

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้ารัฐบาล

ในทางทฤษฎี บทบาทของนายกรัฐมนตรีมีอยู่ 2 ด้านหลัก ด้านหนึ่งเป็นบทบาทในทางการเมือง (political) และอีกด้านหนึ่งเป็นบทบาทในทางการบริหารรัฐ (governmental) ซึ่งบทบาททั้งสองด้านนี้ยากที่จะแยกออกจากกันได้ อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอยู่ในทุกระดับชั้นและยังมีลักษณะเสริมและทดแทนซึ่งกันและกัน¹ บทบาทในทางการเมืองนั้นมีพื้นฐานมาจากการที่นายกรัฐมนตรีเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกตั้งเข้ามาและเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่ควบคุมเสียงข้างมากในสภา² ส่วนบทบาทในทางการบริหารรัฐนั้นมีพื้นฐานมาจากหลักการปกครองในระบบรัฐสภา ที่ถือหลักการบริหารกิจการของรัฐในรูปของคณะบุคคล (collective body) โดยยึดหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (collective responsibility)

อย่างไรก็ดีทั้งหมดนี้เป็นเพียงบทบาทของนายกรัฐมนตรีในแง่ของหลักการหรือทฤษฎีเท่านั้น ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีของแต่ละประเทศจะมีบทบาทและอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบการบริหารรัฐในทางการเมืองโดยกำหนดโครงสร้างของรัฐ ระบอบ

¹Simon James, British Cabinet Government, (First published, 1992), p.89.

²Ibid.

การปกครองประเทศ การใช้อำนาจอธิปไตย และการดำเนินงานของสถาบันของรัฐ
 ที่ใช้อำนาจอธิปไตย และกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายที่วางระเบียบการบริหารรัฐ
 ในทางปกครองหรือที่เรียกว่า "การจัดระเบียบราชการบริหาร" รวมทั้งการวาง
 หลักบังคับเกี่ยวกับการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ที่เรียกว่า "บริการ
 สาธารณะ" ซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน
 กล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือ วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองและการดำเนิน
 กิจการของฝ่ายปกครอง รวมทั้งความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครอง
 กับเอกชน³ ตลอดจนวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมทางการเมือง
 ของคนในชาตินั้น ๆ

สำหรับนายกรัฐมนตรีของไทยนั้น ตามกฎหมายมี 3 ฐานะหลัก คือ
 หัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี และประธานคณะกรรมการ
 นโยบายสำคัญของประเทศ และนอกจากนี้ ในปัจจุบันนายกรัฐมนตรียังเป็นหัวหน้า
 พรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากอีกด้วย ดังนั้น ผู้เขียนจึงจะได้แยกกล่าวถึง
 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้ารัฐบาลในบทที่ 4
 บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะหัวหน้าพรรคการเมืองใน
 บทที่ 5 และบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะรัฐมนตรี
 ผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญ
 ของประเทศในบทที่ 6 ตามลำดับไป

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

³ ประชुर ภาณุजनกุล, "กฎหมายปกครอง" วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1 (มกราคม 2517): 9.

ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนั้น กฎหมายพื้นฐานที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี คือ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชบัญญัติอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล โดยเมื่อได้มีพระบรมราชโองการประกาศตั้งนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีของไทยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญดังนี้

การเลือกรัฐมนตรีเข้าร่วมในคณะรัฐมนตรี

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การตั้งรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (มาตรา 163) ซึ่งหลักการนี้ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับ อันเป็นหลักการเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่สำหรับประเทศญี่ปุ่นนั้น รัฐธรรมนูญแห่งประเทศญี่ปุ่น (ซึ่งประกาศเมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน ค.ศ. 1946 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1947) มาตรา 68 บัญญัติให้เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นโดยตรงที่จะเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี

สำหรับวิธีการคัดเลือกตัวบุคคลเป็นรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญของไทยมิได้บัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรใดเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ แต่ในการจัดตั้งรัฐบาลของอังกฤษนั้น ถือเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ⁴ ที่ยึดถือกันมาหลายศตวรรษว่า นายกรัฐมนตรีมีอิสระอย่างมากในการกำหนดโครงสร้างและส่วนประกอบของ

⁴Norman Wilson, The British System of Government (Oxford : Basil Black well, 1963), p.29 อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 99.

คณะรัฐบาล หมายความว่า นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเลือกตัวบุคคลเข้าร่วมใน รัฐบาลและมอบหมายให้รับผิดชอบในกระทรวงหรือหน่วยงานใด ๆ ที่พิจารณา เหมาะสม และโดยหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีจะพิจารณาเลือกรัฐมนตรีจากสมาชิก รัฐสภา ซึ่งอาจจะเป็นสมาชิกสภาสามัญหรือสภาขุนนางก็ได้ อย่างไรก็ตาม ยังมี ข้อยกเว้นจากหลักการนี้ กล่าวคือ นายกรัฐมนตรีอาจจะเลือกบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิก รัฐสภาให้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลได้ โดยมีธรรมเนียมปฏิบัติที่เป็นเงื่อนไขว่า บุคคลที่ ได้รับคัดเลือกภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวจะต้องสมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งทันที ที่มีตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญว่างขึ้น หรือได้รับการเลื่อนฐานันดรจากสามัญชนขึ้นเป็น ขุนนางและอาศัยฐานันดรนั้นได้รับสิทธิเป็นสมาชิกสภาขุนนาง ตัวอย่างเช่น ใน รัฐบาลพรรคเลเบอร์ในปี ค.ศ. 1964 ได้เลือกนายกอร์ดอน วอล์คเกอร์ ซึ่งเป็น สมาชิกสำคัญของพรรคแต่แพ้การเลือกตั้งทั่วไปในปี ค.ศ. 1964 ให้ดำรงตำแหน่ง รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศ เพื่อให้การแต่งตั้งสอดคล้องกับหลักการ นายกรัฐมนตรี ฮาโรลด์ วิลสัน ได้เสนอให้พระราชินีเลื่อนฐานันดรสมาชิกสภาสามัญ สังกัดพรรค รัฐบาล (เลเบอร์) ขึ้นเป็นขุนนาง ซึ่งโดยฐานันดรเป็นสมาชิกสภาขุนนางทำให้ สมาชิกสภาสามัญว่างลงหนึ่งตำแหน่ง พรรคเลเบอร์จึงส่งนายกอร์ดอน วอล์คเกอร์ เข้าสมัครรับเลือกตั้งซ่อมเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของการเป็นรัฐมนตรี แต่ ปรากฏว่ายังคงแพ้การเลือกตั้งจึงต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรี อีกกรณีหนึ่ง ในรัฐบาลเดวิดกันนี้ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งนายแฟรงค์ คัสชิน ซึ่งเป็นเลขาธิการ ของ Transport and General Workers' Union ให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี แต่นายแฟรงค์ คัสชิน ไม่ได้เป็น สมาชิกรัฐสภา นายกรัฐมนตรีหาทางออกโดยวิธีเดวิดกัน และนายคัสชินประสบความสำเร็จในการเลือกตั้งซ่อมและได้อยู่ในตำแหน่งรัฐมนตรีต่อมา⁵

⁵A.H. Hanson and Malcolm Walles, Governing Britain (London: Fontana, 1971), p.96. อ้างถึงใน สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร, หน้า 99.

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้โดยธรรมเนียมปฏิบัติในนายกรัฐมนตรีอังกฤษจะมีอำนาจอิสระในการคัดเลือกรัฐมนตรี เข้าร่วมและจัดสรรตำแหน่งในรัฐบาลก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีอังกฤษก็ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพและสมาชิกของพรรคและประชาชนโดยทั่วไป ด้วยเหตุผลที่ว่าภายในพรรคการเมืองแต่ละพรรคนั้นย่อมจะมีสมาชิกระดับผู้นำแม้จะรองลงไปจากหัวหน้าพรรค แต่มีบทบาทสำคัญและเป็นที่เคารพนับถือของสมาชิกอื่น ๆ ทั้งภายในและภายนอกรัฐสภา ทั้งนี้อาจจะเป็นความเป็นผู้มีอาวุโสหรือความชัดเจนในทางการเมือง หรือเพราะอิทธิพลทางการเมืองและเศรษฐกิจ สมาชิกรัฐสภาในสถานภาพเช่นนี้ จะได้รับการพิจารณาคัดเลือก นอกจากนี้ สมาชิกของพรรคภายในรัฐสภาที่มีบทบาทและเป็นจักรกลสำคัญของพรรค และได้พิสูจน์ตนเองมาเป็นระยะเวลายาวนานว่ามีความจงรักภักดีต่อพรรค อุดมการณ์และนโยบายของพรรคและมีความคิดเห็นสอดคล้องกับนายกรัฐมนตรี ก็จะได้รับพิจารณาและให้ความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าสมาชิกรัฐสภาประเภทแรก ในการจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐบาล นายกรัฐมนตรีก็ต้องพิจารณาตอบว่า ตำแหน่งใดควรจะให้ผู้นับสนุนคนใด ทั้งนี้เพราะว่าตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะรัฐบาลนั้นมีความสำคัญไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีไม่เพียงแต่จะพิจารณาความเหมาะสมของคุณสมบัติส่วนตัวของรัฐมนตรีเท่านั้น แต่จะพิจารณาด้วยว่ากระทรวงหรือหน่วยและขอบเขตความรับผิดชอบของหน่วยงานดังกล่าวคู่ควรกับ "ศักดิ์ศรี" ของผู้จะมาดำรงตำแหน่งนั้นหรือไม่ ปัญหาความยุ่งยากในเรื่องนี้จะมีมากในกรณีการเลือกสรรบุคคลในการดำรงตำแหน่งที่สำคัญ ๆ แต่จะไม่ยุ่งยากมากในการแต่งตั้งผู้เข้าร่วมในคณะรัฐบาลในตำแหน่งที่มีความสำคัญน้อยซึ่งนายกรัฐมนตรีอาจจะใช้สิทธิของตนได้อย่างเสรี

ข้อที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องพิจารณาอีกประการหนึ่งในการเลือกรัฐมนตรีร่วมรัฐบาลก็คือ การประสานประโยชน์ของกลุ่มต่าง ๆ ภายในพรรค โครงสร้างพรรคการเมืองที่สำคัญของสหราชอาณาจักรทั้งสองพรรคในสยุคปัจจุบัน มีลักษณะของการรวมกลุ่มที่มีระดับความแตกต่างกันในอุดมการณ์ และนโยบายของ

พรรค แม้ว่ากลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะมีอุดมการณ์และนโยบายพื้นฐานใกล้เคียงกัน เช่น ในพรรคเดโมแครตประกอบไปด้วยกลุ่มสหภาพแรงงานหลายประเภท แต่ละประเภทต่างก็มีผลประโยชน์ที่จะต้องรักษาและป้องกันและบ่อยครั้งก็เกิดความขัดแย้งในผลประโยชน์ บางกลุ่มก็นิยมนโยบายก้าวร้าวและมาตรการที่รุนแรง บางกลุ่มก็ยินยอมที่จะประนีประนอมผลประโยชน์และเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า แต่ละกลุ่มต่างก็มีตัวแทนในรัฐสภาคอยเป็นปากเสียงแทน สมาชิกรัฐสภาของพรรคเดโมแครตจึงมีความแตกต่างกันในทรรศนะและวิธีการที่จะนำอุดมการณ์มาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรม ดังนั้น การแบ่งออกเป็นค่ายฝ่ายก้าวหน้าหรือฝ่ายซ้ายกับฝ่ายเดินสายกลาง (Moderate) จึงเป็นปรากฏการณ์ของความขัดแย้งภายในพรรคเดโมแครต ในทำนองเดียวกัน ปรากฏการณ์เช่นนี้ก็ปรากฏในพรรครีพับลิกันเช่นกัน ซึ่งภายใต้ภาพการณ์เช่นนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องพิจารณาจัดสรรตำแหน่งในคณะรัฐบาลให้กับผู้นำหรือตัวแทนของกลุ่มต่าง ๆ ในอัตราส่วนที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการแตกแยกภายในรัฐบาลและในพรรคด้วย

ข้อที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษจะต้องพิจารณาประการต่อไป ได้แก่ ความสามารถในการเป็นรัฐมนตรีของผู้ที่จะแต่งตั้ง ความสามารถนี้อาจพิจารณาได้จากคุณสมบัติการเป็นนักการเมืองที่สามารถกับการเป็นนักบริหารที่ดี แต่นักการเมืองไม่อาจจะมีคุณสมบัติทั้งสองอย่างทุกคน ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษจำเป็นต้องเลือกบุคคลประเภทนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษมักจะหาทางออกโดยการแต่งตั้งนักการเมืองที่สามารถแต่อ่อนในเชิงบริหารให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีในกระทรวงที่มีความรับผิดชอบในการบริหารน้อย แต่ให้มีบทบาทมากทางด้านนโยบายและการติดต่อกับสมาชิกสภาและฝ่ายค้าน รัฐมนตรีที่ถนัดในเชิงบริหารแต่ด้อยความสามารถในเชิงการเมือง ก็จะรับผิดชอบในกระทรวงหรือหน่วยงานที่ต้องใช้ความสามารถในการบริหารแต่ไม่ต้องเกี่ยวข้องกับสมาชิกรัฐสภามากนัก

ข้อพิจารณาในการตั้งรัฐมนตรีประการสุดท้ายที่นายกรัฐมนตรีอังกฤษต้องคำนึงก็คือ การให้โอกาสแก่นักการเมืองรุ่นใหม่ที่มีความสามารถได้มีโอกาสเป็นรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อเป็นกำลังใจและเป็นการฝึกฝนให้นักการเมืองอาวุโสหน่อย

ได้เพิ่มทุนประสบการณ์และความชัดเจนทางการเมืองเพื่อเตรียมทันท่วงทีบุคคล
สำหรับพรรคในอนาคตเมื่อนักการเมืองรุ่นเก่ามีอายุโศกสูงเกินไป⁶

สำหรับในระบบการเมืองการปกครองของไทยนั้น แม้จะยอมรับเป็น
หลักการว่า นายกรัฐมนตรีมีสิทธิที่จะเลือกบุคคลเพื่อทูลเกล้าฯ เสนอพระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี แต่ในทางปฏิบัติ การคัดเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีจะขึ้นอยู่กับ
กับการเข้าสู่ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช เข้ารับ
ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีคนที่หกของประเทศไทยเมื่อวันที่ 17 กันยายน พ.ศ. 2488
ตามคำขอร้องขอหลวงประดิษฐมนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เพื่อทำหน้าที่เจรจ
กับอังกฤษเกี่ยวกับสัญญาที่ไทยยอมให้อังกฤษมีอำนาจในการควบคุมกองทัพไทย
และควบคุมการส่งสินค้าออกของไทยโดยไม่มีกำหนด ตลอดจนให้ไทยจ่ายเงิน
ให้กับอังกฤษอีกเป็นจำนวนมหาศาล ซึ่งรัฐบาลไทยได้ทำกับรัฐบาลอังกฤษภายหลัง
สงครามโลกครั้งที่ 2 ยุติลง ในการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีครั้งนั้น
หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช มิได้เป็นผู้เลือกรัฐมนตรีเอง แต่ท่านได้ขอให้
หลวงประดิษฐมนูธรรมเป็นผู้เลือกสรรคณะรัฐมนตรีให้กับท่าน เนื่องจากท่านได้
เสนอเงื่อนไขในการเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อหลวงประดิษฐมนูธรรมว่า
ท่านจะขออยู่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่เจรจากับอังกฤษเท่านั้น และ
ท่านจะออกจากตำแหน่งทันทีที่การเจรจาลิ้นสุดลง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแสดงว่า
ท่านมิได้มีความทะเยอทะยานทางการเมืองและมิได้ต้องการมีอิทธิพลเหนือ
คณะรัฐบาลแต่ประการใด⁷

⁶ สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร,
หน้า 100-101.

⁷ ยศ สันตสมบัติ, อำนาจ บุคลิกภาพ และผู้นำการเมืองไทย,
พิมพ์ครั้งที่สอง (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์น้ำไท, 2535), หน้า 46-47.

สำหรับการเข้าสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อมีการยึดอำนาจ สิทธิในการเลือกสรรรัฐมนตรีในคณะรัฐบาลย่อมเป็นของผู้ยึดอำนาจนั้น เว้นแต่ในกรณีของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร และนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ท่านทั้งสองมีบทบาทในการเลือกสรรรัฐมนตรีเข้าร่วมในคณะรัฐบาลของท่านค่อนข้างสูง กรณีของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร นั้น ท่านได้ต่อรองกับคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ซึ่งมีพลเรือเอกสัจด์ ชลออยู่ เป็นหัวหน้า เมื่อคณะปฏิรูปฯ ได้ทาบทามท่านให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519 ว่า รัฐมนตรีทั้งหมดท่านต้องเป็นผู้เลือกสรรเอง โดยท่านได้ให้เหตุผลว่า สิ่งที่ดีที่สุดคือท่านในฐานะหัวหน้ารัฐบาลต้องไว้วางใจผู้ที่จะมาร่วมงานด้วยเพราะต้องล้มหัวจมท้ายด้วยกันเป็นตายด้วยกัน เปรียบเทียบได้กับแม่ทัพที่กำลังออกศึกที่เลือกทหารคู่ใจ แม้จะทราบว่ามีฝีมือรบเก่งกล้าสามารถ ก็คงจะถือว่าเป็นเพียงไม้ริมทาง โดยจะเลือกเอาคนที่ไว้วางใจกันได้มาแต่เดิม รู้ใจและกล้าเสี่ยงตายพร้อมกับแม่ทัพ ร่วมออกศึกกับแม่ทัพ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่ได้มีการต่อรองกันใหม่ คณะรัฐมนตรีชุดของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ต้องมีบุคคลในคณะปฏิรูปฯ ร่วมด้วย คือ รองนายกรัฐมนตรี 1 ตำแหน่ง ส่วนอีกท่านหนึ่งเข้าดำรงตำแหน่งเมื่อเกษียณอายุราชการแล้ว กรณีจะเป็นอย่างไรก็ตาม บุคคลทุกคนที่อยู่ในคณะรัฐมนตรีของท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรัยวิเชียร ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ และคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินร่วมกัน^๑ สำหรับกรณีของนายอานันท์ ปันยารชุน ที่คณะผู้รักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คณะ รสช.) ได้เชิญมาเป็นนายกรัฐมนตรีภายหลังจากที่คณะ รสช. ได้ยึดอำนาจการปกครองจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 นั้น นายอานันท์ ปันยารชุน มีอิสระอย่างมากในการเลือก

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า 124-125.

บุคคลเข้าร่วม ซึ่งอาจกล่าวได้ว่ามีอิสระมากกว่าท่านศาสตราจารย์ ชานินทร์ กรีวิเชียร เสียอีก ทั้งนี้ เป็นเพราะสถานการณ์แตกต่างกัน ในการยึดอำนาจ ของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดินนั้นประชาชนชาวไทยมีความตื่นตัวทาง การเมืองน้อย ประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบด้วยกับการยึดอำนาจ ประกอบกับ ประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีการแสดงท่าทีคัดค้าน แต่ในการยึดอำนาจของคณะ รสช. นั้น แม้ว่าประชาชนส่วนใหญ่จะไม่แสดงการคัดค้านซึ่งออกจะขึ้นชอบเสียด้วย แต่ในสายตาของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจอย่างประเทศ สหรัฐอเมริกาแสดงท่าทีคัดค้านการยึดอำนาจในครั้งนี้อย่างแจ่มชัด คณะ รสช. จึงต้องไปเชิญนายอานันท์ ปันยารชุน นักการทูตที่มีชื่อเสียงโดยเฉพาะใน สหรัฐอเมริกามาเป็นนายกรัฐมนตรีเพื่อสร้างภาพพจน์ที่ดีในสายตาของต่างประเทศ และเนื่องจากนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นบุคคลที่มีอุปนิสัยชอบตรงมีความรับผิดชอบสูง และมีบุคลิกค่อนข้างแข็ง คณะ รสช. จึงต้องยอมให้นายอานันท์ ปันยารชุน เป็น ผู้เลือกรัฐมนตรีเอง มิฉะนั้น ท่านก็จะไม่ยอมรับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ในยุคที่พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีนั้น เป็นยุคที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 และโดยที่ไม่มีพรรคการเมืองพรรคใดได้เสียงข้างมากเด็ดขาด และไม่มีหัวหน้าพรรคการเมืองพรรคใดมีบารมีมากพอที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองของทหารมีค่อนข้างสูง พรรคการเมืองที่ได้ร่วมกัน จัดตั้งรัฐบาลจึงต้องไปเชิญพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ซึ่งเป็นผู้บัญชาการทหารบก ในขณะนั้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี และในการเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีเข้าร่วมรัฐบาล ครั้งนั้น ได้ใช้วิธีแบ่งสรรไปตามพรรคต่าง ๆ ที่ร่วมรัฐบาล และให้สิทธิพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคนกลางเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีได้จำนวนหนึ่ง^๑

^๑ พลโท นพ. นิณสายแก้ว กับคณะ, รัฐบุรุษชื่อเปรม (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เจ.พลัส อิมเมจ แอนด์ นวัตกรรม จำกัด, 2538), หน้า 114.

สำหรับในยุคปัจจุบันที่นายกรัฐมนตรีมาจากหัวหน้าพรรคการเมืองที่มี
เสียงข้างมาก นับแต่รัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มาจนถึงรัฐบาลของ
นายบรรหาร ศิลปอาชา ซึ่งเป็นยุคของรัฐบาลผสม การเลือกบุคคลเข้าเป็น
รัฐมนตรีในรัฐบาลได้ใช้วิธีจัดสรรจำนวนตำแหน่งไปตามพรรคต่าง ๆ ที่เข้าร่วม
จัดตั้งรัฐบาลตามที่ได้มีการเจรจาต่อรองกัน แล้วให้เป็นสิทธิของแต่ละพรรค
ไปคัดสรรบุคคลเสนอชื่อให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์
ทรงโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง ด้วยเหตุนี้ ทำให้นายกรัฐมนตรีไทยขาดความเป็นอิสระ
ในการคัดเลือกบุคคลเข้าร่วมในรัฐบาล ส่งผลให้การทำงานของรัฐบาลขาด
ประสิทธิภาพและยังเป็นเหตุให้รัฐบาลมีเสถียรภาพไม่มั่นคงด้วย

อย่างไรก็ตาม นอจะสรุปปัจจัยสำคัญ ๆ ที่เป็นข้อจำกัดในการเลือก
บุคคลเข้าร่วมในรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีของไทยในปัจจุบันได้ ดังนี้

ประการแรก การที่การเมืองของไทยเป็นระบบหลายพรรค และ
ไม่มีพรรคการเมืองใดที่มีเสียงข้างมากในสภาแต่เพียงพรรคเดียวทำให้การจัดตั้ง
รัฐบาลต้องจัดตั้งในรูปของ "รัฐบาลผสม" โดยไว้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ของแต่ละพรรคที่มาร่วมกันจัดตั้งรัฐบาล เป็นฐานในการจัดสรรจำนวนรัฐมนตรี
ที่แต่ละพรรคควรจะได้เป็น และต้องมีการเจรจาต่อรองเลือกตำแหน่งกัน เมื่อได้
จำนวนตำแหน่งแล้ว แต่ละพรรคก็จะไปดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่จะดำรงตำแหน่ง
นั้น ๆ กันเอง ในภาวะการณ์เช่นนี้ อำนาจของนายกรัฐมนตรีจะขึ้นอยู่กับบทบาท
ทางการเมืองของเขามืออยู่สูงมากน้อยเพียงใด หากมีบทบาทสูงก็สามารถที่จะ
ต่อรองตำแหน่งรัฐมนตรีที่สำคัญมาให้แก่พรรคของตนได้ เช่น กระทรวงการคลัง
และกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น

ประการที่สอง พรรคการเมืองแต่ละพรรคประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล
ที่เป็นตัวแทนของผลประโยชน์ที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มสิบลูก กลุ่มนายเสนาะ
เทียนทอง กลุ่มนายณรงค์ วงศ์วรรณ กลุ่มนายวัฒนา อิศวเหม และกลุ่ม



นายบรรหาร ศิลปอาชา ในพรรคชาติไทย เป็นต้น สมาชิกในพรรคจึงย่อมจะ
ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของกลุ่มและพยายามรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มตน ซึ่ง
หัวหน้าพรรคจะต้องตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ก่อนที่จะแจกแจงตำแหน่ง
ต่าง ๆ ที่พรรคต้องรองรับได้มา นอกจากนี้ กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกพรรคเอง
เช่น ผู้สนับสนุนทางการเงินให้แก่พรรคก็มีอิทธิพลต่อการคัดเลือกบุคคลเป็น
รัฐมนตรีในสัดส่วนของพรรคที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าอยู่

ประการที่สาม พลังถ่วงดุลของพรรคฝ่ายค้านเป็นข้อจำกัดอำนาจ
ของนายกรัฐมนตรีในการคัดเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรีอีกประการหนึ่ง เพราะ
หากตั้งคนไม่ดีหรือไม่มีความสามารถ พรรคฝ่ายค้านก็อาจจะเสนอต่อประชาชน
ว่านายกรัฐมนตรีขาดความจริงใจในการบริหารชาติบ้านเมืองเพื่อประโยชน์สุข
ของประชาชน แต่เข้ามาเป็นรัฐบาลเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ ทำให้ภาพพจน์
ของพรรครัฐบาลเลี้ยวไป ซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้งอย่างมาก

ประการที่สี่ อิทธิพลของสื่อสารมวลชนที่สามารถสื่อถึงประชาชน
ได้อย่างรวดเร็วและกว้างขวางจึงเป็นข้อจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรี
ในการคัดเลือกบุคคลเป็นรัฐมนตรี เพราะนายกรัฐมนตรีจะต้องให้ความ
ระมัดระวังและมีความโปร่งใสในการคัดเลือกตัวบุคคลพอสมควรมิเช่นนั้น
ประชาชนก็จะไม่ยอมรับ ทำให้ภาพพจน์ของรัฐบาลเลี้ยว และ

ประการสุดท้าย ระบบราชการไทยซึ่งมีอิทธิพลเหนือระบบการเมือง
ไทยอย่างต่อเนื่องมาแต่ครั้งสมัยโบราณที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของนายกรัฐมนตรี
ในการคัดเลือกบุคคลเป็นรัฐบาล ซึ่งหากเลือกคนไม่ดีหรือไม่มีความรู้ความ
สามารถเพียงพอ ก็จะไม่เป็นที่ยอมรับของข้าราชการประจำ ทำให้เป็นอุปสรรค
ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

การแถลงนโยบายของรัฐบาล

1. แนวความคิดเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของรัฐบาล

รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary System) นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาจากประชาชน จึงย่อมมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร สำหรับมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารมีหลายกรณีด้วยกัน การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน ถือได้ว่าเป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายบริหารประการหนึ่งตั้งแต่วันแรกก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน และหากลงมติไว้วางใจในการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว การควบคุมฝ่ายบริหารโดยการแถลงนโยบายก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินก็จะมีคามหมายไปถึงการให้ความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีได้จัดตั้งขึ้นด้วย¹⁰

สำหรับสาเหตุที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้น เนื่องมาจากว่าคณะรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ดังในกรณีของระบบประธานาธิบดี เพราะในการเลือกตั้งทั่วไปประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่นิติบัญญัติ แม้จะคาดหมายได้ว่าถ้าพรรคการเมืองนั้นจะได้จัดตั้งรัฐบาลและย่อมจะน่านโยบายที่ใช้ในการหาเสียงในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาใช้เป็นนโยบายของรัฐบาล แต่ก็เป็นเรื่องของความคาดหมาย

¹⁰ ปณิธาน วิสุทธากร, "การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535), หน้า 7.

เพราะยังมีตัวแปรอีกมากมายที่อาจทำให้นโยบายที่ใช้ในการหาเสียงเป็นคนละ
 แนวทางกับนโยบายของรัฐบาล เช่น การจัดตั้งรัฐบาลผสมอาจต้องมีการ
 ผสมผสานนโยบายของพรรคการเมืองต่าง ๆ เป็นต้น อีกประการหนึ่งรัฐสภา
 เป็นผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน จึง
 ควรให้รัฐสภามีโอกาสเข้าตรวจสอบหรือควบคุมได้ตั้งแต่ในเบื้องต้น เพราะ
 นโยบายของรัฐบาลอาจเป็นประเด็นเกี่ยวพันหรือนำไปสู่การเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ
 ในโอกาสต่อไป นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภายังต้อง
 รับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา ความรับผิดชอบร่วมกันเช่นนี้ก็คือความรับผิดชอบใน
 นโยบายทั่วไป ซึ่งหมายความรวมถึงนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาด้วย นโยบายนี้
 จึงควรเป็นนโยบายที่รัฐสภาได้รับรู้หรือรับรองแล้ว¹¹

ส่วนการที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทน
 ราชาหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณี เพื่อขอความไว้วางใจก่อนเข้าบริหารประเทศ
 นั้น เป็นมาตรการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเนื่องจากนโยบายที่คณะรัฐมนตรี
 นำมาแถลงต่อสภาและจะยึดถือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศอาจจะเป็น
 นโยบายที่ไม่ดีแก้ปัญหาไม่ถูกจุดมีความเลื่อนลอยหรือไม่น่าเชื่อถือ หากคณะรัฐมนตรี
 นำไปปฏิบัติอาจจะก่อความเสียหายแก่ประเทศชาติได้ ซึ่งสภาผู้แทนราชาหรือ
 รัฐสภาอาจจะลงมติไม่ไว้วางใจไม่ต้องนำนโยบายเช่นนั้นมาใช้ปฏิบัติ อันเป็น
 การป้องกันมากกว่าการแก้ไข (preventive measure) นอกจากนี้ หากเป็น
 นโยบายที่ดีเป็นที่ยอมรับของสภาผู้แทนราชาหรือรัฐสภา มาตรการนี้ก็จะเป็น
 ประโยชน์ในทางจิตวิทยา ทำให้รู้สึกว่าการที่รัฐบาลที่จะเข้าทำงานนั้นและนโยบาย
 การทำงานของรัฐบาลได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราชาหรือรัฐสภาแล้ว

¹¹ เรื่องเดียวกัน.

แทนที่จะปรากฏว่านายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการอภิปรายแสดงข้อคิดเห็นทั่วถึงนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภานั้น จะเป็นประโยชน์ในการสะท้อนแนวความคิดหลาย ๆ อย่างจากสมาชิก อันจะทำให้รัฐบาลกำหนดทิศทางและทำที่บางอย่างของตนต่อไปในอนาคต¹²

2. การแถลงนโยบายของรัฐบาลในต่างประเทศ

ในประเทศอังกฤษ เนื่องจากเป็นระบบการเมืองที่มีพรรคการเมืองใหญ่เพียง 2 พรรค ผลัดกันเป็นรัฐบาลและฝ่ายค้านและมีวินัยของระบบพรรคการเมืองที่เข้มแข็ง จึงไม่มีการลงมติให้ความไว้วางใจก่อนคณะรัฐมนตรีเข้าบริหารประเทศ หลังจากการเลือกตั้งพรรคใดมีเสียงข้างมากในสภาสามัญ ก็จะเป็นฝ่ายจัดตั้งรัฐบาลและนำนโยบายของพรรคมาเป็นนโยบายของรัฐบาล เพราะถือว่าราษฎรฝ่ายข้างมากในประเทศโดยการใช้สิทธิเลือกตั้งมอบหมายหัวหน้าพรรคเสียงข้างมากเป็นนายกรัฐมนตรีและบุคคลอื่นนำของพรรคตามแต่นายกรัฐมนตรีจะเลือกเฟ้นเป็นรัฐมนตรี และราษฎรฝ่ายข้างมากมีเจตจำนงให้นโยบายของพรรคฝ่ายข้างมากมาเป็นนโยบายของรัฐบาล คณะรัฐมนตรีของประเทศอังกฤษจึงบริหารราชการแผ่นดินไปที่เดียวโดยไม่ต้องขอความไว้วางใจก่อน¹³

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹² วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร: สว่างสุกข์การพิมพ์, 2530), หน้า 506-507.

¹³ หยุต แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 250.

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (ก่อนการรวมประเทศ) การให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศกระทำโดยการผ่านกลไกในการเลือกนายกรัฐมนตรี โดยประธานาธิบดีเสนอชื่อผู้สมควรดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีต่อสภาล่างหรือสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) เพื่อให้สมาชิกสภาล่างลงคะแนนโดยไม่มีการอภิปราย หากได้รับคะแนนเสียงข้างมากของสมาชิกทั้งหมด ผู้นั้นก็จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี¹⁴ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการให้ความไว้วางใจในตัวนายกรัฐมนตรี ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีก็จะแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และกำหนดนโยบายทั่วไปของรัฐบาลโดยไม่ต้องมีการแถลงต่อสภา ซึ่งรัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบงานของกระทรวง ทบวง กรมที่ตนรับผิดชอบโดยอิสระภายใต้กรอบแห่งนโยบายทั่วไปที่นายกรัฐมนตรีกำหนดขึ้นนั้น นายกรัฐมนตรีจึงเป็นผู้รับผิดชอบในนโยบายทั่วไปของรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียว¹⁵

ประเทศญี่ปุ่นก็เช่นเดียวกับประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มีการให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับบริหารประเทศโดยกลไกในการเลือกนายกรัฐมนตรี แต่มีข้อแตกต่างคือการลงคะแนนเสียงเลือกนายกรัฐมนตรีกระทำโดยมติของรัฐสภา (Diet) กล่าวคือ มีการลงมติทั้งในสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) และสภาที่ปรึกษา (House of Councillors) และถ้าหากความเห็นของสภาทั้งสองไม่ตรงกันจึงถือมติของสภา

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴The Basic Law 1949, มาตรา 63(1), (2). อ้างถึงในปณิธาน วิสุทธารุท, "การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 24.

¹⁵The Basic Law 1949, มาตรา 65.

ผู้แทนราษฎรเป็นมติของรัฐสภา อำนาจที่แท้จริงในการไว้วางใจนายกรัฐมนตรี
จึงอยู่ที่สภาผู้แทนราษฎร¹⁶

ประเทศฝรั่งเศสภายใต้รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 มีกลไกในการ
ให้ความไว้วางใจคณะรัฐมนตรีก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน โดยประธานาธิบดี
แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี หลังจากนั้น นายกรัฐมนตรีก็จะเสนอ
นโยบายหรือโครงการที่จะกระทำเพื่อขอให้สภาผู้แทนราษฎร (National
Assembly) เห็นชอบและเข้าบริหารประเทศต่อไปได้¹⁷

3. การแถลงนโยบายของรัฐบาลไทย

ประเทศไทยได้นำมาตรการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องแถลง
นโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา แล้วแต่กรณีมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้ง
2 รูปแบบ คือ ทั้งที่ต้องขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรหรือรัฐสภา และ
โดยไม่ต้องลงมติไว้วางใจ กรณีที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการ
แผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเพื่อขอมติไว้วางใจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 146 และรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 184 ส่วนกรณีที่บัญญัติให้
คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาโดยไม่มี
การลงมติความไว้วางใจ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2511 มาตรา 141 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521

¹⁶ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่น ค.ศ. 1946, มาตรา 67 และ 69.

¹⁷ ปณิธาน วิสุทธาร, "การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี :
ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 25.

มาตรา 151 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 165 ซึ่งต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้แก้ไขเป็น "มาตรา 169"

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช 2495 นั้น มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้โดยตรง แต่ได้บัญญัติถึงความสัมพันธ์ของสภาผู้แทนราษฎรและคณะรัฐมนตรีไว้ โดยให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว คณะรัฐมนตรีชุดแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 นำโดยพระยามโนปกรณนิติธาดา นายกรัฐมนตรี ได้มาขอความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎร ก่อนเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินตามความในมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 เมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2475 โดยมีได้ขอความไว้วางใจเพียงอย่างเดียว แต่ได้นำนโยบายหลักของรัฐบาลมาแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อขอความไว้วางใจ และเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้รับทราบแนวทางที่รัฐบาลจะดำเนินการต่อไปเมื่อได้รับความไว้วางใจจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และหลังจากนั้น คณะรัฐมนตรีชุดต่อ ๆ มาทั้งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 ก็ได้ถือปฏิบัติตามนี้โดยคณะรัฐมนตรีจะนำนโยบายหลักที่จะเป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินมาแถลงต่อสภาเพื่อขอให้สภาไว้วางใจทั้งตัวบุคคลและนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี¹⁶

¹⁶ ปณิธาน วิสุทธารกร "การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี : ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 62-63.

4. ลักษณะของนโยบายของคณะรัฐมนตรีไทยที่แถลงต่อรัฐสภา

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลนั้น รัฐธรรมนูญ¹⁹ ได้บัญญัติให้นำเอาแนวนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็นแนวทางสำหรับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาแล้วนั้น ส่วนใหญ่จะมีนโยบายคล้าย ๆ กัน โดยนโยบายของคณะรัฐมนตรีแต่ละชุดจะมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ดังนี้²⁰

(1) เป็นนโยบายรวมในการบริหารประเทศซึ่งกำหนดแนวทางในการปฏิบัติไว้อย่างกว้าง ๆ ครอบคลุมในทุก ๆ ด้าน โดยกำหนดว่าจะทำอะไรบ้างเท่านั้น ส่วนรายละเอียด วิธีการ และขั้นตอนในการปฏิบัติมิได้กำหนดไว้ ทั้งนี้ เป็นเพราะนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่นำมาแถลงต่อสภาเป็นเพียงแนวทางดำเนินการกว้าง ๆ อันเป็นเป้าหมายที่จะปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางนั้น การกำหนดรายละเอียดลงไปจะทำให้นโยบายยืดยาวเกินไป

¹⁹ อาทิเช่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 62.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 53.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 59.

ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ได้แก้ไขเป็น "มาตรา 58".

²⁰ ปณิธาน วิสุทธารกร, "การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี :

ศึกษาทางรัฐธรรมนูญไทย", หน้า 10-18.

(2) นโยบายของคณะรัฐมนตรีมักจะกำหนดตามที่มาของรัฐบาล
และสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะคณะรัฐมนตรีบางคณะ
 มาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง บางคณะมาจากการปฏิวัติ บางคณะมาจาก
 พรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้ง หรือสถานการณ์สงครามโลก สถานการณ์
 ปฏิวัติยึดอำนาจ ซึ่งมีผลต่อนโยบายของรัฐบาลให้เป็นไปตามสถานการณ์และ
 ที่มาของรัฐบาลนั้น ๆ นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลหลาย ๆ คณะมักจะ
 กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดขึ้นในขณะนั้นซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็น
 ปัญหาจำเป็นเร่งด่วน จึงได้กำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อเข้าดำเนินการ
 แก้ไขอย่างทันที่ เช่น นโยบายของคณะรัฐมนตรีนายชาตินิรท์ กรีชัยวิเชียร
 ซึ่งเข้ารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดความวุ่นวาย
 มีการนัดชุมนุมประท้วง การเดินทางเข้าประเทศไทยของจอมพลถนอม กิตติขจร
 และบวชเป็นพระ ณ วัดบวรนิเวศวิหาร ผู้คิดโปสเตอร์ประท้วงการกลับมาของ
 จอมพลถนอม กิตติขจร ถูกฆ่าเสียชีวิต 2 คน ที่จังหวัดนครปฐม นิสิตนักศึกษาได้
 ชุมนุมประท้วงในมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จนเกิดเหตุการณ์จลาจลขึ้นเมื่อวันที่ 6
 ตุลาคม 2519 และขณะนั้นมีกระแสความคิดของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย
 แพร่หลายในหมู่นักศึกษาและประชาชนทั่วไปนโยบายของคณะรัฐมนตรีนายชาตินิรท์
 กรีชัยวิเชียร ที่ได้แถลงนโยบายต่อสภาที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีทำหน้าที่สภาปฏิรูป
 การปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2519 จึงมีลักษณะเน้นถึงความมั่นคง
 ของประเทศและการป้องกันภัยคอมมิวนิสต์

สำหรับคณะรัฐมนตรีที่มาจากความร่วมมือของพรรคการเมือง
 ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไป นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่มาแถลงต่อสภามักจะมี
 ลักษณะที่สอดคล้องกันแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล ซึ่งเป็นผลจาก
 แรงผลักดันของพรรคการเมืองที่ต้องการนำนโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ
 เป็นผลไปสู่ทางปฏิบัติเป็นจริงเป็นจัง ตัวอย่างเช่น แนวนโยบายของพรรค
 ประชาธิปัตย์ที่มีแนวทางการแก้ปัญหาที่ดินทำกินของราษฎรโดยเน้นวิธีการปฏิรูป

ที่ดินและการจัดรูปที่ดิน²¹ ซึ่งเมื่อใดก็ตามที่พรรคประชาธิปัตย์ได้เข้าร่วมรัฐบาลบริหารประเทศ นโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อสภาจะต้องมีนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมอยู่ด้วย เช่น นโยบายคณะรัฐมนตรีพลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ (ซึ่งเป็นรัฐบาลที่พรรคประชาธิปัตย์ร่วมรัฐบาลด้วย) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายเกษตรกรรม²² "... 4.3 ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกินโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิทำกิน ... " และนโยบายคณะรัฐมนตรีนายชวน หลีกภัย (ซึ่งเป็นรัฐบาลที่พรรคประชาธิปัตย์เป็นแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล) ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เกี่ยวกับนโยบายทางด้านเกษตรว่า²³ "... 4.2.4 เร่งรัดการปฏิรูปที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ เพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้และเกษตรกรที่ครอบครองทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ... "

²¹ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์ ในสำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, พรรคการเมืองของไทย ปี พ.ศ. 2529, (กองการพิมพ์สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, 2529), หน้า 27.

²² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" พลตรีชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 25 สิงหาคม 2531, หน้า 15.

²³ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธ ที่ 21 ตุลาคม 2535, หน้า 14-15.

(3) นโยบายของคณะรัฐมนตรีมักจะกำหนดเป้าหมายที่คณะรัฐมนตรี
จะดำเนินการภายใต้การบริหารของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ เนื่องจากรัฐบาลทุก ๆ
 รัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารประเทศย่อมมีความมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความผาสุกแก่
 ประชาชน สร้างความมั่นคงและความก้าวหน้าแก่ประเทศชาติเมื่อรัฐบาลคิดว่า
 วิธีการใดหรือเป้าหมายใดจำเป็นที่จะต้องกระทำก็จะนำมาเป็นนโยบายเพื่อเป็น
 แนวทางในการดำเนินงาน ซึ่งการกำหนดเป้าหมายไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี
 มีประโยชน์แก่รัฐบาลที่จะใช้เป็นแนวทางในการบริหารประเทศให้บรรลุผลตรง
 ตามเป้าหมายนั้น และมีประโยชน์แก่ข้าราชการที่จะปฏิบัติราชการภายในกรอบ
 นโยบายของคณะรัฐมนตรีและตามเป้าหมายของนโยบายนั้น นอกจากนี้ ฝ่าย
 นิติบัญญัติยังสามารถนำนโยบายซึ่งรัฐบาลได้วางเป้าหมายไว้นั้น มาตรวจสอบ
 ผลการดำเนินงานของรัฐบาลว่าได้ดำเนินการบรรลุเป้าหมายที่ได้แถลงต่อสภา
 หรือไม่ หรือรัฐบาลได้ปฏิบัติงานนอกเหนือจากเป้าหมายที่วางไว้เพียงใดก่อให้เกิด
 ความเสียหายแก่บ้านเมืองแค่ไหน ซึ่งเป็นการควบคุมการบริหารประเทศของ
 ฝ่ายบริหารประการหนึ่งนั่นเอง

5. บทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการแถลงนโยบาย ของรัฐบาลต่อรัฐสภา

แม้ว่าตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
 คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา แต่ในทางปฏิบัติ ภายหลังจาก
 ที่ได้มีพระบรมราชโองการฯตั้งและแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแล้ว
 นายกรัฐมนตรีจะกำหนดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติ
 เกี่ยวกับการร่างคำแถลงนโยบายของรัฐบาลเพื่อแถลงต่อรัฐสภาซึ่งก็จะเหมือน ๆ
 กันทุกรัฐบาล กล่าวคือ จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเพื่อทำการ
 ยกร่างนโยบายรัฐบาล เมื่อยกร่างเสร็จแล้วก็นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้
 ความเห็นชอบก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำไปแถลงต่อรัฐสภา

ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ แต่งตั้งคณะกรรมการร่างนโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อรัฐสภา ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) เป็นประธาน และผู้แทนพรรค ร่วมรัฐบาลพรรคละ 2 ท่าน เป็นกรรมการ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้ คณะกรรมการฯ พิจารณาร่างให้แล้วเสร็จเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วนให้ทัน ภายในหนึ่งสัปดาห์ ทั้งนี้ โดยนโยบายจะต้องปฏิบัติได้และมั่งบประมาณรองรับ²⁴

และในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา คณะรัฐมนตรีได้ อนุมัติให้ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาร่างนโยบายที่จะแถลงต่อรัฐสภา ประกอบด้วย นายสุรเกียรติ์ เสถียรไทย นายโกดิน พลกุล นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์ นายสุวิทย์ คุณกิตติ นายไชยวัฒน์ สินสุวงศ์ พล.ต.ต.สินสมุทร มุกดาหาร นายพงษ์ธร ศิริโฮชน นายบุรินทร์ หิรัญบุรณะ และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยให้คณะทำงานฯ เร่งรัดขักร่าง และพิจารณา นโยบายของรัฐบาลที่จะแถลงต่อรัฐสภาให้แล้วเสร็จ และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณา²⁵

นอกจากนี้ ในการจัดทำร่างนโยบายของรัฐบาลนั้น หัวหน้าพรรค (ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย) และหรือ เลขาธิการพรรคตลอดจนแกนนำคนสำคัญ

²⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี" ครั้งที่ 1/2535 วันที่ 2 ตุลาคม 2535, หน้า 26.

²⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี," ครั้งที่ 1/2538 วันที่ 20 กรกฎาคม 2538, หน้า 30-31.

ของแต่ละพรรคจะได้มีการพบปะเพื่อปรึกษาหารือกำหนดแนวนโยบายของรัฐบาล
กันเป็นระยะ ๆ เมื่อแกนนำของพรรคร่วมรัฐบาลตกลงแนวนโยบายกันได้แล้ว
คณะกรรมการหรือคณะทำงานก็จะนำไปยกกว้าง ซึ่งในภาวะการณ์เช่นนี้
นายกรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหัวหน้าพรรคที่มีเสียงมากที่สุดและเป็นผู้ที่มีอำนาจ
ถวายเป็นผู้นำให้ถอดถอนรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งย่อมมีบทบาทและอิทธิพลเหนือ
หัวหน้าพรรคและแกนนำของพรรคอื่น ๆ รวมทั้งมีอำนาจเหนือกลุ่มผลประโยชน์
ในพรรคของตนด้วย ดังจะเห็นได้จาก นโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีนายชวน
หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย ได้กำหนดให้มีแนวนโยบาย
เกี่ยวกับแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี
(ข้อ 1.9)^{๒๐} โดยที่แนวนโยบายดังกล่าวมิได้เป็นนโยบายของพรรคประชาธิปัตย์
หรือของพรรคการเมืองที่เข้าร่วมรัฐบาลมาก่อนแต่อย่างใด ซึ่งสมาชิกพรรค
ประชาธิปัตย์เองก็ได้ทราบมาก่อน และเมื่อทราบหลายคนไม่ค่อยเห็นด้วย แต่
ด้วยพรรคประชาธิปัตย์เป็นพรรคที่มีวินัยเข้มแข็ง จึงไม่มีสมาชิกพรรคผู้ใดออกมา
คัดค้าน อีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงบทบาทของนายกรัฐมนตรีในเรื่องนี้
ก็คือ กรณีที่นายบรรหาร ศิลปอาชา หัวหน้าพรรคชาติไทย ได้นำแนวนโยบาย
การปฏิรูปการเมืองมาใช้หาเสียงในคราวการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
ทั่วไปครั้งหลังสุด (2 กรกฎาคม 2538) ซึ่งในครั้งนั้นสมาชิกพรรคชาติไทย
คนสำคัญหลายคนออกมาแสดงความคิดเห็นว่าไม่เห็นด้วยกับนโยบายดังกล่าว และ
บางท่านได้กล่าวว่า เป็นนโยบายของนายบรรหาร ศิลปอาชา เพียงคนเดียว
ไม่เกี่ยวข้องกับนโยบายของพรรค แต่ภายหลังการเลือกตั้ง นายบรรหาร ศิลปอาชา

^{๒๐} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี"
นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธ ที่ 21 ตุลาคม 2535,
หน้า 4.

ได้รับการโปรดเกล้าฯ ตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี นายบรรหาร ศิลปอาชา ก็สามารถผลักดันให้นโยบายการปฏิรูปการเมืองที่ตนใช้หาเสียงนั้นมาเป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นผลสำเร็จ (นโยบาย ข้อ 1.1)²⁷ ท่ามกลางความไม่เห็นด้วยของสมาชิกพรรคชาติไทยเอง และพรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ แต่ก็ไม่มีผู้ใดออกมาคัดค้าน

เมื่อคณะทำงานยกร่างนโยบายได้จัดทำร่างนโยบายตามแนวทางที่ที่ประชุมแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลกำหนดให้เสร็จแล้ว นายกรัฐมนตรีจะได้นำเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรกำหนดและตัดสินใจขั้นสุดท้ายในนโยบายของรัฐบาลที่จะเสนอต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะเป็นเพียงตราขาง "rubber stamp) ประทับรับรองให้ความชอบธรรมในนโยบายดังกล่าวเท่านั้น เนื่องจากได้มีการตกลงกันมาก่อน การจัดทำดังก็ได้กล่าวมาแล้ว และในภาวะการเช่นนี้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงแทบจะไม่ต้องแสดงบทบาทอะไรเลย

เมื่อคณะรัฐมนตรีลงมติให้ความเห็นชอบร่างนโยบายของรัฐบาลแล้ว นายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำไปแถลงต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และเมื่อนายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายจบแล้ว ประธานรัฐสภาก็จะดำเนินการให้สมาชิกซักถามและอภิปรายรวมกันหรือเป็นประเด็น ๆ ไป ตามที่ที่ประชุมจะได้ตกลงกัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁷ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี" นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา วันพุธ ที่ 26 กรกฎาคม 2538, หน้า 3.

การบริหารราชการแผ่นดิน

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นไปตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภาที่ฝ่ายบริหารอยู่ในรูปของ "คณะบุคคล" (collective body) และรัฐธรรมนูญของไทยทุกฉบับที่ผ่านมา ก็ได้บัญญัติรองรับหลักการนี้ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

คำว่า "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" นี้ มีความหมายกว้างมาก ซึ่งท่านศาสตราจารย์ ดร.ชูบ กาญจนประกร เห็นว่า คำคำนี้ตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Public Administration และท่านได้ให้คำอธิบาย²⁰ ว่า "Public Administration" ในภาษาอังกฤษมีความหมายได้เป็น 2 นัย คือ (1) Public Administration as a field of study ในกรณีนี้ตรงกับคำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" และ (2) Public Administration as an activity ซึ่งตรงกับคำว่า "การบริหารราชการ" ดังนั้น คำว่า "รัฐประศาสนศาสตร์" จึงใช้ได้ในความหมายของการศึกษาหรือวิชาการ ส่วนคำว่า "การบริหารราชการ" ใช้ได้ในความหมายของกิจกรรมของรัฐหรือการบริหารงานในหน้าที่ของรัฐหรือรัฐบาล อย่างไรก็ตาม คำว่า Public Administration นั้น ได้มีผู้เรียกชื่อกันไปตามความถนัด เช่น อาจจะเรียกว่า การบริหารงานสาธารณะ การบริหารรัฐกิจ อย่างไรก็ตาม ก็คงจะเป็นในทำนองเดียวกันกับคำว่า การบริหารงานของรัฐ หรือการบริหารราชการนั่นเอง

²⁰ ชูบ กาญจนประกร, หลักรัฐประศาสนศาสตร์ (เอกสารการศึกษา รัฐประศาสนศาสตร์ ฉบับที่ 35 คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2526) หน้า 12-14.

คำว่า การบริหารราชการ หรือ Public Administration นั้น อาจหมายถึง "การจัดส่วนราชการ (organization) รวมทั้งการจัดระเบียบ วิธีการปฏิบัติราชการ (Management) เพื่อให้การใช้คน เงิน และวัสดุ บรรลุ เป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาล"^{๓๐} และอาจจะให้ความหมายได้ว่า "การดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การของรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์และ นโยบายของรัฐ"^{๓๑}

เมื่อพิจารณาจากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า การบริหาร หรือ Public Administration แล้ว จะเห็นได้ว่า เป็นกิจกรรมหรือการกระทำ ของรัฐบาล อันเกี่ยวกับการปกครองประเทศ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตาม นโยบายของรัฐบาลที่ได้วางใจ^{๓๒}

อย่างไรก็ดี ในทางทฤษฎีกฎหมายปกครอง เราอาจแยกหน้าที่ของ ฝ่ายบริหาร (executive) ออกได้เป็น 2 ส่วน คือหน้าที่ในฐานะรัฐบาล (governmental function) และหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองหรือระบบ งานประจำ (administrative function) แต่ในทางปฏิบัติ หน้าที่

^{๓๐} เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

^{๓๑} Leonard D. White, Introduction to The Study of Public Administration (New York: Macmillan Company. อ้างถึง ใน ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหารราชการไทย (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529), หน้า 43.

^{๓๒} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบบริหาร ราชการไทย, หน้า 43.

ของทั้งสองฝ่ายนี้มีลักษณะเสริมและทดแทนกัน^{๓๓} และหากที่จะแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด แต่อาจจะวางแนวทางแบ่งแยกได้^{๓๔} ดังนี้

หน้าที่ในฐานะรัฐบาล คือ กำหนดนโยบายบริหารประเทศ และปฏิบัติกิจการประเภทสำคัญ ๆ ที่จัดทำเพื่อความดำรงอยู่ ความปลอดภัย ความเจริญ และความมั่นคงของประเทศ เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึก การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ การติดต่อดำเนินงานระหว่างคณะรัฐมนตรีกับรัฐสภาเพื่อบริหารราชการของประเทศ ซึ่งหน้าที่ในฐานะรัฐบาลนี้เป็นหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรี จะมอบหมายให้องค์การใดอื่นรับไปวินิจฉัยสั่งการและรับผิดชอบแทนเหมือนกับหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองไม่ได้

ส่วนหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองนั้น ได้แก่ หน้าที่ปฏิบัติกิจการที่เป็นปกติชুরะเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายที่รัฐบาลวางไว้ เป็นการปฏิบัติในรายละเอียดที่มีกลไกในทางปฏิบัติมากมายหลายประการ ซึ่งฝ่ายปกครองจัดทำอยู่เป็นประจำ และการปฏิบัติกิจการในทางปกครองนี้ รัฐมนตรีแต่ละคนพร้อมด้วยข้าราชการและพนักงานตามกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยสั่งการด้วยตนเองทุกเรื่องเหมือนกับกิจการในหน้าที่ของรัฐบาล เว้นแต่ในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งรัฐมนตรีย่อมจะนำขึ้นเสนอขอคำวินิจฉัยจากคณะรัฐมนตรีก่อนปฏิบัติ เพราะฉะนั้นกิจการในหน้าที่ของฝ่ายปกครอง รัฐบาลจึงมอบหมายให้กระทรวงและทบวง

^{๓๓} อมร จันทรสัมบูรณ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (2523),

หน้า 41.

^{๓๔} ประชुर กาญจนกุล, "กฎหมายปกครอง", : 20-21.

การเมืองต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติแทนโดยตลอด ตัวอย่างกิจการที่ฝ่ายบริหารปฏิบัติไปในฐานะฝ่ายปกครอง ก็คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันประเทศ การสาธารณสุข การคมนาคม การเกษตร การอุตสาหกรรม การเศรษฐกิจ เป็นต้น

สำหรับคำว่า "ฝ่ายปกครอง" นี้ ในประเทศฝรั่งเศสหมายถึงเจ้าหน้าที่ (autorites) และหน่วยงานทั้งหลาย (organismes) ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินงานในทางปกครอง เช่น รัฐมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด (prefet) นายกเทศมนตรี (Maire) และสภาเทศบาล (Counseil municipal) เป็นต้น^{๖๕} ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกา คำว่า "องค์การฝ่ายปกครอง" (administrative agency) ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง บุคคลใด ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐได้ ใน Administrative Procedure Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่วางกฎเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการใช้อำนาจขององค์การฝ่ายปกครองของสหรัฐ ได้ให้ความหมายของคำ ๆ นี้ไว้ว่า หมายถึงผู้มีอำนาจของรัฐบาลสหรัฐอเมริกา นอกจากรัฐสภาและศาล ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ คือ องค์การฝ่ายปกครองที่เรียกว่า "regulatory agency" อย่างหนึ่ง กับ "non-regulatory agency" อีกอย่างหนึ่ง^{๖๖}

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๖๕} อีสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ, คำสอนวิชากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัทรุ่งศิลป์การพิมพ์ (1977) จำกัด, 2526), หน้า 2.

^{๖๖} วิชัย วิวิตเสวี, "การควบคุมองค์การฝ่ายปกครองและการชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองในสหรัฐอเมริกา", เอกสารในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง "การจัดตั้งองค์การชี้ขาดข้อพิพาทในการปกครอง" จัดโดยคณะกรรมการการศึกษา ปกครองสภาผู้แทนราษฎร และสถาบันนโยบายศึกษา สมาชิกสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย (2532), หน้า 2 (อัดสำเนา).

สำหรับในประเทศไทย คำว่า "ฝ่ายปกครอง" นั้นหมายความถึง องค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร กล่าวคือ หมายความถึงองค์การและเจ้าหน้าที่ของ ราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นทั้งหมด^{๑๗} ที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของ ประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของรัฐบาล ฉะนั้น ฝ่ายปกครองจึงอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาล หน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็น ส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและ ฝ่ายตุลาการ^{๑๘}

จากความหมายของ "การบริหารราชการ" และทฤษฎีการแบ่งหน้าที่ ของฝ่ายบริหารออกเป็น "หน้าที่ในฐานะรัฐบาล" และ "หน้าที่ในฐานะฝ่าย ปกครอง" ดังกล่าว จึงพอจะสรุปได้ว่า "หน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" ก็คือ หน้าที่ในการกำหนดนโยบายและแนวทางในการปกครองประเทศเพื่อให้ เจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การทางปกครองรับไปปฏิบัติให้สำเร็จตามเป้าหมายและ วัตถุประสงค์ตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และหน้าที่ ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์การทางปกครอง ทั้งนี้ โดยมีรัฐธรรมนูญตลอดจน กฎหมายปกครองต่าง ๆ เป็นกฎหมายพื้นฐานกำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีกระทำการ ทางปกครองในเรื่องต่าง ๆ ได้โดยออกมาในรูปของ "มติคณะรัฐมนตรี" ซึ่ง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๗} ประชुर กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), หน้า 19 และสมยศ เชื้อไทย, "การกระทำทางปกครอง" วารสารนิติศาสตร์ 17 (กันยายน 2530): 61.

^{๑๘} ประชुर กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 22.

บทบาทของมติคณะรัฐมนตรีนี้มีอยู่อย่างมากมายและกว้างขวาง มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องเดียวกัน อาจจะเป็นได้ทั้งการกำหนดนโยบาย การกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ และในขณะเดียวกันก็จะเป็นการประสานหรือชี้ขาดความเห็นที่แตกต่างกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรทางปกครองทั้งหลายในเรื่องนั้นด้วย

สำหรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน มีดังนี้

1. การควบคุมและรับผิดชอบการบริหารของคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจึงมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐของคณะรัฐมนตรี บทบาทและอำนาจเช่นว่านี้มีทั้งที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจน และที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ แต่เป็นระเบียบแบบแผนการปฏิบัติราชการที่ยึดถือปฏิบัติสืบต่อกันมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในส่วนนี้ที่สำคัญ คือ

1.1 การถอดถอนรัฐมนตรี

รัฐมนตรีจะต้องมีความสามารถบริหารงานในกระทรวงของตน ส่งเสริมการออกกฎหมาย ใช้ดุลพินิจว่าเมื่อใดจึงควรส่งเรื่องไปให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัย ชี้แจงและกำหนดนโยบายที่ตนต้องการให้กระทรวงนั้นดำเนินตาม ชี้แจงและยืนยันนโยบายนั้นในรัฐสภา และปกป้องข้าราชการประจำในกระทรวงของตนให้พ้นจากการถูกโจมตี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระหว่างวาระการตั้งถาม ถ้าหากรัฐมนตรีเกิดดำเนินงานเหล่านั้นผิดพลาดในกรณีใดกรณีหนึ่งซึ่งตามหลักการแล้วนายกรัฐมนตรีจะต้องปกป้องรัฐมนตรีคนนั้น แม้ว่าจะต้อง

อับอายต่อคำวิพากษ์วิจารณ์ของฝ่ายค้านก็ตาม อย่างไรก็ตาม ในที่สุดแล้ว หากนายกรัฐมนตรึเห็นว่า การปกป้องรัฐมนตรีที่ดำเนินการผิดพลาดนั้นจะทำให้รัฐบาลไร้เสถียรภาพไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนส่วนใหญ่ นายกรัฐมนตรี ก็จำเป็นต้องให้รัฐมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป ซึ่งการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งนี้ บางครั้งรัฐมนตรีผู้นั้นก็ได้ดำเนินการในอำนาจหน้าที่ของตนผิดพลาด แต่เป็นการพ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุผลทางการเมือง เช่น มีข้อตกลงกันอยู่ในพรรคที่ร่วมรัฐบาลว่า ตำแหน่งรัฐมนตรีในสัดส่วนของพรรคจะให้มีการหมุนเวียนกันทุก 2 ปี หรือกรณีมีการเจรจาตกลงระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล เกี่ยวกับกระทรวงที่แต่ละพรรคได้รับผิดชอบใหม่ ฯลฯ จึงต้องปรับคณะรัฐมนตรีกันใหม่ เป็นต้น

มาตรการถอดถอนรัฐมนตรีเป็นวิธีการที่นายกรัฐมนตรีนำมาใช้เพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐของรัฐมนตรีแต่ละคน ซึ่งภายใต้รัฐธรรมนูญของไทยฉบับปัจจุบันนั้น พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้รัฐมนตรีพ้นจากความเป็นรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ (มาตรา 174) ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 (มาตรา 145) เป็นครั้งแรก แต่ก่อนหน้านั้นรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2490 มาตรา 79 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า "ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวโดย (1) โดยพระบรมราชโองการ...") อย่างไรก็ตาม ได้มีแนวความคิดที่จะนำหลักการที่ให้พระมหากษัตริย์มีพระราชอำนาจให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง มาก่อนปี พ.ศ. 2511 แล้ว กล่าวคือ ในการพิจารณาจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของสภาร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2491 สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ คือ พระยาศรัทธมราชเสนอให้เพิ่มเติมร่างมาตรา 140 ซึ่งเป็นบทบัญญัติว่าด้วยการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ โดยขอเพิ่มวรรคสองของมาตราดังกล่าวไว้ว่า "พระมหากษัตริย์โปรดเกล้าฯให้ออก" โดยให้เหตุผลว่า อยากถวายให้เป็นพระราชอำนาจไว้ให้พระมหากษัตริย์

โปรดเกล้าฯให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งออกได้ตามที่เห็นสมควร เช่นเดียวกับ
รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขวิกฤติการณ์บางอย่าง^{๓๐}
และพระยาสาริกพงค์ ชรรณนิสาร สมาชิกอีกท่านหนึ่งก็ได้แปรญัตติเพิ่มเติมร่าง
มาตรา 140 ท่านองเดียวกันนี้ โดยให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจ
ถอดถอนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะหรือเป็นรายตัวเฉพาะบุคคลก็ได้ ซึ่งที่ประชุมสภา
ร่างรัฐธรรมนูญในครั้งนั้นได้มีความเห็นทั้งสนับสนุนและไม่เห็นด้วย โดยได้มี
การอภิปรายโต้เถียงกันอย่างกว้างขวาง ฝ่ายไม่เห็นด้วย เห็นว่า การนำหลักการ
ที่ให้พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจถอดถอนรัฐมนตรีนั้น มีผลเสียมากกว่าผลดี
เพราะการปกครองในระบบรัฐสภาถือหลัก the king can do no wrong
พระมหากษัตริย์ทรงทำด้วยพระองค์เองไม่ได้ ต้องมีรัฐมนตรีนายหนึ่งรับสนอง
พระบรมราชโองการ และผู้เสนอในที่นี้ก็คือนายกรัฐมนตรีนั่นเอง ซึ่งขัดกับ
หลักการที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ให้ความไว้วางใจแก่รัฐมนตรี ถ้าให้นายกรัฐมนตรี
เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการให้รัฐมนตรีออก ก็เท่ากับรัฐสภามอบอำนาจ
ไปให้แก่นายกรัฐมนตรีอันอาจเกิดปัญหาขัดแย้งระหว่างนายกรัฐมนตรีและรัฐสภา
ได้ จึงเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง ส่วนฝ่ายที่เห็นด้วย เห็นว่า การปกครอง
ในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาล รัฐมนตรีคนใดที่ปฏิบัติหน้าที่
โดยมีนโยบายไม่ตรงกันแล้ว นายกรัฐมนตรีก็อาจจะขอให้รัฐมนตรีคนนั้นออกได้
และนอกจากนั้น อาจเป็นวิธีการป้องกันการทำปฏิวัติรัฐประหารได้อีกทางหนึ่ง
แต่ในที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติเห็นสมควรให้เพิ่มเติมหลักการให้
พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอาจให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง 4 เสียง ไม่เห็นสมควร
19 เสียง^{๓๑} ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 จึง

^{๓๐}สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "รายงานการประชุมสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ", (ครั้งที่ 61-81), (29 พฤศจิกายน 2491 ถึง 25 ธันวาคม
2491), หน้า 2883.

^{๓๑}เรื่องเดียวกัน, หน้า 2884-2929.

ไม่มีหลักการนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อมาก็ไม่มีด้วยเช่นกัน จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จึงได้มีการบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก

1.2 การวางนโยบายและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรี

ในฐานะที่นายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) นายกรัฐมนตรีจะวางนโยบายและกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีแต่ละท่านถือปฏิบัติ ซึ่งการวางนโยบายและการกำหนดแนวทางดังกล่าวนี้ ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะกระทำในการประชุมร่วมกันครั้งแรกของคณะรัฐมนตรี⁴¹ ซึ่งนโยบายและแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีแต่ละท่านกำหนดขึ้นนี้ จะไม่มีความแตกต่างกันมากนัก ส่วนใหญ่จะมีสาระสำคัญ คือ ขอให้รัฐมนตรีทุกคนแม้จะร่วมกันจากหลายพรรคการเมือง แต่ต้องถือเป็นรัฐบาลเดียว รัฐมนตรีทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติงานโดยการทำงานเป็นทีมงานเดียวกัน ไม่คำนึงถึงการแบ่งพรรคแบ่งฝ่าย และจะต้องถือว่าคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบร่วมกันในการกระทำทุกเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้ลงมติไป ขอให้รัฐมนตรีทุกคนจะต้องระลึกอยู่เสมอว่าต่างเป็นรัฐมนตรีใน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴¹นโยบายและแนวทางของนายชวน หลีกภัย คูใน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2535 วันศุกร์ ที่ 2 ตุลาคม 2535", หน้า 8-9. และของนายบรรหาร ศิลปอาชา คูใน "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี" ครั้งที่ 1/2538 วันพฤหัสบดี ที่ 20 กรกฎาคม 2538", หน้า 8-10.

ในระบอบประชาธิปไตย ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน แม้บางท่านไม่ได้มาจากการเลือกตั้งก็ตาม ต้องร่วมมือกันรักษาความเป็นประชาธิปไตยและตั้งใจทำงานเพื่อผลประโยชน์เพื่อสร้างความผาสุก ขจัดความทุกข์ยากเดือดร้อนแก่พี่น้องประชาชน อย่างสุดความสามารถ รัฐมนตรีทุกท่านจะต้องตั้งใจรับฟังปัญหาของประชาชนและหาทางแก้ไข อย่าให้ประชาชนผิดหวังและเสื่อมศรัทธาในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย และขอให้รัฐมนตรีในกระทรวงเดียวกันร่วมกันทำความเข้าใจและปรึกษาหารือเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน และต้องเริ่มงานโดยทันที โดยเฉพาะงานเร่งด่วนและงานที่สำคัญ สำหรับการดำเนินงานทางรัฐสภานั้น รัฐมนตรีต้องช่วยกันดูแล เพื่อให้สามารถควบคุมจำนวนเสียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลได้ และรัฐมนตรีทุกคนต้องให้ความสำคัญต่อการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยไปประชุมโดยพร้อมเพรียงกันทุกครั้ง หากผู้ใดไม่สามารถไปร่วมประชุมได้ ต้องแจ้งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรทราบ ส่วนการให้ข่าวกับหนังสือพิมพ์และสื่อมวลชนทุกแขนง รัฐมนตรีทุกคนต้องใช้ความระมัดระวัง และให้ข่าวที่เป็นสาระ มีการเตรียมข้อมูลล่วงหน้า โดยได้วิเคราะห์ถึงผลเสียโดยรอบคอบแล้ว และจะต้องระมัดระวังการให้ข่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นอาจแตกต่างไปจากการให้ข่าวในตอนแรกได้ อันจะทำให้เข้าใจว่ามีความแตกแยกเกิดขึ้น นอกจากนี้การอภิปรายใด ๆ ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีและผู้เข้าร่วมประชุมทุกคนต้องรักษาไว้เป็นความลับในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ฯลฯ เป็นต้น

1.3 เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

โดยปกติแล้ว หน้าที่ของประธานในที่ประชุมก็มีแต่เพียงการควบคุมการประชุมให้เป็นไปโดยเรียบร้อย และเปิดโอกาสให้สมาชิกในที่ประชุมทุกคนมีสิทธิเสนอความเห็นได้โดยเท่าเทียมกัน แต่ทว่าอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี

นั้นมีมากกว่านั้น ทั้งนี้เพราะ ประการแรก นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ดูแลฯ เสนอ พระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งและถอดถอนรัฐมนตรี ซึ่งเห็นได้ชัดว่ารัฐมนตรีนั้น อยู่ในฐานะที่ด้อยกว่านายกรัฐมนตรี และประการที่สอง นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดระเบียบวาระการประชุมว่าจะให้พิจารณาเรื่องใดก่อนหรือหลัง ซึ่งในทางปฏิบัติ เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาเพื่อ เสนอคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กลั่นกรองก่อนว่าเรื่องใด พร้อมเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย พิจารณาสั่งการ นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้ทันที เรื่องใดต้องขอความเห็นส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อได้รับความเห็นจากส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จึงจะนำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ ได้รับมอบหมายพิจารณาสั่งการนำเสนอคณะรัฐมนตรี และในการพิจารณาสั่งการ ของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้กลั่นกรองเพื่อประกอบการพิจารณาว่า เรื่องใดสมควรนำ เสนอคณะรัฐมนตรีทราบ เรื่องใดสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยถือหลัก ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2524 กล่าวคือ ถ้าเป็นเรื่องที่ไม่ใช่นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญและมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติ ราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติไปได้ แล้วนำ เสนอคณะรัฐมนตรีทราบตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ส่วน กรณีเรื่องที่เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ได้แก่ เรื่องที่เป็นนโยบาย เรื่อง สำคัญ หรือเรื่องที่เป็นโครงการใหญ่ใช้งบประมาณจำนวนมาก หรือเรื่องที่ ส่วนราชการยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน

ซึ่งบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะประธานที่ประชุม

คณะรัฐมนตรีนี้ นายกรัฐมนตรีอังกฤษจะมีบทบาทสูงมาก เพราะในการประชุม คณะรัฐมนตรีของอังกฤษนั้น หลังจากทีประชุมได้มีการอภิปรายกันแล้ว นายกรัฐมนตรี จะเป็นผู้สรุปประเด็นที่อภิปราย และข้อสรุปของนายกรัฐมนตรีจะเป็นข้อยุติของ

คณะรัฐมนตรี ในกรณีที่เป็นปัญหาที่มีการโต้แย้งกันมากและหาข้อยุติยาก นายกรัฐมนตรีจะพยายามประนีประนอมและไม่ถือความเห็นตัวเองเป็นใหญ่ ในการสรุปข้อโต้แย้งนายกรัฐมนตรีจะหลีกเลี่ยงการแตกแยกในคณะรัฐมนตรี โดยไม่ด่วนสรุป แต่จะพยายามขอความเห็นของรัฐมนตรีที่มีความเห็นแตกต่างกัน อย่างระมัดระวัง และถือความเห็นส่วนมากเป็นข้อยุติ บางครั้งถ้าหากเป็นเรื่อง ที่รอได้ นายกรัฐมนตรีอาจจะขอให้พิจารณาถ้อยแถลงในการประชุมคราวต่อไป เพื่อให้ รัฐมนตรีที่มีความเห็นแตกต่างกันได้พิจารณาความเห็นของแต่ละคนอีกครั้งหนึ่ง หรือนายกรัฐมนตรีอาจจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการของคณะรัฐมนตรีรับไป พิจารณาศึกษาและเสนอความคิดเห็น หรือทางออกอีกทางหนึ่ง นายกรัฐมนตรี อาจจะปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีที่มีความเห็นขัดแย้งกันเป็นเฉพาะ เพื่อหาทาง ประนีประนอมหาข้อยุติที่จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนให้มากที่สุด แต่อย่างไร ก็ตาม กรณีความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีอังกฤษมักจะ เกิดขึ้นน้อย ทั้งนี้เพราะว่า ประการแรก ก่อนที่กรณีใดจะเข้าที่ประชุม คณะรัฐมนตรี เจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องจะหารือร่วมกันก่อน ประการที่สอง นโยบายของพรรคจะเป็นกรอบที่รัฐมนตรีแต่ละคนจะต้องปฏิบัติตาม ประการ ที่สาม รัฐมนตรีเหล่านี้จะเป็นกลุ่มผู้นำพรรคการเมืองเดียวกัน จึงมีความ โน้มเอียงที่จะยอมรับนโยบายและวิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ คล้าย ๆ กัน และ ประการสุดท้าย ปัญหาหรือนโยบายแต่ละเรื่องจะได้รับการพิจารณากลับกรอง โดยฝ่ายต่าง ๆ เช่น ข้าราชการประจำ คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย รัฐมนตรีผู้เกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญอย่างรอบคอบแล้ว สำหรับความ ขัดแย้งต่าง ๆ นี้ เมื่อได้ตกลงมิตติของคณะรัฐมนตรีเป็นอย่างไรแล้ว ย่อมผูกพัน รัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีที่จะสนับสนุน รัฐมนตรีผู้ไม่เห็นด้วย โดยหลักการแล้ว ไม่มีสิทธิที่จะแถลงความเห็นขัดแย้งของตนต่อสาธารณชนหรือบุคคลใด ๆ ถ้า หากพิจารณาเห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรีขัดกับหลักการอุดมคติและไม่สามารถ ปฏิบัติตามได้ โดยมารยาทรัฐมนตรีผู้นั้นจะต้องลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีเพื่อ

รักษาไว้ซึ่งหลักการรับผิดชอบร่วมกันและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของ คณะรัฐมนตรี⁴²

สำหรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะประธาน ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีนั้น ก็คือ การประสานความเข้าใจและผลประโยชน์ระหว่าง รัฐมนตรีจากพรรคการเมืองต่าง ๆ เพื่อให้มีความขัดแย้งน้อยที่สุด เพื่อจะลด เวลาของการเกิดปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสมให้เกิดขึ้นได้ช้าที่สุด เท่าที่จะกระทำได้

1.4 การตัดสินใจและวินิจฉัยสั่งการแทนคณะรัฐมนตรี

โดยที่ เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีเป็นจำนวนมาก แต่คณะรัฐมนตรีจะประชุมกันเพียงสัปดาห์ละ 1 ครั้ง คือในวันอังคารของทุกสัปดาห์ หากต้องรอให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการ ในทุกเรื่อง ก็จะมีเรื่องมาสะสมอยู่ที่คณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องอาจ เป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วน หากเนิ่นช้าไปจะเสียหาย ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีขึ้นโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี และยังได้มีการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี ดังนี้

1.4.1 คณะกรรมการระดับรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรี
เป็นประธาน ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเรื่องที่กระทรวง ทบวง

⁴² สมบูรณ์ สุขสำราญ, การเมืองการปกครองของสหราชอาณาจักร, หน้า 113-114.

กรม เสนอคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรี ใน 2 รูปแบบ คือ

รูปแบบที่ 1 คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณาเฉพาะเรื่องสำคัญ หรือโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบดุลจำนวนมาก ก่อนนำเสนอมติคณะรัฐมนตรีพิจารณาซึ่งได้ดำเนินการในรัฐบาลสมัยต่าง ๆ ดังนี้

ในสมัยรัฐบาลของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจชั้น 1 คณะ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะโครงการที่สำคัญ หรือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบลงทุนจำนวนมาก ก่อนนำเสนอมติคณะรัฐมนตรีโดยคณะกรรมการจะประชุมสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ในวันจันทร์ของสัปดาห์ ซึ่งเมื่อที่ประชุมคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามีมติประการใดแล้วจะมอบให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ แล้วให้นำเสนอมติคณะรัฐมนตรีทราบในวันอังคารของสัปดาห์นั้นหรือสัปดาห์ถัดไป สำหรับในกรณีที่ เป็นโครงการสำคัญ หรือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบลงทุนจำนวนมาก เมื่อผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระปกติอีกครั้งหนึ่ง

ในสมัยรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีชั้น 2 คณะ คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ มีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ



และสังคมแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ โดยมีอำนาจหน้าที่ และขั้นตอน
ดำเนินการเช่นเดียวกับรัฐบาลสมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และคณะกรรมการ
รัฐมนตรีฝ่ายสังคมมีองค์ประกอบเช่นเดียวกันคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
ทำหน้าที่พิจารณาปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาด้านสังคมเป็นปัญหาที่ใหญ่และ
สลับซับซ้อนเกินกว่ากระทรวงหรือทบวงใดจะพิจารณาแก้ไขหรือดำเนินการได้
เพียงหน่วยงานเดียว ซึ่งคณะกรรมการจะประชุมเฉพาะเมื่อมีปัญหาสำคัญ ๆ เท่านั้น
(ทางปฏิบัติมีการประชุมน้อยครั้งมาก)

ในสมัยรัฐบาล พลเอก สุจินดา คราประยูร นายชวน
หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา (ซึ่งเป็นรัฐบาลชุดปัจจุบัน) ได้แต่งตั้ง
คณะกรรมการระดับรัฐมนตรีขึ้น 2 คณะ ได้แก่ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
และคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม เพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายทาง
ด้านเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งเป็นโครงการใหญ่ หรือเรื่องที่เป็นปัญหาซับซ้อนเกี่ยวข้องกับ
กระทรวง หรือทบวง หลายหน่วยงาน ซึ่งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีทั้ง 2 คณะ
มีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการดำเนินงาน เช่นเดียวกับคณะกรรมการ
กลั่นกรองในสมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
แต่ได้เปลี่ยนผู้ทำหน้าที่เลขานุการจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ เป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รูปแบบที่ 2 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเพื่อพิจารณาเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
พิจารณาทุกเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี (ยกเว้นเรื่องที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการ
ได้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520) รวม 3 คณะ ประกอบด้วย
คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการ
กลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคมและกฎหมาย และคณะกรรมการกลั่นกรอง
เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการ

แต่ละคณะ ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่กำกับราชการกระทรวงในด้าน เศรษฐกิจ สังคมและกฎหมาย และด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ เป็น ประธาน รัฐมนตรีว่าการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และมีสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่องด้าน เศรษฐกิจสังคมและกฎหมาย และด้านความมั่นคงและการต่างประเทศ ทุกเรื่อง ที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และเมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติ อย่างใดแล้ว จึงนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการนำเสนอคณะรัฐมนตรี ต่อไป คณะกรรมการชุดนี้มีการประชุมสัปดาห์ละ 1 ครั้ง ทุกวันพุธของสัปดาห์

จากการที่คณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการ ระดับรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีเฉพาะในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน เท่านั้น ที่นายกรัฐมนตรีมิได้เป็นประธานคณะกรรมการระดับรัฐมนตรี แต่นายกรัฐมนตรีก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งการให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีได้พิจารณาถ้อยแถลงเสร็จแล้ว อนึ่ง มีข้อที่ น่าสังเกตว่า ในสมัยรัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน นั้น ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ใน หลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการได้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 แล้ว คณะกรรมการระดับรัฐมนตรีไม่ต้องพิจารณาถ้อยแถลง ซึ่งต่างกับสมัย รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย และนายบรรหาร ศิลปอาชา หากเป็นเรื่องทาง เศรษฐกิจและสังคมแล้ว แม้ว่าจะอยู่ในเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ก็ยังคงจะต้องให้คณะกรรมการระดับรัฐมนตรีพิจารณาถ้อยแถลงก่อน

1.4.2 การมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจแทน

คณะรัฐมนตรี

ในการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะได้ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับรัฐมนตรีขึ้นทำหน้าที่กลั่นกรอง เรื่องก่อนนำเสนอ

คณะรัฐมนตรีพิจารณาและตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี(ในบางเรื่อง)แล้ว ในทางปฏิบัติ นับแต่คณะรัฐบาลของพลเอก เกอริงศักดิ์ ชมะนันท์ เป็นต้นมา ได้มีการมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรี* ดังนี้

(1) มติคณะรัฐมนตรี (13 ธันวาคม 2520) เรื่อง ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติเรื่องต่าง ๆ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ หรืออนุมัติ เรื่องที่มีใช้ในนโยบายหรือไม่ใช้ เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้วไปได้ แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ โดยให้ถือว่าคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ ซึ่งต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี(24 พฤศจิกายน 2524) เรื่อง การลดจำนวนเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการแบ่งลักษณะของเรื่องที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีออกเป็น 7 ประเภท และหลักเกณฑ์การใช้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 สำหรับเรื่องประเภทต่าง ๆ เพื่อลดจำนวนเรื่องที่จะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ยกเว้นเรื่องการอนุมัติเงินและโครงการที่สำคัญให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามปกติเป็นเรื่อง ๆ ไป

*นอกจากคณะรัฐมนตรีจะได้มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มอบอำนาจให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด คณะกรรมการระดับรัฐมนตรี และคณะกรรมการตามกฎหมายพิจารณาอนุมัติ เรื่องที่อยู่ในความรับผิดชอบบางเรื่องแทนคณะรัฐมนตรี แล้วมารายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบในภายหลัง โดยให้ถือว่าคำสั่งอนุมัติดังกล่าวเป็นมติคณะรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบันมีประมาณ 22 มติ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี" ครั้งที่ 1/2538 วันที่ 20 กรกฎาคม 2538", หน้า 15-22).

(2) มติคณะรัฐมนตรี (22 พฤศจิกายน 2526) เรื่อง ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ขั้นตอนการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนาชนบทและกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค (กชช.ภ.) สำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับด้านนโยบายที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้ บรรลุเป็นวาระการประชุมคณะกรรมการพัฒนาชนบทฯ เมื่อมีมติประการใดแล้ว ให้ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เสนอเรื่องพร้อมมติ ให้ นายกรัฐมนตรีอนุมัติ และแจ้งคณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อกิจว่าเป็นมติคณะรัฐมนตรี (ได้แก้ไขชื่อคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเป็นคณะกรรมการพัฒนาชนบทและ กระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารการพัฒนาชนบทและการกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค)

(3) มติคณะรัฐมนตรี (18 ธันวาคม 2533) เรื่อง แนวทางปฏิบัติ และการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี (แต่งตั้งข้าราชการและผู้บริหาร รัฐวิสาหกิจ) มีสาระสำคัญ คือ มอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับ 10-11 รองผู้อำนวยการ ผู้อำนวยการ รอง ผู้ว่าราชการ และผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ และ

(4) มติคณะรัฐมนตรี (22 ธันวาคม 2535) เรื่อง ขอรับหลักการเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรี มีสาระสำคัญ คือ อนุมัติเป็นหลักการว่าเรื่องต่าง ๆ ที่ได้ผ่านการพิจารณากลับกรองจากคณะกรรมการ รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจแล้ว เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจมีมติ ประการใด มอบให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแทนคณะรัฐมนตรี ไปได้ แล้วให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ ซึ่งรัฐมนตรีอาจขอให้หยิบยกขึ้นพิจารณา ได้ สำหรับคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม เมื่อที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายสังคมมีมติประการใดก็ขอให้ถือปฏิบัติตามหลักการตามคณะกรรมการรัฐมนตรี ฝ่ายเศรษฐกิจด้วยเช่นกัน

นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบัน ได้มีคำสั่งอนุมัติให้ถือมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นมติคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของรัฐบาลต่อไป ทั้งนี้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ได้ออกในสมัยที่พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวได้ให้เหตุผลที่ออกมตินี้มาว่า

"โดยที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเห็นว่า ขณะนี้เรื่องต่าง ๆ ที่นำเสนอมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณามีเป็นจำนวนมาก บางเรื่องไม่ใช่เรื่องนโยบาย หรือเรื่องสำคัญ และบางเรื่องเป็นเรื่องปฏิบัติตามปกติซึ่งมีระเบียบปฏิบัติแน่นอนอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นการเสียเวลา สมควรมอบให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ จึงมีมติว่า เรื่องที่ไม่ใช่ นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ"

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีฉบับนี้เป็นเรื่อง ที่คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติแทน คณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ นโยบาย หรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว แต่ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา

หรือร่างกฎกระทรวงเป็นจำนวนมากมายกแทนคณะรัฐมนตรี โดยอ้างอาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520* ตัวอย่างเช่น ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย รองนายกรัฐมนตรี(นายบุญชู โรจนเสถียร)ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้สั่งอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. (จัดตั้งสำนักบริการทางวิชาการ) และร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งส่วนราชการในมหาวิทยาลัยบูรพา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (จัดตั้งคณะสาธารณสุขศาสตร์) ที่ทบวงมหาวิทยาลัยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้ แล้วมาแจ้งให้คณะรัฐมนตรีรับทราบในภายหลัง ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีครั้งที่ 51/2536 วันที่ 21 ธันวาคม 2536 หรือกรณีที่รองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้สั่งอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 ว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการงดหรือลดดอกเบี้ยปรับและเงินเพิ่ม ที่กระทรวงการคลังเสนอ แล้วนำมาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบในภายหลัง ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ 42/2536 วันที่ 19 ตุลาคม 2536 ทั้งนี้โดยอาศัยอำนาจมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ซึ่งการตราพระราชกฤษฎีกาหรือการออกกฎกระทรวงนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้เคยมีคำวินิจฉัยว่าเป็นงานในทางนโยบาย

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

*นอกจากนี้ยังมีร่างพระราชบัญญัติจำนวนไม่น้อยที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีสั่งอนุมัติหลักการและให้ความเห็นชอบนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรได้แทนคณะรัฐมนตรี โดยอ้างอาศัยอำนาจมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 ด้วย

โดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังตัวอย่างเช่น

(1) กรณีเรื่องร้องทุกข์เรื่องหนึ่ง ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ขอคัดค้านการเวนคืนที่ดินในท้องที่เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร ตามร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่เขตลาดกระบัง กรุงเทพมหานคร พ.ศ. เพื่อสร้างสถานีขนถ่ายสินค้าคอนเทนเนอร์ของทางรถไฟแห่งประเทศไทย โดยอ้างว่าการเวนคืนในบริเวณดังกล่าวจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อนในเรื่องที่อยู่อาศัย ชาติที่ทำกินก่อให้เกิดมลพิษจากเสียงและการทำงานของเครื่องจักรและยานยนต์ เกิดปัญหาการจราจรติดขัดและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม อีกทั้งยังอาจเกิดการรั่วไหลของสารเคมีที่เป็นพิษที่บรรจุในตู้คอนเทนเนอร์ซึ่งจะเป็นผลโดยตรงต่อสุขภาพของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 5) ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวแล้ว มีคำวินิจฉัยว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนดังกล่าวเป็นนโยบายในทางบริหาร เรื่องร้องทุกข์จึงมีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อันต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณา

(2) กรณีเรื่องร้องทุกข์อีกเรื่องหนึ่ง ผู้ร้องทุกข์ได้ยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ขอให้กระทรวงกลาโหมแก้ไขกฎกระทรวง ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2523) ซึ่งออกตามความในคำสั่งของคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 37 ลงวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อให้สิทธิแก่ผู้ร้องทุกข์ในการได้รับอนุญาตเป็นผู้ค้าวัตถุระเบิด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 3) ได้พิจารณาเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวแล้ว มีคำวินิจฉัยว่า การร้องทุกข์ขอให้กระทรวงกลาโหมแก้ไขกฎกระทรวงดังกล่าว

ข้างต้น เป็นการร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาตามมาตรา 20(1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงไม่รับไว้พิจารณา และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งไม่รับเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวไว้พิจารณาตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะที่ 3)⁴³

นอกจากนี้ ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2537 อนุมัติแนวทางปฏิบัติงานเพื่อเป็นการเร่งรัดขั้นตอนในการประกาศเขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยตรง ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการก่อนนำเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกา และต่อมากระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเป็นเขตปฏิรูปที่ดินในจังหวัดน่านนครสวรรค์ เพชรบูรณ์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ บุรีรัมย์ เลย อุตรธานี หนองบัวลำภูและสกลนคร รวม 21 ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ไปให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็ได้นำเสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายสุภชัย พานิชภักดิ์) ที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ(ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520)ให้นำขึ้นทูลเกล้าฯถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงลงพระปรมาภิไธย เพื่อประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย โดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาหรือการรับทราบของ

⁴³ พงษ์พันธ์ุ นุตราชวงศ์, "การร้องทุกข์ขอให้แก้ไขกฎกระทรวง"

คณะรัฐมนตรี และเมื่อได้ดำเนินการแล้วจึงนำมาแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ^{๕๕}
ในภายหลัง

จากการปฏิบัติดังกล่าว กรณีจึงมีข้อที่น่าสังเกตว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในการสั่งอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาหรือร่างกฎกระทรวงแทนคณะรัฐมนตรีโดยอ้างมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 จะเป็นการกระทำที่ชอบหรือไม่ ซึ่งรวมทั้งในเรื่องอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายตลอดจนการอนุมัติใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินด้วย และนอกจากนี้ ยังมีกรณีที่น่าสงสัยว่า แม้ในทางทฤษฎีฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) มีอำนาจมอบอำนาจหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือองค์กรทางปกครองปฏิบัติหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีได้ แต่ตามหลักกฎหมายปกครอง ถือหลักว่าการมอบอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถมอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดแจ้ง และผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่รัฐธรรมนุญได้บัญญัติไว้แต่เพียงว่า คณะรัฐมนตรี "มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน" เท่านั้น จะถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปได้หรือไม่ว่า ให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจมอบอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในส่วนที่เป็นงานประจำให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะรัฐมนตรีได้ อีกทั้ง กรณีที่รัฐบาลชุดต่อ ๆ มาได้รับเอามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 มาถือปฏิบัติในรัฐบาลของตน จะถือว่าเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญได้หรือไม่

^{๕๕}สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี", วันที่ 19 กรกฎาคม 2537, หน้า 64-65.

และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีนายกรัฐมนตรีได้อ้างอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 สั่งอนุมัติให้คณะรัฐมนตรีในชุดของตนถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีครั้งนั้น เช่นนี้ จะเป็นการถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทั้งหมดนี้ ควรจะได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหาคำตอบที่แน่ชัดต่อไป

2. บทบาทเกี่ยวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เช่นเดียวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 143) โดยยื่นเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน (มาตรา 145) ซึ่งเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมาดังกล่าวและลงมติเห็นชอบแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจึงจะเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา และวุฒิสภาต้องพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสัปดาห์ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสัปดาห์ ทั้งนี้ เว้นแต่วุฒิสภาจะได้ลงมติให้ขยายเวลาออกไปเป็นกรณีพิเศษซึ่งต้องไม่เกินสามสัปดาห์ กำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุม และให้เริ่มนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาดังกล่าวนี้ไม่ให้นับรวมระยะเวลาที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามมาตรา 149 และถ้าวุฒิสภาพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติไม่เสร็จภายในกำหนดเวลา ให้ถือว่าวุฒิสภาได้ให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัตินั้น (มาตรา 146)

ตามหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เห็นได้ว่าอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารนั้น เป็นอำนาจและหน้าที่โดยเฉพาะของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหาร และอำนาจเช่นว่านี้ เป็นเพียงอำนาจริเริ่ม และเสนอให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติอยู่ในลักษณะงานนโยบาย มิใช่งานประจำที่กระทำโดยฝ่ายปกครอง คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมอบอำนาจให้

นายกรัฐมนตรีกระทำการแทนโดยลำพังได้⁴⁵ ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ได้เคยตอบข้อหารือของนายกรัฐมนตรี(นายชวน หลีกภัย)⁴⁶ เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายว่า คณะรัฐมนตรีจะมีอำนาจมอบอำนาจให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการแทนคณะรัฐมนตรี ได้หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีความประสงค์จะเบิกจ่ายค่าตอบแทนให้แก่กรรมการและอนุกรรมการในคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ได้มีคำสั่งแต่งตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของรัฐสภาและเพื่อพัฒนาระบบงานของรัฐสภาให้สูงขึ้น โดยจะจ่ายในรูปของเบี้ยประชุม แต่ไม่มีกฎหมายรองรับให้เบิกจ่ายเงินในลักษณะนี้ได้ ดังนั้น สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรจึงได้มีหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นกรณีพิเศษมอบอำนาจให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลต่าง ๆ ร่วมเป็นกรรมการตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยสามารถเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุมกรรมการและอนุกรรมการได้ตามพระราชกฤษฎีกา

ศูนย์วิจัยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁴⁵ ประชुर กาญจนดูล "กฎหมายปกครอง" วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 1 (มกราคม 2517): 20. และ สุวิมล สังขพันธ์, "สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี", หน้า 116.

⁴⁶ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0203/16463 ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2523 แต่เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งขอให้กระทรวงการคลังพิจารณาเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว กระทรวงการคลังกลับเห็นว่า คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการซึ่งแต่งตั้งโดยผู้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีได้แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรีโดยตรง ไม่มีสิทธิเบิกเบี้ยประชุมกรรมการ แต่การมอบอำนาจในลักษณะเช่นนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จะมอบอำนาจให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติไปปฏิบัติงานหรือดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ได้หรือไม่ สมควรส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย)ตีความเสียก่อน นายกรัฐมนตรีจึงได้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย)ตีความ

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1)

ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ตามหลักกฎหมายปกครอง การมอบอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถมอบอำนาจได้ไว้อย่างชัดแจ้ง และผู้รับมอบอำนาจจะต้องเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งการมอบอำนาจต้องกระทำตามแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น สำหรับกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการหรืออนุกรรมการขึ้นมาปฏิบัติงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นถือเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารอย่างหนึ่ง เมื่อปรากฏว่ามีกฎหมายใดกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจในกรณีดังกล่าวได้ จึงเห็นว่า คณะรัฐมนตรีไม่อาจมอบอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการให้แก่ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาดังที่หาเรื่องนั้นได้

จากหลักการและแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย)ดังกล่าว จึงสรุปได้ว่านายกรัฐมนตรีไม่มีอำนาจที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติโดยลำพัง แต่อย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีย่อมมีบทบาทอย่างสูงในฐานะที่สามารถควบคุมการประชุมคณะรัฐมนตรีและมีอิทธิพล

ต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าหน้าที่ของ
รัฐและองค์กรทางปกครองทั้งหมด ซึ่งในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะปล่อยให้
แต่ละกระทรวงเจ้าของเรื่องรับผิดชอบกันเอง ทั้งนี้ เพราะมีระเบียบสำนัก
นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2531 เป็นมาตรการ
ควบคุมการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว นายกรัฐมนตรี
จะเข้ามามีบทบาทในการเร่งรัดการดำเนินการ หรือในกรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ
มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลหรือเสถียรภาพของรัฐบาล หรือกระทบต่อ
ผลประโยชน์ของพรรคการเมืองที่ตนเป็นหัวหน้าอยู่เท่านั้น

3. บทบาทเกี่ยวกับการตราพระราชกำหนด

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนนั้นถือว่า
กฎหมายซึ่งเป็นการแสดงออกของเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนนั้น จะตราขึ้นได้ก็แต่
โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาอันเป็นองค์กรผู้แทนของปวงชนเท่านั้น การให้
ฝ่ายบริหารตรากฎหมายได้จึงต้องห้ามในหลายประเทศ อาทิ ในสหรัฐอเมริกาหรือ
ในอังกฤษ หากฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่รัฐสภามอบอำนาจ
ให้ (สหรัฐอเมริกา, อังกฤษ) หรือเป็นกรณีฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนในบางกรณีที่ร้ายแรง
เท่านั้น (อิตาลี) บางประเทศก็ห้ามการที่ฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจตรากฎหมายให้
มีผลเท่ากับกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติเลย ไม่ว่าจะโดยการมอบอำนาจจากรัฐสภา
หรือไม่ (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน) ที่เป็นเช่นนี้ก็เพื่อป้องกันระบบเผด็จการโดย
ฝ่ายบริหาร⁴⁷

⁴⁷สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2537", (เล่ม 1) (มิถุนายน 2536), หน้า 49.

สำหรับในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ และฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดให้มีผลบังคับได้ดังเช่น พระราชบัญญัติใน 2 กรณี คือ กรณีแรก เมื่อมีความฉุกเฉินจำเป็นรีบด่วนมีอาจ หลีกเลี้ยงได้ เพื่อรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ แม้ จะอยู่ในหรือนอกสมัยประชุม ฝ่ายบริหารก็ตราพระราชกำหนดได้ (มาตรา 175 และ 176) กับกรณีที่สองซึ่งมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเกี่ยวกับการภาษี อากรหรือเงินตรา ซึ่งต้องพิจารณาโดยด่วนและลับในระหว่างสมัยประชุม (มาตรา 177)

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญเจตนารมณ์ชัดเจนเช่นนั้น แต่ ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารในอดีตได้ใช้อำนาจตราพระราชกำหนดประเภทแรก อย่างไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อาทิ พระราชกำหนดแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2522 พ.ศ. 2526 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2535 และพระราชกำหนดนิรโทษกรรมแก่ ผู้กระทำความผิดเนื่องในการชุมนุมกันระหว่างวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม พ.ศ. 2535 พ.ศ. 2535 เป็นต้น พระราชกำหนด เหล่านี้ แม้จะมีการอ้างเหตุผลความจำเป็นรีบด่วน ก็หาใช่กรณีตามที่อ้างไม่ ยิ่งกว่านั้นการอ้างว่าต้องตราพระราชกำหนดดังกล่าวเพื่อรักษาความปลอดภัย ของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของ ประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะเองก็เป็นที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาตลอดว่า ไม่ได้มีเหตุดังกล่าวเลย ดังนั้น การบัญญัติรองรับอำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร ไว้ ในทางปฏิบัติจึงเป็นการให้อำนาจดุลพินิจฝ่ายบริหารที่จะ เลือกกระบวน การตรากฎหมายโดยผ่านรัฐสภา ซึ่งมีการวินิจฉัยพิจารณาอย่างเปิดเผยและพิจารณา อย่างละเอียดรอบคอบทุกมาตรา กับการตรากฎหมายโดยไม่ผ่านรัฐสภา โดย นิพิจารณาเป็นการลับ และเมื่อมาขออนุมัติสภา สภามีอำนาจเพียงอนุมัติหรือ

ไม่อนุมัติทั้งฉบับจะแก้ไขเพิ่มเติมมิได้ โดยให้ฝ่ายบริหารกล่าวอ้างเหตุได้ตามที่เห็นควรและใช้เสียงข้างมากในสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น อันเป็นการลดทอนอำนาจนิติบัญญัติและสร้างควมไม่สมดุลในอำนาจการตรากฎหมายใช้บังคับแก่ประชาชนอย่างชัดเจน ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ ได้เสนอความเห็นไว้ว่าสมควรที่จะยกเลิกการตราพระราชกำหนดกรณีแรกเสีย แต่ยังคงให้มีการตราพระราชกำหนดในกรณีที่สองไว้ เพราะยังมีความจำเป็น เนื่องจากการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตรา บางเรื่องที่ต้องพิจารณาเป็นการด่วน และลับ เช่น การแก้ไขนิกิตอัตราศุลกากร หากให้พิจารณาในสภาจะทำให้เกิดความลับไม่ได้ อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม เช่น มีการกักตุนสินค้า การระงับการนำเข้า ฯลฯ และสมควรเพิ่มเติมให้ตราพระราชกำหนดดังกล่าวออกสมัยประชุมได้ด้วย⁴⁸

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (มาตรา 175) การตราพระราชกำหนดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ร่วมกับคณะรัฐมนตรี เนื่องจากตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ได้บัญญัติให้พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เมื่อรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเข้าไปใช้อำนาจร่วมกับพระมหากษัตริย์ นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้ควบคุมและมีอิทธิพลเหนือคณะรัฐมนตรี จึงย่อมจะมีบทบาทในการตราพระราชกำหนดค่อนข้างสูง นอกจากนี้ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด นายกรัฐมนตรีก็มีหน้าที่ที่จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยทำเป็นประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี

⁴⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 50.

4. บทบาทเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอหรือร่วมเสนอญัตติดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัดมีมติให้เสนอได้ สำหรับญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ โดยการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อ และลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ส่วนการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรื่องลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ และเมื่อการพิจารณาวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้วให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้ว รัฐสภาจึงจะมีอำนาจพิจารณาในวาระที่สามต่อไป ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้ายจะใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีจึงจะได้นำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย (มาตรา 211)

ซึ่งหากจะได้ศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทย ก็คงพบว่าไม่มีนายกรัฐมนตรีคนใดที่ขอจะเป็นผู้นำในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีผลกระทบต่อเสถียรภาพของตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมากพอสมควร ซึ่งในปัจจุบัน แม้ว่าจะมีการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 211 เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามแนวนโยบายของรัฐบาลก็ตาม แต่ นายกรัฐมนตรีก็พยายามที่จะลดบทบาทให้ตัวเองมีส่วนเกี่ยวข้องกับน้อยที่สุด โดยให้ คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาศึกษาหาแนวทางเสนอคณะรัฐมนตรี พิจารณาตัดสินใจก่อนส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาดำเนินการต่อไป ซึ่งขณะนี้ เรื่องอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรแล้ว

5. บทบาทเกี่ยวกับสิทธิของคณะรัฐมนตรีที่จะได้รับฟังความคิดเห็น จากรัฐสภา

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่ากรณีใด กรณีหนึ่งมีปัญหาสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิด อภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ รัฐสภาจะลงมติใน ปัญหาที่อภิปรายมิได้ หลักการนี้ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 185) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 (มาตรา 153) และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (มาตรา 171)

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ประเทศไทยจะนำหลักการให้ฝ่ายบริหาร ขอความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจากรัฐสภาดังกล่าวนี ประเทศไทยได้นำหลักการขอให้รัฐสภายืนยันความไว้วางใจอย่างเป็นทางการ หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่ามิพถกการบางอย่างที่คณะรัฐมนตรีเห็นควรจะขอความ ไว้วางใจจากรัฐสภา เช่น คณะรัฐมนตรีมีนโยบายใหม่ที่จะมีสัมพันธไมตรีกับ ประเทศคอมมิวนิสต์ แต่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนเป็นอย่างมาก คณะรัฐมนตรีอาจจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้อืนยันความไว้วางใจแก่ คณะรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่คณะรัฐมนตรีว่านโยบายดังกล่าวเป็นการ กระทำที่ถูกต้องหรือถ้าเป็นการกระทำที่ผิดพลาดสภาผู้แทนราษฎรไม่ให้ความ ไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งไป โดยประเทศไทยได้นำหลักการ

ที่ว่านนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 (มาตรา 147) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2495 (มาตรา 86) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 184) โดยเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน เมื่อได้มีการอภิปรายแสดงความเห็นในการให้ความไว้วางใจแล้วก็ต้องเสนอต่อวุฒิสภาต่อไป เพื่อให้วุฒิสภาอภิปรายตั้งข้อสังเกตไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกอบความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรด้วย หลังจากนั้น จึงมีการลงมติไว้วางใจในสภาผู้แทนราษฎรอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 แล้ว ก็มีได้มีการนำหลักการนี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีก

6. การบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการต่าง ๆ

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น ข้อมจะต้องมีข้าราชการและส่วนราชการต่าง ๆ ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นเป็นเครื่องมือหรือเป็นกลไกให้งานเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินสามารถดำเนินไปได้ และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

6.1 อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

กฎหมายสำคัญที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเกี่ยวกับการบังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการในส่วนราชการต่าง ๆ ก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พ.ศ. 2534 โดยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้
นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อ
การนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค^{๕๐} และส่วนราชการซึ่งมี
หน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับ
การปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อ
นโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง
เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ
ราชการส่วนท้องถิ่น

(2) มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหาร
ราชการของกระทรวงหรือทบวงหนึ่ง หรือหลายกระทรวงหรือทบวง

(3) บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัด
กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม
ซึ่งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและ
มีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือทบวงนั้น นายกรัฐมนตรี
จะมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
ปฏิบัติราชการแทนก็ได้^{๕๑}

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๐}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
มาตรา 57(2) บัญญัติให้ผู้ที่ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่
นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะหัวหน้ารัฐบาล และมาตรา 65(2) บัญญัติให้
นายอำเภอมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่นายกรัฐมนตรีสั่งการในฐานะ
หัวหน้ารัฐบาล

^{๕๑}พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,
มาตรา 12.

(4) สั่งให้ข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง มาปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยจะให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทาง สังกัดเดิมหรือไม่ก็ได้ ในกรณีที่ให้ขาดจากอัตราเงินเดือนทางสังกัดเดิม ให้ได้รับเงินเดือนในสำนักนายกรัฐมนตรีในระดับและขั้นที่ไม่สูงกว่าเดิม

(5) แต่งตั้งข้าราชการซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง ไปดำรงตำแหน่งของอีกกระทรวง ทบวง กรมหนึ่ง โดยให้ได้รับเงินเดือนจาก กระทรวง ทบวง กรมเดิม ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ข้าราชการซึ่งได้รับแต่งตั้งมี ฐานะเสมือนเป็นข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งตนมาดำรงตำแหน่ง นั้นทุกประการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งข้าราชการตั้งแต่ตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า ขึ้นไป ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

(6) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือ คณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตรา เบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(7) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการใน สำนักนายกรัฐมนตรี

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการ แผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ ดังก้าวหรือกฎหมายอื่น แต่ระเบียบที่วางนี้ จะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรี ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว

(9) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

โดยที่อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอย่างมากมายและกว้างขวาง ดังนั้น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของ นายกรัฐมนตรีในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการหรือการ ดำเนินการอื่นที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ คำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรี พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2538 มาตรา 38(1) จึงได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะ

มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนในเรื่องใด ๆ ก็ได้ เว้นแต่ในเรื่องนั้นจะได้มีกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งในเรื่องนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น จะได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นหรือห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้

6.2 อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการ (pouvoir hiérarchique) ในทุกกระทรวง ทบวง กรม หลายประการ ที่สำคัญ ๆ คือ

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งให้ กระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว หรือปฏิบัติการให้เหมาะสม (มาตรา 9)

(2) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีหน้าที่นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับ 10 และระดับ 11 (มาตรา 52(1) และ (2))

(3) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง (มาตรา 102 วรรคห้า) ซึ่งเมื่อคณะกรรมการสอบสวนตามที่ นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งดังกล่าวได้ดำเนินการสอบสวนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. เสร็จแล้ว และเห็นว่าข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก นายกรัฐมนตรีจะต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสังกัดอยู่พิจารณา และเมื่อ อ.ก.พ. กระทรวงมีมติเป็นประการใดแล้ว นายกรัฐมนตรีก็จะต้องสั่งหรือปฏิบัติไปตามนั้น (มาตรา 104(1))

(4) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจพิจารณาสั่งการออกค่าธรรมเนียมค่าสิ่ง
ลงโทษ ปลอดออก หรือไล่ออกข้าราชการพลเรือนสามัญ โดยในกรณีข้าราชการ
พลเรือนสามัญผู้ใดถูกสั่งลงโทษปลอดออก หรือไล่ออก ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อ ก.พ.
เมื่อ ก.พ. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวแล้วได้รายงานนายกรัฐมนตรีเพื่อ
พิจารณาสั่งการ ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับมติ ก.พ. ก็จะต้องส่งคืน
ไปให้ ก.พ. พิจารณาทบทวนพร้อมด้วยเหตุผลที่ไม่เห็นด้วย และถ้า ก.พ. พิจารณา
ความเห็นของนายกรัฐมนตรีแล้วยังยืนยันตามมติเดิม ก.พ. จะต้องรายงานต่อ
คณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นที่สุด (มาตรา 126)

อนึ่ง อาจเป็นปัญหาข้อโต้เถียงกันได้ว่า คำว่า
"นายกรัฐมนตรี" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 126 นั้น จะหมายความถึง
"นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล" หรือไม่ เพราะความในมาตรา 126
นี้ใช้แตกต่างไปจากความในมาตรา 102 ที่ได้เขียนไว้ชัดว่า "นายกรัฐมนตรี
ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล" ซึ่งปัญหานี้ ผู้เขียนเห็นว่า "นายกรัฐมนตรี" ใน
มาตรา 126 นั้นหมายความถึง "นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล"
เช่นเดียวกับในมาตรา 102 เพราะมาตรา 126 ให้สิทธิอุทธรณ์กับข้าราชการ
พลเรือนสามัญในทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่ถูกคำสั่งลงโทษปลอดออก หรือ
ไล่ออก ซึ่งการที่นายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งการในทุกกระทรวง ทบวง กรม
ได้ จะต้องอยู่ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้น

นอกจากนี้ โดยที่นายกรัฐมนตรีได้อาศัยอำนาจตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 สั่งอนุมัติให้ถือปฏิบัติตามมติ
คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2533 เรื่อง แนวทางปฏิบัติและการมอบ
อำนาจของคณะรัฐมนตรี (แต่งตั้งข้าราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ) มอบ
อำนาจให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน
ระดับ 10-11 ดังนั้น นายกรัฐมนตรีจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ในส่วนที่บัญญัติไว้เกี่ยวกับอำนาจ
ของคณะรัฐมนตรีในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ระดับ 10-11 ด้วย

6.3 อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะป้องกันและปราบปราม
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรวดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือ
ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับ
ตนเองหรือผู้อื่น ตลอดจนปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรวดอย่างใดในตำแหน่งหรือ
หน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืน กฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ คำสั่ง มติของคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งหมายจะควบคุมดูแล
การรับการเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะการปฏิบัติ
หรือละเว้นไม่ปฏิบัติอันเป็นการทุจริตในวงราชการด้วยหรือไม่ก็ตาม และยังให้
หมายรวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยจัดตั้งองค์กร
ขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
ประพฤติมิชอบในวงราชการ" เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ป."
ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกิน
เก้าคน กับเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นกรรมการและเลขานุการ
โดยตำแหน่ง

ประธานกรรมการและกรรมการนั้นแต่งตั้งโดยพระบรม
ราชโองการจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ
หรือกิจการต่าง ๆ ด้วยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา 4)
และประธานกรรมการและกรรมการจะต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิก
วุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือ
ลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อ
ค้ากำไร (มาตรา 5) โดยประธานกรรมการและกรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง
2 ปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่ง
ติดต่อกันเกินกว่าสองวาระมิได้ (มาตรา 6)



คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่^{๕๑} ดังต่อไปนี้

(1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สินตามมาตรา 23

(3) สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(5) รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปี แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้นต่อไป

แต่เรื่องดังต่อไปนี้ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. รับหรือยกขึ้นพิจารณา^{๕๒} คือ

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๑}พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 7.

^{๕๒}พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13 ทวิ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 8.

(1) เรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดและ นายกรัฐมนตรีรับทราบแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็น การดำเนินการตามมาตรา 19 เบญจ

(2) เรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล หรือที่ศาล พิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดในเรื่องนั้นแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เป็น การดำเนินการตามมาตรา 20 มาตรา 21 มาตรา 21 ทวิ และมาตรา 21 ตริ

นอกจากนี้ เรื่องดังต่อไปนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะไม่รับ หรือยกขึ้นพิจารณาก็ได้^{๕๖} คือ

(1) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึง วันที่มีการกล่าวหาร้องเรียน และคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าเป็นเรื่อง ที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนสอบสวนต่อไปได้

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าไม่ถึงขั้นเป็นการ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

(3) เรื่องที่มีลักษณะเป็นบัตรสนเท่ห์ ซึ่งไม่ระบุพยาน หลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการสืบสวนต่อไปได้

สำหรับบทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่เข้ามา เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ก็คือ บทบาทในการใช้อำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 19 เบญจ และ

^{๕๖} พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 13 ตริ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 8.

การสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 21 ทวิ สำหรับกรณีการสั่งการตาม มาตรา 19 เบญจ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นตอบข้อหารือของทบวงมหาวิทยาลัย(เรื่อง สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่ง ลงโทษข้าราชการพลเรือนในมหาวิทยาลัย สังกัดมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ในกรณีที่ ผู้บังคับบัญชาที่มีคำสั่งลงโทษตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีซึ่งสั่งการตามมาตรา 19 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530) ไว้ว่า

"เมื่อพิจารณาความในมาตรา 19 เบญจ ตั้งแต่ต้นจนถึง ตอนสุดท้าย จะเห็นว่า มาตรา 19 เบญจ ได้กล่าวถึงกรณีที่จะให้ นายกรัฐมนตรีสั่งการตามความเห็นสมควรไว้สองกรณี คือ (1) เมื่อ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการตามมาตรา 19 ทวิ คือ ไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ไม่ดำเนินการเพื่อพิจารณา โทษเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใน 15 วัน หรือคณะกรรมการสอบสวน ไม่นำสำนวนสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลัก ในการสอบสวน (2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่า การ ดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 19 ทวิ ไม่ถูกต้อง กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาไม่สั่งดำเนินการทางวินัยตามอำนาจหน้าที่ ของตน หรือประวิงการสั่งดำเนินการให้ล่าช้า หรือไม่ปฏิบัติตาม ด้วบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย ที่ไม่เหมาะสม เช่น ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ผิดวินัย หรือเห็นว่าผิดวินัยแล้วลงโทษทางวินัยสถานเบาหรือลงโทษสถานหนัก เกินกว่าเหตุ

เมื่อกรณีที่จะทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่ เห็นสมควรมีอยู่สองกรณี ... ฉะนั้น การสั่งการตามความเห็นสมควร ของนายกรัฐมนตรีดังที่มาตรา 19 เบญจ ได้บัญญัติให้อำนาจไว้

จึงต้องเป็นการสั่งการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องสั่งการแก้ไขการไม่ดำเนินการของผู้บังคับบัญชาให้เป็นไปตามที่มาตรา 19 ทวิ บัญญัติไว้ หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้องตามที่มาตรา 19 ตริ ได้บัญญัติไว้ หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาแก้ไขคำสั่งลงโทษให้เหมาะสม เช่น ให้แก้ไขคำสั่งลงโทษสถานเบาเป็นสถานหนักหรือสถานหนักเป็นสถานเบา หรือให้แก้ไขความเห็นของผู้บังคับบัญชาที่เห็นว่าไม่เป็นการกระทำผิดวินัยเป็นการกระทำผิดวินัยและต้องถูกลงโทษ กล่าวอีกนัยหนึ่ง อำนาจสั่งการตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจะต้องเป็นการสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยตามที่มาตรา 19 ทวิ ได้บัญญัติไว้ หรือสั่งการให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามนัยมาตรา 19 ตริ แต่มิใช่เป็นการสั่งลงโทษโดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งการเสียเอง เพราะมาตรา 19 เบญจ ... มิได้บัญญัติให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะสั่งลงโทษสถานใดไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ทวิ ..."

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ดังกล่าว จึงพอจะสรุปได้ว่า อำนาจสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 19 เบญจ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 เป็นการสั่งผู้บังคับบัญชาของผู้กระทำผิดวินัยให้ดำเนินการให้ถูกต้องตามที่มาตรา 19 ทวิ บัญญัติไว้ หรือให้ดำเนินการให้ถูกต้องหรือเหมาะสมตามนัยมาตรา 19 ตริ แล้วแต่กรณี มิใช่เป็นการออกคำสั่งลงโทษผู้กระทำผิดวินัยโดยตรง

สำหรับอำนาจของนายกรัฐมนตรีในการสั่งหรือดำเนินการให้มีการสั่งลงโทษ ไล่ออกปลดออก หรือให้ออกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติหรือมี

ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตามมาตรา 21 ทวิ^{๕๔} ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเดียวกันว่า "ความที่ว่า เพื่อพิจารณาสิ่ง หมายความว่า มาตรา 21 ทวิ ได้ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีนพิจารณาสั่งลงโทษได้โดยตรง ส่วนความที่ว่า คำเนิการให้มีการสั่ง หมายความว่า นายกรัฐมนตรีนคำเนิการให้ผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งลงโทษ"

^{๕๔}พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทុจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 มาตรา 21 ทวิ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 15 บัญญัติว่า

"เมื่อคณะกรรมการได้คำเนิการตามมาตรา 21 แล้ว หากพิจารณาวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และไม่สามารถชี้แจงได้ว่าทรัพย์สินดังกล่าวนั้นตนได้มาโดยชอบ ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และให้คณะกรรมการแจ้งให้พนักงานอัยการคำเนิการเพื่อปฏิบัติตามมาตรา 21 ครี แล้วเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีนเพื่อพิจารณาสั่งหรือคำเนิการให้มีการสั่งลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก เว้นแต่ในกรณีทีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ ให้คณะกรรมการแจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ เพื่อพิจารณาคำเนิการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ

มติของคณะกรรมการทีวินิจฉัยว่าผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด"

จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้นายกรัฐมนตรีมีบทบาทเป็นอย่างมากในการตรวจสอบควบคุมทั้งต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐและการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองของตนเป็นผู้สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการแทน เช่น ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์) สั่งการแทน ส่วนในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี(พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ รองหัวหน้าพรรคชาติไทย)สั่งการแทน ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ดังนั้น บทบาทในการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ จึงตกอยู่กับรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นผู้ใช้อำนาจแทนนายกรัฐมนตรี

6.4 อำนาจและหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นทั้งที่ปรึกษากฎหมายของรัฐบาลและองค์กรชี้ขาดคดีปกครองตามแบบ "สภาแห่งรัฐ" (Council of State หรือ Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศไทยได้นำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 โดยให้โอนงานของกรมร่างกฎหมาย ซึ่งทำหน้าที่ทางด้าน

การร่างกฎหมายอยู่แล้วมาเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๕๕} และได้แบ่งกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการร่างกฎหมาย และกรรมการกฤษฎีกา กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายและรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่ทบวงการเมืองของรัฐบาล ส่วนกรรมการกฤษฎีกานั้นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสัมัญ และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ ซึ่งกรรมการกฤษฎีกาสัมัญนั้นจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญนั้นได้แก่รัฐมนตรีทุกคน

กรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกรรมการร่างกฎหมาย กับมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามที่จะได้มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา^{๕๖} แต่กรรมการกฤษฎีกาตามกฎหมายปี พ.ศ. 2476 มิได้ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง เนื่องจากไม่มีการตรากฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาพิพากษาคดีปกครองขึ้นมาใช้บังคับ จนกระทั่งต่อมา ในปี พ.ศ. 2522 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ขึ้นมาบังคับใช้ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ได้ปรับปรุงคณะกรรมการกฤษฎีกาและการพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๕๕} สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "รายงานประจำปีงบประมาณ 2534", (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2535), หน้า 6.

^{๕๖} เรื่องเดียวกัน, หน้า 6-7.

ชั้นใหม่ โดยแบ่งกรรมการกฤษฎีกาออกเป็น 2 ประเภท คือ กรรมการ
ร่างกฎหมาย และกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

กรรมการร่างกฎหมายนั้น จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ
แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 11) จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มี
ความเชี่ยวชาญในทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมาย
กำหนดไว้ (มาตรา 13) โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี และ
จะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พ้นจากตำแหน่งแล้วอีกก็ได้ (มาตรา 12)
ซึ่งกรรมการร่างกฎหมายนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมาย ปรึกษา
ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี
หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี
เกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย (มาตรา 7(1))
ซึ่งคล้ายคลึงกับอำนาจหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามพระราชบัญญัติว่าด้วย
คณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476

สำหรับกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะได้ทรงพระกรุณา
โปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีและได้รับความเห็นชอบ
ของรัฐสภา (มาตรา 28) จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญทางนิติศาสตร์
รัฐศาสตร์ ฯลฯ และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (มาตรา 30) (ซึ่ง
สูงกว่าคุณสมบัติที่กำหนดไว้สำหรับกรรมการร่างกฎหมาย) โดยมีวาระการดำรง
ตำแหน่งคราวละสามปี และจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งผู้พ้นจาก
ตำแหน่งแล้วอีกก็ได้ (มาตรา 29) ซึ่งกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นี้ มีอำนาจ
หน้าที่ตามที่มาตรา 7(2) บัญญัติไว้ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญคือ อำนาจหน้าที่ในการ
วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ซึ่งมีความแตกต่างจากอำนาจของ "กรรมการกฤษฎีกา"
ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 ในแง่ที่ว่า
กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง
เหมือนกับกรรมการกฤษฎีกา โดยมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงพิจารณาวินิจฉัยเรื่อง

ร้องทุกข์ตามวิธีพิจารณาคดีที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ พ.ศ. 2522 ในลักษณะเดียวกันกับการพิจารณาคดีของศาล แล้วเสนอแนะคำวินิจฉัย (มาตรา 47) ต่อ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลให้เป็นผู้สั่งการโดยพิจารณาและตัดสินใจ เองเองว่าควรจะวินิจฉัยชี้ขาดตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอแนะ หรือไม่ (มาตรา 49) ซึ่งเป็นระบบเดียวกับ "สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ" (Le Conseil d'Etat) ของประเทศฝรั่งเศสในระหว่างปี ค.ศ. 1799 - ค.ศ. 1872 โดยเรียกระบบนี้ว่า "ระบบสงวนอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาด" (la justice retenue)^{๕๗}

สำหรับเรื่องที่จะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ได้นั้นต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงาน ของรัฐอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือ ชัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร (มาตรา 19) อย่างไรก็ตาม เพื่อมิให้เป็น การก้าวก้าวการปฏิบัติงานขององค์กรทางการเมืองหรือการปฏิบัติงานที่มีองค์กรอื่น เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว กฎหมายจึงกำหนดห้ามคณะกรรมการวินิจฉัย

^{๕๗}สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "120 ปี เคาน์ซิลออฟสเตต จากสถาบันที่ปรึกษาข้าราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2417 - พ.ศ. 2537" วารสารกฎหมายปกครอง, ฉบับพิเศษ (เล่ม 13 ตอน 1): 74.

ร้องทุกข์มิให้รับเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะบางอย่างไว้พิจารณา เช่น เรื่องที่
คณะรัฐมนตรีได้มีมติเด็ดขาดแล้ว เรื่องที่เป็นคดีอยู่ในศาล เป็นต้น^{๕๖}

ตามระบบร้องทุกข์นี้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มี
คำวินิจฉัยในเรื่องร้องทุกข์อย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว เลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกาจะต้องเสนอไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสั่งการต่อไป
ซึ่งนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลจะมีอำนาจสั่งการดังนี้^{๕๗}

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติ
หน้าที่ล่าช้าเกินควร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ
ที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลา
ที่กำหนด

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจ
หน้าที่หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตาม
ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณินั้น หรือกระทำการ
โดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งให้
เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

^{๕๖} ดูรายละเอียดเกี่ยวกับผู้มีสิทธิร้องทุกข์ และเหตุและเงื่อนไขแห่ง
การร้องทุกข์ ได้ใน อัญชลิตา กองอรุณ, "เขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของ
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา
พ.ศ. 2522)" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534), หน้า 122-151.

^{๕๗} พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522, มาตรา 48
และมาตรา 49.

(3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติตาม (1) หรือ (2) นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ หรือ

(4) ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นชอบด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ไม่ว่าจะทั้งหมดหรือบางส่วน นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

กรณีตัวอย่างการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 อาทิเช่น

(1) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีคำสั่งให้ดำเนินการตามความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ ให้กรมการฝึกหัดครูยกเลิกคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์ของอธิการวิทยาลัยครูนครสวรรค์และคำสั่งเดิมของกรมการฝึกหัดครู เนื่องจากการสั่งลงโทษตัดเงินเดือนข้าราชการซ้ำในความผิดเดียวกันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย และให้มีคำสั่งลงโทษตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์เสียใหม่ โดยให้ตัดเงินเดือนผู้ร้องทุกข์ 10% มีกำหนด 2 เดือน ตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2520 เป็นต้นไป ตลอดจนให้รีบเบิกจ่ายเงินซึ่งได้ตัดไว้ในครั้งที่สองคืนให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยเร็ว และให้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนของผู้ร้องทุกข์ประจำปีงบประมาณ 2524 และ 2525 เสียใหม่ด้วย^{๑๐}

^{๑๐} พงษ์พันธุ์ นุตราวงศ์, "ลงโทษทางวินัยซ้ำในความผิดเดียวกัน, วารสารกฎหมายปกครอง, 4 (ธันวาคม 2528): หน้า 683-684.

(2) รองนายกรัฐมนตรี (พลเอกประจวบ สุนทรากร) สิ่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้สั่งการให้ กระทรวงอุตสาหกรรม กรมโรงงานอุตสาหกรรม และกรมโยธาธิการ ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ ให้ กระทรวงอุตสาหกรรมสอบสวนและสั่งเพิกถอน "ใบอนุญาตตั้งโรงงานหลอมโลหะ" และ "ใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานหลอมโลหะ" ที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมออกให้แก่โรงงานหลอมและรีดอลูมิเนียมโดยไม่ชอบเสีย และให้ ดำเนินการสอบสวนทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

(3) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีคำสั่งให้ ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ ให้ กรมอาชีวศึกษาจ่ายเงินรางวัลในการเรียบเรียงคู่มือการสอนให้แก่ผู้ร้องทุกข์ เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม ฯลฯ มีลิขสิทธิ์ในงานที่ได้สร้างสรรค์ขึ้นโดยการจ้าง หรือตามคำสั่ง หรือในความควบคุมของตน เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่น สำหรับกรณีร้องทุกข์ แม้ คู่มือการเรียบเรียงการสอนของผู้ร้องทุกข์ได้จัดทำนอกเวลาราชการ แต่เป็นไปตาม คำสั่งของผู้บังคับบัญชา มิใช่ผู้ร้องทุกข์ริเริ่มดำเนินการเอง ดังนั้น เมื่อไม่ได้ มีข้อตกลงเป็นอย่างอื่น ลิขสิทธิ์ในงานดังกล่าวจึงเป็นของกรมอาชีวศึกษา อย่างไรก็ดี เมื่อกรมอาชีวศึกษาได้ขอรับเอาคำสั่งของหัวหน้าหน่วยศึกษานิเทศก์ ซึ่งมอบหมายให้ผู้ร้องทุกข์จัดทำตำราเรียนว่าเป็นการสั่งการในหน้าที่ราชการ ของกรมอาชีวศึกษา และรับรองในผลงานของผู้ร้องทุกข์ว่าได้สั่งการให้ ผู้ร้องทุกข์จัดทำแล้ว การไม่ได้มีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรก็ไม่ได้เป็นสาระสำคัญ กรมอาชีวศึกษาจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายเงินรางวัลแก่ผู้ร้องทุกข์^๑

^๑ "ธีรรัฐ อร่ามทวีทอง และเสวีมตรี กระสินธุ์," ลิขสิทธิ์ในงาน ที่จัดทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา" วารสารกฎหมายปกครอง, 11 (สิงหาคม 2535): 501-502.

(4) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้สั่งการให้ กรมที่ดินเพิกถอนคำสั่งที่ไม่อนุมัติให้ผู้ร้องทุกข์เบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตร ที่เกิดจากสามี ซึ่งมีบุตรกับภรรยาคนเดิมมาแล้ว จำนวน 3 คน และให้พิจารณา ถึงสิทธิของผู้ร้องทุกข์ให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป เนื่องจากกฎหมายได้กำหนด เป็นหลักการให้ "ข้าราชการ(หรือลูกจ้างประจำ)" ทุกคนเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงิน สวัสดิการสำหรับบุตร โดยมีได้จำกัดว่าต้องเป็นข้าราชการ"ประเภท"ใดหรือ "เพศ"ใด สำหรับกรณีต่างฝ่ายต่างเป็นข้าราชการและต่างมีสิทธิเบิกสำหรับ บุตรคนเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้ฝ่ายสามีเป็นผู้ใช้สิทธิเบิกนั้น เป็นเพียงบทบัญญัติ เกี่ยวกับการจัดระเบียบในการใช้สิทธิเพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อน ส่วนใน เรื่องร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์ แม้ฝ่ายสามีจะหมดสิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับ บุตรอันเกิดจากผู้ร้องทุกข์เพราะเป็นบุตรคนที่สี่ของตน แต่สำหรับผู้ร้องทุกข์ซึ่ง เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าวตามกฎหมายและเพิ่งมีบุตรเป็นคนที่หนึ่ง จึงย่อมมีสิทธิและสามารถใช้สิทธิเบิกเงินสวัสดิการสำหรับบุตรได้ ดังนั้น การที่ กรมที่ดินไม่อนุมัติให้ผู้ร้องทุกข์เบิกเงินสวัสดิการฯจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๒}

(5) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี(นายมีชัย ฤชุพันธุ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้สั่งการให้ ดำเนินการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ กล่าวคือ ให้แก้ไข ตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจ และสั่งให้กรมบัญชีกลางคำนวณเงิน ช.ค.บ. ใหม่ย้อนหลังตั้งแต่ต้น โดยถืออัตรา เงินเดือนสูงสุดของบัญชีอัตราเงินเดือนหมายเลข 3 ของข้าราชการตำรวจ คือ

^{๑๒} ไขบูลย์ ชุ่มสวัสดิ์ และบุญอนันต์ วรรณานิชย์, "บุตรคนไหนที่รัฐให้ สวัสดิการ", วารสารกฎหมายปกครอง, 11 (มกราคม 2535): 186-188.

อัตรา 15,515 บาท เนื่องจาก คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่สั่งให้ผู้ร้องทุกข์
 สারণราชการสำนักนายกรัฐมนตรีนั้น แม้มิได้ระบุว่านายกรัฐมนตรีลงนามใน
 คำสั่งดังกล่าวในฐานะหัวหน้ารัฐบาล แต่ในบทอาศัยอำนาจได้ระบุว่าอาศัย
 อำนาจตามความในข้อ 9(4) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218ฯ ซึ่ง
 เป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยเฉพาะ คำสั่งสำนัก
 นายกรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบแล้ว และโดยที่ผู้ร้องทุกข์ดำรง
 ตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจอยู่ในขณะนั้น การที่ผู้ร้องทุกข์จะพ้นจากตำแหน่งอธิบดี
 กรมตำรวจจะต้องมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้นั้นจากตำแหน่งเสียก่อน
 ฉะนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงยังคงอยู่ในตำแหน่งอธิบดีกรมตำรวจจนถึงวันที่ได้มีพระบรม
 ราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ผู้ร้องทุกข์ลาออกจากราชการ คำสั่งและประกาศ
 ที่ระบุตำแหน่งของผู้ร้องทุกข์จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้ การที่
 กรมบัญชีกลางคำนวณเงิน ช.ค.บ. ของผู้ร้องทุกข์เป็นเงิน 1,620 บาท โดย
 ถือว่าผู้ร้องทุกข์เป็นข้าราชการพลเรือนนั้น เป็นการคำนวณที่ไม่ถูกต้อง^{๑๖}

จากกรณีตัวอย่างการสั่งการของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า
 รัฐบาลตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ทำให้เห็นบทบาท
 ของนายกรัฐมนตรีในการตรวจสอบควบคุมการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่
 ของรัฐและองค์กรทางปกครองให้อยู่ภายใต้หลักการที่ว่า "การกระทำทาง
 ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" อันเป็นหลักการซึ่งประเทศที่จัดองค์กรทาง
 การเมืองการปกครองของตน โดยยึดมั่นในหลักนิติรัฐ (Legal State) และ
 หลักประชาธิปไตย (Democratic Principle) ถือปฏิบัติกันอยู่ อย่างไรก็ตาม
 ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะไม่ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ด้วยตนเอง แต่จะมอบ

^{๑๖} วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "การสั่งให้อธิบดีกรมตำรวจสারণราชการ
 สำนักนายกรัฐมนตรี" วารสารกฎหมายปกครอง, 11 (ธันวาคม 2535): 707-710.



อำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีซึ่งมาจากพรรคการเมืองของตนเป็นผู้ใช้อำนาจแทน เช่น ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี(นายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองหัวหน้าพรรคประชาธิปัตย์)สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแทนนายกรัฐมนตรี ส่วนในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์ รองหัวหน้าพรรคชาติไทย) เป็นผู้สั่งการแทนนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 38(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การถ่วงดุลและคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้กำหนดมาตรการให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจถ่วงดุลและคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร ไว้หลายประการ ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร

1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการยุบสภา

ตามหลักการปกครองในระบบรัฐสภา (Parliamentary system) นั้น ถือหลักว่ารัฐสภาเป็นสถาบันที่มีฐานะสูงกว่าสถาบันอื่น ๆ ทั้งหมด และเป็นสถาบันที่มีอำนาจทั้งนิติบัญญัติและควบคุมฝ่ายบริหาร กล่าวคือ มีอำนาจออกกฎหมายในการปกครองประเทศและควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล เป็นต้น จากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางในการควบคุมฝ่ายบริหารเช่นนี้ จึงได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ความเป็นธรรมแก่ฝ่ายบริหาร เพื่อเป็นอำนาจถ่วงดุลย์ โดยให้ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะเข้าไปแถลงเหตุผลและ

ข้อเท็จจริงต่าง ๆ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิหรืออำนาจในการยุบสภา^{๑๔}

การยุบสภาที่มีมาจากประเทศอังกฤษ โดยถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่ทรงยุบสภาสามัญได้ เนื่องจากเป็นสภาผู้แทนของราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญอังกฤษมีการยุบสภากันเสมอ จนแทบจะหาสภาที่อยู่จนครบวาระได้ยาก^{๑๕} เช่น จากปี ค.ศ. 1829 ถึงปี ค.ศ. 1929 มีการยุบสภาสามัญของอังกฤษถึง 27 ครั้ง และจาก ค.ศ. 1929 ถึงปี ค.ศ. 1935 มีการยุบสภาสามัญถึง 5 ครั้ง และประเทศอังกฤษได้วิวัฒนาการในเรื่องการยุบสภานี้มาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้จึงสามารถพบทฤษฎีและแนวปฏิบัติของการยุบสภาได้จากประสบการณ์ของประเทศอังกฤษ^{๑๖}

ศูนย์วิทยทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๔} เสน่ห์ จันทน์กระจ่าง, "การยุบสภาผู้แทนราษฎรไทย," รัฐสภาสาร 24 (กุมภาพันธ์ 2519): 8.

^{๑๕} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2530), หน้า 286.

^{๑๖} กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530), หน้า 31.

1.2 ทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยุบสภาของประเทศไทย

ประเทศไทยได้สร้างทฤษฎีและแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการยุบสภาสามัญไว้ดังนี้

(1) การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

การยุบสภาในทางกฎหมายเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่เดิมนั้นพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาและกำหนดวาระของสภาได้ เพราะไม่มีข้อจำกัดกำหนดวาระของสภาไว้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับพระมหากษัตริย์ต่อมาพระมหากษัตริย์ทรงยุบสภาได้แต่ไม่สามารถกำหนดวาระของสภาได้โดยอิสระ ทั้งนี้เนื่องจากมีพระราชบัญญัติ Triennial Act 1694. บัญญัติให้สภาอยู่ในวาระได้ 3 ปี ต่อมาตามพระราชบัญญัติ Septennial Act 1715 สภาอยู่ในวาระได้ 7 ปี และตามพระราชบัญญัติ Parliament Act 1911 สภาอยู่ในวาระได้ 5 ปี ก่อนการปฏิวัติปี ค.ศ. 1688 สภาต้องถูกยุบเนื่องจากการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์ด้วย ต่อมาภายหลังตามพระราชบัญญัติ Succession to the Crown Act 1707 สภาจะสิ้นสุดลงเมื่อกษัตริย์สิ้นพระชนม์แล้ว 6 เดือน จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติ Reform Act of 1867. สภาจะไม่ถูกยุบหรือสิ้นสุดโดยการสิ้นพระชนม์ของกษัตริย์อีกต่อไป และตั้งแต่การยุบสภาโดยพระเจ้าชาลส์ที่ 2 เมื่อวันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 1681 พระมหากษัตริย์มิได้ยุบสภาโดยพระองค์เอง จนกระทั่งวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1818 พระเจ้าริเชนทร์ทรงยุบสภาโดยพระองค์เองอีก แต่หลังจากนั้น ก็ไม่ปรากฏการยุบสภาโดยพระมหากษัตริย์โดยลำพังพระองค์เองอีกเลย^{๕๗}

^{๕๗} Thomas Erskine May, Power and Jurisdiction of Parliament 13th. ed. (London : Butterworth & co., 1924), pp.59-60.

ในปัจจุบันการยุบสภาของอังกฤษไม่อาจเริ่มมาจากพระมหากษัตริย์ได้โดยพระองค์เอง แต่จะต้องมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเข้ารับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ พระมหากษัตริย์จำเป็นต้องได้รับคำแนะนำจากรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องก่อนจึงจะทรงยุบสภาได้ และถ้ารัฐมนตรีปฏิเสธที่จะถวายคำแนะนำให้ทรงยุบสภา พระมหากษัตริย์ทรงทำได้เพียงเพิกถอนหรือยุบรัฐบาลเท่านั้น และต้องหาผู้ที่เห็นด้วยกับพระองค์เข้ารับตำแหน่งแทน^{๖๖}

(2) นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจแนะนำให้ยุบสภา

ในทางรัฐธรรมนูญและทางการเมืองการปกครองเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า พระมหากษัตริย์ไม่ทรงใช้พระราชอำนาจเกี่ยวกับการยุบสภาโดยผลการด้วยความรับผิดชอบของพระองค์เองโดยตรง แต่จะต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์^{๖๗} หรือผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ตามหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ (The King can do no wrong)^{๖๘} ด้วยเหตุนี้ การยุบสภาจะต้องมีคำแนะนำจากฝ่ายบริหารเสมอ

การยุบสภาในอังกฤษจากปี ค.ศ. 1841 ถึงปี ค.ศ. 1910 เป็นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (Cabinet) ในปี ค.ศ. 1841

^{๖๖} ภาณุจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย, หน้า 32-33.

^{๖๗} B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament (London: Cambridge University Press, 1972), p.56.

^{๖๘} วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, หน้า 84.

ลอร์ดเมลเบิร์น ต้องการลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีมีอิทธิพลเหนือกว่าต้องการให้ยุบสภา ปี ค.ศ. 1895 หลังจากรัฐบาลของลอร์ดโรสเบอรี (Lord Rosebery) พ่ายแพ้เนื่องมาจาก Cordiet vote นายกรัฐมนตรีจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีเลือกที่จะลาออกหรือยุบสภา ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจลาออก ปี ค.ศ. 1905 นายบาลฟูร์ (Balfour) ต้องการให้ยุบสภาแต่ผู้ร่วมงานในคณะรัฐมนตรีต้องการให้ลาออก การยุบสภาในปี ค.ศ. 1906 และปี ค.ศ. 1910 ทั้งสองครั้ง นายกรัฐมนตรีได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน⁷¹ แต่ในปี ค.ศ. 1868 นายดิสเรลลี นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้แนะนำให้ยุบสภาโดยมิได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนเป็นเหตุให้รัฐมนตรีบางคนโกรธมาก แต่ต่อมามีคณะรัฐมนตรีก็ให้ความยินยอมต่อการยุบสภานั้น การยุบสภาในปี ค.ศ. 1874 โดยนายแกลดสโตน นายกรัฐมนตรีก็ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อนเช่นกัน ผู้ร่วมงานในคณะรัฐมนตรีทราบข่าวการเลือกตั้งที่กำลังจะมีขึ้นในขณะนั้นจากหนังสือพิมพ์ และหลังจากนั้น ได้มีการถกเถียงเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแนะนำให้ยุบสภาว่า ควรเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีหรือควรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลโดยลำพังมาโดยตลอด และในทางปฏิบัติการยุบสภาของประเทศอังกฤษก็ยังคงมีทั้งนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจโดยลำพัง และในบางครั้งนายกรัฐมนตรีก็ได้ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก่อน แต่ในที่สุด ประเทศอังกฤษก็ได้ถือปฏิบัติว่านายกรัฐมนตรีมีอำนาจถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์ทรงมีพระบรมราชโองการ (Royal Proclamation) ประกาศยุบสภาสามัญได้ ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีอาจปรึกษาหรือไม่ปรึกษาคณะรัฐมนตรีก็ได้⁷²

⁷¹Ivor Jennings, Cabinet Government, 3 rd. ed.

(London: Cambridge University Press, 1961), p.417.

⁷²กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย", หน้า 34-37.

1.3 การยุบสภาในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้นนับตั้งแต่มีการปฏิวัติเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครอง ในระบอบรัฐธรรมนูญที่มีรัฐสภาเป็นหลักในการปกครองประเทศเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2539) รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ บัญญัติกำหนดสิทธิหรืออำนาจในการยุบสภาไว้เป็นพระราชอำนาจของ พระมหากษัตริย์ที่จะทรงยุบสภาได้ทำนองเดียวกับประเทศอังกฤษ ยกเว้น พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 และธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520⁷³ ส่วน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การยุบสภาไว้ ในมาตรา 118 เนื้อหาตราเดี๋ยว่า

"มาตรา 118 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะ ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷³มนตรี เตังตระกูล, "รัฐสภาไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาความ อ่อนแอ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต แผนกวิชาการปกครอง บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 134-135. และสุขุม นวลสกุล, วิชา ภาควิชาการปกครอง และวิเศษ ทีวีเศรษฐ, การเมืองและการปกครองไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 114.

การยุบสภาผู้แทนราษฎร ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาซึ่งต้อง
กำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป
ภายในหกสิบวัน และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร
การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์
เดียวกัน"

จึงเห็นได้ว่า ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็น
พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะทรงยุบสภาได้ แต่ตามจารีตประเพณี
ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอและลงนามรับสนอง
พระบรมราชโองการ⁷⁴ ส่วนจะต้องผ่านมติของคณะรัฐมนตรีหรือไม่นั้น ได้มี
ปัญหาเกิดขึ้นในคราวที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ถวายคำแนะนำต่อพระบาท
สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาเมื่อวันที่ 12 มกราคม
พ.ศ. 2519 โดยมีได้มาจากมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งนักวิชาการทางกฎหมาย
หลายท่านพิจารณาเห็นว่า โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้ว ต้องการให้การ
ยุบสภาเป็นทางออกสุดท้ายในปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร
และขั้นตอนในการดำเนินการก่อนนำความขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมเพื่อให้ทรง
ตราพระราชกฤษฎีกาก็ไม่ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องผ่านมติของ
คณะรัฐมนตรีเสียก่อน จึงเห็นว่าการยุบสภาในครั้งนั้นถูกต้อง⁷⁵ อย่างไรก็ตาม
การยุบสภาครั้งนั้น ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ได้มีการหาหรือบุคคลสำคัญของพรรคกิจสังคม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁴ สัมภาษณ์ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช, ไทยรัฐ (2 พฤษภาคม 2529), : 20.

⁷⁵ เสน่ห์ จันทน์กระแจ่ง, "การยุบสภาผู้แทนราษฎรไทย",
หน้า 14-16.

และพรรคชาติไทยถึง 2 ครั้งก่อนมีมติให้ยุบสภา⁷⁶ นอกจากนี้ การยุบสภาโดย พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 19 มีนาคม พ.ศ. 2526 ก็เป็นดุลพินิจและการตัดสินใจของนายกรัฐมนตรีโดยลำพังเช่นกัน แต่ไม่มีปัญหาโต้เถียงเกิดขึ้น ในหมิ่นกฤษฎาหมายแต่ประการใด และแม้จะเคยมีความรู้สึกกันทั่วไปว่า การยุบสภาน่าจะเป็นความตกลงใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ มิใช่ของนายกรัฐมนตรีเพียงลำพังก็ตาม⁷⁷ โดยเฉพาะภายหลังการวิพากษ์วิจารณ์ต่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรโดยมิได้มีการหารือในคณะรัฐมนตรีเสียก่อนในสมัยที่ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่ทว่าโดยสภาพการณ์ทางการเมืองในระบบรัฐสภาแล้ว อำนาจในการกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ยุบสภาผู้แทนราษฎรย่อมมีลักษณะเป็นอำนาจที่หัวหน้ารัฐบาลจะพึงมีและใช้เป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองภายในคณะรัฐบาลเอง หรือระหว่างรัฐสภา โดยไม่จำเป็นต้องปรึกษาเรื่องนี้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก่อน⁷⁸

⁷⁶สมาน ทองศรี, "ปัญหาด้านเสถียรภาพของรัฐบาลผสมในประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกรณีรัฐบาลผสม ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิต แผนกวิชาปกครองบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2517), หน้า 125-126.

⁷⁷สุรพล ลีนินิติไกรพจน์, "วิกฤตการณ์รัฐธรรมนูญ 2526," วารสารนิติศาสตร์ 13 (มีนาคม 2526), : 159.

⁷⁸ดูรายละเอียดเกี่ยวกับการยุบสภาในประเทศไทยได้ใน กาญจนา เกิดโพธิ์ทอง, "การยุบสภาในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทนิติศาสตร์ มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530).

สำหรับข้อจำกัดอำนาจยุบสภานั้น รัฐธรรมนูญ

(มาตรา 118 วรรคท้าย) ได้กำหนดไว้เพียงประการเดียว คือ การยุบสภาจะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกันไว้ ซึ่งในเรื่องนี้ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้น ได้พิจารณาเห็นว่า^{๗๐} อำนาจยุบสภาเป็นอำนาจสำคัญที่ฝ่ายบริหารมีไว้เพื่อดูแลและคานฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะมีไว้เพื่อคานอำนาจการไม่ไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ข้อจำกัดการใช้อำนาจนี้จึงพึงมีเท่าที่จำเป็นจริง ๆ ไม่ควรมีข้อจำกัดมากมาจนอำนาจยุบสภาใช้ไม่ได้ หรือใช้ได้อย่างยากลำบาก เพราะมีเช่นนั้นฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจกลายเป็นผู้บังคับการฝ่ายบริหารได้ตามใจชอบ ในทำนองกลับกันถ้าอำนาจยุบสภาไม่มีข้อจำกัดเสียเลย และฝ่ายบริหารใช้หรือรู้ว่าจะใช้อำนาจนั้นร่ำเรื่อย เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นปฏิบัติไม่ไว้วางใจรัฐบาลแล้ว ยังไม่ได้ทันอภิปรายตัดติตั้งกล่าว ฝ่ายบริหารก็ใช้อำนาจยุบสภาเสียก่อนดังที่เคยเป็นมาในอดีต (ปี 2531 มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรทั้ง ๆ ที่ตัดอภิปรายไม่ไว้วางใจอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร) ก็จะทำให้ดุลยภาพเสียไป เพราะฝ่ายนิติบัญญัติอาจไม่มีโอกาสหรือไม่กล้าตรวจสอบฝ่ายบริหารเลย ด้วยเกรงว่าถ้าตนเริ่มกระบวนการตรวจสอบนี้เมื่อใดก็จะถูกยุบสภา ทำให้อำนาจการตรวจสอบควบคุมของสภาผู้แทนราษฎรถูกจำกัดถึง 2 ทาง กล่าวคือ ทางแรก มาตรา 156 วรรคสาม ได้วางข้อจำกัดไว้ว่า ถ้ามติไม่ไว้วางใจมีคะแนนเสียงน้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร บรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่เข้าชื่อเสนอญัตตินั้นหมดสิทธิที่จะเข้าชื่อกันเสนอญัตติตั้งกล่าวอีกในสมัยประชุมนั้น และ

^{๗๐}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534", (เล่ม 1) (มิถุนายน 2536), หน้า 38-39.

ทางที่สอง ก็คือการชู้ว่าจะยุบสภาหรือการยุบสภาจริงในกรณียื่นญัตติดังกล่าว ในขณะที่ข้อจำกัดการยุบสภาของรัฐบาลตามมาตรา 118 วรรคสาม มีเพียงประการเดียวเท่านั้น คือ จะยุบสภาเกินหนึ่งครั้งในเหตุการณ์เดียวกันมิได้ ซึ่งเป็นบทห้ามที่ขึ้นอยู่กับทำให้เหตุผลในการยุบสภาที่ขึ้นอยู่กับความต้องการของรัฐบาล และคณะกรรมาธิการวิสามัญได้เสนอความเห็นว่ามี ความจำเป็นต้องสร้างดุลยภาพให้เกิดขึ้นแก่อำนาจทั้งสองฝ่ายในการตรวจสอบ ดุลและคานซึ่งกันและกันให้มีลักษณะเสมอหรือใกล้เคียงกัน โดยเพิ่มบทจำกัดอำนาจยุบสภาของรัฐบาลไว้ว่าการยุบสภาจะกระทำมิได้ระหว่างการยื่นญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจจนกระทั่งเมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดลง ซึ่งข้อจำกัดอำนาจยุบสภาทำนองนี้ ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญระหว่างประธานาธิบดีใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 16 หรือ รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันมาตรา 68 ที่ให้ประธานาธิบดียุบสภาได้ถ้าสภาไม่มีคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งในการไม่ไว้วางใจรัฐบาล แต่อำนาจยุบสภานั้นหมดไปถ้าสภาสามารถหานายกรัฐมนตรีใหม่ที่ได้คะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนได้ หรือรัฐธรรมนูญอิตาลี มาตรา 88 ห้ามประธานาธิบดียุบสภาหากวาระที่ประธานาธิบดีดำรงอยู่เหลือไม่เกินหกเดือน เป็นต้น

2. การรับรองร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภา

ผู้แทนราษฎรเสนอ

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรได้นั้น จะต้องให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองเสียก่อน จึงจะนำเสนอได้ (มาตรา 143 วรรคหนึ่ง) สำหรับร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินนั้น หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลง ภาษีหรือผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากรว่าด้วย

การจัดสรร รับ รักษาหรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่าย
 ของแผ่นดิน ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานอันมีผลให้ต้องมีงบประมาณรายจ่ายของ
 แผ่นดินเพิ่มขึ้น ว่าด้วยการกู้เงิน หรือการค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือ
 ว่าด้วยเงินตรา (มาตรา 143 วรรคสาม) และนอกจากนี้ ในกรณีที่ร่าง
 พระราชบัญญัติใดที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอและในชั้นรับหลักการ
 ไม่เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน แต่สภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขเพิ่มเติม
 และประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่า การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นทำให้มีลักษณะเป็น
 ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องสั่งระงับ
 การพิจารณาไว้ก่อน และส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปให้นายกรัฐมนตรีรับรอง
 ซึ่งหากนายกรัฐมนตรีไม่ให้คำรับรอง สภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการแก้ไข
 เพื่อมิให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน
 (มาตรา 144) ดังนั้น มาตรการที่ให้นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่าง
 พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จึงเป็นการถ่วงดุล
 และคานอำนาจของสภาผู้แทนราษฎรวิธีการหนึ่ง ทั้งนี้ เพราะรัฐบาลเป็นผู้จัดหา
 เงินงบประมาณแผ่นดิน การดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อเงินงบประมาณแผ่นดิน
 จึงต้องให้ฝ่ายบริหารได้มีส่วนพิจารณาเสียก่อนว่าจะจัดสรรเงินงบประมาณ
 ให้ได้หรือไม่

3. การตอบกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน คณะรัฐมนตรี
 มีอำนาจลงมติไม่ให้รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้
 หากเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือ
 ประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน (มาตรา 155) ซึ่งมาตรการนี้กำหนดขึ้นเพื่อให้ฝ่าย
 บริหารคานอำนาจของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีทุกชุดจะวางแผน
 ปฏิบัติเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามไว้ ดังเช่น คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้วางแผนวาง

ปฏิบัติเกี่ยวกับการตอบกระทู้ถามไว้ว่า^{๑๐} เมื่อกระทรวงเจ้าของเรื่องจัดทำ คำตอบกระทู้เรียบร้อยแล้วจะต้องส่งคำตอบกระทู้ถามนั้นไปให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนตอบในราชกิจจานุเบกษาหรือในที่ประชุมสภา ใน ภาวะการณ์เช่นนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะประธานที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งมีอิทธิพล เหนือการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจึงมีบทบาทที่จะชี้แนะให้คณะรัฐมนตรีลงมติไม่ให้ รัฐมนตรีที่ถูกกระทู้ถามไม่ต้องตอบกระทู้ถามนั้นได้ แต่ในทางปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจะให้ รัฐมนตรีตอบกระทู้ถามทุกครั้ง

อำนาจและหน้าที่อื่นเกี่ยวกับงานรัฐสภา

1. หน้าที่นำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ ทรงลงพระปรมาภิไธย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน นายกรัฐมนตรี มีหน้าที่นำร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภา และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็จะใช้บังคับเป็นกฎหมายได้ (มาตรา 93) และในกรณี ที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยในร่างพระราชบัญญัติใดและพระราชทานคืน มายังรัฐสภา หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา และรัฐสภาได้ ปกริษาร่างพระราชบัญญัตินั้นใหม่ แล้วลงมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียง

^{๑๐} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "รายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี", ครั้งที่ 1/2538 วันพฤหัสบดี ที่ 20 กรกฎาคม 2538, หน้า 32-33.

ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้ว นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่จะต้องนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งหากพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยและพระราชทานคืนมาภายใน สามสิบวัน นายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะนำพระราชบัญญัตินั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วเช่นกัน (มาตรา 94)

2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน การแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (มาตรา 100) ส่วนที่มาของวุฒิสภานั้น ตามธรรมเนียมประเพณีในรัฐธรรมนูญไทยที่มีมาในอดีต ได้กำหนดที่มาของสมาชิกวุฒิสภาไว้ 3 ทาง คือ

ทางแรก ให้ใช้วิธีเลือกตั้งทางอ้อม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489) โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบกันเป็นองค์กรเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเป็นผู้เลือก

ทางที่สอง พระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยมีประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 และพุทธศักราช 2517 ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมในปี 2518) และ

ทางที่สาม พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลเสนอของนายกรัฐมนตรีโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช 2490

พุทธศักราช 2511 พุทธศักราช 2517 หลังแก้ไขเพิ่มเติมปี 2518
พุทธศักราช 2521 และฉบับปัจจุบัน^๑

จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ คือ บรรดาธรรมเนียม
หรือประเพณี (Usages) ที่ได้รับการยอมรับว่ามีค่าบังคับในทางกฎหมาย ซึ่ง
จะต้องมีลักษณะ 4 ประการ คือ^๒

(1) การกระทำซ้ำ (Répétitions) จะต้องมีการกระทำซ้ำ
โดยมีทัศนคติ หรือความคิดเห็นแบบเดียวกัน หรือในการตีความด้วยรัฐธรรมนูญ
แบบเดียวกันในระยะเวลาที่ยาวพอสมควร การกระทำเพียงครั้งเดียวจะมีลักษณะ
เป็นเพียงแบบอย่าง (Précédent) เท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีนักวิชาการ
บางท่าน^๓ เห็นว่า จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้นเกิดขึ้นได้ โดย
ไม่ต้องมีลักษณะการกระทำซ้ำอีก ถ้าประชาชนทั้งหมดหรือองค์กรสูงสุดของรัฐ
รับรู้แล้ว

^๑สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการ
วิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2534" (เล่ม 1) (มิถุนายน 2536), หน้า 31.

^๒วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ"
วารสารนิติศาสตร์ 19 (มีนาคม 2532): หน้า 75-76.

^๓Denis Levy, "De l'idée de coutume constitutionnelle
à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel
et de leur sanction", in mélanges Ch. Eisanmann, 1975, pp. 81
et 86. อ้างถึงใน วิบูลย์ กัมมาระบุตร, "จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ",
: 76.

(2) ความแน่นอน (Constance) จะต้องมีแน่นอนในทัศนคติ หรือการตีความ ถ้าแบบอย่างที่ผ่านมามีลักษณะผันแปรไม่แน่นอนและมีการตีความกลับไปกลับมาในข้อกฎหมายเดียวกัน จารีตประเพณีย่อมไม่เกิดขึ้น

(3) ความชัดเจน (clarté) จะต้องมีการต่อเนื่องของการกระทำที่ไม่มีการตีความได้หลายนัย หรือไม่ชัดเจน ถ้าเกิดมีการปฏิบัติหรือตีความต่างไปจากเดิม ทั้ง ๆ ที่เป็นเหตุการณ์หรือพฤติกรรมเช่นเดียวกันก็จะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนและไม่สามารถที่จะนำมาคิดได้ว่าเป็นจารีตประเพณีและ

(4) ความยินยอมพร้อมใจ (Consensus) จะต้องมีการยอมรับของบรรดาองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและมีการยอมรับความคิดเห็น ทั้งนี้เพราะค่าบังคับทางกฎหมายของจารีตประเพณีจะเกิดขึ้นได้ ก็แต่เพียงการที่ทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องยอมรับว่าจารีตประเพณีมีสภาพเป็นกฎหมายทัศนคติหรือการตีความตัวบทกฎหมายที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการละเมิดกฎหมายจากความเห็นของเสียงข้างมากย่อมไม่ก่อให้เกิดเป็นจารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ

จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น เป็นส่วนเสริมในตัวกฎหมายรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งไม่ได้บัญญัติในเรื่องนั้นไว้หรือใช้สำหรับในการตีความแต่ไม่ใช่แก้ไขตัวกฎหมาย^{๕๔}

^{๕๔}G. Burdeau, Droit Constitutionnel et Institutions Politiques (L.G.D.J., 1980), p.66. อ้างถึงใน วิบูลย์ กัมมาระบุตร "จารีตประเพณีในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ", : 80.

นอกจากธรรมเนียมประเพณีในรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ยังมีผู้เสนอแนวคิดอื่น ๆ ในการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาอีกหลายประการ อาทิ ให้มีคณะกรรมการรัฐธรรมนูญขึ้นมาคัดเลือกคณะบุคคลประกอบขึ้นเป็นคณะผู้เลือกสมาชิกวุฒิสภาเพื่อกราบบังคมทูลให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง (ร่างรัฐธรรมนูญฉบับของคณะกรรมการวิสามัญกร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ปี 2534) ให้องค์กรอาชีพและวิชาชีพทั้งหลายร่วมกันเสนอชื่อบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ฯลฯ และจากการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ที่สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งขึ้น พบว่า^{๑๕} วิธีการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันคือ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำกราบบังคมทูลเสนอของนายกรัฐมนตรี แม้จะมีข้อดีตรงที่พระมหากษัตริย์ไม่ต้องทรงเกี่ยวข้องกับการเมืองและมีผู้รับผิดชอบทางการเมืองอยู่โดยตรง ซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี แต่ทางปฏิบัติที่ผ่านมา บุคคลส่วนใหญ่ที่นายกรัฐมนตรีเสนอมักจะเป็นข้าราชการประจำหรือบุคคลที่ใกล้ชิดบรรณาธิการเมืองที่นายกรัฐมนตรีสังกัดอยู่ ทั้งวิธีการนี้ก็อาจทำให้เกิดปัญหาระหว่างวุฒิสภาที่ได้รับการเสนอชื่อโดยนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งที่ยังตำแหน่งไปกับรัฐบาลและนายกรัฐมนตรีที่เข้ารับตำแหน่งแทนในภายหลังได้ นอกจากนั้น การแต่งตั้งโดยวิธีนี้ ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมรับรู้จนกว่าจะมีการประกาศรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการวิสามัญฯ จึงได้เสนอความเห็นว่า

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๕}สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534" (เล่ม 1) (มิถุนายน 2536), หน้า 32-34.



ควรปรับปรุงวิธีการดังกล่าวเสียใหม่ให้เป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้
กระจายอำนาจการเสนอชื่อของนายกรัฐมนตรีแต่ผู้เดียวไปให้พรรคการเมืองที่ส่ง
ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้มีสิทธิเสนอบัญชีรายชื่อผู้ที่
พรรคการเมืองแต่ละพรรคเห็นว่าเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้ประชาชน
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทราบในการเลือกตั้งทั่วไปทุกครั้งพร้อม ๆ กับการส่งผู้สมัคร
รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องเสนอ
ชื่อบุคคลที่ปรากฏอยู่ในบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ตามสัดส่วนคะแนน
เสียงที่พรรคการเมืองนั้น ๆ ได้รับทั้งประเทศต่อจำนวนคะแนนเสียงทั้งประเทศ
ที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมาใช้สิทธิเลือกตั้งในคราวนั้น เมื่อคำนวณเทียบกับ
จำนวนสมาชิกวุฒิสภาที่มีทั้งหมดแล้ว วิธีการแต่งตั้งโดยวิธีนี้จะใช้กระบวนการ
ที่มีผู้เกี่ยวข้อง 4 ฝ่าย คือ พระมหากษัตริย์ผู้ทรงแต่งตั้งตามที่นายกรัฐมนตรี
นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กราบบังคมทูลตามบัญชีรายชื่อและ
สัดส่วนสมาชิกวุฒิสภาของแต่ละพรรคการเมืองได้รับจากการคำนวณคะแนนเสียง
ทั้งประเทศ พรรคการเมืองซึ่งจะเป็นผู้ลั่นกรองบุคคลลงบัญชีรายชื่อในขั้นต้น
และประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนที่จะรู้ว่าคะแนนเสียงเลือกสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรของตนจะนำไปใช้คำนวณในการตั้งสมาชิกวุฒิสภาในบัญชีรายชื่อ
ของแต่ละพรรคการเมือง

3. อำนาจหน้าที่เสนอความเห็นให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า
ร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดได้รับความ
เห็นชอบของรัฐสภาแล้วแต่ก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้น

ทูลเกล้าฯถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยตามมาตรา 93^{๖๖} มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราอื่นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีจะต้องให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยแล้วแจ้งให้ประธานวุฒิสภาและประธานสภาผู้แทนราษฎรทราบ (มาตรา 205(2)) และในระหว่างที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยอยู่นั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องระงับการดำเนินการเพื่อประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งถ้าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราอื่นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัตินั้นก็เป็นอันตกไป

หลักการตามมาตรา 205 นี้ มีที่มาจากรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส (สาธารณรัฐที่ 5) ค.ศ. 1958 มาตรา 61 และได้บัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 (มาตรา 224)^{๖๗}

^{๖๖} รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 บัญญัติว่า

"มาตรา 93 ร่างพระราชบัญญัติที่ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯถวาย ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัตินั้นจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้"

^{๖๗} สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "รายงานคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534" (เล่ม 1), หน้า 55.

หลักการนี้มาจากแนวคิดที่ว่า ระบอบประชาธิปไตยนั้น นอกจากเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังมีความหมายรวมถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า "นิติรัฐ" ด้วย ในระบอบการปกครองแบบนี้ รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับใด นอกจากนั้นในกรณีที่องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ก็ทำให้ต้องมืองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระสามารถตัดสินปัญหาดังกล่าว และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นได้ ระบบการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรทั้งหลายของรัฐประชาธิปไตย จึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่จะขาดเสียมิได้^{๑๑}

หลักการตามมาตรา 205 นี้ น่าจะเป็นหน้าที่มากกว่าอำนาจ และหน้าที่นี้กฎหมายบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันหรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับหน้าที่นี้ มาตรา 205 ได้บัญญัติให้รวมถึงสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย ซึ่งหากสมาชิกแต่ละสภาหรือทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ก็ให้เสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี แล้วให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าวส่งความเห็นนั้นไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยแล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีทราบ (มาตรา 205(1))

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 52.

4. หน้าที่ส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญตีความรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติว่ากรณีมีปัญหาที่จะต้องตีความรัฐธรรมนูญ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ซึ่งหน้าที่นี้รวมถึงประธานรัฐสภา ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีที่รัฐสภา วุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี มีมติเช่นนั้นด้วย (รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 207) การที่ต้องบัญญัติหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญก็เพื่อกำหนดตัวบุคคลและอำนาจหน้าที่ในการส่งเรื่องให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญ ไว้ให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้เถียงกัน ในภายหลังว่าจะเป็นที่ของใคร

อำนาจหน้าที่ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในระบอบการปกครองแบบรัฐสภา ได้มีหลักการสำคัญประการหนึ่งที่ยึดถือกันมา คือ หลัก "the king can do no wrong" ซึ่งมีสาระสำคัญว่า พระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นประมุขของประเทศจะอยู่เหนือความรับผิดชอบ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภาแทนพระองค์^{๑๐} และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปัจจุบัน) มาตรา 185 วรรค ๑ ก็ได้บัญญัติรองรับหลักการดังกล่าว โดยบัญญัติไว้ว่า "บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้" ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเท่านั้นที่จะเป็นผู้ลงนาม

^{๑๐} อมร จันทรสัมบุรณ์, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (2523),

รับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่กรณีที่นายกรัฐมนตรีไปราชการต่างประเทศ รองนายกรัฐมนตรีผู้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีจึงจะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

หลัก "the King can do no wrong" นี้ เป็นหลักทฤษฎีกฎหมายที่สมมติขึ้น (artificial theory) ตั้งแต่สมัยลัทธิศักดินา (feudalism) ของอังกฤษ ซึ่งภายใต้ลัทธิดังกล่าว พระมหากษัตริย์ย่อมไม่สามารถถูกฟ้องร้องต่อศาลได้ เพราะศาลทั้งหลายในประเทศอังกฤษเป็นศาลของพระมหากษัตริย์ หรือมีเจ้านั้นก็เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นโดยพระบรมราชานุมัติ และผลของหลักการนี้ก่อให้เกิดระบบการปกครองแบบรัฐสภา ในขณะเดียวกัน ก็เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองของอังกฤษเป็นอย่างมาก เพราะความคิดในสมัยลัทธิศักดินาได้ยอมรับว่าไม่เพียงแต่พระมหากษัตริย์จะถูกฟ้องร้องยังศาลมิได้แล้ว ส่วนราชการ (Crown) ก็ไม่สามารถจะถูกฟ้องร้องต่อศาลได้อีกด้วย แต่ในทางปฏิบัติในระยะต่อมา อังกฤษได้ผ่อนคลายความเคร่งครัดในหลักการนี้ โดยยอมรับให้ส่วนราชการมีความรับผิดชอบในเรื่องสัญญาหรือเรื่องละเมิดได้ เช่นเดียวกับราษฎรสามัญ^{๑๑} สำหรับประเทศไทยนั้นได้ยอมรับหลักการนี้เฉพาะกับองค์พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐแต่เพียงพระองค์เดียวเท่านั้น สำหรับส่วนราชการหากกระทำผิดกฎหมาย ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถนำคดีไปฟ้องเรียกค่าเสียหายต่อศาลได้

^{๑๑} เรื่องเดียวกัน, หน้า 49-50.

อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรี

ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา นั้น แม้จะมีได้ขีดหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัดเหมือนกับระบบประธานาธิบดี แต่ก็ได้อีกหลักการแบ่งแยกหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ออกจากกัน ให้แก่องค์กรของรัฐ 3 องค์กร คือ องค์กรนิติบัญญัติ (รัฐสภา) องค์กรบริหาร (คณะรัฐมนตรี) และองค์กรตุลาการ โดยมีหลักความเข้าใจและความร่วมมือกัน อย่างดีระหว่างองค์การผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ หรือที่เรียกว่าหลักความเกี่ยวโยงแห่งอำนาจ (fusion of powers) โดยมีแนวความคิดใกล้เคียงกับหลักการแบ่งแยกอำนาจที่เห็นว่าหากให้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ตกอยู่ในมือของคนคนเดียว แล้ว บุคคลคนนั้นก็จะมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จ (absolute powers) ดังเช่นการปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการปกครองในระบบรัฐสภาได้ปฏิเสธรูปแบบการใช้อำนาจแบบนี้ อย่างไรก็ตาม ดูจะเป็นประเพณีสำหรับประเทศไทยมาเกือบครึ่งศตวรรษว่า เมื่อมีการปฏิบัติรัฐประหารแล้วมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญหรือธรรมนูญการปกครองจะต้องมีการกำหนดให้อำนาจเด็ดขาดแก่ฝ่ายบริหาร โดยเริ่มตั้งแต่ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ธรรมนูญฉบับนี้มีผลใช้บังคับอยู่ถึง 9 ปี และทุกครั้งที่มีการปฏิบัติรัฐประหาร ต่อมาก็ได้มีการกำหนดบทบัญญัติทำนองเดียวกันนี้ทุกครั้ง^{๑๕}

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๕} สุนทร มณีสวัสดิ์, "มาตรา 27 : อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร" ใน รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ โทโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ประกายพริก, 2535), หน้า 219.

บทบัญญัติที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจเด็ดขาดเพื่อแก้ไขปัญหาของ ประเทศ ที่ประเทศไทยได้นำมากำหนดขึ้นครั้งแรกในธรรมนูญการปกครอง ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 ในมาตรา 17 นั้น กำหนดว่า

"ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญนี้เพื่อประโยชน์ในการระงับหรือ ปรามปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของ ราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อน ทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการ กระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อกวน หรือคุกคามความสงบที่ เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความใน วรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ"

ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การใช้นั้นจะต้องมีเงื่อนไขทาง ข้อเท็จจริง คือ ต้องมีการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือ ราชบัลลังก์หรือมีการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อย จึงจะทำให้เกิดสิทธิที่จะ ใช้อำนาจเพื่อระงับหรือปรามปราม ส่วนวิธีการใช้ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการใด ๆ ได้ตามแต่จะเห็นควร และภายหลังการใช้กำหนดให้ต้องแจ้งให้สภาทราบ สำหรับการใช้อำนาจพิเศษ ตามมาตรา 17 ดังกล่าวนี^{๑๑} ศาลจะไม่เข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวเลข^{๑๒} ตัวอย่างคือ

^{๑๑} สุวิมล สิงขพันธ์, "สถานะผลแนวทางกฎหมายของมติ คณะรัฐมนตรี", หน้า 88-89.

คำพิพากษาฎีกาที่ 1785/2513 วินิจฉัยว่า ความที่ว่า "ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการใด ๆ" ในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้น รวมถึงการสั่งจำคุกด้วย เมื่อนายกรัฐมนตรี โดยมติของคณะรัฐมนตรี (มติวันที่ 2 พฤษภาคม 2510) มีคำสั่งว่าการกระทำของผู้ร้องกับพวก ที่ร่วมกันมียาปลอมไว้อาย และปลอมยาของผู้อื่น เป็นภัยร้ายแรงต่อชีวิตและอนามัยของประชาชนนับว่าเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ให้จำคุกผู้ร้อง การใช้ดุลพินิจสั่งเช่นนี้ต้องถือว่ายุติเด็ดขาด ผู้ร้องจะมาร้องต่อศาลได้เถียงว่าการกระทำของผู้ร้องเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น หาได้ไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 2291/2519 วินิจฉัยว่า การที่นายกรัฐมนตรีโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรมีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สิน ให้ทรัพย์สินที่ถูกอายัดหรือยึดไว้ตกเป็นของรัฐ ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดไม่คืนทรัพย์สินให้ผู้ใด การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด การที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้การวินิจฉัยของคณะกรรมการในกรณีไม่คืนทรัพย์สินเป็นที่สุดนั้น เป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีที่สั่งการไปตามอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมาย

คำพิพากษาฎีกาที่ 860/2525 วินิจฉัยว่า ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ถือว่าธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นกฎหมายสูงสุด บรรดาคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรดังกล่าว และโดยมติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและใช้บังคับได้

เป็นที่เข้าใจกันว่ามาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครอง
ราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นี้ เลียนแบบมาจาก มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญ
ฝรั่งเศส(สาธารณรัฐที่ 5) ฉบับลงวันที่ 4 ตุลาคม ค.ศ. 1958 (พ.ศ. 2501)
ซึ่งบัญญัติว่า

"หากสถาบันของรัฐ เอกราชของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน
หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ได้รับการข่มขู่คุกคาม
อย่างร้ายแรงและอย่างกะทันหัน และเมื่อการปฏิบัติงานตามปกติ
ขององค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญต้องสะดุดหยุดลง ประธานาธิบดี
แห่งสาธารณรัฐมีอำนาจใช้มาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์เช่นนั้น
ภายหลังที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐได้ปรึกษาหารือเป็นทางการ
กับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสองสภา และสภารัฐธรรมนูญแล้ว
ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐต้องมีสำเนาแจ้งให้ประชาชนทราบ

มาตรการที่ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐอาจนำมาใช้นั้น ต้อง
เป็นมาตรการเพื่อความมุ่งหมายที่จะชำระไว้ซึ่งอำนาจในการบริหาร
ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญสามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ด้วยดีโดยชักช้าน้อยที่สุด ประธานาธิบดีแห่ง
สาธารณรัฐต้องปรึกษาหารือกับสภารัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้

รัฐสภามีอำนาจประชุมตามปกติ

ในระหว่างที่มีการใช้อำนาจพิเศษนี้ ห้ามมิให้ยุบสภาผู้แทน"^{๑๔}

ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสดังกล่าว มีเงื่อนไขสองประการ
คือ ในประการแรก เงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิใช้อำนาจได้นั้นเป็นเงื่อนไขทาง

^{๑๔} เดสชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ (ผู้แปล), รัฐธรรมนูญนานาชาติ,
(กรุงเทพฯ : สภาวิจัยแห่งชาติ, 2516) หน้า 8.

ข้อเท็จจริงซึ่งได้กำหนดไว้ค่อนข้างจำกัด ว่าจะต้องเป็นกรณีใดกรณีหนึ่ง คือ สถาบันแห่งรัฐ เอกราชของชาติ เอกภาพแห่งดินแดน การปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศถูกคุกคามอย่างรุนแรงและทันทีทันใด หรือการปฏิบัติหน้าที่ประจำขององค์การที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญถูกกระทำให้หยุดชะงักลง เงื่อนไขเหล่านี้มีลักษณะจำกัดและเห็นได้ชัดแจ้งว่ามีความสำคัญต่อการดำรงอยู่ของประเทศชาติอย่างยิ่งรวมทั้งต้องเป็นการกระทำที่รุนแรงเฉียบพลัน การบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนี้ทำให้องค์กรผู้ใช้อำนาจจะใช้ตามอำเภอใจมิได้ ส่วนในประการที่สอง เป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับวิธีการในการใช้อำนาจ โดยกำหนดให้ ก่อนกำหนดมาตรการ ประธานาธิบดีจะต้องหารือกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งการหารือนั้นจะต้องกระทำอย่างเป็นทางการ แม้ว่าประธานาธิบดีไม่จำเป็นต้องกำหนดมาตรการตามความเห็นที่ได้หารือนั้นก็ตาม แต่เมื่อกำหนดมาตรการแล้ว ประธานาธิบดีจะต้องแจ้งมาตรการดังกล่าวให้ทราบทั่วประเทศ พร้อมทั้งเหตุผลที่มีการหารือนั้น และการกำหนดเช่นนี้เป็นมาตรการควบคุมความชอบธรรมโดยมหาชน หากมาตรการของประธานาธิบดีไม่มีเหตุผลเพียงพอก็อาจถูกวินาศกรรมได้ มาตรการที่จะกำหนดนั้นต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมกับสถานการณ์และจะต้องสะท้อนให้เห็นถึงเจตนาในการรับรองหรือประกันองค์การที่มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ^{๑๕}

จะเห็นได้ว่าตามบทบัญญัติมาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น ประธานาธิบดีฝรั่งเศสจะทำได้แต่เพียงกำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังเกิดขึ้น มาตรการนี้ปกติจะเป็นมาตรการในทางบริหารหรือนิติบัญญัติเท่านั้นจะให้อำนาจตุลาการด้วยมิได้ แต่สำหรับมาตรา 17 ของ

^{๑๕} Pierre Pactet. Institution politiques Droit Constitutionnel, 8^e ed. (Paris: Masson, 1986), p. 388-390.

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 นั้น เป็นการให้อำนาจทั้งบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยที่เกือบจะไม่มีมาตรการควบคุมการใช้อำนาจนั้นเลย อันเป็นการทำลายหลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง^{๑๑}

ต่อมาเมื่อได้มีการกำหนดอำนาจพิเศษนี้ เป็นครั้งที่สอง ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งเพิ่มขึ้นก็คือ กำหนดว่า "... ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้" ซึ่งหมายความว่าอาจใช้อำนาจพิเศษดังกล่าวกับการกระทำที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีการกำหนดกฎหมายนั้นด้วย ก็คือ การใช้กฎหมายย้อนหลังนั่นเอง

การกำหนดให้ใช้อำนาจพิเศษที่มีอำนาจทางตุลาการด้วยย้อนหลัง เช่นนี้ จึงเป็นการขัดกับหลักปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^{๑๒} อย่างชัดเจน

^{๑๑} สุนทร มณีสวัสดิ์, "มาตรา 27 : อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร", หน้า 221-224.

^{๑๒} ปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11(2) กำหนดว่า "บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใด ๆ ด้วยเหตุที่ตนได้กระทำหรือละเว้นการกระทำที่ใดซึ่งกฎหมายของประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่มีการกระทำนั้นมิได้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามีได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใช้อยู่ในขณะที่มีการกระทำความผิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้" (ใน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ, เอกสารสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ (กรุงเทพฯ: บ.อมรินทร์พริ้นติ้งกรุ๊ป, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์), หน้า 15. อ้างถึงในสุนทร มณีสวัสดิ์, "มาตรา 27 : อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหาร", หน้า 224)

และที่สำคัญ เป็นการขัดกับหลักกฎหมายอาญาที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า "ไม่มี ความผิดโดยปราศจากกฎหมาย" (nullum crimen sine lege) และ "ไม่มีโทษไม่มีกฎหมาย" (nulla poena sine lege)^{๑๗} และประเทศไทย ก็ได้ยอมรับหลักเกณฑ์โดยบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ^{๑๘} รวมทั้งใน หลักทั่วไปแห่งกฎหมายอาญาดวย ดังบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ว่า "บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญา ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ใน ขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำ ความผิดนั้นต้องเป็นโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมาย" หลักเกณฑ์แห่งกฎหมายอาญาที่ กำหนดไว้ก็เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนแก่ราษฎรว่าเขาจะต้องรับโทษก็ต่อ เมื่อเขาได้ฝ่าฝืนกระทำในสิ่งที่มีกฎหมายห้าม มิฉะนั้นราษฎรก็จะต้องเสี่ยงภัย อยู่ตลอดเวลาว่าการดำเนินชีวิตอยู่เป็นปกติโดยมิได้กระทำการใดฝ่าฝืนกฎหมาย เลขนั้น วันหนึ่งอาจจะต้องรับโทษก็ได้ ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจ พิเศษเช่นนี้จึงเป็นการทำลายหลักประกันดังกล่าวลงอย่างสิ้นเชิง

หลังจากรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 แล้ว มีการกำหนดอำนาจพิเศษนี้ อีก 3 ครั้ง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{๑๗} หยุต แสงอุทัย, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520) หน้า 35-36.

^{๑๘} โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 29 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 มาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 31 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 26 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน มาตรา 28

พุทธศักราช 2519 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 มาตรา 27 และรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 27 โดยได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจ ตลอดจนเงื่อนไขเวลาในการใช้อำนาจย้อนหลังไว้ในทำนองเดียวกัน จะแตกต่างกันก็แต่เพียงองค์กรผู้ใช้ อำนาจ โดยให้องค์กรที่ประกอบขึ้นจากตัวบุคคลที่กระทำการปฏิวัตินั้นมีส่วนร่วม ในการตัดสินใจร่วมด้วย องค์กรเหล่านี้มีชื่อเรียกต่าง ๆ กันไป เช่น เรียกว่า สภาที่ปรึกษา สภานโยบายแห่งชาติ และสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ได้อีกคนหนึ่งด้วย นอกจากนายกรัฐมนตรีดังที่เคยปฏิบัติกันมา

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าดีใจว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทุกฉบับที่ได้จัดทำขึ้นโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น มิได้นำเอามาตราพิเศษดังกล่าว นี้มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ก็มีได้มีบทบัญญัติมาตราพิเศษนี้เช่นกัน

ภารกิจอื่นของนายกรัฐมนตรี

นอกจากอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินและอำนาจหน้าที่ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าวข้างต้นแล้ว นายกรัฐมนตรียังมีภารกิจที่จะต้อง ทำในแต่ละวันอีกหลายประการ ดังตัวอย่างเช่น

1. ภารกิจเกี่ยวกับการต้อนรับแขกต่างประเทศและพบปะกับกลุ่ม บุคคลต่าง ๆ

ภารกิจประจำวันประการหนึ่งที่นายกรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติอยู่เสมอ ก็คือ การต้อนรับแขกและพบปะกับกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ทั้งจากต่างประเทศและ ในประเทศ โดยในการปฏิบัติภารกิจดังกล่าวนี้ในแต่ละครั้ง นายกรัฐมนตรี

จะต้องใช้เวลาศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่จะต้องพบปะก่อนเสมอเพื่อประโยชน์ในการเจรจา ซึ่งแยกเป็นกรณีต่าง ๆ ดังนี้

1.1 การพบปะกับแขกชาวต่างประเทศของทางราชการ เอกอัครราชทูตประเทศต่าง ๆ รวมทั้ง นักธุรกิจ กลุ่มบุคคลและเอกชน

1.1.1 กรณีแขกต่างประเทศซึ่งเป็นแขกของรัฐบาล หรือของทางราชการ เช่น ผู้นำประเทศต่าง ๆ ขอเข้าพบนายกรัฐมนตรีโดยจะมีกำหนดการในการปรึกษาหารือหรือข้อราชการในเรื่องต่าง ๆ เช่น ปัญหาการเมืองระหว่างประเทศ ปัญหาเศรษฐกิจด้านการค้า การลงทุน การร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านสังคม การศึกษา และวิทยาการต่าง ๆ

1.1.2 กรณีเอกอัครราชทูตประเทศต่าง ๆ เข้าเยี่ยมคารวะในโอกาสเข้ารับตำแหน่งใหม่ หรือเข้าอำลาเมื่อพ้นจากตำแหน่ง หัวข้อในการสนทนาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในด้านต่าง ๆ นายกรัฐมนตรีจะชี้แจงนโยบายของรัฐบาลไทยในประเด็นที่เกี่ยวข้องและประสงค์จะให้เอกอัครราชทูตรับทราบ

1.1.3 กรณีนักธุรกิจ กลุ่มบุคคลและเอกชนจากต่างประเทศ เข้าเยี่ยมคารวะ หัวข้อการสนทนาส่วนใหญ่จะเกี่ยวกับด้านเศรษฐกิจการค้า การลงทุนในประเทศไทย และการถ่ายทอดเทคโนโลยี ตลอดจนปัญหาด้านสังคม โดยเฉพาะเรื่องที่มีความสนใจและมีผลประโยชน์ร่วมกัน

1.2 การพบปะกับข้าราชการ กลุ่มบุคคล ภาคเอกชนภายใน ประเทศ

1.2.1 กรณีข้าราชการขอเข้าเยี่ยมคารวะเพื่อรับทราบนโยบายของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะปรึกษาหารือเพื่อรับทราบปัญหาต่าง ๆ และฝากย้ำถึงนโยบายสำคัญเร่งด่วน เพื่อให้ทราบและถือปฏิบัติ

1.2.2 กรณีกลุ่มบุคคลขอเข้าพบนายกรัฐมนตรี ซึ่งแยกลักษณะการเข้าพบได้หลายประการ เช่น ขอเข้าพบเพื่อรับทราบนโยบายของรัฐบาลเพื่อขอความมั่นใจในการดำเนินธุรกิจหรือกิจการต่าง ๆ เท่าที่ผ่านมาจะเป็นกลุ่มเกษตรกรเข้าพบเพื่อขอรับทราบนโยบายเกี่ยวกับการขยายตลาดสินค้าเกษตร ในทางปฏิบัติ สมัยนายกรัฐมนตรี พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในกรณีที่กลุ่มบุคคลเข้าพบเพื่อร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีนั้น หากเป็นกรณีที่มีความสำคัญมากอันอาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย ความสงบเรียบร้อยของชาติบ้านเมือง ตลอดจนเสถียรภาพของรัฐบาล นายกรัฐมนตรีจะให้เข้าพบทันทีเพื่อรับทราบปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ปัญหาทั้งหลายสามารถคลี่คลายและทำความเข้าใจกันได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ในกรณีที่ทั่ว ๆ ไป แต่มีความสำคัญมาก นายกรัฐมนตรีจะนัดหมายให้ตัวแทนกลุ่มเข้าพบเพื่อเสนอข้อสรุปปัญหาและพิจารณาหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

1.2.3 กรณีภาคเอกชนขอเข้าพบนายกรัฐมนตรี ส่วนใหญ่จะขอรับทราบนโยบาย ขอความมั่นใจจากรัฐบาลในการส่งเสริมการค้าดำเนินธุรกิจของภาคเอกชน ขอให้รัฐบาลช่วยเหลือทางการส่งสินค้าออกเพิ่มขึ้น ขอความช่วยเหลือในด้านธุรกิจ เช่น การส่งเสริมการลงทุน ขอลดหย่อนภาษีเครื่องจักร วัสดุที่จำเป็นเพื่อประกอบการอุตสาหกรรม เป็นต้น นายกรัฐมนตรีจะต้องชี้แจงนโยบายของรัฐบาล และเมื่อรับทราบปัญหาต่าง ๆ แล้วจะรวบรวมเพื่อนำเสนอไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาหาแนวทางแก้ไข รวมทั้งติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานนั้น ๆ ว่าได้ดำเนินการไปแล้วได้ผลเป็นอย่างไรและมีปัญหาอุปสรรคด้านใดบ้าง

2. ภารกิจของนายกรัฐมนตรีในการบรรยายแสดงปาฐกถาตามที่ได้ รับเชิญมา

นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลรวมทั้งในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการกำกับนโยบายหลักของประเทศ จึงย่อมได้รับความสนใจจากประชาชน

ภาคเอกชน รัฐวิสาหกิจ และข้าราชการทั่วไป นายกรัฐมนตรีมักจะได้รับเชิญให้ไปบรรยายและปาฐกถาตามสถานที่ต่าง ๆ ทั้งสถานที่ราชการและสถานที่ทั่วไป การเชิญนั้นมาจากทั้งภาคราชการและเอกชน หัวข้อในการบรรยายและปาฐกถา มีทั้งทัศนคติ ความคิดเห็นส่วนตัว แนวความคิด แนวการปฏิบัติ ในส่วนตัวของนายกรัฐมนตรีเองและของรัฐบาล ทิศทางของนโยบายทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ การบริหาร สังคม และการต่างประเทศ คำบรรยายและปาฐกถาของนายกรัฐมนตรี จะต้องผ่านการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเพื่อมิให้เกิดความผิดพลาด หรือเกิดผลเสียต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของรัฐบาล รวมทั้งจะต้องเป็นการให้ข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน นอกจากนี้แล้วยังต้องบังเกิดผลดีต่อการบริหารงานของรัฐบาลด้วย ดังนั้น ในการไปบรรยายหรือแสดงปาฐกถาของนายกรัฐมนตรีแต่ละครั้งจึงเป็นโอกาสอันดีที่นายกรัฐมนตรีจะได้ชี้แจงรายละเอียดของนโยบาย เพราะเรื่องที่ประสงค์จะให้กลุ่มรับฟังได้เข้าใจในประเด็นสำคัญได้ดียิ่งขึ้น และเป็นโอกาสที่นายกรัฐมนตรีจะได้สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลแก่ประชาชนโดยตรงอีกด้วย

3. ภารกิจของนายกรัฐมนตรีในการเป็นประธานงานการกุศลต่าง ๆ ในพิธีเปิด-ปิดงาน การประชุม สัมมนา นิทรรศการ

นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้บริหารของประเทศ มีความจำเป็นที่จะต้องรับเชิญเป็นประธานงานสาธารณกุศลต่าง ๆ หรือรับเป็นประธานในพิธีเปิด-ปิดงาน การประชุม การสัมมนา นิทรรศการ โดยมีเหตุผลว่า งานต่าง ๆ เหล่านี้จักต้องมีส่วนช่วยสาธารณประโยชน์ มีผลช่วยเหลือทางราชการในด้านต่าง ๆ เป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐ ส่งผลเกื้อกูลต่อเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศเป็นส่วนรวม เป็นการส่งเสริมกิจการของทางราชการ ส่งเสริมวัฒนธรรม ประเพณีอันดีงามของชาติ ศาสนา ตลอดจนมีส่วนช่วยเหลือการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ทั่วไป

4. ภารกิจในการเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์และพระบรมวงศานุวงศ์

โดยที่ประเทศไทย มีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นสถาบันหลักที่เป็นที่เคารพสูงสุดของประเทศ และพระราชกรณียกิจต่าง ๆ ที่ได้ทรงบำเพ็ญล้วนแต่ยังประโยชน์ให้แก่ประชาชนและประเทศชาติเป็นส่วนรวมโดยตลอด นายกรัฐมนตรีในฐานะข้าทูลละอองธุลีพระบาทที่จงรักภักดี และดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุด จึงมีภารกิจที่จะต้องเข้าเฝ้าพระมหากษัตริย์ตลอดจนพระบรมวงศานุวงศ์ เนื่องในโอกาสต่าง ๆ อยู่เสมอ ได้แก่

เข้าเฝ้าฯ ถวายพระพรเนื่องในวันเฉลิมพระชนมพรรษา วันคล้ายวันประสูติ หรือวันสำคัญอื่น ๆ เข้าเฝ้าฯ เพื่อรับสนองพระบรมราชโองการในการแต่งตั้งข้าราชการหรือวุฒิสมาชิก เข้าเฝ้าฯ เพื่อรับพระราชทานพระบรมราชาบายในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เข้าเฝ้าฯ ถวายเงินโดยเสด็จพระราชกุศลในนามของรัฐบาล คณะกรรมการและคณะบุคคลต่าง ๆ นำแขกชาวต่างประเทศของรัฐบาลเข้าเฝ้าฯ ในโอกาสที่เดินทางมาเยือนประเทศไทย นำคณะบุคคลและข้าราชการต่าง ๆ เข้าเฝ้าฯ เพื่อเข้ารับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์และเครื่องหมายยศ และเข้ารับพระราชทานเลี้ยงเนื่องในโอกาสต่าง ๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย