

บทที่ ๑

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดรูปแบบการปกครองของประเทศไทยเป็นรูประบบรัฐสภา (Parliamentary System) โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอธิปไตยของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี อาจจำแนกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

- (๑) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีใช้ร่วมกัน
- (๒) อำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง อันเป็นอำนาจหน้าที่ซึ่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นผู้ใช้ในการบริหารงานของกระทรวงหรือทบวงการ เมืองที่ตนเป็นผู้ปกครองบังคับบัญชา

ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกัน โดยคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาและลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอมา ภายใต้นโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ก่อนเข้ารับหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทว่าหน้าที่ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม วางระเบียบข้อบังคับแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ และกระทำการภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้

ในปัจจุบันปรากฏว่า คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก กล่าวคือคณะรัฐมนตรีจะประชุมร่วมกันทุกวันอังคารของแต่ละสัปดาห์ในการประชุมแต่ละครั้งจะมีเรื่อง

ที่เสนอเข้าสู่การพิจารณา ในวาระ เพื่อพิจารณาประมาณ ๑๐-๑๕ เรื่อง วาระเพื่อทราบ ประมาณ ๒๕-๓๐ เรื่อง ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้งจะมีมติคณะรัฐมนตรี ประมาณ ๔๐ เรื่องต่อครั้ง ซึ่งจากการศึกษาพบว่ามติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้น (พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๓๕) จนถึงปัจจุบันมีไม่น้อยกว่า ๑๒๐,๐๐๐ มติ

อย่างไรก็ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มิได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะแต่เรื่องที่เป็นนโยบายเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดที่ทำหน้าที่แก้ไขความขัดแย้ง ใกล้เคียงและตัดสินใจในเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจเสนอเรื่องมา เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา นอกจากนั้น ยังมีเรื่องที่คาบเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกระทรวง ทบวง กรม มากกว่าหนึ่งหน่วยขึ้นไปที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี มติคณะรัฐมนตรีของไทยจึง เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่ตัดสินใจและวินิจฉัยในงานประจำด้วย การรวมอำนาจการตัดสินใจไว้ในระดับสูง เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการนำเรื่องที่ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบาย เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นจำนวนมาก ซึ่งบางครั้งอาจจะเกิดจากการที่คณะรัฐมนตรีเอง ได้มีมติให้เสนอเรื่องบางเรื่อง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ จึงทำให้ระบบคณะรัฐมนตรีของไทยซึ่งเป็นระบบของการตัดสินใจในเชิงการเมืองและเชิงนโยบาย จะต้องตัดสินใจในการบริหารราชการประจำด้วย

มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ เป็นอย่างมาก ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชาสูงสุด ตามหลักเรื่องอำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir hierarchique) ซึ่งเป็นอำนาจที่ควบคุมเหนือการกระทำและอำนาจที่ควบคุมเหนือตัวบุคคล ส่วนพนักงานอื่น ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหลักเรื่องอำนาจกำกับดูแล (la tutelle) กล่าวคือ อำนาจของรัฐในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนอิสระ และรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย และตามนโยบายของรัฐ แต่มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายของประเทศ หรือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ต่างก็มีผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายภายในกรอบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด จะต้องเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนนั่นเอง

ในทางกฎหมายมติคณะรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิดปัญหาและข้อถกเถียงกัน
ดังนี้

(๑) ปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมาย

มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี แต่จากการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่มากมายในการกำหนดนโยบายและบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และในกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมากมายหลายฉบับ ซึ่งได้ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติ อนุญาต ให้ความเห็นชอบ แต่งตั้ง ถอดถอนข้าราชการในระดับสูง หรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ฯลฯ ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงก่อให้เกิดการวิพากษ์กันอย่างมากว่าฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในลักษณะเดียวกับกฎหมาย โดยไม่เสนอต่อรัฐสภา ในขณะที่บางคนเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ผูกพันผู้ใต้บังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชา ซึ่งมีการลงโทษทางวินัยกำกับอยู่ ไม่ใช่เป็นกฎหมายที่แท้ (proper Laws) ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์มีสภาพบังคับก็เป็นกฎหมายในอีกแง่หนึ่ง

ยังมีปัญหาอีกว่ามติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยมีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจออกมติคณะรัฐมนตรีได้นั้น จะมีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่

นอกจากนี้แล้ว มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการหรือแนวปฏิบัติภายใน (guideline) ซึ่งเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครอง (internal administrative norms) เท่านั้น จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป และถ้าหากไม่ใช่กฎหมายแล้วมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีความผูกพันต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอย่างไร

(๒) ปัญหาและข้อถกเถียงเกี่ยวกับผลทางกฎหมาย

ปัญหาในข้อนี้อาจจำแนกเป็นประการต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

(๒.๑) มติคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามมากน้อยเพียงใด และมีความแตกต่างกันหรือไม่ในการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(๒.๒) มติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับต่อประชาชนหรือไม่ เพียงใด

(๒.๓) กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ต่างๆ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ขัดกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ดังกล่าวหรือไม่

(๒.๔) การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครอง ที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมาย จะมีผลบังคับหรือไม่

(๒.๕) ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องคณะรัฐมนตรี หรือนิติกรรมทางปกครองที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีจะถูกนำมาเป็นเหตุฟ้องร้องหรือต่อสู้ในคดีได้หรือไม่ จะฟ้องร้องยังองค์การใด ในกรณีใด เมื่อใด และผลของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยจะเป็นอย่างไร

ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวข้างต้น มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี การปฏิบัติราชการของข้าราชการ และการดำเนินงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นอันมาก สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีย่อมส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีผลกระทบต่อประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้นจึงมีความประสงค์ที่จะศึกษาและพิจารณาปัญหาดังกล่าวอย่างลึกซึ้งและเป็นระบบ



ดังนั้น ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมีเนื้อหาหรือสาระสำคัญ ดังนี้คือ

บทที่ ๑ บทนำ

บทที่ ๒ แนวความคิดพื้นฐาน

ส่วนที่ ๑ หลักการว่าด้วยการแยกงานประจำออกจากงานนโยบาย โดยจะกล่าวถึงแนวความคิดและความหมายของงานประจำและงานนโยบาย หลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี (Collective Responsibility) ที่มีต่องานนโยบาย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการแยกการสั่งการของคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี อันจะเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ถึงการควบคุมและตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะมีหลักกฎหมายและวิธีการในการควบคุมแตกต่างกันออกไป

ส่วนที่ ๒ หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีรากฐานความคิดมาจากเรื่องหลักนิติธรรม กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องวินิจฉัยหรือตัดสินโดยยึดหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในบางกรณีคณะรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครอง การกระทำของคณะรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองดังกล่าวด้วย โดยจะวิเคราะห์หลักการดังกล่าวในทางการเมืองด้วย กล่าวคือ ได้เสนอว่า ทฤษฎีว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายเป็นฐานของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ใหญ่ ๒ กลุ่มคือ ความเข้มงวดในการให้หลักประกันแก่ผู้ถูกปกครองอันมีส่วนผลักดันในการพัฒนาไปสู่การจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายปกครองก็ต้องการมีเสรีภาพในการกระทำ (Liberte d' action) ลักษณะของเสรีภาพในการกระทำนี้ถูกประกันด้วยวิธีการทางเทคนิคหลายอย่าง เทคนิคที่นำมาใช้เป็นประจำ ได้แก่ อำนาจดุลยพินิจ (le pouvoir discretionnaire) อำนาจผูกพัน (la competence liee) ทฤษฎีของสถานการณ์พิเศษ (les theories des circonstances exceptionnelles) และการกระทำของรัฐบาล (les actes de gouvernement)

บทที่ ๓ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

ส่วนที่ ๑ กล่าวถึง อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยทั่วไป ที่มาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี อำนาจและหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองสูงสุดต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ส่วนที่ ๒ กล่าวถึง ประเภทของเรื่องที่จะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ประเภทของมติคณะรัฐมนตรี โดยจะจำแนกตามเนื้อหาสาระของมติคณะรัฐมนตรี ตามขอบเขตการใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี บุคคลที่มติคณะรัฐมนตรีมุ่งหมายต่อ เหตุที่ต้องจำแนกมติคณะรัฐมนตรีออกมา เช่นนี้ก็เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ถึงผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละประเภทและการควบคุมมติคณะรัฐมนตรี

บทที่ ๔ สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

ในบทนี้จะกล่าวถึง ปัญหาว่าด้วยสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี โดยจะกล่าวถึงแนวความคิดในประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส เพื่อเปรียบเทียบกับแนวความคิดในประเทศไทย ซึ่งในประเทศไทยได้มีความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่อย่างมากมายในการบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง ทำให้ "บทบาทของมติคณะรัฐมนตรี" ในประเทศไทยจึงมีอยู่อย่างมากมายและกว้างขวาง ดังนั้น ในบทนี้จึงต้องการวิเคราะห์ถึงมุมมองต่าง ๆ ของมติคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกล่าวถึงผลทางกฎหมาย หรือการมีผลผูกพัน (binding) ของมติคณะรัฐมนตรีในบทต่อไป

บทที่ ๕ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

ในบทนี้จะวิเคราะห์ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในภาพรวม โดยจะวิเคราะห์ถึงที่มาของอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และระเบียบหรือหลักปฏิบัติทั่วไป โดยเชื่อมโยงกับประเภทของมติคณะรัฐมนตรีที่ได้จำแนกไว้ในบทที่ ๓ และในบทนี้จะวิเคราะห์ถึงผลทางกฎหมายหรือการมีผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนโดยละเอียด

บทที่ ๖ การควบคุมมติคณะรัฐมนตรี

โดยที่มติคณะรัฐมนตรีอาจจะ เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การกระทำของรัฐบาล หรือนิติกรรมทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำที่ได้ตกลง ไปโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสิทธิ และหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมายก็ได้ ดังนั้น การควบคุมมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็น คำที่มีความหมายกว้างและมีวิธีการควบคุมได้หลายวิธีด้วยกัน กล่าวคือ การควบคุมโดยวิธีทางทางการเมือง และการควบคุมโดยวิธีทางอื่นที่ไม่ใช่วิธีทางทางการเมือง คือ การควบคุมภายในฝ่ายบริหารทั้งก่อนมีมติคณะรัฐมนตรีและหลังมีมติคณะรัฐมนตรีแล้ว และการควบคุมในลักษณะที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น

เนื่องจากการควบคุมโดยวิธีทางทางการเมือง เป็นการควบคุมตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะ เป็นกระบวนการทางการเมืองมาก และการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเองก็มีขั้นตอนที่ยุ่งยากและ เทคนิคในการบริหารงานสูงสมควรที่จะแยกศึกษาออกเป็นอีก เรื่องหนึ่งต่างหาก ดังนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึง เฉพาะการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีในลักษณะที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้นจากมติคณะรัฐมนตรีแล้ว โดยศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์เพียง ๒ องค์กร คือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และศาลยุติธรรม ทั้งนี้โดยพิจารณาเห็นว่า ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีศาลปกครองที่ ทาหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองที่แท้จริง แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ในลักษณะที่จะพัฒนาเป็นศาลปกครองในอนาคต จึงสมควรที่จะศึกษาถึงหลักกฎหมายและบทบาท ในการควบคุมฝ่ายบริหาร โดยมุ่งเน้นเฉพาะการควบคุมมติคณะรัฐมนตรี ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ผ่านมา และแนวโน้มที่จะ เกิดขึ้นในการควบคุมมติคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในขณะ เดียวกันก็จะ ศึกษาถึงบทบาทการควบคุมมติคณะ รัฐมนตรี โดยศาลยุติธรรมด้วย เนื่องจากศาลยุติธรรมได้ทาหน้าที่ชี้ขาดคดีที่มีข้อพิพาท ในทางปกครองมาตลอดและ ได้พยายามที่จะ จัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย โดยจะ ศึกษาจากคำพิพากษาศาลฎีกา ว่าคณะรัฐมนตรีหรือนิติกรรมทางปกครอง

ที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีจะถูกนำมาเป็นเหตุฟ้องร้องหรือนำมาต่อสู้ในคดีหรือไม่ และผลของการพิจารณาหรือพิพากษาจะเป็นเช่นใด มีผลเฉพาะคู่ความที่ฟ้องร้อง หรือจะมีผลเป็นการทั่วไป

บทที่ ๑ ข้อสรุปและข้อเสนอแนะบางประการ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

วัตถุประสงค์ของการวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์ มีดังนี้ คือ

