

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม
คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548: ศึกษาเฉพาะบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8

ณัฐ ชนภัทรจิรัฏฐ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2556

**Legal Problems relating to the Royal Decree on the Cabinet Submission
and Cabinet Meeting B.E. 2548: focus on Article 7 and 8.**

NAT THANAPHATCHIRAT

The Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University

2013

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจากศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำปรึกษาและแนะนำสำหรับการแก้ไขปัญหาลุप्तสรรคต่างๆ ที่เกิดขึ้น ตั้งแต่เริ่มทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จเสร็จสิ้น ขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. วาริ นาสกุล ประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. พรชัย เลื่อนนวิ และ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ที่กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ และได้สละเวลาอันมีค่ามาดำเนินการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ และขอกราบขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร. วีระ โลจายะ บุคคลทั้งหลายที่กล่าวมาได้กรุณาให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทาง จึงทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น อีกทั้งขอกราบขอบพระคุณคุณสืบพงศ์ โอภาพงศ์พันธ์ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ได้ให้ความกรุณาสละเวลาอันมีค่าเพื่อเขียนบทคัดย่อภาษาอังกฤษให้แก่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อผู้เขียน คือ คุณแม่ ศุภิกา มาณะวะกริช และคุณน้าอนุสรณ์ มาณะวะ ที่ได้สนับสนุนผู้เขียนตลอดมา และขอขอบคุณนางสาว อรศศิริ ธนภัทรจิรัฏฐ์ น้องสาวอันเป็นที่รักสำหรับความร่วมมือร่วมใจ และความเอื้อเฟื้อหลายประการ ที่มีส่วนสำคัญทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี อีกทั้งขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ และน้องๆ นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน สาขากฎหมายเอกชน และสาขากฎหมายอาญา รหัส 52 และ 53 ทุกท่านที่เคยให้ความช่วยเหลือและร่วมมือกับผู้เขียนด้วยดีเสมอมา

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อการศึกษาประการใด ผู้เขียนขอมอบเป็นกตเวทิตาแก่บิดามารดา ผู้ให้กำเนิด และครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ได้ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ตลอดไปถึงผู้แต่งเอกสารทุกประเภทที่ผู้เขียนใช้อ้างอิงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีความผิดพลาดหรือข้อบกพร่องอันเกิดจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ณัฏฐ์ ธนภัทรจิรัฏฐ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. แนวความคิดเรื่องบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย องค์กรของรัฐ รัฐบาล และข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไป ตามกฎหมาย.....	7
2.1 บ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย.....	7
2.1.1 ประเภทของบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย.....	8
2.1.2 ลำดับศักดิ์ของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ กับพระราชบัญญัติในระบบกฎหมายไทย.....	58
2.1.3 ลำดับการปรับใช้กฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย.....	71
2.2 รัฐ: องค์กรของรัฐ.....	73
2.2.1 การจัดแบ่งอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ.....	76
2.2.2 การเข้าดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งขององค์กรเจ้าหน้าที่.....	79
2.2.3 ประเภทขององค์กรของรัฐ.....	82
2.3 รัฐบาล.....	89
2.3.1 ระบอบการปกครอง: ลักษณะทั่วไปของรัฐบาลในระบอบการปกครอง แบบประชาธิปไตย.....	89
2.3.2 การกระทำทางบริหาร.....	105

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.3 คณะรัฐมนตรี: รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา.....	111
2.3.4 มติคณะรัฐมนตรี.....	115
2.4 หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย: ข้อยกเว้นของ	
หลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย.....	130
2.4.1 ทฤษฎีสถานการณ์พิเศษ.....	131
2.4.2 ทฤษฎีว่าด้วย “การกระทำทางรัฐบาล”.....	133
2.4.3 อำนาจดุลพินิจ.....	135
2.4.4 มาตรการภายในของฝ่ายปกครอง.....	136
3. คณะรัฐมนตรีของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย และ	
รูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา.....	139
3.1 ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย.....	139
3.1.1 ประเทศไทย.....	139
3.1.2 ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	158
3.1.3 ประเทศญี่ปุ่น.....	166
3.2 ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี.....	171
3.2.1 สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ.....	171
3.2.2 ประเทศนิวซีแลนด์.....	183
4. ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกา	
ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.....	192
4.1 บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและ	
การประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ.....	196
4.2 เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอ	
เรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อจารีตประเพณีใน	
รัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของ	
คณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ.....	207

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.3 เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี.....	224
4.4 เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อสภาพการทำงานขององค์กรกลุ่ม และคำว่า “เรื่องที่เป็นภารกิจปกติ” เป็นคำสามัญ.....	239
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ.....	253
5.1 บทสรุป.....	253
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	258
บรรณานุกรม.....	261
ภาคผนวก.....	273
ก พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548...	274
ข ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548.....	281
ประวัติผู้เขียน.....	289