



การบริหารราชการแผ่นดิน*

วิชญ์ เครืองาม

ภาควิชาสังคมศาสตร์และการเมือง

ราชบัณฑิตยสถาน

ความหมายและขอบเขตของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๐๑ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน.

ข้อนี้แสดงว่า “คณะรัฐมนตรี” (Council of Ministers หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า Cabinet) มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งก็รับกันกับมาตรา ๑๘๒ ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้” เป็นอันว่าฝ่ายหนึ่งบริหารราชการแผ่นดิน อีกฝ่ายหนึ่งควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน. ระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา (Parliamentary System) ของไทยทำงานประสานกันเช่นนี้.

การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือควบคุมการทำงานของรัฐบาลทำได้หลายวิธีดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๓-๑๘๗ กล่าวคือ โดยการตั้งกระทู้ถาม, โดยการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจและโดยการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเมื่อเห็นว่าการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยทุจริต ส่อไปในทางทุจริต จงใจฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ไม่มีประสิทธิภาพไม่เป็นประโยชน์ หรือแม้แต่สงสัยใคร่รู้รายละเอียด หรือขั้นตอนในการดำเนินการและประสงค์จะให้มีการแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหา.

คำสำคัญ : การบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติว่าหมายถึงอะไร จะต้องทำโดยวิธีใด จึงเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยระเบียบประเพณีวิธีปฏิบัติที่เคยทำกันมาในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือระเบียบประเพณีวิธีปฏิบัติที่เคยใช้ในประเทศไทย คู่ไปกับบทบัญญัติข้างเคียงที่กล่าวถึงเรื่องอื่น, แต่พออนุมานได้ว่าเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดิน ประกอบกับความเห็นทางวิชาการ, ซึ่งอธิบายได้ ดังนี้

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง

๑. การกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ (Policy formation)

รัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่”.

*บรรยายในการประชุมสำนักกรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔



นอกจากนั้น มาตรา ๘๘ บัญญัติว่า

“บทบัญญัติในหมวดนี้ มีไว้เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการตรากฎหมาย และการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน”.

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ตามมาตรา ๒๑๑ คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”.

ข้อนี้แสดงว่าการกำหนดนโยบายว่ารัฐบาลจะทำงานเรื่องใดอย่างไร ย่อมอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเรียกรวมๆ กันว่า นโยบายในการบริหารหรือในการปกครองประเทศ และเพื่อให้ดูเป็นหมวดหมู่ชัดเจนขึ้น จึงนิยมแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทดังนี้

(๑) **รัฐประศาสนโยบาย (Public policy)** อันเป็นนโยบายการปกครองประเทศในส่วนภายใน ซึ่งอาจจำแนกละเอียดลงไปเป็นนโยบายเศรษฐกิจ นโยบายสังคม นโยบายการเมือง นโยบายการปกครอง หรืออื่นๆ.

(๒) **รัฐวิเทศนโยบาย (Foreign policy)** ที่จริงก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐประศาสนโยบาย แต่เพื่อให้เห็นว่า เป็นนโยบายการบริหารบ้านเมืองในส่วนภายนอก หรือในส่วนที่เกี่ยวข้อง

กับการต่างประเทศ อันอาจอยู่นอกเหนือเหตุและปัจจัยภายในประเทศ จึงมักแยกออกมาเป็นอีกนโยบายหนึ่ง เช่น นโยบายเกี่ยวกับการทำสนธิสัญญา, การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ, การมีสัมพันธไมตรีทางการทูตกับต่างประเทศ, การทำสงคราม.

นโยบายของคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ประเภทนี้ อาจเป็นเรื่องที่ได้แถลงต่อรัฐสภาไว้แล้ว ก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน หรือกำหนดขึ้นใหม่ภายหลังเป็นคราวๆ ไป ตามความจำเป็นแห่งกรณีก็ได้. แต่ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเสมือนนโยบายของรัฐ (state policy) ที่ไม่ว่าคณะรัฐมนตรีชุดใดก็ตามจะต้องกำหนดนโยบายส่วนของตนให้สอดคล้องรองรับกัน.

