

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๑ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

๑. ที่มาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ในสมัยก่อน อำนาจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลอยู่ในวงจำกัด มีขอบเขตแต่เพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น แต่ในปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของรัฐและรัฐบาลได้ขยายวงกว้างออกไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม รัฐได้เข้ามารับผิดชอบและควบคุมการดำเนินการในทางเศรษฐกิจ โดยถือว่าเป็นหน้าที่อันสำคัญของรัฐ การพัฒนาที่ดิน การก่อสร้าง การขนส่ง การประปา การไฟฟ้า และบริการสาธารณะทั้งหลายอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งสิ้น ในด้านความเป็นอยู่ของประชาชนรัฐก็ขยายตัวไปในรูปของรัฐสวัสดิการ (Welfare State) รัฐได้จัดหาและควบคุมการให้สวัสดิการและการประกันสังคม<sup>1</sup> เป็นต้น

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการกระทำการ การตัดสินใจ การกำหนดนโยบายในเรื่องต่าง ๆ มีที่มาจากหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญทุกฉบับได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า คณะรัฐมนตรี "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน"

คำว่า "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพราะหน้าที่ก่อให้เกิดอำนาจ และอำนาจที่ได้รับนี้เองทำให้การกระทำการตามหน้าที่ประสบความสำเร็จ

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี หรือที่

---

<sup>1</sup>อมร จันทรสมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๓๐), หน้า ๘๕.

เคยเรียกกันว่า อำนาจบริหาร (Executive Power) มีความสำคัญมาก อาจกล่าวได้ว่าหมายถึงการดำเนินการทุกอย่างในการปกครองบ้านเมืองเพื่อให้ประชาชนมีความสุข อยู่ดีกินดี บำรุงส่งเสริมประชาชนในทุกทาง ดูแลบ้านเมือง ให้มีความสงบเรียบร้อย บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (to enforce the law) มีหน้าที่สำคัญในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ และเป็นผู้นำทางการเมือง บริหารประเทศในกิจการทั้งหมด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงประเพณีการปกครองในระบอบ รัฐสภา บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ตลอดจนระเบียบหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้ว พอจะจำแนกอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ได้เป็น ๒ ประการ คือ

- ๑.๑ กรณีที่มีกฎหมายกำหนด
- ๑.๒ กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนด

#### ๑.๑ กรณีที่มีกฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่มีกฎหมายกำหนด หรือ อาจจะเรียกว่าอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้น มีอยู่มากมายหลายประการด้วยกัน และนับวันอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจะยิ่งเพิ่มมากขึ้น เพราะได้มีการตรากฎหมายใหม่ ๆ อยู่เสมอ เพื่อรองรับกับความจำเป็นที่เกิดขึ้นในสังคม สิ่งที่เกิดขึ้นพร้อมกับกฎหมายก็คือ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้น

ในที่นี้จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ว่ามีความจำเป็นต้องผ่านขั้นตอนการตัดสินใจ สั่งการ โดยคณะรัฐมนตรี จึงจะมีผลสมบูรณ์ตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น การอนุมัติ การอนุญาต การรับสนองพระบรมราชโองการ การแต่งตั้ง และถอดถอนข้าราชการระดับสูง การแต่งตั้งคณะกรรมการของกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น

#### ๑.๑.๑ อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ที่ผ่านมามากฉบับ ซึ่งมีตัวอย่างดังนี้ คือ

- คณะรัฐมนตรี
- (๑) ร่างพระราชบัญญัติจะ เสนอได้ก็แต่โดย
  - (๒) รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะ ไม่ตอบกระทู้ถามของ สมาชิกวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎร เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เรื่องนั้นยังไม่ควร เปิดเผย
  - (๓) คณะรัฐมนตรีที่จะ เข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา
  - (๔) คณะรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะ ขอฟังความคิดเห็นของ สมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินได้
  - (๕) คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ใน ตำแหน่ง เพื่อดำเนินงานไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะ เข้ารับหน้าที่
  - (๖) ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะ รักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงใน ทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือมีความจำเป็นต้องมี กฎหมายเกี่ยวด้วยภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรี อาจจะ เสนอพระราชกำหนด เพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดัง เช่นพระราชบัญญัติก็ได้ และคณะรัฐมนตรีจะต้อง เสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาในการประชุมรัฐสภา คราวต่อไป เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า
  - (๗) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะ ยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ

ฯลฯ

### ๑.๑.๒ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๑) พระราชบัญญัติ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น มีอยู่มากมาย ตัวอย่างเช่น

(๑.๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการ

กฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑.๑.๑) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการร่างกฎหมายตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๑)

(๑.๑.๒) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๒๘)

(๑.๑.๓) ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (มาตรา ๖๓)

(๑.๑.๔) คณะรัฐมนตรีอาจจะมิตินำให้กรรมการร่างกฎหมายจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ หรืออาจจะมิตินำให้กรรมการร่างกฎหมายให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ เสนอความเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย (มาตรา ๗ (๑๑))

(๑.๑.๕) คณะรัฐมนตรีอาจจะมิตินำวางระเบียบปฏิบัติราชการ (General Principle of Law) ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (มาตรา ๗(๒) (จ), มาตรา ๕๑)

(๑.๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑.๒.๑) แต่งตั้งกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา ๙)

(๑.๒.๒) คณะรัฐมนตรีอาจจะนำคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบายและมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค และให้ความเห็นในเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค (มาตรา ๑๐ (๙))

(๑.๓) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย

พ.ศ. ๒๕๒๗

(๑.๓.๑) ระเบียบเกี่ยวกับการเสนอและการถอดถอนผู้แทนชาวไร่อ้อย และผู้แทนโรงงาน จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๑ วรรคท้าย)

(๑.๓.๒) หน้าที่ของคณะกรรมการ อ้อยและน้ำตาลทราย เกี่ยวกับแผนการปลูกและผลิตอ้อยและการผลิตน้ำตาลทราย ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนและการรับจดทะเบียน สถาบันชาวไร่อ้อย ระเบียบว่าด้วยการจดทะเบียนชาวไร่อ้อยและหัวหน้ากลุ่ม ชาวไร่อ้อย และเพิกถอนการจดทะเบียนหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการของหัวหน้ากลุ่มชาวไร่อ้อย ระเบียบว่าด้วยการจัดการอ้อยหรือน้ำตาลทราย ระเบียบว่าด้วยการดำเนินการกับโรงงานที่ผลิต น้ำตาลทรายไม่ครบตามปริมาณที่กำหนด ระเบียบและวิธีการในการจัดการน้ำตาล ทรายที่ไม่ได้คุณภาพ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการจำหน่ายน้ำตาลทรายเพื่อ ใช้บริโภคในราชอาณาจักร และกำหนดราคาขายน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการนำเข้าน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตให้ส่งออกน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุน ในการผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจัดทำประมาณ การรายได้ อัตราส่วนของผลตอบแทนระหว่างชาวไร่อ้อย ระเบียบว่าด้วยเบี้ยปรับ และเงินรางวัลสำหรับการนำจับผู้ฝ่าฝืน ระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการควบคุม การผลิตอ้อยและน้ำตาลทราย การจำหน่าย การนำเข้า และการส่งออกน้ำตาลทราย ฯลฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๗)

(๑.๓.๓) แต่งตั้ง "คณะกรรมการ บริหารกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย" (มาตรา ๒๓)

(๑.๓.๔) การกู้เงินของกองทุน อ้อยและน้ำตาลทราย จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๕ (๖))

(๑.๓.๕) ในกรณีจำเป็น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้จัดสรรเงินของกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย ส่งเข้า กองทุนสงเคราะห์เกษตรกรไว้เป็นการชั่วคราว (มาตรา ๒๙ วรรคสอง)

(๑.๓.๖) รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย กระทำหรือยับยั้งการกระทำใด ๆ เพื่อให้ เป็นไปตามมติของคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๕๙)

(๑.๓.๗) การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ซึ่งรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยและคณะกรรมการยืนยัน ตามความเห็นของตน จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และคำวินิจฉัยของ คณะรัฐมนตรีเป็นที่สุด (มาตรา ๖๐)

(๑.๓.๘) สำนักงานคณะกรรมการ  
อ้อยและน้ำตาลทราย จะต้องกระทำกิจการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย  
(มาตรา ๖๑ (๑๑))

(๑.๔) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๑๒

(๑.๔.๑) เพื่อประโยชน์ในทาง  
เศรษฐกิจของประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจประกาศ  
กำหนดจำนวนโรงงานแต่ละประเภทหรือชนิด ที่จะอนุญาตให้ตั้งหรือขยายหรือที่จะ  
ไม่อนุญาตให้ตั้งหรือขยายในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง กำหนดชนิด คุณภาพ อัตราส่วนของ  
วัตถุดิบ หรือแหล่งกำเนิดของวัตถุดิบที่จะนำมาใช้หรือผลิตในโรงงาน กำหนดชนิด  
หรือคุณภาพของสินค้าที่ผลิตในโรงงาน กำหนดให้นำผลผลิตของโรงงานไปใช้ใน  
อุตสาหกรรมบางประเภทหรือให้ส่งผลผลิตออกนอกราชอาณาจักรทั้งหมดหรือ  
บางส่วน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๓๓)

(๑.๕) พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๒๔

(๑.๕.๖) ในกรณีที่มีความจำเป็น  
ต้องใช้พื้นที่ใดในเขตสัมปทานเพื่อประโยชน์ในการสร้าง เขื่อนชลประทานหรือ  
เขื่อนพลังน้ำ หรือเพื่อการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือความมั่นคงของชาติ หรือ  
เพื่อรักษาความสมดุลของสภาพแวดล้อม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจสั่งการ (๑) ให้สัมปทานที่มี  
พื้นที่สัมปทานทับพื้นที่ดังกล่าวสิ้นสุดลงทั้งแปลง (๒) ให้ผู้รับสัมปทานหยุดการท  
ากิจการที่ได้รับสัมปทานเป็นการชั่วคราวในพื้นที่ดังกล่าวตามระยะเวลาที่เห็นสมควร  
(๓) ตัดเขตพื้นที่ดังกล่าวออกจากพื้นที่ในสัมปทาน โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบ  
จากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน (มาตรา ๖๘ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนด  
แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔ พ.ศ. ๒๕๓๒)

(๑.๖) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๐๒

(๑.๖.๑) ในกรณีจำเป็นจะต้องจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะรัฐมนตรีอาจเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อรัฐสภาได้ (มาตรา ๑๓)

(๑.๖.๒) ระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง การเก็บรักษาเงิน และการนำส่งคลัง ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยเงินทดรองราชการ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๑ (๒) (๕))

(๑.๖.๓) ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินหรือก่อนนี้ผูกพันตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ก่อนได้รับอนุมัติเงินประจำงวด หรืออนุมัติให้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจก่อนนี้ผูกพันเกินกว่าหรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้

(๑.๖.๔) รัฐวิสาหกิจที่มีใช้นิติบุคคล ถ้ามีความจำเป็นต้องกู้ยืมเงินเพื่อใช้ดำเนินการเกินกว่าห้าล้านบาท ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๒๓ ตรี แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๗)

(๑.๗) พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑

(๑.๗.๑) แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๕)

(๑.๗.๒) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับข้อเสนออื่น ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (มาตรา ๖ (๑), (๒))

(๑.๘) พระราชบัญญัติการตรวจเงินแผ่นดิน

พ.ศ. ๒๕๒๒

(๑.๘.๑) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่ตรวจสอบการรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินอื่น ของหน่วยรับตรวจ ตรวจสอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและ รายได้อื่น และแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่

(๑.๘.๒) ในกรณีที่ผลการตรวจสอบ ปรากฏว่ามีข้อบกพร่องหรือมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ มติคณะรัฐมนตรี ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้หน่วยรับตรวจชี้แจงหรือแก้ไข ข้อบกพร่อง หากมิได้ชี้แจงหรือแก้ไขข้อบกพร่องหรือปฏิบัติการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผลสมควร ให้สำนักงาน ตรวจเงินแผ่นดินแจ้งให้กระทรวงเจ้าสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา หรือผู้ควบคุมกำกับ หรือรับผิดชอบแล้วแต่กรณี ดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนที่กำหนด ไว้แก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ตามควรแก่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) พระราชกฤษฎีกา อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ที่มีอยู่ตามพระราชกฤษฎีกา มีตัวอย่างดังนี้

(๒.๑) พระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือน เงินปี บำเหน็จ บำนาญ และเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน พ.ศ. ๒๕๒๒

(๒.๑.๑) ข้าราชการที่มีได้มา ปฏิบัติราชการในกรณีอื่นนอกจากขาดหรือหนีราชการ จะมีสิทธิได้รับเงินเดือน หรือไม่ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือตามมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี (มาตรา ๑๕)

(๒.๒) พระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ

พ.ศ. ๒๕๒๓



(๒.๒.๑) กรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้ง  
โดยคณะรัฐมนตรี จะได้รับเบี้ยประชุมตามอัตราที่กำหนดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา  
ดังกล่าว (มาตรา ๖)

(๒.๓) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาด  
เพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๓

(๒.๓.๑) แต่งตั้งคณะกรรมการอื่น  
ในคณะกรรมการบริหารกิจการขององค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (มาตรา ๑๒  
แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (ฉบับที่ ๓)  
พ.ศ. ๒๕๑๙)

(๒.๓.๒) เห็นชอบอัตราเงินเดือน  
ของผู้อำนวยการและรองผู้อำนวยการ ตามที่คณะกรรมการบริหารกิจการของ  
องค์การตลาดเพื่อเกษตรกรกำหนด (มาตรา ๑๖(๙), มาตรา ๑๘ วรรคสอง )  
ฯลฯ

(๓) กฎกระทรวง อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี  
อาจจะถูกกำหนดไว้ในกฎกระทรวงได้ ตัวอย่างเช่น

(๓.๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม  
โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตให้ก่อสร้าง ดัดแปลง  
เคลื่อนย้าย ฯลฯ อาคารของกระทรวง ทบวง กรม ที่ใช้ในราชการหรือใช้เพื่อ  
สาธารณประโยชน์และอาคารที่ทำการขององค์การระหว่างประเทศหรืออาคาร  
ที่ทำการของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาล  
ต่างประเทศได้ ในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ โดยมีต้องขออนุญาตตามมาตรา ๒๑,  
๒๒, ๒๓, ๒๔, ๓๒, ๓๓ และ ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒  
และไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของข้อ ๑ วรรคสอง และวรรคสาม ของกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขในการอนุญาต  
ไว้ด้วยก็ได้

## (๓.๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อ ๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน

ฯลฯ

ฯลฯ

จากการศึกษาประเภทของเรื่องและจำนวนเรื่องที่เสนอต่อคณะกรรมการในการประชุมคณะกรรมการที่ผ่านมาในรอบ ๑๐ ปี พบว่า เรื่องที่นำเสนอต่อคณะกรรมการเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้ มีประมาณ ๔๐ เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเรื่องที่เสนอคณะกรรมการทั้งหมด ทั้งนี้ สืบเนื่องจากว่ามีกฎหมายจำนวนมากได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ไม่ว่าจะ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรืออำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมกำกับขององค์กรทางปกครองต่าง ๆ ก็ตาม โดยเฉพาะกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้ว ได้บัญญัติให้เรื่องบางเรื่องเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีความสำคัญแล้ว แต่ก็ยังไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด และในปัจจุบันได้มีกฎหมายใหม่ ๆ บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้อย่างมากมาย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ก็มักจะมีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไว้ด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายจึงมีเพิ่มมากขึ้นไปด้วย ทั้ง ๆ ที่บางเรื่องก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะกรรมการแต่อย่างใด บางเรื่องควรจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเท่านั้นก็พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับ ก็ได้กำหนดให้การดำเนินงานกิจการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อาทิ เช่น การกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ ฯลฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเสียก่อน ซึ่งบางครั้งทำให้ขาดความคล่องตัวและรวดเร็วในการดำเนินงาน

สำหรับมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้ให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ ฯลฯ เรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีขึ้นโดยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง เป็นเรื่องที่กฎหมายประสงค์จะให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หากกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มิได้นำเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติฯ แล้ว เรื่องดังกล่าวหรือการกระทำนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมาย เพราะมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากนี้แล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้นี้ คณะรัฐมนตรีไม่อาจจะมอบอำนาจให้องค์กรใดหรือบุคคลใดพิจารณา อนุญาต อนุมัติ เห็นชอบหรือตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นทางกฎหมายไว้ในเรื่องการมอบอำนาจการให้ความเห็นชอบในการตั้งค่าบริการตามพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ (ปัญหาตามมาตรา ๕๐(๕)) ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีหนังสือหารือว่า ตามมาตรา ๕๐(๕) แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้การตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์และค่าบริการอื่น ๆ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน กรณีองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะเปิดให้บริการเสริมพิเศษแก่ผู้เช่าโทรศัพท์ ซึ่งทำให้ต้องเรียกเก็บค่าบริการพิเศษอีกด้วยนั้น กระทรวงคมนาคมเห็นว่า ค่าบริการพิเศษนี้เป็น "ค่าบริการอื่น ๆ" ตามมาตรา ๕๐(๕) จึงต้องขอความเห็นชอบในการตั้งอัตราจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนี้ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยจะขอให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจแก่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ เพื่อให้ตั้งอัตราค่าบริการพิเศษได้เองตามความเหมาะสมได้หรือไม่

คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๔) เห็นว่า ค่าบริการอื่น ๆ ตามมาตรา ๕๐(๕) หมายถึง ค่าบริการที่ผู้ได้รับบริการจากองค์การโทรศัพท์ฯ ต้องจ่ายนอกเหนือไปจากเครื่องเช่าโทรศัพท์ ดังนั้น ค่าบริการพิเศษ จึงเป็นค่าบริการอื่น ๆ ประเภทหนึ่ง การตั้งอัตราค่าบริการจึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน โดยที่ไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจ

การให้ความเห็นชอบแก่คณะกรรมการขององค์การโทรศัพท์ฯ ได้ และการมอบอำนาจดังกล่าวไว้ล่วงหน้าก็เป็นการขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ประสงค์จะคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการตั้งอัตราค่าบริการต่าง ๆ ทุกครั้ง เพื่อป้องกันมิให้องค์การโทรศัพท์ฯ ตั้งอัตราได้เองตามอำเภอใจ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้คณะกรรมการฯ ตั้งอัตราค่าบริการพิเศษเองไม่ได้

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบูรณ์ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นว่า ยังมีปัญหาข้อกฎหมายอีกประการหนึ่ง ซึ่งอาจเปิดโอกาสให้องค์การโทรศัพท์ฯ มีความคล่องตัวพอสมควร คือ คณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบใน "อัตราสูงสุด" ของอัตราค่าบริการพิเศษ ฯลฯ ได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ทางองค์การโทรศัพท์ฯ ก็อาจยังมีความคล่องตัวสำหรับการปรับอัตราต่าง ๆ ที่ยังไม่สูงกว่า "อัตราสูงสุด"

อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ทานองเดียวกับพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ ดังกล่าวข้างต้นนั้น มีอยู่มากมายหลายประการ หากกฎหมายไม่เปิดช่องให้คณะรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้องค์กรใดหรือบุคคลใดได้แล้ว ก็จะทำให้เกิดปัญหาตามมาหลายประการ กล่าวคือ เรื่องต่าง ๆ จำนวนมากมาย จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ หรือตัดสินใจเอง เกือบทุกเรื่อง ปริมาณของเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในแต่ละครั้งก็จะมีจำนวนมาก คณะรัฐมนตรีจะไม่มีเวลาพิจารณาปัญหาแต่ละเรื่องอย่างละเอียดรอบคอบ คณะรัฐมนตรีเองก็จะมีสภาพไม่ต่างไปจากตรายางที่ประทับให้เรื่องแต่ละเรื่อง สมบูรณ์ตามขั้นตอนของกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น ในที่นี้จึงใคร่ขอเสนอให้มีการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เพื่อทบทวน เปลี่ยนแปลง แก้ไขกฎหมายดังกล่าว โดยพิจารณาว่าเรื่องใดที่ไม่จำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็อาจจะแก้ไขกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือปลัดกระทรวงพิจารณา อนุญาต อนุมัติ หรือตัดสินใจได้เลย ทั้งนี้ เพื่อลดปริมาณของเรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรี และทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีเวลาพิจารณาในเรื่องที่สำคัญและเป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

## ๑.๒ กรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ นั้นมีมากมายหลายประการ เพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางการเมืองที่สำคัญที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งหน้าที่หลักที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นผู้นำทางการเมือง บริหารประเทศ ในกิจการทั้งหมด

อำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรี คือ

### ๑.๒.๑ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

คณะรัฐมนตรีที่เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินย่อมมีกำหนดระยะเวลาที่อยู่ในตำแหน่ง และมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไป คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติไว้วางใจ และคณะรัฐมนตรีก็จะต้องบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภานั้น

นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นแนวทางและกรอบในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี แต่นโยบายดังกล่าวไม่เป็นเครื่องผูกมัดคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดนัก เพราะนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีมาจากนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลที่เสนอแนะไว้กับประชาชนในการรณรงค์เพื่อรับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประชาชนทั่ว ๆ ไป คาดหมายได้กว้าง ๆ ว่า หากพรรคการเมืองดังกล่าวได้รับการเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมาก จนสามารถจัดตั้งคณะรัฐมนตรีได้แล้ว จะดำเนินการบริหารประเทศไปแนวทางใดเท่านั้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนรวม

นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาดังกล่าว จะเป็นนโยบายที่ครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ทั้งในด้านการเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความเป็นอยู่ของประชาชน กล่าวคือ นโยบายของคณะรัฐมนตรี จะกล่าวถึง นโยบายการเมือง นโยบายการบริหารระบบราชการ นโยบายเศรษฐกิจ ซึ่งแยกย่อย ได้หลายด้าน เช่น การเงินการคลัง การเกษตร อุตสาหกรรม การพาณิชย์และบริการ การคมนาคมขนส่ง ฯลฯ นโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี พลังงานและสิ่งแวดล้อม นโยบายการป้องกันประเทศ นโยบายด้านต่างประเทศ นโยบายสังคม เช่น ความสงบเรียบร้อยในสังคม การศึกษา สาธารณสุข บริการสังคม ฯลฯ

จะเห็นได้ว่า นโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดไว้ให้ครอบคลุมถึงหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีหลาย ๆ ประการ เช่น การตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน การส่งเสริมให้ประชาชน พลเมืองมีความเป็นอยู่ที่ดี ฯลฯ และนอกจากนโยบายที่เป็นความจำเป็นพื้นฐานแล้ว ในบางครั้งคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดก็จะ เน้นนโยบายบางเรื่องที่สำคัญและเป็นเป้าหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ตัวอย่างเช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี ที่ได้แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๓๔ ก็ได้เน้นถึงนโยบายเกี่ยวกับการกระจายรายได้ โดยได้แถลงว่า "...รัฐบาลมีความมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาความยากจน และลดช่องว่างของ รายได้ โดยกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่สำคัญ คือ กลุ่มเกษตรกรรายย่อยและลูกจ้าง แรงงานเกษตรที่ยากจนในชนบท กลุ่มผู้ประกอบการอาชีพส่วนตัวขนาดเล็กในเมือง กลุ่มผู้ใช้แรงงาน และลูกจ้างที่มีรายได้น้อย..."

นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา จะเป็นเสมือนกรอบหรือแม่บทในการพิจารณา วินิจฉัย เรื่องที่เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรี พิจารณา โดยเฉพาะโครงการ แผนงานต่าง ๆ จะต้องตอบสนองและสอดคล้อง กับนโยบายของคณะรัฐมนตรี หากโครงการหรือแผนงานนั้น ขัดกับนโยบายของ คณะรัฐมนตรี โครงการหรือแผนงานดังกล่าว ก็จะไม่ได้รับการอนุมัติหรือเห็นชอบ จากคณะรัฐมนตรี ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ข้อ ๑๑ (๓) (ก) ก็ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า เรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรี

ที่มีค่อนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ วิเคราะห์ว่าการลงมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ จะมีผลเป็นการสนับสนุนหรือขัดแย้งกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือไม่ เพียงใด

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดนโยบายในเรื่องทั่ว ๆ ไป ที่มีชนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาด้วย เพราะนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาไม่อาจจะกำหนดให้ละเอียดทุกเรื่องทุกประเด็นได้ และไม่อาจจะคาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงอาจมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ออกมาได้เสมอ โดยออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒<sup>๒</sup> เห็นชอบในนโยบายและแผนหลักการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ เสนอและให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรับไปเร่งรัดการดำเนินงานในส่วนที่รับผิดชอบโดยประสานงานระหว่างกันอย่างใกล้ชิด เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมทั้งส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย หรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๑<sup>๓</sup> ให้งดการโฆษณาบุหรี่ต่างประเทศในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อมในที่สาธารณะและสื่อทุกชนิด โดยให้กระทรวงการคลังและกระทรวงสาธารณสุขขอความร่วมมือจากภาคเอกชนให้งดเว้นการโฆษณาบุหรี่ต่างประเทศด้วย

นโยบายของคณะรัฐมนตรี นอกเหนือจากนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่องแล้ว การเสนอร่างกฎหมาย

<sup>๒</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๗๒ เรื่อง นโยบายและแผนหลักการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ", ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๑.

<sup>๓</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๓๑ ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๑๙๙ เรื่อง การโฆษณาบุหรี่ต่างประเทศ", ๒๒ ธันวาคม ๒๕๓๑.

ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ก็ถือได้ว่า เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นผู้นำในการออกกฎหมายโดยความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ริเริ่มเสนอแนะ อธิบายและผลักดันให้รัฐสภาบัญญัติกฎหมายตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ซึ่งร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีนั้น มักจะมีที่มาจากนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี ความประสงค์ของฝ่ายข้าราชการที่จะให้มีการเสนอให้มีกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย หรือข้อเรียกร้องจากกลุ่มผลประโยชน์ภายนอก

#### ๑.๒.๒ การประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม

การดำเนินงานของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ย่อมจะต้องมีการเกี่ยวข้องและร่วมมือกัน คณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการควบคุมกำกับดูแลให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สามารถดำเนินงานไปในลักษณะที่ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้นโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา บังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพสูงสุด

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ตัดสินใจและมอบหมายหน้าที่และความรับผิดชอบให้แก่กระทรวง ทบวง กรม ไปปฏิบัติ การบริหารงานของคณะรัฐมนตรีจะราบรื่นและนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะบรรลุผลได้อย่างเต็มที่ขึ้นอยู่กับความสามารถในการมอบหมายงานและการเป็นองค์กรประสานงานระหว่างกระทรวงต่าง ๆ

John P. Mackintosh ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษว่า<sup>4</sup> "หน้าที่ที่สำคัญของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่การบงการหรือเป็นผู้นำของรัฐบาลหรือการบริหารหรือจัดการกิจการในรัฐสภา

<sup>4</sup> John p. Mackintosh, The British Cabinet, p.๒๕๘-๒๖๒ อ้างใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมืองการปกครอง, (พระนคร ; สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๔), หน้า ๑๖๒-๑๖๓.



หรือการกำหนดนโยบาย แต่หน้าที่ที่สำคัญจริง ๆ ก็คือ การดำเนินการให้กระทรวงต่าง ๆ ยอมรับนโยบายและร่างกฎหมายที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี อีกทั้งคอยดำเนินการให้รัฐมนตรีคนสำคัญ ๆ ได้เข้าใจถึงกิจกรรมด้านต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติตามนโยบายเพื่อให้เกิดความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน"

ในทางปฏิบัติคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะทำหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกระทรวงต่าง ๆ และเป็นหลักประกันให้ความมั่นใจแก่รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ว่ากระทรวงของตนจะได้รับความสำคัญในการมีส่วนร่วมในคณะรัฐบาลไม่ยิ่งหย่อนกว่ากัน นอกจากนี้ก็ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับประสานทั้งทางปฏิบัติและนโยบายโดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดเอกภาพในคณะรัฐบาล<sup>5</sup> การประสานงานระหว่างกระทรวงทั้งในด้านการวางนโยบายและการปฏิบัติงานมีหลายวิธีด้วยกัน โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดในการประสานงาน เนื่องจากคณะรัฐมนตรีของอังกฤษประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญ ๆ มาประชุมกัน เพื่อก่อให้เกิดการประสานงานอย่างสม่ำเสมอ คณะรัฐมนตรียังทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาตัดสินความขัดแย้งที่รุนแรงระหว่างกระทรวง ซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวสำคัญมากจนไม่อาจรับการพิจารณาโดยคณะกรรมการระดับสูงของทางราชการ หรือโดยคณะกรรมการของรัฐมนตรี ตลอดจนตัวรัฐมนตรีเอง ทั้งยังมีหลักการความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility) ของคณะรัฐมนตรี และของคณะรัฐบาลในนโยบายและมติต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี ซึ่งล้วนมีผลทำให้คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการประสานงานการบริหารในระดับสูง<sup>6</sup>

คณะรัฐมนตรีของไทยก็มีบทบาทในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มากเช่นเดียวกัน เพราะคณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการของทุกกระทรวง รวมทั้งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าร่วม

<sup>5</sup>สมบุรณ์ สุขสำราญ, สหราชอาณาจักรการเมืองการปกครอง, หน้า ๑๖๓.

<sup>6</sup>สุกิจจา กรุณานนท์, การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่อง พื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กร และอำนาจหน้าที่, หน้า ๓๘.

ประชุมพร้อมกันหมด โครงสร้างการบริหารราชการของไทย คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์การสูงสุดในการบริหารราชการ เรื่องใดที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของกระทรวง หรือเกี่ยวข้องกับกระทรวงหรือหน่วยงานอื่น มากกว่าหนึ่งหน่วยงานขึ้นไป ก็จะต้องเสนอเรื่องมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณามีมติเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๓ ดังนั้น บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม จึงเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง

บทบาทของคณะรัฐมนตรีในการประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม เห็นได้ชัดเจนจากเรื่อง que เสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา เนื่องจากในการประชุมคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจเรื่องทุกเรื่องนั้น จะขึ้นอยู่กับข้อมูลที่มีอยู่ในขณะนั้น ขณะเดียวกันก็มีเวลาที่ค่อนข้างจำกัดในการศึกษา และพิจารณา และปัญหาอาจเร่งด่วนจำเป็นต้องตัดสินใจโดยเร็ว อีกทั้งเรื่องที่เสนอมาของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม นั้น ไม่ว่าจะ เป็นเรื่องโครงการ แผนงาน นโยบาย หรือ เรื่องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผนอยู่แล้ว เช่น การขออนุมัติก่อนนี้ผูกพันงบประมาณ ฯลฯ มักจะมีความเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรมอื่น อยู่เสมอ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ดังนั้น เรื่องที่เสนอมาแต่ละเรื่องจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกันหรือมีความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการผ่อนปรนภาระการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และทำให้เรื่องที่เสนอมานั้น ได้รับการตัดสินใจอย่างรวดเร็ว ถูกต้อง ตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลที่สมบูรณ์ มีการประสานงานกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เรื่องใดที่จะต้องขอความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนมากเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะกำหนดเอาไว้ว่าจะต้องมีความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเสนอมาพร้อมด้วย ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๒, ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติ

พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑<sup>๗</sup> ข้อ ๓, ๔ ระเบียบ  
การก่อกำหนดของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔<sup>๘</sup>

๗ มาตรา ๑๒ พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๒๑

"ให้มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๒) พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม  
หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และ  
ของรัฐวิสาหกิจใด ๆ

ข้อเสนอ คำแนะนำ และความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามความ  
ในมาตรานี้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อความเห็น  
เสนอคณะรัฐมนตรี"

มาตรา ๑๓

"ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น ที่มี  
ฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และรัฐวิสาหกิจ เสนอโครงการพัฒนาหรือ  
แผนงานต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณา  
ให้ความเห็นประกอบการพิจารณากำหนดงบประมาณรายจ่ายในร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณประจำปีงบประมาณ หรือร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมงบประมาณ  
ประจำปีงบประมาณ".

<sup>๘</sup> ข้อ ๓ ระเบียบการก่อกำหนดของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔

"ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดมีความประสงค์ที่จะดำเนินการใด  
อันจะเป็นผลก่อกำหนดเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยจะต้องจัดทำโครงการ  
เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามหลักเกณฑ์  
ที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด"

ข้อ ๔ "เมื่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติได้รับโครงการจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามข้อ ๓ ให้สำนักงาน  
พิจารณารายละเอียดและความเหมาะสมทางเศรษฐกิจและสังคมของโครงการ  
ตลอดจนพิจารณานำเข้าประกอบเป็นส่วนหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม  
แห่งชาติ

(ต่อ)

นอกจากกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง จะต้องขอความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องตามที่ได้มี กฎหมาย ระเบียบ คำสั่งกำหนดไว้แล้ว บางครั้งคณะรัฐมนตรีก็ได้กำหนดไว้เป็น แนวทางปฏิบัติว่า เรื่องท่านองนี้จะต้องขอความเห็นจากส่วนราชการหรือ คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องเสียก่อน ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๒<sup>๙</sup> เรื่อง การพิจารณาเสนอความเห็นในการแบ่งส่วนราชการ ระดับต่ำกว่ากรมต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดว่า เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้รับเรื่องจากส่วนราชการแล้วให้ส่งให้สำนักงาน ก.พ. เพื่อให้ อ.ก.พ. วิสามัญเกี่ยวกับการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมพิจารณาเสนอความเห็น ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้แต่เพียงหน่วยเดียว มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒<sup>๑๐</sup> เรื่อง แนวทางการขออนุมัติใช้จ่ายเงินคงคลัง กำหนดว่าในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินคงคลัง ตามมาตรา ๓ แห่ง พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๕๓๑ ให้ส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา ให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(ต่อ)

ในการพิจารณาความเหมาะสมของโครงการตามวรรคแรกนั้น ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพิจารณาในด้าน การใช้จ่ายเงินกู้ของโครงการด้วย นอกจากนั้น ให้พิจารณาถึงที่มาของเงินบาทสมทบ โครงการในลักษณะที่จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางการเงินในภายหลังด้วย ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเสนอความเห็น ดังกล่าวข้างต้นต่อคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อพิจารณา เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป.

<sup>๙</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๒ ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๑๐๐ เรื่อง การพิจารณาเสนอความเห็น ในการแบ่งส่วนราชการระดับต่ำกว่ากรมต่อคณะรัฐมนตรี", ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๒.

<sup>๑๐</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒ ที่ นร ๐๒๐๒/ว.๑๒๙ เรื่อง แนวทางการขออนุมัติใช้จ่าย เงินคงคลัง", ๒๙ กันยายน ๒๕๓๒.

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒<sup>11</sup> เรื่อง การก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ กำหนดว่า การก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อมีเหตุผลพิเศษตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๑๔ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์พิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้มีการพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมีอยู่จำนวนมากโดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี สมควรที่จะได้มีการรวบรวมจัดทำเป็นคู่มือประกอบการนำเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความสะดวก ชัดเจน และถูกต้องในการถือปฏิบัติของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง และเป็นประโยชน์ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการที่จะตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของเรื่องก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ได้กำหนดเกี่ยวกับ การขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและการพิจารณาให้ความเห็นไว้ ๓ วิธีการด้วยกัน คือ

(๑) ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้ขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๘<sup>12</sup> กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเป็นผู้

<sup>11</sup>หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๓๒ ที่ นร ๐๒๐๓/ว.๑๒๗ เรื่อง การก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์", ๒๘ กันยายน ๒๕๓๒.

<sup>12</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๘ กำหนดว่า "เรื่องในส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี หากเกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่น จะต้องได้มีการพิจารณาร่วมกันหรือมีความเห็นจากส่วนราชการนั้นด้วย เว้นแต่มีเหตุจำเป็นหรือเร่งด่วนตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทน ได้มีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี".

ขอความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยส่วนราชการเจ้าของเรื่องนั้นเองที่จะเป็นผู้พิจารณาว่าจะต้องขอความเห็นหรือมีการประชุมร่วมกันกับส่วนราชการหรือคณะกรรมการใด ซึ่งจะพิจารณาได้จากกฎหมายระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนั้นว่าจะต้องมีความเห็นประกอบการพิจารณาจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการใดหรือไม่ หรือเป็นกรณีที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องพิจารณาเห็นสมควรว่าจะถามความเห็นหรือประชุมร่วมกันกับส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้

(๒) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๒๓<sup>13</sup> ให้อำนาจแก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้พิจารณาก่อนที่จะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ควรจะได้มีการดำเนินการถามความเห็นเพิ่มเติมจากส่วนราชการอื่น หรือคณะกรรมการ

<sup>13</sup>ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๒๓ กำหนดว่า

"กรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า ข้อมูลที่เสนอมา ยังมีข้อเท็จจริงและรายละเอียดไม่เพียงพอ อาจแจ้งให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องส่งข้อมูลเพิ่มเติมและหรือให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้"

ในกรณีจำเป็นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาเชิญบุคคลดังต่อไปนี้ ไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ความความคิดเห็น

- (๑) ผู้แทนส่วนราชการ ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง และหรือ
- (๒) ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่พิจารณา

หากเรื่องที่พิจารณาเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของเอกชน และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การฟังความคิดเห็นของเอกชนจะเป็นประโยชน์ จะเชิญผู้แทนของสถาบันฝ่ายเอกชนหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งที่เห็นสมควรเข้าร่วมชี้แจงให้ข้อคิดเห็นหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้"

ที่เกี่ยวข้องนอกเหนือจากที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้ดำเนินการมาแล้วตามข้อ ๘ หรือไม่ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาเชิญบุคคลที่เป็นผู้แทนของส่วนราชการหรือเอกชน ไปชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงหรือให้ความความคิดเห็นได้ด้วย

จะเห็นได้ว่า ระเบียบข้อ ๒๓ นี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่า เรื่องที่เสนอมานั้นสมควรที่จะได้รับการพิจารณาหรือรับฟังความคิดเห็นจากส่วนราชการ หรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเอกชน ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งจากระเบียบข้อนี้ ภาคเอกชนให้ความสนใจมาก ถือเป็นความหวังใหม่ที่จะป้อนข้อมูลให้ส่วนราชการ เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี<sup>14</sup> ทำให้การขอข้อมูลได้รับการยอมรับมากขึ้น เป็นระบบเปิดรับข้อมูลจากภายนอกได้

(๓) คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ขอความเห็นจากส่วนราชการหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง กรณีอาจจะเป็นไปได้ที่ว่า คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี พิจารณาเห็นสมควรให้มีการพิจารณาหรือขอความเห็นเพิ่มเติมนอกเหนือไปจากที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องหรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาขอความเห็นไว้แล้ว ซึ่งทำให้ข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีมากและลึกซึ้งยิ่งขึ้น

อนึ่ง ส่วนราชการ หรือคณะกรรมการที่เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็น อาจพิจารณาให้ความเห็นได้ ๒ ทาง คือ

(๓.๑) ความเห็นในข้อเท็จจริง กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ที่รับผิดชอบหรือรักษาการ

(๓.๒) ความเห็นในเชิงนโยบาย

ประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนี้แล้ว ความเห็นที่จะต้องนำไปประกอบเรื่องนำเสนอคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงจะต้อง

<sup>14</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "รายงานสรุปผลการสัมมนาข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับอธิบดีและผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ เรื่อง แนวปฏิบัติการนำเสนอคณะรัฐมนตรี" วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๑ ณ ดิกล้านดิโมตรี ทาเนียบรัฐบาล.

เป็นผู้ลงนามในหนังสือที่พิจารณาให้ความเห็นนั้น ยกเว้นหัวหน้าส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เช่น เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ฯลฯ สามารถเป็นผู้ลงนามในหนังสือเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

๒. เนื้อหาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

เนื้อหาเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี อาจจำแนกได้  
๓ ประการ คือ

- ๒.๑ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหาร
- ๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครองสูงสุดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง
- ๒.๓ อำนาจตามที่มิถุนหมายกำหนดไว้

๒.๑ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหาร

อำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารก็คือ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจดังกล่าวอาจจะแบ่งประเภทได้ ดังนี้

- ๒.๑.๑ อำนาจริเริ่ม เสนอ แก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ
- ๒.๑.๒ อำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ
- ๒.๑.๓ อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐ
- ๒.๑.๔ อำนาจและหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม
- ๒.๑.๕ อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ



๒.๑.๑ อำนาจริเริ่ม เสนอ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ  
และกฎหมายต่าง ๆ

๒.๑.๑.๑ รัฐธรรมนูญ

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมายถึง การเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยการเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป อำนาจแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ<sup>15</sup>

เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีสถานะ เป็น กฎหมายสูงสุดของประเทศ มีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่น กฎหมายทั้งหลายที่อยู่ในลำดับ รองลงมาย่อมไม่อาจยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญได้ ความเป็นกฎหมาย สูงสุดของรัฐธรรมนูญจึง เป็นหลักประกันว่า การแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญจะต้อง ทำโดยอาศัยกระบวนการพิเศษ และใช้กฎหมายลำดับเดียวกัน คือ ร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมาแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่มีอยู่นั้น มิใช่ออกเป็นกฎหมายธรรมดา มาแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญเกือบทุกฉบับที่ผ่านมาของไทย ได้บัญญัติให้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยรัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้ ผู้ติดขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องมาจากคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจริเริ่ม เสนอ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นอำนาจพิเศษ ของคณะรัฐมนตรีประการหนึ่ง

๒.๑.๑.๒ กฎหมายต่าง ๆ

ประเภทของกฎหมายอาจแบ่งออกเป็น

๓ ประเภท คือ

<sup>15</sup> วิชาญ เจริญงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๗๓๓.

- ๑) กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ
- ๒) กฎหมายของฝ่ายบริหาร
- ๓) กฎหมายของท้องถิ่น

๑) กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ

กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติได้แก่ พระราชบัญญัติ

ประมวลกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญของไทย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างประมวลกฎหมายได้ ดังเช่นที่ รัฐธรรมนูญปี ๒๕๓๔ ได้กำหนดไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ขั้นตอนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี อาจเป็นในรูปการยกร่างโดยคณะบุคคลในวงจำกัด และนำเสนอเข้าขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อนจะเสนอไปยังรัฐสภา หรือจะยกร่างมาจากกระทรวง ทบวง กรม แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติหลักการก่อนจะส่งไปให้กรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแก้ไขในรายละเอียด แล้วนำกลับไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนเสนอต่อรัฐสภาก็ได้

เหตุผลที่คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายหรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย คือ<sup>16</sup>

ก. คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วไปปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่าตนต้องการกฎหมายใด ต้องการเครื่องมืออันใดในการพัฒนาประเทศชาติ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติสมบูรณ์หรือไม่ มีข้อบกพร่องประการใด ควรจัดการแก้ไข

<sup>16</sup> วิชาญ เครื่องงาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า ๔๗๖-๔๗๗.

ใหม่อย่างไร ในกรณีนี้จึงควรให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสชี้แจงแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยมอบให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

ข. ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารกว้างขวางมาก เช่น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุขโรค เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ฝ่ายบริหารมีปัญหา และรู้ปัญหา ตลอดจนมีเครื่องมือเครื่องใช้ดี เช่น ข้อมูลสถิติ กาลังทรัพย์ เช่น งบประมาณ กาลังคน เช่น ข้าราชการและผู้เชี่ยวชาญ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารจึงควรมีอำนาจเสนอร่างกฎหมายได้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และพัฒนาประเทศชาติในเจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย และฝ่ายนิติบัญญัติไม่ยอมเสนอร่างกฎหมายให้ การพัฒนาประเทศก็จะชะงักทั้งที่มีปัญหามากมายรอคอยอยู่ และฝ่ายบริหารเองก็มีเครื่องมือเครื่องใช้เตรียมพร้อมแล้ว คงขาดแต่เฉพาะตัวบทกฎหมายให้อำนาจในการปฏิบัติการเท่านั้น

ค. ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่งต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายก็เท่ากับว่าเป็นการจัดให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้

ง. ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ การให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายได้ จัดว่าเป็นการเกี่ยวพันระหว่างอำนาจทั้งสอง

การเสนอร่างกฎหมายโดยคณะรัฐมนตรี หมายถึง การเสนอในนามของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ในนามของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใด

๒) กฎหมายของฝ่ายบริหาร

กฎหมายของฝ่ายบริหารได้แก่ พระราชกำหนด  
พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และประกาศของกระทรวง

พระราชกำหนดเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร  
ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พระมหากษัตริย์เป็นผู้ตราพระราชกำหนด  
ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และมีผลใช้บังคับตั้ง เช่นพระราชบัญญัติ

พระราชกฤษฎีกา เป็นกฎหมายลำดับรอง  
(Subordinate Legislation) ของฝ่ายบริหาร พระมหากษัตริย์ทรงตรา  
พระราชกฤษฎีกาตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติรับรอง  
พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาไว้โดยชัดแจ้ง  
พระราชกฤษฎีกาอาจแบ่งออกได้ ๓ กรณี คือ พระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัย  
อำนาจกฎหมายแม่บท พระราชกฤษฎีกาที่ซึ่งเป็นคำสั่งของประมุขของรัฐ  
พระราชกฤษฎีกาออกโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดระเบียบ  
เกี่ยวกับราชการของฝ่ายบริหารเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย

กฎกระทรวง เป็นกฎหมายลำดับรอง  
เช่นเดียวกัน การออกกฎกระทรวงนั้น แม้จะมีชื่อว่า "กฎกระทรวง" ซึ่งแสดงถึง  
ความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในการพิจารณาตาม  
ความเหมาะสมก็ตาม แต่ตามทางปฏิบัติ การออกกฎกระทรวงจะต้องเสนอ  
คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการเสียก่อน และต้องส่งให้  
คณะกรรมการร่างกฎหมายในคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจในรายละเอียดด้วย  
รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงจึงจะออกกฎกระทรวงได้

ส่วนประกาศของกระทรวงนั้น เป็นกฎหมาย  
ลำดับรอง ซึ่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงมีอำนาจออกได้ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี  
ให้ความเห็นชอบ

### ๓) กฎหมายของท้องถิ่น

กฎหมายของท้องถิ่น ได้แก่ ข้อบัญญัติจังหวัด เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และข้อบัญญัติเมืองพัทยา

กฎหมายของท้องถิ่น เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งรัฐมอบให้องค์กรท้องถิ่นและกิ่งท้องถิ่น ออกใช้บังคับในท้องถิ่นได้ โดยกฎหมายของท้องถิ่นดังกล่าวไม่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดฝ่ายบริหาร มีอำนาจริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวงได้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นอำนาจที่สำคัญ เพราะกฎหมายเป็นที่มาของอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### ๒.๑.๒ อำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนของชาติ

##### ๒.๑.๒.๑ อำนาจในการกำหนดนโยบายของชาติ

นโยบายเป็นหลักการหรือแนวทางขึ้นำ การวางแผน การบริหารและการดำเนินการ ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่กำหนดขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งเอาไว้ ดังนั้น นโยบายจึงอาจจะ เป็นนโยบายสำหรับระดับ กลุ่มประเทศ เช่น นโยบายของประเทศประชาคมยุโรป หรือเป็นนโยบายสำหรับ ระดับประเทศ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นนโยบาย ระดับกระทรวง ทบวง กรม เช่น นโยบายการบริการสาธารณสุข นโยบายการอนุรักษ์ ป่าชายเลน ก็ได้

การกำหนดนโยบายของชาติ (policy making) เป็นขั้นตอนสำคัญในกระบวนการทางการเมืองของระบบการเมืองทุกระบบ ขั้นตอนนี้เกี่ยวข้องกับการรวบรวมผลประโยชน์ ข้อเรียกร้องความต้องการ และปัญหา เดือดร้อนต่าง ๆ ของประชาชน เพื่อนำเข้าสู่องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย เพื่อกำหนดเป็นนโยบายหรือแนวทางดำเนินการของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในประเทศไทยคณะรัฐมนตรีเป็นองค์การบริหารสูงสุดของประเทศ คณะรัฐมนตรีจึงมีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบายของชาติ อำนาจการตัดสินใจที่ถูกต้องชอบธรรมในการกำหนดนโยบาย จึงย่อมเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และเป็นอำนาจทางการเมืองและการบริหารที่สำคัญ

นโยบายของชาติ มีอยู่หลายกรณีด้วยกัน นโยบายที่สำคัญ คือ แนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ให้รัฐพึงกระทำ แต่ไม่ผูกมัด เพราะไม่ก่อให้เกิดสิทธิฟ้องร้องแก่ประชาชนแต่อย่างใด

นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั้น ถือว่าเป็นนโยบายที่สำคัญ มีผลต่อการดำเนินการของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเองก็จะต้องถูกผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวด้วย เพราะรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยใช้นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าดำรงตำแหน่งเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ควบคุม กำกับ การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี

นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภานี้ จะต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจสิทธิขาดของคณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย และนโยบายของคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องครอบคลุมแนวนโยบายแห่งรัฐทุกข้อ ขึ้นอยู่กับความประสงค์ของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ที่จะเน้นเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นพิเศษ

นอกจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจกำหนดนโยบายของชาติในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย การเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็ถือได้ว่าเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น รวมไปถึงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงออกมาในรูปของ

ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ก็อาจจะถือได้ว่าเป็นนโยบายของชาติได้ หากมีสาระสำคัญที่เห็นได้ว่าเป็นนโยบายที่มีผลต่อประเทศชาติ

#### ๒.๑.๒.๒ อำนาจในการกำหนดแผนของชาติ

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจใน

การกำหนดนโยบายของชาติแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจในการกำหนดแผนของชาติอีกด้วย แผนของชาติอาจจะแบ่งได้ ดังนี้

##### (๑) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

แผนของชาติที่สำคัญที่สุดคือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งใช้เป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบันนี้อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศชาติมาก คณะรัฐมนตรีได้นำนโยบายตามที่วางไว้ในแผนพัฒนาฯ ไปใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา และในการเสนองบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ก็ได้ยึดแนวทางของแผนพัฒนาฯ เป็นหลักในการพิจารณา และเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาอนุมัติ<sup>17</sup>

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕-๑ และจะต้องเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว คือ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนประกาศใช้ต่อไป

<sup>17</sup> คำกล่าวเปิดประชุมของนายกรัฐมนตรี (นายอานันท์ ปันยารชุน) ในการประชุมคณะรัฐมนตรีนัดพิเศษ เพื่อพิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๗ วันที่ ๓ กันยายน ๒๕๓๔ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล.

การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๑ และจะต้องเสนอแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติดังกล่าว คือ คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนประกาศใช้ต่อไป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรอบหรือแนวทางในการพิจารณาโครงการหรือแผนงานใหม่ ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ กล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่พิจารณาแผนงานและโครงการพัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และของรัฐวิสาหกิจใด เพื่อทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติโครงการ แผนงาน นั้นต่อไป

#### (๒) แผนของชาติประการอื่น ๆ

นอกจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติซึ่งเป็นแผนระยะยาวแล้ว ยังมีแผนของชาติประการอื่น ๆ อีก ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นแผนงานระยะสั้น และไม่มีรูปแบบขั้นตอนการกำหนดแผนที่แน่นอนชัดเจนเหมือนกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

การริเริ่มกำหนดแผนการดังกล่าว มักจะมาจากกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับรู้ และใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ได้กำหนดแผนการขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาหรือสนองตอบต่อความต้องการของประชาชน และเมื่อแผนการนั้นจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณหรือเกี่ยวข้องกับกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่น ก็จะต้องเสนอแผนการดังกล่าวมายังคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์การบริหารสูงสุดของประเทศ เพื่อพิจารณามีมติและสั่งการไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์การที่มีอำนาจสูงสุดในการกำหนดแผนของชาติ เป็นองค์การที่มีอำนาจชี้ขาดขั้นสุดท้าย



### ๒.๑.๓ อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของรัฐ

ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรของรัฐจำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณในการดำเนินการ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้จ่ายภายในวงเงินที่จัดสรรไว้ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดงบประมาณจะจัดให้ตามผลงานที่ได้รับ หรือจัดสรรงบประมาณให้โดยแบ่งเป็นงวด ๆ ถ้าปฏิบัติงานไม่แล้วเสร็จตามแผนงานหรือโครงการที่กำหนด หรือไม่เป็นไปตามระยะเวลาที่กำหนดโดยปราศจากเหตุผลและความจำเป็นแล้ว ก็อาจจะมีการระงับการจ่ายเงินงบประมาณไว้ก่อน

งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินจะต้องทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้พิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้มีอำนาจกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ กระทรวง กรม ทั้งหมด การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีดังกล่าว ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ ด้วย เพราะถ้าหากไม่มีเงินงบประมาณ หรือคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับงบประมาณดังกล่าวแผนงานหรือโครงการต่าง ๆ ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงินของรัฐ เป็นอำนาจและหน้าที่ที่สำคัญ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐโดยตรง อำนาจดังกล่าวจึงเป็นอำนาจที่สำคัญในทางเป็นจริงและมีผลในทางปฏิบัติมาก

การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐ ตลอดจนมีอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐวิสาหกิจด้วย (อนุมัติแผนการลงทุนของรัฐวิสาหกิจ) ทำให้คณะรัฐมนตรีมีคำสั่ง ระเบียบ มาตรการภายในและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องการเงินออกมาอย่างมากมาย แม้บางครั้งจะไม่มีกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ให้อำนาจไว้โดยตรงก็ตาม คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจควบคุมโดยทั่วไปเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของรัฐ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน

ตัวอย่างระเบียบที่เกี่ยวข้องด้วยการเงิน เช่น ระเบียบว่าด้วยการบริหารงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘ ระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ ระเบียบว่าด้วยความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ฯลฯ ซึ่งระเบียบจำนวนมากมายเหล่านี้ ออกโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น

นอกจากระเบียบ ข้อบังคับแล้ว มติคณะรัฐมนตรีก็ได้กำหนดแนวทางการควบคุมเกี่ยวกับการเงินไว้ด้วยเป็นจำนวนมาก

อำนาจควบคุมเกี่ยวกับการเงินของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นที่มาของการออกระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง มาตรการภายใน ของคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ

#### ๒.๑.๔ อำนาจและหน้าที่ในการกำหนดโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม

ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วว่า ปัจจัยในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีคือ องค์กร บุคลากร และระเบียบปฏิบัติ

การจัดองค์กร จึงมีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดองค์กร คือ

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ประการ คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และ ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ให้มีกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวง รวม ๑๔ กระทรวง ด้วยกัน และได้กำหนดส่วนราชการภายในกระทรวง ทบวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงไว้ด้วย

การจัดตั้งหรือยุบ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง และกรม ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ

การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานเลขาธิการ รัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

การกำหนดโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม หรือ การเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง โครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะต้องกระทำ โดยการออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายเท่านั้น

อำนาจในการกำหนดโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม จึงรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่คณะรัฐมนตรี หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับการจัดตั้ง หรือยุบกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือกรมใดกรมหนึ่ง ก็จะไม่มีการเสนอร่างกฎหมาย ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ไปยังรัฐสภาเพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ต่อไป

ระบบราชการประจำเป็นกลไกสำคัญของคณะรัฐมนตรี ที่จะปฏิบัติการให้บรรลุถึงเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายด้านต่าง ๆ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และกำหนดโครงสร้างของ กระทรวง ทบวง กรมได้ การเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เป็นสิ่งสำคัญและเป็นเงื่อนไขของการบริหารราชการแผ่นดิน รวมถึงการปฏิรูประบบ ราชการไทยด้วย ทั้งนี้ ระบบราชการได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน มีส่วนราชการมากมาย และมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ กันหลายฉบับ การปรับปรุงโครงสร้างและส่วนราชการ จึงเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นในการนำไปสู่ การปรับปรุง เปลี่ยนแปลงการกระจายอำนาจ และการจัดองค์กรเพื่อจัดทำบริการ สาธารณะ และสนองตอบต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชน

ในประเทศฝรั่งเศส กระทรวง ทบวง กรม ไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล แต่มีฐานะ เป็นหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนกลาง ดังนั้น การปรับโครงสร้างหรือหน่วยงานต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนกลางให้สอดคล้องกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลจึงทำได้ง่าย เพราะสามารถกระทำได้ภายในขอบอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้น ต้องผ่านกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะการก่อตั้ง ยุบ เลิก หรือเปลี่ยนแปลง กระทรวง ทบวง กรม ให้เหมาะสมต่อการปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้นต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีกี่ชุด จะมีนโยบายในการบริหารประเทศไปในทางใด ก็ต้องใช้โครงสร้างการบริหารแบบเดิม จึงควรที่จะมีการแก้ไขในเรื่องนี้ให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารมากขึ้น ที่จะมีอำนาจปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

#### ๒.๑.๕ อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับบุคลากรของรัฐ

บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นกลไกที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ที่รับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้บรรลุผล หากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความรู้ ความสามารถ มีประสิทธิภาพที่ดี ก็จะสามารถนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เกิดผลดีได้ แต่ในทางตรงกันข้าม หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่มีความรู้ ความสามารถ หรือไม่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอก็จะทำให้ไม่สามารถนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติให้เกิดผลดี สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนในส่วนรวมได้

ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรที่รับผิดชอบงานบริหารประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจเลือกสรร โยกย้าย เปลี่ยนแปลง เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติบังเกิดผลดี ตรงตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคณะรัฐมนตรี ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี ต่อเนื่อง และมีประสิทธิภาพ



หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เป็นหน้าที่ที่ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะหาก คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจโยกย้าย เลื่อนชั้น ให้ความดีความชอบ ลงโทษ ฯลฯ บุคลากร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้แล้ว หน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่อาจดำเนินไปได้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นปัจจัยที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ มิใช่อำนาจโดยเด็ดขาด หรือโดยสมบูรณ์ในตัวเอง คณะรัฐมนตรีไม่อาจจะใช้อำนาจ ตามอำเภอใจได้ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น กล่าวคือ มีเพียงข้าราชการระดับสูงบางตำแหน่ง (ระดับ ๑๐ ขึ้นไป) และ ผู้ว่าราชการรัฐวิสาหกิจ เท่านั้น ที่การแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น จะต้องได้รับอนุมัติ หรือได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ส่วนตำแหน่งอื่น ๆ เป็นอำนาจของ ผู้บังคับบัญชาลดหลั่นกันลงไป คณะรัฐมนตรีไม่อาจจะก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจ นอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้

อำนาจเหนือบุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ของคณะรัฐมนตรีนั้น มีอยู่ ๒ ลักษณะ คือ

- ๑) อำนาจบังคับบัญชา
- ๒) อำนาจกำกับดูแล

อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่มีหลักมาจากเรื่อง การจัดองค์กร ผู้บังคับบัญชาสูงสุดมีอำนาจควบคุมการกระทำ และมีอำนาจควบคุมเหนือผู้ใต้บังคับบัญชา มีอำนาจออกคำสั่ง วางแนวปฏิบัติ ลงโทษ ให้ความดีความชอบ เพิกถอนการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษร ให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจกำกับดูแล เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข อำนาจนี้จะมีได้แต่ ในกรณีและรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น มิใช่อำนาจทางการบริหารโดยทั่วไป คณะรัฐมนตรีของไทยมีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในราชการบริหารส่วนกลาง และ ราชการบริหารส่วนภูมิภาค แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการ บริหารส่วนท้องถิ่น มีแต่เพียงอำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น

๒.๒ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครองสูงสุด  
ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง

คำว่า "ฝ่ายปกครอง" ในประเทศไทย หมายความว่า องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความว่า หมายความว่า องค์กรและเจ้าหน้าที่ของ ราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทั้งหมด<sup>18</sup>

ราชการบริหาร อาจแยกออกได้เป็นสองส่วน คือ

(๑) รัฐบาลอันหมายถึงคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้กำหนด หรือวางนโยบายในการปกครองประเทศ

(๒) ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตาม นโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้ ฝ่ายปกครองจะเป็นบุคคลกลางในการเชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับประชาชน ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงรวมถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้ากระทรวง ไม่ใช่ในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนส่วนราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวง

ในทางปฏิบัติแล้ว ในการบริหารประเทศมิใช่ว่าจะมีเพียงส่วนราชการเท่านั้นที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือของคณะรัฐมนตรีในการปกครองประเทศ ในปัจจุบันรัฐได้เข้าแทรกแซงการประกอบกิจการแบบเสรีนิยมในด้านการจัดการสาธารณะ ทั้งในทางสาธารณูปโภคและทางอุตสาหกรรมในรูป รัฐวิสาหกิจ และยังมีองค์กรอื่น ๆ อีก ที่จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรเหล่านั้นไม่ใช่องค์กรของรัฐแต่มีลักษณะเป็นองค์กรวิชาชีพ เช่น เนติบัณฑิตยสภา แพทยสภา เป็นต้น

หลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาลักษณะของฝ่ายปกครอง มีอยู่ ๒ แนวทาง คือ

<sup>18</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า ๑๙.

(๑) พิจารณาจากองค์กร (Organization) คือดูว่าองค์กรนั้นเป็นส่วนราชการ<sup>19</sup>หรือไม่ ถ้าหากเป็นส่วนราชการก็ถือว่าเป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เห็นว่าองค์กรและเจ้าหน้าที่ของเอกชนที่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ รัฐวิสาหกิจและเจ้าหน้าที่ของรัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะ ไม่เป็นฝ่ายปกครอง เพราะมิได้มีฐานะเป็นส่วนราชการที่มีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร<sup>20</sup>

(๒) พิจารณาในแง่หน้าที่ (Function) คือพิจารณาว่าองค์กรนั้น ได้กระทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะและใช้อำนาจทางมหาชนของรัฐหรือไม่ ถ้าหากว่าองค์กรนั้นทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ และใช้อำนาจทางมหาชนของรัฐก็ถือว่าองค์กรนั้นเป็นฝ่ายปกครอง โดยไม่ต้องคำนึงว่าองค์กรนั้นจะเป็นส่วนราชการหรือจะเป็นเอกชนก็ตาม

จากหลักเกณฑ์แบ่งแยกทั้ง ๒ ประการนั้น หลักเกณฑ์ที่ ๒ สามารถอธิบายการกระทำขององค์กรวิชาชีพ หรือรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ซึ่งไม่ใช่องค์กรของทางราชการได้ชัดเจนกว่า และองค์กรดังกล่าวก็ได้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้วย

<sup>19</sup>คำว่า "ส่วนราชการ" หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม

๒. ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แก่ จังหวัด  
อำเภอ

๓. ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นพิเศษ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

หน่วยงานอื่น ๆ นอกจากข้างต้นแล้วไม่ถือว่าเป็นส่วนราชการ .

<sup>20</sup>ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, หน้า ๒๐-๒๑.

คณะรัฐมนตรี ไม่ใช่ "ฝ่ายปกครอง" เพราะมีใช้องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการ หากแต่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นอำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (Government) คณะรัฐมนตรีถือว่าเป็น "ฝ่ายบริหาร" เป็นผู้กำหนดและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับเอานโยบายและแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า "บริการสาธารณะ" โดยปฏิบัติตามกฎหมายนโยบาย และมติของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองอยู่ใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี หน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง อาจจำแนกได้ ๒ ประการ ดังนี้<sup>21</sup>

๒.๒.๑ อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique)

๒.๒.๒ อำนาจกำกับดูแล (La tutelle)

๒.๒.๑ อำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hierarchique)

อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการรวมอำนาจ (centralisation) มีรากฐานมาจากหลักเรื่องการจัดองค์กร (organization) คือจัดระบบบุคลากรและทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาและมีมาตรการในการควบคุมตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจบังคับบัญชาจึงแบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

<sup>21</sup> ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน คำสั่ง และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า ๗-๑๔.



(๑) อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ (un contrôle sur les actes) ของผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑.๑) อำนาจแนะนำสั่งการและวางแนวปฏิบัติ (pouvoir d' instruction) เป็นลักษณะของการแนะนำหรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ คำแนะนำที่ออกมาอาจออกมาในรูปของคำสั่งหรือหนังสือเวียน (circulaires) ก็ได้ ส่วนการวางแนวปฏิบัติจะเป็นเรื่องการออกระเบียบภายในหน่วยงาน (l' émission d' ordres de services) และออกหนังสือเวียน (circulaires) ที่จะกำหนดถึงผลในกรณีที่น่าสงสัยหรือเหตุการณ์ที่คล้ายคลึงกับสิ่งที่กำหนด หรือในกรณีที่กำหนดเรื่องไว้แล้ว ผู้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังแนวทางปฏิบัติเหล่านี้ ถ้าไม่เชื่อฟังก็อาจจะถูกลงโทษทางวินัยได้

อย่างไรก็ตาม ผู้บังคับบัญชาสามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามได้ ถ้าหากแนวปฏิบัติเหล่านี้ผิดกฎหมายอย่างชัดเจนหรือทำให้ประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสีย (manifestement illégaux et de nature à compromettre gravement un intérêt public)

(๑.๒) อำนาจเพิกถอนการกระทำ (pouvoir d' annulation) อำนาจนี้เป็นอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ของการกระทำของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำได้ หากเห็นว่าการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย (ne pas conforme à la loi) การเพิกถอนคำสั่งของผู้บังคับบัญชานี้จะมีผลย้อนหลัง และจะถือว่าไม่ได้มีคำสั่งของผู้บังคับบัญชานี้เลย

(๑.๓) อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง (pouvoir de modification) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้แก้ไขเนื้อความของการกระทำของผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้ โดยมีคำสั่งอื่นอีกคำสั่งหนึ่งที่แตกต่างจากคำสั่งเดิมมากหรือน้อยก็ได้ แต่คำสั่งของผู้บังคับบัญชานี้จะไม่มีผลย้อนหลัง จะมีผลในอนาคตเท่านั้น การ

แก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เฉพาะกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีความเหมาะสมอีกด้วย

(๑.๔) อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน (pouvoir de substitution) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

(๒) อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล (le contrôle sur les personnes) ของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับสภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน อำนาจโยกย้าย หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

Georges Vedel และ Pierre Delvolvé ศาสตราจารย์ทางกฎหมายมหาชนชาวฝรั่งเศส เห็นว่า อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข (le pouvoir inconditionné) แต่อำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่ตนเห็นสมควรและมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข (le pouvoir de réformer) หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการ (annuler les décisions) ของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะ (les caractéristiques) ของอำนาจบังคับบัญชา

(๒.๑) อำนาจบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเต็มที่จะใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจนี้ผูกพันอยู่กับสถานะของผู้บังคับบัญชา โดยได้มีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) (ในฐานะที่เป็นศาลปกครอง)

มาตั้งแต่สมัยก่อนแล้วว่า อำนาจอบังคับบัญชานี้มีลักษณะเป็นเสมือน "หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป" (les principes généraux du droit public)

(๒.๒) ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจอบังคับบัญชาได้โดยไม่ต้องให้เหตุผล กล่าวคือ ไม่ต้องระบุดังความเหมาะสมหรือเหตุผลตามกฎหมายเฉพาะในกรณีการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือการออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่าอำนาจอในการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่มีข้อจำกัดเสียเลย

(๒.๓) การใช้อำนาจอบังคับบัญชาอาจเริ่มต้นมาจากตัวผู้บังคับบัญชาเอง หรืออาจเกิดมาจากการร้องเรียนโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ได้มีผู้มาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา

### ๒.๒.๒ อำนาจอกำกับดูแล (la tutelle)

คำว่า "กำกับดูแล" นั้นใช้อธิบายถึงการที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น (collectivités territoriales) องค์กรกระจายอำนาจ (établissements publics) หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

อำนาจอกำกับดูแลนั้นต่างกับอำนาจอบังคับบัญชาเพราะอำนาจอบังคับบัญชานี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ (contrôleur) และผู้ถูกควบคุมกำกับ (contrôlé) อำนาจอกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจอที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionné) อำนาจอจะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจอกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจอที่ไม่สามารถออกคำสั่งโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจอไว้ได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมเพียงแต่ควบคุมว่ามี การปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ถึงแม้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมตาม

พระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิกหรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตนและอาจมีคำสั่งแทน (substituer) องค์กรดังกล่าวได้ก็ตาม แต่ อำนาจเหล่านี้จะมีได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้น โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงมิใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่เราพบในอำนาจบังคับบัญชา

ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจของนิติบุคคลเดียวกันซึ่งก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ในขณะที่อำนาจกำกับดูแลนั้นก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลทางกฎหมายมหาชนอื่น

การกำกับดูแลในทางปกครอง (la tutelle administrative) มี ๒ ลักษณะ คือ

(๑) การกำกับดูแลเหนือบุคคล

(๒) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ

(๑) การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล (contrôle sur les personnes) จะเห็นได้จากการที่ส่วนกลาง (le pouvoir central) มีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กร และถอดถอนหัวหน้าหน่วยงานนั้น

การใช้อำนาจทางวินัย (le pouvoir disciplinaire) เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งพักราชการ (suspendre) นายกเทศมนตรีได้ แต่ทั้งนี้ อำนาจทางวินัยในกรณีของการกำกับดูแลไม่ใช่เรื่องเดียวกับอำนาจทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในสายงานของการบังคับบัญชา การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา โดยหลักแล้วจะต้องได้รับโทษทางวินัยแต่องค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่จำเป็นต้อง เชื่อฟังคำสั่งของใคร อำนาจทางวินัยในกรณีนี้ไม่สามารถลงโทษใครได้อย่างไม่มีขอบเขต นายกเทศมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้เนื่องมาจากกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่จะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

(๒) การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (contrôle à l'égard des actes)

เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ทว่าการควบคุมการกระทำ (actes) ขององค์กรกระจายอำนาจเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึง โอกาสในการตัดสินใจด้วย ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ในการสั่งเพิกถอนการกระทำนั้น ผู้มีอำนาจควบคุมมีอำนาจฟ้องศาลปกครองว่าการกระทำขององค์กรที่ถูกควบคุม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีอำนาจสั่งยกเลิกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้นเลยทีเดียว

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบ (approbation) การกระทำขององค์กรกระจายอำนาจที่สำคัญบางอย่างก่อนที่จะประกาศใช้ การให้ความเห็นชอบนี้เป็นการกระทำเฉพาะเรื่อง (un acte individuel) แม้ว่าจะเป็น การกระทำที่วางข้อบังคับก็ตาม (un caractère réglementaire)

การควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือการที่ผู้มีอำนาจควบคุม ท้าคำสั่งแทน (substitution d'office) องค์กรที่ถูกควบคุม แต่การควบคุม ชนิดนี้มีขอบเขตที่จำกัดมาก มิฉะนั้น การกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถเป็นไป ได้ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจในการท้าคำสั่งแทนนั้นจะใช้ได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า

(ก) องค์กรที่ถูกควบคุมมีแต่เพียงอำนาจผูกพัน (compétence liée) คือ รัฐบัญญัติระบุให้ออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง

(ข) องค์กรที่ถูกควบคุมปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่าง หนึ่งภายหลังจากที่ได้รับคำเตือน (mise en demeure) จากองค์กรผู้มีอำนาจ ควบคุมแล้วให้ออกคำสั่ง

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการอนุญาต (pouvoir d'autorisation) ให้องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถทำกิจกรรมบาง อย่างที่ได้รับมอบอำนาจมาได้ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจแบบชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

นอกจากการกำกับดูแลในเรื่องทางปกครองแล้วยังมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องการคลัง (la tutelle financiere) ด้วย

การกำกับดูแลในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้จากกรณีการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งมีการกำกับดูแลการออกเทศบัญญัติ (มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๒ ทวิ) การคลัง และงบประมาณ (มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐) การควบคุมเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา ๗๑ - มาตรา ๗๕) ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ เช่น พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ (มาตรา ๓๘ - มาตรา ๔๔) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ (มาตรา ๔๑ - มาตรา ๔๕) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ (มาตรา ๓๙ - มาตรา ๕๑) พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ (มาตรา ๕๐ - มาตรา ๕๒) เป็นต้น

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาราชการบริหารส่วนกลาง คือ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัด อำเภอ กล่าวคือมีอำนาจควบคุมเหนือการกระทำของ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัดและอำเภอ โดยคณะรัฐมนตรีจะมีมติสั่งการและวางแนวปฏิบัติให้ทำตาม ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีอาจจะมิตีให้ กระทรวง ทบวง กรม รับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปีของกระทรวงทบวงกรม เสนอมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาคำแนะนำหรือคำสั่งที่คณะรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา นี้ โดยปกติจะเป็นหนังสือเวียนหรือบันทึกสั่งการ ซึ่งอาจมีลักษณะเป็นคำแนะนำหรือคำสั่งทั่วไปหรืออาจจะ เป็นคำแนะนำหรือคำสั่ง เฉพาะ เรื่อง เฉพาะกรณีก็ได้ ในบางครั้ง คณะรัฐมนตรีอาจจะใช้อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ (pouvoir de substitution) ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนหรือกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้ คณะรัฐมนตรีอาจจะสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนได้ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวจะช่วยป้องกันภัยพิบัติหรืออุปสรรคที่เกิดขึ้นแก่การจัดทำบริการสาธารณะ อันเนื่องมาจากการเพิกเฉยหรือล่าช้าในการสั่งการของผู้ได้บังคับบัญชา อำนาจเช่นนี้ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะใช้ได้กรณีปกติ เพราะจะเป็นการขัดต่อหลักการมอบอำนาจและการที่กฎหมายกำหนดระดับการสั่งการของเจ้าหน้าที่แต่ละระดับไว้ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติเงินงบประมาณ

กลาง เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากพายุไต้ฝุ่นเกย์ ที่จังหวัดชุมพร

นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลอีกด้วย ซึ่งเป็นอำนาจที่คณะรัฐมนตรีใช้กระทำการต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานภาพของข้าราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งมีอยู่หลายกรณีด้วยกัน เช่น การแต่งตั้งถอดถอน เลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น นอกจากนี้ยังมีอำนาจลงโทษทางวินัย หรือปลดออกจากตำแหน่ง<sup>22</sup> ซึ่งอำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชากระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อประสิทธิภาพในการจัดทําบริการสาธารณะ และป้องกันความเสียหายอันจะเกิดแก่องค์การหรือประชาชน แต่อย่างไรก็ตามอำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคลนี้ คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขตไม่ได้ การแต่งตั้ง เลื่อนขั้น หรือลงโทษทางวินัย ฯลฯ จะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนตามที่ได้มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบแบบแผนของทางราชการกำหนดไว้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และป้องกันการกลั่นแกล้งอันเกิดจากความไม่พอใจกันเป็นส่วนตัวในกรณีต่าง ๆ

คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแล (la tutelle) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (collectivités territoriales) และองค์การกระจายอำนาจ<sup>23</sup> (établissements publics) หรือรัฐวิสาหกิจด้วย ซึ่งเป็น

<sup>22</sup> โทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มี ๖ สถาน คือ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือน ให้ออกปลดออก และไล่ออก.

<sup>23</sup> องค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กับองค์การกระจายอำนาจ คล้ายคลึงกันมาก เพราะองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น คือ มีฐานะ เป็นนิติบุคคล มีผลประโยชน์เฉพาะของตน มีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้ง มีพื้นที่ที่แน่นอน และมีการควบคุมกำกับจากรัฐ ในขณะที่องค์การกระจายอำนาจหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นองค์กรทางปกครองที่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐมอบความเป็นอิสระให้ส่วนหนึ่ง มีผลประโยชน์ของตน ผู้บริหารขององค์การมักได้รับแต่งตั้งจากกลุ่มนักเศรษฐกรกิจ สังคม บริหาร หรือกลุ่มอาชีพซึ่งมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ.

การควบคุมกำกับที่ใช้ในระบบกระจายอำนาจ (decentralisation) การควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี เป็นการควบคุมกำกับโดยรัฐเพื่อผลประโยชน์ทั่วไป ที่มีเหนือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกระจายอำนาจหรือรัฐวิสาหกิจ เป็นการควบคุมกำกับเหนือองค์กรและการกระทำ

ขอบเขตสำคัญของการควบคุมกำกับโดยคณะรัฐมนตรี ก็คือจะต้องไม่แทรกแซงองค์กรกระจายอำนาจ (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รัฐวิสาหกิจ) จนองค์กรนั้นขาดอิสระในการดำเนินงาน การควบคุมกำกับจะมีได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง เท่านั้น

ในประเทศไทย การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ โดยคณะรัฐมนตรี เป็นไปตามที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ บัญญัติไว้ โดยกฎหมายแต่ละฉบับจะระบุอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ไว้ โดยที่รัฐวิสาหกิจจะดำเนินกิจการใดที่กำหนดไว้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเสียก่อน ตัวอย่าง เช่น การก่อสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่ เช่น การสร้างทางรถไฟหรือท่าเรือ (พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๕ (๑)) การลงทุนเพื่อขยายโครงการเดิมหรือริเริ่มโครงการใหม่ การเพิ่มหรือลดทุนของรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่ง การกู้ยืมเงิน (แต่จำนวนวงเงินก็จะแตกต่างกันไปตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การจำหน่ายสิ่งหาริมทรัพย์ การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการสำหรับรัฐวิสาหกิจบางแห่ง การกำหนดราคาสินค้าหรือบริการเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ กำหนดได้เอง แต่ต้องอยู่ภายในอัตราขั้นต่ำที่คณะรัฐมนตรีกำหนด การเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แก่กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ รัฐวิสาหกิจบางแห่งไม่ว่าจะเข้าถือหุ้นหรือร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเป็นจำนวนเท่าใดต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย และการประปาส่วนภูมิภาค เป็นต้น<sup>24</sup> แต่รัฐวิสาหกิจ

<sup>24</sup>พระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๑  
มาตรา ๕๒(๗) พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒  
มาตรา ๔๖(๖) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๘(๗).



บางแห่งจะกำหนดวงเงินการเข้าถือหุ้นที่จะต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ก่อน นอกจากนี้แล้วคณะรัฐมนตรียังเป็นผู้พิจารณาอนุมัติงบประมาณประจำปีของ รัฐวิสาหกิจ โดยแยกเป็นงบลงทุนและงบทำการ งบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ การแต่งตั้งถอดถอนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ จะระบุให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมีใช้ กรรมการโดยตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ<sup>25</sup> การแต่งตั้ง ถอดถอน และการกำหนดอัตราเงินเดือนของผู้ว่าการหรือผู้อำนวยการของ รัฐวิสาหกิจ เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่จะต้องได้รับความ เห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี<sup>26</sup>

นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับผล ประโยชน์ตอบแทนคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายโบนัส ให้แก่ประธานกรรมการ กรรมการ พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ<sup>27</sup> ข้อบังคับ ว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์ของรัฐวิสาหกิจจะมีผลใช้บังคับเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี

การควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจโดยคณะรัฐมนตรีตามที่ปรากฏใน พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งมีลักษณะส่วนใหญ่คล้ายคลึงกันและมี มาตรฐานเดียวกันจะแตกต่างกันบ้างในส่วนรายละเอียด ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จะดำเนินการกิจการสาธารณูปโภค สาธารณูปการ หรือดำเนินการประเภทใด

<sup>25</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๓(๓) พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๒๑ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย มาตรา ๒๕ เป็นต้น.

<sup>26</sup>พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ มาตรา ๓๒ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๑ เป็นต้น.

<sup>27</sup>พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ พระราชบัญญัติสถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๘.

ก็ตาม ซึ่งอาจมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ มีกฎหมายที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน แต่ในการดำเนินงานอาจไม่เหมาะสมกับสภาพของกิจการหรือลักษณะการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง<sup>28</sup>

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติ กฎเกณฑ์สำหรับรัฐวิสาหกิจต่างๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรี นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งแล้ว ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้มีมากมายที่ใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ จนบางครั้งก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจ

### ๒.๓ อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครองแล้ว อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในการที่จะออกคำสั่งต่าง ๆ นั้น อาจจำแนกออกได้เป็นสองประเภทด้วยกัน คือ

๒.๓.๑ อำนาจดุลพินิจ (pouvoir discrétionnaire)

๒.๓.๒. อำนาจผูกพัน (pouvoir Lie)

#### ๒.๓.๑ อำนาจดุลพินิจ (pouvoir discrétionnaire)

อำนาจดุลพินิจเป็นปรากฏการณ์ที่มีความสำคัญอย่างมากไม่ว่าในระบบกฎหมาย Civil Law หรือในระบบ Common Law เป็นที่ตระหนักกันทั่วไปว่าอำนาจดุลพินิจเป็นความจำเป็นที่จะนำไปสู่การบรรลุถึงความสงบเรียบร้อยของสังคมและทำให้หลักนิติธรรม (The rule of law) บังเกิดผลในทางปฏิบัติที่แท้จริง แต่ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะได้รับอำนาจดุลพินิจอย่างไม่มีข้อจำกัดหรือไม่จำเป็น และไม่ได้หมายความว่าฝ่ายปกครองจะเป็นอิสระจากข้อจำกัดทุกอย่างในการใช้ดุลพินิจ อำนาจดุลพินิจไม่ได้หมายความว่ากระทำได้ตามอำเภอใจ

<sup>28</sup>สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษาด้านนิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๓), หน้า ๑๒๐-๑๒๗.

อำนาจดุลพินิจ มีผู้ให้คำนิยามของอำนาจดุลพินิจไว้หลายสำนวนด้วยกัน<sup>29</sup> เป็นต้นว่า "องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดุลพินิจเมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติบังคับให้คนกระทำการอันใดอันหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง แต่เปิดช่องให้เลือกได้ว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการหรือในกรณีที่ตกลงใจว่าจะกระทำการก็สามารถเลือกการอันใดอันหนึ่งในบรรดาการหลาย ๆ ประการที่แตกต่างกันออกไป" "อำนาจดุลพินิจมิใช่อะไรอื่น หากแต่เป็นความสามารถอันกฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง ในอันที่จะเลือกไว้ในบรรดาคำสั่งสองหรือหลายคำสั่ง ซึ่งตามกฎหมายแล้วล้วนแต่ออกได้ทั้งสิ้นนั้น คำสั่งใดที่ตนเห็นว่าสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามความมุ่งหมายแห่งอำนาจหน้าที่ของตนได้ดีที่สุด" "ดุลพินิจคืออำนาจในอันที่จะออกคำสั่ง ซึ่งในทางภาวะวิสัยแล้วไม่อาจตัดสินได้ว่าถูกหรือผิด"

คำนิยามต่าง ๆ ของอำนาจดุลพินิจนี้ แม้จะมีความแตกต่างกันออกไปบ้าง แต่ความแตกต่างดังกล่าวก็คงเป็นเพียงความแตกต่างกันในแง่ของการใช้ถ้อยคำที่แสดงออกซึ่งความคิดเท่านั้น คำนิยามเหล่านี้ล้วนแล้วแต่แสดงออกซึ่งความคิดที่ว่า อำนาจดุลพินิจ คือ ความสามารถในการอันที่จะตัดสินใจออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่าง ซึ่งกฎหมายเปิดช่องให้ออกได้ เพื่อดำเนินการให้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่ง อำนาจดุลพินิจคืออำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นตัดสินใจได้อย่างอิสระว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้เกิดขึ้นตนสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่และสมควรจะออกคำสั่ง โดยมีเนื้อความอย่างไร<sup>30</sup>

<sup>29</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ ๖๐ ปี ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ : พี.เค. พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑) หน้า ๑๙๙.

<sup>30</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", หน้า ๑๙๙-๒๐๐.

อำนาจดุลพินิจต้องใช้อย่างสุจริต (good faith) โดยมีจุดมุ่งหมายตามที่ได้รับมาจากกฎหมายและภายใต้ข้อจำกัด โดยกฎหมายหรือปัจจัยอื่นที่ให้อำนาจนั้น อำนาจดุลพินิจนี้ต้องใช้อย่างเป็นธรรมด้วย มิใช่ใช้ตามอำเภอใจหรือไม่แน่นอนและต้อง เป็นไปตามหลักกฎหมายที่แท้จริง<sup>31</sup>

หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ไม่เพียงแต่เรียกร้องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยการออกคำสั่งให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หากแต่ยังเรียกร้องต่อไปอีกด้วยว่ากฎหมายที่ให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองออกคำสั่งใดๆ จะต้องมีความแน่นอนชัดเจนพอที่จะ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าถ้าตนตัดสินใจใช้สิทธิเสรีภาพกระทำการใดลงไปแล้วองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจตามกฎหมายสนองตอบการกระทำนั้นของตนอย่างไร กฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ใด องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจึงจะมีอำนาจเรียกร้องให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างไร ท่านองเดียวกันกฎหมายจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าในสถานการณ์ใด ประชาชนจึงจะมีสิทธิเรียกร้องจากองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง กฎหมายที่กำหนดไว้อย่างแน่นอนชัดเจนว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองใดออกคำสั่งอย่างไร ในกรณีใด ด้วยความมุ่งหมายอะไร และตามกระบวนการอย่างไร นอกจากจะเป็นเงื่อนไขที่จำเป็นและขาดเสียมิได้แก่การที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้อย่างมั่นใจแล้ว ยังเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชนในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันอีกด้วย<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Zaim M. Nedjati and J.E. Trice, English and Continental System of Administrative Law p.๙๒ อ้างใน ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ ระเบียบและมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า ๒๕๕-๒๕๖.

<sup>32</sup>วราพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ", หน้า ๑๙๖-๑๙๗.

จากที่กล่าวมาข้างต้น ย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่าหลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ได้ปฏิเสธ "อำนาจดุลพินิจ" แต่อย่างไรก็ตามมีปัญหาว่าเป็นไปได้เพียงใดที่จะตรากฎหมายให้มีลักษณะทั่วไป และแน่นอนชัดเจจนถึงขนาดสามารถจัดอำนาจดุลพินิจให้หมดสิ้นไปจากการบริหารกิจการของรัฐ<sup>33</sup>

รัฐเสรีประชาธิปไตยมิได้มีความมุ่งหมายอยู่แต่เพียงประกันความมั่นคงในนิติฐานะของประชาชน (legal security) และสิทธิของประชาชนในอันที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกันเท่านั้น หากแต่ยังมุ่งหมายที่จะอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนทุกคนในทุกกรณีอีกด้วย คำสั่งทางปกครองที่ยุติธรรมได้แก่ คำสั่งที่สามารถสนองตอบข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลที่สุด แต่ขณะเดียวกันก็มีผลกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด อนึ่งข้อเรียกร้องต้องการของประโยชน์มหาชนนั้นไม่ได้คงที่ หากแต่ผันแปรเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพการณ์ของสังคม องค์กรณีบัญญัติจึงย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายทั้งสองประการดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้นเมื่อนักกฎหมายซึ่งกำหนดบังคับให้บุคคลทั่วไป กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงประเภทใดประเภทหนึ่งเกิดขึ้นไปใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีใดกรณีหนึ่ง แล้วอาจก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างยิ่งแก่บุคคลนั้นในกรณีเฉพาะเรื่องกรณีนั้นก็ ได้ เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายอันอาจจะเกิดขึ้นได้จากความเคร่งครัดของกฎหมายที่มีลักษณะทั่วไปและแน่นอนชัดเจนนี้อย่างยิ่ง ที่องค์กรณีบัญญัติต้องเปิดช่องให้องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>34</sup>

อำนาจดุลพินิจเกิดจากความพยายามขององค์กรณีบัญญัติที่จะประสานความมุ่งหมายทั้งสองประการของรัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งขัดแย้งกันอยู่

<sup>33</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ" หน้า ๑๕๗.

<sup>34</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์การตุลาการ" หน้า ๑๕๗.

ในตัวเองให้ไปด้วยกันได้ ทั้งนี้เพราะการให้อำนาจดุลพินิจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง เป็นวิธีการเพียงวิธีการเดียวเท่านั้นที่จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายดำเนินไปได้อย่างยุติธรรมและยังเป็นอำนาจที่จำเป็นแก่การดำเนินการกิจของรัฐสวัสดิการอีกด้วย กล่าวกันว่าอำนาจดุลพินิจเป็นสาระสำคัญของรัฐสมัยใหม่ หากปราศจากอำนาจนี้แล้ว กลไกการทำงานของรัฐก็จะเป็นอำนาจที่ปราศจากพลังใด ๆ ไร้ทั้งความมุ่งหมายและทิศทาง<sup>35</sup>

การใช้อำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายไว้นั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจที่จะสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ตามแต่จะเห็นสมควรก็ตาม แต่เมื่อคำนึงถึงหลักของความเสมอภาคระหว่างประชาชนด้วยกัน และความจำเป็นที่การปฏิบัติงานทางปกครองควรจะต้องมีแนวปฏิบัติที่สอดคล้องต้องกัน เพื่อมิให้เกิดการปฏิบัติงานที่สับสนหรือแตกต่างกัน ในกรณีที่เหมาะสมหรือคล้ายคลึงกัน คณะรัฐมนตรีจึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของตน และกรอบในการใช้ดุลพินิจขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองอื่น ๆ เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดนโยบาย แนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีเอง และของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรูปของหนังสือเวียนมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นเรื่องทั่วไป หนังสือยืนยันมติคณะรัฐมนตรี เฉพาะเรื่อง มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติระเบียบต่าง ๆ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วกันว่าการสั่งการในแต่ละกรณีนั้น ควรจะอาศัยหลักเกณฑ์เช่นใดบ้าง นโยบาย แนวทางหรือหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือหัวหน้าหน่วยงานกำหนดขึ้น เพื่อจำกัดการใช้อำนาจดุลพินิจของตนเอง หรือของผู้ใต้บังคับบัญชาของตนนั้น กฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรียกว่า "directives"

<sup>35</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ". หน้า ๑๙๙.

ในบางกรณีได้มีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นไปตามแนวเดิม เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่เหมาะสมในขณะนั้นและความฉุกเฉินเร่งด่วนเฉพาะกรณี โดยไม่ได้คำนึงว่าการวินิจฉัยที่ผ่านมาเป็นอย่างไร หรือในอนาคตจะเป็นอย่างไร อย่างไรก็ตามอำนาจดุลพินิจที่คล้ายคลึงกันจะถูกใช้ซ้ำแล้วซ้ำอีกเสมอ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการ และองค์กรชี้ขาดข้อพิพาท คณะรัฐมนตรีจึงมีแนวโน้มที่จะวางหลักทั่วไปทางนโยบายไว้ เพื่อใช้กับกรณีที่คล้ายคลึงกันมิใช่เป็นการตัดสินใจเป็นรายเฉพาะกรณี การวางหลักทั่วไปเพื่อใช้ในการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนี้จึงก่อให้เกิดข้อพิจารณาต่าง ๆ ว่า มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวผูกพันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด

### ๒.๓.๒ อำนาจผูกพัน (Pouvoir Lie)

อำนาจผูกพัน คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรใดองค์กรหนึ่ง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครององค์กรนั้นจะต้องออกคำสั่ง และจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อความตามที่กฎหมายซึ่งให้อำนาจได้กำหนดไว้ เช่น เมื่อปรากฏว่าชายและหญิงซึ่งยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสมรส มีคุณสมบัติและปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการสมรสตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ครบถ้วน นายทะเบียนครอบครัวจะต้องจดทะเบียนสมรสให้แก่ผู้ร้องเสมอ จะเห็นได้ว่าอำนาจผูกพันนั้นแท้ที่จริงแล้วก็คือหน้าที่นั่นเอง แต่ที่เราเรียกกันว่าอำนาจผูกพันก็ด้วยเหตุผลแต่เพียงว่าคำวินิจฉัยสั่งการที่เป็นผลมาจากการที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ของคณนี้ เป็นสิ่งที่กฎหมายยอมรับว่ามีผลสมบูรณ์ใช้บังคับได้เท่านั้นเอง<sup>36</sup>

อำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองในอันที่จะออกคำสั่งนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นอำนาจที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจผสมกันไป บางกรณีกฎหมายบัญญัติว่าเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องออกคำสั่ง (ซึ่งเป็น

<sup>36</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ". หน้า ๑๙๙.

อำนาจผูกพัน) แต่สามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งอย่างไร ในบรรดาคำสั่งหลาย ๆ อย่างที่กฎหมายเปิดช่องให้เลือกออกได้ (ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ) เช่น เมื่อข้าราชการคนใดคนหนึ่งกระทำการตามที่กฎหมายระเบียบ ข้าราชการพลเรือน บัญญัติว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งมีหน้าที่จะต้องออกคำสั่งลงโทษข้าราชการคนนั้นทางวินัย แต่ผู้มีอำนาจบรรจุ แต่งตั้งสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากราชการ ได้ตามความเหมาะสมแห่งเรื่อง บางกรณีกฎหมายบัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเกิดขึ้น องค์การของรัฐฝ่าย ปกครองสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะออกคำสั่งหรือไม่ (ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจ) แต่เมื่อตัดสินใจไปในทางที่จะออกคำสั่งแล้ว จะต้องออกคำสั่งมี เนื้อความตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาเจาะจง เช่น เมื่อปรากฏว่าบุคคล ซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติได้กระทำการใด ๆ อันเป็นการกระทบ กระทบต่อความมั่นคงหรือขัดต่อประโยชน์ของรัฐ หรือเป็นการเหยียดหยาม ประเทศ หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสามารถจะตัดสินใจได้อย่างอิสระว่าสมควรจะ ออกคำสั่งถอนสัญชาติของบุคคลนั้นหรือไม่ แต่เมื่อตัดสินใจไปในทางที่จะออกคำสั่ง ถอนสัญชาติ ก็จะต้องออกคำสั่งถอนสัญชาติบุคคลนั้น<sup>37</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็เช่นเดียวกัน กล่าวคือเป็นอำนาจหน้าที่ที่ประกอบด้วยอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ รวมกันไป ตัวอย่างเช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการสิทธิบัตร ตามพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๖ คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๖ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจผูกพัน (หน้าที่) ที่จะต้องแต่งตั้งกรรมการตาม กฎหมายคณะรัฐมนตรีจะไม่แต่งตั้งไม่ได้ เพราะเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดไว้ แต่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจดุลพินิจที่จะแต่งตั้งบุคคลที่เหมาะสม เป็น กรรมการในคณะกรรมการตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจดุลพินิจในการแต่งตั้งกรรมการ เป็นอำนาจโดยเด็ดขาดของคณะรัฐมนตรี

<sup>37</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดย องค์การตุลาการ". หน้า ๒๐๐-๒๐๑.



ส่วนที่ ๒ ประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

๑. ประเภทของเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยวิธีการประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัยและตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล หน่วยงานตลอดจนควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นการที่จะทำความเข้าใจและศึกษาถึงสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องพิจารณาจากประเภทของเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อเป็นพื้นฐานในการจำแนกประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

๑.๑ แนวทางปฏิบัติโดยทั่วไป

จากการศึกษาเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ บังคับใช้นั้น ได้มีหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติ กำหนดไว้อย่างชัดเจน แบ่งออกได้ ๒ ช่วง ดังนี้

๑.๑.๑ ช่วงที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๐๑

หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์<sup>๓๘</sup> (ยศในขณะนั้น) ได้กล่าวถึงกิจการของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในส่วนสาระสำคัญ อันเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาหารือกันเป็นปกติ ไว้รวม ๑๒ ข้อดังนี้

(๑) เรื่องที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติหรือตามความมุ่งหมายแห่งรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง พระบรมราชโองการ และพระราชหัตถเลขา เป็นต้น

<sup>๓๘</sup>หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์, ระเบียบวิธีปฏิบัติราชการของทบวงการเมือง, (พระนคร: โรงพิมพ์อักษรนิติ, ๒๕๓๙) หน้า ๒๖๗-๒๖๙.

(๒) เรื่องที่รัฐธรรมนูญระบุไว้ว่าเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เช่น การใช้กฎอัยการศึก การประกาศสงคราม การทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ และการพระราชทานอภัยโทษ เป็นต้น

(๓) เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา เช่น เรื่องคนต่างด้าว อุทธรณ์ของคณาทรเทศ และเรื่องที่กำหนดไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าจะต้องขอพระบรมราชานุญาตหรือพระบรมราชานุมัติ เช่น การเหมืองแร่ การสาธารณสุขโรค และการแปลงชาติ เป็นต้น

(๔) เรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งกระทรวงต่างๆ ทารือมา เช่น การเศรษฐกิจ การเทศบาล และการศึกษา เป็นต้น

(๕) เรื่องต่าง ๆ ที่พระมหากษัตริย์ทรงหาหรือรัฐบาล เช่น เรื่องการอัญเชิญสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จกลับประเทศสยามเป็นการชั่วคราว และการตั้งคณะกรรมการพระราชวัง เป็นต้น

(๖) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีสั่งการไป และกระทรวงเจ้าหน้าที่รายงานขึ้นมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

(๗) เรื่องที่มีระเบียบเดิมว่าต้องขอพระบรมราชานุญาต หรือพระบรมราชานุมัติ เช่น เรื่องขอระดับตราต่างประเทศและการขอพระราชทานยศ หรือถอดถอนยศบรรดาศักดิ์ เป็นต้น

(๘) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีวางระเบียบไว้ว่าให้นำเสนอ เช่น เรื่องการขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการขอตั้งตำแหน่งใหม่จากเงินเดือนเหลือจ่าย เป็นต้น

(๙) เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติ เช่น การตั้งกรรมการตามพระราชบัญญัติป้องกันรักษารัฐธรรมนูญ และการตั้งคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น

(๑๐) เรื่องที่เป็นปัญหาซึ่งกระทรวงต่าง ๆ ตกลงกันไม่ได้ และรายงานขึ้นมาเพื่อรับการวินิจฉัยชี้ขาดจากคณะรัฐมนตรี

(๑๑) เรื่องที่เกี่ยวกับสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เช่น เรื่องการเปิดปิดสภาผู้แทนราษฎร การตั้งประธานและรองประธานสภาฯ การตอบกระทู้ถามที่เป็นราชการส่วนรวม การรับรองผู้สมัครร่างพระราชบัญญัติอันเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอ เป็นต้น

(๑๒) เรื่องเบ็ดเตล็ดต่างๆ ที่กระทรวงต่างๆ เสนอมาขออนุมัติ หรือขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรี เช่น การส่งผู้แทนไปในการประชุมต่าง ๆ ในต่างประเทศ และการตั้งกรรมการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า เรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ตามที่หลวงธำรง-นาวาสวัสดิ์ ได้รวบรวมไว้ข้างต้นมีเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ของคณะรัฐมนตรีต่อสถาบันพระมหากษัตริย์ สถาบันนิติบัญญัติ และกับประชาชนโดยผ่านทางกระบวนการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีข้อสังเกต คือ การบริหารราชการแผ่นดินในสมัยก่อน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๐๐) ยังไม่กว้างขวางและสลับซับซ้อนยากต่อการวินิจฉัยเหมือนเช่นในปัจจุบัน ดังนั้น เรื่องที่เป็นราชการประจำระดับสูงจึงเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี แต่ถึงอย่างนั้นก็ตามจำนวนเรื่องที่บรรจุในระเบียบวาระการประชุมแต่ละครั้งก็มีจำนวนไม่มากนัก

#### ๑.๑.๒ ช่วงที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๐๒ - ๒๕๓๐

คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้น<sup>๓๙</sup> ได้พิจารณาเห็นว่า ๔๐ ในปัจจุบันนี้ เหตุการณ์ของโลกก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว การที่คณะรัฐมนตรีจะมาประชุมกันทุกเรื่องตามแบบเดิมนั้น เป็นการเสียเวลาอย่างยิ่ง รัฐมนตรีควรจะได้บริหารราชการในกระทรวงได้โดยกว้างขวาง และรับผิดชอบงานในหน้าที่ของกระทรวงที่บังคับบัญชาให้มากที่สุด เรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีก็ให้รัฐมนตรีพิจารณาสั่งการไปได้ โดยไม่ต้องนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีอีก คณะรัฐมนตรีจะประชุมปรึกษาเฉพาะในเมื่อจำเป็นจะต้องพิจารณาปัญหาเรื่องนโยบายหรือเรื่องใหญ่ ๆ ที่มีความสำคัญมากเป็นพิเศษ หรือเรื่องที่มีข้อข้องใจเท่านั้น จึงได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒ กำหนดเรื่องที่ให้เสนอคณะรัฐมนตรี ดังต่อไปนี้

<sup>๓๙</sup> คณะรัฐมนตรี ชุดที่ ๒๙ (ตั้งแต่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ - ๘ ธันวาคม ๒๕๐๖) จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี.

<sup>๔๐</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒ ที่ นว.๒๑/๒๕๐๒ เรื่อง ระเบียบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี, ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒.

(๑) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกฤษฎีกา  
ร่างพระราชกำหนด และร่างกฎกระทรวง (สำหรับร่างกฎกระทรวงยุติธรรมที่มี  
กฎหมายบังคับให้เสนอ ก.ต. นั้น ให้เสนอ ก.ต. ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี)

(๒) ระเบียบการและข้อบังคับที่ใช้บังคับ  
เป็นส่วนรวม หรือต่อองค์การของรัฐ

(๓) เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่  
ของคณะรัฐมนตรี

(๔) เรื่องที่ขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือ  
ระเบียบ หรือมติคณะรัฐมนตรี

(๕) การตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่  
จะให้ถือปฏิบัติเป็นหลักปฏิบัติเป็นส่วนรวม

(๖) โครงการหรือกิจการที่กระทบถึงนโยบาย  
การบริหารราชการ

(๗) เรื่องที่จะเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๘) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง  
ประเทศ (เช่น การยกฐานะสถานทูต การรับรองการแต่งตั้งทูตและกงสุลของ  
ต่างประเทศ การแต่งตั้ง ย้าย ถอดถอนทูต กงสุล ซึ่งจะไปประจำในต่างประเทศ  
การทาสันติสัญญาระหว่างประเทศ การเข้าเป็นภาคีในสัญญาความตกลงระหว่าง  
ประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การหรือสถาบันระหว่างประเทศ การตั้งทูต  
สันถวไมตรีไปเยือนต่างประเทศ การตั้งผู้แทนไปร่วมประชุมระหว่างประเทศหรือ  
ประชุมองค์การชำนานาพิเศษต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่กรณีปกติ การรับการเยี่ยมเยือนจาก  
ประมุข หัวหน้ารัฐบาล ทูตสันถวไมตรีและผู้แทนของต่างประเทศ เป็นแขกของ  
รัฐบาล การช่วยเหลือและการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ หรือระหว่าง  
ประเทศไทยกับสถาบันต่าง ๆ)

(๙) เรื่องที่จะเป็นผลให้กระทบถึงงบประมาณ  
แผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

(๑๐) การค้าประกันของกระทรวงการคลัง

(๑๑) การแต่งตั้งข้าราชการเนื่องในการโอน  
หรือเลื่อนชั้น ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูลและการให้ข้าราชการออกจาก  
ตำแหน่ง ซึ่งจะต้องนำความกราบบังคมทูลให้ทรงถอดถอน

(๑๒) การขอพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์

ขึ้นไป

(๑๓) การขอพระราชทานยศแต่งตั้งชั้นนายพล

(๑๔) การเลื่อนชั้นเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ  
สำหรับข้าราชการผู้ที่ประสบอันตรายในการปฏิบัติหน้าที่

(๑๕) เรื่องที่ท่านนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรนำ

เสนอคณะรัฐมนตรี

นอกจากเรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่รัฐมนตรีพิจารณาและไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีอีก แต่ถ้าเห็นว่าเรื่องใดเป็นเรื่องสำคัญสมควรจะเสนอท่านนายกรัฐมนตรีเสียก่อน ก็ให้ทำได้"

เมื่อพิจารณาคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒ ซึ่งกำหนดหัวข้อประเภทของ เรื่องที่จะต้องนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไทยนั้นมีได้เกี่ยวข้องกับ เฉพาะแต่เรื่องที่เป็นนโยบายเท่านั้น หากยังเป็นองค์การสูงสุดที่ทำหน้าที่บริหารราชการประจำด้วย คณะรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาทั้ง เรื่องที่เป็นนโยบายและ เรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายโดยตรง นอกจากนี้แล้ว กรณีตาม (๓) เรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ก็จะได้เห็นว่า มีเรื่องมากมายที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในการพิจารณา อนุญาต อนุมัติ เห็นชอบ หรือตัดสินใจสั่งการ เพราะในปัจจุบันนี้มีกฎหมายใหม่ ๆ บัญญัติขึ้นมาบังคับใช้อย่างมากมาย เมื่อเทียบกับช่วงที่ ๑ (๒๔๗๕ - ๒๕๐๑) ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มักจะมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอยู่ด้วย

คณะรัฐมนตรีในช่วงต่อ ๆ มา ได้แก้ไขปัญหาปริมาณของ เรื่องที่จะนำเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งมีเป็นจำนวนมาก ด้วยการมอบอำนาจ การพิจารณาเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีบางเรื่อง ไว้อยู่ที่นายกรัฐมนตรี<sup>41</sup> รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทน

<sup>41</sup> มติมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ และยังใช้ถือปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ มอบอำนาจให้ นายกรัฐมนตรีพิจารณา และนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีชุดนั้นมี พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี.

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรี เศรษฐกิจ คณะกรรมการนโยบายพลังงาน ฯลฯ แล้วจึงนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ทราบในภายหลัง และให้ถือว่ามติกล่าวเป็นมติคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งวิธีการเช่นนี้ ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น มีเวลาพิจารณาปัญหา เรื่องที่เป็นนโยบายและมีความสำคัญ โดยละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น

๑.๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อ  
คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑

เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้พิจารณา เห็นว่า ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเท่าที่ผ่านมา นั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒ แล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้ กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติอยู่เป็นจำนวนมาก แนวทางปฏิบัติดังกล่าว บางเรื่องถูกยกเลิก เพราะมีการกำหนดให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ใหม่ บางเรื่องก็ถูกยกเลิกโดยปริยาย ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ เกิดความสับสนและปฏิบัติไม่ถูกต้องอยู่เสมอ ทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้รวบรวมและแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เหมาะสม โดยได้จัดทำเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ และให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๒ กับให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน หรือองค์การของรัฐถือปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเคร่งครัดต่อไป

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๓ ได้กำหนดประเภทของเรื่องที่จะต้องคณะรัฐมนตรี มีอยู่ ๑๑ ประเภท คือ

(๑) เรื่องที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ กำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือกำหนดให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด  
ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง

(๓) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศ ที่ให้ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม

(๔) เรื่องที่ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี หรือขอปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษนอกเหนือมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๑) หรือระเบียบข้อบังคับ หรือประกาศที่ให้ใช้บังคับต่อส่วนราชการเป็นส่วนรวม ตาม (๓)

(๕) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(๖) โครงการ แผนงาน หรือกิจการ ที่มีผลกระทบต่อนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน

(๗) เรื่องที่เสนอรัฐสภา

(๘) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(๙) เรื่องที่กระทบต่องบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณ

(๑๐) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

(๑๑) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี

จะเห็นได้ว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๗ นี้ ได้กำหนดประเภทของเรื่องที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี ไว้รวม ๑๑ ประเภท ซึ่งไม่แตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๐๒ เท่าไรนัก โดยตัดเรื่องตามมติคณะรัฐมนตรีเดิมออก ๕ ข้อ เนื่องจากได้มีการนำไปกำหนดไว้แล้วในกฎหมายหรือระเบียบ และในปัจจุบันก็ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ระเบียบดังกล่าวได้เพิ่มเติมกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีไว้ด้วย รวมทั้งได้ปรับปรุงถ้อยคำตามมติคณะรัฐมนตรีในบางข้อ เพื่อให้เหมาะสมกับภาวะการณปัจจุบัน และถูกต้องตรงกับความเป็นจริง

๒. ประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

มติของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๔๗๕ - ๒๕๓๔) มีเป็นจำนวนมากมายไม่น้อยกว่า ๑๒๐,๐๐๐ มติ การที่จะนำมาจัดหมวดหมู่ (Classify) ดูจะเป็นการยากยิ่งนัก หน่วยงานที่พอจะจัดจำแนกหมวดหมู่ได้ ก็มีเพียงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่เป็นหน่วยงานที่แจ้งและยืนยันมติคณะรัฐมนตรี ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีมติคณะรัฐมนตรีครบทุกมติทุกเรื่อง เท่านั้น<sup>42</sup>

อย่างไรก็ตามเพื่อเป็นประโยชน์ในการศึกษาสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี จึงได้พยายามจำแนกแยกแยะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยพยายามศึกษาจากลักษณะทั่วไปของปรากฏการณ์ที่เป็นอยู่มาสรุปเป็นประเภทต่าง ๆ ซึ่งอาจจะจำแนกมติคณะรัฐมนตรีได้หลายประเภทแล้วแต่ว่าจะมองในแง่มุมใด

การจำแนกตามขอบเขตการบังคับใช้ของมติคณะรัฐมนตรี อาจจะจำแนกได้เพียง ๒ ประเภท คือ

(ก) มติคณะรัฐมนตรีที่มีขอบเขตเฉพาะใช้กับหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะจัดทำเป็นหนังสือภายนอกของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(ข) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งจะจัดทำเป็นหนังสือเวียนยืนยันมติคณะรัฐมนตรี ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เช่นกัน

<sup>42</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้จำแนกกลุ่มงานหลักของคณะรัฐมนตรี ไว้ ๖ ด้านด้วยกัน คือ ๑. กลุ่มงานด้านการเมืองการบริหาร ๒. กลุ่มงานด้านการป้องกันประเทศ ๓. กลุ่มงานด้านการต่างประเทศ ๔. กลุ่มงานด้านเศรษฐกิจ ๕. กลุ่มงานด้านสังคม ๖. กลุ่มงานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การพลังงาน ทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม ซึ่งแต่ละกลุ่มงานยังได้จำแนกแยกออกเป็นประเภทงาน หัวเรื่อง หัวเรื่องย่อย อีก.



หากมติคณะรัฐมนตรีนั้นเกี่ยวข้องกับเฉพาะบางหน่วยงาน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะยืนยันหรือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีตามรูปแบบ (ก) ถ้ามติคณะรัฐมนตรีนั้นเกี่ยวข้องกับทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นหลักการหรือแนวทางที่หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะยืนยันหรือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีตามรูปแบบ (ข) ซึ่งหนังสือเวียนที่เป็นหลักการหรือระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการนี้ จะมีการพิมพ์เผยแพร่ให้ทราบกันโดยทั่วไป แต่มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ใช่หลักการ (หนังสือเวียน) ก็จะทราบและปฏิบัติกันภายในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ไม่มีการเผยแพร่ไปยังหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด

นอกจากการจำแนกมติคณะรัฐมนตรีตามขอบเขตการบังคับใช้แล้ว อาจจะมีการจำแนกมติคณะรัฐมนตรีได้ตามอำนาจหรือที่มาในการมีมติคณะรัฐมนตรีนั้น ซึ่งอาจจำแนกได้ เป็น

(ก) มติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยมีที่มาจากกฎหมาย (ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรี ประเภทนี้เป็นจำนวนมาก) และยังรวมถึง มติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจกำกับดูแล คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐตามกฎหมายที่จะควบคุมกำกับเหนือองค์กรกระจายอำนาจ ทั้งนี้ ภายใต้อำนาจที่กำหนดโดยกฎหมาย

(ข) มติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ ถึงแม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการมีมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ แต่คณะรัฐมนตรีก็สามารถมีมติคณะรัฐมนตรี ในฐานะที่ตนเองเป็นฝ่ายปกครองสูงสุดมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง มีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการได้

หลักเกณฑ์การจำแนกมติคณะรัฐมนตรีโดยจำแนกตามขอบเขตการบังคับใช้ข้างต้น และจำแนกตามอำนาจหรือที่มา อาจจะมีประโยชน์ค่อนข้างน้อยในการวิเคราะห์ปัญหาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ในที่นี้ จึงใคร่ขอเสนอหลักเกณฑ์การจำแนกมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ในการศึกษาวิเคราะห์ในทางกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์การจำแนก ๓ ประการด้วยกัน กล่าวคือ

- ๒.๑ จำแนกตามเนื้อหาสาระของมติคณะรัฐมนตรี
- ๒.๒ จำแนกโดยพิจารณาจากขอบเขตการใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อส่วนราชการ และองค์กรกระจายอำนาจ
- ๒.๓ จำแนกโดยพิจารณาจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี คือ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๒.๑ จำแนกตามเนื้อหาสาระของมติคณะรัฐมนตรี

การจำแนกมติคณะรัฐมนตรีตามเนื้อหาหรือลักษณะของเรื่อง เป็นเรื่องที่ยาก เพราะมติคณะรัฐมนตรีมีเป็นจำนวนมาก และมีเนื้อหาที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา พบว่า อำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรี คือ การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการของกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ การกำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การควบคุมกำกับองค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ ดังนั้น การจำแนกประเภทของมติคณะรัฐมนตรี ตามเนื้อหาสาระ จึงอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๒.๑.๑ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

๒.๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

๒.๑.๑ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินเป็นคำที่มีความหมายกว้างขวางมาก ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีอยู่มากเช่นเดียวกัน ตัวอย่างเช่น

- คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้กำหนดนโยบายของประเทศไทยต่อประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงว่ารัฐบาลมีนโยบายจะส่งเสริมสัมพันธไมตรีอันดีกับประเทศเพื่อนบ้านให้สนิมสนมยิ่งขึ้น และจะร่วมมือเพื่อให้งังเกิดความสงบสันติสุขในประเทศเหล่านั้นอย่างเต็มที่ จึงให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป (ตามหนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง ที่ นว ๗๗/๒๕๓๖) ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติอีกว่าเห็นสมควรชี้แจงยืนยันนโยบายในเรื่องนี้เพื่อมิให้เผยแพร่ข้อความใดๆ อันกระทบกระเทือนสัมพันธไมตรีกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียง (ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง ที่ นว ๑๔๒/๒๕๓๗) ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้ลงมติว่าได้พิจารณาเห็นว่าเมื่อหน่วยราชการดำเนินการช่วยเหลือประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงไปประการใด เช่น รัฐบาลประเทศไทยส่งเจ้าหน้าที่ผู้ใดเข้ามาฝึกอบรมหรือดูงานอะไร เมื่อใด ให้รายงานเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อจะได้ทราบถึงการช่วยเหลือซึ่งหากจะมีข้อควรปรับปรุงแก้ไขประการใด จะได้ดำเนินการให้ทันกับความต้องการของทางราชการตามความเหมาะสมต่อไป (ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายการเมือง ที่ นว ๒๘/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘)

- คณะรัฐมนตรี ได้ลงมติให้กระทรวงเจ้าสังกัด สั่งกาขับหน่วยราชการและองค์การรัฐบาลในสังกัดส่งร่างหนังสือสัญญาที่จะมีผลผูกพันต่อการจ่ายเงินตราต่างประเทศ ให้กระทรวงการคลังร่วมกับธนาคารแห่งประเทศไทยตรวจพิจารณาเสียก่อนโดยเคร่งครัด (ตามหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหาร ที่ นว ๒๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘)

- คณะรัฐมนตรี ได้ลงมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สืบสาวจากกฎหมาย ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้น มีหน้าที่เกี่ยวข้องหรือรักษาการว่าจะสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดโทษให้สูงหรือไม่ ประการใด ถ้าเห็นว่าสมควรจะเพิ่มกำหนดโทษให้สูงขึ้นแล้ว ก็ให้เสนอขอแก้ไขมา (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๕๐๓/ว ๗๖ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๑๐ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๐)

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เจรจากู้เงินจากต่างประเทศ ไม่ว่าจะ เป็นแหล่งเงินกู้จากรัฐบาลต่างประเทศ สถาบันการเงินหรือเอกชนในต่างประเทศ ถือเป็นหลักในการเจรจาให้มีข้อกำหนดให้ใช้เรือไทยไว้ในสัญญากู้เงินและในการขายสินค้าระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการขายสินค้าดังกล่าว พยายามหาหนทางสนับสนุนเรือไทย ให้ขนส่งสินค้าที่ขายออกไปนั้นให้มากที่สุด และให้ประสานงานกับสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีโดยตรง (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๗๐ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๗ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗)

มติคณะรัฐมนตรี ตามที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนั้น เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก มติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นการอนุมัติ เห็นชอบ นโยบาย โครงการ แผนงานต่างๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน แต่ก็มีมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่มีได้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา เพราะการบริหารราชการแผ่นดิน มีเรื่องเกิดขึ้นมากมาย บางครั้ง คณะรัฐมนตรีจะต้องแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้า มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน จึงขึ้นอยู่กับบุคคลมัยและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุด

มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินนี้ คณะรัฐมนตรีจะต้อง เป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นการรับผิดชอบทางการเมือง ซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบและควบคุมตามกลไกแห่งรัฐธรรมนูญ

๒.๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการกำหนด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็นเรื่องที่กำหนดให้แน่นอนตายตัวได้ยาก เพราะงานของฝ่ายบริหารมีหลายลักษณะและหลายประเภท "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" จึงจะประกอบด้วยหลักทั่วไปโดยมีข้อยกเว้น และต่อไปก็จะมีข้อยกเว้นของข้อยกเว้น ฯลฯ อีกเป็นจำนวนมาก<sup>43</sup> มติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การทางปกครองสูงสุด จึงเป็นวิธีการที่เหมาะสม รวดเร็ว และมีสภาพบังคับ ที่สร้าง "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" ให้เกิดขึ้นและพัฒนาไปสู่ "หลักกฎหมายทั่วไป" ในคดีปกครองได้โดยง่าย

ในเรื่องการวางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีแนวความคิดที่จะกำหนดให้มีขึ้นโดยรวดเร็ว ตามแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น จึงได้ขออนุมัติเป็นหลักการจากคณะรัฐมนตรีไว้ว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไปได้" ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๒๓ อนุมัติในหลักการตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้นำหลักการดังกล่าวไปกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ข้อ ๗ (๓) ไว้ว่า "ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>43</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตุของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ. ...." วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๕) : ๗๐๙.

ที่มีลักษณะ เป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการจะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี"

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ มีมากมายหลายมติ บางเรื่องเกิดจากกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาวินิจฉัยสั่งการ เป็นมติเพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติราชการต่อไป บางเรื่องเกิดจากกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้แก่

ก. คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่างๆ ว่า การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควรจะได้ทราบรายละเอียดความเป็นมา ความจำเป็น ข้อมูล และข้อเท็จจริง รวมทั้งการเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใช้บังคับเดิม กรณีที่มีการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา คณะรัฐมนตรีจึงมีมติให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องดำเนินการ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอใหม่ ให้สรุปสาระสำคัญเป็นข้อ ๆ ระบุมาตราพร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็นโดยสรุป

(๒) ร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไข ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายเดิม และร่างที่แก้ไขใหม่พร้อมทั้งเหตุผลโดยสรุป (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๕๖ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๓๐ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๓๐) ซึ่งต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้นำหลักการและสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ในส่วนที่เกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายด้วย

ข. คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบตามความเห็นของ ก.พ. เกี่ยวกับการออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการล่วงหน้า และให้กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนคณะกรรมการข้าราชการต่าง ๆ ทุกประเภทถือเป็นหลักปฏิบัติในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนและข้าราชการประเภทอื่นๆ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

รวม ๓ กรณี ดังนี้

(๑) การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนให้ดำรงตำแหน่งที่ยังไม่ว่างในขณะที่ออกคำสั่ง โดยให้คำสั่งมีผลใช้บังคับเมื่อตำแหน่งดังกล่าวว่างลงแล้วนั้น ให้กระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็นต้องแต่งตั้งข้าราชการให้ไปดำรงตำแหน่งในต่างจังหวัด ในต่างประเทศ หรือเป็นการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ที่จะต้องพ้นจากราชการไปเพราะเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือกรณีอื่นที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ราชการจริง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ให้ส่วนราชการต่างๆ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการไว้ให้ชัดเจน และแจ้งให้ข้าราชการในสังกัดส่วนราชการนั้นทุกคนได้ทราบล่วงหน้าด้วย

(๒) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งซึ่งทราบอยู่แล้วว่าตนจะต้องพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการไปไม่ว่าด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ไม่สมควรออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนไว้ล่วงหน้า โดยให้คำสั่งมีผลใช้บังคับเมื่อผู้ออกคำสั่งได้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปแล้วควรรอไว้ให้เป็นดุลพินิจของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคนใหม่ที่จะมาดำรงตำแหน่งแทนเป็นผู้ดำเนินการต่อไป

(๓) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งไม่อาจออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่มีคุณสมบัติยังไม่ครบตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ดำรงตำแหน่งใด ๆ เป็นการล่วงหน้า โดยให้คำสั่งมีผลใช้บังคับเมื่อผู้ได้รับแต่งตั้งมีคุณสมบัติครบถ้วนแล้วได้ เพราะตามหลักการของการแต่งตั้งข้าราชการนั้น ควรพิจารณาแต่งตั้งเมื่อมีตำแหน่งว่าง และจะต้องพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนสำหรับตำแหน่งนั้นๆ แล้วเท่านั้น นอกจากนี้ การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนที่มีคุณสมบัติยังไม่ครบถ้วนไว้เป็นการล่วงหน้ายังเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ และยังเป็นกรรณการหลีกเลี่ยงบทบัญญัติมาตรา ๔๘ วรรคสองอีกด้วย (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๒/ว ๔๘ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๓๐)

ค. คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเห็นว่าการที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจได้ทำสัญญาว่าจ้างโดยผูกพันงบประมาณเกินกว่างบประมาณที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนั้นได้รับจัดสรร และได้เสนอขอแปรญัตติเพื่อบรรเทาภาระจ่าย

โดยไม่ได้ทำความตกลงกับหน่วยราชการที่รับผิดชอบด้านการเงิน และไม่ได้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่ได้เป็นไปตามขั้นตอน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติกาซบให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ถือปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวโดยเคร่งครัด (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๐๑/ว ๑๔ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๐)

นอกจากนั้นยังเคยปรากฏด้วยว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอมติของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดิน กรณีปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับการมอบอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วย ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้กำหนดเป็นแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินว่า

๑) การมอบอำนาจของอธิบดีกรมสามัญศึกษา (ราชการบริหารส่วนกลาง) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ราชการบริหารส่วนภูมิภาค) ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการพัสดุ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๔๒ วรรคสี่

๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย จะปฏิเสธการรับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษา อันเป็นการชอบด้วยกฎหมายมิได้

ปัญหาในเรื่องนี้มีอยู่ว่า การที่อธิบดีกรมสามัญศึกษาออกคำสั่งมอบอำนาจการดำเนินการเกี่ยวกับการพัสดุให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนตามความในข้อ ๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย คือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๔๒ วรรคสี่หรือไม่ ประการหนึ่ง และปัญหาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิเสธการรับมอบอำนาจนั้นได้หรือไม่



คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘  
 ข้อ ๕๒ วรรคสี่ ที่มีลักษณะเป็นข้อยกเว้นว่า "ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ  
 หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบ  
 อำนาจไว้เป็นอย่างอื่น" นั้น เป็นข้อยกเว้นที่ใช้กับกรณีการมอบอำนาจให้รองอธิบดี  
 ปฏิบัติราชการแทนอธิบดี และใช้กับกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติ  
 ราชการแทนอธิบดีด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายมุ่งหมายจะให้ข้อ  
 ความอันมีลักษณะเป็นข้อยกเว้นนั้น ใช้บังคับกับการมอบอำนาจทั้งสองกรณี

เมื่อถือว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๒  
 วรรคสี่ใช้กับกรณีการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี  
 ด้วยแล้ว ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า ถือได้หรือไม่ว่ามติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนด  
 เรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีเกี่ยวกับการพัสดุไว้เป็นอย่างอื่น ดังที่ระบุไว้ใน  
 ข้อ ๗ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ หรือไม่  
 คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ.  
 ๒๕๒๑ ที่ได้ออกตามมติของคณะรัฐมนตรีโดยถูกต้อง ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจ  
 ในการนี้ไว้แล้ว ตามข้อ ๗ แห่งระเบียบ จึงถือได้ว่ามติของคณะรัฐมนตรีได้กำหนด  
 เรื่องการมอบอำนาจของอธิบดีเกี่ยวกับการพัสดุไว้เป็นอย่างอื่นตามที่ระบุไว้ และ  
 เนื่องจากความในข้อนี้ระบุไว้ชัดว่า "ผู้มีอำนาจดำเนินการตามระเบียบนี้ จะมอบ  
 อำนาจเป็นลายลักษณ์อักษร ให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยคำนึงถึงตำแหน่ง  
 และหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ที่จะได้รับมอบอำนาจเป็นสำคัญ" โดยมีได้เจาะจง  
 ว่าจะต้องมอบให้ผู้อยู่ในบังคับบัญชาหรือจะต้องมอบให้ผู้อยู่ในส่วนราชการเดียวกัน  
 กล่าวคือจะมอบให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดก็ได้ โดยต้องคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่  
 ความรับผิดชอบของผู้นั้นเป็นสำคัญ และโดยที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่  
 บริหารราชการตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ มีอำนาจหน้าที่  
 บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย มีอำนาจ  
 หน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดนั้นและ  
 อยู่ในการบังคับบัญชาและรับผิดชอบของผู้ว่าราชการจังหวัด และมีอำนาจหน้าที่อื่น  
 ดังที่บัญญัติไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๓ ฉะนั้นการมอบอำนาจ  
 ของอธิบดีกรมสามัญศึกษาให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการแทนเกี่ยวกับการพัสดุ  
 จึงถือได้ว่าได้มอบโดยคำนึงถึงตำแหน่งและหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการ  
 จังหวัดเป็นสำคัญแล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นว่า การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับการพัสดุ เป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๒ วรรคสี่

ส่วนปัญหาที่ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดจะปฏิเสธการรับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมสามัญศึกษาในเรื่องนี้ได้หรือไม่นั้น เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ข้อ ๕๓ (๒) บัญญัติไว้ชัดแล้วว่าผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม มอบหมาย โดยเหตุนี้ ผู้ว่าราชการจะปฏิเสธการรับมอบอำนาจจากอธิบดี กรมสามัญศึกษา อันเป็นการมอบอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวแล้วมิได้

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เกี่ยวกับปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบด้วย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเท่ากับเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการมอบอำนาจระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้เป็นที่ยุติแน่นอนและเป็นหลักปฏิบัติต่อไป ขจัดความไม่แน่นอนในระบบการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับการมอบอำนาจ เพราะความไม่แน่นอนในเรื่องการมอบอำนาจจะมีผลทำให้ความรับผิดชอบงานในหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในทางราชการไม่แน่นอนตามมาด้วย<sup>44</sup>

ในเรื่องการกำหนดระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์ ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่า คณะรัฐมนตรีอาจมี "มติ" ที่มีผลเป็นการกำหนด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติงานของรัฐ" ได้<sup>45</sup> โดยได้เขียนแสดงความคิดเห็นดังกล่าวไว้ในข้อชี้ขาดความเห็น

<sup>44</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว.๒๔๓ เรื่อง ปัญหาการมอบอำนาจของอธิบดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทน", ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๓.

<sup>45</sup> อมร จันทรสุมบูรณ์, "ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบการวินิจฉัยเรื่อง คำตอบแทนผู้รักษาการผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๔ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๘): ๖๒๗-๖๓๐.

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๑) เรื่อง คำตอบแทน  
ผู้รักษาการผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์

ซึ่งข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า คณะกรรมการองค์การ  
โทรศัพท์แห่งประเทศไทย ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้ง พลตรี ประทีป ชัยปานี ซึ่งเป็น  
เจ้ากรมการทหารสื่อสาร กองทัพบก และเป็นกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่ง  
ประเทศไทยทำหน้าที่เป็นผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่ง  
ประเทศไทยโดยคณะกรรมการฯ อนุมัติให้จ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการฯ  
เป็นรายเดือน เดือนละ ๓๒,๙๖๐ บาท แต่เนื่องจากได้มีมติของคณะรัฐมนตรี  
เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๗ กำหนดให้ข้าราชการและลูกจ้างประจำที่ไปทำงาน  
ทางองค์การรัฐวิสาหกิจ ได้รับเงินเดือนจากรัฐวิสาหกิจได้อีกไม่เกินครึ่งหนึ่งของ  
อัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจ นั้น องค์การโทรศัพท์  
แห่งประเทศไทย จึงมีปัญหาว่า

(๑) มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๐๗  
ดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐาน สำหรับกรรมการและ  
พนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยปริยายแล้วหรือไม่

(๒) การจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะจ่ายให้เต็มตามอัตราที่คณะกรรมการ  
องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย อนุมัติไว้แล้วได้หรือไม่เพียงใด

คณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า

(๑) สำหรับปัญหาในประการแรกนั้น นับตั้งแต่พระราชบัญญัติ  
คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีผลใช้บังคับ  
แล้วการแต่งตั้งข้าราชการประจำไปดำรงตำแหน่งพนักงานรัฐวิสาหกิจกระทำมิได้  
เพราะต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมาย ดังนั้น มติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗  
พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๗ เกี่ยวกับการกำหนดเงินเดือนของข้าราชการและลูกจ้าง  
ประจำของส่วนราชการที่ไปเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ จึงไม่มีที่ใช้โดยปริยาย

(๒) คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย มีอำนาจ  
กำหนดค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ได้ตาม  
มาตรา ๓๑ (๒) ประกอบกับมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์

แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗ และการจ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้รักษาการในตำแหน่ง  
ผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ ย่อมเป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่การ  
แต่งตั้ง "ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการฯ" นั้น พึงกระทำ ก็แต่เฉพาะในกรณี  
จำเป็นและ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ มีความเห็นพ้องกับความเห็น  
ของคณะกรรมการร่างกฎหมาย ว่า การกำหนดค่าตอบแทนให้แก่ "ผู้รักษา  
การในตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์ฯ" นั้น ย่อมเป็นอำนาจตามกฎหมาย  
ของคณะกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ และเห็นด้วยว่าการแต่งตั้ง "ผู้รักษาการฯ"  
จะพึงกระทำก็แต่เฉพาะกรณีจำเป็นและ เป็นการชั่วคราวเท่านั้น มิฉะนั้นแล้วก็อาจ  
เป็นการใช้ "อำนาจในทางบริหาร" ที่ขัดต่อเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย และมีความ  
เห็นเพิ่มเติมว่า คณะรัฐมนตรีอาจมี "มติ" ที่มีผลเป็นการกำหนด "ระเบียบแบบแผน  
ในการปฏิบัติงานของรัฐ" ได้ ซึ่งในกรณีนี้ได้แก่มติของคณะรัฐมนตรีกำหนด  
"ระเบียบแบบแผนฯ" ให้แก่คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ มิให้ใช้ "อำนาจตาม  
กฎหมาย" กำหนดเงินเดือนให้แก่ข้าราชการฯ ที่เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ เกิน  
กว่ากึ่งหนึ่งของอัตราเงินเดือนที่กำหนดไว้ในรัฐวิสาหกิจนั้น และมติของคณะรัฐมนตรี  
ในเรื่องนี้อาจยังมีผลใช้บังคับเป็น "ระเบียบแบบแผน" สำหรับการใช้ "อำนาจ  
ตามกฎหมาย" ของคณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจในการกำหนดค่าตอบแทนให้แก่  
ข้าราชการฯ ที่ดำรงตำแหน่ง "ผู้รักษาการในตำแหน่ง" ได้ด้วย เพราะข้าราชการ  
ที่ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการก็ดี หรือ ดำรงตำแหน่งผู้รักษาการก็ดี ต่างก็ยังเป็นผู้  
ที่ได้รับเงินเดือนจากส่วนราชการเจ้าสังกัดอยู่แล้วในขณะเดียวกัน เจตนาหรือ  
ความมุ่งหมายของคณะรัฐมนตรีจะขัดแย้งยิ่งขึ้น ถ้าหากการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง  
รักษาการนั้นได้กระทำเกินความจำเป็นหรือมิใช่เป็นการแต่งตั้งชั่วคราว ดังนั้น  
ปัญหาที่กระทรวงคมนาคมหารือมานี้ จึงมิใช่เป็นเรื่องของการ "ไม่มีอำนาจตาม  
บทกฎหมาย" แต่น่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติตาม "ระเบียบแบบแผนฯ" ที่  
กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีมากกว่า

เมื่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติ  
ราชการเอาไว้ และกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ พนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ฯลฯ ได้รับไปปฏิบัติตาม ก็จะทำให้เกิดแนวบรรทัดฐาน  
เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ก็จะพัฒนาเป็น

"หลักกฎหมายทั่วไป" หรือ "หลักกฎหมายปกครอง" ซึ่งจะนำมาใช้ในคดีปกครองที่ฝ่ายบริหารได้ใช้อำนาจในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายบัญญัติ เจื่อนไขของการใช้อำนาจไว้อย่างชัดเจน หรือเป็นคดีปกครอง ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายบริหาร (เช่น กฎหมายบัญญัติว่า ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่จะเห็นสมควร) ซึ่งในการชี้ขาดคดีปกครองว่าคำสั่งของรัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็จะใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ "หลักกฎหมายทั่วไป" มาเป็นหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนั้น การเสริมช่องว่างของกฎหมาย โดยอาศัย "หลักกฎหมายทั่วไป" ซึ่งอาจจะ เป็น "มติคณะรัฐมนตรี" ที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็นหลักเกณฑ์ในการชี้ขาดคดีปกครอง จึงจำเป็นสำหรับการควบคุมฝ่ายบริหาร<sup>46</sup>

โครงสร้างของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ (กระทำโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี) โดยเห็นว่า ตามสภาพเมืองไทยในขณะนี้ ผู้ที่จะกำหนด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" หรือที่เรียกว่า "หลักกฎหมายทั่วไป" ควรจะได้แก่ผู้บริหารเอง เพราะผู้บริหารเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในงานบริหารและรู้ปัญหาในการบริหารงานได้ดี นอกจากนี้แล้ว ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็นเรื่องที่กำหนดให้แน่นอนตายตัวได้ยาก เพราะงานของฝ่ายบริหารมีหลายลักษณะและหลายประเภท ไม่สามารถกำหนดให้ครอบคลุมปัญหาได้ทุกปัญหาได้โดยการกำหนดเพียงครั้งเดียว หรือกำหนดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็นเรื่องที่ต้องการระยะเวลาสำหรับการพัฒนา และต้องเป็นเรื่องที่ต้องกำหนดขึ้นด้วยเหตุด้วยผล ตามสภาพความเป็นจริงของการบริหาร<sup>47</sup> ดังนั้นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการโดยมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องที่เหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการ

<sup>46</sup>อมร จันทรสุมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตุของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ. ....", วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ตอน ๓ : ๗๘.

<sup>47</sup>อมร จันทรสุมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตุของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ. ....", :๗๑๑.

ในประเทศไทย เพราะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย รวดเร็วทันการณ้ กับปัญหาที่เกิดขึ้นอยู่เสมอในระบบการบริหารราชการ และคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบ ตามมติคณะรัฐมนตรี อีกทั้งเป็นการสร้าง "สภาพบังคับ (Sanction)" ให้เกิดขึ้น แก่ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เพราะมีการลงโทษทางวินัยกำกับอยู่ หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ นี้ มีข้อสังเกตคือ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ชอบ ด้วยกฎหมาย ไม่ขัดกับกฎหมาย ตามหลักการ เรื่อง นิติกรรมทางปกครองต้อง ชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่เดียวกันมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็เป็นที่มาของความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองได้เช่นเดียวกัน เพราะถือว่ามติ คณะรัฐมนตรี ที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ เป็น "หลักกฎหมาย ทั่วไป" ที่ใช้ในการควบคุม นิติกรรมทางปกครองของฝ่ายบริหาร

## ๒.๒ จำแนกโดยพิจารณาจากขอบเขตการใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่คณะรัฐมนตรีมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชา ราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) และราชการบริหาร ส่วนภูมิภาค คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชา ซึ่งมีหลักการ การลงโทษทางวินัยกำกับ และในขณะเดียวกัน คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจควบคุมกำกับ องค์การกระจายอำนาจต่าง ๆ เช่น รัฐวิสาหกิจ องค์การทางปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในที่นี้ ก็คือ อำนาจในการควบคุมกำกับ ซึ่ง เป็น การควบคุมของรัฐ ที่กระทำต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ และถือว่าองค์กร กระจายอำนาจนั้น ไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะควบคุมกำกับ เฉพาะในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้เท่านั้น ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้ให้ อำนาจคณะรัฐมนตรีเข้าไปควบคุมกำกับองค์กรกระจายอำนาจนั้น คณะรัฐมนตรีก็ ไม่สามารถที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่กล่าวได้

ดังนั้น การจำแนกประเภทของมติคณะรัฐมนตรี จึงอาจจำแนกได้ โดยพิจารณาจากขอบเขตของการใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี ที่มีผลต่อส่วนราชการ และมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งจะมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน

๒.๒.๑ มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อส่วนราชการ

มติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งในทางบริหารของคณะรัฐมนตรี (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อให้เกิดพันธะและหน้าที่ในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และโดยที่อำนาจในการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ นั้น เป็นอำนาจบังคับบัญชา ที่ใช้ควบคุมการตัดสินใจหรือการวินิจฉัยสั่งการ และควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้ใต้บังคับบัญชา อย่างต่อเนื่องและใกล้ชิด ซึ่งประกอบด้วยอำนาจที่สำคัญ ๔ ประการ คืออำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงและอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่กว้างขวางมาก ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรทางปกครองสูงสุด จึงใช้อำนาจบังคับบัญชาโดยการออกมติคณะรัฐมนตรีมาเพื่อให้ส่วนราชการในฐานะองค์กรทางปกครองที่อยู่ใต้บังคับบัญชาขององค์กรทางปกครองสูงสุดปฏิบัติตามได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีไว้

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อส่วนราชการ มีอยู่มากมาย เรียกได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมด มีผลต่อส่วนราชการ ซึ่งอาจจะ เป็นเพียงส่วนราชการเพียงหน่วยเดียว หรือหลายหน่วย หรือทุก ๆ ส่วนราชการก็ได้แล้ว แต่เนื้อหาของสาระของมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อ ส่วนราชการ คือ

- คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเห็นชอบ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ โดยให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยเคร่งครัด และในกรณีที่มีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว หากปรากฏว่าส่วนราชการใด มีอุปสรรค หรือไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบนั้น หรือตามคำสั่งได้ ภายในเวลาอันควร หรือภายในเวลาที่กำหนดให้ ก็ให้แจ้งเหตุผลให้สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกาทราบโดยเร็ว และในกรณีที่น่าปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใด ไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่ง โดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการ พิจารณาโทษทางวินัย<sup>48</sup>

- มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อส่วนราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดหา หรือ จัดจ้าง พัสดุครุภัณฑ์ต่าง ๆ การประมูล การสอบราคา ฯลฯ มีอยู่มากมาย และมีผลบังคับให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตาม นอกเหนือจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุแล้ว โดยแนวทางของมติคณะรัฐมนตรี จะมี ๒ ประเภท คือ ประการแรก จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการของรัฐ ได้รับสิทธิพิเศษ ประการที่สอง จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางให้ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือจัดหา พัสดุ ครุภัณฑ์ต่าง ๆ จากหน่วยราชการของรัฐ ที่ได้รับสิทธิพิเศษ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรี ได้มีมติว่า ในกรณีที่ส่วนราชการ จะใช้โรงพิมพ์ของทางราชการให้กระทำได้โดยไม่ต้องสอบราคาหรือประกวดราคา โดยให้โรงพิมพ์ดังกล่าวเสนอราคามาตรฐานให้กระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบก่อน ในกรณีจ้างพิมพ์โดยวิธี สอบราคา หรือประกวดราคา ตามระเบียบของทางราชการ ให้สนับสนุนโรงพิมพ์ของทางราชการ กล่าวคือ ในกรณีที่โรงพิมพ์ของทางราชการ เท่ากันหรือสูงกว่าราคาของโรงพิมพ์เอกชนไม่เกินร้อยละห้าของราคาต่ำสุด ให้ใช้โรงพิมพ์ของทางราชการ<sup>49</sup>

ในกรณีที่ส่วนราชการประมูลซื้อของเพื่อนำมาใช้ในราชการนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า "ในกรณีที่เป็นการประมูลทั่วไป โดยมีบริษัท ผู้ผลิตต่างประเทศ เข้าแข่งขันด้วย ถ้าปรากฏว่าราคาของผู้ผลิตภายในประเทศ ไม่แตกต่างกับของต่างประเทศเกินกว่า ๑๕ % ให้ส่วนราชการพิจารณาสนับสนุน

<sup>48</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๖๙ เรื่อง การขอมติคณะรัฐมนตรีเพื่อกำชับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา," ๑๖ เมษายน ๒๕๒๘.

<sup>49</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๒๐ เรื่อง สิทธิพิเศษของโรงพิมพ์ของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจ," ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.



ชื่อผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศที่แสดงเครื่องหมายมาตรฐานหรือที่ได้จดทะเบียนผลิตภัณฑ์ไว้กับกระทรวงอุตสาหกรรมเท่านั้น โดยต้องรองราคาลงได้" (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๕๐๓/ว ๕๖ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๑๔ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔, หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๑๐๖ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๒๑ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๒๑ และ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๒๘ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๓) ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีความมุ่งหมาย ที่จะให้ความคุ้มครองช่วยเหลือกิจการอุตสาหกรรมในประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรม เร่งรัดการดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ในการดำเนินงานตามโครงการหรือแผนงานที่ได้รับงบประมาณประจำปี โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการก่อสร้างของทางราชการนั้น ปรากฏว่าเมื่อส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ได้รับงบประมาณไปแล้วจนถึงปลายปีงบประมาณ ยังมีได้ดำเนินการประการใด หรือเพิ่งเริ่มดำเนินการเมื่อใกล้จะสิ้นปีงบประมาณแล้ว จึงลงมติว่า ก่อนที่ส่วนราชการต่าง ๆ จะเสนองบประมาณประจำปี เพื่อดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานใด ให้จัดเตรียมขั้นตอนในการดำเนินงานตามโครงการ หรือแผนงานนั้นไว้ให้พร้อม เช่น การสำรวจ การออกแบบ การกำหนดขั้นตอนในการดำเนินงานและการเงิน ฯลฯ เมื่อพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปีได้ประกาศใช้และได้รับเงินประจำงวดแล้ว ให้ลงมือดำเนินการตามโครงการหรือแผนงานที่กำหนดไว้ทันที และตรวจสอบเร่งรัดให้เสร็จทันปีงบประมาณ หากปรากฏว่า การดำเนินงานไม่เป็นไปตามโครงการหรือแผนงานที่ได้วางไว้ ทำให้เกิดความล่าช้า หรือไม่บรรลุผลตามเป้าหมาย เนื่องจากความจงใจ หรือละเลยของเจ้าหน้าที่แล้ว ให้พิจารณาการลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการนั้น ๆ ด้วย (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๑/ว ๑๔๙ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๒๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๑) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเคร่งครัด (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๑/ว ๑๐๖ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๒๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๒)

นอกจากคณะรัฐมนตรี จะมีอำนาจในการเร่งรัดการดำเนินการต่าง ๆ แล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจสั่งให้ กระทรวง ทบวง กรม รายงานผลการดำเนินการให้ทราบด้วย ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่ารัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่า จะบริหารงานตามนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งในการบริหารงานดังกล่าว ทุกกระทรวง ทบวง กรม ได้มีโครงการและแผนงานอยู่แล้ว เพื่อให้รัฐบาลสามารถติดตามผลงานตามโครงการและแผนงานเหล่านี้ได้อย่างใกล้ชิด จึงลงมติให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ รายงานผลความก้าวหน้าต่อ นายกรัฐมนตรี ดังนี้

- (๑) แผนงานหรือโครงการที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจ ให้รายงานทุกสัปดาห์
- (๒) แผนงานหรือโครงการอื่นนอกจากข้อ ๑ ให้รายงานทุกสองสัปดาห์
- (๓) ในกรณีที่มีรายได้จะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ให้รายงานด้วยว่าได้นำส่ง ไประยะสองสัปดาห์แล้วเท่าใด (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๒๐๒/ว ๔๐ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๒๓ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๒๓)

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อส่วนราชการนั้น เป็นอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงที่คณะรัฐมนตรีมีต่อกระทรวง ทบวง กรม คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสั่งการอย่างใด ๆ ก็ได้ ที่เรียกว่า "อำนาจสั่งการ" ตลอดจน มีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลงและอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทนได้ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อส่วนราชการจึงมีอยู่มากมาย และมีผลต่อส่วนราชการโดยตรง

### ๒.๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อองค์กรกระจายอำนาจ

องค์กรกระจายอำนาจอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ หรือส่วนกลาง (คณะรัฐมนตรี, รัฐมนตรีเจ้าสังกัด, กระทรวงการคลัง, สำนักงบประมาณ, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน) และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกระจายอำนาจถูกกำหนดโดยกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้รัฐสามารถมีอำนาจควบคุมองค์กรกระจายอำนาจอีก

ชั้นหนึ่ง เพื่อมิให้ดำเนินการขัดหรือแย้งกับกฎหมายของรัฐ ซึ่งมีลักษณะเป็นอำนาจควบคุมกำกับหรืออำนาจกำกับดูแล (Pouvoir de tutelle)

การควบคุมกำกับนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ (Decentralization) กล่าวคือ การกระจายอำนาจหมายถึงความเป็นอิสระแต่เป็นความอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานของนิติบุคคลมหาชนประเภทกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายของส่วนกลาง<sup>50</sup>

คำว่าองค์กรกระจายอำนาจ (Organe decentralise) นอกจากจะหมายถึงองค์กรปกครองท้องถิ่นแล้วยังหมายรวมถึงองค์การมหาชนอิสระซึ่งเป็นการกระจายอำนาจทางบริการด้วย ทั้งนี้ เพราะองค์การมหาชนอิสระเป็นองค์กรทางปกครอง ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งรัฐมอบความเป็นอิสระให้ส่วนหนึ่ง มีผลประโยชน์เฉพาะของตน ผู้บริหารขององค์การมักได้รับแต่งตั้งจากกลุ่มนักเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือกลุ่มอาชีพอื่น ซึ่งมีไม่เจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนั้น การควบคุมของรัฐเพื่อผลประโยชน์ทั่วไป เหนือองค์กรเหล่านี้ ก็มีอยู่ตลอดเวลา<sup>51</sup>

กรณีองค์กรกระจายอำนาจทางบริการ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักการกระจายอำนาจ (เป็นการมอบความเป็นอิสระให้แก่องค์กรเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ โดยการกำหนดให้เป็นนิติบุคคล) ประกอบด้วยเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) มีเรื่องหรือประโยชน์พิเศษเป็นการเฉพาะของฝ่ายปกครองที่จะต้องจัดทำ

<sup>50</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง ๖ (สิงหาคม ๒๕๓๐) : ๒๙๐.

<sup>51</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิดเกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง" รวมบทความในโอกาสเกษียณอายุราชการ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์, พี.เค. พรินติ้งเฮ้าส์, ๒๕๓๑ : ๒๑๓.

(๒) การยอมรับว่ามีประโยชน์พิเศษ และเจตนาารมณ์  
ของรัฐที่จะให้มีการจัดทำประโยชน์ดังกล่าวอย่าง เป็นอิสระ ทำให้ต้องสร้างองค์กร  
มหาชนที่จะ เป็นผู้รับผิดชอบจัดทำ

(๓) นิติบุคคลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดทำกิจการอันเป็น  
เรื่องประโยชน์พิเศษนั้นมีขอบเขตอำนาจกว้างขวางตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

(๔) การกระจายอำนาจทางบริการเป็นเรื่องของ  
การบริการ

(๕) ในทางปฏิบัติ ผู้บริหารขององค์กรกระจายอำนาจ  
ทางบริการจะมาจากการแต่งตั้ง

(๖) จะต้องมีการควบคุมจากรัฐ แต่ไม่เคร่งครัดจน  
ละเมิดหลักกระจายอำนาจ<sup>52</sup>

จากการพิจารณาถึงเงื่อนไขดังกล่าวองค์กรกระจายอำนาจ  
ทางบริการในฝรั่งเศส จึงมีอยู่มากมาย เช่น มหาวิทยาลัย สภาวิชาชีพ หอการค้า  
สหการ กองทุนช่วยเหลือทางสังคม รัฐวิสาหกิจ ฯลฯ สำหรับประเทศไทย องค์กร  
กระจายอำนาจทางบริการ ส่วนใหญ่จะเป็นในรูปของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมาย  
มหาชน ได้แก่ รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น จะมี  
ลักษณะคล้ายคลึงกันตามรูปแบบของกฎหมายจัดตั้งไม่ว่ารัฐวิสาหกิจนั้นจะจัดทำกิจกรรม  
ในด้านใด ซึ่งผลก็คือ ทำให้รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบ  
แบบแผนในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐฯ เหมือนกันหมด  
ไม่ว่ากิจการนั้นจะเป็นไปในทางใด<sup>53</sup>

การควบคุมกำกับเป็นการควบคุมของรัฐ (คณะรัฐมนตรี)  
หรือรัฐบาล ที่กระทำต่อองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ และถือว่าองค์กรที่ได้  
รับการกระจายอำนาจนั้น ไม่ใช่ผู้ใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรี  
จะควบคุมกำกับเฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ในกรณีที่กฎหมายไม่

<sup>52</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ",  
รัฐสภาสาร : ๑๓-๑๔.

<sup>53</sup> โภคิน พลกุล, "หลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบบริหารราชการ",  
: ๑๖.

ได้ให้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมกำกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ คณะรัฐมนตรี และองค์กรอื่น ๆ ก็ไม่สามารถที่จะไปควบคุมกำกับได้

อำนาจควบคุมกำกับนี้ มีสุภาษิตกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส กล่าวว่า "ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับ ถ้าไม่มีบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร ไม่มีอำนาจควบคุมกำกับที่เกินไปจากบทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษร จะมีอำนาจควบคุมกำกับจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น และจะใช้อำนาจเกินกฎหมายไม่ได้ ดังนั้นต้องตีความกฎหมายอย่างเคร่งครัด"<sup>54</sup>

การกระจายอำนาจ เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครอง บางส่วนให้องค์กรอื่นไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร และไม่ต้องอยู่ในบังคับบัญชา หากอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ และองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจที่สมบูรณ์แบบตามหลักกฎหมายจึงมีสิทธิใช้อำนาจมหาชน (puissance publique) เช่น สามารถกระทำการที่เป็นการกระทำทางปกครอง และดำเนินการเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะได้

ในประเทศไทย คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสูงสุดใน การกำหนดนโยบายการปฏิบัติงานของรัฐวิสาหกิจ และเป็นองค์กรที่มีบทบาท อย่างมากในการกำหนดแนวทางการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ มีมติคณะรัฐมนตรี มากมาย ที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้แล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจออกระเบียบ ปฏิบัติ สำหรับรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ในรูปของมติคณะรัฐมนตรีอีก ซึ่งบางครั้งการ ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในทุกเรื่องทุกกรณี ก็อาจก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการ ดำเนินงานเชิงธุรกิจของรัฐวิสาหกิจบางแห่งได้

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจ คือ

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้รัฐวิสาหกิจฝากเงิน

<sup>54</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำบรรยายวิชากฎหมายปกครองฝรั่งเศส ชั้นปริญญาโท ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๐.

กับธนาคารที่รัฐเป็นวิสาหกิจเท่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง<sup>55</sup>

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด ได้รับความช่วยเหลือและสนับสนุนจากรัฐบาลต่อไป และให้ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ ที่ธนาคาร เคยถือปฏิบัติอยู่ เดิมแม้ว่าโครงสร้างการถือหุ้นของกระทรวงการคลัง จะเปลี่ยนจากร้อยละ ๗๖.๓๕ เป็นร้อยละ ๕๐.๕๕ ก็ตาม เพราะกระทรวงการคลัง ยังมีนโยบายให้ธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพียงแห่งเดียว<sup>56</sup>

- คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเกี่ยวกับเรื่องความคล่องตัว ในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และระเบียบว่าด้วยงบลงทุนของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้วได้มีมติว่ารัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ และจะออก ระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้เอง ให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน (ตามหนังสือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๗๖ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๒๒) ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ขอให้พิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวเสียใหม่ โดยเห็นว่ามีปัญหาในทางปฏิบัติแก่รัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เป็นอันมาก และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ มิได้ใช้บังคับแก่ รัฐวิสาหกิจ นอกจากนั้นมติดังกล่าวยังขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจที่ให้เป็น อานาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ จึงเสนอขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ ดังนี้

"รัฐวิสาหกิจใดที่ไม่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการว่าจ้างและการจัดซื้อของทางราชการ ก็ให้

<sup>55</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๔๙ เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๒๐," ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๐.

<sup>56</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๑๑๘ เรื่อง การถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์ของรัฐ," ๙ สิงหาคม ๒๕๓๐.



รัฐวิสาหกิจนั้นๆ ออกระเบียบที่ว่านี้ขึ้นใช้เองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจให้อำนาจไว้ โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน"

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้ว เห็นชอบตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เป็นดังนี้

"รัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความคล่องตัวอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ และจะออกระเบียบเกี่ยวกับเรื่องนี้ขึ้นใช้เองให้เสนอคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจพิจารณา" (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว.๑๑๕ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๒)

คณะรัฐมนตรีมีบทบาทในการควบคุมกำกับองค์การกระจายอำนาจ โดยเฉพาะองค์การกระจายอำนาจทางบริการในรูปรัฐวิสาหกิจได้สองลักษณะ 57 คือ การควบคุมกำกับองค์การและบุคลากร และการควบคุมกำกับการกระทำ

การควบคุมกำกับองค์การและบุคลากร อาจแยกได้เป็นการควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหาร และการควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง การควบคุมกำกับด้านนโยบายและการบริหารนั้น คณะรัฐมนตรีจะควบคุมกำกับโดยคานึงถึงประโยชน์ของรัฐและประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งจะเป็นการกำหนดนโยบายในรูปของมติคณะรัฐมนตรี เช่น นโยบายของรัฐเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจควบคุมกำกับการบริหารที่สำคัญ คือ อำนาจในการแต่งตั้ง ถอดถอน คณะกรรมการของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนการแต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เอง อย่างไรก็ตาม คุณสมบัติในการแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้ว่าการของรัฐวิสาหกิจจะต้องเป็นไปด้วยเหตุผลที่ชอบด้วยกฎหมาย มีเหตุผล

57 สมหญิง เจียมศักดิ์ศรี, "มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมรัฐวิสาหกิจ: ศึกษาเฉพาะกรณีของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ", หน้า ๑๕๑-๑๗๔.

ชี้แจงต่อสาธารณชนได้เสมอ มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดปัญหาติดตามมาหรือมีการโต้แย้งคัดค้านขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบตามที่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (รัฐมนตรีเจ้าสังกัด) เสนอให้ปลดคณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ก่อนครบวาระเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๓๒ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดการโต้แย้งคัดค้านจากบุคคลหลายฝ่าย จนในที่สุดต้องยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิมและมีมติคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นแทนและปัญหาดังกล่าวได้นำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีท่านนั้น ซึ่งเป็นไปตามขั้นตอนทางการเมือง

การควบคุมกำกับด้านงบประมาณและการคลัง นั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาและให้ความเห็นชอบงบประมาณ และรับทราบงบทางการของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการใช้จ่ายเงินและการกู้เงินให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนอนุมัติระเบียบเกี่ยวกับการบัญชีและการเงินของรัฐวิสาหกิจ และระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ ซึ่งใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนทำหน้าที่กลั่นกรองการเสนอขอกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ ให้เหมาะสมและรัดกุม นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎและระเบียบต่าง ๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการกู้เงินมาใช้จ่ายเกินกำลังความสามารถในการชำระหนี้คืน จะเห็นได้จากการค้าประกันเงินกู้ ของรัฐวิสาหกิจโดยกระทรวงการคลัง จะกระทำได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

คณะรัฐมนตรีจึงยังมีอำนาจในการควบคุมกำกับ การกระทำการของรัฐวิสาหกิจด้วย ทั้งนี้เพื่อให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยจะมีการควบคุมกำกับก่อนกระทำการและหลังกระทำการ การควบคุมกำกับก่อนกระทำการ ก็ได้แก่ การที่รัฐวิสาหกิจจะต้องขออนุมัติ หรือความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่องก่อนที่จะดำเนินการ เช่น การลงทุน การเพิ่มหรือการลดทุน เป็นต้น ส่วนการควบคุมกำกับหลังกระทำการนั้นก็มิได้ เช่น คณะรัฐมนตรีอาจมีมติยกเลิกมติเดิมที่อนุมัติโครงการต่าง ๆ ไปแล้ว หากพิจารณาเห็นว่าก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศหรือเนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนแปลง



มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อองค์การกระจายอำนาจอีกประเภทหนึ่งก็คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่า มีมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลโดยตรงต่อ องค์การกระจายอำนาจประเภทนี้น้อยมาก เมื่อเปรียบเทียบกับมติคณะรัฐมนตรี ที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ความอิสระในการดำเนินงานอย่างมาก อำนาจหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรีในการควบคุมกำกับโดยตรงมีน้อย แต่กฎหมายให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยับยั้งหรือสั่งการตามความเห็นสมควรต่อการกระทำของกรุงเทพมหานคร หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี<sup>58</sup> ซึ่งในขอบเขตของการใช้อำนาจควบคุมบังคับบัญชา นั้น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อการกระทำของกระทรวง ทบวง กรม หรือข้าราชการในสังกัด ที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่จำเป็นต้องมีบทกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ แต่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจเช่นว่านี้เหนือการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายจึงได้บัญญัติให้อำนาจนี้ไว้เป็นกรณีพิเศษแก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี มิฉะนั้น หากมีการกระทำขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีก็จะไม่มีองค์การใดยับยั้งการกระทำนั้นได้

๒.๓ จำแนกโดยพิจารณาจากตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

ลักษณะความสัมพันธ์ขององค์กรและสมาชิกในองค์กรเป็นลักษณะพิเศษ แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับบุคคลทั่วไป เมื่อบุคคลใดยอมตัวเข้ามาเป็นสมาชิกขององค์กรใดแล้ว บุคคลนั้นต้องยอมรับอำนาจพิเศษเช่นว่านี้ ซึ่งเป็นมาตรการภายในองค์กร

<sup>58</sup> มาตรา ๑๒๓ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ข้าราชการ พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา และการควบคุมกำกับดูแลของรัฐเป็นพิเศษต่างจากเอกชนทั่วไป จึงมีนิติสัมพันธ์ทางปกครองกับรัฐเป็นพิเศษ ซึ่งแยกพิจารณาเป็นความสัมพันธ์พื้นฐาน และความสัมพันธ์ทางการงาน กล่าวคือ ความสัมพันธ์พื้นฐาน เป็นนิติสัมพันธ์ที่ก่อหรือเปลี่ยนแปลงนิติฐานะของบุคคล คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีผลไปกระทบต่อความสัมพันธ์พื้นฐานนี้ เช่น คำสั่งลงโทษข้าราชการทางวินัยย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก กระทั่งสิทธิของข้าราชการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะส่วนตัว คำสั่งดังกล่าวนี้จึงเป็นนิติกรรมทางปกครอง และอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนความสัมพันธ์ทางการงานนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับระเบียบคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการทำงาน ซึ่งข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชา จะต้องปฏิบัติตาม สถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ถูกกระทบกระเทือน ระเบียบคำสั่งในทางการงานจึงไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรง ไปสู่ภายนอก จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง<sup>๕๙</sup> ลักษณะของความสัมพันธ์พิเศษนี้อยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายเหมือนกัน แต่ไม่เคร่งครัดเหมือนความสัมพันธ์ทั่วไป กล่าวคือ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง สามารถออกมาตรการภายในหรือระเบียบคำสั่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายรับรองไว้เป็นการเฉพาะ แต่มาตรการหรือคำสั่งนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้

คณะรัฐมนตรีของไทยมีฐานะเป็นองค์กรทางปกครองสูงสุด มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลข้าราชการในส่วนท้องถิ่น และพนักงานของรัฐ ในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการ ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีลักษณะที่ต่างจากกันโดยสภาพ มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องจะมีผลเฉพาะข้าราชการ บางเรื่อง

<sup>๕๙</sup>กมลชัย รัตนสกาวงศ์, "องค์ประกอบของนิติกรรมทางปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน," วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ ๓ ปีที่ ๑๗ (กันยายน ๒๕๓๐), หน้า ๔๒-๔๕.

จะมีผลเฉพาะพนักงานรัฐวิสาหกิจ บางเรื่องมีผลเฉพาะพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางเรื่องมีผลครอบคลุมไปถึงข้าราชการพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจจำแนกประเภทได้โดยพิจารณาจากตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยก ดังนี้

### ๒.๓.๑ ข้าราชการ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๖๘ ได้บัญญัติให้ข้าราชการพลเรือนต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมายระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรี<sup>๖๐</sup> หากข้าราชการพลเรือนคนใดจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างร้ายแรง ถือเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีโทษถึงขั้นไล่ออก ปลดออก ฯลฯ

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อข้าราชการ มีอยู่มากมาย ทั้งมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อสถานภาพของข้าราชการ และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นความสัมพันธ์ทางการงาน ตัวอย่างเช่น

- คณะรัฐมนตรีได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องการสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร ว่าในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นสมควรให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ย้ายหรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหารตามที่ ก.พ. กำหนด และได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดิยวติดต่อกันเป็นเวลา

<sup>๖๐</sup>มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลและต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรี ให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ หรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง "

ครบสี่ปีแล้ว ก็ให้กระทำได้ในกระทรวงทบวงกรมเดียวกัน โดยให้ทำความตกลงกับ ก.พ. และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป<sup>๖๑</sup> ซึ่งจากมติคณะรัฐมนตรีนี้เอง ได้ก่อให้เกิดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการในระดับสูงที่ดำรงตำแหน่งมาครบสี่ปีแล้ว ซึ่งเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นผลนอกเหนือจากกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน

- คณะรัฐมนตรี ได้ลงมติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์เรื่องการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษให้ข้าราชการที่ยืมตัวมาช่วยราชการ ว่า ให้ผู้รับข้าราชการมาช่วยราชการแจ้งความดีความชอบให้เจ้าสังกัดพิจารณาพร้อมกับโควตาปกติของหน่วยงานเจ้าสังกัด โดยจะต้องเป็นการยืมตัวข้าราชการมาปฏิบัติงานชั่วคราวของส่วนราชการบางแห่งที่อัตราว่างไม่เพียงพอในการปฏิบัติงาน เช่น มาทำหน้าที่ช่วยราชการในทางการเมือง หรือ มาช่วยปฏิบัติงานที่มีลักษณะซึ่งต้องการความรู้ความสามารถเฉพาะตัว เป็นต้น (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๒๐๒/ว ๖๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๔ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๒๔ และ ที่ สร. ๐๒๐๒/ว ๑๓๐ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๒๔ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๒๔)

- ในเรื่องการย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลังนั้น กระทรวงการคลังรายงาน่า ปัจจุบันได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการแต่ละประเภทแยกข้าราชการออกจากกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และได้กำหนดองค์การบริหารงานบุคคลทำหน้าที่แทน ก.พ. ดังนั้นส่วนราชการที่ข้าราชการในสังกัดมิได้อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนจึงไม่ถือปฏิบัติตามมติ ก.พ. และมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องนี้ทำให้การโยกย้ายแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลังในส่วนราชการต่าง ๆ ลักลั่นกัน กระทรวงการคลังจึงได้เสนอหลักเกณฑ์มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณากำหนดแนวทางให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เสียใหม่ โดยห้ามมิให้ส่วนราชการสั่งแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการประเภท

<sup>๖๑</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร. ๐๒๐๒/ว ๙๕ เรื่อง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร," ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๒๔.

หรือฝ่ายใด ให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลังไม่ว่าจะเป็นการสั่งเลื่อนชั้นหรือระดับตำแหน่งสูงขึ้นด้วยหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่

๑. การเลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ที่ได้ รับการกำหนดตำแหน่งเดิมให้เป็นชั้นหรือระดับสูงขึ้นย้อนหลัง ก็ให้เลื่อนและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง ไปได้ไม่ก่อนวันที่ผู้มีอำนาจกำหนดตำแหน่งตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทหรือฝ่ายนั้น ๆ จะได้กำหนดและข้าราชการผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้ดำรงตำแหน่งที่ได้รับการกำหนดเป็นชั้น หรือระดับสูงขึ้นนั้น อยู่แล้ว

๒. กรณีที่ข้าราชการได้รับการแต่งตั้งให้รักษาการหรือรักษาการในตำแหน่งนั้นอยู่ก่อนแล้วก็ให้แต่งตั้งย้อนหลัง ไปได้ไม่ก่อนวันที่ข้าราชการผู้นั้นได้เข้าปฏิบัติหน้าที่รักษาการในตำแหน่งนั้น แล้วแต่กรณี

๓. สำหรับข้าราชการที่ได้รับการบรรจุใหม่หรือบรรจุกลับเข้ารับราชการ ก็สั่งให้บรรจุและแต่งตั้งย้อนหลัง ไปได้ไม่ก่อนวันที่ผู้นั้นได้รายงานตัวเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ เว้นแต่กรณีรับโอน

๔. สำหรับกรณีที่จะต้องโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามกฎหมายก็ให้ย้อนหลัง ไปได้ตามควรแก่กรณี คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ลงมติเห็นชอบด้วย และให้ส่วนราชการต่าง ๆ ถือปฏิบัติตามที่กระทรวงการคลัง เสนอ<sup>๖๒</sup>

- มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อสิทธิส่วนตัวของข้าราชการโดยตรง และได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวชอบด้วยหลักกฎหมายหรือไม่ คือมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๓๙ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๐) และต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ว่า

๑. เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

<sup>๖๒</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๒๕๕ เรื่อง การย้ายและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งย้อนหลัง," ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔.

ห้ามไม่ให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสหรืออยู่กันอย่างสามีภรรยา กับผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัย ซึ่ง เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๒. ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวง ทบวง กรม กว้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐในสังกัดให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในข้อ ๑ โดยเคร่งครัด หากปรากฏว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๓๑ ลงวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย)

### ๒.๓.๒ พนักงานรัฐวิสาหกิจ

ตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ จะมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมกำกับไว้ว่า "ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ เพื่อการนี้จะสั่งให้รัฐวิสาหกิจ ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทารายงาน หรือยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการดำเนินงานได้" จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด จึงมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น และยังมีอำนาจยับยั้งการกระทำที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งให้รัฐวิสาหกิจ ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรีได้

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรทางปกครองสูงสุด มีอำนาจควบคุมกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นอำนาจควบคุมกำกับการกระทำและการควบคุมกำกับบุคลากร คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง และมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายให้รัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจปฏิบัติตามในรูปของมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่อง ซึ่งมีมาตรการให้รัฐวิสาหกิจ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรี เจ้าสังกัดมีอำนาจยับยั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยตรง ส่วนใหญ่เป็นเรื่องเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์การจ่ายโบนัส การกำหนดผลประโยชน์ตอบแทน รายได้ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ เงินเดือนและค่าจ้าง การพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ ซึ่งเกี่ยวกับทางด้านการเงิน ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับสถานภาพส่วนตัว แนวทางปฏิบัติการตามหน้าที่ คณะรัฐมนตรีมักจะมิตให้พนักงานรัฐวิสาหกิจถือปฏิบัติเช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างเช่น

คณะรัฐมนตรีได้มิตให้ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้ใดกระทำการให้กู้ยืมเงินที่เข้าลักษณะตามพระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ ถ้ายินยอมมาให้กู้ยืมหรือมอบหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ทางราชการจะไม่เอาผิดทางวินัยแก่ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจผู้นั้น (ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๕๕ ลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๒๘ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๘)

คณะรัฐมนตรีได้มิตว่าข้าราชการที่กระทำผิดกฎหมายทางอาญาที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน เช่น ยักยอกเงินแผ่นดิน เป็นต้น ให้ทางราชการนำคดีขึ้นฟ้องร้องยัง ศาลทุกเรื่อง มิให้มีการผ่อนผันด้วยประการใด เว้นแต่เรื่องที่เงินแผ่นดินขาดหายโดยความบกพร่องของข้าราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่โดยมิเป็นผิดทางอาญา ให้เจ้ากระทรวงใช้ดุลพินิจในการลงโทษได้ตามสมควร<sup>๖๓</sup> ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มิตเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๐๔ ให้ใช้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว บังคับแก่พนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในเทศบาลสุขาภิบาลและองค์การของรัฐด้วย<sup>๖๔</sup> และได้มิตมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๗ ลงมิตให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่องวางหลักการฟ้องข้าราชการที่ทำผิดกฎหมายอาญา

<sup>๖๓</sup>กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๓๔๑-๓๓๕๔/๒๕๗๗ เรื่อง วางหลักการฟ้องข้าราชการที่ทำผิดกฎหมายทางอาญาที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน," ๑๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๗๗.

<sup>๖๔</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นว ๑๐๖/๒๕๐๔ เรื่อง การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่กระทำการทุจริต," ๑๘ ตุลาคม ๒๕๐๔.

ที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดิน โดยเคร่งครัดเหมือนกันหมด ทั้งข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการอื่น ๆ ตลอดจนลูกจ้างและพนักงานขององค์การรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ<sup>65</sup>

กรณีที่พนักงานรัฐวิสาหกิจประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๑ ให้พนักงานรัฐวิสาหกิจสมัครรับเลือกตั้งได้โดยไม่ต้องให้ออกจากตำแหน่งหน้าที่เสียก่อน แต่ถ้าผู้ใดได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนแล้วต้องออกจากตำแหน่งหน้าที่ในรัฐวิสาหกิจตั้งแต่วันเปิดประชุมรัฐสภาครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้รับเลือกตั้งหรือตั้งแต่วันเข้ารับหน้าที่อันเป็นวันเริ่มสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทน แต่ทั้งนี้ถ้ารัฐวิสาหกิจใดจะกำหนดให้พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้นต้องลาออกจากตำแหน่งเสียก่อนสมัครรับเลือกตั้ง ก็ให้ทำได้สุดแต่ความเหมาะสมของแต่ละรัฐวิสาหกิจ และให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ สั่งการให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติและดำเนินการตามมตินี้ต่อไป ในการนี้ถ้าจำเป็นจะต้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับหรือระเบียบของรัฐวิสาหกิจ ก็ให้ดำเนินการต่อไปด้วย<sup>66</sup> กรณีนี้แตกต่างจาก ข้าราชการในส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ในขณะนั้น) ได้กำหนดไว้เฉพาะข้าราชการซึ่งมีเงินเดือนและตำแหน่งประจำเท่านั้น ที่เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนมิได้กล่าวถึงพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ประการใด มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นการเสริมบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้กว้างขวางและกำหนดแนวปฏิบัติที่แน่นอนไว้

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีสังเกตคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มิได้แจ้งยืนยันมติไปยังรัฐวิสาหกิจโดยตรง แต่ยืนยันไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่

<sup>65</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๑/ว ๑๕๕ เรื่อง การดำเนินคดีแก่ผู้กระทำความผิดอาญาเกี่ยวกับเงินแผ่นดิน," ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๑๗.

<sup>66</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๔๐๒/๑๑๓ เรื่อง การสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ," ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๑.



โดยใช้ถ้อยคำว่า "จึงเรียนยืนยันมา เพื่อขอได้โปรดแจ้งให้รัฐวิสาหกิจในสังกัด ทราบ และถือปฏิบัติต่อไปด้วย" ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชา รัฐวิสาหกิจหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยตรง มีแต่อำนาจควบคุมกำกับดูแลโดยทั่วไป จึงต้องให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งการ

### ๒.๓.๓ พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

การควบคุมกำกับโดยองค์การปกครองส่วนกลาง ที่มีต่อ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น อาจแยกได้เป็นการควบคุมกำกับการกระทำ และการควบคุมกำกับตัวบุคคล<sup>๖๗</sup>

การควบคุมกำกับตัวบุคคล หรือ พนักงานองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น นั้น กฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดมาตรการควบคุม ไว้โดยเฉพาะ กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้เป็นเรื่องของการควบคุมภายในองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ต่อกันตามสายการบังคับบัญชา ต่อผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร<sup>๖๘</sup> ปลัดเมืองพัทยา ฯลฯ ส่วนการควบคุมบุคคล หรือ องค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้องค์การปกครองส่วนกลางมีอำนาจควบคุม โดยกำหนดขอบเขตที่ต้องควบคุมไว้ในกฎหมาย มิให้มีอำนาจควบคุมทุกเรื่องเป็น การทั่วไป ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้บุคคลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเคารพ หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยองค์การควบคุมกำกับมีอำนาจกระทำการได้หลาย กรณี เช่น การยุบสภาท้องถิ่น การไล่ออกหรือพักการปฏิบัติงาน การส่งเจ้าหน้าที่ ในองค์การปกครองส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทน (ใช้ในกรณีฉุกเฉิน)

<sup>๖๗</sup>รายละเอียดในการควบคุมกำกับ โปรดดู พรชัย รัศมีแพทย์, "การปกครองตนเองของนครหลวงกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีนิติสัมพันธ์กับองค์การ ปกครองส่วนกลาง" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐกิจ ภาควิชานิติศาสตร์บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๑), หน้า ๔๕-๔๙.

<sup>๖๘</sup>มาตรา ๕๐ แห่ง พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ กรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร.

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมกำกับ ภายใต้อำนาจหน้าที่ที่ให้อำนาจไว้ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตาม ก็จะต้องสั่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้สั่งการโดยตรง เพราะคณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเหนือตัวบุคคลและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี คณะรัฐมนตรี ก็อาจจะมิตติคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายของรัฐบาล ระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการ แนวทางปฏิบัติ แนวทางการใช้ดุลพินิจ ระเบียบแบบแผนความประพฤติของพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ ได้ โดยให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับ รับเอามติคณะรัฐมนตรี ไปสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว นั้น

ตัวอย่าง มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น

สำนักนายกรัฐมนตรีรายงาน ว่า ปรากฏว่า เทศบาลองค์กรของรัฐ ฯลฯ มีเงินขาดบัญชีอยู่เนืองๆ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขอขมชดใช้เงินคืน แต่ไม่สามารถจะส่งเงินใช้ให้หมดได้ในคราวเดียว ผู้บังคับบัญชามักจะสั่งผ่อนผันให้ชำระเป็นรายเดือน บางรายเป็นเวลานานถึง ๒๙ ปี ในกรณีเช่นนี้อาจหาความเสียหายให้แก่รัฐได้ แต่การผ่อนชำระเงินของพนักงานเทศบาล สุขาภิบาล องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจนี้ ยังมีได้มีระเบียบให้ถือปฏิบัติเหมือนกับความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ดังมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ จึงเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาก็ถือปฏิบัติเป็นการลักลั่นกันอยู่ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และกระทรวงการคลัง ได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องต้องกันว่า ในหลักการควรให้เทศบาล สุขาภิบาล องค์กรของรัฐ และรัฐวิสาหกิจ มีระเบียบปฏิบัติกรณีเกิดการทุจริตแก่การเงินและทรัพย์สินของรัฐในทานองเดียวกับข้าราชการ สมควรเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาวางระเบียบเพื่อจะได้ถือปฏิบัติดังต่อไปนี้

"...สำหรับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เห็นควรมอบให้กระทรวงมหาดไทย รับผิดชอบพิจารณาให้ส่วนราชการดังกล่าวได้มีระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับความรับผิดชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ในทางแพ่งไว้ให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๐๓

ฯลฯ

ฯลฯ"

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕<sup>๖๙</sup> ลงมติเห็นชอบด้วย และให้กระทรวง ทบวง กรม ที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ตามความเห็นของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีต่อไป

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น นี้ มีข้อสังเกตว่าบางครั้งคณะรัฐมนตรี จะลงมติให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องหนึ่ง เรื่องใดเช่นเดียวกัน โดยมีได้ดูอำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้น เพราะ คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือพนักงานรัฐวิสาหกิจและพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การที่มีมติสั่งให้ถือปฏิบัติเช่นเดียวกันอาจจะทำให้เกิดข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติงานและความเหมาะสมในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้

นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรี ในบางเรื่องยังไม่ชัดเจน ว่าพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ หรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีได้ลงมติโดยใช้คำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งต้องมาตีความ เจตนารมณ์ของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นว่า ต้องการให้หมายรวมถึง พนักงาน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยหรือไม่ ดังนั้น การเขียนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่อง ที่คณะรัฐมนตรีประสงค์จะให้รวมถึง พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยแล้ว ควรจะเขียนระบุให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาในภายหลัง

<sup>๖๙</sup>สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นว ๑๐/๒๕๐๕ เรื่อง ความรับผิดชอบของพนักงานองค์การรัฐบาลในทางแพ่ง" ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕.