

ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี

๑. ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีในภาพรวม

จากที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีของไทยได้ใช้อำนาจและหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยการมีมติคณะรัฐมนตรีออกมาเป็นจำนวนมากซึ่งปรากฏการณ์นี้มีความสำคัญทั้งในด้านการเมือง และในด้านกฎหมาย ถึงแม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีลักษณะภายนอกที่ดูเหมือนว่าเป็นมาตรการภายในของฝ่ายบริหารหรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร ที่ไม่มีผลทางกฎหมายแต่อย่างใด แต่ตามความเป็นจริงแล้ว มติคณะรัฐมนตรีมีเนื้อหาสาระที่มีขอบข่ายทางการเมืองและกฎหมายกว้างขวางมาก

ตามแนวความคิดดั้งเดิม มติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงมาตรการภายในหรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นเครื่องมือในการสื่อสารหรือถ่ายทอดคำสั่ง นโยบาย หรือข่าวสารของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

แต่ในปัจจุบันเป็นยุคของรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองสูงสุด มีขอบเขตภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบกว้างขวางครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ ไม่เพียงแต่ในเรื่องการเมือง การต่างประเทศ เท่านั้น ยังรวมถึงการปกครอง การแทรกแซงทางเศรษฐกิจ และการวางแผนทางสังคม กิจกรรมภายในของคณะรัฐมนตรีจึงมีผลเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องครอบคลุมถึงสังคมเกือบทั้งหมด

การเปลี่ยนแปลงในรอบของโครงสร้างเดิม กล่าวคือ โครงสร้างองค์กร และกระบวนการทางการเมืองเดิมก็ดี บทบัญญัติแห่งกฎหมายเดิมก็ดี ยังคงรูปเดิมตั้งแต่แรก แต่ "เนื้อหา" หรือ "เกมการเมือง" ก็ดี "ความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย" ก็ดี เปลี่ยนไปจากเดิมมาก¹ การเปลี่ยนแปลงบทบาทของ

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "กฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม", เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับสถาบันการเมือง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๑; ๒๙๖.

คณะรัฐมนตรีจากเดิมที่มีอยู่อย่างจำกัด มาเป็นบทบาทที่มีอย่างกว้างขวางในยุค
 ของรัฐสมัยใหม่เช่นนี้ ระบบกฎหมายที่มีอยู่เดิม ยังไม่มีการพัฒนาให้ก้าวทันกับ
 ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ กล่าวคือ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด
 พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ยังไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อย่างรวดเร็ว
 และไม่อาจจะกำหนดรายละเอียดได้มากมาย รวมทั้ง ไม่อาจจะยืดหยุ่นให้ใช้กับ
 เรื่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นหลาย ๆ กรณี และเป็นเรื่องใหม่ ๆ ที่ยังไม่มีกฎหมาย
 รองรับได้ ดังนั้น บทบาทของมติคณะรัฐมนตรีในฐานะ เครื่องมือในการบริหารราชการ
 แผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จึงมีมากและทวีความสำคัญควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของ
 คณะรัฐมนตรีที่มีมากขึ้นเรื่อย ๆ

ในขณะที่ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การใช้
 การตีความ ตลอดจนสภาพบังคับของมติคณะรัฐมนตรี เริ่มเกิดขึ้นเป็นปัญหาที่มีการ
 ท้าหรือและถกเถียงกันในบรรดาผู้ปฏิบัติงาน และเป็นที่สนใจในแวดวงนิติศาสตร์มากขึ้น

คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดนโยบายกิจการบริหาร ในรูปของ
 มติคณะรัฐมนตรี แต่ไม่มีรูปแบบกฎหมายที่เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี หรือของ
 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีแต่รูปแบบของกฎหมายของฝ่ายบริหาร
 ซึ่งต้องตราโดยประมุขของรัฐ คือ พระราชกฤษฎีกา^๒ ในขณะที่รัฐธรรมนูญของ
 ประเทศฝรั่งเศส ได้รับรองและกำหนดรูปแบบของกฎหมายของฝ่ายบริหารเอาไว้
 อย่างแน่นอนและชัดเจน กล่าวคือ ฝ่ายบริหารมีอำนาจตราข้อบังคับ^๓ ไม่ว่าจะ เป็น
 ข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยประธานาธิบดี หรือข้อบังคับซึ่งตราขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี
 หรือรัฐมนตรีก็ตาม แต่มติคณะรัฐมนตรีในประเทศไทยไม่ใช่รูปแบบกฎหมายของ
 คณะรัฐมนตรีซึ่งปฏิบัติงานร่วมกันในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองสูงสุด
 มติคณะรัฐมนตรีจึงมีปัญหาทางกฎหมายหลายประการ

^๒อมร จันทรสุมบุรณ์, กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ:ห้างหุ้นส่วนจำกัด
 โรงพิมพ์อักษรไทย, ๒๕๓๐, :๑๓๑.

^๓รัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ บัญญัติว่า

"มาตรา ๓๗ เรื่องที่ไม่อยู่ในขอบเขตของการตรากฎหมาย ให้ถือว่าอยู่ใน
 ขอบเขตของการออกข้อบังคับ".

ปัญหาของมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญที่สุดก็คือ ปัญหาเรื่องผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจำแนกเป็นประการต่าง ๆ ได้ดังนี้

(๑) มติคณะรัฐมนตรีก่อให้เกิดหน้าที่แก่การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ มากน้อยเพียงใด และมีความแตกต่างกัน หรือไม่

(๒) ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ เป็นอย่างไร และข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หรือไม่

(๓) การกระทำทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองที่ออกตามมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมาย จะมีผลบังคับหรือไม่

(๔) มติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับต่อประชาชน หรือไม่ อย่างไร

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น เป็นปัญหาที่ไม่อาจจะให้คำตอบได้ง่ายนัก เพราะ เป็นปัญหาที่ต้องอาศัยการวิเคราะห์กฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐ อย่างเป็นระบบ และลึกซึ้ง

อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี มีหลักการพื้นฐานว่า มติคณะรัฐมนตรีคือ การใช้อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี มีที่มาจากรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรียังมีที่มาจากกฎหมายอื่น ๆ (พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด ฯลฯ) และธรรมเนียมปฏิบัติอีกด้วย แต่มติคณะรัฐมนตรีก็ไม่ใช้รูปแบบของกฎหมายของฝ่ายบริหาร เป็นเพียงคำสั่งทางบริหารเท่านั้น ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีจึงต้องอยู่ภายใต้หลักการที่ว่า "นิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีไม่อาจจะมีเนื้อหาที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด (supremacy law) มีสถานะเหนือกฎหมายทั้งปวงที่เป็นกฎหมายภายใน กฎหมายไม่ว่าที่มีมาก่อนหรือหลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้ รวมทั้งการกระทำของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ก็ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญไม่ได้

รัฐธรรมนูญเป็นที่มาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เช่น อำนาจในการเสนอร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี อำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน (ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรี) โดยเฉพาะการเสนอร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถือว่าเป็นอำนาจที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี เพราะเท่ากับคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดิน เนื่องจากงบประมาณจะเป็นตัวกำหนดว่า โครงการหรือแผนงานใด ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม จะกระทำได้หรือไม่ และมีผลโดยตรงต่อการจัดตั้งหน่วยงานและการใช้เงินสำหรับการดำเนินการคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการควบคุมการเงินของรัฐ และจากการศึกษาพบว่า ได้มีระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้จ่ายเงินของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ออกมาอย่างมากมาย⁴

นอกจากรัฐธรรมนูญ อันเป็นที่มาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญแล้ว พระราชบัญญัติก็เป็นที่มาของอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน เพราะการดำเนินการในเรื่องบางเรื่อง มีรายละเอียดและเทคนิคมากมายที่ไม่อาจจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติได้ จึงต้องมีการกำหนดให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารให้ไปดำเนินการได้เอง แต่อำนาจของฝ่ายบริหารที่ได้รับมอบอำนาจมาจากฝ่ายนิติบัญญัตินี้จะต้องกระทำภายในขอบอำนาจที่ได้รับมอบมาเท่านั้น ดังนั้น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว จึงไม่อาจจะขัดหรือแย้งกับกฎหมาย (พระราชบัญญัติ) ที่ให้อำนาจในการนั้นได้

⁴ ตัวอย่าง เช่น มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การฝากเงินของกระทรวง ทบวง กรม องค์การและบริษัทต่าง ๆ เรื่อง นโยบายของรัฐบาลเพื่อการประหยัด ๑๑ ประการ เรื่อง การจ่ายเงินโบนัสของรัฐวิสาหกิจ เรื่อง การพิจารณางบประมาณค่าโทรศัพท์ของหน่วยราชการ เรื่อง มาตรการประหยัดการใช้พลังงานและน้ำมันเชื้อเพลิง เรื่อง การจ่ายเงินค่าครองชีพ เรื่อง การทำสัญญาจ้างของส่วนราชการ.

อำนาจที่สำคัญอีกประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรี ที่มีผลต่อการปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรี คือ อำนาจที่มีเหนือบุคลากร กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจให้ ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการในตำแหน่งสำคัญและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ^๕ หากข้าราชการหรือผู้บริหารรัฐวิสาหกิจคนใดไม่สนองตอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจโยกย้าย สับเปลี่ยนได้ แต่ทั้งนี้จะต้องทำตามขั้นตอนและ เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดด้วย

^๕พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๒๑

มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๒๐ การแต่งตั้งให้ ข้าราชการตำรวจดำรงตำแหน่ง ให้ผู้บังคับบัญชาแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้
 ฯลฯ ฯลฯ

(๘) ตำแหน่งผู้บังคับการหรือเทียบเท่าผู้บังคับการ ให้อธิบดี พิจารณาคัดเลือกจากข้าราชการตำรวจยศพันตำรวจเอกขึ้นไป แต่ไม่สูงกว่า พลตำรวจตรีและเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้ อธิบดีเป็นผู้แต่งตั้ง

ฯลฯ ฯลฯ "

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม โดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔

"มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า การบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการ พลเรือนสามัญ และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้ง

(๑) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๑๑ ให้รัฐมนตรี เจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี แล้วให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุ และให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้ง

(๒) การบรรจุและแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๑๐ ให้ ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา อนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่ง บรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ แต่งตั้งส่วนการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ ๑๐ ในส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง หรือในส่วนราชการที่มีฐานะ เป็นกรมและ (ต่อ)

๒. ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง
เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน

ก่อนที่จะทำการศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ งานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน นั้น ควรจะทำความเข้าใจกับแนวความคิดเกี่ยวกับกลไกในการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรีไทยทั้งระบบเสียก่อน

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นประกอบด้วยกลไก ๓ ประการ คือ

(๑) องค์กร ซึ่งได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔

(ต่อ) มีหัวหน้าส่วนราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเสนอรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วให้อธิบดีผู้บังคับบัญชาเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง สำหรับการบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๐ ในสำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี และราชบัณฑิตยสถาน ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งบรรจุและให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ฯลฯ " ฯลฯ"

พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๑๙ บัญญัติให้ คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการ

การแต่งตั้ง การกำหนดอัตราเงินเดือน หรือการให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรานี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี .

(๒) การกระทำหรือวิธีปฏิบัติ ซึ่งได้แก่ การบังคับบัญชา การมอบอำนาจ ฯลฯ และอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

(๓) เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายเกี่ยวกับบุคคล เช่น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๔

กลไกทั้งสามประการนี้ จะต้องดำเนินไปโดยสอดคล้องเกี่ยวพันกัน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปด้วยดี เป้าหมายสูงสุดคือ การพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า และเพื่อให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี

ต่อไปนี้จะได้ศึกษาโดยละเอียดถึงผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อกลไกการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี โดยแยกออกเป็น

- ๒.๑ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรของรัฐ
- ๒.๒ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่ออำนาจทางปกครอง
- ๒.๓ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒.๔ ผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อประชาชน

๒.๑ ผลต่อองค์กรของรัฐ

ตามแนวความคิดในระบบกฎหมายไทย ถือว่า กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ฯลฯ เป็นส่วนราชการที่มีสภาพเป็นนิติบุคคลต่างหากจากรัฐ ไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล ซึ่งตรงกันข้ามกับทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส ที่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล มีราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค อยู่ภายใต้นิติบุคคลที่เรียกว่ารัฐและมีนิติบุคคลอื่น ๆ อีก ซึ่งอาจแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์กรการปกครองทางพื้นที่ (collectivites territoriales) หรือองค์กรกระจายอำนาจทางพื้นที่ และ องค์กรมหาชน (etablissements publics) หรือองค์กรกระจายอำนาจทางบริการหรือทางเทคนิค

เมื่อระบบกฎหมายไทยไม่ถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคลแล้ว รัฐบาลหรือ คณะรัฐมนตรี จึงไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย และทำให้รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ไม่อาจฟ้องร้องหรือถูกฟ้องร้องได้^๖

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่คณะรัฐมนตรีก็เป็นองค์กรที่มีอำนาจบังคับบัญชาโดยตรงต่อราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค และมีอำนาจควบคุม กำกับ องค์กรกระจายอำนาจอีกด้วย อำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีเป็นการควบคุมองค์กร การกระทำ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ มีกฎหมายมากมายฉบับที่กำหนดให้องค์กรของรัฐต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีและกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ แก้ไข เปลี่ยนแปลง เพิกถอน หรือระงับยับยั้งการกระทำขององค์กรของรัฐที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ซึ่ง อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่สำคัญที่สุดของการบังคับบัญชา นอกจากนี้แล้วอำนาจ ควบคุมกำกับของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อองค์กรกระจายอำนาจ ก็เป็นอำนาจที่กฎหมาย บัญญัติให้อำนาจไว้ ทำให้องค์กรกระจายอำนาจต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรีด้วย

ในที่นี้ จะได้แยกศึกษาผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อ องค์กรของรัฐ ออกเป็น ๒ ส่วน ดังนี้

- (๑) ส่วนราชการ
- (๒) องค์กรกระจายอำนาจ

^๖คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๕/๒๔๙๐ พระยาปริदानฤเบศร์ เป็นโจทก์ฟ้อง รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว (โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการ ประจำกรมอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีแทน) เป็นจำเลยว่า การที่รัฐบาลไทยร่วมเป็น พันธมิตรกับญี่ปุ่นและประกาศสงครามกับบริเตนใหญ่ (อังกฤษ) และสหรัฐอเมริกา นั้น ทำให้บริเตนใหญ่ สหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติเข้ามาทำลายทรัพย์สินสมบัติของ ประชาชนชาวไทย รวมทั้งโจทก์ได้รับความเสียหายโดยไม่ควรและไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลเป็นละเมิดขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในที่สุด ศาลตัดสิน ยกฟ้อง ด้วยเหตุว่า รัฐบาลไม่ใช่นิติบุคคล จึงเป็นคู่ความตามกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง มาตรา ๑(๑๑) ไม่ได้ เพราะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓ นั้น ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลไม่หมายรวมถึงรัฐบาล.

เนื่องจากอำนาจในการควบคุมของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อส่วนราชการและองค์การกระจายอำนาจดังกล่าว แตกต่างกัน กล่าวคือ อำนาจในการควบคุมส่วนราชการเป็นอำนาจบังคับบัญชาโดยตรง แต่อำนาจในการควบคุมองค์การกระจายอำนาจเป็นอำนาจในการควบคุมกำกับเท่านั้น

๒.๑.๑ ส่วนราชการ

คำว่า "ส่วนราชการ" หมายถึง หน่วยงานของรัฐที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า นิติบุคคลจะมีขึ้นได้โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลายในประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่น ซึ่งมาตรา ๓๒ บัญญัติให้ ทบวงการเมืองเป็นนิติบุคคล และมาตรา ๓๓ บัญญัติต่อไปว่า ทบวงการเมืองนั้น คือกระทรวง และกรมในรัฐบาล เทศาภิบาล ปกครองท้องที่ และประชาบาลทั้งหลาย ส่วนการจัดควบคุมทบวงการเมืองย่อมเป็นไปตามกฎหมายและข้อบังคับที่บัญญัติว่าด้วยการนั้น (มาตรา ๓๔) ทั้งนี้ ต้องพิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ และ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง มีดังนี้

- (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี
 - (๒) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง
 - (๓) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี
- หรือกระทรวง
- (๔) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง

ส่วนราชการตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔) มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค มีดังนี้

- (๑) จังหวัด
- (๒) อำเภอ

จังหวัดมีฐานะ เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๓ ส่วนอำเภอไม่มีฐานะ เป็นนิติบุคคล

การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นองค์การแห่งราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่ได้จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัด ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้ทำกิจการส่วนจังหวัดที่มีใช้หน้าที่ของราชการบริหารส่วนภูมิภาคและมีฐานะ เป็นนิติบุคคลต่างหากจากราชการบริหารส่วนกลาง โดยมีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๓ ,๕๘ บัญญัติให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น เมื่อเทศบาลเป็นทบวงการเมืองจึง เป็นนิติบุคคลตามความหมายแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๓

สุขาภิบาล เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

พ.ศ. ๒๕๔๕

สำหรับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๓๑(๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติว่า ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาได้มีกฎหมายจัดระเบียบการปกครองของตนเอง

โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งจะได้ศึกษาผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีที่มีต่อกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ในหัวข้อองค์การกระจายอำนาจต่อไป

การที่กฎหมายไทยให้ส่วนราชการมีสภาพเป็นนิติบุคคลนั้น มีความมุ่งหมายเพียงเพื่อประโยชน์ในอันที่ประชาชนจะใช้สิทธิฟ้องร้องหน่วยงานเหล่านั้นต่อศาลได้โดยง่ายเท่านั้น มิได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นหลักประกันความเป็นอิสระของหน่วยงานเหล่านั้น ดังจะเห็นได้ว่า กระทรวง ทบวง กรม ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งเป็นนิติบุคคล ไม่อาจจัดการทรัพย์สินในความรับผิดชอบของตนได้อย่างอิสระ ดังเช่นนิติบุคคลทั้งหลายจะพึงกระทำได้ การที่คณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมดูแลและจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินในความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ ได้ และการที่ส่วนราชการเหล่านั้นใช้งบประมาณแผ่นดินซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภานั้น แสดงให้เห็นชัดเจนว่า การที่ส่วนราชการใดมีฐานะเป็นนิติบุคคล ย่อมไม่ได้หมายความว่า ส่วนราชการนั้นจะมีความเป็นอิสระเท่าเทียมกันเสมอไป เช่น กรมเป็นส่วนราชการของกระทรวงมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่กรมก็ไม่มีอิสระเท่ากับกระทรวงแต่อย่างใด แต่กรมก็อาจจะฟ้องคดีหรือถูกฟ้องคดีได้ ดังนั้นกรมจึงมีอิสระในระดับหนึ่งเท่านั้น

ในประเทศฝรั่งเศส องค์การในระบบรวมอำนาจบริหาร ซึ่งได้แก่ องค์การต่าง ๆ ในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาค ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล แต่ถือว่า อยู่ภายในองค์การนิติบุคคลเดียวกันที่เรียกว่า รัฐ ความสัมพันธ์ภายในองค์การนี้ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะควบคุมบังคับบัญชา ระหว่างเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่ากระทำต่อผู้ใต้บังคับบัญชาตลอดชั้นกันลงไปตามลำดับ เรียกว่า สายการบังคับบัญชา

ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับส่วนราชการของไทย ถึงแม้จะมีสภาพเป็นนิติบุคคลก็ตาม แต่ความสัมพันธ์ก็มีลักษณะเป็นการบังคับบัญชา กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีซึ่งประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสี่สิบสี่คน มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจึงเป็นองค์กรรับผิดชอบการใช้อำนาจบริหาร เพื่อจัดทำบริการสาธารณะสำหรับประชาชน โดยมีข้าราชการสังกัดกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เป็นผู้ปฏิบัติภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาและความรับผิดชอบ

ของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรืออธิบดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๑ บัญญัติให้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า
รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้
จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุม
ราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทารายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ
(๒) ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของ
คณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของ
ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น (๓) บังคับบัญชา
ข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการ
ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะ เป็นกรม

มาตรา ๒๒ บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็น
ผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และกำหนดนโยบายของกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบาย
ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกระทรวง

มาตรา ๒๔ บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการทบวงเป็นผู้บังคับ
บัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของทบวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรี
กำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของทบวง

มาตรา ๓๓ บัญญัติให้ อธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ
และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทาง และแผน
การปฏิบัติราชการของกระทรวง และในกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดี
ไว้เป็นการเฉพาะ การใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวให้คำนึงถึง
นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจึงมีอำนาจควบคุมบังคับ
บัญชาสองลักษณะ กล่าวคือ ถ้ากระทำร่วมกันในคณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นอำนาจควบคุม
บังคับบัญชา กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการทั้งหมด ในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจ
บริหารสูงสุด แต่ถ้ากระทำการแยกกัน นายกรัฐมนตรีก็จะมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชา
สำนักนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจกำกับโดยทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในขณะที่รัฐมนตรีก็จะ มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาเหนือกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ

การที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจน ดังนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๑๑(๑) บัญญัติให้ "นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่นที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้" แสดงว่ากฎหมายให้อำนาจนายกรัฐมนตรีที่จะควบคุมให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าหากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีมีอำนาจยับยั้งหรือเพิกถอนได้

มาตรา ๑๙ บัญญัติให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของสำนักนายกรัฐมนตรี และราชการที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมใดกรมหนึ่งในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะ แสดงว่ากฎหมายให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะสั่งให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมายได้

มาตรา ๓๖ บัญญัติให้ "ผู้ตรวจราชการของกระทรวง ทบวงหรือกรม มีอำนาจหน้าที่ตรวจและแนะนำการปฏิบัติราชการอันเกี่ยวกับกระทรวง ทบวง หรือกรม นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับฯ หรือ มติคณะรัฐมนตรี" แสดงว่า กระทรวง ทบวง กรม จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ผู้ตรวจราชการก็ มีอำนาจตรวจและให้คำแนะนำได้

มาตรา ๕๕ บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวงกรม มาปฏิบัติภารกิจให้เหมาะสมกับท้องที่และจังหวัด" และมาตรา ๕๘(๒) บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย" และมาตรา(๔) บัญญัติให้ "ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการอันมิใช่ราชการส่วนภูมิภาคของข้าราชการซึ่งประจำอยู่ในจังหวัดให้ปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง ทบวง กรม หรือ มติคณะรัฐมนตรี หรือการสั่งการของนายกรัฐมนตรี หรือยับยั้งการกระทำใด ๆ ของข้าราชการในจังหวัดที่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งของกระทรวง

ทบทวน กรม มติของคณะรัฐมนตรี หรือ การสั่งการของนายกรัฐมนตรีไว้เป็นการชั่วคราว และรายงานกระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง

จะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ มีลักษณะ เป็นการบังคับบัญชา ตามสาย การบังคับบัญชา (hierarchy) กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจบังคับบัญชาผู้ที่ดำรงตำแหน่งรองลงไปตามลำดับต่อเนื่องกัน และต้อง รับผิดชอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำภายในขอบเขตแห่งอำนาจ หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ภายในขอบเขต แห่งอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และตามที่ ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง

มติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการสั่งการของคณะรัฐมนตรี ที่มีผลต่อกระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ฯลฯ ในฐานะที่เป็นคำสั่งของ ผู้บังคับบัญชาโดยตรง มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลทางกฎหมายในด้านการบริหารงาน ภายใน และมีอำนาจบังคับตามกฎหมายที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็จะมีมาตรการระงับยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้น โดยผู้บังคับบัญชาในระดับที่สูงกว่า หากยังมิ มีการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่อีก ก็อาจจะมีการลงโทษคือ การลงโทษทางวินัย และประการสำคัญที่สุดก็คือ การย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งอื่น เพราะไม่สามารถที่จะสนองตอบต่อนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาระดับสูงได้

อย่างไรก็ตาม มักจะมีกรณีในส่วนราชการไม่ปฏิบัติ ตามมติคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการจงใจไม่ปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี การละเลยไม่นำพา ตลอดจนการไม่รู้ว่ามีมติคณะรัฐมนตรีเช่นว่านั้น เคยมีข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งว่า รองนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่ง ได้มีบัญชาให้เสนอ เรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งเป็นกรณีที่ส่วนราชการไม่นำพาคำสั่งของผู้บังคับ บัญชาระดับสูง (มติคณะรัฐมนตรี) โดยรองนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชาว่า "เรื่องทั้งสามนี้ แสดงให้เห็นว่ายังมีส่วนราชการอีกหลายหน่วย ไม่นำพาคำสั่งของผู้บังคับบัญชาระดับ สูง เพราะเห็นว่าเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลแต่ละครั้ง ก็จะไม่มีการติดตามเรื่องหรือผล การปฏิบัติตามคำสั่งนำเรื่อง เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นการด่วน เพื่อช่วยกันพิจารณาแก้ไข โดยเฉพาะวิธีการที่จะให้รัฐบาลชุดใหม่ได้มีโอกาสทราบถึงการสั่งการของรัฐบาล

ชุดเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบำบัดทุกข์โดยเร็ว"

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรี ได้พิจารณาเรื่องนี้ และมีมติให้กระทรวง ทบวง กรม ตลอดจนจังหวัด เมื่อได้รับ คำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีสั่งการในเรื่องใดแล้ว ให้ปฏิบัติตาม คำสั่งหรือมตินั้นโดยไม่ชักช้า และรายงานผลการปฏิบัติให้ทราบภายในกำหนดเวลา ไม่เกิน ๖๐ วัน^๗

ปัญหาเรื่องการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จึงมีอยู่ เรื่อย ๆ แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๒๒ ดังกล่าว ข้างต้นแล้วก็ตาม ในที่สุดคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๑ อีกครั้งหนึ่งว่า^๘ "คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการก้าขับเจ้าหน้าที่ให้ยึด ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด กรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ได้ ให้ขอทบทวนมติคณะรัฐมนตรี และหากฝ่าฝืนให้พิจารณาลงโทษทางวินัยทุกราย"

ศาลฎีกาเองก็ยอมรับว่า ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตาม มติคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๓/๒๕๑๐ ระหว่าง นายพ่อน สุทธิพันธ์ โจทก์ กับกรมชลประทาน จำเลย ศาลฎีกาได้พิพากษาว่า ได้มีระเบียบ กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีวางระเบียบไว้ว่า ลูกจ้างคนใดต้องหา คดีอาญาและถูกควบคุมตัว ก็ให้กรมกองเจ้าสังกัดต่าง ๆ ตลอดจนกรมชลประทาน สั่งพักงานลูกจ้างนั้นไว้ก่อน ไม่ให้ไล่ออกทันที ดังนี้ ก็ต้องถือว่าจำเลยจะต้อง ปฏิบัติตามระเบียบนั้น ระเบียบเดิมของจำเลยที่ขัดกับระเบียบของกระทรวงการคลัง เป็นอันถูกยกเลิกไปในตัว จริงอยู่ จำเลยได้อุทธรณ์ระเบียบไปยังกระทรวงการคลัง ว่าขัดกับระเบียบของกรมชลประทาน แต่กระทรวงการคลังก็ได้ตอบยืนยันไม่ยอม ให้ถือระเบียบของกรมชลประทาน การที่จำเลยมีคำสั่งในระหว่างอุทธรณ์ระเบียบ ไปยังกระทรวงการคลังให้ไล่โจทก์ออกย้อนหลัง ไปถึงวันถูกกล่าวหาและถูกจับกุม จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบดังกล่าวข้างต้น

^๗ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/๖๓๕ เรื่อง การไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้มีอำนาจสั่งการ" ๑ พฤษภาคม ๒๕๒๒.

^๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/๖๑๘๐ เรื่อง การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี" ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๑.

อาจกล่าวได้ว่า คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจกำหนดแนวทางการปฏิบัติงาน (directive) หรือระเบียบ และเปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำใด ๆ ของกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการได้ มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลเสมือนว่าเป็นกฎหมายที่กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องปฏิบัติตาม

๒.๑.๒ องค์กรกระจายอำนาจ

ในประเทศไทย องค์กรกระจายอำนาจอาจจะแบ่งได้ ๒ ประเภท ประเภทที่หนึ่ง คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สภาตำบล และการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร, เมืองพัทยา) ประเภทที่สอง คือ รัฐวิสาหกิจ

องค์กรกระจายอำนาจดังกล่าวเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย มีทรัพย์สินเป็นของตนเอง แยกต่างหากจากทรัพย์สินของรัฐ และของบุคคลธรรมดา มีบุคลากรและรายได้เป็นของตนเอง มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนกลาง แต่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับ

คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรทางปกครองสูงสุด ไม่ใช่ผู้บังคับบัญชาขององค์กรกระจายอำนาจ แต่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจและหน้าที่ในการควบคุมกำกับองค์กรกระจายอำนาจเท่านั้น

การควบคุมกำกับเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข คือจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กำหนดไว้ในกฎหมาย การควบคุมกำกับนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจ กล่าวคือ การกระจายอำนาจหมายถึงความเป็นอิสระ แต่เป็นความเป็นอิสระภายใต้การควบคุมกำกับ ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรกระจายอำนาจให้เป็นไปตามกรอบแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐ

เมื่อคณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมกำกับองค์กร
กระจายอำนาจแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงย่อมมีมติกำหนดเรื่องหนึ่ง เรื่องใดให้องค์กร
กระจายอำนาจเหล่านั้น ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ แต่มีเงื่อนไขประการหนึ่งว่า
จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจคณะรัฐมนตรีมีมติเกี่ยวกับเรื่องนั้นได้ หากไม่มีกฎหมาย
ให้อำนาจแล้ว คณะรัฐมนตรีก็ไม่อาจจะมิตัดกำหนดให้องค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตาม เท่าที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีมักจะมีมติ
โดยมิได้คำนึงถึงหลักกฎหมายเช่นว่านี้มากนัก กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมักจะมีมติ
รวม ๆ กันไป โดยให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่อง เช่นเดียวกันอยู่เสมอ จนดูเหมือนว่า คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจ
บังคับบัญชาต่อรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งผลก็คือทำให้
องค์กรกระจายอำนาจเหล่านั้นต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบแบบแผน
เช่นเดียวกับส่วนราชการอันก่อให้เกิดความล่าช้า เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงาน
เชิงธุรกิจ และตอบสนองประโยชน์สาธารณะ ที่ต้องการความคล่องตัว และ
ความอิสระในการดำเนินงาน

วิธีแก้ปัญหาดังกล่าวข้างต้น คือ คณะรัฐมนตรี ควรจะ
จำกัดบทบาทของตนเอง ให้อยู่ในฐานะผู้ควบคุมกำกับที่แท้จริง ให้องค์กรกระจาย
อำนาจดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายของรัฐ โดยควบคุมกำกับเพื่อ
ให้องค์กรกระจายอำนาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจะต้อง
ไม่เข้าแทรกแซงการใช้ดุลพินิจของรัฐวิสาหกิจ แต่จะต้องควบคุมกำกับให้องค์กร
กระจายอำนาจกระทำการที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งก่อนกระทำการและหลังกระทำการ
หลักการประการสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะต้องยึดถือในการควบคุมกำกับองค์กรกระจาย
อำนาจ ก็คือ การใช้อำนาจควบคุมกำกับจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้
เท่านั้น และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นไปอย่างเคร่งครัดในขอบเขตที่กฎหมาย
กำหนดไว้เท่านั้น จะตีความขยายอำนาจควบคุมกำกับไม่ได้ (pas de tutelle
sans texte, pas de tutelle au - dela des textes)⁹

⁹สุรพล นิติไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหา
รัฐวิสาหกิจไทย", วารสารนิติศาสตร์ ๑๙ (กันยายน ๒๕๓๒) : ๑๕๐.



การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีขององค์การกระจายอำนาจ มักจะมีปัญหาอยู่เสมอ กล่าวคือ ถ้ามติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดมิได้ระบุว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐวิสาหกิจ และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ก็จะต้องมีการหารือกันว่าจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นหรือไม่ แต่ถ้ามติคณะรัฐมนตรีเรื่องนั้นระบุชัดเจนให้ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็จะมีปัญหาตามมาอีกว่า หากมติคณะรัฐมนตรีขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การกระจายอำนาจนั้น หรือขัดกับกฎหมายอื่น ๆ หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่เหมาะสม องค์การกระจายอำนาจจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นหรือไม่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้หรือไม่

เกี่ยวกับเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยตอบข้อหารือของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการที่ กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่มีผลบังคับให้กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามข้อ ๒๐ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๙ เพราะมติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมายที่จะไปแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกฎหมายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ 10 กําหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ จัดซื้อกระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ได้แก่ กระดาษแบบพิมพ์ต่อเนื่องสำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์แบบฟอร์ม หนังสือ หรือสมุดต่าง ๆ เฉพาะที่ผลิตจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด แต่เพียงแห่งเดียวโดยวิธีกรณีพิเศษ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้มีข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครในเรื่องนี้อยู่แล้ว โดยกรุงเทพมหานครได้อาศัยอำนาจ

10 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๓๐ เรื่อง สิทธิพิเศษของบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด", ๕ ตุลาคม ๒๕๓๐.

ตามมาตรา ๙๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐¹¹ ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๙ ขึ้นใช้บังคับ¹²

กรุงเทพมหานครพิจารณาเห็นว่า เนื่องจากข้อ ๒๐ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว กำหนดให้การจัดซื้อโดยวิธีกรณีพิเศษของ กรุงเทพมหานครจะต้อง เป็นการจัดซื้อจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น การจัดซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจาก บริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนโดยวิธี กรณีพิเศษตามมติคณะรัฐมนตรีย่อมจะขัดกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าว กรุงเทพมหานครจึง มีปัญหาว่า ในกรณีเช่นนี้ควรปฏิบัติอย่างไรจึงจะถูกต้องและ ชอบด้วยกฎหมาย

11 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๙๗(๕) บัญญัติว่า "ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะตราขึ้นได้โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานครในกรณีดังต่อไปนี้

๑) การคลัง

๑) การพัสดุ

(๕) การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ"

12 ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๒๐ บัญญัติว่า "การซื้อหรือการจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษ ได้แก่การซื้อ หรือการจ้าง ในกรณีดังนี้

(๑) การซื้อหรือการจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ทำหรือผลิตพัสดุนั้น ๆ ขึ้นเอง และผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อหรือจ้างได้เป็นการทั่วไป หรือเป็นเฉพาะคราว

(๒) การซื้อหรือการจ้างที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีให้ต้องซื้อหรือจ้างจากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ"

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย
 คณะที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มติของคณะรัฐมนตรีจะครอบคลุมไปถึง
 กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นหน่วยงานอื่นซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการ
 บริหารส่วนท้องถิ่นให้ต้องซื้อกระดาษ ผลิตภัณฑ์กระดาษ ได้แก่กระดาษแบบพิมพ์
 ต่อเนื่องสำหรับใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์ สิ่งพิมพ์ แบบพิมพ์ แบบฟอร์ม หนังสือ
 หรือสมุดต่าง ๆ เฉพาะที่ผลิตจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด
 แต่เพียงแห่งเดียว หรือไม่ ในเมื่อบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน
 จำกัด เป็นบริษัทที่เกิดขึ้นจากการร่วมทุนระหว่างรัฐบาลโดยกระทรวงอุตสาหกรรม
 และเอกชน โดยรัฐบาลถือหุ้น ๓๐% และเอกชนถือหุ้น ๗๐% บริษัทดังกล่าวจึงไม่มี
 ฐานะ เป็นรัฐวิสาหกิจ และมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นเป็นมติที่เกิดจากการ
 ปฏิบัติตามสัญญาร่วมทุนจัดตั้งบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด
 ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติให้ความเห็นชอบสัญญาร่วมทุนดังกล่าวไว้แล้ว เมื่อมติ
 คณะรัฐมนตรีมีความเป็นมาดัง ได้กล่าวมาข้างต้น ปัญหาจึงมีว่า กรุงเทพมหานครอยู่
 ในข่ายบังคับให้ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแค่ไหน เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกา
 (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า
 เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามสัญญาร่วมทุนระหว่างรัฐบาลโดย
 กระทรวงอุตสาหกรรมกับเอกชนมติคณะรัฐมนตรีจึง ไม่มีผลบังคับให้กรุงเทพมหานคร
 ต้องปฏิบัติตามนอกเหนือไปจากการปฏิบัติตามข้อ ๒๐(๓) ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
 เรื่องการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๙ ซึ่งบัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องซื้อพัสดุและครุภัณฑ์จาก
 การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น เพราะมติ
 คณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมายที่จะ ไปแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
 ซึ่งเป็นกฎหมายของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป ในการซื้อพัสดุหรือครุภัณฑ์ กรุงเทพมหานคร
 จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ จะต้องซื้อจากการพาณิชย์ของ
 กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจเท่านั้น จะซื้อจากบริษัทเอกชนตามที่
 มติคณะรัฐมนตรีกำหนดหาได้ไม่ และเมื่อกรุงเทพมหานครไม่อยู่ในฐานะที่จะซื้อกระดาษ
 และผลิตภัณฑ์กระดาษจากบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษบางปะอิน จำกัด

กรุงเทพมหานครควรจะปฏิบัติตามข้อ ๖^{13๖}ของมติคณะรัฐมนตรี คือ ทำความตกลงกับ
กระทรวงการคลังขอผ่อนผันไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานครไม่เปิดช่องให้กระทำได้ แต่อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกา
(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้ากรุงเทพมหานครมี
ความประสงค์ที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี
กรุงเทพมหานครก็อาจดำเนินการซื้อกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษจากรัฐวิสาหกิจ
ซึ่งจำหน่ายกระดาษและผลิตภัณฑ์กระดาษของบริษัทโรงงานอุตสาหกรรมกระดาษ
บางปะอิน จำกัด ได้ หรือดำเนินการแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครให้อำนาจผู้ว่า
ราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติให้ซื้อพัสดุตามที่มติคณะรัฐมนตรีกำหนดได้

จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการร่างกฎหมายในเรื่องนี้
คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครเป็นกฎหมายของ
ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย จึงไม่อาจจะมีผลบังคับ
ให้กรุงเทพมหานครต้องปฏิบัติตามได้ในกรณีที่กรุงเทพมหานครมีกฎหมายใช้บังคับ
ในเรื่องนั้นอยู่แล้ว มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ จึงไม่มีผลบังคับต่อกรุงเทพมหานคร
เนื่องจากมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะอยู่แล้ว แต่ในกรณีรัฐวิสาหกิจหรือราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่นอื่น ที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องนี้เอาไว้ รัฐวิสาหกิจหรือราชการ
บริหารส่วนท้องถิ่นนั้น ก็จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

นอกจากมติคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้
อย่างชัดเจนว่า ให้รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่มีได้
กำหนดให้รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีอีก และมีปัญหาอยู่เสมอว่าจะต้องปฏิบัติตาม
หรือไม่

136. หากหน่วยงานตามข้อ ๑ มีปัญหาหรือไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์
ดังกล่าวข้างต้น ให้กระทรวงเจ้าสังกัดของผู้ปฏิบัติหรือหรือทำความตกลงกับ
กระทรวงการคลัง การพิจารณาของกระทรวงการคลังให้มีความเห็นของคณะกรรมการ
พิจารณาลิทธิพิเศษของหน่วยงานและรัฐวิสาหกิจประกอบการพิจารณาด้วย

ตัวอย่าง เช่น กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือหารือไปยัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒¹⁴ เห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงระบบการก่อสร้าง สถานที่ราชการและถาวรวัตถุของประเทศเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณ ราคาของงานก่อสร้างอาคารราชการ และให้กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ถือปฏิบัติต่อไป และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๖¹⁵ว่า ในการพิจารณากำหนดราคากลางของงานก่อสร้างของทางราชการ ให้สำนักงบประมาณและส่วนราชการผู้มีหน้าที่ในการกำหนดราคากลางพิจารณาหาข้อเท็จจริงที่สมควรจะทำการก่อสร้างได้ด้วย ซึ่งกรุงเทพมหานคร มีปัญหาว่า กรุงเทพมหานครจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองฉบับหรือไม่ เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และมีข้อบัญญัติ กรุงเทพมหานคร เรื่องการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๒ และระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๗ ใช้บังคับ ในเรื่องนี้เป็นกรณีเฉพาะแล้ว

ในเรื่องนี้เห็นว่า การควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร) โดยรัฐบาล (คณะรัฐมนตรี) นั้น มิใช่เป็นการควบคุมโดยใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา หากเป็นการควบคุมเกี่ยวกับการกระทำขององค์การหนึ่ง โดยอีกองค์การหนึ่งอันเป็นการควบคุมตามกฎหมาย

ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับคณะรัฐมนตรีปรากฏอยู่ในมาตรา ๕๙(๕)¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

¹⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๑๐๐ เรื่อง การฝึกอบรมการถอดแบบคำนวณราคากลางงานก่อสร้างอาคาร", ๑๘ มิถุนายน ๒๕๒๒.

¹⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๖ เรื่อง การกำหนดราคากลางของงานก่อสร้างของทางราชการ", ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๖.

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๙(๕) บัญญัติว่า "ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย".

กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย มาตรา ๘๙(๒๗)¹⁷ ที่ว่า กรุงเทพมหานครมีหน้าที่อื่น ๆ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ในการนี้ ถ้ากรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตามมาตรา ๑๒๓¹⁸ ที่จะสั่งระงับยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ แต่คณะรัฐมนตรีไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือกรุงเทพมหานครและการกระทำของกรุงเทพมหานคร (เช่นเดียวกับองค์กรกระจายอำนาจอื่น) เหมือนดังเช่น คณะรัฐมนตรีมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือส่วนราชการเหนือการกระทำของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ กฎหมายจึงต้องบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ในกรณีเป็นรัฐวิสาหกิจ) ไว้เป็นกรณีพิเศษ มิฉะนั้น หากมีการกระทำของกรุงเทพมหานครที่ขัดกับมติของคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล หรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่มอบหมายหน้าที่ให้ทำโดยชัดแจ้ง ก็จะไม่มืองค์กรใดยับยั้งการกระทำนั้นได้

17 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙(๒๗) บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร.

ฯลฯ

ฯลฯ"

18 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๑๒๓ บัญญัติว่า "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง หรือสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานครในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าการปฏิบัติใด ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครขัดต่อกฎหมาย มติของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียหาย โยชน์ของกรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะยับยั้งหรือสั่งการตามที่เห็นสมควรก็ได้".

ตามมาตรา ๔๙(๔), มาตรา ๘๙(๒๗) และมาตรา ๑๒๓ แสดงว่าคณะรัฐมนตรีอาจมีมติสั่งการหรือมอบหมายให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือ กรุงเทพมหานครเองปฏิบัติได้โดยชอบด้วยกฎหมาย การสั่งการเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงหรือก้าวล่วงราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ฉะนั้น ประเด็นที่ว่า กรุงเทพมหานครในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องอันอยู่ในางงาน และอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติสั่งการหรือมอบหมายให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติตามหรือไม่ การสั่งการหรือมอบหมายจะต้องเป็นไปอย่างชัดแจ้งการมอบหมายตามมาตรา ๘๙(๒๗) เป็นเรื่องของการมอบหน้าที่หรือกิจการให้รับผิดชอบดำเนินการ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๒ และวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๖ เรื่อง การฝึกอบรมการถอดแบบคานวราคากลางงานก่อสร้างอาคารและการกำหนดราคากลางของงานก่อสร้างงานของทางราชการ มีข้อความว่า "ให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติต่อไป" และให้ "ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติต่อไป" ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองเรื่องสั่งการให้กระทรวง ทบวง กรมอันเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และส่วนราชการอื่น ๆ อันเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค ตลอดจนรัฐวิสาหกิจในสังกัดถือปฏิบัติ แม้คณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบหมายให้กรุงเทพมหานครถือปฏิบัติด้วยก็ได้ แต่คณะรัฐมนตรียังมิได้มีมติมอบหมายเช่นนั้น เมื่อกรุงเทพมหานครมีข้อบัญญัติและระเบียบของตนเองอยู่แล้ว ก็ต้องถือปฏิบัติไปตามนั้นหรือจะดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีก็ได้¹⁹

ตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งสองเรื่องข้างต้นนั้น มิใช่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่ยังเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในองค์กรส่วนท้องถิ่นอื่น และรวมทั้งรัฐวิสาหกิจซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพราะองค์กรส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจต่างเป็นองค์กรกระจายอำนาจ ซึ่งต้องการความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการดำเนินงาน แต่คณะรัฐมนตรีมักจะมีมติสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ให้องค์กรกระจายอำนาจเหล่านี้ต้องถือปฏิบัติตาม

¹⁹ วิชาญ เครื่องงาม , สัมภาษณ์ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๓.

มติคณะรัฐมนตรีอยู่เสมอ²⁰ และ เช่นเดียวกัน องค์กรกระจายอำนาจเหล่านี้ ก็มีแนวโน้มที่จะยึดถือ และปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไม่แตกต่างจากส่วนราชการ โดยทั่วไปอยู่ด้วย

๒.๒ ผลคองานทางปกครอง

มติคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีผลบังคับต่อองค์กรของรัฐแล้ว มติคณะรัฐมนตรียังมีผลบังคับต่องานทางปกครองด้วย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีในฐานะ ผู้รับผิดชอบสูงสุดในงานบริหาร อาจสั่งการให้แก้ไขหรือระงับยับยั้งการกระทำทาง ปกครองต่าง ๆ ได้เสมอ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมาย ปกครอง²¹

อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่สั่งการเกี่ยวกับนิติกรรมทางปกครองนั้น ประกอบด้วยอำนาจที่สำคัญ ๔ ประการ คือ อำนาจสั่งการ อำนาจเพิกถอน อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง และอำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน ดังนั้น คณะรัฐมนตรี จึงอาจจะมีมติสั่งการให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติอย่างไรก็ได้ หรือ อาจจะมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพิกถอนการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่ง ก็ได้

20 ตัวอย่าง เช่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๓ เห็นชอบตามที่คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งชาติเสนอ โดยให้แจ้งรัฐวิสาหกิจ ทุกแห่งว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หรือหากมีการเพิ่ม สวัสดิการให้พนักงานโดยยังไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้นต้องรับผิดชอบในทางแพ่ง และให้กระทรวงที่มี รัฐวิสาหกิจในสังกัดสั่งการกำชับให้รัฐวิสาหกิจดังกล่าวถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด .

21 ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, "การควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง",

: ๒๓ .

อย่างไรก็ตาม การสั่งการแก้ไขหรือเพิกถอนโดยคณะรัฐมนตรีนี้ ย่อมใช้ได้เท่าที่ไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นอย่างอื่นเท่านั้น ในทางปกครองจะมีการกระทำบางประเภทที่กฎหมายไม่ยอมให้อยู่ในความครอบงำหรือแทรกแซงในทางการเมือง แต่กรณีนี้จะต้องมี กฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้ง เช่น ผลการพิจารณาของ อ.ก.พ.กระทรวง หรือ ก.พ. ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่องานทางปกครอง อาจจะเป็นมติ คณะรัฐมนตรีที่กำหนดขั้นตอน วิธีปฏิบัติ ก่อนที่หน่วยงานทางปกครอง จะได้มีนิติกรรมทางปกครองออกมาก็ได้ หรืออาจจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่มีภายหลังจากที่มีนิติกรรมทางปกครองแล้วก็ได้ คือ สั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครองนั้น

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลก่อนมีนิติกรรมทางปกครองนั้น อาจจะเป็น มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดกระบวนการและขั้นตอนก่อนการดำเนินงาน (procedural rules) มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นคำสั่งหรือแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (instructions to officials) ซึ่งมีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการใช้อำนาจภายในองค์กรของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดว่าด้วยวิธีปฏิบัติการจัดการ หรือการปฏิบัติการ (rules of practice management of operation) ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้ใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชน พ.ศ. ๒๕๓๑ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายต่าง ๆ (policy) มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดแนวทางการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้ดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดได้^{๒๒}

มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลภายหลังนิติกรรมทางปกครอง จะเป็น มติคณะรัฐมนตรีเฉพาะ เรื่อง เฉพาะกรณี แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ

^{๒๒} มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้มีมากที่สุด ทั้งนี้ การบังคับให้ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ถือได้ว่าเป็นการควบคุมการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายการเมือง (คณะรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นการควบคุมก่อนการกระทำและ เป็นการควบคุมภายในฝ่ายบริหารเอง .

โดยทั่วไปแล้ว ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลก่อนมีนิติกรรมทางปกครอง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลภายหลังนิติกรรมทางปกครอง

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี อาจจะมี ความแตกต่างกันตามเนื้อหาของสาระของมติคณะรัฐมนตรีอยู่บ้าง กล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรี บางเรื่องจะมีลักษณะและสภาพบังคับอย่างแน่ชัด (caractere obligatoire) ซึ่งจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามก็จะมีโทษทางวินัย แต่มติคณะรัฐมนตรี บางเรื่องก็มีลักษณะเป็นการกำหนด แนวทาง ขั้นตอน การปฏิบัติเท่านั้น เจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติก็อาจจะไม่ปฏิบัติตามได้ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลอย่างอื่นที่เหมาะสม

ในส่วนนี้ จะได้ทำการศึกษาถึงผลทางกฎหมายของ มติคณะรัฐมนตรีที่มีต่องานทางปกครอง โดยแยกออกเป็น ๒ กรณี คือ

๒.๒.๑ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

๒.๒.๒ การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

๒.๒.๑ ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

โดยทั่วไป ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี สำหรับในประเทศฝรั่งเศส คำสั่งและระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง เช่น หนังสือเวียน (circulaire) ไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย แต่เป็นที่มาของสภาพบังคับ บัญชาภายในของฝ่ายปกครอง คำสั่งและระเบียบภายในจึงมีลักษณะ เป็นมาตรการ บังคับ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม อันเป็นผลมาจากหลักเรื่องอำนาจบังคับบัญชา ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งมีโทษทางวินัยกำกับอยู่

มติคณะรัฐมนตรี ก็เช่นเดียวกัน โดยที่ในระบบ กฎหมายไทยการแจ้งมติคณะรัฐมนตรีที่วางหลักเกณฑ์ต่างๆให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ นั้น ทำในรูปหนังสือเวียนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีจึงมี ผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามเสมือนหนึ่งว่าเป็นกฎหมายภายในของ ฝ่ายปกครอง เนื่องจากเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา

แต่การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาในบางประเด็นกล่าวคือ ถ้ามติคณะรัฐมนตรีนั้นยกเว้นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือยกเว้นการสั่งการที่คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติไว้ มติคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีผลเช่นไรและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นหรือไม่

(๑) กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นกฎหมาย

กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นกฎหมาย อาจเกิดขึ้นได้จากกรณีที่มีกฎหมาย (พระราชบัญญัติ, พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง) บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะมีมติเป็นอย่างอื่นนอกจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ มติคณะรัฐมนตรีที่เกิดขึ้นในกรณีนี้ จึงเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่มีที่มาจากกฎหมาย องค์การของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว รวมทั้งมีผลต่องานทางปกครองด้วย

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจนคือ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๙ ได้กำหนดเรื่อง การมอบอำนาจของตำแหน่งต่าง ๆ ไว้ แต่การมอบอำนาจดังกล่าวถูกจำกัดอยู่ภายใต้หลักการที่ว่าอำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติหรือการปฏิบัติราชการที่จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้ากฎหมายฉบับอื่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีกำหนดห้ามการมอบอำนาจไว้ หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นมอบอำนาจให้กับผู้ดำรงตำแหน่งอื่นต่าง ไปจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นี้ หรือกำหนดเงื่อนไขการมอบอำนาจไว้เป็นประการอื่นใด การมอบอำนาจสำหรับตำแหน่งนั้น ๆ ก็ต้องเป็นไปตามนั้น จะยึดถือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่ได้ ดังนั้น หลักทั่วไปในเรื่องของการมอบอำนาจในฝ่ายบริหาร จึงกลับกลายเป็นข้อยกเว้น

กรณีที่จะถือว่าได้มีการกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นเป็นปัญหามากในทางปฏิบัติ และมีการโต้แย้งกันอยู่เสมอ จนเป็นสาเหตุหนึ่งของความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ (โดยเฉพาะการมอบอำนาจ

ระหว่างราชการบริหารส่วนกลางกับราชการบริหารส่วนภูมิภาค) และปัญหาอีกประการหนึ่งก็คือ เราจะทราบได้อย่างไรว่าในกรณีนั้น มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือไม่ ในเมื่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ มีอยู่มากมายและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วเสมอ ทั้งการตั้งข้อจำกัดการมอบอำนาจดังกล่าว เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ส่วนราชการต่าง ๆ สามารถกำหนดการมอบอำนาจในกรณีต่าง ๆ ได้เอง โดยทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการเป็นอย่างมาก

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรีอาจมีมติสั่งการเกี่ยวกับการมอบอำนาจเป็นอย่างอื่น ให้แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายได้ แต่กรณีจะมีความเหมาะสมหรือไม่ จะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

มติคณะรัฐมนตรีที่ยกเว้นกฎหมาย แตกต่างจากมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่เหมาะสม เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีที่ยกเว้นกฎหมายนั้น จะเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้โดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีที่ยกเว้นกฎหมายดังกล่าวด้วย

แต่มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นปัญหาที่สำคัญ และอาจจะเกิดขึ้นได้เสมอ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีการประชุมทุกสัปดาห์และไม่มีข้อจำกัดในทางเนื้อหา กล่าวคือคณะรัฐมนตรีจะมีมติในทางใด ๆ ก็ได้ เพราะคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงมีอยู่อย่างกว้างขวาง ครอบคลุมกิจการในด้านต่าง ๆ แต่มติของคณะรัฐมนตรีไม่มีองค์กรใดภายในฝ่ายบริหารที่ทำหน้าที่ตรวจสอบทางด้านความชอบด้วยกฎหมายโดยตรง จะมีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่ถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลยุติธรรม แต่ก็มีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนของมติคณะรัฐมนตรีที่มีอยู่ทั้งหมด²³

²³ จำนวนของมติคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่ต้นจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๔๗๕-๒๕๓๔) มีประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ มติ.

มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นในกรณีที่ เป็นมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจหรือเกี่ยวกับราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์การกระจายอำนาจเหล่านี้จะมีกฎหมายจัดตั้งและกำหนดวิธีดำเนินงานเป็นของตนเอง แต่องค์การควบคุมกำกับทั้งหลายมักจะไม่ว่างใจในเรื่องของความเป็นอิสระขององค์การกระจายอำนาจที่จัดตั้ง โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ประกอบกับกระบวนการในการใช้อำนาจกำกับดูแลทั่วไปยังเป็นไปในลักษณะตีความขยายความตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจควบคุมกำกับออกไปมากกว่าที่พระราชบัญญัติจัดตั้งให้อำนาจไว้ ตลอดจนความคิดเห็นว่าการควบคุมกำกับขององค์การกระจายอำนาจไม่ต่างอะไรกับการควบคุมบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจในการบรรลุจุดหมายและเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดต่อกฎหมายจัดตั้งขององค์การกระจายอำนาจจึงมีอยู่มากมาย ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๙²⁴ มอบอำนาจให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดเรื่องผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือน ค่าจ้าง ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ²⁵ หรือมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๒๘²⁶ กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้รัฐวิสาหกิจ

²⁴ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑ เรื่อง ผลประโยชน์ตอบแทนประเภทเงินเดือน ค่าจ้างของพนักงานรัฐวิสาหกิจ", ๕ มกราคม ๒๕๓๐.

²⁵ พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ มาตรา ๒๙(๕)
พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๒๙(๒)
พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. ๒๕๐๑ มาตรา ๒๓(๖).

²⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๑๙๙ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิจารณาความดีความชอบของพนักงานและลูกจ้างประจำของรัฐวิสาหกิจ", ๑๘ กันยายน ๒๕๒๘.

ทุกแห่งถือปฏิบัติ ซึ่งขัดกับพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่กำหนดให้
เรื่องดังกล่าวนี้เป็นอำนาจของคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจเป็นผู้กำหนด^{๒๗}

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการทำลาย
หลักเกณฑ์เรื่องความเป็นอิสระขององค์การกระจายอำนาจประเภทรัฐวิสาหกิจอย่าง
สิ้นเชิง โดยคณะรัฐมนตรีได้อ้างถึงเหตุผลของความเสมอภาคและความเป็นธรรม
ในเรื่องค่าจ้างในระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจรัฐ
กำหนดนโยบายสาธารณะ และออกคำสั่งบังคับฝ่ายเดียว ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหา
ความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรี
ได้ออกมาโดยขาดความชอบธรรมทางกฎหมายที่จะเป็นฐานรองรับในการออก
มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว^{๒๘}

อย่างไรก็ตาม องค์การกระจายอำนาจทั้งหลาย
ก็ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะหากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี
เจ้าสังกัดก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะระงับ ยับยั้ง หรือสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อ
การกระทำขององค์การกระจายอำนาจที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้ กฎหมายได้บัญญัติ
ให้อำนาจแก่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดไว้เป็นกรณีพิเศษ มิฉะนั้นหากมีการกระทำขององค์การ
กระจายอำนาจที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีก็จะไม่มีองค์การใดยับยั้งการกระทำนั้นได้

ในความเห็นของผู้เขียนเองเห็นว่า การที่จะ
พิจารณาว่า กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีขัดต่อกฎหมายแล้ว ส่วนราชการ องค์การกระจาย
อำนาจทั้งหลายจะต้องปฏิบัติตามหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากเนื้อหาของ
มติคณะรัฐมนตรีนั้นเสียก่อน

^{๒๗}พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙(๕)

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๑๘(๓).

^{๒๘}สุรพล นิติไกรพจน์, "การบังคับใช้กฎหมายและการกำหนดนโยบาย
สาธารณะในกรณีรัฐวิสาหกิจ", วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๙ ตอน ๑
(เมษายน ๒๕๓๓), หน้า ๑๒๖ - ๑๒๙.

ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า มติคณะรัฐมนตรีจะมีสองลักษณะคือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดโดยเฉพาะ เจาะจงให้อำนาจออกมติคณะรัฐมนตรี เช่นว่านั้น กับมติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองประเภทนี้ โดยหลักแล้วจะต้องชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง และอยู่ในขอบอำนาจของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองที่จะเข้าไปควบคุมความชอบด้วยกฎหมายได้

มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ขัดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง ส่วนราชการและองค์การกระจายอำนาจทั้งหลาย ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น และรัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็ไม่มีอำนาจที่จะระงับเพิกถอน การกระทำที่มีได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นได้ เพราะหากปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว การกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองมีอำนาจเพิกถอนได้ แต่ถ้าเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน มิได้ขัดต่อกฎหมายใดโดยเฉพาะเจาะจงแล้ว ก็จะต้องพิจารณาว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เพราะคณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยทั่วไป มีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ คุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป ซึ่งเป็นหน้าที่ที่สำคัญว่าการคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนบุคคล และหากมีกฎหมายใดที่มีได้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นอุปสรรค ขัดขวางการดำเนินงานตามนโยบาย คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจที่จะเสนอยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นได้เสมอ

มีตัวอย่างคำพิพากษาฎีกา ที่แสดงให้เห็นว่า ในกรณีที่มีได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี การกระทำหรือข้อตกลงนั้นไม่มีผลบังคับ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๓๘/๒๕๒๕ จำเลยเป็นรัฐวิสาหกิจและ โจทก์เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติห้ามไม่ให้รัฐวิสาหกิจใดปรับปรุงเงินเดือน เว้นแต่จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีพิเศษ การที่โจทก์จำเลยตกลงกันปรับปรุงอัตราเงินเดือนโดยไม่ได้อนุมัติให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน จึงเป็นการฝ่าฝืน

มติของคณะรัฐมนตรี ไม่มีผลบังคับ และแม้ความตกลงดังกล่าวได้ดำเนินการตามขั้นตอนมาโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ก็ไม่เป็นเหตุให้กลับกลายเป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับได้

คดีนี้ ศาลได้ตัดสินโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ในการที่จะมุ่งคุ้มครองให้เกิดความเป็นธรรมต่อส่วนรวม เพราะหากยอมให้ผู้บริหารรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างทำข้อตกลงกันเช่นนี้ได้แล้ว นายจ้างที่แท้จริงก็คือรัฐ ก็มีแต่จะประสบความสำเร็จ เพราะพนักงานรัฐวิสาหกิจก็จะหาทางขอขึ้นเงินเดือนด้วยวิธีการต่าง ๆ ไม่มีที่สิ้นสุด

(๒) กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นระเบียบ ข้อบังคับ

องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจออกระเบียบและแนวปฏิบัติต่าง ๆ (directive) มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะสมาชิกขององค์กรฝ่ายปกครองได้ คณะรัฐมนตรีเองก็ได้ออกระเบียบและกำหนดแนวทางปฏิบัติราชการออกมามากมายหลายกรณี

ระเบียบที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี (ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นระเบียบกลาง ใช้บังคับกับทุกกระทรวง ทบวง กรม) และระเบียบอื่น ๆ จะมีสถานะเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นต้องพิจารณาถึงที่มาของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจออกระเบียบเช่นนั้นได้ ระเบียบนั้นก็ถือว่าเป็นกฎหมายลำดับรองอย่างหนึ่ง เช่น ระเบียบการวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้น สำหรับระเบียบที่ออกโดยไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมาย ระเบียบนั้นก็มิมีฐานะเป็นเพียงระเบียบหรือแนวปฏิบัติภายในของฝ่ายปกครองเท่านั้น^{๒๙}

^{๒๙} ยงยุทธ อนุกุล, สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง, หน้า ๓๒๙ - ๓๓๐.

กรณีที่มีระเบียบที่ออกโดยมติคณะรัฐมนตรี กำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องใดไว้เป็นการทั่วไปแล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดแนวทางปฏิบัติสำหรับกรณีใดเป็นการเฉพาะแล้ว มติคณะรัฐมนตรีนั้นย่อมยกเว้นระเบียบ ที่เป็น การกำหนดเรื่องทั่วไปไว้ได้

ดังจะ เห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ที่ ๘/๒๕๒๘ เรื่อง นายบุญยิ่ง เรื่อง คิลกรัตน์ และนายอนันต์ ชินสว่างวัฒนกุล ร้องทุกข์ว่า โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าจัดซื้ออาหารไม่ถูกต้องตามระเบียบของทาง ราชการ^{๓๐} ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีว่า เดิมโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าจัดซื้ออาหาร และ เครื่องประกอบอาหาร เพื่อนำมาประกอบอาหารเลี้ยงผู้ป่วย ด้วยวิธีการประกวด ราคาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประกวดราคาอาหารสำหรับ โรงพยาบาลในส่วนกลาง พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อมาโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าได้ เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดซื้ออาหารดังกล่าวโดยขออนุมัติกองทัพบกจัดซื้ออาหารโดยวิธี พิเศษ จากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกร (อตก.) แทนการประกวดราคา โดยอ้างว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สิทธิพิเศษแก่องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร โดยกำหนดให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซื้อสินค้าจาก อตก. ในราคาที่ไม่เกินกว่าราคาในท้องตลาดใน ขณะนั้นโดย "วิธีพิเศษ" ได้แต่ผู้ร้องทุกข์ซึ่ง เคยขายอาหารและ เครื่องประกอบอาหาร ให้แก่โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าด้วยวิธีการประกวดราคาได้ร้องทุกข์ว่า การจัดซื้อ อาหารของ โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประกวดราคาอาหารสำหรับโรงพยาบาลในส่วนกลาง พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งกำหนดให้ต้องจัดซื้ออาหารโดยวิธีการประกวดราคาเท่านั้น การจัดซื้ออาหารจาก อตก. ด้วยวิธีพิเศษโดยไม่ประกวดราคาเป็นการไม่ชอบ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าบรรดาโรงพยาบาลในส่วนกลางจะต้องอยู่ในบังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประกวดราคาอาหารสำหรับโรงพยาบาลในส่วนกลาง พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็น ระเบียบการเฉพาะที่มุ่งหมายให้มีการประกวดราคาเป็นหลักในการจัดซื้อ โดยไม่อยู่ใน บังคับของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ อันเป็นระเบียบ ทั่วไปนั้นก็ตาม แต่ในเรื่องการพัสดุนี้ ยังมีระเบียบการอื่น ๆ อยู่ด้วย มิได้มีเพียง

³⁰วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๕ (๒๕๒๙): ๑๓๘ - ๑๔๙.

ระเบียบทั้งสองดังกล่าว โดยถ้าการใดมีมติคณะรัฐมนตรีให้ถือปฏิบัติเช่นใดเป็นการเฉพาะในกรณีนั้นก็ต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ โดยเป็นบทยกเว้นระเบียบดังกล่าวทั้งสองอันมีที่มาจากการณ์ของมติของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน สิทธิพิเศษของ อตก. นั้น เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๑๓^{๓๑} โดยให้ "กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การของรัฐและรัฐวิสาหกิจตลอดจนบริษัทซึ่งอยู่ในความควบคุมของรัฐบาล ซื้อสินค้าจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรในราคาที่ไม่เกินกว่าราคาในท้องตลาดในขณะนั้น โดยวิธีพิเศษ..." ซึ่งกำหนดให้ อตก. มีสิทธิพิเศษที่จะให้หน่วยงานของรัฐ พิจารณาซื้อวัสดุการเกษตร เครื่องมือ เครื่องใช้ในการเกษตร ตลอดจนเครื่องอุปโภคบริโภคอันจำเป็นแก่เกษตรกรรวมได้ แม้ราคาจะสูงกว่าราคาในท้องตลาด ส่วนสินค้าอื่น ๆ ของ อตก. สิทธิพิเศษจะเกิดขึ้นเฉพาะ เมื่อเป็นการซื้อขายในราคาไม่เกินกว่าราคาตลาด ดังนั้น อตก. จึงมีสิทธิพิเศษที่จะขายสินค้าผลิตผลเกษตรกรรวมให้แก่โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าได้โดยไม่ต้องสู้ราคาหรือประกวดราคาเมื่อสินค้านั้นราคาไม่เกินกว่าราคาตลาด ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราคาสินค้าผลิตผลเกษตรกรรวมทุกรายการ ที่โรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าจัดซื้อจาก อตก. ต่ำกว่าราคาตลาด การจัดซื้ออาหารและเครื่องประกอบอาหารของโรงพยาบาลพระมงกุฎเกล้าจาก อตก. จึงเป็นการถูกต้องตามระเบียบของทางราชการแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์

(๓) กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรียกเว้นการสั่งการที่
คณะรัฐมนตรีเคยมีมติไว้

มติคณะรัฐมนตรีที่ยกเว้นการสั่งการที่
คณะรัฐมนตรีเคยมีมติไว้มีมากมายหลายเรื่อง เพราะมติคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจบริหารอย่างหนึ่ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกได้โดยง่าย เมื่อเหตุการณ์หรือเหตุผลความจำเป็นในแต่ละเรื่อง เปลี่ยนไปหรือส่วนราชการบางหน่วยไม่สามารถ

^{๓๑} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๒ เรื่อง ขออนุมัติให้หน่วยราชการซื้อสินค้าจากองค์การตลาดเพื่อเกษตรกรโดยไม่ต้องสู้ราคาหรือประกวดราคาและไม่ต้องทำสัญญาซื้อขาย", ๒ มกราคม ๒๕๑๔.

ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ ส่วนราชการ รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือแม้แต่คณะรัฐมนตรีเองก็สามารถขอทบทวน ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีได้เสมอ โดยไม่มีข้อจำกัด

ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ ๔๐/๒๕๒๘^{๓๒} เรื่อง นายสาเพา สิริสัมพันธ์ และบริษัทภัทรยุทธภัณฑ์ จำกัด ขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการจ้างสร้างโรงงานวัตถุประสงค์ เปิดของกระทรวงกลาโหม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในเรื่องใด หากเนื้อหาในการมีมติดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับว่าจะต้องปฏิบัติประการใด เพียงแต่ให้ความเห็นชอบตามวิธีการที่เสนอเท่านั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็อาจขออนุมัติเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติได้

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า เต็มกระทรวงกลาโหมได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการจัดตั้งโรงงานวัตถุประสงค์ เปิดขึ้น โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดตั้ง โรงงานวัตถุประสงค์ เปิดขึ้นดำเนินการซึ่งกระทรวงกลาโหมก็ได้ดำเนินการจนถึงขั้นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้อนุมัติในหลักการให้เลือกบริษัท KEC เป็นผู้เสนอขายโรงงานวัตถุประสงค์ (ดินส่งกระสุน) ให้กระทรวงกลาโหม โดยมีเงื่อนไขว่าถ้าไม่สามารถตกลงในรายละเอียดได้ ก็ให้เจรจากับบริษัท ICI เป็นรายต่อไป ซึ่งต่อมากระทรวงกลาโหมก็ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาจัดจ้างบริษัท KEC ด้วย อย่างไรก็ตามได้เกิดมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิบัตรของบริษัท KEC คณะรัฐมนตรีจึงได้อนุมัติให้ยกเลิกการจ้างบริษัท KEC และให้มีการจัดตั้งโรงงานแบบ Turnkey basis กับจ้างบริษัทที่ปรึกษาร่วมดำเนินการ แต่ต่อมารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดจ้าง โดยวิธีพิเศษในการจัดตั้ง โรงงานวัตถุประสงค์ เปิดกับแต่งตั้งคณะกรรมการร่างสัญญาจ้างก่อสร้างขึ้นเพื่อดำเนินการจัดจ้างบริษัท ICI โดยถือหลักการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมได้เคยอนุมัติว่าให้เจรจากับบริษัท ICI เป็นรายต่อไป ถ้าไม่สามารถตกลงกับบริษัท KEC ได้ ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า (๑) การที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหมได้ดำเนินการเพื่อจัดจ้างบริษัท ICI โดยวิธีพิเศษไม่ถูกต้อง เพราะหลักการที่กำหนดให้พิจารณาข้อเสนอของบริษัท ICI ต่อไป

^{๓๒}วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๕ (๒๕๒๙): ๑๘๘ - ๒๐๓.

หากตกลงกับบริษัท KEC ไม่ได้นั้นได้ตกไปแล้ว เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการโดยวิธี Turnkey basis (๒) การดำเนินการจ้างโดยวิธีพิเศษดังกล่าวขัดต่อข้อ ๔๖ ประกอบกับ ข้อ ๑๙ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ เพราะมิได้มีการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องมาเสนอราคาหรือมีการสืบราคาแต่อย่างใด และ (๓) การที่กระทรวงกลาโหมจะตกลงจ้างบริษัท ICI สร้างโรงงานวัตถุประสงค์ใน ราคา ๑,๓๕๓.๕ ล้านบาท นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ชอบเพราะผู้ร้องทุกข์สามารถ สร้างได้ในราคาค่ากว่า ๑,๐๐๐ ล้านบาท จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ พิจารณายกเลิกการจ้างบริษัท ICI โดยวิธีพิเศษ และให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการจัดจ้างใหม่โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ในการจัดจ้างนั้น คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ขึ้น โดยมีวิธีดำเนินการอยู่หลายวิธีและจะประกวดราคาหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในระเบียบนั้น แต่ในเรื่องใดถ้า คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่นไว้ การดำเนินการในเรื่องนั้นก็ย่อม ต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรี ได้มีมติอนุมัติในเรื่องใดหากเนื้อหาในการมีมติดังกล่าวมิได้เป็นบทบังคับว่าจะต้อง ปฏิบัติประการใด เพียงแต่ให้ความเห็นชอบตามวิธีการที่เสนอเท่านั้น ส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องก็อาจขออนุมัติเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติได้ ดังนั้น การที่ต่อมากระทรวง กลาโหมนำข้อเสนอสของ บริษัท ICI มาพิจารณาใหม่ กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าเป็นการขัด กับมติของคณะรัฐมนตรีที่ได้เคยอนุมัติไว้แล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการ เปลี่ยนแปลงมาตกลงจะจัดจ้างบริษัท ICI กระทรวงกลาโหมก็ได้รายงานความเป็นมา ของเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี โดยได้ทำความถึงรายละเอียดเดิมที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติด้วย และในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้กระทรวงกลาโหมดำเนินการเพื่อว่าจ้างบริษัท ICI ได้ ดังนั้น การดำเนินการของกระทรวงกลาโหมในการจัดจ้างบริษัท ICI โดย ไม่เปิดประกวดราคาหรือไม่ได้ให้มีการเสนอราคาจึง ไม่เป็นการขัดต่อระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด และ การจัดจ้างบริษัท ICI โดยวิธีพิเศษนี้ เมื่อได้มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติไว้เป็นการ เฉพาะแล้วกรณีจึงไม่มีประเด็นที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาอีก

ตามมาตรา ๒๐(๒)^{๓๓} แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้เสีย

นอกจากกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีอาจยกเว้น การสั่งการที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติไว้แล้ว ยังมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมใน หัวข้อนี้ก็คือ เรื่องใดที่คณะรัฐมนตรีชุดก่อน ๆ ได้มีมติไว้ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลง คณะรัฐมนตรี ปัญหาก็คือว่า คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบัน องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ ของรัฐ จะต้องถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมหรือไม่ หากไม่ ปฏิบัติตามจะมีมาตรการใดบังคับหรือไม่ และถ้ามติคณะรัฐมนตรีเดิมขัดต่อนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันผลจะเป็นอย่างไร และมีวิธีดำเนินการแก้ไขอย่างไร

ในเรื่องนี้ ผู้เขียนเห็นว่า แม้จะเป็น มติคณะรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุดเดิม แต่ก็ เป็นคำสั่งที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะออกมติได้โดยชอบในขณะนั้น เมื่อยังไม่มีกรรณการยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีนั้นอย่างชัดแจ้ง โดยคณะรัฐมนตรีชุดต่อมา ส่วนราชการ องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามก็มีมาตรการลงโทษทางวินัยกำกับ และกรณีที่เป็นองค์กรกระจาย อำนาจ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดก็มีอำนาจเพิกถอน ระงับ ยับยั้ง การกระทำที่ไม่ได้ ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นได้ หรืออาจจะใช้มาตรการทางด้านการโยกย้ายก็ได้

กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีเดิมขัดต่อนโยบายของ คณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันนั้น คณะรัฐมนตรีเอง หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก็สามารถ ที่จะหยิบยกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขึ้นมาทบทวนโดยเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรี พิจารณา ยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเดิมให้สอดคล้องและตอบสนอง กับนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้

^{๓๓}พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า "เรื่องร้องทุกข์ ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๒) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

มติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นมาตรการทางบริหาร
ของฝ่ายบริหารที่มีความยืดหยุ่น แก้ไข เปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ไม่จำกัดตายตัว
เหมือนกฎหมาย

๒.๒.๒ การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้
เกิดขึ้นได้เสมอ และเกิดขึ้นได้โดยง่าย เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีมีเป็นจำนวนมาก
และมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องก็มีมานาน ทำให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ไม่ทราบว่า มติคณะรัฐมนตรีนั้นยังใช้บังคับอยู่หรือไม่ และมีมติคณะรัฐมนตรีใดบ้างที่
จะต้องปฏิบัติตาม นอกจากนี้แล้วยังมีเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ มติคณะรัฐมนตรี
ไม่ได้มีการเผยแพร่ไปสู่สาธารณชนอย่างเป็นทางการ^{๓๔} คงแจ้งมติให้ทราบ
เฉพาะส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ดังนั้น จึงมักจะมีการอ้างอยู่เสมอว่า
ไม่ทราบว่ามติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้หรือในทานองนี้ใช้บังคับอยู่

ในที่นี้จะได้แยกพิจารณาว่า การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติ
ตามมติคณะรัฐมนตรี จะมีผลต่อการกระทำทางปกครองอย่างไรบ้าง

(๑) กรณีที่ไม่ทำให้การกระทำนั้นเสียไป

กรณีที่ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของฝ่าย
ปกครองแล้วไม่ทำให้การกระทำนั้นเสียไป ส่วนใหญ่จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการ
กำหนดกระบวนการ หรือขั้นตอนในการปฏิบัติงานขององค์กรของรัฐ หรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นมาตรการภายใน (mesures
d'ordre interieur) มิใช่เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎข้อบังคับ (réglements)

^{๓๔}กรณีแตกต่างกับกฎหมายโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องมีการนำลงประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาทุกฉบับ.

โดยทั่วไป "มาตรการภายใน (mesures d'ordre interieur)" หรือ "มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง (mesures d'administration interieur)" คือ มาตรการที่มีวัตถุประสงค์ (objet) อยู่ภายในกรอบของฝ่ายปกครองโดยมุ่งจัดระบบภายใน (L'amenagement) และการปฏิบัติงานของหน่วยงานหรือบริการต่าง ๆ (Le fonctionnement des services) ของฝ่ายปกครอง มาตรการเหล่านี้มิได้มุ่งบังคับกับประชาชนโดยตรง จะมีผลกระทบต่อประชาชนก็แต่โดยทางอ้อมเท่านั้น

"มาตรการภายใน" อาจแบ่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ ได้คือ

ก. "มาตรการภายใน" ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (mesures d'ordre interieur a portee generale) ซึ่งยังแบ่งออกได้เป็น

- (๑) หนังสือเวียน (circulaire)
- (๒) มาตรการวางกฎระเบียบภายในของหน่วยงาน (mesures de reglementation interne du service)

ข. "มาตรการภายใน" ที่มีผลใช้บังคับเป็นการเฉพาะรายหรือเฉพาะกรณี ซึ่งได้แก่ คำสั่งเฉพาะรายที่ผู้บังคับบัญชามีต่อผู้ใต้บังคับบัญชาคนหนึ่งคนใด และมาตรการต่าง ๆ ที่มุ่งใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของทางราชการหรือกับบุคคลซึ่งมีความสัมพันธ์กับหน่วยงาน เช่น คำสั่งขึ้น "บัญชีดำ" ผู้รับจ้างเอกชนบางราย คำสั่งที่มุ่งใช้บังคับกับผู้ใช้บริการ (usagers) ของบริการสาธารณะบางประเภท³⁵

³⁵ Andre de Laubadere , Jean - Claude Venezia et Yves Gaudement , Traite de Droit Administratif , Tome 1,10 edition (Paris:Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence , 1988), P.561 อ้างใน ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียนแนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า ๙๑ - ๙๒.

เมื่อเป็นเรื่องมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง แล้ว มาตรการดังกล่าวย่อมจะไม่อยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลในด้านความชอบด้วยกฎหมาย (contrôle juridictionnel de la légalité) ดังเช่นที่ใช้บังคับกับนิติกรรมทางปกครอง (acte administratif) โดยทั่วไป กล่าวคือ มาตรการภายในไม่อาจถูกนำไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้สั่งเพิกถอน (recours en annulation) ได้ และมาตรการภายในไม่อาจเป็นที่มาหรือบ่อเกิดของความชอบด้วยกฎหมาย (sources de légalité) และในกรณีที่มีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยใดของฝ่ายปกครองที่ขัดแย้งกับมาตรการภายใน คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นก็ไม่สามารถนำไปฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นได้ แต่ในขณะเดียวกัน มาตรการภายในใด ๆ ของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้องและก่อให้เกิดความเสียหาย (une mesure d'ordre interieur fautive et dommageable) ย่อมทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบได้ ไม่ว่ามาตรการภายในนั้นจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาติของศาลซึ่งมีอำนาจสั่งเพิกถอนมาตรการภายในนั้นหรือไม่ก็ตาม

มติคณะรัฐมนตรีเท่าที่ผ่านมาของประเทศไทย ส่วนใหญ่จะเป็นมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นมาตรการภายใน มากกว่ามติคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ การดำเนินการใด ๆ หรือการกระทำต่างๆ ขององค์กรของรัฐจะมีมากที่สุด กล่าวคือ การให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ ของคณะรัฐมนตรีจะเป็นกระบวนการภายใน หรือเป็นการเตรียมการ ก่อนที่จะมีนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองออกมา ดังนั้น ถ้ากรณีใดที่กฎหมายบังคับว่านิติกรรมทางปกครองประเภทใด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน หากนิติกรรมทางปกครองใดไม่ได้รับความเห็นชอบหรือกระทำไปโดยไม่ได้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อน นิติกรรมทางปกครองนั้นย่อมเสียไป

กรณีข้างต้นแตกต่างกับการที่คณะรัฐมนตรีมีมติประการใดประการหนึ่งแล้ว องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีลักษณะ เป็นมาตรการภายในแล้ว การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ก็ไม่ทำให้นิติกรรมทางปกครองนั้นเสียไป

ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีอาจจะมีความเห็นว่า เรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา ถ้าเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณ พิจารณาก่อน หรือมีความเห็นของกระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณ เสนอมาเพื่อ ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนี้ เรื่องทุกเรื่องที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาที่เกี่ยวกับการเงินหรืองบประมาณ ก็จะต้องให้กระทรวงการคลังหรือ สำนักงานงบประมาณแล้วแต่กรณีพิจารณาก่อน แต่ถ้าเรื่องใดที่ไม่ได้ผ่านการพิจารณาของ กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณก่อน แล้วคณะรัฐมนตรีก็พิจารณาเรื่องนั้นไปเลย มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ยังคงใช้ได้ และการกระทำในเรื่องนั้นก็ไม่ได้เสียไป เพราะ มติคณะรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงการคลังหรือสำนักงานงบประมาณพิจารณาก่อน เป็นเพียง มาตรการภายในที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้น เพื่อให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การเงินและงบประมาณของประเทศได้พิจารณาเรื่องนั้นก่อน ซึ่งจะทำให้ คณะรัฐมนตรีพิจารณาและตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวได้รอบคอบและถูกต้องมากยิ่งขึ้น

มีตัวอย่างคำพิพากษาฎีกา ที่ได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการ ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีไว้ดังนี้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๕๐ - ๖๕๑/๒๕๒๖ อัยการ กรมอัยการ โจทก์ นายประดลเดช กัลยาณมิตร กับพวก จำเลย คำพิพากษาฎีกา ได้วินิจฉัยตอนหนึ่งว่า "โจทก์ฎีกาว่าจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๕ ที่ ๖ ทราบอยู่แล้วว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งร่างสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับ บุคคลภายนอกไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อน และทราบว่า เลขานุการ รพช. ได้สั่งให้จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ส่งร่างสัญญาจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาตามเอกสาร หมายเลข จ.๒๑ ที่สำนักงาน รพช. จะทำกับจำเลยที่ ๓ ไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อน แต่จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ไม่ส่งร่างสัญญาดังกล่าวไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณา และ จำเลยที่ ๕ ที่ ๖ ได้ร่วมกันเสนอเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น อนุมัติให้สำนักงาน รพช. ทำสัญญาจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาตามเอกสารหมายเลข จ.๒๑ กับจำเลยที่ ๓ ได้ โดยไม่ต้องส่งร่างสัญญาไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อน พิเคราะห์แล้ว ในเรื่องมติของคณะรัฐมนตรีที่ให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งร่างสัญญาไปให้ กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อน ได้ความว่า มีหนังสือสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ที่ สร. ๐๔๐๓/ว ๑๑๑ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ ตามเอกสารหมายเลข จ.๙

ถึงทุกกระทรวงทบวงกรมแจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ส่งร่างสัญญาให้กรมอัยการตรวจเสียก่อน เว้นแต่สัญญาใดที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการมาแล้ว หากจะทำสัญญาตามแบบเดียวกัน หรือการทำสัญญาตามแบบที่ายระ เบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจ้าง ๆ และระ เบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ๆ จึงไม่ต้องส่งให้กรมอัยการตรวจพิจารณาอีก ต่อมาได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามเอกสารหมาย จ.๑๐ จ.๑๑ และ จ.๑๒ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีผ่อนผันแก่รัฐวิสาหกิจมาเป็นลำดับ โดยตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร.๐๕๐๓/ว.๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๑๑ เอกสารหมาย จ.๑๒ แจ้งว่าร่างสัญญาของรัฐวิสาหกิจนั้นถ้ารัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่จำเป็นต้องส่งให้กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อน ก็ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องส่งให้กรมอัยการตรวจพิจารณา ปัญหาว่าสัญญาเอกสารหมาย จ.๑๒ เป็นสัญญาแบบเดียวกันกับสัญญาที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการมาแล้วหรือไม่ เห็นว่าแม้การยกร่างสัญญาจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาตามเอกสารหมาย จ.๒๑ ได้ใช้สัญญาจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาของการประปา นครหลวงตามเอกสารหมาย ล.๒๒๐ เป็นแบบ โดยสัญญาตามเอกสารหมาย ล.๒๒๐ เป็นสัญญาที่ผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการมาแล้ว แต่ปรากฏว่าสัญญาตามเอกสารหมาย จ.๒๐ แตกต่างกับสัญญาเอกสารหมาย ล.๒๒๐ หลายประการ ข้อสัญญาบางข้อมีในสัญญาเอกสารหมายล.๒๒๐ แต่ไม่มีในสัญญาเอกสารหมาย จ.๒๐ หรือมีแต่เพิ่มเติมตัดทอนข้อความบางส่วนบางข้อที่ไม่มีในสัญญาเอกสารหมาย ล.๒๒๐ กลับมีในสัญญาเอกสารหมาย จ.๒๑ ทั้ง เนื้อหาของงานก็แตกต่างกัน โดยสัญญาเอกสารหมาย ล.๒๒๐ เป็นเรื่องออกแบบและควบคุมการวางท่อประปาเป็นสาระสำคัญ ส่วนสัญญาเอกสารหมาย จ.๒๑ เป็นเรื่องออกแบบและควบคุมการก่อสร้างทาง เป็นสาระสำคัญ ข้อความที่ใช้ในส่วนนี้จึงแตกต่างกันทั้งสิ้น การที่ข้อความแตกต่างกันดังกล่าวย่อมทำให้ผลบังคับตามกฎหมายแตกต่างกันหรือมีปัญหาว่ามีผลแตกต่างกันหรือไม่ ดังนี้ สัญญาเอกสารหมาย จ.๒๑ จึงหาใช้สัญญาแบบเดียวกันกับสัญญาตามเอกสารหมาย ล.๒๒๐ ที่เคยผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการมาแล้วไม่ และที่ได้ความว่าการร่างสัญญาเอกสารหมาย จ.๒๑ ได้มีการยกร่างแล้วส่งให้ผู้แทนกรมอัยการในคณะกรรมการคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาตรวจสอบก่อนเสร็จแล้ว ได้นำเข้าพิจารณาแก้ไขในที่ประชุมคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งมีผู้แทนกรมอัยการเป็นกรรมการด้วยอีก การกระทำของผู้แทนกรมอัยการเป็นการกระทำในฐานะผู้แทนกรมอัยการในคณะกรรมการคัดเลือกบริษัทวิศวกรที่ปรึกษา มิใช่ในฐานะผู้แทนกรมอัยการในการตรวจพิจารณาร่างสัญญา จะถือว่า สัญญาเอกสารหมาย จ.๒๑ ได้รับการตรวจพิจารณาจากกรมอัยการแล้วมิได้

ส่วนที่ได้ความว่า คณะกรรมการบริหารเงินกู้ธนาคารโลกเห็นชอบให้ใช้ร่างสัญญาเอกสารหมายเลข จ.๒๑ เป็นฉบับลงนามโดยไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการ โดยต้องเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติก่อน ซึ่งต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติแล้วนั้น เห็นว่า การอนุมัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในกรณีนี้ ไม่เป็นข้อยกเว้นตามมติคณะรัฐมนตรีตามเอกสารหมายเลข จ.๑๒ เพราะมติคณะรัฐมนตรีตามเอกสารหมายเลข จ.๑๒ ที่ยกเว้นให้ไม่ต้องส่งร่างสัญญาให้กรมอัยการตรวจพิจารณาในกรณีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเห็นว่าไม่จำเป็นต้องส่งร่างสัญญาให้กรมอัยการตรวจพิจารณานั้นหมายถึงร่างสัญญาของรัฐวิสาหกิจเท่านั้น แต่อย่างไรก็ดี ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารงานเงินกู้ธนาคารโลกขึ้นตามเอกสารหมายเลข จ.๑๓ หรือ ล.๓๑ นั้น ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดนี้ไว้ว่า ให้มีอำนาจหน้าที่บริหารงานเงินกู้ธนาคารโลกในส่วนของสำนักงาน รพช. แทนคณะรัฐมนตรีได้ทุกประการ รวมทั้งควบคุมการดำเนินงานซื้อขายและการว่าจ้างให้เป็นไปตามเงื่อนไขและเป้าหมายที่ตกลงไว้ในสัญญาเงินกู้ธนาคารโลก การที่คณะกรรมการบริหารงานเงินกู้ธนาคารโลกมีมติเห็นชอบให้ใช้ร่างสัญญาเอกสารหมายเลข จ.๒๑ เป็นฉบับลงนามโดยไม่ต้องผ่านการตรวจพิจารณาของกรมอัยการ โดยต้องเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติก่อน เห็นได้ว่าเป็นเรื่องบริหารงานเงินกู้ธนาคารโลกซึ่งหากเป็นคณะรัฐมนตรีก็อาจมีมติเช่นนี้ได้ มติของคณะกรรมการดังกล่าวย่อมมีผลบังคับโดยชอบ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้อนุมัติแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องส่งร่างสัญญาไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาอีก การไม่ส่งร่างสัญญาเอกสารหมายเลข จ.๒๑ ไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาจึงไม่เป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีตามเอกสารหมายเลข จ.๙ แม้จะเลขาธิการมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่งร่างสัญญาที่หน่วยงานของรัฐทำกับบุคคลภายนอกไปให้กรมอัยการตรวจพิจารณาก่อนก็ไม่มี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗"

คดีนี้ ศาลได้วินิจฉัยว่า การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในทางอาญา และการกระทำที่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็ได้เสียไป โดยศาลได้ให้เหตุผลว่า คณะกรรมการบริหารงานเงินกู้ธนาคารโลก ได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีให้บริหารงานเงินกู้ธนาคารโลกในส่วนของสำนักงาน รพช. แทนคณะรัฐมนตรีได้ทุกประการ ดังนั้น จึงอาจจะมีความเห็นชอบในการดำเนินการของสำนักงาน รพช. โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีได้ เพราะคณะรัฐมนตรีเอง



เมื่อได้กำหนดเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการทั่วไปแล้ว ต่อมาคณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้ดำเนินการเป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะก็ทำได้ หรือจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงยกเว้นมติคณะรัฐมนตรีเดิมอย่างไรก็ได้

ปัญหาที่น่าพิจารณาก็คือ หากคณะกรรมการบริหารงานเงินกู้ธนาคารโลก มิได้รับมอบอำนาจจากคณะรัฐมนตรีแล้ว การไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี คือไม่ส่งร่างสัญญาให้กรมอัยการตรวจพิจารณาแล้ว ผลแห่งการกระทำนั้นจะเป็นเช่นไร

ในเรื่องนี้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาในฐานะ เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ ถ้าหากการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ และอาจจะต้องมีความผิดทางวินัยได้ แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญานั้นเห็นว่า การไม่ส่งร่างสัญญาให้กรมอัยการตรวจพิจารณา ไม่ถึงกับทำให้สัญญานั้นเสียไป เพียงแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือมาตรการภายในที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้เท่านั้น ส่วนการจะยกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญานั้นได้หรือไม่ ก็ย่อมแล้วแต่ข้อตกลงระหว่างกัน หากรัฐเห็นว่าสัญญานั้นทำให้รัฐเสียเปรียบหรือไม่ได้ประโยชน์คุ้มค่า ก็ย่อมใช้อำนาจของรัฐยกเลิก แก้ไข เปลี่ยนแปลงสัญญา ซึ่งสัญญาทางปกครองนั้นได้

ตัวอย่างคาพิพากษาฎีกาที่แสดงว่าการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ไม่ทำให้การกระทำนั้นเสียไป

คาพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๘๔/๒๕๒๓ การไฟฟ้า นครหลวง โจทก์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เอส.ซี. เอนจิเนียริง เซอร์วิส กับพวก จาเลย ศาลชั้นต้นได้วินิจฉัยว่า จาเลยทำงาน และโจทก์บอกเลิกสัญญาแล้ว พิพากษาให้จาเลยชดใช้ค่าเสียหายให้โจทก์ ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยว่า โจทก์บอกเลิกสัญญาโดยไม่ต่ออายุสัญญาจ้างให้จาเลย เป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรี เป็นการไม่ชอบ พิพากษาลับให้ยกฟ้อง ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ในข้อที่ว่าโจทก์มีสิทธิเลิกสัญญากับจาเลยที่ ๑ หรือไม่ เห็นว่า ตามสัญญาจ้างข้อ ๕ มีข้อความว่า ในกรณีที่ผู้รับจ้างทำการไม่แล้วเสร็จบริบูรณ์ภายในกำหนดเวลา หรือล่วงกำหนดเวลาแล้วเสร็จบริบูรณ์ไปแล้วก็ดี ผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญา เมื่อคดีได้ความว่า จาเลยที่ ๑ ทำงาน

ไม่แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ อันเป็นกำหนดเวลาตามสัญญา และแม้โจทก์จะต่ออายุสัญญาให้ถึงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ และผ่อนผันให้ทำงานต่อไปอีกถึงวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๗ จา.เลขที่ ๑ ก็ยังทำงานไม่แล้วเสร็จบริบูรณ์ ดังนี้ โจทก์จึงมีสิทธิเลิกสัญญากับจา.เลขที่ ๑ โดยข้อสัญญาข้างต้น มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ส่วนราชการเจ้าของสัญญาใช้ดุลพินิจต่ออายุสัญญาให้ผู้รับจ้างตามความเหมาะสมโดยไม่ต้องปรับ เป็นเพียงนโยบายหรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้เท่านั้น แต่หาผลแก้ไข เปลี่ยนแปลงข้อสัญญาไม่ การที่จา.เลขที่ ๑ ได้รับประโยชน์จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่โจทก์เห็นว่าไม่สมควรที่จะต่ออายุสัญญาให้ จึงมิได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ยิ่งถือไม่ได้ว่าการบอกเลิกสัญญาของโจทก์เป็นไปโดยมิชอบ

(๒) กรณีที่ทำให้การกระทำนั้นเสียไป

การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีแล้วทำให้การกระทำทางปกครองนั้นเสียไป จะพบได้ในมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ ข้อบังคับ หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบกับระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดแนวทางให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ โดยองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามระเบียบ หรือข้อบังคับนั้น

ระเบียบที่มีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ซึ่งถ้าฝ่ายปกครองดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างไปโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบดังกล่าวแล้วก็ทำให้การกระทำนั้นเสียไป ตัวอย่างเช่น ผู้อำนวยการโรงพยาบาลซื้อวัสดุของใช้ในโรงพยาบาลโดยไม่ขออนุมัติก่อนตามระเบียบ มีการแยกรายการซื้อเพื่อให้อยู่ในอำนาจของตนที่จะอนุมัติได้โดยไม่ต้องสืบราคา หรือประมูลราคาและสั่งซื้อจากร้านซึ่งเป็นพวกพ้องของตนด้วยเจตนาที่จะให้พวกพ้องของตนได้ประโยชน์เป็นพิเศษ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการและเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง^{๓๖} ในกรณีดังกล่าว สัญญาซื้อ สัญญาจ้าง ที่กระทำลงไป

^{๓๖}สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัย ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘, (กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๑๘.

โดยไม่ขออนุมัติก่อนตามระเบียบ เป็นสัญญาที่ไม่ชอบและเสียไป แต่ในกรณีที่มีการแยก
ทาสัญญาซื้อ สัญญาจ้าง เพื่อที่จะให้อยู่ในอำนาจของผู้บัญชาการ โดยไม่ต้องปฏิบัติตาม
ระเบียบและมีมูลเหตุจงใจโดยมิชอบ ไม่ทำให้สัญญาที่ทำกับเอกชนเสียไป เพียงแต่จะ
ต้องรับโทษทางวินัยเท่านั้น

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๗/๒๕๑๐ นายพ่อน สุทธิพันธ์
โจทก์ กรมชลประทาน กับพวก จำเลย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ได้มีระเบียบของ
กระทรวงการคลัง โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีวางไว้ว่า ลูกจ้างคนใดต้องขาดคืออาญา
และถูกควบคุมตัว ให้กรม กอง เจ้าสังกัดสำนักงานลูกจ้างจ้างลูกจ้างนั้นไว้ก่อนไม่ให้
ไล่ออกทันที ซึ่งต้องถือว่ากรมชลประทานต้องปฏิบัติตามระเบียบนี้ด้วย โจทก์ซึ่งเป็น
ลูกจ้างกรมชลประทานถูกตำรวจจับและถูกคุมตัวตลอดมา ภายหลังศาลพิพากษายกฟ้อง
แต่ปรากฏว่า กรมชลประทานได้มีคำสั่งไล่วางโจทก์ออกเสียแล้ว และให้ย้ายหลัง ไปถึง
วันถูกกล่าวหาและถูกจับกุม ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า คำสั่งที่ให้ไล่วางโจทก์ออกเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบ
เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าว

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๙ - ๙๐/๒๕๓๐ สหภาพแรงงาน
ธนาคารกรุงไทย โจทก์ ธนาคารกรุงไทย จำกัด จำเลย ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า จำเลย
เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลังต้องปฏิบัติตามระเบียบ
คำสั่งของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือมติของคณะรัฐมนตรีรวมทั้งพนักงานหรือลูกจ้างของ
จำเลยซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ ก็ตกอยู่ภายใต้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน
เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดว่า ห้ามรัฐวิสาหกิจปรับปรุงค่าจ้าง เงินเดือน หรือ
ผลประโยชน์อื่นใดที่คิดเป็นตัวเงินได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเป็น
กรณีพิเศษ และต่อมากำหนดเพิ่มเติมว่า ให้รัฐวิสาหกิจหารือกับกระทรวงการคลังก่อน
ผู้แทนโจทก์และจำเลยได้ทำบันทึกข้อตกลงมีความว่า จำเลยตกลงจะปรับเงินเดือนแก่
พนักงานทุกคน คนละ ๑ อันดับ จากอัตราที่ได้รับอยู่ปัจจุบัน และจำเลยตกลงที่จะเสีย
ภาษีเงินได้สำหรับค่าชดเชยแทนพนักงานและลูกจ้างซึ่งออกจากงานเนื่องจากถูกเลิกจ้าง
และสูงอายุ โดยผู้แทนของจำเลยมิได้หารือกระทรวงการคลัง และมิได้รับการอนุญาตจาก
คณะรัฐมนตรี ดังนี้ ข้อตกลงทั้งสองข้อดังกล่าวจึงไม่มีผลบังคับ แม้การทำข้อตกลงจะได้
ดำเนินการตามขั้นตอนมาโดยชอบตามพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ฯ ก็ไม่เป็นเหตุให้

เป็นข้อตกลงที่ใช้บังคับได้

การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีผลทำให้การกระทำเสียไปแล้ว ยังอาจจะมีผลให้ฝ่ายปกครองที่กระทำการเช่นว่านั้น ถูกดำเนินคดีตามกฎหมายได้ด้วย หากการกระทำที่ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเช่นนั้น ทาไป โดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๓ เห็นชอบตามที่ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน เสนอ คือ ๑. ไม่สนับสนุนให้จังหวัดชลบุรีทะเลเพื่อใช้เป็นที่ก่อสร้างสถานที่ราชการ ๒. ให้หน่วยงานในจังหวัดชลบุรีใช้ที่ราชพัสดุในความครอบครองของกรมทางหลวง บริเวณตำบลหนองไม้แดง จำนวน ๓๖๕ ไร่ เป็นพื้นที่รองรับการย้ายและการขยายตัวของหน่วยราชการ

อย่างไรก็ตาม ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในสมัยนั้น ได้ทำหนังสือเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๓๓ ยื่นคำร้องขออนุญาตถมพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นการขออนุญาตภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น ทางกระทรวงคมนาคม จึงได้ทำหนังสือตอบไปยังจังหวัดชลบุรีเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๓๓ พร้อมกับสำเนามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปด้วย เหตุผลของการไม่อนุมัติ เนื่องจากเห็นว่าจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อม สุขภาพอนามัย และปัญหาจราจรของเมืองชลบุรี กรมเจ้าท่าจึงไม่อนุญาต

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมได้กล่าวว่า ต่อมาทางกรมเจ้าท่าได้รายงานฯ ทางจังหวัดชลบุรีได้ถมพื้นที่หาดชายเลนดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี โดยถมที่ดินต่อจากบริเวณสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภูมิภาคที่ ๒ ออกไปอีกประมาณ ๘๐ ไร่ ทั้งนี้ การถมที่ดินดังกล่าวทางจังหวัดชลบุรี ได้ทำไปก่อนที่กระทรวงคมนาคมพิจารณา และส่งเรื่องคืนไปยังจังหวัดชลบุรี

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบายสิ่งแวดล้อมล้า ลาน้ำ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ ที่ประชุมมีมติให้ทำหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้สั่งระงับการถมพื้นที่หาดชายเลน ตำบลบางปลาสร้อย อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี เพื่อการก่อสร้างศาลาประชาคม และบ้านพักข้าราชการ เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีมติไม่สนับสนุนให้จังหวัดชลบุรีถมพื้นที่หาดชายเลนเพื่อการก่อสร้าง ดังกล่าว

กรมเจ้าท่า ได้แจ้งว่า หลังจากที่จังหวัดชลบุรี ได้ถมที่ดินผ่านมติคณะรัฐมนตรี และยังไม่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ทางสำนักงาน เจ้าท่าภูมิภาคที่ ๖ จังหวัดฉะเชิงเทราได้ดำเนินการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี ตามกฎหมาย โดยเปรียบเทียบปรับ เป็นเงิน ๒,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ในความผิดฐานถมที่ดินลงทะเลอันเป็นที่สาธารณะ โดยไม่ได้รับอนุญาตตาม มาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

๒.๓ ผลต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการ พนักงานของรัฐ และ เจ้าหน้าที่ของรัฐ กับ รัฐ เป็นลักษณะพิเศษ แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร กับบุคคลทั่วไป เมื่อบุคคลโดยสมัครใจเข้ามาเป็นข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว บุคคลนั้นต้องยอมรับอำนาจพิเศษที่รัฐมีอยู่เหนือพวกตน ซึ่ง อำนาจพิเศษนี้ถือเป็น "มาตรการภายใน" ของรัฐ และเป็นอำนาจเหนือบุคลากร ของรัฐ

การใช้อำนาจพิเศษของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วย นิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะการใช้อำนาจพิเศษของรัฐนี้ จะกระทบกับสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คำสั่งของผู้บังคับบัญชา ที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐและกระทบถึงสิทธิและ หน้าที่ในฐานะส่วนตัว ย่อมถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอก คำสั่งดังกล่าว จึง เป็นนิติกรรมทางปกครอง

แต่ถ้าเป็นเรื่องความสัมพันธ์ในทางแรงงาน หรือคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่กระทำการตามที่สั่งภายในขอบเขตของงาน คำสั่งอาจจะอยู่ในรูปของ หนังสือเวียน คำสั่งภายใน แนวปฏิบัติ แนวทางการใช้ดุลพินิจ คำสั่งเหล่านี้ ไม่ใช้กฎหมาย แต่มีผลเป็นกฎเกณฑ์ภายในของฝ่ายปกครอง ไม่มีผลโดยตรงไปสู่ ภายนอก แต่ข้าราชการ พนักงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม แต่ไม่ได้ปฏิบัติตามในฐานะส่วนตัว สถานภาพทางกฎหมายในฐานะส่วนตัวของ ข้าราชการผู้นั้น ไม่ถูกกระทบกระเทือน จึงไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง ข้าราชการ ผู้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนั้น จะฟ้องโต้แย้งคำสั่งนั้น หาได้ไม่

๒.๓.๑ กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีมีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่
ทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วว่า กลไกในการบริหารราชการ
ของรัฐบาลทั้งระบบ ประกอบด้วยกลไก ๓ ประการ คือ องค์กร วิธีปฏิบัติ และ
เจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ
และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับบุคคล เช่น พระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ฯลฯ

คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่
ในการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากจะมีอำนาจควบคุมเหนือองค์กร การกระทำ
ต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว คณะรัฐมนตรียังมีอำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล
อีกด้วย กล่าวคือ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้ง โยกย้าย เลื่อนชั้น ถอดถอนออกจาก
ตำแหน่งได้ หรือมีอำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลนี้ เป็นอำนาจ
ที่กฎหมายบัญญัติให้แก่คณะรัฐมนตรี และผู้บังคับบัญชารอง ๆ ลงมาตามลำดับ เพื่อให้
คณะรัฐมนตรีและผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้อำนาจดังกล่าว ควบคุม
การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตอบสนองนโยบายของ
คณะรัฐมนตรีได้

อย่างไรก็ตาม อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคลของ
คณะรัฐมนตรีนี้ จะต้องแยกพิจารณาเป็น ๒ ประการ คือ กรณีที่เป็นข้าราชการ
อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล จะเป็นลักษณะอำนาจบังคับบัญชา กล่าวคือ การไม่
ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น โดยหลักแล้วจะต้องได้รับโทษทางวินัย กรณีที่
เป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจควบคุม
เหนือตัวบุคคลจะเป็นลักษณะอำนาจกำกับดูแลเหนือบุคคล (contrôle sur les
personnes) ซึ่งจะต้องเป็นกรณีตามกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น คณะรัฐมนตรี
หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงจะใช้อำนาจควบคุมดูแลเหนือบุคคลได้ เช่น
มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้บริหารองค์กรได้ แต่ก็ไม่สามารถใช้อำนาจกำกับดูแลนี้
ลงโทษใครได้อย่างไม่มีขอบเขต เช่น นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการ

หรือถูกให้ออกได้ เนื่องมาจากกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาล แต่จะไม่ถูกสั่งพัก หรือ ให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแล

เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจที่จะกำหนดแนวทางการบริหารงานบุคคลได้ ตัวอย่างเช่น มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร^{๓๗} โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า ในกรณีที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาเห็นสมควรให้มีการสับเปลี่ยนหน้าที่ ย้าย หรือโอนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร ตามที่ ก.พ. กำหนด และได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่เดียวติดต่อกันเป็นเวลาครบสี่ปีแล้ว ก็ให้กระทำได้ในกระทรวงทบวงกรมเดียวกัน โดยให้ทำความตกลงกับ ก.พ. และเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติเป็นราย ๆ ไป

ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่กล่าวถึงมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของพนักงานของรัฐ ซึ่งศาลจะยอมรับให้มีผลบังคับตามนั้น คือ การโยกย้ายตำแหน่งหน้าที่

ฎีกาที่ ๒๖๓๒/๒๕๒๖ นายธวัช แสงประดับ โจทก์ การรถไฟแห่งประเทศไทย กับพวก จำเลย ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย ก็ได้แต่งตั้งให้โจทก์ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยได้รับเงินเดือนเท่าเดิม มิได้ปลดโจทก์ออกจากงาน แต่เป็นการสั่งให้โจทก์พ้นตำแหน่งเดิมแล้วให้ไปทำงานตำแหน่งหน้าที่ใหม่ในฐานะลูกจ้างประจำของการรถไฟแห่งประเทศไทย จำเลย การทำงานของ โจทก์ต่อเนื่องกันไม่มีระยะเวลาอันเป็นช่องว่างที่แสดงว่า โจทก์ต้องออกจากงานไปชั่วคราวแล้วกลับแต่งตั้งเข้ามาใหม่ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเลิกจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การคุ้มครองแรงงาน ข้อ ๕๖ วรรคสอง

^{๓๗} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว ๕๙ เรื่อง การสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ดำรงตำแหน่งระดับ ๑๑ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่มีลักษณะบริหาร"

คำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ ได้แสดงให้เห็นว่า คณะรัฐมนตรี ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย^{๓๘} มีมติให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ และแต่งตั้งให้โจทก์ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษา ซึ่งมีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของโจทก์ โจทก์จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามกฎหมายแรงงาน โดยอ้างว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า ไม่ใช่การเลิกจ้างตามกฎหมาย พิพากษายกฟ้องโจทก์

ปัญหาคิดคดีก็คือว่า โจทก์จะฟ้องขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี ที่ให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งผู้ว่าการรถไฟ ฯ ได้หรือไม่

ในเรื่องทานองนี้ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๒๕/๒๕๒๕ พลตรีหม่อมราชวงศ์สุตพันธ์ ทวีวงศ์ โจทก์ องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับพวกร่วมฟ้อง โจทก์ขอให้ศาลเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีที่ให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งไม่ได้

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย กับมีอำนาจแต่งตั้งผู้อำนวยการและให้ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้มีมติให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ซึ่งโจทก์เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ให้โจทก์พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว เป็นการเลิกจ้างโจทก์ตามกฎหมายแรงงาน โจทก์จึงฟ้องขอให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี และให้รับโจทก์กลับเข้าทำงานในตำแหน่งที่ว่างตามสัญญา (ตำแหน่งผู้อำนวยการ)

^{๓๘}พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย มาตรา ๓๑ บัญญัติให้ คณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการการรถไฟแห่งประเทศไทย การแต่งตั้ง การกำหนดเงินเดือน และการให้ออกจากตำแหน่งตามมาตรานี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

ศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า คณะกรรมการองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และนายกรัฐมนตรี เป็นเพียงผู้วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไปขององค์การโทรศัพท์ฯ จึงไม่มีฐานะเป็นนายจ้างตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน ข้อ ๒ ส่วนกรรมการองค์การโทรศัพท์ฯ ผู้รักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการเป็นผู้บริหารกิจการขององค์การโทรศัพท์ฯ มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงาน ถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลมีฐานะเป็นนายจ้าง จึงต้องรับผิดชอบลูกจ้างขององค์การโทรศัพท์ฯ แต่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กฎหมายแรงงานเป็นกฎหมายที่รัฐตราขึ้นใช้บังคับระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เพื่อจัดระเบียบในการจ้างและใช้แรงงาน และแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง เมื่อการเลิกจ้างลูกจ้างไม่เป็นธรรม ศาลแรงงานย่อมมีอำนาจอยู่แล้วที่จะสั่ง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มติของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นการดำเนินการของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่อาจใช้บังคับในกรณีศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายได้ ฉะนั้น ที่ศาลแรงงานกลางพิพากษายกคำขอในข้อนี้จึงชอบแล้ว และการที่ศาลแรงงานกลางวินิจฉัยไม่รับโจทก์กลับเข้าทำงานนั้น ไม่ใช่เป็นการวินิจฉัยข้อเท็จจริงนอกประเด็น เนื่องจากในการพิจารณาคดีแรงงานในกรณีที่โจทก์ถูกเลิกจ้างนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๙ บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ถ้าเห็นว่าการเลิกจ้างนั้นไม่เป็นธรรมต่อลูกจ้าง ศาลแรงงานจะสั่งให้นายจ้างรับลูกจ้างผู้นั้นกลับเข้าทำงาน แต่ถ้าเห็นว่าลูกจ้างกับนายจ้างไม่อาจทำงานร่วมกันต่อไปได้ ก็ให้ศาลแรงงานกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้นายจ้างชดเชยให้แทน

คดีนี้ ศาลมิได้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นว่า เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร แต่ศาลมีอำนาจพิจารณาและสั่งได้ตามกฎหมายแรงงาน

ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติที่เป็นการกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐได้ แต่มติคณะรัฐมนตรีที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของบุคคลนี้ ถือเป็นนิติกรรมทางปกครอง

ประการหนึ่ง เพราะมีผลโดยตรงสู่ภายนอก จึงต้องอยู่ภายใต้หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือมีอาจขัดหรือแย้งกับกฎหมายได้

อย่างไรก็ตาม มีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก ที่กำหนดแนวปฏิบัติหรือแนวความประพฤติ ของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ของรัฐไว้ และหากมีการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี ก็จะมีคามผิดทางวินัย ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีเหล่านี้ กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาก็คือ มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ หากกระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเจ้าหน้าที่ในฐานะพลเมืองคนหนึ่ง มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจะมีผลบังคับต่อเจ้าหน้าที่หรือไม่

ตัวอย่างมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นปัญหา ก็คือ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐³⁹ เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐ สวมสรกับผู้อยู่นอกและผู้ลี้ภัย ซึ่งห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสวมสรกับผู้อยู่นอกและผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง และเป็นเพียงคนอาศัยอยู่ชั่วคราว จะทำให้ข้าราชการนั้นได้รับความเดือดร้อนในภายหน้าได้ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔⁴⁰ ว่า

(๑) เพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ห้ามไม่ให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสวมสรหรืออยู่กินอย่างสามักรรยา กับผู้อยู่นอกหรือผู้ลี้ภัยซึ่งเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

³⁹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๗๙ เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสวมสรกับผู้อยู่นอกและผู้ลี้ภัย" ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๒๐.

⁴⁰ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๒/ว ๓๑ เรื่อง ห้ามข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสวมสรกับผู้อยู่นอกและผู้ลี้ภัย" ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔.

(๒) ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐทุกกระทรวงทบวงกรม กาชับข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐในสังกัดให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีในข้อ (๑) โดยเคร่งครัด หากปรากฏว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐผู้ใดฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ให้ถือเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากนักกฎหมายว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวขัดกับหลักการสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ไปจากกสิทธิในการแต่งงานของข้าราชการ พนักงานองค์การของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้แต่งงานกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ

แต่ในเรื่องนี้ เมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่งแล้ว การที่บุคคลยอมตนเข้ารับราชการ ก็เท่ากับยอมจากกสิทธิขั้นพื้นฐานของตนเองมายอมรับอำนาจตามความสัมพันธ์พิเศษ เพราะฉะนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรทางปกครองสูงสุด มีนโยบายที่จะห้ามมิให้ข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐสมรสกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย เพื่อป้องกันความลับของทางราชการ และเพื่อประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติ ก็น่าจะทำได้โดยคณะรัฐมนตรีได้คำนึงถึงประโยชน์และความมั่นคงของรัฐเป็นหลักใหญ่ ซึ่งอาจจะทำให้กระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลของข้าราชการและพนักงานองค์การของรัฐได้

๒.๓.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

จากที่กล่าวมาตอนต้นแล้วว่า มติคณะรัฐมนตรีอาจจะแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีจึงเป็นสิ่งที่สำคัญจำเป็นที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีก็จะทำให้เกิดอุปสรรคในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือประชาชนได้ ดังนั้น จึงต้องมีมาตรการในการ

บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี มาตรการที่สำคัญ คือ มาตรการทางวินัย ความรับผิดชอบทางแพ่ง และความรับผิดชอบทางอาญา ซึ่งจะได้แยกพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ดังนี้

(๑) ความรับผิดชอบทางวินัย

วินัยของข้าราชการ มีความสำคัญเป็นอันมาก ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะข้าราชการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริการประชาชน วินัยข้าราชการเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพ ได้รับความเชื่อถือ และศรัทธาจากประชาชน ส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดิน โดยส่วนรวม

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘⁴¹ มาตรา ๖๘ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หากจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง และในมาตรา ๗๑ ก็ได้

⁴¹พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล และต้องตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ และมติคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลดีหรือความก้าวหน้าแก่ราชการ ด้วยความอุตสาหะ เอาใจใส่และระมัดระวังรักษาประโยชน์ของทางราชการ

การประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง "

มาตรา ๗๑ บัญญัติว่า "ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขืนหรือหลีกเลี่ยง

การขัดคำสั่งหรือหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง "

บัญญัติไว้ด้วยว่า ข้าราชการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

การกระทำผิดวินัยฐานไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลตามมาตรา ๖๘ โดยลักษณะทั่วไปยังไม่เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงที่จะต้องลงโทษถึงกับไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ เว้นแต่การไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจะเข้าลักษณะเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

การพิจารณาความเสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงเพียงใด หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป และความเสียหายดังกล่าวอาจเป็นความเสียหายเกี่ยวกับทรัพย์สินเงินทอง ซึ่งสามารถคิดคำนวณออกมาเป็นจำนวนเงินได้ หรืออาจเป็นความเสียหายแก่ภาพพจน์ชื่อเสียงของทางราชการ หรือเสียหายในด้านความเชื่อถือที่ประชาชนมีต่อทางราชการก็ได้⁴²

ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรีมีมติ⁴³ห้ามข้าราชการเล่นแชร์ ข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ย่อมเป็นการกระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของทางราชการ หรือมติคณะรัฐมนตรี⁴⁴ห้ามมิให้ข้าราชการและครอบครัวของข้าราชการจะโดยใช้นามโดยตรงหรืออายนามผู้อื่นทำการค้าไม้หรือมีส่วนได้เสียในการทำไม้ และค้าไม้กับผู้ใดในท้องที่ที่ตนปกครองเป็นอันขาด ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้พิจารณามติคณะรัฐมนตรีข้างต้นอีกครั้ง

⁴²สำนักงาน ก.พ., คู่มือการดำเนินการทางวินัยตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘, (กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์ไทยพิมพ์, ๒๕๓๑), หน้า ๒๖-๓๑

⁴³กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๑๒/๒๕๔๘ เรื่อง ห้ามข้าราชการเล่นแชร์", ๑๘ มกราคม ๒๕๔๘.

⁴⁴กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ น.ว.๖๙/๒๕๔๖ เรื่อง ห้ามมิให้ข้าราชการและครอบครัวค้าไม้", ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖.

⁴⁵สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว๖๑ เรื่อง ห้ามมิให้ข้าราชการและครอบครัวทำไม้", ๒๑ เมษายน ๒๕๓๑.

เนื่องจากมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐท้าวไม้และค้ำไม้ ทั้ง ๆ ที่ได้มีมติ คณะรัฐมนตรีห้ามไว้อยู่แล้ว และคณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ข้างต้นเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายป่าเป็นอันมาก จึงแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายทราบ และถือเป็นหลักปฏิบัติ อีกครั้งหนึ่ง⁴⁵

ข้าราชการผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว ถือว่ากระทำผิดวินัยฐานไม่ปฏิบัติตามระเบียบและแบบธรรมเนียมของ ทางราชการ

ได้มีการหาข้อปัญหาไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่า การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี จะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีอยู่ว่า กระทรวงมหาดไทย ได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาว่า

(๑) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ ผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้พหุหรือผู้ลี้ภัยซึ่ง เข้าเมืองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และยังอยู่กิน อย่างสามีภรรยาจนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔⁴⁶ จะถือว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หรือไม่

(๒) ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ ผู้ทำการสมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้พหุหรือผู้ลี้ภัยซึ่ง เข้าเมืองโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย ภายหลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และ ก่อนคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ และยังอยู่กินกันอย่างสามีภรรยา จนถึงปัจจุบัน จะถือว่าข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี

⁴⁵ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/ว๖๑ เรื่อง ห้ามมิให้ข้าราชการและครอบครัวท้าวไม้", ๒๑ เมษายน ๒๕๓๑.

⁴⁶ รายละเอียดของมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ฉบับ ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ ๒.๓.๑ ที่ผ่านมาแล้ว

เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ หรือไม่ และถ้าถือว่าเป็นการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว

ข้างต้นแล้ว เห็นว่า

(๑) สำหรับปัญหาประการแรกนั้น ยังถือไม่ได้ว่า ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐดังกล่าวฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้ง เพราะ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ได้ห้ามข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่สมรสหรืออยู่กินอย่างสามีภรรยา กับบุคคลดังกล่าวอยู่แล้ว ก่อนวันที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติ อยู่กินอย่างสามีภรรยาต่อไป มติคณะรัฐมนตรีทั้งสองครั้ง ไม่มีผลย้อนหลัง แต่ประการใด

(๒) สำหรับปัญหาประการที่สองนั้น เฉพาะ ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่จดทะเบียนสมรสกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ เท่านั้น ที่ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ เพราะมติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลย้อนหลัง ส่วนข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่ไม่ได้จดทะเบียนสมรส แต่ได้อยู่กินอย่างสามีภรรยา กับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยซึ่ง เข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คนเข้าเมือง หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้น ยังถือไม่ได้ว่าฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวห้ามแต่เพียงไม่ให้ทำการสมรสกับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยเท่านั้นไม่ได้ห้ามการอยู่กินอย่างสามีภรรยาโดยไม่ได้ทำการสมรสด้วย และก็ยังถือไม่ได้ว่าฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ เช่นกัน เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่มีผลย้อนหลัง

อนึ่ง การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๒๐ นั้น จะถือว่าการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือไม่ จะต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวินัยข้าราชการ หรือระเบียบว่าด้วยวินัยพนักงานองค์การของรัฐ ถ้าเป็นข้าราชการพลเรือน ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เพราะเป็นเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีที่จะไม่ถือว่าเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ทางราชการ แต่เป็นเพียงไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งตาม

มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘
ถือว่าเป็นการกระทำผิดวินัยที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง
แต่ถ้าเป็นพนักงานองค์การของรัฐ ก็ต้องพิจารณาตามระเบียบว่าด้วยวินัยพนักงาน
องค์การของรัฐ ว่าได้กำหนดความผิดในเรื่องเช่นนี้ไว้อย่างไร โดยมีหลักเกณฑ์
การพิจารณาหาโทษเดียวกับกรณีข้าราชการพลเรือน

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
ดังกล่าวข้างต้น อาจสรุปหลักการเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีได้บางประการ ดังนี้

(๑) มติคณะรัฐมนตรี มีผลตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรี
มีมติเป็นต้นไป

(๒) มติคณะรัฐมนตรีไม่มีผลย้อนหลัง

(๓) การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีจะถือเป็นความผิดวินัย
อย่างร้ายแรง ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดให้การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีนั้น ให้ถือเป็น
การกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงจะถือเป็นความผิด
วินัยอย่างร้ายแรง แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีเพียงแต่กำหนดมิให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง
หรือให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แล้วมีการฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรณียังไม่อาจ
ถือได้ว่าเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป
อาจเป็นเพียงแต่ไม่สนับสนุนนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเป็นความผิดวินัยไม่ร้ายแรงเท่านั้น

(๒) ความรับผิดทางแพ่ง

การที่ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ
ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี จะก่อให้เกิดความรับผิดทางแพ่ง
หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาว่า ผลของการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี หรือฝ่าฝืน
มติคณะรัฐมนตรีได้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการหรือเอกชน หรือไม่

ความรับผิดของข้าราชการหรือพนักงานองค์การ
ของรัฐที่มีต่อราชการนั้น เป็นไปตามระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง

ส่วนความรับผิดชอบของข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐที่มีต่อเอกชน เป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง ละเมิด (มาตรา ๔๒๐)

ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง นั้น เป็นระเบียบที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๐๓^{๔๗} ซึ่งมีหลักการสำคัญคือ เมื่อเกิดการทุจริตหรือการเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการขึ้น สำหรับราชการบริหารส่วนกลาง ให้กรมเจ้าสังกัดแจ้งเรื่องที่เกิดขึ้นให้กระทรวงเจ้าสังกัด และกระทรวงการคลังทราบทันที ส่วนในราชการบริหารส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบทันทีเช่นกัน และในขณะเดียวกัน ให้กระทรวง หรือกรมเจ้าสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี รับผิดชอบการขึ้นดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่ง โดยมีต้องรอฟังผลในการดำเนินการคดีอาญาหรือทางวินัยแก่ผู้กระทำผิดโดยตรง ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการทำการสอบสวนและเสนอผลการสอบสวนรวมทั้งระบุตัวผู้รับผิดชอบทุกคนต่อผู้สั่งแต่งตั้งให้เสร็จสิ้นภายในกำหนด ๖๐ วัน และประการที่สำคัญคือ การที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายตามระเบียบนี้ มิได้หมายความว่า ผู้นั้นจะต้องพ้นจากการพิจารณาโทษทางวินัย

อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง จะเกิดขึ้นต่อเมื่อเกิดการทุจริตหรือการเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการขึ้น ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเช่นเดียวกับการกระทำละเมิด กล่าวคือ จะต้องรับผิดชอบในทางแพ่งต่อเมื่อเป็นการกระทำละเมิดต่อทางราชการหรือบุคคลอื่น

มติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบ จะกำหนดให้การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบ ต้องรับผิดชอบกรณีไม่ได้การรับผิดชอบในทางแพ่งของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

กรณีเห็นได้จากตัวอย่างคำพิพากษาฎีกา ดังนี้

^{๔๗} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๑๕๕/๒๕๐๓ เรื่อง ความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง", ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓.

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๘๐/๒๕๒๐ ระเบียบการเก็บรักษาเงินคงคลัง ณ สำนักงานคลังจังหวัด พ.ศ. ๒๕๑๙ (ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี) นั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็มีแต่ความรับผิดชอบทางวินัย แต่จะเป็นละเมิดหรือไม่แล้วแต่ว่าได้ขาดความระมัดระวังอันควรต้องใช้ในพฤติการณ์เช่นนั้นหรือไม่ เมื่อผู้บังคับบัญชาและคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินปล่อยให้ทำผิดระเบียบตามที่เคยทำกันมา ความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ยังไม่ถึงขนาดเป็นประมาทเลินเล่อ ก็ไม่มีความรับผิดชอบทางละเมิด

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ ได้ให้ความเห็นท้ายคำพิพากษาฎีกานี้ว่า ระเบียบของกระทรวงการคลังไม่ใช่กฎหมาย แต่แม้จะมีการละเมิดกฎหมาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๒ ก็เพียงแค่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้ผิด

คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๖๕๖/๒๕๓๑ ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในทางแพ่ง อันเนื่องมาจากการทุจริตของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น หาใช่เพราะเหตุของการเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ ความรับผิดชอบของผู้บังคับบัญชาในทางแพ่งจะต้องเป็นไปตามหลักเรื่องละเมิด ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๐ ซึ่งได้แก่การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จำเลยที่ ๕ ดำรงตำแหน่งรองผู้กำกับการตรวจภูธร มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับทางด้านการเงินของกองกำกับการตรวจภูธร เป็นผู้ตรวจสอบแบบรายงานการเดินทางไปราชการของเจ้าพนักงานตำรวจ ลงนามเป็นผู้เบิกเงินในบัญชีหน้าบัญชีสำคัญ และลงนามเป็นผู้มอบฉันทะ ตามที่จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ได้ร่วมกันปลอมเอกสารดังกล่าวขึ้นโดยไม่ปรากฏว่ามีระเบียบให้จำเลยที่ ๕ ต้องตรวจสอบก่อนว่ามีหนังสือหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการหรือไม่ ทั้งไม่มีระเบียบว่าก่อนลงนามอนุมัติจะต้องปฏิบัติอย่างไร การเบิกเงินแต่ละครั้งมิได้มีเฉพาะรายที่ถูกปลอมลายมือชื่อเท่านั้น หากแต่มีผู้เบิกคราวละ ๒๐ - ๓๐ ราย ลายมือชื่อผู้กำกับการตรวจภูธรที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปราชการที่แท้จริงและที่ถูกปลอมก็คล้ายคลึงกัน ก่อนลงนามจำเลยที่ ๕ ได้ตรวจว่ามีลายมือชื่อผู้ช่วยสมุหบัญชีและสมุหบัญชีลงนามรับรองความถูกต้องแล้ว ทั้งได้ตรวจว่าลายมือชื่อผู้กำกับการตรวจภูธรผู้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจไปปฏิบัติราชการแล้ว ถือได้ว่าจำเลยที่ ๕

ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ประมาทเลินเล่อ จา.เลขที่ ๕ จึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับจา.เลขที่ ๑ ที่ ๒

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๙๙๐/๒๕๒๓ การที่มีคนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ในโรงเรียนที่จา.เลขเป็นครู ไม่ได้มาอยู่เวรตามหน้าที่ แม้จะเป็นการผิดวินัย แต่จะถือเป็นเหตุโดยตรงที่ทำให้โรงเรียนถูกลักทรัพย์หาได้ไม่ เพราะถึงหากจา.เลขจะมาอยู่เวรที่โรงเรียนก็ไม่อาจป้องกันไม่ให้เกิดการลักทรัพย์นั้นได้ เนื่องจากจา.เลขไม่มีหน้าที่เป็นคนยามคอยตรวจตราเฝ้าขโมย แต่มีการโรงทาทหน้าที่เป็นยามเฝ้าขโมยอยู่แล้ว

นอกจากตัวอย่างความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ตามคำพิพากษาฎีกาข้างต้นแล้ว ยังมีกรณีที่ข้าราชการไม่ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ของตนแล้วแสดงความเห็นว่าเป็นไปตามกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่ และผลการตรวจสอบของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้จัดทำเป็นรายงานประจำปี เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อทราบ

ตัวอย่างที่เกิดขึ้น คือ

กรม ก. ได้ว่าจ้างโรงพิมพ์เอกชนพิมพ์หนังสือเป็นเงิน ๑๔๙,๕๐๐ บาท และโรงพิมพ์เอกชนได้ว่าจ้างโรงพิมพ์สถานสงเคราะห์หญิงปากเกร็ดจัดพิมพ์หนังสือดังกล่าวอีกทอดหนึ่งด้วยราคาเพียง ๑๑๕,๕๐๐ บาท ทำให้ทางราชการต้องจ่ายเงินสูงเกินความจำเป็น ๓๓,๙๐๐ บาท เป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี (ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มติให้ส่วนราชการว่าจ้างโรงพิมพ์ของส่วนราชการหรือของรัฐวิสาหกิจ) และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ กรม ก. ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน เพื่อพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบในทางแพ่งกรณีจ่ายเงินค่าจ้างพิมพ์หนังสือแก่โรงพิมพ์เอกชนสูงไป^{๔๘}

^{๔๘}สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานประจำปี ๒๕๓๓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, (กรุงเทพฯ; โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๔), หน้า ๘๓-๘๔.

ตัวอย่างอีกกรณีหนึ่งคือ โรงพิมพ์การศาสนา เป็นหน่วยงานของศาสนสมบัติกกลาง ประกอบกิจการผลิตสิ่งพิมพ์ออกจำหน่ายและรับจ้างพิมพ์สิ่งพิมพ์ต่าง ๆ โรงพิมพ์การศาสนาได้รับสิทธิพิเศษในการรับจ้างพิมพ์ ตามมติคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๒๗ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ โดยให้โรงพิมพ์ดำเนินการในส่วนที่เป็นงานพิมพ์เองทั้งหมด แต่ถ้ามีงานพิมพ์เป็นจำนวนมากเกินกำลังของโรงพิมพ์ที่จะดำเนินการได้ทั้งหมดภายในเวลาที่กำหนด ให้แบ่งงานส่วนที่เกินกำลังนั้นไปให้เฉพาะโรงพิมพ์ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจอื่นดำเนินการพิมพ์ได้ แต่ปรากฏว่า โรงพิมพ์การศาสนาได้ทำงานที่รับจ้างพิมพ์จากส่วนราชการไปให้โรงพิมพ์เอกชนพิมพ์ช่วงอยู่เป็นประจำ บังบประมาณ ๒๕๓๐ งานที่รับจ้างพิมพ์จากส่วนราชการไปให้โรงพิมพ์เอกชนพิมพ์ช่วงจำนวน ๔๓๐ รายการ เป็นเงิน ๒๗.๗๔ ล้านบาท เป็นการไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้แจ้งให้ผู้รับผิดชอบปฏิบัติให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแจ้งกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาดำเนินการแล้ว⁴⁹

ตัวอย่างอื่น ๆ อีก เช่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ. จัดซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น ครึ่งละจำนวนมากเกินความจำเป็นและฝากผู้ขายไว้โดยจ่ายเงินให้แก่ผู้ขายก่อนได้รับของ เป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรี และหนังสือกระทรวงมหาดไทย

สุขาภิบาล บ. ไม่ได้ส่งร่างสัญญาจ้างเก็บขนมูลฝอยให้กรมอัยการหรือสำนักงานอัยการจังหวัดพิจารณาตรวจสอบก่อนเป็นการปฏิบัติไม่ชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบ

รัฐวิสาหกิจแห่งหนึ่งแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายซึ่งมิได้มีสภาพเป็นพนักงาน โดยมีได้ขอทวงความตกลงกับกระทรวงการคลังตามมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

⁴⁹สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, รายงานประจำปี ๒๕๓๓ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, หน้า ๑๐ - ๑๑.

(๓) ความรับผิดทางอาญา

การที่ข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี อาจจะก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญาได้ หากการกระทำนั้นเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นที่มีโทษทางอาญา โดยเฉพาะตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้บัญญัติว่า "ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องรับโทษ..." อันนับว่าเป็นมาตราที่บัญญัติไว้เป็นบททั่วไปและครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานเกือบทุกกรณี

การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ที่จะก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญานั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปของระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งระเบียบและข้อบังคับเหล่านี้ ได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ใช้บังคับได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือพนักงานองค์การของรัฐ จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ

ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่แสดงว่า การฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีหรือระเบียบของทางราชการนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืน อาจต้องรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๘๗/๒๕๒๔ เจ้าพนักงานนั้นยอมหมายความถึง บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย กล่าวคือ ในการแต่งตั้งนั้นมีกฎหมายระบุถึงวิธีการแต่งตั้งไว้ และได้มีการแต่งตั้งถูกต้องตามกฎหมายที่ระบุไว้ นั้น จำเลยที่ ๑ เป็นกำนัน จำเลยที่ ๒ เป็นแพทย์ประจำตำบล จำเลยที่ ๓ เป็นผู้ใหญ่บ้าน มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน การที่จำเลยทั้งสาม ตัดเนนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี^{๕๐}ว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนา

^{๕๐}ระเบียบนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๑๘ ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ สร ๐๒๐๓/ว ๔๘ เรื่อง ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบท ให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๑๘, ๓ เมษายน ๒๕๑๘.

ท้องถิ่นและช่วยประชาชนในชนบทให้มีงานทำในฤดูแล้ง พ.ศ. ๒๕๑๘ ในฐานะประธานกรรมการและกรรมการสภาตำบลได้ร่วมเป็นคณะกรรมการตามโครงการดังกล่าวประจำตำบล ย่อมเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าพนักงานผู้มีตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น อันอาจเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้คง โจทก์ฟ้อง

จำเลยที่ ๔ และที่ ๕ เป็นกรรมการสภาตำบลผู้ทรงคุณวุฒิตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๒๖ หาใช่ข้าราชการหรือได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายอย่างไร แม้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าวด้วย แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติตามโครงการพัฒนาท้องถิ่นฯ มิใช่กฎหมาย เมื่อจำเลยทั้งสองมิได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย และไม่มีความหมายใดบัญญัติไว้ว่าเป็นเจ้าพนักงาน ถึงแม้ว่าจำเลยทั้งสองจะได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ก็หาใช่เจ้าพนักงานไม่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๐๗/๒๕๓๐ จำเลยเป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่รับเงินรายได้ไว้ แต่มิได้นำเงินนั้นส่งคลังตามระเบียบ^{๕๑} ซึ่งตามปกติจะต้องนำส่งคลังในวันรุ่งขึ้นถัดไปที่เป็นวันทำการ ทั้งจำเลยมิได้ลงบัญชีรับเงินไว้เป็นหลักฐานจนกระทั่งเจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในของกรมเจ้าสังกัดตรวจพบการกระทำของจำเลย เป็นเวลาถึง ๕ เดือนเศษ จำเลยจึงได้นำเงินส่งคลัง นับว่าจำเลยมีเจตนาทุจริตเบียดบังไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว

ข้าราชการเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา^{๕๒} ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการ จึงเป็นการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอาจจะเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้

^{๕๑}ระเบียบการเก็บรักษาเงิน และการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งระเบียบนี้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว

^{๕๒}ฎีกาที่ ๙๔๘/๒๕๑๐ เจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญาหมายความถึงผู้มีตำแหน่งหน้าที่ทางฝ่ายบริหารไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมือง เช่น รัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำ รวมตลอดทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายรัฐสภาด้วย แต่ไม่หมายความถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ทางนิติบัญญัติ เช่น สมาชิกรัฐสภา เว้นแต่ที่ระบุไว้โดยเฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป

แต่เจ้าพนักงานรัฐวิสาหกิจ มิใช่เจ้าพนักงาน ตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา ผู้ปฏิบัติงานในองค์การของรัฐไม่ได้รับการ แต่งตั้ง เป็นเจ้าพนักงาน จึงต้องมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานใน องค์การของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๐๒ แยกต่างหากอีกฉบับหนึ่ง

ส่วนพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๔๔ บัญญัติว่า ในการ ปฏิบัติหน้าที่ ให้ถือว่า นายกรัฐมนตรี เทศมนตรี และพนักงานเทศบาล มีฐานะ เป็นเจ้าพนักงานตามความหมายแห่งกฎหมายลักษณะอาญา (ประมวลกฎหมายอาญา)

สำหรับประชาชน ถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติ มอบอำนาจให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง ก็มีได้มีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน การ กระทำจึงไม่อาจจะ เป็นความผิดอาญา รุานผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้

๒.๔ ผลต่อประชาชน

ดังที่ได้ทราบกันอยู่แล้วว่า คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการบริหาร ราชการแผ่นดิน นอกจากกิจการทางด้านนิติบัญญัติและตุลาการแล้ว กิจการทางด้าน บริหารทุกด้าน อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรีในฐานะ ฝ่าย บริหารเกือบทั้งสิ้น

ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมพิจารณา ตัดสินปัญหาของคณะรัฐมนตรี จึงมีผลกระทบต่อประชาชน เพราะ กิจการทุกด้าน ของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองล้วนแต่เป็นบริการสาธารณะ ที่กระทำการไปเพื่อ บริการประชาชน

แต่ตามแนวความคิดในประเทศไทย ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ไม่สามารถออกกฎหมายหรือระเบียบคำสั่งให้มีผลเป็นการบังคับกับประชาชนโดยตรงได้

อำนาจในการออกกฎหมายไปบังคับแก่ประชาชนเป็นอำนาจของ ฝ่ายนิติบัญญัติ (พระราชบัญญัติ) ฝ่ายบริหารจะออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง

ให้มีผลเป็นการบังคับต่อประชาชนได้ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น (พระราชกำหนด, พระราชกฤษฎีกา, กฎกระทรวง) มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่มีผลบังคับ โดยตรงต่อประชาชน แต่เป็นเพียงคำสั่ง ระเบียบ มาตรการภายในที่คณะรัฐมนตรี ในฐานะฝ่ายบริหารกำหนดขึ้นเพื่อให้ฝ่ายปกครองยึดถือและปฏิบัติตามเท่านั้น

มติคณะรัฐมนตรีอาจจะ มีผลต่อประชาชนหรือเกี่ยวข้องกับ ประชาชนได้ เช่น คณะรัฐมนตรีอาจจะ มีนโยบายให้มีการค้าเสรี จึงมีมติให้ กระทรวงพาณิชย์ยกเลิกการควบคุมราคาสินค้าบางชนิด ดังนี้ กระทรวงพาณิชย์ จึงต้องไปอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ยกเลิกการควบคุม ราคาสินค้านั้นเสีย ประกาศกระทรวงพาณิชย์จึงมีผลโดยตรงไปสู่ประชาชน และ ประชาชนจะต้องปฏิบัติตาม แต่มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้มีการค้าเสรีและให้ กระทรวงพาณิชย์ไปยกเลิกการควบคุมราคาสินค้านั้น ไม่มีผลทางกฎหมายต่อ ประชาชน เป็นเพียงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งฝ่ายปกครองจะต้องรับไป ปฏิบัติตาม หากประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย ก็อาจจะฟ้องร้อง ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์หรือยกประกาศกระทรวงพาณิชย์ขึ้นอ้างหรือต่อสู้ได้ แต่ประชาชนจะฟ้องร้องหรือยกมติคณะรัฐมนตรีขึ้นต่อสู้ไม่ได้ เพราะมติคณะรัฐมนตรี ไม่มีผลทางกฎหมายโดยตรงไปสู่ภายนอก มิใช่นิติกรรมทางปกครอง

ซึ่งแนวความคิดในประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น แตกต่างจาก แนวความคิดในประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ในประเทศฝรั่งเศสฝ่ายปกครอง สามารถออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบให้มีผลเป็นการบังคับกับประชาชนได้ ทั้งนี้ เพราะระบบในการออกกฎหมายแตกต่างกัน ในฝรั่งเศส อำนาจในการออก กฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นอำนาจในตัวเองที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญ ฝ่ายปกครอง จึงออกกฎเกณฑ์ในลักษณะที่เป็นการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิและหน้าที่ของ ประชาชนที่เรียกกันว่า *circulaire reglementaire* ได้ แต่สำหรับประเทศไทย อำนาจในการออกกฎหมายบังคับต่อประชาชนเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น

ในประเทศไทย ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติตามมติ คณะรัฐมนตรีที่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือเอกชนนั้น มีปัญหาที่เกิดขึ้นมากมาย เพราะมติคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง ต้องกระทบต่อสิทธิของประชาชนอย่างหลีกเลี่ยง ไม่ได้

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือ คณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีนโยบายที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ จึงมีมติให้สงวนทรัพยากรป่าไม้ โดยลดการทำไม้ลงร้อยละ ๕๐ ของพื้นที่ที่เปิดให้ทำไม้ในปัจจุบัน ฝ่ายปกครองคือ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์และกรมป่าไม้ จึงดำเนินการปิดป่าที่ให้สัมปทานไปแล้ว ตามบัญชีรายชื่อป่าที่แนบท้ายมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น อันเป็นการกระทบและจำกัดสิทธิของผู้รับสัมปทานซึ่งได้รับสัมปทานมาโดยรัฐบาลเป็นผู้ออกให้โดยชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาคือ การกระทำดังกล่าว (การปิดป่าสัมปทานบางแห่ง) ถือว่าเป็นการกระทำตาม "หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย" หรือไม่ เพียงใด และการถือปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการถูกต้องหรือไม่^{๕๓}

การให้สัมปทานการทำไม้แก่เอกชน เป็นสัญญาทางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน แม้คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ปิดป่าสัมปทานบางแห่ง แต่กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ และกรมป่าไม้ จะต้องพิจารณาว่า มีกฎหมายฉบับใด ให้อำนาจคนกระทำการเช่นนั้น หรือไม่ ความหมายของมติคณะรัฐมนตรีก็คือว่า อนุญาตให้ไปดำเนินการเพื่อปิดป่าสัมปทานบางแห่ง แต่จะปิดป่าสัมปทานได้ หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่าหน่วยงานนั้นมีอำนาจหรือไม่ หากกรมป่าไม้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะปิดป่าสัมปทาน มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ไปปิดป่าก็ไม่มีอะไรมากกว่านั้น เพียงแต่ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปหาหนทางปฏิบัติให้นโยบายนั้นบรรลุผล ถ้าตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจ มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็จะให้ไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่ได้^{๕๔} แต่ในทางปฏิบัติขณะนั้น กรมป่าไม้มิได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่กลับสั่งปิดป่าตามมติคณะรัฐมนตรีทันที เอกชนผู้ได้รับสัมปทาน จึงได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย จึงฟ้องกรมป่าไม้เป็นจำเลยมากมายหลายคดีด้วยกัน ซึ่งส่วนใหญ่แล้ว กรมป่าไม้จะแพ้คดี ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชน อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี ปัญหานี้ได้หมดไปแล้ว เนื่องจากต่อมา

^{๕๓} มาลดี วสินนท์, เอกสารประกอบการสัมมนาหลักกฎหมายปกครอง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๓ - ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๕, หน้า ๗.

^{๕๔} มีชัย ฤชุพันธุ์, "คำบรรยายเรื่อง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการชี้แจงข้อซักถามของการประชุมคณะรัฐมนตรี" ในรายงานสรุปผลการสัมมนาข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจระดับอธิบดีและผู้ว่าการรัฐวิสาหกิจ เรื่อง แนวปฏิบัติการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี, ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๑ ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล, (เอกสารโรเนียว)

ได้มีการออกกฎหมายปิดป่าสัมปทานทุกแห่งทั่วประเทศแล้ว⁵⁵ ซึ่งเป็นการอาศัยอำนาจพิเศษของรัฐ ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนหรือมีภัยพิบัติเกิดขึ้น รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวตรากฎหมายขึ้นเพื่อปิดป่าสัมปทานได้

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีของกระทรวง ทบวง กรม หรือข้าราชการ พนักงานของรัฐ ก็มีได้ทำให้พ้นจากความรับผิดชอบ อาญาและทางแพ่งได้ในกรณีที่มีความผิดหรือความเสียหายเกิดขึ้น การกระทำ ของกระทรวง ทบวง กรม หรือข้าราชการ พนักงานของรัฐ จะต้องเป็นไปตาม หลักการว่าด้วยนิติกรรมทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ จะต้อง มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการ เช่นว่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงจะชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่เกิดขึ้นคือ หากมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนด ขึ้นมา กระทบและจำกัดสิทธิของประชาชนหรือเอกชนบางราย เอกชนผู้นั้นจะนำ มติคณะรัฐมนตรี หรือหนังสือที่เวียนแจ้งมติคณะรัฐมนตรีให้ทราบ ไปฟ้องร้องได้ หรือไม่

ตัวอย่างที่เกิดขึ้นคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓⁵⁶ ตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอว่า ได้สังเกตเห็นว่ามีบริษัทก่อสร้างหลายบริษัท ที่รับงานไปแล้วทิ้งงาน เป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย งานก็ไม่ได้ตามกำหนด ต้องหา

⁵⁵ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งได้ให้เหตุผลในการตราพระราชกำหนดนี้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ มิได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะยับยั้งการทำให้ ออกจากป่าที่ได้เปิดการทำให้โดยให้สัมปทานไปแล้วได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องให้อำนาจดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการกำหนดให้สัมปทานที่มีพื้นที่อยู่ในเขต อุทยานแห่งชาติหรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ โดยให้ผู้รับสัมปทานที่สัมปทาน ต้องสิ้นสุดลงด้วยเหตุดังกล่าวมีสิทธิได้รับเงินชดเชยความเสียหายภายในขอบเขตที่ กำหนดไว้ โดยคำนึงถึงความเป็นธรรม ทั้งแก่ประโยชน์ของส่วนรวมและประโยชน์ของ เอกชน และโดยที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัย สาธารณะ และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

⁵⁶ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๓๔/๒๕๐๓ เรื่อง ให้คว่ำบาตรบริษัทก่อสร้างที่ทิ้งงาน, ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๓.

ผู้ก่อสร้างมาใหม่ ราคาที่สูงขึ้นอีก ไม่เป็นไปตามประมาณการ ทำให้งานของชาติ บ้านเมืองเสียหายมาก นอกจากการลงโทษตามสัญญาโดยเคร่งครัดแล้ว ควรจะได้ มีสารบบไว้ว่า บริษัทก่อสร้างบริษัทใดทำงานอะไรไป เงินเท่าใด เวลาเท่าใด ต้องคว่าบาตร ต้องประนาม แล้วการประมูลในคราวต่อไปไม่ให้รับเข้าประมูล งวดการติดต่อด้วยทุกประการ ขอให้สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี⁵⁷รวบรวมจัดทำ สารบบบริษัทก่อสร้างดังกล่าว แล้วพิมพ์แจกตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่ให้ รับเข้าประมูล ซึ่งคณะรัฐมนตรีลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งรายชื่อบริษัทที่ทำงานให้สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี รวบรวมพิมพ์แจกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อทราบ จะได้ไม่รับเข้าประมูล ต่อไป

ในปัจจุบัน ก็ได้มีการปฏิบัติและดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าวข้างต้นตลอดมา กล่าวคือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจะรวบรวม รายชื่อบริษัทที่ละทำงาน (บัญชีค่า) แจงให้คณะรัฐมนตรีทราบ และทำหนังสือเวียน แจงให้ กระทรวง ทบวง กรม ทราบ ทั้งนี้ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้นำ หลักการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น ไปกำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ⁵⁸แล้ว

⁵⁷หมายถึง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน

⁵⁸ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๓๑

ข้อ ๖๖ กำหนดไว้ว่า "ผู้ที่เสนอราคาในการสอบราคาหรือประกวดราคา ซึ่งได้รับการคัดเลือกแล้ว ไม่ยอมไปทำสัญญาหรือข้อตกลงภายในเวลาที่ทางราชการ กำหนดหรือผู้ขายหรือผู้รับจ้าง ไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้น โดยไม่มีเหตุผลอัน สมควร ให้หัวหน้าส่วนราชการ เสนอปลัดกระทรวง เพื่อพิจารณาให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพัน ของทางราชการเป็นผู้ทำงาน แล้วให้กระทรวง เจ้าสังกัดส่งชื่อผู้ทำงานไปยังผู้รักษาการ ตามระเบียบโดยเร็ว เพื่อพิจารณาและแจ้งเวียนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบ

ห้ามส่วนราชการซื้อหรือจ้างผู้ทำงานที่ได้แจ้งเวียนชื่อแล้ว เว้นแต่ ผู้รักษาการตามระเบียบจะสั่งเพิกถอนการเป็นผู้ทำงาน"

ปัญหาที่เกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับเรื่องดังกล่าว ก็คือ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โยธาสถาปัตยกรรมปัตตานี ขอความเป็นธรรมกรณีถูกสั่งเป็นผู้ละทิ้งงานก่อสร้าง และขอคืนเงินค่าปรับ⁵⁹ กล่าวคือ ห้างหุ้นส่วนจำกัดโยธาสถาปัตยกรรมปัตตานี ได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่า ผู้ร้องทุกข์ได้ทำสัญญากับกรมประมง เพื่อก่อสร้างทานบป่า ในกิ่งอำเภอเกาะพิ้อ จังหวัดปัตตานี โดยมีรองผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี ผู้รับมอบอำนาจจากกรมประมง เป็นคู่สัญญา แต่สถานที่ก่อสร้างอยู่ในน้ำ ถ้าทำการก่อสร้างไปทานบจะจมอยู่ใต้น้ำ ผู้ร้องทุกข์ขอให้ผู้ว่าจ้างพิจารณาย้ายตำแหน่งที่จะก่อสร้างออกไปจากเดิม ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า ตนไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างตามคำสั่งของผู้ว่าจ้างได้ จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญา ซึ่งสถานีประมงน้ำจืด จังหวัดปัตตานี ก็มีหนังสือเรียกค่าปรับตามสัญญาจ้างและค่าปรับหลักประกันสัญญา นอกจากนั้น กรมประมงยังได้เสนอเรื่องให้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ สั่งว่าผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ละทิ้งงานด้วย ซึ่งต่อมาสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้มีหนังสือแจ้งให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ทิ้งงานจ้าง ผู้ร้องทุกข์จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาสั่งการให้มีการยกเลิกคำสั่งที่ให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ทิ้งงาน และให้มีการคืนค่าปรับให้แก่ผู้ร้องทุกข์ด้วย

ในเรื่องเกี่ยวกับการละทิ้งงานนั้น มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ในกรณีที่ทางราชการพิจารณาและแจ้งเวียนว่าผู้ใดเป็นผู้ทิ้งงาน ผู้นั้นจะร้องทุกข์ได้หรือไม่ อย่างไร และในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องไว้พิจารณาวินิจฉัยแล้วเห็นว่า การสั่งให้เป็นผู้ทิ้งงานไม่ถูกต้องนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะเสนอแนะนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการอย่างไร

(ต่อ) ข้อ ๘ ตริ กำหนดไว้ว่า "ให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) เสนอความเห็นต่อผู้รักษาการตามระเบียบ ในการพิจารณาและแจ้งเวียนชื่อผู้ทิ้งงาน และการสั่ง เปลี่ยนแปลง เพิกถอนผู้ทิ้งงานของส่วนราชการ หน่วยงานตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติให้มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

ฯลฯ

ฯลฯ"

⁵⁹วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม ๓ ตอน ๓ (ธันวาคม ๒๕๓๑),

ในการถูกสั่ง เป็นผู้ทำงานนั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ร้องทุกข์ ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างมาตั้งแต่ต้น โดยในชั้นแรกอ้างว่ามีปัญหาเรื่องเส้นทางขนส่งวัสดุ และ เมื่อสถานีประมงน้ำจืดจังหวัดปัตตานีได้ร่วมกับกิ่งอำเภอเกาะพ้อ แก้ไขปัญหาดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ผู้ร้องทุกข์ก็ยังไม่ได้เข้าดำเนินการก่อสร้าง ต่อมาผู้ร้องทุกข์ก็ขอเปลี่ยนแปลงตำแหน่งก่อสร้าง เมื่อจังหวัดปัตตานีแจ้งไม่ย้ายสถานที่ก่อสร้าง ผู้ร้องทุกข์ก็ยังไม่ดำเนินการก่อสร้าง แต่กลับมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ อ้างว่า ตนจะเริ่มเข้าดำเนินการก่อสร้างแล้ว แต่ไม่มีทางขนส่งวัสดุและ เครื่องจักร เช่นเดิมอีก หลังจากนั้นผู้ร้องทุกข์เอง ทั้งที่ยังไม่ได้เริ่มทำงานเลย ก็กลับเป็นฝ่ายมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๒๘ ขอยกเลิกสัญญา จึงเห็นว่า พฤติการณ์เป็นการไม่ดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาโดยไม่มีเหตุอันควรอันเป็นการละทิ้งงาน การที่ทางราชการพิจารณาชี้ขาดให้ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้ละทิ้งงานจึงตามข้อ ๒๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงเป็นการชอบแล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงมีมติให้ ยกคำร้องทุกข์ในประเด็นนี้เสีย ซึ่งศาสตราจารย์ อมร จันทรสุมบุรณ์ ขณะดำรงตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า ทางราชการ ได้ปฏิบัติหน้าที่และ ใช้ดุลพินิจโดยชอบตามระเบียบแบบแผนของ ทางราชการ คือ สั่งกำหนด (นิติกรรมทางปกครอง) ให้ผู้ร้องทุกข์เป็น "ผู้ละทิ้งงาน"

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่า การสั่งให้เป็น ผู้ทำงานรายใดไม่ถูกต้องตามข้อ ๖๖ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ฯ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็อาจจะเสนอแนะนายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล เพื่อพิจารณาสั่งการให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัสดุและ ผู้รักษาการตามระเบียบพิจารณาเพิกถอนคำสั่ง ให้เป็นผู้ทำงานที่ผิดพลาดนั้นได้ หรือนายกรัฐมนตรีจะสั่งการให้เพิกถอนคำสั่ง ให้เป็นผู้ทำงานนั้นโดยตรงก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๘(๒) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

นอกจากนี้แล้ว ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ ได้ให้ ข้อสังเกตเกี่ยวกับข้อความคิดเรื่องนิติกรรมทางปกครอง เฉพาะประเด็น การสั่งการเรื่องการละทิ้งงานนี้ว่า การสั่งการแล้ว เวียนชื่อผู้ทำงานย่อมเป็น การสั่งการ (นิติกรรมทางปกครอง) ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ ส่วนนิติกรรมทางปกครองจะมีลักษณะ

อย่างใดนั้น เห็นว่า การสั่งการของรัฐมนตรีผู้รักษาการฯ ที่ให้ตัดชื่อผู้ร้องทุกข์ ออกจากการเป็นผู้มีสิทธิประมวลของทางราชการ (เป็นการทั่วไป) และเวียนให้ ส่วนราชการต่าง ๆ ทราบนั้น มีลักษณะเป็นการสั่งการภายในของฝ่ายบริหารเอง และเป็นเรื่องที่อยู่ใน "ดุลพินิจ" ทางบริหารของฝ่ายบริหารที่จะถือว่า สมควรจะ ให้ความเชื่อถือแก่ผู้มีสิทธิเข้ามายื่นประมวลกับทางราชการได้เพียงใด และด้วยลักษณะ ของการสั่งการภายในของฝ่ายบริหารนี้เอง ทำให้ฝ่ายบริหารไม่ตกอยู่ภายใต้ "หลักกฎหมายทั่วไป" ที่ทางราชการจะต้องให้โอกาสแก่ผู้ร้องทุกข์ในการโต้แย้ง หรือแจ้งให้ทราบก่อนที่ทางราชการจะมีการสั่งการ

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบูรณ์ เห็นว่า ถ้าหากจะกล่าว โดย "หลักการ" แล้ว "คำสั่ง" ซึ่งเป็นการสั่งการภายในของทางราชการนั้น ย่อมจะ ไม่สามารถนำมาเป็น "เหตุ" ร้องทุกข์หรือฟ้องยังศาลปกครองได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การสั่งการในเรื่องนี้ (แม้ว่าจะเป็นการสั่งการภายในของทางราชการก็ตาม) ย่อมมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ดังนั้น กรณีจึงเป็น "ข้อยกเว้น" ที่ทำให้ ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิร้องทุกข์การสั่งการภายในเรื่องนี้ต่อสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้ และสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองสามารถตรวจสอบความถูกต้องของนิติกรรมได้ แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่การสั่งการเป็นการสั่งการภายใน และอยู่ในดุลพินิจทาง บริหารของฝ่ายบริหารตามหลักกฎหมายปกครอง สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองก็จะ ต้องระมัดระวังที่จะ ไม่ใช่ดุลพินิจอันเป็นความเห็นของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ไปซ้อนกับดุลพินิจของฝ่ายบริหาร กล่าวคือ โดยหลักการสถาบันฝ่ายกฎหมาย ปกครองจะตรวจสอบในขอบเขตจำกัด เช่น ตรวจสอบว่า "ข้อเท็จจริง" ที่เป็น พื้นฐานของการสั่งการนั้น มีความผิดพลาดหรือไม่ หรือมีการกลั่นแกล้งผู้ร้องทุกข์ หรือไม่ ฯลฯ โดยสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองจะไม่ก้าวไปไกลถึงการวินิจฉัยว่า แม้ข้อเท็จจริงปรากฏเช่นนั้นจริง แต่สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองไม่เห็นด้วยกับ ฝ่ายบริหาร และดังนั้น จึงวินิจฉัยให้ผู้ร้องทุกข์ไม่เป็นผู้ละทิ้งงาน (ทั้งนี้ เว้นแต่ ข้อเท็จจริงนั้น ไร้เหตุผลอย่างชัดเจน)

นอกจากกรณีดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ดังกล่าวอีกประการหนึ่งคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดมาตรการควบคุมอย่างใด อย่างหนึ่งขึ้นมา ซึ่งมีผลกระทบต่อและเกี่ยวข้องโดยตรงต่อประชาชน แต่ส่วนราชการ ที่เกี่ยวข้องยังมิได้ดำเนินการร่างกฎหมายขึ้นมารองรับหลักการตาม

มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการยกร่างยังมีได้บังคับใช้ ดังนั้น
เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะอ้างมติคณะรัฐมนตรีขึ้นมาใช้บังคับโดยตรงกับประชาชน
ได้หรือไม่

ปัญหานี้ ได้มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นคือ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่
๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๒^{๖๐} อนุมัติตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและ
การพลังงานเสนอ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์
เกี่ยวกับการขยายขอบเขตของมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณ
กรุงรัตนโกสินทร์ ให้ครอบคลุมถึงบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี ตรงข้าม
บริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก และแนวทางของมาตรการควบคุมการก่อสร้าง
อาคาร จำแนกเป็นแนวเขตควบคุม บริเวณควบคุม ๕ บริเวณ และมาตรการ
ควบคุมในพื้นที่ทั้ง ๕ บริเวณ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย
ยกร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๓
ถึงปลัดกรุงเทพมหานคร ขอให้ยกร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การขยาย
ขอบเขตของมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
ให้ครอบคลุมถึงบริเวณริมแม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
ชั้นนอก รวมทั้งแนวทางของมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ตามมติคณะกรรมการ
โครงการกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการยกร่าง

วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๓๓ นาง ก. ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้าง
อาคารสูง ๘ ชั้น และ ๒๕ ชั้น ในที่ดินริมถนนอรุณอมรินทร์ วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๓
กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึง นาง ก. แจ้งให้ทราบว่า ไม่สามารถแจ้งผล
การพิจารณาให้ทราบภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับความขอใบอนุญาต เนื่องจาก

^{๖๐}สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, "มติคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๒/๑๗๙๓๐
เรื่อง ข้อเสนอของคณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์ เรื่อง ขอความเห็นชอบ
ในหลักการของมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคาร และการใช้ที่ดินบริเวณริมแม่น้ำ
เจ้าพระยาตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์, ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๒.

อยู่ระหว่างตรวจสอบอาคารตามข้อบัญญัติ และเนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการควบคุมพื้นที่ฝั่งธนบุรีที่คณะกรรมการโครงการกรุงรัตนโกสินทร์เสนอ กรุงเทพมหานครจึงขอขยายเวลาในการพิจารณาออกไปอีก ๔๕ วัน ต่อมาวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ กรุงเทพมหานครมีหนังสือถึง นาง ก. เพื่อแจ้งให้แก้ไขรายการก่อสร้างอาคารรวม ๑๖ รายการ เนื่องจากบริเวณที่ขออนุญาตก่อสร้างมีร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภท ร่างประกาศดังกล่าวมีข้อกำหนดห้ามก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารที่มีความสูงเกิน ๑๖.๐๐ เมตร โดยวัดจากระดับถนนหรือขอบทางเท้าที่ใกล้ที่สุดถึงส่วนที่สูงที่สุดของอาคาร ตามแบบที่ขออนุญาตก่อสร้างเป็นอาคารตึก ๘ ชั้น และ ๒๕ ชั้น มีความสูงถึงจุดสูงสุดของอาคาร ๓๑.๕๐ เมตร และ ๘๓.๓๐ เมตร ตามลำดับ จึงขัดต่อร่างประกาศดังกล่าว นาง ก. ได้แก้ไขรายการก่อสร้างอาคารตามคำสั่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นทุกรายการ เว้นแต่รายการในเรื่องความสูงของอาคารที่มีได้แก้ไข

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า บริเวณที่ขออนุญาตก่อสร้างอาคารยังไม่มีกฎกระทรวงหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘(๑๐) กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน เคลื่อนย้าย และใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารชนิดใดหรือประเภทใดแต่อย่างใด และขณะนี้ก็มีเพียงร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณห้ามก่อสร้าง ดัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารบางชนิดหรือบางประเภทภายในบริเวณฝั่งธนบุรี ตรงข้ามบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์ ในท้องที่แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร ซึ่งออกตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวยังมีได้ประกาศใช้บังคับ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เมื่อร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยยังไม่มีผลใช้บังคับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะนำเอาข้อกำหนดในร่างประกาศกระทรวงมหาดไทยมาเป็นเหตุไม่สั่งการอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ย่อมไม่อาจอ้างได้

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะมีการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้แก่ผู้ขอรายนี้ ก็จะเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบในเรื่องการขยาย

ขอบเขตของมาตรการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในบริเวณกรุงรัตนโกสินทร์
ชั้นนอก ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับสาธารณชน ซึ่งเรื่องทานองเดียวกันนี้ บริษัท
เอ็มไพร์พลาซซ์ จำกัด เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครกับพวก เป็นจำเลย
ความว่า จำเลยไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคารโดยอ้างว่า การก่อสร้างอาคารจะ
ขัดต่อร่างประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และการพิจารณาของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นการล่าช้า
มิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ ๓๖๒๗/๒๕๓๑
ว่า เมื่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้รับคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารแล้ว อาจพิจารณา
ออกใบอนุญาตหรือไม่อนุญาตก็ได้ ซึ่งหมายถึงอำนาจที่จะรอการพิจารณาไว้ก่อนก็ได้
ถ้าการนั้นไม่เป็นการละเมิดต่อกฎหมายแล้วย่อมไม่เป็นการละเมิด ดังนั้น การที่
เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ซึ่งต่อมาก็ได้มีประกาศกระทรวง
มหาดไทยและข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครห้ามมิให้ก่อสร้างอาคารที่ระบไว้ ในเขต
กรุงรัตนโกสินทร์ชั้นนอก ตามที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่อนุญาตไว้ ดังนั้น คุณพินิจ
และคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ไม่อนุญาตให้โจทก์ก่อสร้างอาคารจึงชอบด้วย
เหตุผลและกฎหมายแล้ว จึงพิพากษายกฟ้องโจทก์ แต่คดีนี้อยู่ระหว่างการพิจารณา
ของศาลอุทธรณ์

จากข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา
ในเรื่องนี้ จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่ไม่สามารถจะอ้างมติคณะรัฐมนตรี ขึ้นมาใช้
บังคับโดยตรงกับประชาชนได้ จะต้องมิกฎหมายออกมารองรับหลักการตามมติ
คณะรัฐมนตรีเสียก่อน จึงจะใช้บังคับต่อประชาชนได้