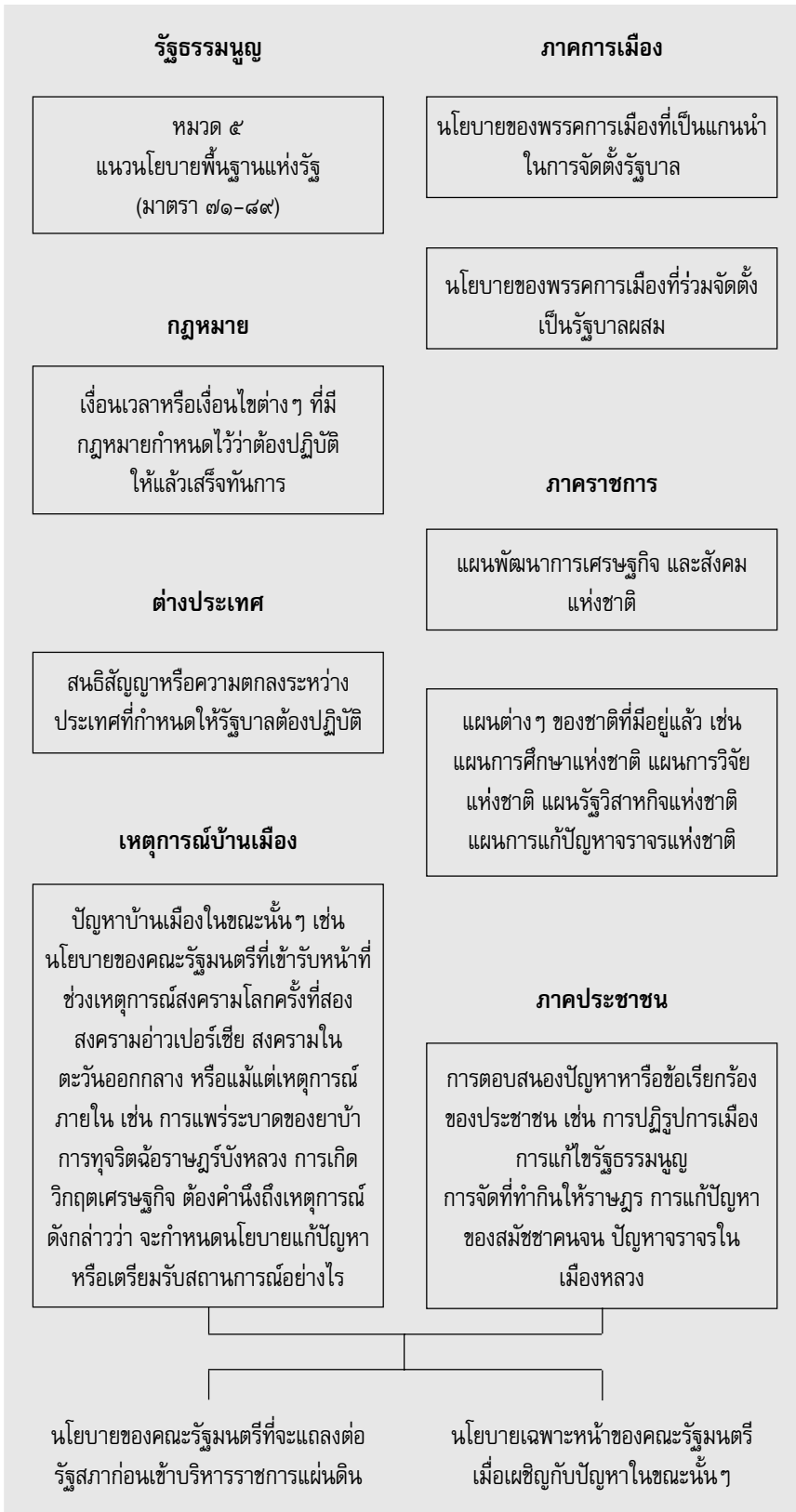
ที่มาของนโยบายในการบริหารหรือการปกครองประเทศสามารถแสดงได้ตามแผนภูมิที่ ๑ และจะต้องไม่ขัดต่อที่มาดังกล่าวนี้

๒. การดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด (Policy implementation)

ถ้าคณะรัฐมนตรีกำหนดนโยบายแล้วมิได้มีการลงมือปฏิบัติการให้เป็นไปตามนโยบายนั้น นโยบายก็จะเป็นเพียงแผ่นกระดาษ. คำแถลงนโยบายจะมีผลเป็นเพียงวาทะคำหวานที่เปล่าประโยชน์ แม้จะไม่มีผู้ใดฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครองเพื่อบังคับให้ปฏิบัติ

ตามนโยบายได้, แต่คณะรัฐมนตรีอาจต้องถูกดำเนินในทางการเมือง และอาจต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาผู้แทนราษฎร หรือรัฐสภา, เพราะสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น จึงอาจใช้อำนาจหน้าที่ของสภาตั้งกระทู้ถามให้ตอบ, เปิดอภิปรายทั่วไปให้ชี้แจง หรือเปิดอภิปรายทั่วไปให้มีการซักถาม และตำหนิติเตียน ก่อนที่จะนำไปสู่การลงมติไม่ไว้วางใจ และเรื่องอาจร้ายแรงยิ่งขึ้น หากรัฐมนตรีกลับปฏิบัติแตกต่างหรือตรงกันข้ามกับนโยบายที่ตนกำหนดขึ้นเอง ดังที่ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน, รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”.

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีปฏิบัติตามนโยบาย แต่รัฐมนตรีบางคนไม่ปฏิบัติตามนโยบาย นอกจากรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังต้องรับผิดชอบต่อคณะรัฐมนตรีด้วย, ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับคณะรัฐมนตรีด้วยการบังคับให้รัฐมนตรีลาออกหรือการให้รัฐมนตรีผู้นั้นออก ดังที่ มาตรา ๒๑๗ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ”, ซึ่งเรื่อง



ทำนองนี้เคยเกิดขึ้นมาแล้วหลายครั้ง ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศที่ รัฐมนตรีซึ่งไม่อาจฝืนใจปฏิบัติตาม นโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ ต้องขอ ลาออกหรืออาจต้องให้พ้นจากตำแหน่ง ถ้าขึ้นอยู่กับตำแหน่งต่อไปโดยไม่ยอม ลาออก.

ในกรณีที่ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย ของคณะรัฐมนตรี อาจนำไปสู่การ โยกย้าย ถอดถอน หรือมีความผิด ทางวินัยได้ สุดแต่ความขัดแย้งในการ ไม่สนองนโยบาย หรือความสำคัญของ นโยบายนั้นๆ และรูปแบบของนโยบาย ว่าปรากฏเป็นเพียงความคิดการสั่งการ หรือมติคณะรัฐมนตรี.

การดำเนินการให้เป็นไปตาม นโยบายหมายความถึงการกำหนด ทิศทางแผนปฏิบัติ หรือมาตรการ รองรับ และการระดมทรัพยากร เพื่อ ให้นโยบายนั้นมีผลจริงจังในทางปฏิบัติ เช่น ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมายจะต้อง เสนอร่างกฎหมายต่อสภาหรือออก กฎหมายเสียเองถ้าอยู่ในอำนาจของ คณะรัฐมนตรี เช่น การออกประกาศ กฎกระทรวง พระราชกฤษฎีกา พระ ราชกำหนด, ถ้าจำเป็นต้องใช้เงิน จะต้องจัดสรรงบประมาณ หรือหา แหล่งเงินให้, ถ้าจำเป็นต้องใช้คน จะ ต้องกำหนดอัตรากำลังให้ และบรรจุ แต่งตั้งบุคลากรที่มีความรู้ความ สามารถ, ถ้าจำเป็นต้องป้องกันและ ปราบปราม จะต้องเร่งดำเนินการ, ถ้า จำเป็นต้องมีโครงการรองรับ จะต้อง เร่งอนุมัติโครงการและเปิดดำเนินการ โดยเร็ว.



๓. การแก้ปัญหาต่าง ๆ (Problem solving)

มีคำกล่าวที่ว่า “รัฐบาลนั้นมีไว้แก้ปัญหาของประเทศชาติและประชาชน” ซึ่งเป็นเรื่องถูกต้อง เพราะรัฐบาลมีเครื่องมือทั้งหลายแทบครบครันมากกว่าองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยอื่นๆ อันได้แก่ รัฐสภา และศาล. รัฐบาลมีเงิน (งบประมาณ) มีคน (เจ้าหน้าที่ของรัฐ) มีเครดิตหรือความน่าเชื่อถือพอที่จะไปเจรจาหรือติดต่อประสานกับเอกชน องค์กรต่างๆ ของรัฐ และต่างประเทศ เช่น การขอแลกเปลี่ยนผู้ต้องหาหรือนักโทษ การขอให้ปล่อยตัวชาวประมง หรือแรงงานไทยที่ถูกต่างประเทศจับตัวไว้ การขอให้ธนาคารพาณิชย์ปล่อยสินเชื่อ หรือปล่อยสินเชื่อ การขอให้ประหยัดพลังงาน การขอกู้เงินจากต่างประเทศ มีฝ่ายวางแผนหรือฝ่ายเสนาราชการที่จะช่วยคิดวิธีการให้ เช่น ทางการเมือง มีพรรคการเมือง, ทางกฎหมายมีหน่วยงานทางกฎหมาย เช่น มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานอัยการสูงสุด, ทางเศรษฐกิจมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, กระทรวงการคลังมีธนาคารแห่งประเทศไทย. ทางความมั่นคงมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจทั้งในการตรวจสอบ การค้น การจับกุม การสอบสวน การตอบแทน คุณงามความดี การพิจารณาความผิด และโทษในระดับหนึ่ง เช่น การลงโทษทางวินัย การสั่ง

ฟ้อง การเปรียบเทียบปรับทางอาญา. นอกจากนั้น รัฐบาลยังมีสื่อ เช่น วิทยุ โทรทัศน์, มีอำนาจในการออกกฎระเบียบ คำสั่ง และมติบางเรื่องได้เอง, ซึ่งเครื่องมือเหล่านี้รัฐสภาและศาลไม่มี หรือหากมีก็เป็นอีกระดับและแนวทางหนึ่งตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและแบ่งแยกหน้าที่.

ด้วยเหตุนี้เอง ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐบาลจึงต้องป้องกันและแก้ไขปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะอยู่ในขอบเขตนโยบายของรัฐบาลหรือไม่. ปัญหานั้นอาจยิ่งใหญ่ขนาดเป็นปัญหาของประเทศและมีผลกระทบในวงกว้าง เช่น ความยากจน การไร้ที่ทำกิน การทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง การแพร่ระบาดของยาเสพติด โรคเอดส์, หรืออาจเป็นปัญหาของผู้เดือดร้อนเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกเวนคืน ผู้ได้รับผลกระทบจากการวางท่อก๊าซผ่านพื้นที่ จนในที่สุดอาจเป็นปัญหาเฉพาะรายใดรายหนึ่งก็ได้ เช่น ผู้ที่ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือผู้มีอิทธิพลข่มเหง. แต่ในการแก้ปัญหาเช่นว่านี้ รัฐบาลอาจเลือกใช้วิธีการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่น แทนที่จะเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะรายหรือเฉพาะกลุ่มกลายเป็นว่าต้องแก้ทั้งระบบ.

๔. การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Law enforcement)

รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎหมาย แต่กฎหมายเหล่านั้นก็เป็นเหมือนกระดาษในหนังสือราชกิจจานุเบกษา หรืออย่างที่มีผู้เปรียบเปรยว่าเป็น “ยักษ์ไม่มีกระบอง”

หรือเป็น “เสือกระดาษ” จำเป็นต้องมีองค์กรเข้ามาจัดการให้บังเกิดผลจริงจังตามที่กฎหมายกำหนด. อำนาจในการจัดการเช่นนี้ เรียกว่า “การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐสภาออกกฎหมายให้จัดตั้งกองทุนสงเคราะห์คนว่างงานขึ้น เมื่อกฎหมายมีผลแล้ว กองทุนก็ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ ถ้ารัฐบาลไม่หาเงินมาใส่ในกองทุน ไม่แต่งตั้งเจ้าหน้าที่กองทุน ไม่หาอาคารสถานที่ให้กองทุน ไม่ออกกฎระเบียบต่างๆ มารองรับกองทุน, หรือรัฐสภาออกกฎหมายว่า ห้ามขบขระในขณะมีนเมาสุราจนถึงขนาดหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อรักษาความปลอดภัยในท้องถิ่น. เมื่อกฎหมายมีผลแล้ว ความปลอดภัยในท้องถิ่นตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติคิดก็ยังไม่เกิดขึ้น ถ้ารัฐบาลไม่ออกกฎระเบียบกำหนดขนาดปริมาณของสุราที่ห้ามดื่มก่อนหรือขณะขบขระ, ไม่สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจตรา, ไม่สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจออกตรวจสุราให้ตำรวจ. สิ่งต่างๆ ที่รัฐบาลต้องปฏิบัตินี้เองที่เรียกว่า การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย. เครื่องมือสำคัญในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจ และพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นกลไกหรือกระบวนการยุติธรรมขั้นต้นก่อนที่จะส่งให้ศาลอันเป็นฝ่ายตุลาการรับไปดำเนินการ และแม้ฝ่ายตุลาการดำเนินการเสร็จแล้ว เช่น พิพากษาให้จำคุกจำเลย ปรับจำเลย ประหารชีวิตจำเลย หรือยึดทรัพย์ จำเลยมาชำระหนี้ ถ้ารัฐบาลไม่รับ



มาดำเนินการต่อ จำเลยก็ไม่ถูกจำคุก ปรับ ประหารชีวิต หรือถูกยึดทรัพย์, จึงต้องอาศัยเงื้อมมือของฝ่ายบริหาร หรือรัฐบาลเข้ามาบังคับการอีกเช่นกัน.

หลักในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของรัฐบาลคือ

(๑) ต้องไม่ล่าช้า

(๒) ต้องไม่เลือกปฏิบัติ (discrimination)

(๓) ต้องไม่ปฏิบัตินอกเหนือหรือเกินเลยไปจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (ultra vires)

(๔) ต้องไม่ละเลยสิ่งที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำ (omission)

(๕) ต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรโดยไม่จำเป็นหรือไม่เป็นธรรม (undue injury)

(๖) ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย (illegality)

(๗) ต้องไม่ทุจริต (bad faith)

ในระยะหลังมานี้มีการกำหนดหลักในเชิงบังคับเพิ่มขึ้นอีกข้อว่า ต้องเป็นไปตามหลักวิธีการปกครองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (good governance) อีกด้วย กล่าวคือต้องชอบด้วยกฎหมาย ต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องมีส่วนร่วมจากผู้เกี่ยวข้องและประชาชนตามสมควร.

ในกรณีที่รัฐบาลบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่สอดคล้องกับหลักดังกล่าวข้างต้น อาจเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง ทางอาญา อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หรืออาจถูกตรวจสอบจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงิน

แผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อาจถูกประชาชนเข้าชื่อขอให้มีการพิจารณาถอดถอนจากตำแหน่ง และอาจต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภาได้.

กระบวนการในการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อกล่าวถึงการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อาจทำให้เห็นเฉพาะภาพการทำงานของรัฐมนตรีจำนวนไม่เกิน ๓๖ คน ที่ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๘๒. แต่ความจริงการทำงานของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งก็เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินด้วย ดังที่ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรี ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ตามมาตรา ๒๑๑ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร ในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี”. ข้อนี้แสดงว่ารัฐมนตรีแต่ละคนต้องมีความรับผิดชอบเฉพาะตัวในหน้าที่ของตนในทำนองเรื่องของใครเรื่องของคนนั้น (separate responsibility) และมีความรับผิดชอบร่วมกันทั้งคณะ (common responsibility) ในทำนอง “ปลาช่องเดียวกัน”. นอกจากนั้น การที่รัฐมนตรีแต่ละคนอาจถูกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอญัตติ ขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลได้ อันเป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุม

การบริหารราชการแผ่นดิน ก็ยังเป็นที่ยืนยันว่าการทำงานของรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่ง.

ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินจึงกระทำได้ ๓ กระบวนการ ดังนี้

๑. การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี

๒. การบริหารราชการแผ่นดินโดยนายกรัฐมนตรี

๓. การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐมนตรี

๑. การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี

เมื่อคณะรัฐมนตรีจะต้องบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน จึงไม่มีทางใดที่จะทำได้ดีไปกว่าการจัดให้คณะรัฐมนตรีมาประชุมพร้อมกันเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาหรือคำขอต่างๆ ร่วมกัน. ด้วยเหตุนี้การประชุมคณะรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีกระทำในรูปแบบของการประชุมคณะรัฐมนตรีนั่นเอง, ซึ่งการประชุมคณะรัฐมนตรีของไทย มีรายละเอียดที่ควรทราบ ดังนี้

(๑) ผู้รับผิดชอบการประชุม

ในแต่ละประเทศ จะมีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้น เพื่อรับผิดชอบภารกิจเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรี เรียกว่า “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี” หรืออาจเรียกชื่ออย่างอื่น. หน่วยงานนี้รับผิดชอบบรรดาเอกสารทั้งหลายที่จะเสนอเข้าสู่ที่ประชุม การเสนอความเห็นและข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณา การ



ออกหนังสือเชิญประชุม การจัดอาคารสถานที่และสิ่งอำนวยความสะดวกระหว่างการประชุม การจดบันทึก รายงานการประชุม การจดมติ และการแจ้งมติไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง. ในประเทศไทยหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งนอกจากจะมีภารกิจเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้วยังต้องรับผิดชอบในงานอื่นๆ ที่ต้องกระทำหรือดำเนินการในนามของรัฐบาลอีกด้วย เช่น การประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาในการส่งร่างพระราชบัญญัติไปให้ หรือรับร่างพระราชบัญญัติมาดำเนินการต่อไป การประสานงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับสำนักพระราชวังในการส่งเรื่องไปทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อนำความกราบบังคมทูลพระกรุณา หรือรับพระราชกระแสและพระบรมราชโองการมาดำเนินการ ตลอดจนเป็นหน่วยงานที่เก็บรักษาดูแลพระราชลัญจกรและตราแผ่นดินต่างๆ.

ปัจจุบันสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานระดับกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่ตั้งที่มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติว่า “สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี

รัฐสภาและราชการในพระองค์”.

(๒) สถานที่ประชุม การประชุมจะใช้สถานที่ใดย่อมเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีกำหนด. ปรกติแล้วจะจัดประชุมภายในบริเวณทำเนียบรัฐบาล แต่บางครั้งอาจจัดประชุมนอกสถานที่ได้ เช่น สมัยจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เคยมีการจัดประชุมที่บ้านพักรับรองแหลมแท่น บางแสน, สมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เคยจัดประชุมที่จังหวัดสงขลา เชียงใหม่ และขอนแก่น, สมัยพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เคยจัดที่จังหวัดนครราชสีมาและเชียงราย, สมัยพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เคยจัดที่จังหวัดเชียงใหม่และศรีสะเกษ.

อนึ่ง การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรีอาจไม่จัดในลักษณะของการประชุมก็ได้ โดยใช้วิธีเวียนเอกสารขอมติเห็นชอบแทน. ในกรณีเช่นนี้ก็จะมีการประชุม.

(๓) ระยะเวลาประชุม ระยะเวลาประชุมย่อมเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด. ปรกติแล้วจะจัดประชุมในวันอังคารเวลาเช้า เพราะวันพุธ วันพฤหัสบดี มักเป็นวันประชุมสภาผู้แทนราษฎร และวันศุกร์เป็นวันประชุมวุฒิสภา วันเสาร์ วันอาทิตย์มักเป็นวันที่คณะรัฐมนตรีออกไปปฏิบัติราชการในต่างจังหวัด วันจันทร์เป็นวันแรกที่เข้ากระทรวงตรวจสอบเรื่องราวต่างๆ. ดังนั้น โอกาสแรกสุดที่จะประชุมคณะรัฐมนตรีได้ คือวันอังคาร.

(๔) รัฐมนตรีที่เข้าประชุม เมื่อการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม และ

รัฐมนตรีทุกคนต้องรับผิดชอบร่วมกันในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นรัฐมนตรีทุกคนต้องมีโอกาสเข้าร่วมประชุมเพื่อแสดงความคิดเห็นและออกเสียงลงมติ และแม้รัฐมนตรีคนใดจะไม่มาประชุม รัฐมนตรีนั้นก็จะต้องถูกผูกพันตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย, เคยมีความคิดที่จะจำกัดจำนวนผู้เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรีให้น้อยลง เช่น เชิญเฉพาะผู้เป็นรัฐมนตรีว่าการ แต่โดยรูปแบบของระบบรัฐสภาและบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้วไม่อาจทำเช่นนั้นได้.

(๕) เรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องที่จะเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีหลายประเภทดังนี้

๕.๑ เรื่องที่มีกฎหมายกำหนดว่าต้องเสนอขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน.

๕.๒ เรื่องที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่าให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี.

๕.๓ เรื่องที่นายกรัฐมนตรีสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี.

๕.๔ เรื่องที่ไม่เข้าลักษณะข้างต้น แต่รัฐมนตรีเห็นว่ามี ความสำคัญสมควรเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบ หรือสมควรรับฟังความเห็นของคณะรัฐมนตรี.

ปัจจุบัน การประชุมคณะรัฐมนตรีมักใช้เวลานานเพราะมีเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีมากเกินไป แม้เรื่องเบ็ดเตล็ดเล็กน้อยหรือไม่สู้จะมีความสำคัญนัก ก็มักมีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรี. แต่



เดิมกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในโอกาสต่อไป.

(๖) แนวทางการลดภาระของคณะรัฐมนตรี เพื่อไม่ให้คณะรัฐมนตรีต้องเสียเวลาประชุมปรึกษาเรื่องเบ็ดเตล็ดเล็กน้อยต่างๆ มากเกินไป จึงอาจมีแนวทางลดภาระดังกล่าวได้ ดังนี้

๖.๑ จัดเอาเรื่องเบ็ดเตล็ดเล็กน้อยบางเรื่องเป็นเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบมิใช่เพื่อพิจารณา.

๖.๒ เรื่องใดมิใช่เรื่องทางนโยบาย หรือมีระเบียบปฏิบัติเป็นปรกติอยู่แล้ว หรือส่วนราชการต่างๆ ให้ความเห็นสอดคล้องกัน อาจเสนอเรื่องนั้นให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบไปก่อน แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องเพื่อทราบในภายหลังก็ได้, หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องใหญ่ หรือไม่เห็นด้วยกับการที่ให้ความเห็นชอบไปแล้ว ก็อาจยกขึ้นเป็นเรื่องพิจารณาได้.

๖.๓ เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีต้องมีข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่ครบครัน โดยเฉพาะข้อเท็จจริงต้องยุติ ข้อกฎหมายต้องชัดแจ้งว่าทำได้หรือไม่ได้ผิดกฎหมายหรือไม่. คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจเท่านั้นว่าควรเลือกทางเลือกใด มิใช่ให้คณะรัฐมนตรีมาตรวจสอบข้อเท็จจริงใหม่หรือถกเถียงปัญหาต่างๆ ในทางเทคนิค.

๖.๔ ต้องให้คณะรัฐ-

มนตรีมีโอกาสได้รับเอกสารการประชุมล่วงหน้าตามสมควร เพื่อจะได้ศึกษาปัญหาและทางเลือกต่างๆ.

(๗) เครื่องมือประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เครื่องมือที่สำคัญสำหรับประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

๗.๑ คำขอต้องชัดเจนว่า หน่วยงานที่เสนอเรื่องเข้ามาต้องการให้คณะรัฐมนตรีทำอะไร.

๗.๒ ข้อเท็จจริงต้องชัดเจนว่าเรื่องที่เสนอมานั้นเป็นเรื่องอะไร มีความเป็นมาอย่างไร เคยปฏิบัติกันมาอย่างไร ถ้าเคยปฏิบัติมาแล้ว เหตุใดจึงดำริจะขออนุญาตหรืออนุมัติในครั้งนี้.

๗.๓ ข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นเป็นข้อสนับสนุนต้องชัดเจน.

๗.๔ ความเห็นประกอบต้องชัดเจน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้พร้อมและรายงานคณะรัฐมนตรีทราบ เช่น ถ้าคำขอมีลักษณะเป็นการของบประมาณ ดำเนินการ ต้องมีการขอความเห็นจากสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลัง ถ้าคำขอมีลักษณะเป็นการขออนุมัติโครงการทางเศรษฐกิจหรือแผนการลงทุน ต้องมีการขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ถ้าเกี่ยวข้องกับความมั่นคง ต้องขอความเห็นจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ.

๗.๕ ถ้าปัญหามีความซับซ้อนและต้องใช้เวลาพิจารณา

อาจมีการตั้งคณะกรรมการไปกลั่นกรองหรือตรวจสอบเสียขั้นหนึ่งก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้. ข้อนี้เป็นที่มาของการตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการเฉพาะกิจบางอย่างในบางสมัย.

(๘) วาระการประชุมคณะรัฐมนตรี วาระการประชุมคณะรัฐมนตรีมีกมิลำดับ ดังนี้

๘.๑ วาระประธานแจ้งต่อที่ประชุม

๘.๒ วาระการบรรยายสรุปสถานการณ์ต่าง (ถ้ามี)

๘.๓ วาระเกี่ยวกับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ถ้าอยู่ในระหว่างสมัยประชุม)

๘.๔ วาระเพื่อทราบ

๘.๕ วาระเพื่อพิจารณา

๘.๖ วาระอื่นๆ เช่น การหารือปัญหาสำคัญซึ่งอาจจัดเป็นการประชุมลับ.

(๙) มติคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรี คือผลจากการพิจารณาและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่มีการเสนอมา หรือมีผู้ยกขึ้นให้พิจารณา ซึ่งอาจเป็นมติรับทราบ เห็นชอบ อนุญาต อนุมัติ สั่งการ หรือมีผลในทางตรงกันข้ามก็ได้.

มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายในตัวเอง แต่อาจเป็นการออกกฎหมายก็ได้ เช่น การให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง หรือแม้แต่การให้ออกพระราชกำหนด.



ปรกติแล้ว มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายบริหารเท่านั้น ดังที่ มาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาล โดยไม่ให้เสียหายแก่ราชการ การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง”. มติคณะรัฐมนตรี จะไม่ผูกพันเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่น เช่น ผู้พิพากษา หรือสมาชิกวุฒิสภา เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการเรื่องนั้นได้ และมีผลเป็นการทั่วไป. นอกจากนี้ มติคณะรัฐมนตรียังไม่ผูกพันประชาชนโดยตรง เช่น คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดให้ประชาชนกระทำหรือละเว้นการกระทำเรื่องใดมิได้ เพราะประชาชนมิใช่ผู้ได้บังคับบัญชาและมติคณะรัฐมนตรีก็มีใช้กฎหมาย แต่คณะรัฐมนตรีอาจมีมติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในทางอ้อมได้ เช่น การให้ปิดสถานที่ราชการหรือการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหยุดทำงานในวันใดวันหนึ่ง อาจทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกหรือการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่างๆ จากประชาชน ทำให้ประชาชนต้องรับภาระมากขึ้น.

(๑๐) **การบริหารราชการแผ่นดินต้องชอบด้วยกฎหมาย** ใน การบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีเองก็ต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีฐานทางกฎหมายรองรับ มิใช่จะเป็นมติที่ขัดต่อกฎหมาย ผู้เกี่ยวข้องอาจไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม และอาจเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องได้.

๒. การบริหารราชการแผ่นดินโดยนายกรัฐมนตรี ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นเจ้ากระทรวงในสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจอื่นๆ นอกสำนักนายกรัฐมนตรีอีกด้วย ดังที่บัญญัติว่า

“นายกรัฐมนตรี **ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล** มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ ฯลฯ”

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้แก่ การกำกับโดยทั่วไป ซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน การมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการ การบังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง การสั่งให้ข้าราชการจากกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี, การแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวงหนึ่ง, การแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาหรือกรรมการต่างๆ, การแต่งตั้งข้าราชการการเมืองในสำนักนายก

รัฐมนตรี, การวางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ และการดำเนินการอื่นๆ ในการปฏิบัติ ตามนโยบาย.

๓. การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐมนตรี รัฐมนตรีแต่ละคน จะมีความรับผิดชอบแยกกันไปตามภารกิจที่ตนได้รับแต่งตั้งหรือได้รับมอบหมาย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศย่อมรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของกระทรวงการต่างประเทศ, ส่วน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็รับผิดชอบในกิจการที่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศมอบหมายภาระและความรับผิดชอบ. เช่นนี้เรียกว่าการบริหารราชการแผ่นดินในหน้าที่ของตน ดังที่ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรี...ต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน...”. ความรับผิดชอบนี้หมายถึง การต้องตอบกระทู้ถามเมื่อมีคำถาม การต้องชี้แจงเมื่อมีการอภิปรายเพื่อลงมติไว้วางใจ และการต้องใช้อำนาจหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมาย กวาระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี กำหนดโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่ระบุให้รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นผู้รักษาการ ซึ่งหมายความว่า ต้องดูแลการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การออกกฎกระทรวง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้ประชาชนได้รับบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการป้องกันปราบปรามมิให้มี



การนำกฎหมายไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน.

ความชอบด้วยกฎหมายกับการบริหารราชการแผ่นดิน

ในประเทศที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม หรือที่เรียกว่า นิติรัฐ การกระทำทั้งปวงของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายนั่นเอง ไม่เว้นแม้แต่คณะรัฐมนตรี. ดังนั้น การใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องกระทำภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

๑. ที่มาแห่งการใช้อำนาจจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ข้อนี้หมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะอาศัยมติบังคับหรือกำหนดให้ผู้ใด ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างไรโดยไม่มีกฎหมายรองรับหาได้ไม่ เช่น คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ราษฎรเข้าหักล้างถางพงและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าสงวนไม่ได้ จะยกเว้นการกระทำผิดกฎหมายของราษฎรโดยอ้างว่าเป็นรัฐประศาสนนโยบายมิได้ หรือจะสั่งให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเรื่องใดทั้งที่เป็นเรื่องอยู่ในอำนาจของฝ่ายอัยการหาได้ไม่.

๒. การมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินให้ผู้อื่นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ในปัจจุบัน ปัญหาที่ต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมีมากขึ้น และสลับซับซ้อนขึ้น, บางครั้งอาจมีผลกระทบทางการ

เมือง, บางครั้งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่หากองค์กรหนึ่งพิจารณาจะไม่ก่อให้เกิดปัญหา แต่ถ้าให้องค์กรหนึ่งพิจารณาอาจเป็นปัญหาได้, บางครั้งเป็นเรื่องที่หน่วยงานอื่นรู้ดีกว่า ไม่น่าจะเสนอขึ้นมาให้ระดับฝ่ายบริหารทางการเมืองเป็นผู้ตัดสินใจ, และบางเรื่องก็เป็นปัญหาจุกจิกเล็กน้อย ไม่สมควรยกขึ้นพิจารณา มีมติในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี. สิ่งเหล่านี้เองเป็นเหตุให้มีการนำหลักการมอบอำนาจหรือการมอบหมายให้ผู้อื่นวินิจฉัยสั่งการแทนมาใช้ ซึ่งก็เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจและหลักการบริหารทั่วไบนั่นเอง. แต่ก็เป็นปัญหาเหมือนกันว่า การบริหารราชการแผ่นดินเป็นอำนาจเฉพาะตัวหรือไม่, ผู้มีอำนาจหน้าที่นี้ จะมอบอำนาจให้ผู้อื่นกระทำแทนได้หรือไม่.

ในกรณีเป็นการมอบอำนาจของรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะไม่สู้เป็นปัญหามากนักเพราะวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้มีการกำหนดไว้แล้วในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินการอื่นที่มีผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้

ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ดังต่อไปนี้

(๑) นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี.

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด.

(๓) รัฐมนตรีว่าการทบวงอาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง ปลัดทบวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า หรือผู้ว่าราชการจังหวัด.

ฯลฯ”

นอกจากนั้น มาตรา ๑๑(๒) ยังบัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือทบวง. ข้อนี้แสดงว่านายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจการบริหารราชการแผ่นดินในส่วนของตนให้บุคคลอื่นได้ตามที่กฎหมายกำหนดภายใต้เงื่อนไขต่อไปนี้

(๑) ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

ตัวอย่าง มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ให้มีคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า ‘ก.พ.’



ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน...” แสดงว่าแม้โดยปรกติตามมาตรา ๓๘(๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจลงไปถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้ แต่กรณีการทำหน้าที่ประธาน ก.พ. นั้น ถ้านายกรัฐมนตรีไม่ประสงค์จะทำหน้าที่เองก็มอบอำนาจได้ เพียงแค่รองนายกรัฐมนตรีเท่านั้น.

(๒) การมอบอำนาจต้องมอบให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนด.

ตัวอย่าง มาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติว่า “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทย”. คำว่า “รัฐมนตรี” หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง. ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังไม่ประสงค์จะกำกับกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยก็อาจมอบอำนาจให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้กำกับแทนตนได้, แต่จะมอบให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีกำกับกิจการของธนาคารแห่งประเทศไทยมิได้.

ในกรณีเป็นการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี เรื่องจะยุ่งยากมากขึ้นเพราะอำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและไม่มีกฎหมายใดบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจไว้. ตัวอย่างบทบัญญัติ

กฎหมายที่เกี่ยวกับอำนาจของคณะรัฐมนตรีมีดังนี้

มาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง หรือถอนจากตำแหน่งซึ่งผู้ว่าการและรองผู้ว่าการโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี. ส่วนกรรมการอื่นให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งหรือถอนออกจากตำแหน่งโดยคำแนะนำของรัฐมนตรี”.

มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๗ บัญญัติว่า

“องค์การโทรศัพท์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงจะดำเนินกิจการดังต่อไปนี้ คือ

(๑) เลิกซุมสายโทรศัพท์หรือโทรศัพท์ทางไกล

(๒) เพิ่มหรือลดทุน

(๓) กู้ยืมเงินครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าสามล้านบาท

(๔) ตั้งอัตราค่าเช่าเครื่องโทรศัพท์ และค่าบริการอื่นๆ”.

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“ในกรณีที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่นใดจะกระทำการกิจการของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีมติให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการให้หน่วยงานดังกล่าวดำเนินการตาม

มติคณะรัฐมนตรี และปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้”.

ปัญหา คือ คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าวให้ผู้ได้รับไปดำเนินการแทนได้หรือไม่.

เรื่องนี้ เคยมีความเห็นทางกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า กรณีที่กระทรวงคมนาคมจะขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นหลักการมอบอำนาจให้คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาให้ความเห็นชอบให้การสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้. การที่ มาตรา ๓๙(๑) กำหนดให้การกระทำกิจการใดๆ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๐(๕) และ (๖) ครั้งหนึ่งเป็นจำนวนเงินเกินกว่าห้าล้านบาท ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ก็เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณาในแต่ละกิจการเป็นรายกรณี, โดยให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมดูแลการดำเนินกิจการของการสื่อสารแห่งประเทศไทย. ดังนั้น การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจไว้ล่วงหน้าให้แก่คณะกรรมการการสื่อสารแห่งประเทศไทย และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดดำเนินการได้เองตามความเหมาะสมนั้นจึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่ง



พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙.

นอกจากนั้นใน พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกเรื่องหนึ่ง ดังนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้บุคคลหรือหน่วยงานใดเป็นผู้อนุมัติเกี่ยวกับการก่อกำหนดผูกพันเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้หรือไม่.

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า การจัดทำงบประมาณแผ่นดินโดยปกติจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายในรอบปีงบประมาณเป็นหลัก. ในกรณีจำเป็นที่จะต้องก่อกำหนดผูกพันงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่อไป มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการก่อกำหนดผูกพัน โดยไม่มีบทบัญญัติใดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติการก่อกำหนดผูกพันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ ให้แก่บุคคลหรือหน่วยงานใดได้. การที่กฎหมายบัญญัติให้กรณีใดต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้ดุลพินิจ

พิจารณาในกรณีนั้น. ดังนั้น การที่จะให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจในการพิจารณาอนุมัติในกรณีดังกล่าวแก่บุคคลหรือหน่วยงานใด จึงเป็นการขัดต่อบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ.

๓. เนื้อหาสาระในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า

“สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยายหรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”.

นอกจากนั้น มาตรา ๒๖๘ ยังบัญญัติว่า

“คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญให้เป็นเด็ดขาด มีผลผูกพัน รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ”.

ข้อนี้แสดงว่าในการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรี จะใช้อำนาจจำกัด ตัดทอนสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยชัดต่อรัฐธรรมนูญมิได้ และจะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. การฝ่าฝืนอาจเป็นเหตุให้ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองหรืออาจต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อสภา และในที่สุดอาจมีการส่งเรื่อง

ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวน เพื่อนำไปสู่กระบวนการถอดถอนรัฐมนตรีนั้นออกจากตำแหน่งได้.

ในการตรวจสอบว่าการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะมีกระบวนการที่เรียกว่า “Judicial Review” ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบโดยอำนาจศาลยุติธรรม ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญก็ได้. ในอดีตเมื่อครั้งที่ยังไม่มี การจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย การตรวจสอบเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ดังที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๐/๒๔๙๑ วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ใช่ลงมติให้มีผลนอกกฎหมาย. หลักกฎหมายที่ศาลหรือองค์กรใดๆ ก็ตามที่มีอำนาจในการตรวจสอบ จะยกขึ้นใช้เป็นเครื่องช่วยในการวินิจฉัยคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง.

บรรณานุกรม

๑. โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์. ความเป็นมาของการปกครองในระบบรัฐสภา และระบบรัฐสภาในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แพรวพิทยา; ๒๕๑๘.
๒. วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แสงสุทธิการพิมพ์; ๒๕๓๐.
๓. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี; ๒๕๔๕.



Abstract

The Administration of State Affairs

Wissanu Krea-ngam

Associate Member, the Academy of Moral and Political Sciences, the Royal Institute, Thailand

The King appoints the Prime Minister and not more than 35 other Ministers to constitute the Council of Ministers having the duties of carrying out the administration of State Affairs. Ministers shall carry out the administration of State affairs in accordance with the provisions of the Constitution, laws and policies stated to the National Assembly, and shall be responsible individually to the House of Representatives for the performance of their duties and shall also be responsible collectively to the National Assembly for the general policies of the council of Ministers.

The administration of the State Affairs includes the formation of domestic and foreign policies, the implementation of such policies and the law enforcement. The Government's administration will be subject to control by the House of Representatives and the Senate and the several other independent constitutional agencies.

Key words : administration, State Affairs