถ้าได้ส่งไปยังภูมิลำเนา  
ของผู้นั้นก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งตั้งแต่วันที่ไปถึง

ในการดำเนินการเรื่องใดที่มีการให้ที่อยู่ไว้กับเจ้าหน้าที่ไว้แล้ว  
การแจ้งไปยังที่อยู่ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการแจ้งไปยังภูมิลำเนาของผู้นั้น  
แล้ว

**มาตรา 70** การแจ้งเป็นหนังสือโดยวิธีให้บุคคลนำไปส่ง ถ้าผู้รับไม่ยอมรับหรือถ้าขณะนำไปส่งไม่พบผู้รับ และหากได้ส่งให้กับบุคคลใดซึ่งบรรลุนิติภาวะที่อยู่หรือทำงานในสถานทีนั้น หรือในกรณีและผู้รับนั้นไม่ยอมรับ หากได้วางหนังสือนั้นหรือปิดหนังสือนั้นไว้ในที่ซึ่งเห็นได้ง่าย ณ สถานที่นั้นต่อหน้าเจ้าพนักงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ไปเป็นพยานก็ให้ถือว่าได้รับแจ้งแล้ว

**มาตรา 71** การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีภายในประเทศหรือเมื่อครบกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งไปยังต่างประเทศ เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากวันนั้น

**มาตรา 72** ในกรณีที่มีผู้รับเกินห้าสิบคนเจ้าหน้าที่จะแจ้งให้ทราบตั้งแต่เริ่มดำเนินการในเรื่องนั้นว่าการแจ้งต่อบุคคลเหล่านั้นจะกระทำโดยวิธีปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอที่ผู้รับมีภูมิลำเนาก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

**มาตรา 73** ในกรณีที่ไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่รู้ภูมิลำเนาหรือรู้ตัวและภูมิลำเนาแต่มีผู้รับเกินหนึ่งร้อยคน การแจ้งเป็นหนังสือจะกระทำโดยการประกาศในหนังสือพิมพ์ซึ่งแพร่หลายในท้องถิ่นนั้นก็ได้ ในกรณีนี้ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้แจ้งโดยวิธีดังกล่าว

**มาตรา 74** ในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนการแจ้งคำสั่งทางปกครอง จะใช้วิธีส่งทางเครื่องโทรสารก็ได้ แต่ต้องมีหลักฐานการได้ส่งจากหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมที่เป็นสื่อในการส่งโทรสารนั้น และต้องจัดส่งคำสั่งทางปกครองตัวจริงโดยวิธีใดวิธีหนึ่งตามหมวดนี้ให้แก่ผู้รับในทันทีที่อาจกระทำได้ในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้รับได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือตามวัน เวลา ที่ปรากฏในหลักฐานของหน่วยงานผู้จัดบริการโทรคมนาคมดังกล่าว เว้นแต่จะมีการพิสูจน์ได้ว่าไม่มีการได้รับหรือได้รับก่อนหรือหลังจากนั้น

หมวด 5

คณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครอง

**มาตรา 75** การแต่งตั้งกรรมการในลักษณะที่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิให้แต่งตั้งโดยระบุตัวบุคคล

**มาตรา 76** นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

สามารถ

(5) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นความผิดลหุโทษ หรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท

(6) มีเหตุต้องพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

**มาตรา 77** ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว

**มาตรา 78** ภายใต้บังคับมาตรา 76 การให้กรรมการในคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีมีเหตุบกพร่องอย่างยิ่งต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรง

**มาตรา 79** ภายใต้บังคับมาตรา 15 วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยหนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมีใช้คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุมแต่ทั้งนี้ต้องระบุนามประสงค์ให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย

**มาตรา 80** การประชุมให้เป็นไปตามระเบียบการที่คณะกรรมการกำหนด

การนัดประชุมต้องทำเป็นหนังสือและแจ้งให้กรรมการทุกคนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามวันเว้นแต่กรรมการนั้นจะได้ทราบการบอกนัดในที่ประชุมแล้ว กรณีดังกล่าวนี้จะทำหนังสือแจ้งนัดเฉพาะกรรมการที่ไม่ได้มาประชุมก็ได้

บทบัญญัติในวรรคสองมิให้นำมาใช้บังคับในกรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนซึ่งประธานกรรมการจะนัดประชุมเป็นอย่างอื่นก็ได้

**มาตรา 81** ประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการประชุมและเพื่อรักษาความเรียบร้อยในการประชุม ให้ประธานมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ตามความจำเป็นได้

ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานกรรมการทำหน้าที่แทน ถ้าไม่มีรองประธานกรรมการหรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

ในกรณีที่ประธานกรรมการมีหน้าที่ต้องดำเนินการใด ๆ นอกจาก  
การดำเนินการประชุมให้นำความในวรรคสองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

**มาตรา 82** การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก

กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียง  
เท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

เรื่องใดถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ประธานถกที่ประชุมว่ามีผู้เห็นเป็นอย่าง  
อื่นหรือไม่ เมื่อไม่มีผู้เห็นเป็นอย่างอื่น ให้ถือว่าที่ประชุมลงมติเห็นชอบในเรื่อง  
นั้น

**มาตรา 83** ในการประชุมต้องมีรายงานการประชุมเป็นหนังสือ

ถ้ามีความเห็นแย้งให้บันทึกความเห็นแย้งพร้อมทั้งเหตุผลไว้ใน  
รายงานการประชุม และถ้ากรรมการฝ่ายข้างน้อยเสนอความเห็นแย้งเป็น  
หนังสือก็ให้บันทึกความเห็นแย้งนั้นไว้ด้วย

**มาตรา 84** คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทต้องมี  
ลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น

ถ้ากรรมการคนใดมีความเห็นแย้ง ให้มีสิทธิทำความเห็นแย้งของ  
ตนรวมไว้ในคำวินิจฉัยได้

## บทเฉพาะการ

-----

**มาตรา 85** ให้ถือว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ  
ปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2532 เป็น  
ระเบียบที่คณะรัฐมนตรีวางขึ้นตามมาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัตินี้



**มาตรา 86** บรรดาคำขอเพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ได้รับไว้ก่อนที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาคำขอ ดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายหรือกฎสำหรับเรื่องนั้นได้กำหนดไว้

**มาตรา 87** เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว บทบัญญัติ มาตรา 48 ให้เป็นอันยกเลิก

## ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

---

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ การดำเนินงานทางปกครองในปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เหมาะสม จึงสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนต่าง ๆ สำหรับการดำเนินงานทางปกครองขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีประสิทธิภาพในการใช้บังคับกฎหมายให้สามารถรักษาประโยชน์สาธารณะได้และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**พระราชบัญญัติ**  
**ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**  
**พ.ศ. 2539**

-----  
**ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.**  
ให้ไว้ ณ วันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2539  
เป็นปีที่ 51 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรม  
ราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่สมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้า  
หน้าที่

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำ  
แนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

**มาตรา 1** พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติความรับ  
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”

**มาตรา 2** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**มาตรา 3** บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มี  
บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราช  
บัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

**มาตรา 4** ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่าข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการ ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

**มาตรา 5** หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบวรรคหนึ่ง

**มาตรา 6** ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในกรณีนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

**มาตรา 7** ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิดหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

**มาตรา 8** ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นในด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูก  
หนึ่งร่วมใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน  
เฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

**มาตรา 9** ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้คำสั่งใหม่ทด  
แทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่  
ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่  
ได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

**มาตรา 10** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน  
ของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการ  
กระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้  
นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำใน  
การปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์

สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตาม  
วรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึง  
การละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและกรณี  
ที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลัง  
ตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนนั้นมี  
กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็น  
ของกระทรวงการคลัง

**มาตรา 11** ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้าเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันหากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

**มาตรา 12** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

มาตรา 15 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้มีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่ทําไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีภาระที่ไปไล่เบี้ยเอาจากหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจ

ใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วยซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเดินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ  
**ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**  
**พ.ศ. 2539**

-----

โดยที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นและกฎหมายดังกล่าวมีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติในปัจจุบัน โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อมีความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับภาระชดใช้ค่าเสียหายไปก่อน ส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใดนั้น ให้ไปไต่เบียดต่อไปในภายหลัง โดยจะยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณีความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย สำหรับความเสียหายที่เกิดจากการที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ สมควรวาง

ระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้วางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิก

(1) ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรีโดยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว 155/2503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503

(2) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ 13582, 13583 (บคร)./2504 ลงวันที่ 24 เมษายน 2504

(3) หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0508/6466 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2509

(4) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/10283 ลงวันที่ 5 เมษายน 2516

(5) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0508/ว.27274 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2525

(6) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/21738 ลง  
**วันที่ 7 พฤษภาคม 2528**

(7) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/2302 ลงวันที่  
16 เมษายน 2539

(8) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/12461 ลง  
วันที่ 25 มีนาคม 2530

(9) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/52333 ลง  
วันที่ 29 ตุลาคม 2530

(10) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0514/5975 ลงวัน  
ที่ 11 พฤศจิกายน 2530

(11) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/23228 ลง  
วันที่ 10 พฤศจิกายน 2531

(12) หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0514/63119 ลง  
วันที่ 20 ธันวาคม 2531

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีอื่นใดในส่วนที่กำหนด  
ไว้แล้วในระเบียบนี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

#### **ข้อ 4 ในระเบียบนี้**

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูก  
จ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็น  
กรรมการหรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงาน  
ให้แก่หน่วยงานของรัฐ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสอบข้อ  
เท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

“ผู้แต่งตั้ง” หมายความว่า ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น  
เพื่อปฏิบัติตามระเบียบนี้

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิด  
จากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

ข้อ 5 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด 1

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

-----

ข้อ 6 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง  
กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการ  
ส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราช  
บัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่า  
ด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ข้อ 7 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ที่  
เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตาม  
ลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้าเพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย

ข้อ 9 ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาและให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดไว้แล้วแต่

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นรัฐมนตรี ให้แจ้งต่อนายกรัฐมนตรี

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้แจ้งต่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(3) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้แจ้งต่อกระทรวงการคลัง

(4) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายเป็นผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาและมีผู้ปฏิบัติงานในราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งต่อผู้มีกำกับดูแล ผู้แต่งตั้งตน หรือผู้ซึ่งสั่งให้ตนปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

ข้อ 10 ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตาม ข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ นั้นสังกัดหรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 11 ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งและหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ

ข้อ 12 ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้ง กรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่ง

เป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือเปลี่ยนแปลงกรรมการผู้แทนมีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้

ข้อ 15 คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ่มชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ข้อ 17 เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใดแต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบวันแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้าและให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในกรณี que เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ตระเตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ



ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ 18 เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น วินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่างไร้ขาดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ

ข้อ 19 การแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องข้อทราบข้อ 17 และข้อ 18 ให้แจ้งด้วยว่าผู้นั้นมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และฟ้องคดีต่อศาลได้พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความร้องทุกข์และอายุความฟ้องคดีต่อศาลให้ทราบด้วย

ข้อ 20 ในกรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 10 หรือข้อ 11 ให้ผู้แต่งตั้งร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ ไปยังกระทรวงการคลังและเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 แล้วถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

ข้อ 21 ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง

ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมบัญชีกลางเป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินและผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบแพ่งอาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้

ในการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบให้นำความในข้อ 13 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 22 ในกรณีที่ความเสียหายเกิดแก่เงินให้ใช้เป็นเงินแต่เพียงอย่างเดียว

ข้อ 23 ในกรณีที่ความเสียหายมิได้เกิดแก่เงิน จะดำเนินการดังต่อไปนี้แทนการชำระเงินก็ได้

(1) ชดใช้เป็นทรัพย์สินอย่างเดียวกันโดยมีสภาพคุณภาพปริมาณและลักษณะเดียวกันกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายและใช้งานแทนได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหาย โดยทำสัญญายินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นทรัพย์สินดังกล่าว

(2) ซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่ชำรุดเสียหายให้คงสภาพเดิม โดยทำสัญญาว่าจะจัดการให้ทรัพย์สินคงสภาพเหมือนเดิมภายในเวลาไม่เกินหกเดือน

(3) การชดใช้เป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินที่แตกต่างไปจาก (1) หรือ (2) ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน

การชดใช้ค่าเสียหายเป็นทรัพย์สินหรือการซ่อมแซมหรือบูรณะทรัพย์สินตามวรรคหนึ่ง ให้มีการตรวจรับตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุของทางราชการหรือของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ

การทำสัญญาตามวรรคหนึ่งต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 24 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดกในกรณีที่ผู้แต่งตั้งเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อฟ้องผู้จัดการมรดกหรือทายาทต่อไป ในกรณีของผู้แต่งตั้งร่วมถ้ามีความเห็นแตกต่างกันให้ดำเนินการไปพลางก่อนตามความเห็นของผู้แต่งตั้งสำหรับหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย และถ้าต่อมามีข้อยุติเป็นประการใดให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงการดำเนินการไปตามนั้น

ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกันและในกรณีที่เห็นสมควรจะให้อ่างหลักประกันด้วยก็ได้

ข้อ 26 กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกันหนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

พิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนดและต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้าการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤตชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลาย

ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

## หมวด 2

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

ข้อ 30 ในหมวดนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการ

ส่วนภูมิภาคแต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยมิชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดหรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใดหรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงานให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบกรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ข้อ 34 ในกรณีที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด

ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันกระทำละเมิดในจำนวนเงินที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอจนถึงวันชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 35 ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้าเว้นแต่จะได้มีการตั้งคณะกรรมการดังกล่าวไว้แล้วและให้ประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดีต่อไป พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบและปฏิบัติตามที่ได้รับคำแนะนำจากกระทรวงการคลัง

ข้อ 36 ถ้าผู้แต่งตั้งเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเมื่อได้ฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ข้อ 37 ถ้าผลการพิจารณาของผู้แต่งตั้งยุติเป็นที่สุดว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จะต้องไม่มีการเรียก

เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลก่อนแล้วหรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสพ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้นด้วย

ข้อ 38 ในกรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่และเพียงใด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาได้เบี่ยงเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลัง ซึ่งคณะกรรมการ ผู้แต่งตั้ง และกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ต้องพิจารณาด้วยว่าจะมีการได้เบี่ยงหรือไม่ หรือจะได้เบี่ยงให้ชัดใช้เพียงใด และให้นำข้อ 22 ถึงข้อ 29 มาใช้บังคับกับการชัดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชี้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยอนุโลม

ประกาศ ณ วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539

บรรหาร ศิลปอาชา

นายกรัฐมนตรี



## บรรณานุกรม

- คณาจารย์ภาคสังคมวิทยา, สังคมวิทยาและมนุษยวิทยา  
เบื้องต้น, กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2533.
- ชาอุทัย แสงศักดิ์, พัฒนาการของกฎหมายมหาชน,  
กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- ดวงจิตต์ กำประเสริฐ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, กรุงเทพฯ;  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.
- บรรพต วีระสัย, สังคมวิทยา-มานุษยวิทยา, กรุงเทพฯ; โรง  
พิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2520.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโน, กฎหมายมหาชน เล่ม 1-2-3,  
กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- น้ำเงิน บุญเปี่ยม, ประวัติศาสตร์ยุโรปสมัยกลาง,  
กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2530.
- โภคิน พลกุล, หลักกฎหมายมหาชน, กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538.
- ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, กรุงเทพฯ; ไทย  
วัฒนาพานิช, 2526.
- หยุต แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป,  
กรุงเทพฯ; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2518.
- อุทัย พิมพ์ใจชน และคณะ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน,  
กรุงเทพฯ; สำนักพิมพ์มติชน, 2541.

- CHAPUS RENE, DROIT ADMINISTRATIF GENERAL, PARIS; MONTCHRESTIEN, 1987.
- DUVERGER MAURICE, ELEMENTS DE DROIT PUBLIC, PARIS; PUF, 1988.
- GOUNELLE MAX, INTRODUCTION AU DROIT PUBLIC, PARIS; MONTCHRESTIEN, 1989.
- LECLERCQ CLAUDE, INSTITUTIONS POLITIQUES ET DROIT CONSTITUTIONNEL, PARIS; 1977.
- RIVERO JEAN, DROIT ADMINISTRATIF, PARIS; DALLOZ, 1990
- RIVERO JEAN, LES LIBERTES PUBLIQUES, PARIS; PUF, 1978.

# ประวัติผู้เขียน

## ดร.วิชัย สังข์ประไพ

### การศึกษา

- ประกาศนียบัตรโรงเรียนชุมพลทหารเรือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือ
- Cert. in Instructor (US.NTC.San Diego California)
- น.บ. (รามฯ)
- ค.บ. (จุฬาฯ)
- Dispense de Maitrise (Paris 7)
- D.E.A de Sociologie (Paris 7)
- D.E.A de Droit public (Paris 2)
- D.E.A de Connaissanec de Tiers Mondes (Paris 7  
เกียรติคุณดีเยี่ยม)
- Docteur en Droit (Paris 2 เกียรติคุณดีเยี่ยม)

### การทำงาน

- เลขาผู้ช่วยทูตฝ่ายทหารเรือประจำสถานเอกอัครราชทูตไทย  
ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส
- ผู้ช่วยคณบดีฝ่ายวิชาการคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง
- รักษาการรองคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- ผู้ช่วยอธิการบดี มหาวิทยาลัยรามคำแหง

- รองอธิการบดีฝ่ายกิจการนักศึกษา มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- รองอธิการบดีฝ่ายศิลปวัฒนธรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

### งานสอน

- ชั้นปริญญาตรี
- กฎหมายมหาชน
  - กฎหมายระหว่างประเทศ
  - สังคมวิทยาการเมือง
- ชั้นปริญญาโท
- กฎหมายมหาชน
  - กฎหมายมหาชนเศรษฐกิจ
  - กฎหมายรัฐธรรมนูญ
  - สิทธิเสรีภาพมหาชน

### ผู้บรรยาย

มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
 มหาวิทยาลัยศรีปทุม  
 มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล  
 มหาวิทยาลัยภาคกลาง  
 มหาวิทยาลัยเกริก  
 โรงเรียนนายร้อยตำรวจสามพราน



พิมพ์ที่... สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง  
**Ramkhamhaeng University Press.**



วิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



LW10142212

26.00 B