

สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๑ แนวความคิดในประเทศอังกฤษ

๑. ระบบคณะรัฐมนตรี (Cabinet System) ของอังกฤษ

Sir Ivor Jennings นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษที่มีชื่อเสียง กล่าวว่า "คณะรัฐมนตรีเป็นแกนกลาง (the core) ของระบบรัฐธรรมนูญอังกฤษ ... เป็นผู้ที่มีอำนาจสูงสุดโดยตรง ... (คณะรัฐมนตรี) ทำให้ระบบรัฐบาลอังกฤษมีความเป็นเอกภาพ"<sup>1</sup>

ลักษณะพิเศษของคณะรัฐมนตรีอังกฤษคือ ไม่มีการสถาปนาจัดตั้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพราะการดำรงอยู่ องค์ประกอบ และหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ล้วนเป็นผลจากธรรมเนียมปฏิบัติ (convention) ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษในปัจจุบัน เป็นผลของการวิวัฒนาการมาเป็นเวลายาวนาน กล่าวคือเริ่มจากกลุ่มผู้นำของสภาองคมนตรี (Privy Council) ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ รับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ต่อพระมหากษัตริย์ ต่อมาหลังปี ค.ศ. ๑๘๓๒ รัฐสภาโดยเฉพาะสภาสามัญชนของอังกฤษมีอำนาจมากขึ้น และกลายเป็นสถาบันที่มีอำนาจสูงสุด คณะรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อสภา ในที่สุดคณะรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลอังกฤษก็มาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากในรัฐสภา<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Sir Ivor Jennings, Cabinet Government (3 rd ed., Cambridge:Cambridge University Press, ๑๙๕๙), p.๑.

<sup>2</sup>สุกัญญา กรุณานนท์, "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่องพื้นฐานอำนาจการเมือง องค์การและอำนาจหน้าที่"(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๖), หน้า ๑.



## ๑.๑ การจัดตั้งรัฐบาล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีลักษณะที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ดังนั้น จึงต้องอาศัยธรรมเนียมปฏิบัติ การจัดตั้งรัฐบาลของอังกฤษจึงดำเนินไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

ตามธรรมเนียมปฏิบัติ หัวหน้าพรรคที่ได้รับเสียงข้างมากในสภาสามัญ (House of Commons) จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ให้เป็นนายกรัฐมนตรี และได้รับมอบหมายให้จัดตั้งคณะรัฐบาล หน้าที่ประการแรกของนายกรัฐมนตรีทันทีที่ได้รับการแต่งตั้งก็คือ จะต้องพิจารณาองค์ประกอบของคณะรัฐบาลว่าจะมีโครงสร้างอย่างไร แล้วสรรหาบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและตำแหน่งอื่น ๆ ที่จะร่วมกันเป็นรัฐบาล และเสนอต่อพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้ง บุคคลที่ได้รับการเลือกสรรจะเป็นสมาชิกระดับผู้นำของพรรค และเป็นสมาชิกรัฐสภา (สมาชิกสภาสามัญและสมาชิกสภาขุนนาง) การเลือกสรรบุคคลเข้าร่วมในรัฐบาลเป็นอำนาจค่อนข้างเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรี และปลอดจากการแทรกแซงของสมาชิกรัฐสภาคนอื่น ๆ

ในทางทฤษฎี พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ อภิสิทธิ์ของพระมหากษัตริย์ถูกจำกัดโดยธรรมเนียมปฏิบัติที่สำคัญสองประการ ประการแรก พระมหากษัตริย์จะต้องเลือกนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาสามัญ (House of Commons) ธรรมเนียมปฏิบัตินี้ได้ยึดถือมาตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๒๓ ซึ่งก่อนหน้านั้นพระมหากษัตริย์อาจเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภาขุนนาง (House of Lords) หรือสภาสามัญก็ได้ ธรรมเนียมปฏิบัติประการที่สองที่จำกัดอภิสิทธิ์พระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีก็คือ พระองค์จะต้องเลือกและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากบุคคลที่ได้รับเสียงสนับสนุนข้างมากจากสมาชิกสภาผู้แทนสามัญในการเมืองระบบพรรคที่การแข่งขันทางการเมือง และการแสวงหาความสนับสนุนจากประชาชนที่รากฐานอยู่บนพรรคการเมือง พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมาก ก็คือคณะบุคคลที่ได้รับอำนาจอันชอบธรรมให้จัดตั้งรัฐบาลและหัวหน้าของพรรคเป็นผู้มีสิทธิอันชอบธรรมที่จะได้รับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี บทบาทของพระมหากษัตริย์ในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาลจึง เป็นเพียงธรรมเนียม



ปฏิบัติ แต่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นสัญลักษณ์ของการยืนยันเจตนารมณ์ของประชาชน ในการเลือกรัฐบาล พรรคที่ได้รับเสียงข้างน้อย ก็จะทำหน้าที่เป็นพรรคฝ่ายค้าน คอยตรวจสอบและวิพากษ์วิจารณ์การปฏิบัติงานของรัฐบาล

ในการจัดตั้งรัฐบาลนั้น นายกรัฐมนตรีมีอิสระอย่างมากในการ กำหนดโครงสร้างและส่วนประกอบของคณะรัฐบาล หมายความว่านายกรัฐมนตรี มีสิทธิที่จะ เลือกตัวบุคคล เข้ามาร่วมในรัฐบาลและมอบหมายให้รับผิดชอบในกระทรวง หรือหน่วยงานใด ๆ ที่พิจารณาเหมาะสม สิทธิดังกล่าวมิได้กำหนดไว้เป็นตัวบทกฎหมาย แต่เป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ยึดถือกันมาหลายศตวรรษ โดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรี จะพิจารณาเลือกรัฐมนตรีจากสมาชิกสภา ซึ่งอาจจะ เป็นสมาชิกสภาสามัญหรือ สภาขุนนางก็ได้ อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นจากหลักการนี้ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรี อาจเลือกบุคคลที่มิได้เป็นสมาชิกสภาให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลได้ โดยมีธรรมเนียม ปฏิบัติที่เป็นเงื่อนไขว่า บุคคลที่ได้รับคัดเลือกภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะต้องสมัคร รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทันทีที่มีตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญว่างขึ้น หรือได้รับการเลื่อน ฐานันดรจากสามัญชนขึ้นเป็นขุนนางและอาศัยฐานันดรนั้นได้รับสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง<sup>3</sup>

### ๑.๒ ประเภทและจำนวนบุคคลในคณะรัฐบาล

แม้ว่ารัฐมนตรีและผู้ร่วมในคณะรัฐบาล กระทรวงและหน่วยงาน ต่าง ๆ จะเป็นส่วนประกอบของรัฐบาลและทำหน้าที่เพื่อความคงอยู่และความต่อเนื่อง ของรัฐบาล แต่สถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่งและหน่วยงานที่รับผิดชอบมีบทบาทและ ความสำคัญต่างกันและไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การจัดโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม และรัฐมนตรี จึงมีระดับชั้นของความสำคัญของบทบาทและหน้าที่ด้วย สำหรับ จำนวนของรัฐมนตรีและตำแหน่งทางการเมืองอื่น ๆ ที่ร่วมในคณะรัฐบาลนั้น มีจำนวน เปลี่ยนแปลงไปตามรัฐบาล กล่าวโดยทั่วไปจะมีจำนวนระหว่าง ๘๐ - ๑๒๐ คน หรือ อาจจะมากกว่านี้ สำหรับจำนวนกระทรวงและหน่วยงานอื่น ๆ นั้น นายกรัฐมนตรีมีสิทธิ และอำนาจที่จะตั้งขึ้นใหม่ เพิ่มขึ้นหรือยุบกระทรวงหรือหน่วยงานเดิมได้ตามความ

<sup>3</sup> Norman Wilson, The British System of Government (Oxford: Basil Blackwell, ๑๙๖๓), p.๒๙.



เหมาะสม ส่วนการจัดอันดับความสำคัญของกระทรวงและหน่วยงานในคณะรัฐบาล และรัฐมนตรีนั้นก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ตามสถานการณ์ เป็นการยากที่จะกล่าวแน่นอนว่า กระทรวงใดและรัฐมนตรีตำแหน่งใดมีความสำคัญกว่ากระทรวงและรัฐมนตรีอื่น

รัฐมนตรีและตำแหน่งที่เทียบเท่ารัฐมนตรีในคณะรัฐบาลอังกฤษ กล่าวโดยทั่วไปอาจจะแบ่งออกเป็น ๔ ประเภทใหญ่ ๆ ตามระดับความสำคัญดังนี้

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (Departmental Ministers) ที่เป็นหัวหน้ากระทรวงและมีความรับผิดชอบสูง และมีความสำคัญ ในการกำหนดนโยบายและการบริหารของคณะรัฐบาล ตำแหน่งทางการของรัฐมนตรี ประเภทนี้ส่วนใหญ่เรียกว่า Secretary of State และบางตำแหน่งอาจจะมีชื่อ เรียกเฉพาะ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เรียกว่า Chancellor of Exchequer ผู้ว่าการสำนักงบประมาณและนโยบายซึ่งนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ดำรง ตำแหน่งนี้ด้วย มีชื่อเรียกว่า The First Lord of the Treasury เป็นต้น

ตัวอย่างของรัฐมนตรีพวกนี้ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ กิจการภายในประเทศหรือมหาดไทย (Secretary of State for the Home Department) การต่างประเทศและเครือจักรภพ (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs) กิจการโพ้นทะเล (Minister for Overseas Development) การคลัง (Chancellor of Exchequer) อุตสาหกรรม (Secretary of State for Industry) กลาโหม (Secretary of State for Defence) แรงงาน (Secretary of State for Employment) เกษตร (Minister of Agriculture, Fisheries and Food) ภาวะแวดล้อม (Secretary of State for the Environment) ฯลฯ

นอกจากตำแหน่งที่บ่งชี้ลักษณะของหน้าที่และความรับผิดชอบใน หน่วยงานแล้ว ยังมีตำแหน่งรัฐมนตรีอื่นที่มีความสำคัญรองลงมาแต่เรียกชื่ออย่างอื่น และรับผิดชอบงานที่แตกต่างไปจากชื่อของตำแหน่ง ตำแหน่งเหล่านี้ส่วนมากเป็นมรดก ทางประวัติศาสตร์มาจากสมัยโบราณ เช่น ตำแหน่ง Lord Chancellor ซึ่งประธาน สภานางเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ตำแหน่ง Lord President of the Council ซึ่งผู้นำพรรครัฐบาลในสภานางเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง ตำแหน่ง Lord Privy Seal



ซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับพิธีการของพระมหากษัตริย์ และตำแหน่ง Chancellor of Duchy of Lancaster ซึ่งผู้นำพรรครัฐบาลในสภาสามัญเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีเหล่านี้อาจจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างตามที่นายกรัฐมนตรี จะเห็นสมควร<sup>4</sup> ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีและกระทรวงต่าง ๆ ประเภทนี้มีบทบาทสำคัญ ในการปกครองประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและควบคุมการบริหาร และถือว่าเป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลซึ่งประกอบกันขึ้นเป็น "คณะรัฐมนตรี" (cabinet) ของรัฐบาลอังกฤษ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแต่ไม่ได้เป็นหัวหน้ากระทรวง (Non-Departmental Ministers) ส่วนใหญ่มีตำแหน่งเป็นทางการเรียกว่า Minister of State หน้าที่และความรับผิดชอบที่สำคัญ ได้แก่ ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วย รัฐมนตรีหัวหน้ากระทรวงที่สำคัญ ๆ และมีหน้าที่ความรับผิดชอบสูง กล่าวได้ว่า Minister of State ก็คือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงดังกล่าว กระทรวงที่สำคัญ ๆ อาจจะมีรัฐมนตรีช่วยมากกว่าหนึ่งคนก็ได้ อย่างไรก็ตาม Minister of State บางครั้งก็เป็นหัวหน้ากระทรวงเล็ก ๆ ด้วย นอกจากนี้ รัฐมนตรีประเภทนี้ อาจไม่ได้รับมอบหมายให้ว่าการหรือเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีกระทรวงหนึ่งกระทรวงใด โดยเฉพาะ แต่มีลักษณะเป็นรัฐมนตรีลอย (Minister Without Portfolio) และได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบกิจการใดกิจการหนึ่ง โดยเฉพาะเป็นครั้ง เป็นคราว

(๓) รัฐมนตรีกระทรวงที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายและ กระบวนการยุติธรรม (Law Officers of the Crown) รัฐมนตรีเหล่านี้ได้แก่ ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) อัยการแผ่นดิน (Attorney General) และผู้ช่วยอีกสามตำแหน่ง คือ Lord Advocate, Solicitor General และ Solicitor General for Scotland รัฐมนตรีเหล่านี้แม้จะไม่มีบทบาทสำคัญ ในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล แต่โดยศักดิ์ศรีแล้วไม่ด้อยกว่า Minister of State

<sup>4</sup>T.Brennan, Politics and Government in Britain (Cambridge: Cambridge University Press, ๑๙๗๒), pp.๑๑๐-๑๑๑.



(๔) รัฐมนตรีช่วยว่าการ (Junior Minister) ซึ่งเป็นรัฐมนตรีที่มีบทบาทและสำคัญน้อยกว่ารัฐมนตรี ๓ ประเภทแรกที่กล่าวมาแล้ว ทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงในการบริหารกิจการภายในกระทรวง ปรึะสานงานกับกระทรวงอื่น ๆ ตำแหน่งทางการของรัฐมนตรีเหล่านี้มีชื่อเรียกตามลักษณะหัวหน้ากระทรวงที่ตนเป็นผู้ช่วย กล่าวคือ ถ้าเป็นผู้ช่วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่มีตำแหน่งเป็น Secretary of State ก็มีตำแหน่งทางการว่า Under-Secretary of State สำหรับรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่อยู่ใต้ Minister of State ก็มีตำแหน่งทางการว่า Parliamentary Secretary นอกจากนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่สำคัญยังมีอำนาจแต่งตั้ง Parliamentary Private Secretary ได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ผู้ควบคุมวินัยของพรรค (Whip) รัฐบาลยังได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในรัฐบาล และมีฐานะเสมือนรัฐมนตรีด้วย เช่น ตำแหน่ง Parliamentary Secretary of the Treasury และตำแหน่ง Lords Commissioners of the Treasury

### ๑.๓ ส่วนประกอบของคณะรัฐมนตรี

พิจารณาจากโครงสร้างและส่วนประกอบของคณะรัฐบาลแล้ว จะเห็นว่า รัฐบาลอังกฤษประกอบด้วยบุคคลตำแหน่งต่าง ๆ จำนวนมาก (ระหว่าง ๘๐ - ๑๒๕ คน) โครงสร้างเช่นนี้อาจจะเหมาะสมในการแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบ แต่ไม่เหมาะสมในการตัดสินใจวางนโยบายอย่างรวดเร็วและการรักษาความลับ ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพในการกำหนดนโยบายและการวางแผนบริหารประเทศ จึงมีการจัดตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นภายในรัฐบาล

นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๖ เป็นต้นมา คณะรัฐมนตรีของอังกฤษ ประกอบด้วย ๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เป็นหัวหน้ากระทรวง (Departmental Ministers) ๒) รัฐมนตรีที่ไม่ได้ว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะหรือที่เรียกว่า Non-Departmental Ministers รัฐมนตรีที่จะได้รับคัดเลือกจะต้องเป็นบุคคลที่มีความสำคัญมากในพรรค มีประสบการณ์ในกิจกรรมของพรรค และกิจกรรมทางรัฐสภาและกิจกรรมของรัฐบาลมาก เหตุผลที่สนับสนุนให้รวมรัฐมนตรีประเภทนี้บางคนเข้าอยู่ในคณะรัฐมนตรี คือ ประการแรก เพื่อว่ารัฐมนตรีประเภทนี้จะได้มีเวลาอุทิศ



ไว้กับการกำหนดนโยบาย และวางแผนการปฏิบัติตามนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ประการที่สอง การที่มีได้ว่าการกระทรวงนอกจากจะมีเวลาใช้ความคิดมากแล้ว ยังเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีประเภทนี้ได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงที่จะเข้าข้างกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง โดยเฉพาะ เป็นการแยกภาระการตัดสินใจกับการปฏิบัติตามนโยบายออกจากกัน ประการสุดท้าย รัฐมนตรีประเภทนี้ อยู่ในฐานะที่จะเป็นตัวเชื่อมและประสานงานระหว่างสมาชิกในคณะรัฐมนตรีและกับคณะรัฐบาลอื่น ๆ รัฐมนตรีเหล่านี้ ได้แก่ ผู้นำสมาชิกสภาสามัญของพรรครัฐบาล (Lord President of the Council) ประธานสภาขุนนาง (Lord Chancellor) Chancellor of the Duchy of Lancaster และ Lord Privy Seal เป็นต้น

โดยธรรมเนียมปฏิบัติ ในภาวะปกติคณะรัฐมนตรีจะประกอบด้วย รัฐมนตรีจากพรรคการเมืองพรรคเดียว แต่หากสมัยใดที่ไม่มีพรรคการเมืองใดได้รับเลือกตั้งเป็นฝ่ายข้างมากในสภาสามัญพอที่จะจัดตั้งรัฐบาลได้ หรือประเทศชาติตกอยู่ในภาวะคับขัน เช่น ภาวะสงคราม จะมีการจัดตั้งรัฐบาลผสม (Coalition Government) และสมาชิกระดับผู้นำของพรรคจะร่วมกันเป็นคณะรัฐมนตรี

#### ๑.๕ การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรี

การพ้นจากตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามธรรมเนียมปฏิบัติ  
ในกรณีต่อไปนี้

- (๑) เมื่อแพ็คเกจแนเสียงในมติสำคัญ<sup>๕</sup>ในสภาสามัญ ในกรณีเช่นนี้

<sup>5</sup> A.H. Hanson and Malcolm Wallis, Governing Britain (London:Fontana, ๑๙๗๑), p.๑๐๒-๑๐๕; and Lord Morrison, Government and Parliament (Oxford:Oxford University Press, ๑๙๖๖), pp.๕๐-๕๖.

<sup>๖</sup> การพิจารณาว่ามติใดเป็นมติสำคัญ ขึ้นอยู่กับภาวะการเมืองทั้งภายในและต่างประเทศ และภาวะเศรษฐกิจในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง เช่น การที่สภาสามัญไม่รับรองนโยบายสำคัญในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือการที่รัฐบาลไม่อาจจะปฏิบัติตามนโยบายที่เสนอต่อสภาได้อย่างมีประสิทธิภาพและให้สัมฤทธิ์ผล.



รัฐบาลมีทางเลือกสองทาง ประการแรก ลาออก<sup>๗</sup> เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ซึ่งจะเกิดขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและประเมินสถานการณ์แล้วเห็นว่าเสี่ยงสนับสนุนภายในรัฐสภาต่ำมาก และยากที่จะหาเหตุผลสนับสนุนการอยู่ต่อในตำแหน่งได้ และที่สำคัญที่สุดเมื่อเห็นว่าความไม่พอใจของประชาชนมีมากขึ้น ประการที่สอง นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้พระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลจะใช้ทางออกเช่นนี้เมื่อมีความเห็นว่ายโยบายและการบริหารของตนถูกต้องและเชื่อว่าประชาชนมีทัศนคติแตกต่างไปจากสมาชิกสภาสามัญและจะยังคงให้ความสนับสนุนรัฐบาลอยู่ ดังนั้นการยุบสภาจะเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนตัดสินว่าพรรครัฐบาลควรจะดำเนินการปกครองต่อไป หรือการยุบสภาอาจจะ เป็นวิธีการขอคำยืนยันในความชอบธรรมของรัฐบาลและความสนับสนุนจากประชาชน ในกรณีนี้รัฐบาลจะเสนอให้มีการยุบสภาในช่วงที่รัฐบาลกำลังได้รับความนิยมค่อนข้างสูง และใกล้ครบวาระการอยู่ในตำแหน่ง

(๒) เมื่อพรรครัฐบาลแพ้ในการเลือกตั้งทั่วไป รัฐบาลจะต้องลาออกเพื่อให้พรรคที่ชนะการเลือกตั้งและมีเสียงข้างมากในสภาสามัญจัดตั้งรัฐบาล

(๓) เมื่อนายกรัฐมนตรีลาออกซึ่งไม่ใช่เนื่องมาจากการแพ้เสียงฝ่ายค้านในรัฐสภา หรือนายกรัฐมนตรีถึงแก่กรรม ในทั้งสองกรณีพรรครัฐบาลจะเลือกหัวหน้าพรรคคนใหม่ และหัวหน้าพรรคคนใหม่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและทำการจัดตั้งรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่บริหารแทน การสิ้นสุดวาระของคณะรัฐบาลและคณะรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าวมานี้ไม่จำเป็นต้องมีการยุบสภาเพื่อให้เลือกตั้งทั่วไป กรณีนายกรัฐมนตรีลาออกมักจะเนื่องมาจากความขัดแย้งภายในพรรค เช่น ในกรณีนายกรัฐมนตรี ฮาโรลด์ วิลสัน ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๖ และพรรคเลเบอร์ได้เลือกนายเจมส์ คาลาแฮน เป็นหัวหน้าพรรคและนายกรัฐมนตรี ต่อจากนายฮาโรลด์ วิลสัน<sup>๘</sup>

อย่างไรก็ตาม โอกาสที่คณะรัฐบาลจะต้องพ้นจากตำแหน่งในกรณีนี้น้อยมาก เพราะในระบบการเมืองระบบพรรค (Party Politics) พรรครัฐบาลจะมีเสียงข้างมากสนับสนุนในรัฐสภา โอกาสจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีเกิดความแตกแยกรุนแรงภายในพรรครัฐบาล.

<sup>๘</sup> สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, ๒๕๒๗) หน้า ๙๘-๑๐๖.



๒. สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีของอังกฤษ

คณะรัฐมนตรีอังกฤษปฏิบัติงานโดยวิธีการประชุมร่วมกัน เพื่อวินิจฉัย และตัดสินใจขั้นสุดท้ายเกี่ยวกับนโยบายของรัฐบาล และประสานงาน ตลอดจน ควบคุมการบริหารและการปฏิบัติงานของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมด

ลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีอังกฤษนั้น รัฐมนตรีที่มีฐานะ เป็นสมาชิกของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) จะเข้าร่วมประชุมกันโดยมี นายกรัฐมนตรีเป็นประธานที่ประชุม ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจะมี สถานภาพเป็น "(รัฐมนตรี) คนสำคัญในระหว่างคน (รัฐมนตรี) ที่เท่าเทียมกัน" (First among equals) แต่ในสภาพตามความเป็นจริง นายกรัฐมนตรีมีอิทธิพล ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมากทั้งนี้เพราะนายกรัฐมนตรีเป็นทั้งหัวหน้าคณะรัฐบาล และ เป็นผู้กำหนดว่ารัฐมนตรีท่านใดบ้างที่จะได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี ประกอบกับ นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่จัดตั้งคณะรัฐบาล โดยได้รับการเลือกตั้ง โดยตรงจากชาวอังกฤษ ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีความรับผิดชอบในฐานะผู้นำของ รัฐบาลอังกฤษ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นกองอำนวยการกลาง

การประชุมคณะรัฐมนตรีของอังกฤษในอดีต เป็นการประชุมอย่างกันเอง รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีมีสิทธิเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีได้เมื่อตนเห็นสมควร<sup>๑</sup> ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๘๕๖ การประชุมคณะรัฐมนตรีได้จัดให้มีขึ้นที่บ้านพักทางราชการของ นายกรัฐมนตรี ในกรุงลอนดอน ปกติจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีอาทิตย์ละ ๑ หรือ ๒ ครั้ง คือในวันอังคารและวันพฤหัสบดี การประชุมแต่ละครั้งใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมง โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้เรียกประชุมและนายกรัฐมนตรีสามารถเรียกประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นพิเศษเมื่อมีความจำเป็นได้ตลอดเวลา รัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีจะได้รับ กำหนดการเกี่ยวกับสาระการประชุมล่วงหน้าราว ๒ วัน เพื่อให้รัฐมนตรีได้ศึกษา ไตร่ตรองและเตรียมการต่าง ๆ ที่จำเป็นในการเข้าร่วมประชุม

<sup>๑</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ, (พระนคร: เจริญผลการพิมพ์, ๒๕๐๒), หน้า ๑๒๒.



เนื้อหาสาระสำคัญของเรื่องที่ประชุมในคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เรื่องที่จะทำการประชุมของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ปกติจะมีการกำหนดในระเบียบวาระการประชุม ซึ่ง เลขานุการคณะรัฐมนตรี เป็นผู้จัดทำโดยปรึกษาพิจารณา ร่วมกับนายกรัฐมนตรี สาระสำคัญที่พิจารณากันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ตามปกติมีประเภทใหญ่ ๆ ดังนี้

(๑) กิจการที่เกี่ยวกับรัฐสภา (Parliamentary Business)  
กิจการประเภทนี้ได้แก่ ภารกิจซึ่งรัฐบาลต้องทำเกี่ยวกับรัฐสภา เช่น การเสนอร่างกฎหมายและการตอบกระทู้ถามที่สำคัญ ๆ ภารกิจดังกล่าวจะมีมากเฉพาะช่วงระยะเวลาที่รัฐสภาอยู่ในสมัยการประชุม ผู้นำของพรรครัฐบาลในสภาสามัญชน หรือในสภาขุนนาง จะแถลงภารกิจต่าง ๆ ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบ และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับระยะเวลาและจังหวะในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาเลือกบุคคลและกำหนดแนวทางที่จะอภิปรายเกี่ยวกับกิจการรัฐบาลดังกล่าวในรัฐสภา ตามปกติรัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับกิจการนั้น ๆ มักจะได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ดังกล่าว

(๒) กิจการที่เกี่ยวกับการต่างประเทศและเครือจักรภพ (Foreign and Commonwealth Affairs) ในกิจการด้านนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ จะเป็นผู้แถลงถึงเหตุการณ์ที่เกิดหรือคิดว่าจะเกิด ตลอดจนทัศนคติ ความคิดเห็นของเขาเกี่ยวกับเรื่องนั้น ๆ ต่อคณะรัฐมนตรี และจะมีการซักถามเกี่ยวกับเรื่องราวหรือปัญหาดังกล่าว หากว่ากิจการด้านนี้เรื่องใดมีความสำคัญมาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจะจัดทำเป็นเอกสารเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดเรื่องดังกล่าวในวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

(๓) กิจการอื่น ๆ คณะรัฐมนตรีจะพิจารณากิจการอื่น ๆ ตามที่กำหนดในวาระการประชุม ซึ่งกิจการเหล่านั้นมักจะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาก่อน โดยนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้อ่านผลการพิจารณาของกิจการดังกล่าว ซึ่งรัฐมนตรีอาจซักท้วงในประเด็นต่าง ๆ ทั้งอาจมีการขอให้พิจารณาแก้ไขข้อเสนอของคณะกรรมการ และหากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรแก้ไขก็จะมีการแก้ไข แต่หากว่าการแก้ไขดังกล่าวยุ่งยาก เกินกว่าคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการเอง ก็ส่งเรื่องดังกล่าวกลับไปยังคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องทำการพิจารณา<sup>10</sup>

<sup>10</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ, หน้า ๑๒๕.



(๔) เรื่องที่ถูกเสนอโดยตรงต่อคณะรัฐมนตรี กิจการหรือปัญหา บางเรื่องที่มีความสำคัญหรือเร่งด่วน หรือเป็นความลับเฉพาะ เกินกว่าที่จะเสนอต่อ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีจะ เสนอปัญหาที่มีลักษณะ ดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการเมืองระหว่าง ประเทศที่สำคัญ ๆ เช่นกรณีสงครามอาหรับกับอิสราเอล เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๖๗ และกิจการบางเรื่องที่มีความสำคัญมากอาจถูกกำหนดเป็นหัวข้อเดียว ในระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีถึง ๖-๗ ครั้ง เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการ เข้าร่วมตลาดร่วมยุโรปของอังกฤษ

วิธีการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ คณะรัฐมนตรีอังกฤษตัดสินใจ โดยอาศัยข้อสรุปร่วมกัน นายกรัฐมนตรีจะสรุปการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วยความ เห็นชอบของคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นประเด็นที่หาข้อยุติยาก นายกรัฐมนตรี จะหลีกเลี่ยงความแตกแยกของคณะรัฐมนตรี โดยการ "รวบรวมเสียง" โดยการถาม ทศนะของรัฐมนตรีแต่ละคนซึ่ง เป็นการทำอย่างไม่เป็นทางการ และ เลขานุการ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้บันทึกความคิดเห็น เพื่อให้นายกรัฐมนตรีประกาศถึงมติที่เป็นฝ่าย ข้างมากของที่ประชุมเกี่ยวกับการตัดสินใจในปัญหาหรือกิจการนั้น

อย่างไรก็ตาม ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีทุกคนมีสิทธิที่จะ ออกความเห็นขัดแย้งกัน แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจมีมติเรื่องใดอย่างแนบแน่นแล้ว รัฐมนตรีผู้ที่มีทัศนคติไม่เห็นชอบนั้น ไม่มีอำนาจที่จะแถลงความเห็นที่ขัดแย้งของตนต่อ สาธารณชนหรือต่อบุคคลใด ๆ และต้องกระทำการสนับสนุนนโยบายนั้นอย่างเต็ม ความสามารถ แต่หากไม่อาจปฏิบัติตามได้หรือผิดหลักการ อุดมคติของตนอย่าง รุนแรงแล้ว โดยมารยาทรัฐมนตรีผู้นั้นต้องลาออกจากตำแหน่ง เพื่อธำรงไว้ ซึ่งความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ตรายาคติที่ยังดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีอยู่ เขาจะต้องพูดและกระทำตามเสียงรัฐมนตรีข้างมากอยู่เสมอ<sup>11</sup>

<sup>11</sup> เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์, การปกครองประเทศอังกฤษ, หน้า ๑๒๐.





มติหรือผลการตัดสินใจในปัญหาหรือกิจการใด ๆ ย่อมผูกพันไปถึงรัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงทุกคนในคณะรัฐบาล ในอันที่จะต้องสนับสนุนและปกป้องนโยบายดังกล่าวทั้งต่อรัฐสภาและสาธารณชน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของรัฐมนตรี (collective responsibility) นโยบายและมติดัดสินใจต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีอังกฤษ จะได้รับการนำไปปฏิบัติโดยกระทรวงหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตามในบางครั้ง อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมมติการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี หากว่ามีสถานการณ์เปลี่ยนแปลงหรือเนื่องจากเหตุผลบางประการทำให้เกิดความจำเป็นในการแก้ไขมติการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ได้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงการที่คณะรัฐมนตรีอังกฤษสามารถปฏิบัติงานตามภาระหน้าที่ทั้งหมดได้ โดยวิธีการประชุม ซึ่งใช้เวลาเพียงครั้งละ ๒ ชั่วโมง ในหนึ่งหรือสองวันต่อสัปดาห์ได้นั้น เนื่องจากมีสาเหตุที่สำคัญ ๆ ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี คือ

๑. เรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีเฉพาะเรื่องที่สำคัญหรือมีความสำคัญเกี่ยวกับการเมืองมาก ซึ่งลาฟังรัฐมนตรีแต่ละท่านไม่อาจตัดสินใจได้

๒. สาระและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีอภิปรายวินิจฉัย มักมีการทำให้กระจ่างโดยการประชุมระหว่างกระทรวง หรือการปรึกษาหารือกันระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๓. รัฐมนตรีอาจมีการปรึกษากับนายกรัฐมนตรี เป็นการล่วงหน้าเพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อเสนอดังต่าง ๆ โดยอาศัยการแนะนำของนายกรัฐมนตรี

๔. กระทรวงที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนร่วมและช่วยเหลือแก้ไขในส่วนที่ยุ่งยากของเรื่องที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยจัดทำเป็นบันทึกหรือรายงานเสนอแนะด้านต่าง ๆ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๕. เอกสารการประชุมของคณะรัฐมนตรี (cabinet papers) ซึ่งจัดทำโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และจัดส่งไปให้รัฐมนตรีก่อนมีการประชุม ๒ วัน เอกสารดังกล่าวมีสาระเกี่ยวกับเหตุการณ์และข้อสรุปความคิดเห็น ตลอดจนคำแนะนำรับรองของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ซึ่งช่วยให้รัฐมนตรีพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินใจได้ง่ายและเร็วขึ้น



๖. หากสาระเรื่องใด ต้องมีการตรวจสอบในรายละเอียด เรื่องนั้น ก็จะถูกส่งให้คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ทำการพิจารณาและให้ประธานคณะกรรมการ นั้น ๆ จัดทำข้อเสนอที่แน่นอนเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๗. ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอังกฤษ มีบรรยากาศของความร่วมมือ และการอภิปรายแลกเปลี่ยนข้อเสนอกันอย่างเป็นอิสระ โดยการใช้คำพูดอย่างเป็นทางการ (formal speeches) ซึ่งช่วยให้การวินิจฉัยตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ทำได้รวดเร็วขึ้น

๘. นายกรัฐมนตรีมีบทบาทในการเป็นผู้นำในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้การพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีประเด็นที่แน่ชัด

๙. นายกรัฐมนตรีมักมีการปรึกษารื้อกับรัฐมนตรีคนสำคัญบางท่าน ซึ่งมักได้แก่พวกคณะรัฐมนตรีวงใน (inner cabinet) ในส่วนสำคัญ ๆ ของ นโยบายต่าง ๆ ล่วงหน้า ซึ่งมีผลทำให้การพิจารณาถึงสาระและประเด็นที่สำคัญ ๆ ซึ่งทำกันอย่างเป็นทางการในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี มีความกระจ่างชัด ง่ายแก่ การพิจารณาและวินิจฉัยตัดสินใจ

๑๐. มีองค์กรที่ช่วยงานธุรการและการบริการด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีอย่างดี ซึ่งได้แก่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี

#### ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี (The Cabinet Committees)

คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีนับได้ว่าเป็นคณะผู้ช่วยเหลือ (Staffs) ที่สำคัญยิ่ง ที่มีส่วนทำให้การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีอังกฤษเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพราะการขยายตัวของกิจการของรัฐบาลอังกฤษ ซึ่งทำให้เกิดกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ปัญหาการประสานงาน และการวางนโยบายด้านต่าง ๆ ก็เพิ่มขึ้น ขณะเดียวกัน คณะรัฐบาลของอังกฤษมีขนาดใหญ่ และไม่อาจจัดให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีประกอบด้วย รัฐมนตรีและเจ้ากระทรวงทุกท่านได้ เพราะจะทำให้ขนาดองค์ประชุมใหญ่เกินไปที่จะ พิจารณาตัดสินใจในนโยบายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับความซับซ้อน และละเอียดอ่อนในปัญหาหรือนโยบายหลายอย่างที่จะต้องให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนั้น ๆ มาร่วมพิจารณา

คณะรัฐมนตรีอังกฤษได้ใช้ระบบคณะกรรมการคณะรัฐมนตรีมานาน โดยในระยะเริ่มแรกมีการจัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าว เป็นคณะกรรมการพิเศษ



(Ad Hoc Committee) ซึ่งเริ่มมีตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๕๕ และมีการจัดตั้งคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีแบบคณะกรรมการถาวรในปี ค.ศ. ๑๙๐๒ จากนั้นระบบคณะกรรมการ คณะรัฐมนตรีได้ขยายตัวตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ซึ่งมีทั้งคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาใดปัญหาหนึ่ง ซึ่งเป็นแบบคณะกรรมการพิเศษชั่วคราว และ คณะกรรมการที่จัดตั้งเป็นองค์การถาวร คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีถาวรที่สำคัญๆ จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ตามปกติคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี จะประกอบด้วยกรรมการ ๓ - ๔ ท่าน และอาจมีจำนวนมากกว่า ซึ่งขึ้นกับสาระและหน้าที่ของคณะกรรมการ นั้น ๆ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดขนาดของคณะกรรมการ ทั้งเป็นผู้แต่งตั้งและ ถอดถอนประธานและกรรมการ กรรมการส่วนมากแต่งตั้งจากรัฐมนตรีหรือ เจ้ากระทรวง ซึ่งแม้จะไม่อยู่ในคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวง ดังกล่าวได้มีส่วนร่วมพิจารณาถึงนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงที่ตน รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังแต่งตั้งกรรมการจากข้าราชการชั้นสูงและผู้เชี่ยวชาญ ในสาขางานด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ของคณะกรรมการนั้น ๆ คณะกรรมการย่อยส่วนมากจะประกอบด้วยข้าราชการที่ได้รับมอบภาระให้หา ข้อมูลหรือทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการ

คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ ประการแรก คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่อภิปรายและทำรายงานในเรื่องที่จะผ่านไปให้ คณะรัฐมนตรีตัดสินใจในขั้นสุดท้าย คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีจะทำหน้าที่พิจารณา เพื่อให้ปัญหาต่าง ๆ ในเรื่องดังกล่าวลดลง โดยการอภิปรายโต้แย้งหรือทำการ ประนีประนอมกัน และทำเป็นรายงานการพิจารณาเรื่องราวดังกล่าวแก่คณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีสามารถตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ได้สะดวกรวดเร็วขึ้น ประการที่สอง คณะกรรมการคณะรัฐมนตรี จะทำหน้าที่บริหารและตัดสินใจในเรื่องที่ คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับมอบหมายอำนาจจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งส่วนมาก เป็นเรื่องที่มีความสำคัญไม่มากนัก เช่น คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดและ จัดทำร่างกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความสำคัญทางการเมือง นอกจากนี้คณะกรรมการ คณะรัฐมนตรียังมีบทบาทอย่างมากในการประสานงานเกี่ยวกับกิจการแขนงต่าง ๆ ของรัฐบาล แต่บทบาทดังกล่าวมักทำกันอย่างไม่เปิดเผย



คณะกรรมการคณะรัฐมนตรีดำเนินงานโดยการประชุมปรึกษา  
อภิปรายและศึกษาค้นคว้าทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจการในหน้าที่ของตน ซึ่งปกติ  
จะมีการประชุมหนึ่งหรือสองครั้งต่อสัปดาห์หรือสองสัปดาห์ และอาจมีการประชุม  
เป็นพิเศษได้อีกตามความจำเป็น เมื่อได้ข้อสรุปจากการดำเนินงานแล้วคณะกรรมการ  
จะจัดทำรายงานหรือข้อเสนอรับรองในเรื่องที่ตนพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรี

ในทางปฏิบัติ นโยบายหรือข้อเสนอต่าง ๆ จะต้องผ่านการพิจารณา  
ของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องก่อน จึงจะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรี  
หรือเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องจะนำเรื่องปรึกษากับประธานคณะกรรมการหรือ  
คณะกรรมการก่อน ซึ่งวิธีการนี้ทำให้รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงที่เป็นกรรมการ  
ได้มีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจนโยบายต่าง ๆ ได้ โดยที่ตนไม่ต้องเป็น  
สมาชิกในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งเป็นการลดและแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรี  
ในการปฏิบัติงานได้มาก

การดำเนินงานของคณะกรรมการ มีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
เป็นฝ่ายช่วยเหลือทั้งในการจัดหาระเบียบวาระการประชุมและงานธุรการของ  
คณะกรรมการดังกล่าว ตลอดจนช่วยประธานคณะกรรมการในกิจการด้านต่าง ๆ  
ทั้งช่วยจัดทำร่างข้อสรุปผลงานของคณะกรรมการ การดำเนินงานด้านต่าง ๆ  
ของคณะกรรมการถือเป็นความลับของทางราชการ และมีกฎหมายให้ความคุ้มครองกัน  
ทั้งมีการรักษาความลับเกี่ยวกับชื่อบุคคลที่เป็นกรรมการ โดยเฉพาะประธาน  
คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะหากเปิดเผยเรื่องดังกล่าว จะทำให้เกิด  
ความเสียหาย เนื่องจากสมาชิกสภาสามัญชนที่สังกัดพรรคฝ่ายค้าน จะถามปัญหา  
และนโยบายด้านต่าง ๆ ต่อประธานกรรมการผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ  
มากกว่าจะถามปัญหาดังกล่าวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือเจ้ากระทรวง  
เพราะตามหลักการของรัฐธรรมนูญอังกฤษ รัฐมนตรีหรือเจ้ากระทรวงจะต้องเป็น  
ผู้รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าวอย่างแท้จริงต่อรัฐสภา

การใช้ระบบคณะกรรมการ เป็นวิธีการหนึ่งของคณะรัฐบาล  
อังกฤษ ในการช่วยเหลือการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี โดยทำหน้าที่เป็น  
คณะที่ปรึกษา และแนะนำในกิจการด้านต่าง ๆ แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีผลให้  
คณะรัฐมนตรีอังกฤษดำเนินงานตามอำนาจและหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ผลดีของระบบดังกล่าวที่สำคัญคือ ทำให้ลดภาระของคณะรัฐมนตรีได้มาก ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้เจ้ากระทรวงที่มีได้ร่วมเป็นคณะรัฐมนตรีได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในเรื่องที่เกี่ยวกับกระทรวงของตน และทำให้พวกผู้ช่วยเจ้ากระทรวง (Junior Ministers) สามารถเรียนรู้การทำงานของคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบคณะกรรมการ เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่คณะรัฐมนตรีอังกฤษ เพราะทำให้คณะรัฐมนตรีทำงานได้รอบคอบ และคณะรัฐมนตรียังคงเป็นผู้ควบคุมในการตัดสินใจนโยบายขณะเดียวกันทำให้คณะรัฐมนตรีอังกฤษ สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตนในด้านต่าง ๆ ได้ อย่างสม่ำเสมอและทันต่อเหตุการณ์<sup>12</sup>

ดังนั้น จะเห็นว่าคณะรัฐมนตรีอังกฤษมีระบบการเตรียมงานการกลั่นกรองงาน ตลอดจนระบบความช่วยเหลือจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีอย่างดีและสม่ำเสมอ ซึ่งผลของระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษในทางปฏิบัติ ทำให้คณะรัฐมนตรีกลายเป็นองค์กรที่มีอำนาจเหนือสถาบันทางการเมืองอื่น ๆ จนกล่าวได้ว่าระบบรัฐบาลอังกฤษเป็นระบบรัฐบาลคณะรัฐมนตรีอันมีรากฐานจากการยอมรับและการสนับสนุนจากประชาชนอังกฤษ ซึ่งแสดงเจตจำนงดังกล่าว โดยผ่านการเลือกตั้งซึ่งมีระยะเวลาสม่ำเสมอรวม ๔ - ๕ ปี ต่อ ๑ ครั้ง

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของมติดคณะรัฐมนตรีอังกฤษ ประกอบกับระบบการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีแล้ว จะเห็นได้ว่า เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะผ่านการกลั่นกรองและเตรียมเรื่องมาอย่างดีแล้ว และมีเฉพาะ เรื่องที่สำคัญที่ต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นนโยบายด้านต่างประเทศ กิจการที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา และนโยบายที่สำคัญของประเทศ มติดคณะรัฐมนตรีเกือบทั้งหมดจึงมีลักษณะ เป็นงานนโยบายหรือกิจการในฐานะที่เป็นรัฐบาล (Governmental Function) แต่จะมีมติดคณะรัฐมนตรีบาง เรื่องที่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ ถ้ามติดคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวนี้มีผลทางกฎหมายโดยตรง เช่นมติดคณะรัฐมนตรีที่มีผลกระทบ

<sup>12</sup> สุกิจจา กรุณานนท์ , "การศึกษาวิเคราะห์ระบบคณะรัฐมนตรีอังกฤษ เน้นเรื่องพื้นฐานอำนาจการเมือง องค์กรและอำนาจหน้าที่" หน้า ๑๐๒ - ๑๐๓.



ต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ แต่เรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก จึงเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอังกฤษได้ เพราะหากเป็นเรื่องการจัดระเบียบกิจการภายใน การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ฯลฯ ก็มักจะพิจารณาและตัดสินใจในระดับกระทรวงได้ ไม่จำเป็นต้องนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแต่อย่างใด

ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีอังกฤษที่มีต่อมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะที่เป็นงานนโยบายเป็นความรับผิดชอบในทางการเมือง ซึ่งมีกลไกและระบบการควบคุมการตรวจสอบจากทางรัฐสภาและตามธรรมเนียมปฏิบัติของระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษเอง นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีอังกฤษ ยังถูกควบคุมจากอิทธิพลของมติมหาชน (public opinion) ของชาวอังกฤษในการปฏิบัติงานต่าง ๆ มติดังกล่าวจะมีอิทธิพลในหลายลักษณะ เช่น ผ่านทางสื่อมวลชนด้านต่าง ๆ หรือผ่านกลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มอิทธิพล ตลอดจนสมาคมต่าง ๆ และที่สำคัญที่สุดคือ การเลือกตั้ง เนื่องจากรากฐานของอำนาจการเมืองการปกครองของคณะรัฐบาลอังกฤษมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

## ส่วนที่ ๒ แนวความคิดในประเทศฝรั่งเศส

### ๑. ระบบคณะรัฐบาล

ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๕ รัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๕๘ ได้ให้ความสำคัญกับรัฐบาลมากขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับสมัยสาธารณรัฐที่ ๓ และที่ ๔ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ตามแนวความคิดของนายพลเดอโกล ซึ่งได้แถลงไว้ ณ เมือง Bayeux เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๕๖ ที่กล่าวตอนหนึ่งว่า "... อานาจบริหารจะไม่มาจากรัฐสภาซึ่งหาหน้าที่นิติบัญญัติ หากไม่แล้วก็จะเป็นการรวมอานาจในการปกครองไป ถ้าอานาจบริหารมาจากอานาจนิติบัญญัติรัฐบาลก็จะเป็นเพียงที่ชุมนุมของตัวแทนต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ดี ในขณะที่ประเทศกำลังอยู่ในภาวะเช่นนี้ สภาร่างรัฐธรรมนูญจะต้องเลือกหัวหน้ารัฐบาลชั่วคราวด้วย ทั้งนี้เพราะไม่มีวิธีอื่นที่ดีกว่านี้ แต่วิธีดังกล่าวจะใช้ได้ในเงื่อนไขปัจจุบันนี้เท่านั้น เนื่องจากเอกภาพระเบียบ วินัยและความสามัคคีของรัฐบาลแห่งประเทศฝรั่งเศสเป็นสิ่งที่ต้องสงวนไว้เพื่อความอยู่รอดของชาติ มิฉะนั้นแล้วการบริหารประเทศก็จะไร้สมรรถภาพ



ทว่าอย่างไรจึงจะรักษาเอกภาพ สามัคคีภาพ และวินัยไว้ได้ในระยะยาวถ้าอำนาจบริหารซึ่งจะต้องถ่วงดุลยภาพกับอำนาจอื่น ๆ มาจากอำนาจอื่น (นิติบัญญัติ) และถ้ารัฐมนตรีแต่ละคนซึ่งมีความรับผิดชอบร่วมกันต่อสภา เป็นเพียงผู้ได้รับมอบอำนาจมาจากพรรคการเมือง

ด้วยเหตุนี้ อำนาจบริหารจึงต้องมาจากประธานาธิบดีซึ่งได้รับเลือกมาจากรัฐสภาและองค์กรอื่น ๆ ให้มีศักดิ์ศรีพอเพียงที่จะเป็นได้ทั้งประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเอง และของกลุ่มประเทศที่รวมกันอยู่ในสหพันธ์ฝรั่งเศส ประธานาธิบดีนี้ต้องอยู่เหนือพรรคการเมืองใด ๆ

ประธานาธิบดีมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติ ในการเลือกตั้งบุคคลเข้ามาบริหารประเทศ โดยพิจารณาจากความเห็นของสภา ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่วางนโยบายทางการเมืองและบริหารงานรัฐบาล ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศใช้กฎหมาย เป็นผู้มีอำนาจออกกฎข้อบังคับ นอกจากนั้นยังต้องเป็นประธานในการประชุมคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ประธานาธิบดีใช้อิทธิพลในการที่ตนเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องของชาติ และเป็นผู้ตัดสินที่อยู่เหนือการเมืองใด ๆ ผ่านทางคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่บ้านเมืองกำลังสับสน ประธานาธิบดีเปิดโอกาสให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นโดยการเลือกตั้งถ้าบ้านเมืองประสบวิกฤตการณ์ ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันอิสรภาพของชาติและปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อผูกพันในสนธิสัญญาต่าง ๆ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสได้ทำไว้ ..."<sup>13</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๕๘ ได้ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีไว้มาก จนทำให้ระบบรัฐสภาในสาธารณรัฐที่ ๕ ถูกแปรลักษณะไปเป็นระบบกึ่งประธานาธิบดี กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินั้น ประธานาธิบดีฝรั่งเศสถือว่าเป็นนอกจากจะดำรงตำแหน่งในฐานะเป็นประมุขของชาติแล้ว ยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารด้วย ในขณะที่นายกรัฐมนตรีนั้นถือว่าเป็นเพียงหัวหน้าคณะรัฐบาลซึ่งขึ้นกับหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ ประธานาธิบดี ฉะนั้น เมื่อกล่าวถึงอำนาจบริหารจึงหมายรวมถึงประธานาธิบดีและอำนาจคณะรัฐบาล

<sup>13</sup> โกลิโนทร์ วงศ์สุรวัฒน์, "เดอโกลกับการเมืองของประเทศไทยฝรั่งเศส", รัฐศาสตร์นิเทศ, เมษายน - มิถุนายน ๒๕๑๔, หน้า ๑๖-๑๗.



ขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐบาลอันหมายถึง นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีของสาธารณรัฐที่ ๕ นั้น อาจศึกษาวิเคราะห์ได้จากบทบัญญัติหลักของ รัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๕๘ ในส่วนที่ว่าด้วยอำนาจรัฐบาล (มาตรา ๒๐, ๒๑, ๒๒ และ ๒๓)

มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า "รัฐบาลกำหนดและอำนวยการนโยบายของชาติ รัฐบาลมีอำนาจใช้หน่วยราชการและกองทัพ รัฐบาลรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามเงื่อนไข และตามวิธีการที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ และ ๕๐"

มาตรานี้ เราจะเห็นได้ว่ารัฐบาลซึ่งหมายถึง นายกรัฐมนตรีและ รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายของชาติ และยังเป็นผู้ดำเนินการบริหารให้ เป็นไปตามนโยบาย ตลอดจนมีอำนาจสั่งการกองทัพและกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลต้องรับผิดชอบการกระทำของตนต่อรัฐสภาไม่ว่าในการกำหนด นโยบายหรือการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า "นายกรัฐมนตรีหรืออำนวยการปฏิบัติงานของ รัฐบาล นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบในการป้องกันชาติ นายกรัฐมนตรีควบคุมการปฏิบัติการ ตามกฎหมาย นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจกำหนด ระเบียบ ข้อบังคับ และแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจบางประการให้รัฐมนตรีปฏิบัติแทนก็ได้

ในกรณีจำเป็นให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่แทนประธานาธิบดีแห่ง สาธารณรัฐ ในการเป็นประธานในที่ประชุมของสภา (des conseils) และ คณะกรรมการ (des comites) ตามความในมาตรา ๑๕

ในสถานการณ์พิเศษ ให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธานแทน ประธานาธิบดีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยกระบวนการแห่งการมอบอำนาจโดย แจ็งชัด และมีระเบียบวาระที่กำหนดไว้แล้วอย่างแน่นอน"

จากมาตรา ๒๐ และ ๒๑ จะเห็นได้ว่า รัฐบาลของฝรั่งเศสนั้นก็ มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีของไทย คือทำหน้าที่บริหารประเทศ โดยมี



นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าซึ่งมีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาด แต่ข้อแตกต่างระหว่างนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศส กับนายกรัฐมนตรีของไทยนั้น อยู่ที่ว่า นายกรัฐมนตรีของไทยมีสถานภาพทางกฎหมายเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ส่วนนายกรัฐมนตรีของฝรั่งเศสในสาธารณรัฐที่ ๕ นั้น มีสถานภาพทางกฎหมายเพียงหัวหน้าคณะรัฐบาล โดยมีประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ถึงแม้ว่าบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจะให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีอย่างกว้างขวางก็ตามที แต่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของประธานาธิบดีซ้อนอำนาจของนายกรัฐมนตรีไว้หลายมาตรา เช่น ในขณะที่กำหนดให้รัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายแห่งชาติ (มาตรา ๒๐) แต่มาตรา ๙ กลับบัญญัติไว้ว่า "ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรี" คือการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายแห่งชาติ หรือเพื่อแก้ปัญหาระหว่างประเทศก็ต้องกระทำต่อหน้าประธานาธิบดี เมื่อประธานาธิบดีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว ประธานาธิบดีย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจเด็ดขาด (final decision) ในขณะที่นายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้ารัฐบาลมีฐานะเป็นเพียงรัฐมนตรีคนหนึ่งในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ดังนั้นประธานาธิบดีจึงมีบทบาทและอิทธิพลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายต่าง ๆ นับตั้งแต่ด้านเศรษฐกิจ การทหาร การศึกษา การต่างประเทศ ฯลฯ ส่วนนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพียงรับนโยบายไปดำเนินการต่อไป

คณะรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต่าง ๆ "ตกลงใจและดำเนินนโยบายของชาติ" และ "รับผิดชอบต่อรัฐสภา" โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาต่อการกระทำของรัฐบาลและรับผิดชอบต่อการป้องกันประเทศ "รับรองให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายและบริหารอำนาจในการออกกฎ" แต่โดยมีเงื่อนไขว่ากฎทุกข้อทั้งหมดและคำสั่งต่าง ๆ จะต้องลงนามโดยประธานาธิบดีของสาธารณรัฐ<sup>14</sup> (มาตรา ๒๐ และ ๒๑)

กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลฝรั่งเศส ในการดำเนินการเพื่อบริหารประเทศมีการจัดการประชุมของรัฐบาลใน ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ<sup>15</sup>

<sup>14</sup> แมคริตซ์, รอย ซี, "ระบบการเมืองยุโรป: ฝรั่งเศส", พงศ์เพ็ญศกุนตาทัย และมณีมัย รัตนมณี ผู้แปล, (กรุงเทพฯ; มหาวิทยาลัยศิลปากร ม.ป.ป.).

<sup>15</sup> Andre Hauriou, Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, (Paris; Editions Montchrestien, ๑๙๓๒) p. ๔๓๘-๔๘๔.



๑. การประชุมของคณะรัฐมนตรี (Le Conseil des Ministres) เป็นการประชุมโดยมีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ทุกกระทรวง นายกรัฐมนตรีอาจทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม กรณีที่ประธานาธิบดีเข้าประชุมไม่ได้ และได้มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ดังกล่าว การประชุมในลักษณะนี้นับว่าเป็นการประชุมระดับสำคัญที่สุด มีการประชุมเป็นประจำ เพื่อกำหนดมาตรการตามนโยบายที่ได้ประกาศไว้ต่อสภาผู้แทนราษฎร

๒. การประชุมของรัฐบาล (Le Conseil de Cabinet) เป็นการประชุมของรัฐบาล โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้ร่วมการประชุมอื่น ๆ คือรัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ เป็นการประชุมเพื่อดำเนินการที่มีความสำคัญรองลงมาจากการประชุมคณะรัฐมนตรีที่มีประธานาธิบดีเป็นประธาน ในสาธารณรัฐที่ ๕ นี้ การจัดการประชุมในลักษณะนี้มีไม่บ่อยครั้งนัก

๓. การประชุมของคณะรัฐมนตรีจำนวนจำกัด (Les Conseils Ministerial หรือ Les Conseils Restreints) เป็นการประชุมเพื่อคลี่คลายปัญหาบางประการ โดยมีประธานาธิบดีเป็นประธานในที่ประชุม และผู้เข้าร่วมประชุมจะจำกัดเฉพาะรัฐมนตรีในกระทรวงที่เกี่ยวข้องด้วยเท่านั้น

การประชุมคณะรัฐมนตรีโดยอดีตประธานาธิบดีเดอโกล เป็นประธานในที่ประชุม นั้น มีบ่อยและยืดเยื้อ มีการถกเถียงกันเกี่ยวกับรายงานที่เตรียมมาโดยรัฐมนตรี แต่ในทางตรงกันข้ามการประชุมของรัฐบาลโดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุมมีน้อยครั้ง มีการตั้งกรรมการระหว่างกระทรวงกลุ่มเล็ก ๆ ขึ้นหลายกลุ่ม เพื่อที่จะนำการตัดสินใจของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมาปฏิบัติให้เกิดผล คณะรัฐบาลจึงเป็นเครื่องมือสำหรับบริหารนโยบายของประธานาธิบดีเท่านั้น

ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐจะเป็นผู้ตัดสินใจในปัญหาสำคัญ แต่เรื่องทุกเรื่องที่มาประชุมปรึกษาหารือในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้นส่วนใหญ่จะมีการเตรียมการในเรื่องดังกล่าวสำเร็จไปแล้วก่อนหน้า การประชุมคณะรัฐมนตรีในระหว่างรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยตรง โดยปรึกษาหารือกันกับข้าราชการประจำระดับสูงของราชการส่วนกลาง สมาชิก ข้าราชการการเมือง



จากกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อเตรียมหาข้อสรุปและวิธีการสำหรับปัญหานั้นแล้ว เสนอทางเลือกพร้อมผลการวิเคราะห์ให้ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เป็นผู้วินิจฉัยในที่สุด

อย่างไรก็ตาม รัฐมนตรีไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของประธานาธิบดีและนายกรัฐมนตรี<sup>16</sup> ดังนั้น ประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีจะไปใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำของรัฐมนตรีไม่ได้ ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้าย หากการกระทำของรัฐมนตรีกระทบถึงนโยบายทั่วไปของรัฐบาลซึ่งรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก็อาจไม่เห็นด้วยและอาจแก้ไขหรือขอทบทวนใหม่ได้ การกระทำของนายกรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าว เป็นเพียงการประสานงานเพื่อแก้ปัญหา มิใช่ว่าเป็นคำสั่งเหนือรัฐมนตรี

สำหรับรัฐมนตรีแต่ละกระทรวงนั้น ตามกฎหมายปกครองมีความสำคัญมาก เพราะเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงที่มีอำนาจบังคับบัญชาทั่วไปเหนือหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้สังกัดกระทรวงนั้น แต่จำนวนและอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้นไม่มีกฎหมายใดหรือแม้แต่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้นจึงมีลักษณะไม่ถาวรตายตัว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อกระทรวงที่จะให้มีในขณะจัดตั้งรัฐบาล ซึ่งจะมีมากหรือน้อยกระทรวงก็แล้วแต่เหตุผลทางเทคนิคและทางการเมืองและในระหว่างอายุของรัฐบาลก็อาจเปลี่ยนแปลงโดยเพิ่มเติมหรือยุบกระทรวงได้ บางครั้งหน่วยงานบางส่วนก็ถูกย้ายจากกระทรวงหนึ่งไปไว้อีกกระทรวงหนึ่งซึ่งถือเป็นเรื่องปกติ และมีความคล่องตัวเหมาะสมในแง่ของการจัดระเบียบหน่วยงานต่าง ๆ ให้สอดคล้องตอบรับนโยบายบริหารประเทศของรัฐบาลชุดใหม่ได้<sup>17</sup>

<sup>16</sup> คำวินิจฉัย Conseil d'etat, คดี Compagnie marchande de Tunisie, ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๑๙๑๕.

<sup>17</sup> โภคิน พลกุล, "นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศส", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๖ ตอน ๒, (สิงหาคม ๒๕๓๐), ๒๙๕-๒๙๗.



### ความรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา

กรณีการรับผิดชอบทางการเมืองของคณะรัฐบาลต่อรัฐสภานั้น เนื่องจากว่า รัฐธรรมนูญ ปี ๑๙๕๘ ได้มีแนวทางโดยยึดหลักการขั้นพื้นฐานของระบบรัฐสภา ซึ่งย่อมหมาความว่า นายกรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบต่อชาติ หรือ ร่างกฎหมายที่สำคัญ ๆ ต่อรัฐสภา และในกรณีที่รัฐสภาลงมติไม่รับรองหรือไม่เห็นด้วย คณะรัฐบาลก็ต้องลาออกตามธรรมเนียมปฏิบัติของระบบรัฐสภา ในขณะเดียวกัน นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้อง เป็นผู้ทำหน้าที่รับสนองการออกคำสั่งหรือบทบาททางการเมืองของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ (มาตรา ๑๙) ซึ่งตามระบบรัฐสภาแล้ว ไม่สามารถมีบทบาททางการเมืองได้แต่อย่างใด แต่เนื่องจากระบบของฝรั่งเศสมีลักษณะ เป็นระบบผสมระหว่างระบบรัฐสภาและระบบประธานาธิบดี คณะรัฐบาลจึงเป็นกันชนระหว่างสถาบันประธานาธิบดีและรัฐสภา กล่าวคือ ในทางปฏิบัตินั้น คณะรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อทางการเมืองต่อรัฐสภา ทั้ง ๆ ที่ อำนาจการกำหนดนโยบายขึ้นอยู่กับประธานาธิบดี หรืออีกนัยหนึ่งคือประธานาธิบดีเป็นผู้กระทำ เป็นผู้กำหนดนโยบายทั้งภายในและต่างประเทศ แต่ถ้าเกิดการผิดพลาดขึ้นหรือรัฐสภาไม่เห็นด้วยกับนโยบายนั้น ๆ คณะรัฐบาลต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ส่วนประธานาธิบดีกลับไม่ต้องรับผิดชอบต่อแต่อย่างใด และนอกจากนั้นประธานาธิบดียังมีอำนาจสั่งยุบสภาได้ (มาตรา ๑๒)

### ๒. สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีของฝรั่งเศส

โดยที่การประชุมของคณะรัฐมนตรี (Le Conseil des Ministres) มีประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ เป็นประธานในที่ประชุม ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจตามกฎหมายอย่างบริบูรณ์ที่จะตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่ง แม้ในทางตรงกันข้ามกับความเห็นของรัฐมนตรีทั้งหลาย และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจที่จะปฏิเสธการลงนามในร่างกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร (Pouvoir Reglementaire) และแม้กระทั่งกฎหมายในลักษณะที่เรียกว่า ordonnance แม้ว่าในเรื่องเหล่านั้น รัฐมนตรีทั้งหลายจะมีมติเห็นชอบด้วยก็ตาม



ลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญของอำนาจในการตัดสินใจของฝ่ายปกครองคือ จะเป็นการใช้อำนาจแต่เพียงลำพังผู้เดียว เช่น อำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีคนหนึ่งหรือหลายคนที่กระทำการร่วมกัน แต่ไม่มีลักษณะเป็นการกระทำร่วมกัน กล่าวคือ ไม่ปรากฏว่ามีการตัดสินใจที่มาจากองค์กรในรูปของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลแต่อย่างใด ในความหมายทางกฎหมาย แม้จะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น ที่ระบุให้การกระทำบางประการจะต้องเป็นการกระทำ "โดยรัฐบาล" หรือ "ในคณะรัฐมนตรี" ก็ตาม

ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่า การกระทำนั้นจะต้องกระทำในคณะรัฐมนตรี การกระทำดังกล่าวต้องถือว่าเป็นอำนาจของประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น ในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่า การกระทำนั้นกระทำ "โดยรัฐบาล" จะต้องเข้าใจว่ามันมีความหมายโดยทั่วไปว่าการกระทำเช่นนั้น จะต้องกระทำในรูป "กฤษฎีกา" (CE. Sect. ๒๗ November ๑๙๕๙, Synd nat des medecins electroradidogistes, p.๖๓๐ ; ASS ๒๐ juin ๑๙๗๕, Soc Acli Internation, p.๓๗๓... โดยรัฐบาลหมายถึง กระทำในรูปกฤษฎีกา...) ถ้าจะกล่าวให้ชัดเจนก็หมายความว่า กฤษฎีกาของนายกรัฐมนตรี หรือหากเป็นกรณียกเว้นอย่างยิ่งโดยมีเหตุผลพิเศษเฉพาะเรื่อง ที่บทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวจะถูกตีความว่า หมายถึงการกระทำของนายกรัฐมนตรีในรูปแบบอื่น ๆ นอกจากกฤษฎีกา (CE Sect.๓๑ december ๑๙๖๗, Comite de defense des riverains de L'aeroport Paris-Nord, p.๕๘๐, AJ ๑๙๗๗, p.๑๓๖ Chorn. M. Nauwelaers et L. Fabius, D ๑๙๗๗, p.๓๑๓, note F.Moderne, Rev.adm.๑๙๗๘, p.๔๐๐, note J-Y Plouvin) หรือหมายถึง การตัดสินใจระดับรัฐมนตรี (CE ๒๗ janvier ๑๙๖๙, Ministre du travail, p.๓๙)<sup>18</sup>

<sup>18</sup>เรียบเรียงจาก Rene Chapus, Droit Administratif General. ๓ edition (Paris : Montchrestien, ๑๙๘๗) pp.๑๔๑-๑๔๕.



ดังนั้น ในประเทศฝรั่งเศส ปัญหาเรื่องสถานะและผลทางกฎหมาย  
 ของมติคณะรัฐมนตรี ดังที่เกิดขึ้นในประเทศไทยจึงไม่เกิดขึ้น เพราะในประเทศ  
 ฝรั่งเศสคณะรัฐมนตรี (conseil des ministres) ไม่สามารถกระทำการใด  
 ที่เป็นนิติกรรมทางปกครองหรือก่อผลทางกฎหมายไปสู่ภายนอกได้เลย แม้เมื่อคณะ  
 รัฐมนตรีมีการลงมติตัดสินใจอย่างใดอย่างหนึ่งไปแล้ว ประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีที่  
 เกี่ยวข้องจะเป็นผู้รับผิดชอบในการไปออกระเบียบ คำสั่ง ประกาศ หรือแม้กฎฎีกา  
 ตามอำนาจหน้าที่ของตนเพื่อยังให้เป็นไปตามความเห็นร่วมกันในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี  
 ดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง ส่วนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายก็เป็นไปตามหลักเรื่อง  
 "นิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" โดยทั่วไป กล่าวโดยสรุปคือ ระเบียบ  
 คำสั่ง ประกาศ หรือกฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์ทางกฎหมายต่ำกว่า จะต้องออกโดยอาศัยอำนาจ  
 ของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์ที่มีศักดิ์  
 สูงกว่าและศาลปกครองของฝรั่งเศสเป็นองค์กรที่มีอำนาจควบคุมความชอบด้วย  
 กฎหมายของระเบียบ คำสั่ง หรือประกาศต่างๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ส่วนที่ ๓ แนวความคิดในประเทศไทย

ในประเทศไทย มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่จากการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่มากมายในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน และการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ทั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายต่าง ๆ มากมายหลายฉบับ ซึ่งได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติอนุญาต ให้ความเห็นชอบ แต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการในระดับสูง หรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ทำให้ "บทบาทของมติคณะรัฐมนตรี" ในประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างมากมายและกว้างขวาง มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องเดียวกัน อาจจะเป็นได้ทั้งการกำหนดนโยบาย การกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการและในขณะเดียวกันก็จะ เป็นการประสานหรือชี้ขาดความเห็นที่แตกต่างกันของส่วนราชการทั้งหลายในเรื่องนั้นด้วย

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในประเทศไทยมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป มติคณะรัฐมนตรีได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารออกกฎหมายขึ้นใช้บังคับในลักษณะเดียวกับกฎหมาย โดยไม่เสนอต่อรัฐสภา (to make law without resort to Parliament) ในขณะที่บางฝ่ายเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ผูกพันผู้ใต้บังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชา ซึ่งมีการลงโทษทางวินัยกำกับอยู่ มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่เป็นกฎหมายที่แท้ (proper law) ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะ เป็นกฎเกณฑ์มีสภาพบังคับก็เป็นกฎหมายในอีกแง่หนึ่ง

แนวความคิดของนักกฎหมายไทยส่วนใหญ่ยังยึดถือกันอยู่ว่า "กฎหมาย" นั้นต้องเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจออกได้โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เท่านั้น ส่วนมติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบและแนวปฏิบัติอื่น ๆ ไม่ถือว่าเป็นกฎหมาย และจะใช้บังคับให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้



### ๑. แนวความเห็นของศาลฎีกา

แนวความเห็นของผู้พิพากษาย่อมมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับ "คดีปกครอง" เพราะการชี้ขาดในคดีปกครองมีผลไปไกลมากกว่าการตีความข้อขัดแย้งในสัญญาระหว่างเอกชน (กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และมีผลไกลมากกว่าการตีความกฎหมายอาญา (ว่าจะพิพากษาจำคุกหรือปล่อยตัวจำเลยไป) แต่คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยในคดีปกครองจะมีผลไปไกลทั้งในทางการเมือง ระบบการบริหารและการเศรษฐกิจ เพราะคดีปกครองนั้น จะได้แก่ทุก ๆ คดีที่เกิดขึ้นโดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามที่บัญญัติของกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการสั่งการ ไม่ว่ากฎหมายนั้น ๆ จะเป็นพระราชบัญญัติที่มีชื่อเรียกอย่างไร เช่น พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฯ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ฯ<sup>19</sup> รวมตลอดถึงระเบียบคำสั่ง มาตรการภายในของฝ่ายบริหาร และมติคณะรัฐมนตรีด้วย ฉะนั้นขอบเขตของคดีปกครองจึงกว้างขวางมาก

จากการศึกษาพบว่า แนวความเห็นของศาลฎีกาไทย ก็ดูจะไม่ยอมรับว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมาย ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก เป็นต้นว่า

#### ๑.๑ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะใช้บังคับให้ขัดต่อกฎหมายได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๐/๒๔๙๑ แม้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดขึ้น และลงมติให้ขึ้นอยู่ในกระทรวงพาณิชย์ ก็ไม่ทำให้กระทรวงพาณิชย์มีอำนาจมากกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ เพราะคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช่ลงมติให้มีผลได้นอกกฎหมาย

<sup>19</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯพ.ศ. ...." วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๖), ๖๘๓.



คดีนี้ กระทรวงพาณิชย์เป็นโจทก์ฟ้องว่า สำนักงานกลางบริษัท จังหวัดเป็นองค์การค้ำส่วนหนึ่งของโจทก์ สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดได้จ้างจำเลย ขนส่งน้ำตาล จำเลยได้ทำผิดสัญญาโดยทอน้ำตาลขาดหายไป จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย จำเลยให้การตัดฟ้องว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสำนักงานกลางบริษัทจังหวัด เพราะสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดตั้งขึ้นแต่โดยมติคณะรัฐมนตรี มิได้มีกฎหมายบัญญัติ ให้เป็นกระทรวง ทบวง กรม ขึ้นอยู่กับโจทก์ ศาลแพ่งวินิจฉัยว่า สำนักงานกลาง บริษัทจังหวัดเกิดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีไม่มีกฎหมายให้ตั้งขึ้นเป็นหน่วยราชการ ของรัฐบาล โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีแทนสำนักงานกลางบริษัทจังหวัด

ศาลอุทธรณ์เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๑๔ การตั้งกระทรวง ทบวง หรือ กรม จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชบัญญัติ การแบ่งราชการออกเป็นส่วนต่าง ๆ ในสำนักงานปลัดกระทรวงและกรม จะทำได้ก็แต่โดยบทพระราชกฤษฎีกา แต่การ จัดตั้งสำนักงานกลางบริษัทจังหวัดมิได้เป็นไปดังกล่าวแล้ว จึงถือไม่ได้ว่าเป็น ส่วนราชการที่ขึ้นอยู่กับความควบคุมของโจทก์ตามกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรีย่อมต้องอยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย

ศาลฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กระทรวง พาณิชย์มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการพาณิชย์ ซึ่งหมายถึงแต่เพียงในทางควบคุม ส่งเสริมและสนับสนุนการพาณิชย์ของประเทศ ไม่ใช่ทำการค้าขายเอง สำนักงาน กลางบริษัทจังหวัดไปทำสัญญาเกี่ยวกับการค้า แม้จะถือว่าเป็นตัวแทนของกระทรวง พาณิชย์ กระทรวงพาณิชย์ก็ไม่มีอำนาจฟ้องเกี่ยวกับสัญญานั้น เพราะเป็นเรื่องอยู่นอก อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์ การที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ตั้งสำนักงานกลาง บริษัทจังหวัดขึ้นก็ติดการที่คณะรัฐมนตรีลงมติให้สำนักงานกลางบริษัทจังหวัดย้ายมาขึ้น อยู่ในกระทรวงพาณิชย์ก็ดี ไม่ทำให้กระทรวงพาณิชย์มีสิทธิและหน้าที่มากกว่าที่กฎหมาย กำหนดไว้ เพราะคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ใช่ว่าจะลงมติกระทำ อะไรให้เป็นผลได้นอกกฎหมาย

คำพิพากษานี้ เป็นคำพิพากษากฎีกาลับแรกที่วินิจฉัยปัญหา เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยได้วางหลักไว้ว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่ กฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะใช้บังคับให้ขัดต่อกฎหมายได้



๑.๒ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช้กฎหมาย เป็นเพียงนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติเท่านั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๘๔/๒๕๒๓ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการเจ้าของสัญญาใช้ดุลพินิจต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้างตามความเหมาะสม โดยไม่ต้องปรับ เป็นเพียงนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติเท่านั้น หากมีผลแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาไม่ การที่โจทก์เห็นว่าไม่สมควรต่ออายุสัญญาให้จำเลยยังถือไม่ได้ว่าการบอกเลิกสัญญาของโจทก์เป็นไปโดยมิชอบ

คดีนี้ การไฟฟ้านครหลวง เป็นโจทก์ ฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส.ซี.เอนจิเนียริง เซอร์วิส กับพวก เป็นจำเลย ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่า จำเลยทำงาน และโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้ว พิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าเสียหาย ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า โจทก์บอกเลิกสัญญาโดยไม่ต้องอายุสัญญาจ้างให้จำเลย เป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเป็นการไม่ชอบ พิพากษากลับให้ยกฟ้อง ศาลฎีกา วินิจฉัยว่า คดีนี้ไม่มีพฤติการณ์อื่นแสดงว่าจำเลยทำงาน การที่จำเลยไม่เข้าทำงาน ต่อภายหลังที่สิ้นกำหนดเวลาผ่อนผันนั้นน่าจะเป็นเพราะต้องการรอฟังผลการขอ ต่ออายุสัญญาเสียก่อน ข้อเท็จจริงยังไม่พอรับฟังว่าจำเลยทำงาน จำเลยจึงได้รับ ประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรี โจทก์มีสิทธิเลิกสัญญากับจำเลยโดยข้อสัญญา มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการเจ้าของสัญญาใช้ดุลพินิจต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้างตาม ความเหมาะสมโดยไม่ต้องปรับอันเนื่องมาจากวัสดุก่อสร้างขาดแคลนและราคาสูง เป็นเพียงนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่านั้น แต่หากมีผลแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อสัญญาไม่ การที่จำเลยได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่โจทก์เห็นว่าไม่สมควรที่จะต่ออายุสัญญาให้ จึงมิได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ยังถือไม่ได้ว่าการบอกเลิกสัญญาของโจทก์เป็นไปโดยมิชอบ พิพากษากลับให้จำเลย ร่วมกันใช้เงินแก่โจทก์

๑.๓ มติคณะรัฐมนตรี ไม่อาจยกขึ้นมาอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมายได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๐๐๓-๕๐๐๙/๒๕๓๑ นายมาโนช กาพย์ศรี โจทก์ การสื่อสารแห่งประเทศไทย จำเลย ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ พ.ศ. ๒๕๑๕ กิติ ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง



อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๒๗ ก็ตี ต่าง ได้ออกโดยอาศัยอำนาจ  
 ประกาศของปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ จึงมีสภาพบังคับเป็นกฎหมาย เมื่อจำเลยซึ่งเป็น  
 รัฐวิสาหกิจและเป็นนายจ้างของ โจทก์จ่ายค่าจ้างให้แก่โจทก์น้อยกว่าอัตราค่าจ้าง  
 ขั้นต่ำตามกฎหมายจึง เป็นการฝ่าฝืนข้อกำหนดของประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว  
 แม้จะมีมติของคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ ห้ามรัฐวิสาหกิจทำการ  
 ปรับปรุงค่าจ้าง เงินเดือน หรือสวัสดิการอื่นใดที่อาจคิดเป็นตัวเงินได้ของพนักงาน  
 ลูกจ้างรัฐวิสาหกิจเป็นอันขาด เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นพิเศษ แต่ก็  
 ปรากฏว่าประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง อัตราค่าจ้างขั้นต่ำดังกล่าวมีผลใช้บังคับ  
 ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ จำเลยจึง ไม่อาจอ้างมติคณะรัฐมนตรีมาเป็นข้อยกเว้น  
 บทกฎหมายได้และถือว่าจำเลยผิดนัดในการจ่ายค่าจ้าง ต้องจ่ายดอกเบี้ยแก่ลูกจ้างใน  
 ระหว่างผิดนัดร้อยละสิบห้าต่อปี ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครอง  
 แรงงานข้อ ๓๑ วรรคแรก อีกด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๘๘๒/๒๕๑๘ นางทิพาพร ขวนไชยสิทธิ์ โจทก์  
 กรมสรรพากร กับพวก จำเลย โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมสรรพากร  
 โจทก์ฎีกาในประเด็นหนึ่งว่า คณะรัฐมนตรีมีมติสั่งห้ามไม่ให้หรือฟื้นคืนาเนินการตรวจสอบ  
 ภาษีค้างจ่ายก่อน พ.ศ. ๒๕๐๒ จำเลยจึง ไม่มีสิทธิตรวจสอบภาษีค้างจ่ายได้ ศาลฎีกา  
 วินิจฉัยว่า เห็นว่าแม้จะฟังว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเช่นนั้นจริง และเป็นมติของ  
 คณะรัฐมนตรีในสมัยปฏิวัติ ก็ไม่อาจลบล้างกฎหมาย (ประมวลรัษฎากร) ที่ให้ตรวจสอบ  
 ภาษีค้างจ่ายได้เพราะ เป็นเพียงคำสั่งของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิวัติ  
 จึงไม่ใช่กฎหมาย

๑.๕ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่อาจจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพ  
 ของบุคคลตามรัฐธรรมนูญได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๘๓/๒๕๒๖ นายณรงค์ วิทย์ไพศาล  
 กับพวก โจทก์ กรมทะเบียนการค้า จำเลย ศาลฎีกาได้พิพากษาว่า ข้อเท็จจริงใน  
 เบื้องต้นฟังได้ว่า โจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทการลงทุนและคอมโมดิตี้ส์  
 (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งมีวัตถุประสงค์ซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ต่อ  
 จำเลย แต่จำเลยยังไม่ยอมจดทะเบียนให้โดยอ้างว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
 พาณิชยสั่งให้รอการจดทะเบียนไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบธุรกิจ



เช่นว่านี้ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การที่โจทก์มีความประสงค์จะจัดตั้งบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและการเล่นแชร์ เป็นการประกอบอาชีพหรือการจัดการทรัพย์สินของตนอย่างหนึ่ง ซึ่งทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำได้ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจำกัดสิทธิเช่นว่านี้จะกระทำได้อต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ฉะนั้นเมื่อโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัท โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ต้องห้ามหรือต้องควบคุมตามกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิจารณาว่าคำขอของโจทก์ครบถ้วนถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ บัญญัติไว้หรือไม่เท่านั้น การที่จำเลยสั่งให้รอการรับจดทะเบียนไว้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะแก้ไขกฎหมายให้ความคุ้มครองถึงการประกอบอาชีพของโจทก์ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการตัดสิทธิของโจทก์ที่จะพึงมีพึงได้ โดยไม่มีกฎหมายสนับสนุนให้กระทำได้อฎีกาของจำเลยในเรื่องนี้ฟังไม่ขึ้น แต่อย่างไรก็ดีการที่ศาลอุทธรณ์พิพากษากลับให้จำเลยรับจดทะเบียนตั้งบริษัทการลงทุนและคอมโมดิตี้ส์ (ประเทศไทย) จำกัด ตามที่โจทก์ยื่นคำขอไว้ทันทียังเป็นการไม่ถูกต้อง เพราะอาจมีเรื่องอื่น ๆ ที่จำเลยจะต้องพิจารณาต่อไปอีกตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ บัญญัติไว้

พิพากษาแก้เป็นว่า ให้จำเลยพิจารณารับจดทะเบียนตั้งบริษัทการลงทุนและคอมโมดิตี้ส์ (ประเทศไทย) จำกัด ที่โจทก์ยื่นคำขอไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้มีหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาตอนหนึ่งโดยนายเข็มชัย ชุติวงศ์ ว่า "...คำวินิจฉัยของศาลฎีกาในคดีนี้แม้จะเป็นการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งมีว่า การจัดตั้งบริษัทจัดซื้อขายสินค้าล่วงหน้าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ก่อนและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ ได้มีคำสั่งให้รอการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทเหล่านี้ไว้ก่อนจนกว่าจะมีกฎหมายควบคุมกิจการเหล่านี้ ซึ่งขณะนั้นอยู่ระหว่างการร่างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แต่ก็มิใช่เป็นการก้าวก่ายหรือโต้แย้งอำนาจฝ่ายบริหารโดยมิชอบ เพราะตามรัฐธรรมนูญประชาชนย่อมมีสิทธิประกอบอาชีพหรือจัดการทรัพย์สินของตน ซึ่งรวมถึงการรวมตัวกันเป็นบริษัทเพื่อประกอบกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและเล่นแชร์ เมื่อในขณะนั้นโจทก์ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทดังกล่าว ยังไม่มีกฎหมายควบคุมกิจการซื้อขายสินค้าล่วงหน้าและเล่นแชร์ ประชาชนย่อมสามารถประกอบธุรกิจนี้ได้โดยเสรี คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้รอ



การจดทะเบียนตั้งบริษัทดังกล่าวไว้ก่อนจึงเป็นการไม่ชอบ และศาลมีอำนาจวินิจฉัยให้นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทพิจารณาคำขอของโจทก์ได้

ควรสังเกตว่า ศาลฎีกามีได้วินิจฉัยบังคับให้จำเลยต้องรับจดทะเบียนตั้งบริษัทให้โจทก์ เพราะเรื่องนี้เป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานฝ่ายบริหารซึ่งต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ ซึ่งหากศาลบังคับให้นายทะเบียนต้องรับจดทะเบียนตั้งบริษัทให้โจทก์ย่อมเป็นการก้าวล่วงดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยมิชอบ แต่คดีนี้ศาลเพียงแต่บังคับให้จำเลยรับคำร้องขอจดทะเบียนตั้งบริษัทไว้พิจารณาเท่านั้น"

อย่างไรก็ตาม ศาลฎีกาก็มิได้พิเคราะห์เลยไปถึงว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพียงแต่ในหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาได้กล่าวไว้ว่า คำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีที่ให้รอกการจดทะเบียนตั้งบริษัทไว้ก่อนเป็นการไม่ชอบ

๑.๕ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย แต่เป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหาร

ถึงแม้ศาลฎีกาจะมีแนวความคิดว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย ไม่อาจจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ หรือมติคณะรัฐมนตรีไม่อาจยกขึ้นมาอ้างเป็นข้อยกเว้นบทกฎหมายได้ก็ตาม แต่ศาลฎีกาก็ได้ยอมรับว่า มติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับภายในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหาร ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๓๓๘/๒๕๒๕ สหภาพแรงงานการทำเรื่องแห่งประเทศไทย โจทก์ การทำเรื่องแห่งประเทศไทย กับพวก จำเลย ศาลฎีกาพิพากษาดอนหนึ่งว่า "...ความตกลงของจำเลยที่ตกลงให้บำเหน็จพิเศษแก่พนักงานคนละสองขั้นนั้น เป็นการให้แก่พนักงานทุกคนโดยไม่คำนึงถึงความดีความชอบ ไม่มี



ลักษณะ เป็นการให้บำเหน็จอันจะอยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารของจำเลย แต่เป็นการปรับปรุงอัตราค่าจ้างหรือเงินเดือนตามความหมายของมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ซึ่งห้ามรัฐวิสาหกิจใดกระทำการดังกล่าวเว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังจะเห็นได้ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่ยับยั้งการกระทำใด ๆ ของจำเลยซึ่งขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ เป็นต้น ส่วนพนักงานของการทำเรือแห่งประเทศไทยก็เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน การที่โจทก์จำเลยตกลงกันปรับปรุงอัตราค่าจ้างและเงินเดือน โดยไม่ได้กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เป็นการฝ่าฝืนมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องการเงินของรัฐวิสาหกิจอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน จึงไม่มีผลบังคับ แม้การที่ความตกลงดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนมาโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ไม่เป็นเหตุให้กลับกลายเป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับกันได้ โจทก์จึงจะนำข้อตกลงดังกล่าวมาฟ้องบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามมิได้ ศาลแรงงานกลางพิพากษายกฟ้องโจทก์ ศาลฎีกาเห็นฟ้องด้วยในผล ..."

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้มีหมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาตอนหนึ่ง โดยนายวิศิษฐ์ ลิ้มานนท์ ว่า "...ความจริงมติของคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย หากพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๓ แล้ว ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างระหว่างโจทก์ จำเลยน่าจะใช้บังคับกันได้ แต่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า การทำข้อตกลงฝ่าฝืนมติดังกล่าวไม่มีผลบังคับ นับว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยคดีแรงงานโดยยึดถือแนวทางตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน ฯ ที่ว่าการพิจารณาคดีแรงงาน ให้ศาลแรงงานคำนึงถึงสภาพการทำงาน ฯลฯ รวมทั้งฐานะแห่งกิจการของนายจ้าง ตลอดจนสภาพการทางเศรษฐกิจและสังคมโดยทั่วไป ประกอบการพิจารณา เพื่อกำหนดให้เป็นธรรมแก่คู่ความทั้งสองฝ่ายด้วย ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าอนุโมทนาอย่างยิ่ง เพราะหากยอมให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างทำข้อตกลงกันเช่นนี้ได้แล้ว นายจ้างที่แท้จริงคือเจ้าของรัฐวิสาหกิจ ก็มีแต่จะประสบความหายนะปรากฏว่า ขณะที่ศาลฎีกาพิพากษาคดีนี้นั้นยังมีคดีทนายที่ศาลแรงงานกลางจำนายคดีเพื่อรอฟังผลของคดีนี้อยู่อีกจำนวนหนึ่ง และหากคดีนี้ ศาลฎีกาพิพากษาให้ข้อตกลงมีผลบังคับกันได้แล้ว ทุกรัฐวิสาหกิจก็อาจจะสมยอมกันทำข้อตกลงเช่นเดียวกันนี้ขึ้น และ



เพื่อมิให้ฝ่ายบริหารต้องมีความผิดก็ให้สหภาพแรงงานภาคีมาฟ้องศาล เมื่อมีคำพิพากษาของศาลให้ปฏิบัติตามข้อตกลง ฝ่ายบริหารก็อ้างได้ว่าจำต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล นับว่ายังเป็นโชคดีของรัฐวิสาหกิจอยู่บ้างที่ศาลฎีกาไม่ยอมเป็นเครื่องมือให้ผู้มาใช้สิทธิทางศาลด้วยเหตุดังกล่าวมาแล้ว . . ."

คำพิพากษาฎีกา ที่ ๘๙-๙๐/๒๕๓๐ สหภาพแรงงานธนาคารกรุงไทย โจทก์ ธนาคารกรุงไทย จำกัด จำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยตอนหนึ่งว่า จำเลยมีอำนาจที่จะเจรจาข้อเรียกร้อง เรื่องการเงินของจำเลยได้โดยอิสระ เมื่อจำเลยได้แต่งตั้งผู้แทนและที่ปรึกษาเข้าร่วมในการเจรจาท้าข้อตกลงกับโจทก์จนเป็นข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างแล้ว ย่อมเป็นข้อตกลงที่ชอบด้วยกฎหมาย การที่จำเลยไม่นำข้อตกลงไปจดทะเบียนต่ออธิบดีกรมแรงงาน และไม่ปฏิบัติตามข้อตกลง ย่อมเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๘ ,๑๓๑ นั้น เห็นว่า จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง จำเลยจำต้องปฏิบัติตามระเบียบ คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือมติของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งพนักงานหรือลูกจ้างของจำเลยซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกันเมื่อปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๒๔ และวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๒๕ ห้ามรัฐวิสาหกิจปรับปรุงค่าจ้าง เงินเดือน หรือผลประโยชน์อื่นใดที่อาจคิดเป็นตัวเงินได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เป็นกรณีพิเศษ ต่อมาได้กำหนดเพิ่มเติมว่า ให้รัฐวิสาหกิจหารือกับกระทรวงการคลังก่อน ฉะนั้นเมื่อโจทก์ยื่นข้อเรียกร้องต่อจำเลยขอแก้ไขข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง โจทก์และจำเลยต่างได้แต่งตั้งผู้แทนเข้าร่วมในการเจรจาหลายครั้ง ในที่สุดสามารถตกลงกันได้ จึงได้ทำข้อตกลงกันไว้ . . . ผู้แทนของจำเลยทำข้อตกลงดังกล่าวได้มิได้หารือกระทรวงการคลัง และมีได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี หลังจากร่วมทำข้อตกลงกันแล้ว . . . ต่อมาจำเลยได้นำข้อตกลงบางส่วนเสนอต่อกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังไม่เห็นชอบด้วย เพราะถือว่าเป็นข้อตกลงซึ่งฝ่าฝืนมติของคณะรัฐมนตรี ซึ่งบัญญัติห้ามไว้ ฉะนั้นการที่ผู้แทนของจำเลยทำข้อตกลงกับโจทก์โดยมิได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นเจ้าสังกัดข้อตกลงทั้งสองข้อดังกล่าวจึงไม่มีผลใช้บังคับ แม้การทำข้อตกลงนั้นจะได้ดำเนินการตามขั้นตอนมาโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ไม่เป็นเหตุให้กลับกลายเป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับกันได้ โจทก์จึงจะนำข้อตกลงมาฟ้องบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำขอมิได้ . . ."



คำพิพากษาฎีกาฉบับนี้ ได้มีหมายเหตุท้ายคำพิพากษาฎีกาดอนหนึ่ง โดยนายเกษมสันต์ วิลาวรรณ ว่า "...ปัญหาคิดอันเกิดจากการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวคือ ในการยื่นข้อเรียกร้องขอปรับปรุงสภาพการจ้างต่อ นายจ้างนั้น ส่วนใหญ่เป็นเรื่องขอให้นายจ้างเพิ่มค่าจ้างหรือเงินเดือน และขอให้ นายจ้างจัดสวัสดิการเพิ่มให้เหมาะสมกับสภาพกิจการของนายจ้าง และความประสงค์ ของพนักงานลูกจ้าง ซึ่งสวัสดิการเกือบทุกประเภทนั้นสามารถ "คิดเป็นตัวเงินได้" ทั้งสิ้น ดังนั้น ผู้แทนในการเจรจาของนายจ้างที่เป็นรัฐวิสาหกิจก็น่าจะไม่สามารถ เจรจาดำรงและตกลงกับผู้แทนในการเจรจาของฝ่ายลูกจ้างหรือฝ่ายสหภาพแรงงาน ได้เลย เพราะหากต่อรองหรือตกลงอย่างหนึ่งอย่างใดลงไป ผู้แทนในการเจรจา ของฝ่ายรัฐวิสาหกิจก็ต้องรับผิดชอบไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ครั้นจะปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว โดยเคร่งครัดครบถ้วนผู้แทนในการเจรจาของ ฝ่ายรัฐวิสาหกิจจะต้องขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีหรือขออนุญาต (หารือ) ต่อกระทรวง การคลังทุกข้อ ทุกคำและทุกครั้งที่ต้องรองกับผู้แทนในการเจรจาของฝ่ายสหภาพ แรงงานหรือของฝ่ายลูกจ้าง และในความเป็นจริงในทางปฏิบัติก็คือการนำเรื่องเข้า เสนอต่อคณะรัฐมนตรีหรือขออนุญาตกระทรวงการคลัง แต่ละครั้งมีขั้นตอนในการเสนอ มากมายไม่สะดวกอย่างยิ่งในการเจรจาดำรงของผู้แทนของฝ่ายรัฐวิสาหกิจ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการเจรจาดำรงและตกลงกัน อันเป็นการปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นอย่างยิ่ง ..."

ตามคำพิพากษาฎีกาต่าง ๆ นั้น ศาลฎีกามีแนวความคิดว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๒๕/ ๒๕๒๕) และศาลฎีกาจะพิพากษาเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีหาได้ไม่ (คำพิพากษา ฎีกาที่ ๒๓๒๖/๒๕๒๕)

## ๒. แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา

แนวความคิดของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นองค์กรที่จะพัฒนาเป็น ศาลปกครองต่อไปในอนาคตนั้น ก็มีแนวความคิดว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย



การฟ้องมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคำร้อง เรียงเกี่ยวกับการที่ส่วนราชการไม่ปฏิบัติตามระเบียบนั้นได้เท่านั้น กรณีมิใช่เป็นการบังคับ และในการขอแก้ไขทุกข์ เอกชนผู้ที่เกี่ยวข้องจะร้อง เรียงไปยังคณะกรรมการว่าด้วยการพิสดารหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องร้องทุกข์เกี่ยวกับปัญหาระเบียบว่าด้วยการพิสดารไว้พิจารณาจึงไม่เป็นการต้องห้ามตามมาตรา ๒๐(๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒.."

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า<sup>21</sup> "...ปัญหาที่ว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๐(๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบกับข้อ ๘ ตรี(๑) และ (๓) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดารฯ แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจรับกรณีร้องทุกข์ของบริษัทวางหลง แมชชีนเนอร์รี่ ไว้พิจารณาหรือไม่ ปัญหานี้อาจตอบได้ว่า เมื่อคำนึงถึงตามความเข้าใจของนักกฎหมายไทยเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้ คำว่า "กฎหมาย" ย่อมหมายถึงบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (พระราชบัญญัติ ฯลฯ) และหมายถึงกฎหมายที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติหรือตามรัฐธรรมนูญ (เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ฯลฯ) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดารฯ เป็นระเบียบของฝ่ายบริหารที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพิสดาร จึงมิใช่กฎหมายตามความในมาตรา ๒๐(๔) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา และดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีอำนาจรับกรณีร้องทุกข์ของบริษัทวางหลงฯ ไว้พิจารณาได้ ไม่ต้องห้ามด้วยมาตรา ๒๐(๔) ..."

๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ เป็นเพียงแต่คำสั่งในทางบริหาร

คณะกรรมการร่างกฎหมาย (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ในเรื่อง สิทธิทำไม้ในเขตป่า

<sup>21</sup>วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๗ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๑), :๙๒๑.



๒.๑ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่

กฎหมาย

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้วินิจฉัยถึงระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งเป็นระเบียบของฝ่ายบริหารที่กำหนดขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี โดยเห็นว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ มิใช่กฎหมายตามความในมาตรา ๒๐ (๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยได้มีความเห็นว่า<sup>๒๐</sup> "...มาตรา ๒๐(๕) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติว่า "เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

ฯลฯ

(๕) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบชั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ฯลฯ

ฯลฯ"

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นหลักที่จะนำมาใช้ในกรณีที่มีการแก้ไขร้องทุกข์ มีกฎหมายกำหนดวิธีการอยู่แล้วโดยเฉพาะ และมีการกำหนดไว้ด้วยโดยตรงว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้างจึงจะครบชั้นตอน (exhaustion of administrative remedies) เพราะในการนั้นเท่ากับว่ากฎหมายต้องการให้ดำเนินการตามวิธีการที่กำหนดนั้นเสียก่อน การยังไม่ได้ดำเนินการตามนั้นจึงย่อมมีผลเท่ากับเป็นการไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมาย สิทธิร้องทุกข์จึงย่อมไม่เกิดขึ้น เช่น กฎหมายกำหนดว่า ในกรณีที่เอกชนไม่พอใจในคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับใด จะต้องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อผู้ใดด้วยวิธีการอย่างไรและภายในกำหนดเวลาเท่าใด เป็นต้น แต่ในเรื่องเกี่ยวกับการพัสดุนี้หาได้มีการบังคับไว้ในที่ใดว่าจะต้องปฏิบัติเช่นนั้นไม่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ คงกำหนดแต่ว่าคณะกรรมการว่าด้วย

<sup>๒๐</sup>บันทึกมติคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๒) เรื่องทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ ๙๙/๒๕๒๘ กรณีบริษัทวางหลงแมชชีนเนอรี จำกัด ร้องทุกข์เกี่ยวกับการแจ้งความประกวดราคาซื้อพัสดุเครื่องตัดกระดาษของวิทยาลัยครูสวนสุนันทา, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๗ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๑), ๙๑๗.



สัมปทาน<sup>22</sup>ว่า มติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติมิใช่เป็นกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามนัยข้อ ๓ แห่งสัมปทาน มติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหาร คณะปฏิวัติต่าง เป็นเพียงแต่คำสั่งในทางบริหาร ซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้อง ดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น ถ้าเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎ หรือ ข้อบังคับใหม่ เพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการตามมติดังกล่าว ก็จะต้องแก้ไขหรือ ออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับเช่นนั้นเสียก่อน

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า เมื่อปี ๒๕๑๘ ในกรณีที่รัฐเข้าใช้ ประโยชน์ในที่ดินในบริเวณเขตป่าที่ให้สัมปทานนั้น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้วางหลักเกณฑ์ในการทำไม้ ออกโดยมอบให้ผู้รับสัมปทานได้ทำไม้ เฉพาะที่มี ความโตได้ขนาดจำกัด ส่วนไม้ที่มีขนาดต่ำกว่าขนาดจำกัดและไม้ที่เหลือทั้งหมดนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) นำออก ต่อมาเมื่อปี ๒๕๒๓ กระทรวงเกษตรฯ ได้เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ดังกล่าวใหม่ โดยมอบไม้ทั้งหมดที่จะต้องนำออกจากในที่ดิน ที่รัฐเข้าใช้ประโยชน์ให้ ออป. เป็นผู้นำออกแต่ผู้เดียว ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะอยู่ใน เขตป่าสัมปทานหรือไม่ก็ตาม โดยเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๒ และมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ เมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๑๕ การเปลี่ยนแปลง หลักเกณฑ์การทำไม้ดังกล่าว เป็นเหตุให้ผู้รับสัมปทานเสียประโยชน์และได้ร้องเรียน ขอความเป็นธรรมในฐานะที่ตนได้สิทธิการทำไม้ตามสัมปทานอยู่ก่อน โดยจะขอให้ใช้ หลักเกณฑ์การทำไม้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปตามเดิม แต่กระทรวงเกษตรฯ เห็นว่าสิทธิการทำไม้ตามสัมปทานไม่อาจที่จะนำมาอ้างเป็นเหตุมิให้ถูกบังคับตามมติ คณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติ ซึ่งเป็นกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยนัยข้อ ๓<sup>23</sup> แห่งสัมปทาน ที่กำหนดว่าสัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ กระทรวงเกษตรฯ จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

<sup>22</sup>วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๑ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๕), :๘๓๙-๘๖๙.

<sup>23</sup>ข้อ ๓ "สัมปทานนี้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อบังคับทั้งปวง ที่ประกาศใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้ และที่จะได้ประกาศใช้บังคับต่อไปข้างหน้า ผู้รับ สัมปทานจะอ้างเอาข้อกำหนดหรือเงื่อนไขใด ๆ ในสัมปทานนี้เป็นข้อยกเว้นมิให้ต้อง ถูกบังคับตามบทบัญญัติของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับนั้นๆ หรือจะอ้างเหตุที่ได้รับหรือ จะได้รับโทษตามกฎหมายมาเป็นเหตุไม่ต้องถูกบังคับตามสัมปทานนี้ได้ไม่."





๒๒๗

คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๕) เห็นว่า การที่รัฐบาล  
ดำเนินการเปิดป่าเพื่อใช้พื้นที่ในเขตป่าสัมปทานทำประโยชน์อย่างอื่นนั้น ไม่ทำให้  
สิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทานตามสัมปทานต้องระงับไป เพราะมิใช่เป็นการเวนคืน  
สิทธิการทำไม้หรือเพิกถอนสภาพป่า หลักเกณฑ์การทำไม้ที่กระทรวงเกษตร ฯ  
กำหนดไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ในเขตพื้นที่ดังกล่าวออกเป็น  
หลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว เพราะไม่ขัดแย้งกับสิทธิของผู้รับสัมปทาน ส่วนหลักเกณฑ์  
การทำไม้ที่กระทรวงเกษตร ฯ เปลี่ยนแปลงใหม่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้ ออบ.  
เป็นผู้ทำไม้ออกแก่ผู้เดียว โดยอ้างว่า เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี  
และมติสภาบริหารคณะปฏิวัตินั้น มติดังกล่าวมิใช่เป็นกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ  
จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทาน กระทรวงเกษตร ฯ จะอ้างข้อ ๗  
แห่งสัมปทานไม่ได้

ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นพ้องกับความเห็น  
ของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕ ว่า การกำหนดให้ผู้รับสัมปทานเป็นผู้  
ทำไม้ออกสำหรับไม้ที่มีความโตได้ขนาดจำกัด เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องแล้ว  
การที่กระทรวงเกษตร ฯ สั่งเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การทำไม้เสียใหม่ เมื่อปี ๒๕๒๓  
ให้ ออบ. นำไม้ออก โดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัตินั้น  
เป็นการโต้แย้งสิทธิการทำไม้ของผู้รับสัมปทานอันจะอ้างข้อ ๗ แห่งสัมปทานมิได้  
มติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติมิใช่เป็นกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ  
ตามนัยข้อ ๗ แห่งสัมปทาน มติคณะรัฐมนตรีและมติสภาบริหารคณะปฏิวัติต่างเป็น  
เพียงแต่คำสั่งในทางบริหารซึ่งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการให้เป็นไป  
ตามนั้น ถ้าเรื่องใดที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับใหม่เพื่อให้  
เกิดอำนาจในการดำเนินการตามมติดังกล่าวก็จะต้องแก้ไข หรือออกกฎหมาย กฎ  
หรือข้อบังคับเช่นนั้นเสียก่อน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นประกอบบันทึก  
ของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้ว่า สัญญาสัมปทานเป็นสัญญาฝ่ายปกครอง  
(administrative contract) ซึ่งรัฐในฐานะผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพยากร  
ของชาติได้ให้ "สิทธิพิเศษ" แก่เอกชนบางคนในการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากร  
ธรรมชาติ บทบัญญัติของกฎหมายและข้อกำหนดของสัมปทานได้แสดงให้เห็นถึง  
"อำนาจของรัฐ" ในฐานะที่เป็นผู้มีอำนาจฝ่ายเดียวในการให้สัมปทานไว้โดยชัดแจ้ง



ในเรื่องนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนด "ประเด็น" เพื่อเป็นข้อพิจารณา ๓ ประเด็น คือ

(๑) การให้สัมปทานป่าไม้ รัฐ (ผู้ให้สัมปทาน) มีความมุ่งหมายจะให้สิทธิแก่ผู้รับสัมปทานเพียงใด

(๒) ในกรณีที่ข้อกำหนดในสัมปทานไม่ชัดเจน ผู้รับสัมปทาน จะได้รับความคุ้มครองหรือสามารถอ้างเอาประโยชน์จากสัมปทานได้เพียงใด

(๓) "กฎหมาย กฎ และข้อบังคับ" ตามความในข้อ ๗ ของสัมปทานมีความหมายรวมถึง "มติคณะรัฐมนตรีหรือมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ" ด้วยหรือไม่

ในประเด็นแรกนั้น การที่กำหนดประเด็นให้ตีความสัมปทานโดยเพ่งเล็งเจตนาของรัฐฝ่ายเดียว ก็เพราะเหตุว่าสัมปทานมิใช่เกิดจากผลของการเจรจาต่อรองระหว่างคู่สัญญาตามกฎหมายแพ่ง แต่ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่า ในการให้ "บริการสาธารณะ" (public service) นั้น รัฐเจตนาจะให้สัมปทานแก่เอกชนในขอบเขตใด เมื่อพิจารณาสัมปทานและเอกสารที่เกี่ยวข้องโดยตลอดแล้ว เห็นว่า รัฐ (ผู้ให้สัมปทาน) มิได้พิจารณาไปถึง "สิทธิของผู้รับสัมปทานในกรณีที่มีการเปิดป่า" ในขณะให้สัมปทานนั้น

ในประเด็นที่สอง หากเชื่อได้ว่า ในขณะให้สัมปทาน ฝ่ายบริหาร มิได้มีเจตนาจะกำหนดให้สิทธิในกรณีนี้แก่ผู้รับสัมปทาน รัฐย่อมพึงให้ความคุ้มครองแก่ผู้รับสัมปทานได้เท่าที่ผู้รับสัมปทานได้รับความเสียหายอันเกิดขึ้น เนื่องจากความเข้าใจผิดโดยสุจริตแต่ผู้รับสัมปทานไม่น่าจะได้รับความเสียหายใด ๆ ได้จากข้อความที่ไม่ชัดเจนของข้อกำหนดในสัมปทาน

สำหรับ ประเด็นที่สาม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นด้วยกับความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย กล่าวคือ เห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีและมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติในกรณีนี้ มิใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ตามข้อ ๗ ของสัมปทาน ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

"มติคณะรัฐมนตรี" มิใช่กฎหมาย เพราะไม่ใช่เป็นสิ่งที่รัฐสภาตราขึ้นหรือเป็นสิ่งที่ฝ่ายบริหารได้ตราขึ้นโดยอาศัยกฎหมายแม่บท (สำนักงาน



คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้หมายเหตุตรงนี้ไว้ว่า "อาจมีกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีอาจถือเป็น "กฎหมาย" ได้เหมือนกัน แต่มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจจากบทบัญญัติของกฎหมายที่ชัดเจนและมีผลบังคับตามที่กฎหมายกำหนดไว้ มิใช่เป็นมติคณะรัฐมนตรีในทางบริหารทั่ว ๆ ไป")

ปัญหาต่อมาที่จะต้องพิจารณาก็คือ มติของคณะรัฐมนตรีเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" หรือไม่

การสั่งการของฝ่ายบริหารอาจกระทำการได้หลายรูปแบบ ในบางกรณีกฎหมายอาจกำหนดให้การสั่งการของฝ่ายบริหาร กระทำในรูปแบบของ "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ก็ได้ แต่ในหลาย ๆ กรณี กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดรูปแบบของการสั่งการทางบริหารไว้ ดังนั้น โดยทั่ว ๆ ไป การสั่งการของฝ่ายบริหารจึงจะกระทำในรูปแบบของ "คำสั่ง" (หรือ "การสั่งการ") และคำสั่งนั้นเองก็ย่อมมีลักษณะเป็นกฎหรือข้อบังคับที่จะต้องมีการปฏิบัติตาม แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ กฎหรือข้อบังคับนั้นใช้บังคับแก่ผู้ใด เช่น ใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่กระทรวงใด กระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ หรือใช้บังคับแก่ข้าราชการทั่ว ๆ ไป หรือใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกด้วย เป็นต้น ฉะนั้น มติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งเป็นการสั่งการของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง) ที่มีผลเป็นกฎหรือข้อบังคับ จึงอาจมีได้ในหลายเรื่องหลายลักษณะ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า "มติคณะรัฐมนตรี" (ซึ่งมีความหมายรวมถึง มติของสภาบริหารคณะปฏิวัติที่ใช้อำนาจใน "ฐานะคณะรัฐมนตรี" ด้วย) ในเรื่องนี้ อาจมีลักษณะเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ตามความเห็นของกระทรวง เกษตร ฯ ได้แต่ก็เป็นเพียง "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ที่ใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเท่านั้น (หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมผิดวินัยข้าราชการ) แต่มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้มีใช่เป็นกฎหรือข้อบังคับ ตามนัยข้อ ๗ กล่าวคือ ต้องหมายถึงกฎหรือข้อบังคับที่ใช้บังคับเป็นการทั่ว ๆ ไป ในลักษณะของ "กฎหมาย" แต่มติคณะรัฐมนตรี (และมติของสภาบริหารคณะปฏิวัติ) ในเรื่องนี้เป็นมติที่เกี่ยวกับนโยบายเฉพาะคราว และบังคับเฉพาะเจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหาร จึงไม่น่าจะอยู่ในความหมายของคำว่า กฎหรือข้อบังคับ ตามนัยข้อ ๗ แห่งสัมปทานนี้



แต่อย่างไรก็ตาม แม้มติคณะรัฐมนตรี (และมติของสภาบริหาร คณะปฏิวัติ) จะมีใช้กฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ตามข้อ ๗ และมีผลใช้บังคับในทาง บริหารกับข้าราชการเท่านั้น (โดยไม่บังคับต่อผู้รับสัมปทาน) แต่การตีความข้อ ๗ นี้ ไม่มีผลทำให้ผู้รับสัมปทานมีสิทธิทำไม้ในเขตที่มีการเปิดที่ดินที่ใช้ประโยชน์ของรัฐแต่ อย่างไม่ใดเพราะสิทธิดังกล่าวเป็นเรื่องที่จะต้องตีความจากประเด็นที่หนึ่ง

### ๒.๓ มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องเป็น "งานนโยบาย" ของคณะรัฐมนตรี

นอกจากความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่เห็นว่า "มติคณะรัฐมนตรี" อาจมีลักษณะเป็น "กฎ" หรือ "ข้อบังคับ" ที่ใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ ของฝ่ายบริหารได้แล้ว ยังมีความเห็นในอีกแง่หนึ่งเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี กล่าวคือ การสั่งการของคณะรัฐมนตรีบางเรื่องจะเป็น "งานนโยบาย" ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้อง รับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา ตามระบบและกลไกในการควบคุมที่บัญญัติไว้ใน รัฐธรรมนูญ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นงานนโยบาย จึงไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็น กฎ หรือข้อบังคับ หรือกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม หากแต่เป็นการกำหนดนโยบายในการ บริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ซึ่งอาจจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกให้เหมาะสมกับสถานการณ์ภายในประเทศและต่างประเทศได้ และสถาบัน รัฐสภาจะเป็นผู้ควบคุม "มติคณะรัฐมนตรี" ที่เป็นงานนโยบาย ตามวิถีทางของระบบ รัฐสภา (Parliamentary System) อยู่แล้ว

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็น "งานนโยบาย" เช่น เรื่อง การรับรองเอกราชของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์<sup>24</sup> ในการประชุม คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ประชุมได้ปรึกษากันถึงเรื่อง การรับรองเอกราชของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศ เสนอว่า อัครราชทูตอเมริกัน ได้มีหนังสือส่งสาเนาประกาศของประธานาธิบดี แห่งสหรัฐอเมริกาประกาศและรับรองเอกราชของประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ และอัครราชทูตแจ้งมาด้วยว่า รัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้รับรองสาธารณรัฐใหม่แห่ง

<sup>24</sup> ลีรี เปรมาจิตต์, ชีวิตและงานของพลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีคนที่ ๘ ของไทย, อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ พลเรือตรีถวัลย์ ธำรงนาวาสวัสดิ์, (กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร จำกัด, ๒๕๓๒) หน้า ๒๘๙.



ฟิลิปปินส์แล้ว รัฐบาลอเมริกันจึงมีความยินดี ถ้ารัฐบาลไทยจะให้การรับรอง  
 สาธารณรัฐใหม่แห่งฟิลิปปินส์ด้วยกระทรวงการต่างประเทศพิจารณาแล้วเห็นว่า  
 ในการที่รัฐบาลได้ส่งผู้แทนไปร่วมในงานฉลองเอกราช และสถาปนาประธานาธิบดี  
 คนแรก ก็เป็นการแสดงความรับรองสาธารณรัฐใหม่นี้อยู่แล้ว และโดยที่นโยบาย  
 ต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับฟิลิปปินส์รัฐบาลนี้ก็ไม่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม รัฐมนตรี  
 ว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงได้มีหนังสือแจ้งการรับรองสาธารณรัฐใหม่แห่ง  
 ฟิลิปปินส์ไปยังประธานาธิบดี และรัฐมนตรีว่าการต่างประเทศแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์  
 กับได้มีหนังสือตอบอัครราชทูตอเมริกันไปให้ทราบแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบ  
 และเห็นชอบตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเสนอ

ตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่อง กรณี  
 ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงเลื่อยจักร บ.ไพบูลย์ ร้องทุกข์ขอให้ กรมศุลกากรตรวจปล่อย  
 ไม้ซุงที่ผู้ร้องทุกข์นำเข้ามา<sup>25</sup>

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงเลื่อยจักร  
 บ.ไพบูลย์ ร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ซื้อไม้ซุงจากบริษัทขายเคียวเทรตดิง จำกัด  
 ประเทศสิงคโปร์ ไม้ซุงเหล่านี้ บริษัทขายเคียวฯ ซื้อมาจากประเทศสาธารณรัฐ  
 ประชาธิปไตยประชาชนกัมพูชา โดยมีตราประทับและมีใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของ  
 ประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนกัมพูชาด้วย ผู้ร้องทุกข์อ้างว่า ก่อนทำ  
 การซื้อขาย ผู้ร้องทุกข์ได้สอบถามเจ้าหน้าที่กรมศุลกากรว่าจะนำเข้าไม้ซุงเหล่านี้  
 ได้หรือไม่ ก็ได้รับคำตอบว่า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้า  
 มาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๓) พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้กำหนดไว้ว่า ไม้ซุงที่มีตราประทับ  
 ของประเทศผู้ผลิตและมีหนังสือรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของประเทศที่ส่งออก สามารถ  
 นำเข้าได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ แต่เมื่อผู้ร้องทุกข์  
 นำไม้ซุงดังกล่าวเข้ามา กรมศุลกากรกลับแจ้งให้ทราบว่า การนำเข้าไม้ซุงเหล่านี้  
 เป็นการนำเข้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างว่าไม่อาจรับรองเอกสารของประเทศ  
 ที่ไม่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทยได้ ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า ประกาศของ  
 กระทรวงพาณิชย์ดังกล่าวไม่ได้ระบุไว้ว่าใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดไม้จะต้องเป็น

<sup>25</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์  
 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์การศาสนา, ๒๕๓๓) หน้า ๔๙-๕๑.



เอกสารของ ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย การที่กรมศุลกากร ไม่ยอมรับชำระภาษีและตรวจปล่อยไม้ซุงที่ผู้ร้องทุกข์นำเข้ามา จึงเป็นการกระทำ ที่มีชอบ ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยให้กรมศุลกากร รับชำระภาษีและตรวจปล่อยไม้ซุงให้แก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ ๓) เห็นว่า ตามประกาศ กระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๕๓) พ.ศ. ๒๕๓๐ ไม่ได้กำหนดว่า ตราประทับหรือหลักฐานการอนุญาตให้ส่งออกหรือ ใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของสินค้าจะต้อง เป็นของ ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย จึงไม่อาจแปลความเลยไปถึงว่าตราประทับและ เอกสารที่เป็น ใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดไม้ตามทีระบุไว้ในประกาศฉบับดังกล่าวนี้ จะต้องเป็นตรา หรือเอกสารทางราชการของประเทศซึ่งประเทศไทยรับรองหรือมีความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย ดังนั้น เฉพาะกรณีนี้เมื่อปรากฏว่า ไม้ที่ผู้ร้องทุกข์นำเข้ามา มีตราประทับ และใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดแล้ว ผู้ร้องทุกข์ก็ยกมณำเข้าไม้ซุงดังกล่าวได้โดยมิต้อง ขออนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์เห็นว่า หากทางราชการมีนโยบายที่จะให้สินค้าที่ส่งมาจากหรือมีถิ่นกำเนิด จากประเทศใดประเทศหนึ่ง เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าก็ควรที่จะให้มีการแก้ไขประกาศกระทรวงพาณิชย์ที่ออกตามพระราชบัญญัติการส่งออกใบนอกและ การนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ชัดเจน

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุรณ์ ในฐานะเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา มีข้อสังเกตว่า ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ให้ "เหตุผล" ว่าประกาศของกระทรวงพาณิชย์ฯ (ฉบับที่ ๕๓) มิได้กำหนดไว้ให้ชัดว่า "ใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของสินค้า" จะต้องเป็นของ ประเทศที่มีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศไทย ดังนั้นใบรับรองของประเทศที่ประเทศไทยไม่มีความสัมพันธ์ด้วยจึงสามารถใช้ได้ การสั่งการตามทางเลือกนี้น่าจะ เกิดผลเสีย เพราะ เท่ากับเป็นการวางแนวบรรทัดฐานไว้ว่า การที่รัฐได้ประกาศตัดความสัมพันธ์กับต่างประเทศ จะมีผลบังคับในบทกฎหมายหรือในระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ก็ต่อเมื่อต้องมี "ถ้อยคำ" ที่เขียนไว้โดยชัดแจ้งในบทกฎหมายฯ เช่นนั้น (ซึ่งหลักนี้มิใช่เป็น หลักที่ถือปฏิบัติอยู่ในต่างประเทศหรือแม้แต่ในประเทศไทย) และนอกจากนั้น ยังเป็นการแสดงว่า สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองของไทย (และสถาบันฝ่ายกฎหมายอื่น ๆ)



มิได้ยอมรับว่า "รัฐบาล" ย่อมจะต้องมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในกิจการทางนโยบายเป็นของตนเองโดยเฉพาะ นายกรัฐมนตรีจึงอาจให้นำเรื่องนี้เสนอต่อ "คณะรัฐมนตรี" เพื่อวินิจฉัย เนื่องจากการชี้ขาดในเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ฉะนั้น คณะรัฐมนตรีจึงควรรับภาระในการวินิจฉัยเรื่องนี้ และในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อวินิจฉัยเรื่องนี้ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศย่อมมีโอกาสที่จะพิจารณาและชี้แจง "ผลต่อเรื่องในทางการเมือง" ที่อาจจะเกิดขึ้นหากจะมีการยอมรับ "เอกสาร" ของรัฐบาลเฮงส์มริน

ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกการแสดงใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของไม้เฉพาะประเทศกัมพูชาประชาธิปไตย โดยในการออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ นั้น ให้กำหนดว่า ไม้ที่นำเข้าที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด ไม่ต้องมีใบรับรองแสดงถิ่นกำเนิดของไม้ นายกรัฐมนตรีจึงมีบัญชาให้กรมศุลกากรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยด่วนต่อไป

#### ๒.๕ มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่อง เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

โครงสร้างของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้มีแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารเป็นผู้กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ซึ่งกระทำได้โดย "มติคณะรัฐมนตรี" หรือโดย "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี"<sup>๒๖</sup> ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยเห็นว่าตามสภาพการบริหารราชการของเมืองไทยในขณะนี้ ผู้ที่จะกำหนด "ระเบียบแบบแผน

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

"ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยที่ประชุมใหญ่มีอำนาจเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติวางระเบียบปฏิบัติราชการดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดวิธีการและวิธีพิจารณาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนออกคำสั่ง คำนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาด ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติ
- (๒) กำหนดให้คำสั่ง คำนุญาต คำวินิจฉัย หรือคำสั่งชี้ขาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือที่มีความสำคัญในการปฏิบัติ (ต่อ)



ในการปฏิบัติราชการ" ซึ่งจะพัฒนาเป็น "หลักกฎหมายทั่วไป" ในกฎหมายปกครอง (คือการฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนจะมีผลทำให้การสั่งการนั้นเสียไป เพราะ "ไม่ชอบด้วยกฎหมาย") ควรจะได้แก่ผู้บริหารเอง เพราะผู้บริหารเป็นผู้ที่จะต้องรับผิดชอบในงานบริหารและสามารถรู้ปัญหาในทางบริหารได้ดี นอกจากนี้แล้ว ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการเป็นเรื่องที่ไม่สามารถวางกำหนดให้ตายตัว และสามารถกำหนดให้ครอบคลุมปัญหาได้ทุกปัญหาได้โดยการกำหนดเพียงครั้งเดียว หรือกำหนดขึ้นภายในระยะเวลาอันสั้น ดังนั้น ในระยะเวลาเริ่มต้นของการพัฒนา ผู้ที่ควรจะมีอำนาจชี้ขาดว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ จะต้องเสียไปหรือไม่ หรือควรจะต้องมีการสั่งการแก้ไขปรับปรุงระเบียบแบบแผนๆ อย่างใดหรือไม่ จึงควรจะได้แก่ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในงานนั้น ๆเอง<sup>27</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เห็นว่า<sup>28</sup> สภาพการบริหารของประเทศไทยในปัจจุบันขาดการกำหนด "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" ระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการ มักจะเป็นระเบียบเกี่ยวกับการเงินและการคลัง โดยอาจจะกล่าวได้ว่า ในขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับเงื่อนไขการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของฝ่ายบริหารจึงมักจะพึง "ตัวบทกฎหมาย" ซึ่งมักจะกำหนดแต่เฉพาะในหลักใหญ่ ๆ โดยอ้างว่า

(ต่อ) ราชการ ต้องมีข้อความและเหตุผลตามสมควรในการสนับสนุนการออกคำสั่ง คำนูณาคำวินิจฉัยหรือคำสั่งชี้ขาดนั้น

(๓) กำหนดให้กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่มีลักษณะ บังคับเป็นการทั่วไปต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนมีผลใช้บังคับ

ในการเสนอแนะดังกล่าว ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คำนึงถึง ประสิทธิภาพของการปฏิบัติราชการ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ ในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม สิทธิหน้าที่ของ เอกชนที่เกี่ยวข้องกับราชการและความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่รัฐ.

<sup>27</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกข้อสั่งเกิดของเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ. ....", หน้า ๓๐๘-๓๑๑.

<sup>28</sup>อมร จันทรสมบูรณ์, "บันทึกข้อสั่งเกิดของเลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ฯลฯ พ.ศ. ....", หน้า ๓๑๒.



คนมีอำนาจที่จะกระทำการอย่างนั้นอย่างนี้ หรือสั่งการอย่างนั้นอย่างนี้ได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เพราะกฎหมายมิได้ห้ามไว้ หรือมิฉะนั้นก็อ้างว่า ไม่สามารถทำได้ เพราะกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้ง ด้วยเหตุนี้ สภาพของการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในปัจจุบัน จึงประสบปัญหาสองด้านพร้อมกัน คือบางกรณีกฎเกณฑ์ทางราชการตายตัวเกินไป โดยไม่ปล่อยดุลพินิจไว้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ การแต่ตรงกันข้าม ในบางกรณีก็ปล่อยดุลพินิจโดยไม่ชอบหรือโดยทุจริตได้ ฉะนั้น วิธีการแก้ปัญหาทางบริหารของประเทศไทย จึงต้องหาวิธีสร้าง "ระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการ" ขึ้นโดยเร็ว โดยให้เป็นระเบียบแบบแผนที่เหมาะสมกับสภาพของงานราชการ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะ ในแต่ละประเภทและในทุกๆระดับเจ้าหน้าที่ ทำให้สามารถมีการมอบหมายอำนาจการสั่งการได้โดยมีระบบความรับผิดชอบที่เหมาะสม และต่อจากนั้น จึงค่อย ๆ สร้าง "สภาพบังคับ" (sanction) ให้แก่การปฏิบัติตามระเบียบแบบแผน (จำนวนมาก) นั้น ๆ ขึ้น ซึ่งการที่จะทำให้เกิดผลสำเร็จได้จำเป็นต้องมีแผนระยะยาว โดยเริ่มจากสถาบันระดับสูง (คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี) ก่อน เพราะการสั่งการจากสถาบันระดับสูงจะเป็นแบบอย่างให้แก่การสั่งการในระดับล่าง และนอกจากนั้นในการแก้ไขปัญหาการบริหาร ก็จะต้องมีขั้นตอนของการพัฒนา "ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ" และขั้นตอนของการสร้าง "สภาพบังคับ" เพื่อให้ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการนั้นกลายเป็น "หลักกฎหมายปกครอง" ตามลำดับต่อไปด้วย

ดังนั้น ตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ซึ่งจะพัฒนาเป็น "หลักกฎหมายทั่วไป" ในระบบกฎหมายปกครอง

### ๓. แนวความเห็นของนักนิติศาสตร์

ปัญหาเรื่อง สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในปัจจุบันเริ่มเป็นที่สนใจของนักนิติศาสตร์มากขึ้น ได้มีการกล่าวถึงสถานะทางกฎหมายไว้ในบทความหรือความเห็นที่แสดงในที่สาธารณะบ้าง ส่วนใหญ่แนวความเห็นจะคล้ายคลึงกัน ดังนี้

นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี



ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า<sup>29</sup>  
 "...มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลอะไรที่จะนำไปใช้ให้ขัดต่อกฎหมายได้ มติคณะรัฐมนตรี  
มีผลแต่จะนำไปเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ แต่จะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ ที่ว่าเปลี่ยนแปลง  
 กฎหมายได้คือ เมื่อมติคณะรัฐมนตรีมีอย่างนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องไป  
 แก้กฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ฉะนั้น ผลของมติคณะรัฐมนตรีจึงไปแก้ไข  
 กฎหมายได้ แต่ถ้าเมื่อใดกฎหมายนั้นยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขตามกระบวนการแล้ว  
 มติคณะรัฐมนตรีก็เป็นเพียงตัวหนังสือลอย ๆ เท่านั้น ยังไม่มีอะไรที่จะนอกเหนือ  
 กฎหมายไปได้ มติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับในหมู่ข้าราชการ เสมือนหนึ่งว่าเป็นกฎหมาย  
 ถ้าไม่ทำจะมีความผิดทางวินัย ไม่มีผลบังคับต่อประชาชนแต่อย่างใด มติคณะรัฐมนตรี  
 เป็นแต่เพียงข้อผูกพันวงใน เมื่อเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มติคณะรัฐมนตรีครั้งหลังจะมี  
 ผลไปยกเว้น เปลี่ยนแปลง ยกเลิก แก้ไข ในทางตรงกันข้ามกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมๆ  
 ได้..."

ในขณะที่ ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม รอง เลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
 ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า<sup>30</sup>

"(๑) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรในทางบริหารสูงสุดตามระเบียบบริหาร  
 ราชการแผ่นดิน และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาฝ่ายปกครองทั้งปวงตามกฎหมาย  
 การใช้อำนาจบริหารสูงสุดและการปกครองบังคับบัญชาดังกล่าว อาจแสดงออกโดย  
 การมีคำสั่ง ออกประกาศ หรือระเบียบต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น  
 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ หรือโดยการมีมติคณะรัฐมนตรีให้ผู้เกี่ยวข้องปฏิบัติตาม  
แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่ได้มาจากแหล่งอำนาจหรือบ่อเกิดที่จะออก  
กฎหมายในลักษณะนี้ได้เอง ทั้งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ก็ไม่มีกฎหมายรับรองสถานะว่า  
 สามารถเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายอื่นได้ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมายในลำดับสูง

<sup>29</sup> มีชัย ฤชุพันธุ์, "คำบรรยายเรื่อง ข้อแนะนำเกี่ยวกับการชี้แจงข้อซักถาม  
 ของการประชุมคณะรัฐมนตรี" ใน รายงานสรุปผลการสัมมนาข้าราชการและพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจระดับอธิบดีและผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ เรื่อง แนวปฏิบัติการนำเรื่องเสนอ  
คณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๑ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, เอกสาร  
 โรเนียว.

<sup>30</sup> วิษณุ เครืองาม, สัมภาษณ์ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๓.



หรือเป็นกฎหมายอนุบัญญัติลำดับใดก็ตาม แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า การฝ่าฝืนมติ คณะรัฐมนตรีจะ ไม่มีสภาพบังคับเสียเลย ข้อนี้จะคล้ายกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงาน ซึ่งแม้ตัวคำสั่งเองจะ ไม่เป็นกฎหมาย (not law per se) แต่ก็อาจ มีกฎหมายกำหนดสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้ เช่น อาจถือว่าขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตาม ประมวลกฎหมายอาญา อาจมีความผิดทางวินัยสำหรับผู้เป็นข้าราชการ หรือผู้ที่ฝ่าฝืน นั้นจะ ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย เป็นต้น

(๒) ในฐานะองค์กรในทางบริหาร คณะรัฐมนตรีจึง ไม่อาจมีมติ ในเรื่องอันอยู่ในวงงานของรัฐสภา และศาลได้

(๓) อย่างไรก็ตามในฐานะองค์กรในทางบริหาร คณะรัฐมนตรีย่อมมี อำนาจออกมติในส่วนราชการบริหารทั้งหลาย ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ราชการบริหารแบ่งออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง กรม) ราชการบริหารส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด, เทศบาล, สุขาภิบาล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รูปพิเศษ) ในเบื้องต้นจึงต้องถือว่า อำนาจของคณะรัฐมนตรีในทางบริหารย่อม ครอบคลุมระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทั้งสามส่วน ไม่ใช่แต่เพียงส่วนใดส่วนหนึ่ง แต่ในการจะใช้อำนาจเข้าไปในส่วนใด ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด แม้แต่ใน ราชการบริหารส่วนกลางเองก็ต้อง เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด มิใช่ว่าคณะรัฐมนตรี จะเข้าไปมีมติสั่งการหรือกำหนดได้ทุกเรื่องในส่วนของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ"

ส่วน นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะทาง กฎหมายไว้ว่า<sup>31</sup> "คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในงานบริหาร อาจสั่งการให้ แก่ไซหรือระเบียบขัณฑ์การกระทำต่าง ๆ ได้เสมอตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการ ควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์การบริหาร มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลบังคับ เห็นเอการกระทำของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองเอง มติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพหรือ สถานะอย่างไร แล้วแต่สาระของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ซึ่งอาจเป็นนโยบาย

<sup>31</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง" เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย รามคำแหง, ๒๓-๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๔, หน้า ๒๓.



คำสั่ง หรือกฎหมายก็ได้ แล้วแต่ว่าจะมีสาระเป็นแนวทาง หรือเป็นผลในกรณีเฉพาะ เรื่อง หรือเป็นการวางหลักในกรณีทั่วไป ซึ่งในกรณีวางหลักทั่วไปนั้น มติคณะรัฐมนตรี ก็คือกฎหมายโดยมีผลบังคับข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตาม การต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีมีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน) กฎหมายว่าด้วย ราชการส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจ และการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรีก็มีโทษทางวินัยบังคับรับรองกันอยู่ในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ต่าง ๆ มติคณะรัฐมนตรีในแง่นี้จึงเป็นกฎหมาย เพียงแต่จะขัดกับกฎหมายที่มีศักดิ์ สูงกว่าไม่ได้เท่านั้น แต่มติคณะรัฐมนตรีอาจไม่เป็น "กฎหมาย" ในแง่ของกฎหมาย ลักษณะพยาน กล่าวคือ ต้องมีการนำสืบว่าได้มีกฎหมายเช่นว่านั้นอยู่ด้วย โดยถือเป็น ข้อเท็จจริงอันต้องนำสืบ แต่ถ้านำสืบได้แล้ว ผลบังคับก็ย่อมใช้ได้

นอกจากนี้แล้ว นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ มติคณะรัฐมนตรี โดยเสนอเป็นข้อสังเกตประกอบการให้ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการร่างกฎหมาย<sup>32</sup> เรื่อง ขอให้พิจารณาตีความมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ (กรณีการออกกฎกระทรวง กำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุ โทรทัศน์ที่ใช้เวลานานเกินสมควร เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญ แก่ผู้บริโภคได้หรือไม่ เพียงใด

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคได้พิจารณา เห็นสมควรให้มีการออกกฎกระทรวง ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุ โทรทัศน์ที่ใช้เวลานานเกินสมควร เป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ ผู้บริโภค แต่มีปัญหว่าการออกกฎกระทรวงในลักษณะเช่นนี้จะทำได้หรือไม่ เพราะ ในปัจจุบันคณะกรรมการบริหารวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์(กบว.) ได้กำหนด หลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้แล้วโดยอาศัยระเบียบว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น

<sup>31</sup>วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม ๒ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๒๖),  
หน้า ๕๓๙-๕๔๕.




คณะกรรมการร่างกฎหมาย (คณะที่ ๖) พิจารณาแล้วเห็นว่า การโฆษณาสินค้าหรือบริการทางสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือสถานีวิทยุโทรทัศน์ที่ใช้ เวลานานเกินสมควรถือได้ว่า เป็นกรณีที่ผู้ประกอบการใช้วิธีการโฆษณาที่ทำให้เกิดความรำคาญแก่ผู้ฟังหรือผู้ชมรายการ ซึ่งเป็น "ผู้บริโภค" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง ผู้บริโภคฯ ส่วนการกำหนดโดยระเบียบที่ กบว. ใช้อยู่ นั้น เป็นแต่ระเบียบที่กำหนดขึ้น ตามมติคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นคำสั่งในทางบริหารที่มีลักษณะคล้ายมติคณะรัฐมนตรีอันมิใช่ กฎหมาย เมื่อยังไม่มีกฎหมายอื่นใดบัญญัติเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ จึงอาจออก กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ กำหนดให้การโฆษณาในลักษณะ ดังกล่าวเป็นวิธีการโฆษณาอันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค และการออก กฎกระทรวงในเรื่องนี้ไม่ต้องห้ามตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่การออกกฎกระทรวงดังกล่าวจะมีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใดนั้น เป็นปัญหา ด้านนโยบาย

ซึ่งนายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์ ได้ให้ข้อสังเกตการให้ความเห็นทาง กฎหมายในเรื่องนี้ว่า "หลักการตีความในเรื่องนี้ดูไม่มีปัญหา แต่ถ้อยคำที่ใช้ในการให้ ความเห็นบางตอนที่ว่า "มติคณะรัฐมนตรีอันมิใช่กฎหมาย" นั้น มีข้อสังเกตควรได้ ไตร่ตรองว่าถ้อยคำนั้นมีความหมายเพียงใด เพราะถ้อยคำทวนองนี้มีการนำมาพูด กันบ่อย ๆ และมีใช้ในการย่อคำพิพากษาของศาลฎีกาอยู่บ่อยครั้ง แต่หลักจะเป็น เช่นนั้นหรือไม่เห็นจะต้องดูรายละเอียดและพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ถ้ายอมรับกัน ในทฤษฎีกฎหมายที่ว่า "กฎหมายในแง่หนึ่งคือกฎที่กำหนดพฤติกรรมว่า เรื่องใดต้อง ปฏิบัติเช่นใดหากไม่ปฏิบัติตามจะต้องถูกบังคับ" (rule of behavior หรือ duty-imposing rule) นั้นแล้ว เมื่อมาพิจารณาในรายละเอียดจะเห็นได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดิน และมี บทบัญญัติหลายมาตราของกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินรองรับว่า การดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือเป็นการผิดวินัยอย่างหนึ่ง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนอันอาจมีผลให้ผู้ฝ่าฝืนถูกลงโทษ ทางวินัยได้ตามความหนักเบาแห่งรูปเรื่อง "มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นเรื่องกำหนด แนวปฏิบัติสำหรับอนาคตจึงมีสภาพเป็นกฎหมาย" เพราะ เป็นกฎที่มีสภาพบังคับ เพียงแต่ว่ามติคณะรัฐมนตรีจะกำหนดเรื่องต่าง ๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า ไม่ได้เท่านั้น การกล่าววามติคณะรัฐมนตรีไม่เป็นกฎหมาย (เช่นพระราชบัญญัติ



ฯลฯ) แต่พวกมันลับไปทำให้บางครั้งเกิดมีการนำเอาไปใช้โดยผิดพลาดก็มี และใน  
ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องนี้เป็นแต่ตีความว่าคำว่า "กฎหมาย"  
ที่ใช้ในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคฯ นั้น หมายความว่าถึง  
พระราชบัญญัติและลูกบทที่มีศักดิ์สูงกว่ามติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น จึงจะถือ  
มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมาขัดขวางการออกกฎกระทรวงตามกฎหมายเฉพาะไม่ได้  
ข้อความสั้น ๆ ดังกล่าวในความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายในเรื่องนี้  
ถ้าอ่านเพียงผ่าน ๆ ไปก็คงจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดขึ้นได้อย่างที่แล้วมา  
ที่จริงน่าจะเขียนเสียให้ชัดเจนกว่านี้"



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย