

ความหมายและขอบเขตอำนาจพิเศษ



๑. ฝ่ายบริหารกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ฝ่ายบริหารมีอำนาจหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง คือการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเพราะอำนาจนี้เองทำให้ฝ่ายบริหารต้องแยกตัวออกมาจากฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ เพราะเหตุว่าอำนาจจอชไปโดยอีกสองอำนาจนั้น มีขอบเขตของอำนาจแตกต่างกัน กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ออกกฎหมายและฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่พิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่าง ๆ

ดังที่ไต่กล่าวมาแล้วข้างต้น อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร คือบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจนี้ถือว่าเป็นอำนาจตามปกติ หรือเป็นอำนาจทั่ว ๆ ไปในยามบ้านเมืองสงบ โดยไม่มีเหตุจำเป็นใด ๆ ต้องใช้อำนาจอื่น

อนึ่ง คำว่าบริหารราชการแผ่นดิน มีความหมายแยกออกได้ ๓ ประการคือ

๑.๑ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement) ซึ่งหมายความถึงการปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกมา หรือทำให้กฎหมายนั้นมีผลในทางปฏิบัติได้จริง เช่น เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลจังหวัดโคกสี ฝ่ายบริหารก็ต้องดำเนินการ เปิดศาลจังหวัดนั้นขึ้นให้ได้ เมื่อมีพระราชบัญญัติงบประมาณ ฝ่ายบริหารก็ต้องจัดทำและใช้จ่ายตามงบประมาณนั้นให้ได้ โดยหน้าที่นี้ ฝ่ายบริหารจึงเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นเอง

๑.๒ การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ (Imposition of state Policy) ซึ่งหมายถึงการอำนวยการปกครองหรือวางนโยบายในการที่จะใช้บริหารประเทศในทุก ๆ ด้าน นโยบายของรัฐอาจแยกออกได้เป็นสองส่วนดังนี้คือ

๑.๒.๑ รัฐประศาสนโยบาย (Public Policy) ซึ่งหมายถึงนโยบายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยในประเทศ และมีความหมายไปถึงนโยบายภายใน (Domestic Policy) ทุกอย่าง เช่น การป้องกันและปราบปรามการฉ้อราษฎร์บังหลวง การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การปฏิรูปที่ดิน การเกษตรและการชลประทาน

๑.๒.๒ รัฐวิเทศนโยบาย (Foreign Policy) ซึ่งหมายถึงนโยบายในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ และการต่างประเทศทั้งหมด เช่น การทำสนธิสัญญา การแต่งตั้งและรับรองทูต การขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เป็นต้น^๑

๑.๓ การดำเนินการปกครองตามนโยบายที่วางไว้ (Supplementation of State Policy) หมายถึงการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ที่ได้วางไว้แล้ว หรือทำให้นโยบายนั้นสมบูรณ์ขึ้น

ความหมายทั้งสามนี้คือองค์ประกอบของคำว่าบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามปกติของฝ่ายบริหาร ซึ่งว่ากันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว ย่อมไม่ใช่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการที่จะเข้าไปแทรกแซงและเกี่ยวข้องแต่อย่างใด

๒. ความหมายของคำว่าอำนาจ

คำว่าอำนาจหมายถึงความสามารถที่จะปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามพจนานุกรมกฎหมายต่างประเทศ แยกคำว่าอำนาจออกเป็น ๒ คำ คือ (Power) และ Authority โดยถือว่า Power คือสิทธิ (Right) ความสามารถ (Ability) ในอันที่จะกระทำการ หรืองดเว้นกระทำการใดโดยชอบด้วยกฎหมาย^๒

^๑ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : ซีรานุสตร์การพิมพ์, ๒๕๒๑), หน้า ๑๗๑.

^๒

Black's Law Dictionary, Rev. ๕th Ed., p. 1332.

ในทางกฎหมาย รัฐธรรมนูญถือว่าเป็นสิทธิอันชอบธรรม ซึ่งผู้มีอำนาจใช้ดุลยพินิจประกอบ
 กว้ก็ไ้ ส่วนคำว่า Authority คืออำนาจอันได้รับมอบหมายมา เช่นตัวแทนไ้รับ
 มอบอำนาจจากตัวการ แต่เมื่อนำมาใช้ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ก็ไม่สู้จะมีความ
 แตกต่างกับคำว่า Power เท่าไ้นัก เพราะเมื่อเราพูดว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจ
 นิติบัญญัติ เพราะเป็นสิทธิอันชอบธรรมในทางนิติบัญญัติ และมีดุลยพินิจในงาน
 นิติบัญญัติ อย่่างไรก็ตาม อำนาจของฝ่ายบริหาร เช่นว่านี้ไ้ไ้ว่าไ้รับมอบหมายมาจาก
 รัฐธรรมนูญ หรือถ้าจะว่ากันตามหลักประชาธิปไตยแล้ว ก็ไ้ไ้ว่าประชาชนเป็นเจ้าของ
 อำนาจอธิปไตย อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ไ้รับมอบหมายจากประชาชนนั่นเอง อำนาจ
 ของฝ่ายนิติบัญญัติจึงเป็น Authority กว้ กว้เหตุนี้ จะเห็นไ้ว่า คำรากกฎหมาย
 รัฐธรรมนูญต่างประเทศ จึงมักเรียกสับสนกันอยู่ระหว่างคำว่า Power กับ
 Authority แต่ส่วนใหญ่แล้ว จะเรียกว่า Power ๒

อำนาจเป็นสิ่งสำคัญในทางการเมืองอย่างไ้เรียกในทางรัฐศาสตร์ว่า "การ
 เมืองไม่ไช่สิ่งใด แต่เป็นการต่อสู้เพื่ออำนาจ" ๓ ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญมักไ้
 คำว่าอำนาจกับคำว่าหน้าที่ จนเกือบจะเรียกว่าสิ่งเดียวกัน ดังจะเห็นไ้ว่าเมื่อมีการ
 พูถึงเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ก็จะมีคำถึงการแบ่งแยก
 หน้าที่ (Separation of Function) เคียงคู่กันเสมอโดยนัยนี้ คำว่าอำนาจ

^๑ Ibid., p. 1334.

^๒ พลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ ไ้ทรงอธิบายว่า
 Power เป็นสิทธิใหญ่ไ้ทำตามคำสั่ง ซึ่งในการให้ Power นั้น ต้องมีหน้าที่คือ
 Duty กว้สองอย่างนี้รวมกันเรียกว่า Attributions ในภาษาไทยเคยไ้
 ว่าอำนาจหน้าที่ กุลพลตรีพระเจ้าวรวงศ์เธอกรมหมื่นนคราธิพงศประพันธ์ "ศัพท์การเมือง
 และการทูต" ในหนังสืองานพระราชทานเพลิงศพนายปรีชา มหิตรานุก (กรุงเทพมหานคร:
 สุวรรณการพิมพ์ ๒๕๒๒), หน้า ๒๘.

^๓ วรวิทย์ กนิษฐะเสน, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น ภาคทฤษฎีพื้นฐานทางกฎหมาย
 (กรุงเทพมหานคร: เจริญมิตรการพิมพ์ ๒๕๒๑), หน้า ๑ - ๘.

มีลักษณะ เป็นกลางไม่ใช่ เป็นเรื่องดีหรือไม่ดีในตัวเอง หากขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อำนาจ
หน้าที่นั้นให้เป็นไปทางใด

๓. อำนาจพิเศษ

คำว่าอำนาจพิเศษ (Special Authority หรือ Special Power) ในทาง
กฎหมายถือว่าหมายถึงอำนาจ ซึ่งกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ
มอบหมายให้บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่ง สามารถกระทำการหรืองดเว้น
กระทำการอย่างใด ๆ อันเป็นการยกเว้นความผิดในมาตราอื่นในกฎหมายนั้นได้ โดยเฉพาะ
อย่างยิ่งข้อความเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน (Bill of Rights) และ
ข้อความเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การปกครองประเทศ ซึ่งบัญญัติเอาไว้เป็นระเบียบอยู่แล้ว
สำหรับภาวะปกติ อำนาจพิเศษ เช่นว่านี้ ได้แก่อำนาจการออกกฎหมาย อภิปราย อำนาจพิเศษ
ในการออกกฎหมายได้เอง ในกรณีฉุกเฉิน โดยไม่ผ่านฝ่ายนิติบัญญัติ อำนาจพิเศษของ
ฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจนิติบัญญัติและตุลาการได้ เป็นกรณีพิเศษรวมทั้งอำนาจในการ
งดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตรา ในกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ด้วย

๔. การใช้อำนาจพิเศษ

เป็นเรื่องการผันแปร (Deviation) ไปจากกรณีปกติธรรมดา เช่น
ฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาใช้อำนาจในการออกกฎหมาย หรือควบคุมการบริหารราชการ
แผ่นดินของฝ่ายบริหารได้ และถ้ารัฐธรรมนูญให้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติตัดสินคดี หรือบริหาร
ราชการแผ่นดินเสียเองในกรณีเป็นการชั่วคราว ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่าย
นิติบัญญัติ ถ้ารัฐธรรมนูญอนุญาตให้ฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ออกกฎหมายได้เอง หรือบริหาร
ราชการแผ่นดินได้เอง ในกรณีฉุกเฉิน ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายตุลาการ
ข้อนี้ฉันใด เมื่อฝ่ายบริหารซึ่งควรมีหน้าที่ แต่ในการบริหารราชการแผ่นดินสามารถให้
ใช้อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการได้ในกรณีฉุกเฉิน หรือภาวะไม่ปกติ จึงเป็นการ

ผันแปรหรือหันเห (Deviation) ออกจากกฎเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวข้างต้น
จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร °

๕. ผู้ใช้อำนาจพิเศษ

กฎแห่งการแบ่งแยกอำนาจในภาวะปกติ คือแนวประเพณีตามทางการเมืองของ
สังคม (Political Norm of the Society) การหันเหออกแนวประเพณีตาม
คือการใช้อำนาจพิเศษ ในระบบรัฐธรรมนูญนานาชาติ ผู้ที่สามารถใช้อำนาจพิเศษได้
มีดังนี้คือ

๕.๑ ประมุขของรัฐ (Head of State) ผู้ใช้อำนาจพิเศษในฐานะของ
รัฐอาจเป็นพระมหากษัตริย์ หรือประธานาธิบดีก็ได้ อำนาจพิเศษของประมุขของรัฐ
ในฐานะพระมหากษัตริย์ เป็นอำนาจที่อาจเรียกได้ว่า นิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ
ถ้าในกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษเรียกว่า พระราชอำนาจ (Royal Prerogative)
ซึ่งอาจเป็นพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย ซึ่งตามรัฐธรรมนูญไทยก็บัญญัติว่า
การแต่งตั้งองคมนตรี สมุหราชองครักษ์ เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย นอกจากนี้ก็อาจ
มีพระราชอำนาจตามคำแนะนำของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำ
แนะนำและยินยอมของรัฐสภา พระราชอำนาจตามคำแนะนำของฝ่ายบริหาร เช่น
ทรงประกาศใช้และเลิกใช้กฎอัยการศึก ทรงประกาศสงคราม ทรงทำสนธิสัญญากับ
ต่างประเทศ และในบางสมัยก็อาจทรงใช้พระราชอำนาจโดยคำแนะนำของฝ่ายตุลาการ
ได้ด้วย เช่นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การรับฎีกาออกจากที่ศาลฎีกาวินิจฉัยไว้แล้ว

° อุกฤษ มงคลนาวิน, "คำนำและทัศนในแง่ของนักกฎหมาย," มาตรา ๑๗
ในยุคมืด (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์), คำนำ

ประมุขของรัฐ เช่นว่านี้ จึงอาจทำการแทนฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ คือเป็นผู้ใช้อำนาจพิเศษตามคำแนะนำและยินยอมของฝ่ายต่าง ๆ เช่นว่านั้นเสียเองได้ เช่นการประกาศใช้กฎอัยการศึกตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก ดังเช่นในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ค.ศ. ๑๙๕๔ มาตรา ๑๒ ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกในระหว่างที่มีเหตุฉุกเฉิน

๕.๒ ประมุขฝ่ายบริหาร (Head of Government) ผู้ใช้อำนาจพิเศษ ในฐานะนี้อาจเป็นประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีก็ได้ ตามแต่รูปแบบของรัฐบาล ถ้ามีรัฐบาลเป็นแบบประธานาธิบดี (Presidential system) ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และเป็นประมุขของฝ่ายบริหารในเวลาเดียวกัน ซึ่งการใช้อำนาจบริหารใดโดยบุคคลหรือองค์กรจึงไม่อาจแยกได้ชัดเจนนักว่าเป็นการใช้อำนาจในฐานะประมุขของรัฐ หรือของฝ่ายบริหารแน่ แต่ถ้าเป็นรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary system) จะมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ซึ่งอาจเรียกชื่ออย่างอื่นตามภาษาของแต่ละประเทศ หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นคนละคนกับประมุขของรัฐ และมีหน้าที่แยกจากกันต่างหาก ในระบบนี้แม้มีการแบ่งแยกอำนาจออกไปโดย แต่ก็ไม่เด็ดขาดหรืออย่างใดในระบบประธานาธิบดี กล่าวคือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีหน้าที่ควบคุมซึ่งกันและกัน เช่นฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารได้โดยการตั้งกระทู้ถาม เปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจบ้าง และฝ่ายบริหารเองก็สามารถเสนอให้ยุบสภานิติบัญญัติบ้าง อำนาจหน้าที่จึงคาบเกี่ยวกันอยู่ ฉะนั้น การที่รัฐธรรมนูญจะให้ อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารให้เข้าไปก้าวท้าวหรือเกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ ในภาวะปกติจึง เป็น เรื่องที่มัก เกิดขึ้นในรัฐบาลระบบรัฐสภาง่ายกว่าในระบบประธานาธิบดี

การใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารมีตัวอย่างเช่น อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๗ ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ มาตรา ๑๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๐ มาตรา ๒๗ และบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๒๐๐

อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีเกาหลี ตามรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลี พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๕๓ อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเชีย ค.ศ. ๑๙๕๗ มาตรา ๑๕๐ และอำนาจพิเศษของประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ ๕) มาตรา ๑๖

๕.๓ บุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีกฎหมายให้อำนาจพิเศษไว้ เช่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๑๔๔ วรรคสองบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจพิเศษกล่าวคือ "ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องประกาศใช้กฎอัยการศึก เฉพาะแห่ง เป็นการรีบด่วน เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารย่อมกระทำได้ตามกฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึก"

๕.๔ รัฐสภาอาจมีอำนาจพิเศษในบางกรณี เช่นตามรัฐธรรมนูญของสหพันธรัฐมาเลเชีย ค.ศ. ๑๙๕๗ มาตรา ๑๔๙ บัญญัติว่าในกรณีที่มีการกระทำโดยคณะบุคคลไม่ว่าภายในหรือภายนอกสหพันธรัฐ เพื่อ

ก. ก่อให้ประชาชนจำนวนมากเกิดความกลัว โดยการรวมกลุ่มเพื่อใช้กำลังประทุษร้ายต่อบุคคลหรือทรัพย์สิน

ข. ก่อให้เกิดความไม่พอใจอย่างยิ่งที่ ปะทวนอากง องค์ประมุขของรัฐหรือรัฐบาลใดในสหพันธรัฐ หรือ

ค. ก่อให้เกิดความรู้สึกในทาง เป็นปรปักษ์ระหว่างชนในชาติ หรือคณะบุคคลโดยส่อไปในทางอาจมีการต่อสู้ประทุษร้ายกันขึ้น

ง. จัดหามาเพื่อก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในสถาบัน ซึ่งตั้งขึ้นโดยกฎหมาย โดยใช้วิธีการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จ. กระทำการใดอัน เป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของสหพันธรัฐ หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของสหพันธรัฐ

รัฐสภาอาจออกกฎหมายชั่วคราวถึง เหตุการณ์ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น บทบัญญัติทั้งหลายตามกฎหมายที่ได้ออกมา เพื่อการนี้ ย่อม เป็นอันสมบูรณ์ทั้งสิ้น ถึงแม้ว่า

ก. บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นจะขัดหรือแย้งต่อบทมาตราใดในรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่มตรา ๕ อันว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของประชาชนพลเมือง มาตรา ๘ อันว่าด้วยเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย หรือมาตรา ๑๐ อันว่าด้วยเสรีภาพในการพูด เขียน พิมพ์ ประชุม สมาคม หรือ

ข. แม้อกฎหมายนั้นจะอยู่นอกอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติก็ตาม ในการนี้

รัฐบาลของมลรัฐต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องมีส่วนเห็นชอบในการเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นก่อน เข้าสภาแต่อย่างใด

มีข้อที่น่าสังเกตว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความมั่นคงภายใน (The Internal Security Act, 1960) ซึ่งตราขึ้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๑๙๖๐ เพื่อป้องกันการก่อการร้ายในประเทศ ได้ตราขึ้นด้วยอำนาจพิเศษกรณีฉุกเฉินของรัฐสภาตามมาตรานี้^๑

๖. ขอบเขตของการใช้อำนาจพิเศษ

เนื่องจากอำนาจพิเศษจะมีได้เฉพาะกรณีที่มีกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น ฉะนั้น ขอบเขตของการใช้อำนาจจะมีประการใด จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายแม่บทนั้นเอง

หลักเกณฑ์การใช้อำนาจพิเศษมีว่าอย่างไร ก็ต้องพิจารณาตามกฎหมายแม่บทนั้น และ เนื่องจากอำนาจพิเศษเป็นบทบัญญัติที่ยกเว้น ความในมาตราอื่น ๆ จึงอาจมีผลยกเว้น

Tan Sri MoHamed Suffian Bin Hashim, An Introduction to Constitution of Malaysia (Kuala Lumpur: Government Printer, 1972), pp. 187 - 189.

บทมาตราในรัฐธรรมนูญเองยกเว้นกฎหมายอาญา ยกเว้นกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกเว้นพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม และยกเว้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic Law)ทั้งหลาย การตีความบทบัญญัติที่ให้อำนาจพิเศษจึงควรตีความอย่างเคร่งครัด เช่นเกี่ยวกับการตีความในกฎหมายอาญา แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจพิเศษเป็นเรื่องทางการเมือง และถือได้ว่าแท้จริงแล้วตัวมันเองเป็นอำนาจทางการเมือง ทั้งถ้อยคำส่วนใหญ่หรือทั้งหมด ในบทมาตราที่ให้อำนาจพิเศษก็มักจะบัญญัติไว้กว้าง ๆ มีความหมายเคลือบคลุม เช่นคำว่า "ความมั่นคงของชาติ" "ความสงบเรียบร้อย" "บ่อนทำลายความมั่นคง" "ประโยชน์สุขของประชาชน" การตีความคำเหล่านี้เป็นช่องทางให้ผู้ใช้อำนาจพิเศษที่เกี่ยวข้องตีความกว้างขวางออกไป โดยไม่อาจมีการตรวจสอบการตีความโดยองค์กรอื่นได้ หรือแม้จะทำได้ก็อาจสายเกินไป เพราะมีการบังคับการให้เป็นไปตามอำนาจพิเศษนั้นแล้ว

สำหรับความหมายและขอบเขตของการใช้อำนาจพิเศษในวิธานิพนธ์เรื่องนี้มุ่งหมายถึงอำนาจใด ๆ ของฝ่ายบริหารในภาวะไม่ปกติ หรือมีกรณีพิเศษ ซึ่งทำให้หันเหไปจากอำนาจในภาวะปกติ กล่าวคือ จะได้อธิบายถึงอำนาจใด ๆ ของฝ่ายบริหารซึ่งไม่ใช่การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจเช่นว่านั้นอาจจะเป็นอำนาจในทางนิติบัญญัติ อำนาจในทางตุลาการ ซึ่งถ้าเป็นในภาวะปกติแล้ว ฝ่ายบริหารไม่มีทางใช้อำนาจเช่นว่านั้นได้เลย เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไทยที่ผ่านมา เทียบเคียงกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนานาประเทศที่มีระบบรัฐบาลอย่างเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันแล้ว อาจกล่าวได้ว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร นอกเหนือไปจากการบริหารราชการแผ่นดินแล้วมีดังนี้

๒.๑ การออกพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ เช่นพระราชบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงตรา

๒.๒ การออกประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้บังคับ เช่นพระราชบัญญัติ โดยฝ่ายบริหาร เสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติทางคณะรัฐมนตรี

๒.๓ การประกาศใช้กฎอัยการศึก โดยฝ่ายบริหารขอให้พระมหากษัตริย์ทรงประกาศใช้

๒.๔ การใช้อำนาจเด็ดขาดตามบทบัญญัติในทำนองเดียวกับมาตรา ๑๗ ของธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒^๑

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้จะได้วิเคราะห์ถึงอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารดังกล่าว แต่เนื่องจากว่ากรณีตามข้อ ๒.๑, ๒.๒, และ ๒.๓ เป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารกระทำการโดยประมุขของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจขั้นสุดท้าย การวิเคราะห์จึงมิได้มุ่งประเด็นอำนาจเหล่านั้นมากนัก แต่จะมุ่งอธิบายละเอียดกรณีตามข้อ ๒.๔ ซึ่งเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษโดยลำพัง โดยไม่ผ่านประมุขของรัฐ อันถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารโดยแท้

^๑ ชวน หลีกภัย, "กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศไทย" เอกสารประกอบการสัมมนา ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓ หน้า ๑ - ๓ มีข้อที่น่าสนใจเกี่ยวกับ ข้อเขียนของนายชวน หลีกภัย ว่าอำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร รวมถึงอำนาจในการควบคุมตัวบุคคลบางประเภท เช่นผู้ถูกควบคุมในข้อหาภัยสังคมด้วย แต่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจบริหารตามธรรมดา ตามกฎหมายพิเศษ มิใช่เป็นอำนาจพิเศษตามความในวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ เพราะเป็นการควบคุมตัวบุคคล อันเป็นเรื่องในวงการบริหาร มิใช่อำนาจนิติบัญญัติหรือตุลาการ.