๑. เพื่อจำแนกแยกแยะประเภทของมติคณะรัฐมนตรี ให้เห็นชัดเจน ออกเป็นประเภทต่าง ๆ ว่ามีประเภทใดบ้าง
๒. เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี
๓. เพื่อทำความเข้าใจถึงผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในแต่ละประเภท ว่ามีผลต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนอย่างไร
๔. เพื่อศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรม และสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรีว่ามีแนวคำวินิจฉัยเช่นใด และมีผลผูกพันอย่างไร

ขอบเขตการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตของการวิจัยให้อยู่ในระดับใดระดับหนึ่ง ทั้งนี้เพราะที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นศูนย์กลางในการอำนวยการปกครองประเทศ การประชุมของคณะรัฐมนตรีถือเป็นความลับไม่อาจเปิดเผยได้ บุคคลภายนอกไม่อาจจะทราบได้ว่าในวันนั้น ๆ คณะรัฐมนตรีประชุมปรึกษาเรื่องใดกันบ้าง นอกจากข่าวซึ่งทางราชการประกาศให้ทราบเป็นครั้งคราวหรือจากการแถลงข่าวของโฆษกรัฐบาลเท่านั้น การประชุมคณะรัฐมนตรีมีรายงานการประชุมซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดบันทึกไว้ รายงานการประชุมนี้พิมพ์แจกรัฐมนตรีทุกท่าน แต่ไม่นำออกเปิดเผย ผลของการประชุมคณะรัฐมนตรีต้องถือว่าเป็นความลับ รัฐมนตรีทุกคนมีความผูกพันโดยทางมารยาทที่จะไม่นำออกเปิดเผย นอกจากผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้กระทำได้เท่านั้น

ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบันมีเป็นจำนวนมาก และมีความหลากหลายแตกต่างกันออกไป เพราะคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องก็เป็นการกำหนดนโยบาย บางเรื่องก็เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ฯลฯ และมติคณะรัฐมนตรียังขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยด้วย

ดังนั้น ในการวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยจึงต้องจำกัดขอบเขตในการวิจัย โดยจะไม่ทำการศึกษาถึงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดชั้นความลับเอาไว้ ศึกษาวิจัยแต่เฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่เปิดเผยได้ ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการและความลับของทางราชการ

ทฤษฎี แนวความคิด และสมมติฐานของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยนี้ ต้องการศึกษถึงสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งจะประกอบด้วยทฤษฎี และแนวความคิดว่า มติคณะรัฐมนตรีคือการใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี ไม่มีสถานะ เป็นกฎหมายตามแบบพิธี และไม่มีผลบังคับต่อประชาชน

แต่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะรัฐมนตรีจะมีสถานะเป็นคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองสูงสุดซึ่งคณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือส่วนราชการและข้าราชการ และมีอำนาจกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลและการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีการลงโทษทางวินัยกำกับ

วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยเพื่อทำวิทยานิพนธ์นี้ ใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบการวิจัยเอกสาร โดยจะศึกษาจากหลักกฎหมาย ทฤษฎีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ ตลอดจนคำพิพากษาของศาล คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ศึกษาทฤษฎีกฎหมายและแนวทางของต่างประเทศบางประเทศ เพื่อชี้ให้เห็นถึงปัญหาและแนวทางแก้ปัญหา ประกอบการพิจารณาเสนอแนะด้วย

และจะใช้วิธีการวิจัยสนามด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงสนทนากับบุคคลที่เกี่ยวข้องคือ
ข้าราชการในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ฯลฯ
โดยนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร การวิจัยสนามด้วยวิธีการ
สัมภาษณ์เชิงสนทนา การศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้น มาวิเคราะห์ เพื่อให้เห็นถึงปัญหา
สภาพปัญหาที่ผ่านมา ตลอดจนแนวโน้มของปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตและเพื่อ
หาวิธีการป้องกันแก้ไขปัญหา

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับประ เภทของมติคณะรัฐมนตรี
๒. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของ
มติคณะรัฐมนตรี
๓. ทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของมติ
คณะรัฐมนตรี ที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชน
๔. ทำให้ได้ทราบถึงแนวคำพิพากษาของศาล และสถาบันฝ่าย
กฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย