

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี โดยพิจารณาจากแนวความคิดในประเทศไทย และแนวความคิดในต่างประเทศแล้ว มีข้อสรุปดังนี้

๑. ปัญหาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดระเบียบแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินในรูปของมติคณะรัฐมนตรี แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่การกระทำที่มีฐานะเป็นกฎหมายตามแบบพิธี มติคณะรัฐมนตรีเป็นแต่เพียงการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม มติคณะรัฐมนตรีได้มีบทบาทอย่างมาก และทวีความสำคัญควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีขึ้นอยู่กับแนวความคิดและการพิจารณาความหมายของ "กฎหมาย" ว่าหมายถึงอะไร หากพิจารณาในแง่ของอำนาจในการตรากฎหมายหรือรูปแบบของกฎหมายแล้ว มติคณะรัฐมนตรีย่อมไม่ใช่กฎหมายตามแบบพิธี ไม่มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่ถ้าพิจารณาในแง่ของความเป็นกฎเกณฑ์แล้ว มติคณะรัฐมนตรีย่อมมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ และมีสภาพบังคับ คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะได้รับโทษทางวินัย หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี อาจจะพิจารณาจากประเภทของมติคณะรัฐมนตรี ได้ดังนี้ คือ



มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินแม้จะไม่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์อย่างชัดเจน แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดนโยบายต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินได้เสมอ นโยบายของคณะรัฐมนตรีอาจจะเกี่ยวข้องกับกิจการต่างประเทศ การเสนอร่างกฎหมายไปยังรัฐสภา หรือแม้แต่กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเห็นสมควรให้มีการออกกฎหมายลำดับรอง (พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติหรือไม่ อย่างไร และในเวลาใด ก็ถือได้ว่าเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน และเมื่อเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์การบริหารและองค์กรทางปกครองสูงสุดแล้ว องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐมนตรี ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์การปฏิบัติ หรือ คำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร และหากพิจารณาในแง่ของการบริหารก็อาจถือได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้เป็น "งานนโยบาย" ซึ่งจะไม่ถูกควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง แต่คณะรัฐมนตรีจะต้องมี "ความรับผิดชอบทางการเมือง" ต่อรัฐสภาและประชาชนโดยทั่วไปในนโยบายที่กำหนดขึ้นในรูปมติคณะรัฐมนตรีเหล่านั้น

ส่วนมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการนั้น มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์อย่างชัดเจน องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมักจะกำหนดให้ต้องมีบทลงโทษทางวินัยแก่ผู้เกี่ยวข้องในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีไว้ในเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีนั้นอยู่แล้ว มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อพิจารณาในแง่ของการบริหาร มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จะมีลักษณะเป็น "งานประจำ" ซึ่งจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย โดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองและอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า "นิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย"

ในกรณีที่มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ และได้รับการยอมรับว่าเป็นระเบียบแบบแผนที่ถูกต้องมาโดยตลอดต่อเนื่อง ระเบียบแบบแผนตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ก็จะพัฒนาเป็น "หลักกฎหมายทั่วไป" ใช้บังคับกับฝ่ายปกครอง และในคดีปกครอง



สำหรับมติคณะรัฐมนตรีประเภทที่มีผลต่อส่วนราชการ และข้าราชการ โดยเฉพาะนั้น จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร ในฐานะที่ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการและข้าราชการทั้งหมด ในขณะที่มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อองค์กรกระจายอำนาจ (รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อพนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมจะไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหาร แต่มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้จะเป็นเพียงเครื่องมือของการใช้อำนาจควบคุมกำกับของรัฐที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจและพนักงานของรัฐเท่านั้น และคณะรัฐมนตรีจะควบคุมกำกับได้เฉพาะในกรณีที่มิกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น ถ้ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจ คณะรัฐมนตรีเข้าไปใช้อำนาจควบคุมกำกับแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่สามารถที่จะมีมติในเรื่องนั้นได้ หรือหากคณะรัฐมนตรีมีมตินอกเหนือไปจากที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้แล้วปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยมิกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจออกมติคณะรัฐมนตรี จะมีสถานะทางกฎหมายเช่นใดนั้น เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่เป็นกฎหมาย เป็นเพียงขั้นตอนหรือวิธีการหนึ่งที่กฎหมายบังคับหรือให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะออกมติคณะรัฐมนตรี เช่นว่านั้นได้ และในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้นมีลักษณะ เป็นกฎเกณฑ์ที่กฎหมายให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบแบบแผน (internal administrative norms) ได้ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็จะมีสถานะ เป็นกฎหมายภายในของฝ่ายบริหาร แต่ก็ยังไม่ใช่มติกฎหมายตามแบบพิธีที่จะใช้บังคับกับบุคคลทั่วไปได้เช่นเดียวกัน

## ๒. ปัญหาว่าด้วยผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีอาจจะจำแนกและสรุปได้ ดังนี้

### ๒.๑ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ

อำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับ ยับยั้งการกระทำหรือนิติกรรมทางปกครองขององค์กรของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ และยังมีอำนาจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน (directive) แนวทางการใช้ดุลพินิจ



และระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการได้ มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลเป็นคำสั่ง  
ภายในที่กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค  
ต้องปฏิบัติตาม และคณะรัฐมนตรียังมีอำนาจควบคุมกำกับบังคับกระจายอำนาจด้วย

## ๒.๒ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่องานทางปกครอง

อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่สั่งการเกี่ยวกับนิติกรรมทาง  
ปกครองหรืองานทางปกครองประกอบด้วยอำนาจที่สำคัญ ๔ ประการ คือ อำนาจสั่งการ  
อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน  
ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงอาจจะมีมติสั่งการให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติ  
ตามมติคณะรัฐมนตรีได้ หรืออาจจะมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิกถอนการกระทำ  
ทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ อำนาจของคณะรัฐมนตรีเช่นนี้ทำให้คณะรัฐมนตรี  
อาจจะมีมติทบทวน แก้ไขเปลี่ยนแปลง เรื่องที่อยู่ในอำนาจของรัฐมนตรีก็ได้ ตัวอย่าง  
เช่น เรื่อง โครงการโทรศัพท์ ๓ ล้านเลขหมาย โครงการก่อสร้างทางรถไฟยกระดับ  
โครงการรถไฟฟ้ามหานคร ฯลฯ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติทบทวนแก้ไขเปลี่ยนแปลง  
ในสาระสำคัญของโครงการที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

## ๒.๓ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล กล่าวคือคณะ  
รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ตลดอนให้ออกจากตำแหน่งได้หรือมีอำนาจ  
ลงโทษทางวินัย อำนาจควบคุมเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้แก่  
คณะรัฐมนตรี เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจดังกล่าวควบคุมการปฏิบัติงานของ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้

อำนาจควบคุมเหนือเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะรัฐมนตรีนี้จะ ต้อง  
แยกพิจารณาเป็น ๒ ประการ คือ กรณีที่เป็นข้าราชการ อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล  
จะมีลักษณะ เป็นอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น  
คำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น โดยหลักแล้วจะต้องได้รับโทษทางวินัยกรณีที่เป็นพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจหรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลจะมี  
ลักษณะ เป็นอำนาจควบคุมกำกับ ซึ่งจะต้อง เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น  
คณะรัฐมนตรีไม่สามารถจะใช้อำนาจควบคุมกำกับได้อย่างไม่มีขอบเขต



## ๒.๔ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อประชาชน

ตามแนวความคิดในประเทศไทย ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ไม่สามารถออกกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งให้มีผลเป็นการบังคับกับประชาชนโดยตรงได้อำนาจในการออกกฎหมายไปบังคับแก่ประชาชนเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง ให้มีผลเป็นการบังคับต่อประชาชนได้ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีผลบังคับเป็นกฎหมายโดยตรงต่อประชาชน

แต่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องก็กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบริการสาธารณะ ซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อสนองความต้องการของประชาชน และการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีก็มีจุดประสงค์ที่หาเพื่อประชาชนทั้งสิ้น ดังนั้น การจะนามมติคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนนั้น จึงต้องมีการออกกฎหมาย คำสั่ง หรือระเบียบ เพื่อรองรับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หลักการตามมติคณะรัฐมนตรีจึงจะมีผลบังคับต่อประชาชน

### ๓. ปัญหาว่าด้วยการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมมติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเรื่องของการควบคุมการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหาร ซึ่งมีองค์กรและวิธีการในการควบคุมหลายกรณีด้วยกัน

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องภายในของฝ่ายบริหาร ที่จะวางระบบ กฎเกณฑ์ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาพบว่า การควบคุมก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีมีกระบวนการและวิธีการที่ไม่แน่นอน ขึ้นอยู่กับคณะรัฐมนตรีในแต่ละชุด และขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขของสภาวการณ์ในขณะนั้นด้วย

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก่อนมีมติคณะรัฐมนตรี อาจจะถูกควบคุมได้ใน ๒ กรณี คือ



- ๑) อำนาจในการออกมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น คือ ควบคุม ตรวจสอบว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจวินิจฉัย ตัดสินใจในเรื่องนั้นหรือไม่
- ๒) ควบคุมได้ในแง่มิให้มติคณะรัฐมนตรีที่จะออกมาขัดต่อกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่เดิม

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายภายหลังมีมติคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจจะเป็นการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง หรือควบคุมโดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาลยุติธรรม) ก็ได้

จากการศึกษาบทบาทการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีโดยศาลยุติธรรม พบว่า ศาลยุติธรรมได้มีแนวทางในการวินิจฉัย ดังนี้

กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีนั้นมีผลต่อประชาชน ศาลยุติธรรมจะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ประชาชนนำมาฟ้องร้องดังกล่าว ได้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องหรือไม่ หากมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่จริง ศาลก็จะรับเรื่องไว้พิจารณา แต่ในการพิจารณาพิพากษา ศาลจะไม่ยอมรับว่ามติคณะรัฐมนตรีมีสถานะเป็นกฎหมาย โดยศาลจะไม่รับบังคับให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ตัวอย่างเช่น ฎีกาที่ ๒๓๘๓/๒๕๒๖ เรื่อง การรับจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายล่วงหน้าและการเล่นแชร์ แต่ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะใช้ดุลพินิจสั่งการอย่างใดแล้ว ศาลจะไม่เข้าไปสอดแทรกหรือก้าวก่ายการใช้ดุลพินิจเช่นว่านั้น ตัวอย่างเช่น ฎีกาที่ ๒๓๒๖/๒๕๒๖ เรื่อง การประมูลเช่าโรงงานสุราบางยี่ขัน เป็นต้น

กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีนั้นมีผลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในองค์กรฝ่ายบริหารทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม ศาลยุติธรรมมีแนวทางในการวินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีมีผลเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม ศาลจะบังคับให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น และหากนิติกรรมทางปกครองหรืองานทางปกครองใด ที่มีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามมติคณะรัฐมนตรี ศาลก็จะวินิจฉัยว่า นิติกรรมทางปกครอง หรืองานทางปกครองนั้นไม่สมบูรณ์



ในเรื่องนี้ มีฎีกาที่ควรพิเคราะห์ ๒ เรื่อง คือ ฎีกาที่ ๑๓๓๘/๒๕๒๕ สหภาพแรงงานการทำเรือแห่งประเทศไทย โจทก์ การทำเรือแห่งประเทศไทย จำเลย ฎีกาที่ ๘๙ - ๙๐/๒๕๓๐ สหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทย โจทก์ ธนาคารกรุงไทย จำเลย ซึ่งทั้ง ๒ ฎีกา ดังกล่าว เป็นเรื่องที่ สหภาพแรงงานได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจเป็นจำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การที่โจทก์จำเลยตกลงกันปรับปรุงอัตราค่าจ้างและเงินเดือน โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นการฝ่าฝืนมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการเงินของรัฐวิสาหกิจอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน จึงไม่มีผลบังคับ จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว แสดงว่าศาลฎีกายอมรับว่ามติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับได้ ปัญหาก็คือ สหภาพแรงงาน มีฐานะ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐวิสาหกิจ และถือได้ว่าเป็นบุคคลภายนอก ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือควบคุมกำกับของคณะรัฐมนตรี เหตุใดศาลจึงยอมรับว่ามติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับต่อสหภาพแรงงานด้วย

ประเด็นที่จะนำมาเป็นเหตุผลของคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวได้ ก็คือ

๑) แนวทางการวินิจฉัยดังกล่าว เป็น "แนวนโยบายของศาล" ที่มีขึ้นเฉพาะในคดีแรงงานในลักษณะที่มีการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าจ้างและผลประโยชน์อื่น ๆ จากนายจ้างที่เป็นรัฐวิสาหกิจอันเป็นกิจการที่รัฐจัดตั้งขึ้นเท่านั้น หรือ

๒) สหภาพแรงงานเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อคุ้มครองและส่งเสริม สวัสดิการและผลประโยชน์ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ แม้จะมีฐานะ เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่การดำเนินการทุกประการของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวข้องกับพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เอง กรณีจึงไม่อาจจะถือได้ว่า สหภาพแรงงานเป็นบุคคลภายนอก เมื่อพนักงานรัฐวิสาหกิจต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี สหภาพแรงงานจึงต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไปด้วยโดยสภาพ

ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย



จากมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งมีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก และกระทบกับสิทธิหรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมมีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ได้จำกัดอำนาจในการรับเรื่องร้องทุกข์ที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีไว้ ๒ ประการ คือ เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาล ต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา และเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่ไม่ให้รับไว้พิจารณา โดยเรื่องแรกมีหลักการและแนวความคิดว่า หลักกฎหมายปกครองต้องเป็น หลักกฎหมายที่แยก "งานนโยบาย" ออกจาก "งานประจำ" ได้ โดยงานนโยบาย นั้นไม่อยู่ในความควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง เพราะงานนโยบาย เป็นเรื่องที่รัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งมีกลไกและการควบคุมเป็นพิเศษ แตกต่างกันไป ส่วนเรื่องที่สองมีหลักการและแนวความคิดเช่นเดียวกัน แต่ในระยะต้นของการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง การที่จะแยกการสั่งการหรือ มติคณะรัฐมนตรีให้ออกเป็นงานประจำและงานนโยบายย่อมเป็นสิ่งที่ยาก ได้ยาก พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ จึงบัญญัติขึ้นในลักษณะที่กว้าง ครอบคลุมทั้งสองกรณีกล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะไม่รับเรื่อง ที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้ว ไม่ว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีลักษณะ เป็น งานประจำหรืองานนโยบายก็ตาม

ดังนั้น บทบาทในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของ มติคณะรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงยังมีอาจรกระทำได้โดยตรง

#### ๔. ข้อเสนอแนะ

๔.๑ ระบบมติคณะรัฐมนตรีของไทย นอกจากจะเป็นระบบของ การตัดสินใจในทางการเมืองและทางนโยบายแล้ว คณะรัฐมนตรียังต้องตัดสินใจ และบริหารราชการประจำด้วย ทำให้มติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา มีทั้งมติคณะรัฐมนตรี ที่เป็นงานนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นงานประจำ ซึ่งงานประจำบางเรื่อง ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการทบทวนระบบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีของไทย เพื่อให้



คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในทางการเมือง กำหนดนโยบายและแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น ส่วนงานประจำก็จะต้องเป็นเรื่องที่ระบบราชการประจำจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบและดำเนินการ

๔.๒ เนื่องจากในขณะนี้สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และศาลยุติธรรม) ยังมิได้มีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นงานประจำอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงควรที่จะมีการพัฒนาและสร้างระบบการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป กล่าวคือ ควรจะได้มีการแยกองค์กรผู้วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองออกมาเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง เพราะองค์กรผู้พิพากษาเฉพาะด้านซึ่งมีความรอบรู้และเชี่ยวชาญในหลักกฎหมายปกครองจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีและนิติกรรมทางปกครองได้ด้วยความถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในทางกฎหมายปกครองมากกว่าองค์กรผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญในระบบวิธีพิจารณาความแพ่งหรืออาญา ซึ่งมีความแตกต่างจากระบบวิธีพิจารณาทางปกครองเป็นอย่างยิ่ง ทั้งในแง่ของปรัชญากฎหมาย ในแง่ของหลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับคดี หรือในเรื่องผลแห่งการวินิจฉัยซึ่งจะต้องสามารถประสานประโยชน์ที่แตกต่างกันระหว่างผลประโยชน์สาธารณะกับผลประโยชน์ของเอกชนภายใต้กฎเกณฑ์แห่งความยุติธรรม

๔.๓ การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในอันที่จะมีมติในเรื่องใด ๆ คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงว่าตนมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้หรือไม่ และจะมีมติได้โดยเงื่อนไขหรือขอบเขตอย่างไร และในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจโดยทั่วไปของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีเองก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามภายใต้แนวความคิดในเรื่องนิติรัฐและหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ว่านิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีจะต้องไม่มีมติหรือคำสั่งใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย และเมื่อใดที่ปรากฏว่าได้มีมติหรือคำสั่งที่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ก็เป็นหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องยกเลิก เพิกถอน หรือทบทวนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวในทันที



๔.๔ เนื่องจากผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อ ส่วนราชการและองค์การกระจายอำนาจต่าง ๆ มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการและข้าราชการ แต่ไม่มีอำนาจบังคับบัญชาขององค์การกระจายอำนาจและพนักงานในองค์การนั้น คณะรัฐมนตรีมีแต่เพียง อำนาจควบคุมกำกับองค์การกระจายอำนาจและพนักงานเท่านั้น ดังนั้นการออก มติคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่อง โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผน ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องกำหนดขอบเขตการใช้บังคับ และผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นให้แน่ชัด ดังนี้

๔.๔.๑ คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงว่า ตนมีอำนาจออก มติคณะรัฐมนตรีบังคับให้องค์การกระจายอำนาจหรือพนักงานปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ได้หรือไม่ เนื่องจาก ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์กรอื่นของรัฐ ซึ่งมีลักษณะ เป็นองค์การกระจายอำนาจมักจะมีกฎหมายของตนเองให้อำนาจออก กฎหมายอนุบัญญัติ ตลอดจนระเบียบ ข้อบังคับของตนได้เป็นพิเศษ ดังนั้น การออก มติคณะรัฐมนตรีแต่ละเรื่อง จะต้องระมัดระวังมิให้เกิดการขัดแย้งระหว่าง มติคณะรัฐมนตรีกับกฎหมายขององค์การกระจายอำนาจทั้งหลาย

๔.๔.๒ หากคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ที่จะให้ มติคณะรัฐมนตรีมีผลต่อองค์การกระจายอำนาจและพนักงาน นอกเหนือจาก ส่วนราชการหรือข้าราชการแล้ว มติคณะรัฐมนตรีก็ควรที่จะกำหนดให้ชัดแจ้ง และหนังสือยืนยันมติคณะรัฐมนตรีของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ส่งให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงต่าง ๆ ก็ควรที่จะระบุด้วย ดังนี้ "...จึงเรียนยืนยันมา และขอได้ โปรดแจ้งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไปด้วย" ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาภายหลังว่า มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีผลถึง องค์การกระจายอำนาจต่าง ๆ หรือพนักงานของรัฐในองค์การกระจายอำนาจด้วย หรือไม่

๔.๕ มติคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันมีเป็น จำนวนมากเนื่องมาจากว่าได้มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือ



มติคณะรัฐมนตรีเองกำหนดให้เรื่องบางเรื่องต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน  
ในที่นี้ จึงขอเสนอให้มีการศึกษาอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่มีกฎหมาย  
กำหนดไว้ เพื่อทบทวน เปลี่ยนแปลง แก้ไข กฎหมายดังกล่าว โดยพิจารณาว่า  
เรื่องใดที่ไม่จำเป็นต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็อาจจะแก้ไขกฎหมายให้เป็น  
อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ปลัดกระทรวง คณะกรรมการ ฯลฯ พิจารณา  
อนุญาต อนุมัติ หรือตัดสินใจได้เลย ทั้งนี้ เพื่อลดจำนวนของเรื่องที่น่าเสนอ  
คณะรัฐมนตรี และทำให้คณะรัฐมนตรีได้มีเวลาพิจารณาเรื่องที่สำคัญ และเป็น  
นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น

๔.๖ มติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับได้กำหนดไว้มานาน  
และยัง ไม่มีการยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงแต่อย่างใด ซึ่งเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรี  
อาจจะ ไม่เหมาะสมกับสภาพการบริหารราชการแผ่นดินและสภาพของสังคมในปัจจุบัน  
จึงควรจะให้มีการพิจารณาทบทวน ยกเลิก หรือแก้ไขปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่  
กำหนดไว้เป็นเวลานานแล้ว เพื่อให้สะดวกต่อการถือปฏิบัติ และมติคณะรัฐมนตรี  
บางฉบับซ้ำซ้อนกัน บางฉบับมีข้อความที่ขัดแย้งกัน จึงเห็นควรที่จะให้มีการประมวล  
มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องเดียวกัน แล้วปรับปรุงแก้ไขให้เป็นปัจจุบัน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย