

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาถึงสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีและการตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จากผลการศึกษาพบว่า สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรียังไม่มีกฎหมายใดที่กำหนดไว้โดยชัดเจน คงมีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 178 กำหนดให้รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ก็ได้กำหนดถึงสถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด คงกำหนดแต่อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้เท่านั้น โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจในการยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดกับมติคณะรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา 11 จึงทำให้มีปัญหามติคณะรัฐมนตรีออกมาแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมายหลายครั้ง บ้างก็ถูกเพิกถอนด้วยอำนาจของศาลปกครอง บ้างก็มีการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี

อันเป็นผลกระทบต่อการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเป็น 1 ใน 3 อำนาจหลักของประเทศ คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หากฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี บริหารงานผิดพลาดก็อาจเกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้เป็นอย่างมาก จึงควรมีการ ตรวจสอบและควบคุมทั้งในส่วนของการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ แล้ว ซึ่งในส่วนนี้ แม้จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร- ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ ทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตาม รัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณา พิจารณาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งยัง มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับอยู่ ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีความชัดเจนว่าเรื่องใดควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เรื่องใดที่ศาลปกครองไม่ควรเข้าไปตรวจสอบ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ และหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ ศาลปกครองจะไม่เข้าไปก้าวล่วงในสิ่งที่ เป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) หรือหลักที่ศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ เรื่องการเมือง (Political Question Doctrine)

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี และ การตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรให้มีการดำเนินการดังนี้

1) บัญญัติกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Law) ขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อใช้

บังคับ

อันเป็นผลกระทบต่อการใช้อำนาจบริหาร ซึ่งเป็น 1 ใน 3 อำนาจหลักของประเทศ คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ หากฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี บริหารงานผิดพลาดก็อาจเกิดผลกระทบต่อประเทศชาติได้เป็นอย่างมาก จึงควรมีการ ตรวจสอบและควบคุมทั้งในส่วนของการเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และการ ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติ แล้ว ซึ่งในส่วนนี้ แม้จะมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้ ศาลปกครองมีอำนาจ พิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กร- ปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือ ระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ ทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การตาม รัฐธรรมนูญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณา พิจารณาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ทั้งยัง มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้บังคับอยู่ ก็ตาม แต่ก็ยังไม่มี ความชัดเจนว่าเรื่องใดควรอยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง เรื่องใดที่ศาลปกครองไม่ควรเข้าไปตรวจสอบ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยก อำนาจ และหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ ศาลปกครองจะไม่เข้าไปก้าวล่วงในสิ่งที่ เป็นการกระทำของรัฐบาล (Act of Government) หรือหลักที่ศาลจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับ เรื่องการเมือง (Political Question Doctrine)

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนของสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี และ การตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดย ไม่มีผลกระทบต่อการทำงานของฝ่ายบริหาร จึงเห็นควรให้มีการดำเนินการดังนี้

- 1) บัญญัติกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี (Cabinet Law) ขึ้นฉบับหนึ่ง เพื่อใช้ บังคับ

2) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง- พ.ศ. 2542 ในส่วนของข้อยกเว้นอำนาจศาลปกครองในมาตรา 9 วรรคสอง จากเดิมที่มี ข้อยกเว้นอยู่แล้ว 3 อนุมาตรา โดยเพิ่มเติมอนุมาตรา 4 ยกเว้นอำนาจศาลปกครองในการ ตรวจสอบการกระทำของรัฐบาล โดยให้มีเนื้อหา ดังนี้

“เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง . . . (4) การดำเนินการของ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ”

ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีมีกฎหมายรองรับที่ชัดเจนและมีกระบวนการตรวจสอบการกระทำของคณะรัฐมนตรีขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งจะช่วย ป้องกันการเกิดมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือหากเกิดมติคณะรัฐมนตรี ในลักษณะดังกล่าวแล้ว จะได้มีการแก้ไขเยียวยาได้อย่างถูกต้องและสอดคล้องต่อ แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจ อธิปไตย

This thesis investigates the legal status and the legal effects of cabinet resolutions and examines putatively illegal cabinet resolutions in accordance with Article 9 (1) of the Act of the Establishment of Administrative Court and Administrative Case Procedure B.E. 2542 (1999).

Findings show that there are no clear legal stipulations regarding the legal status and the legal effects of cabinet resolutions. Article 178 of the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2552 (2007) stipulates that the cabinet must operate in conformity with constitutional provisions, other laws, and policies declared by Parliament. The cabinet must be responsible to the

House of Representatives in carrying out its duties and in congruence with exercising mutual responsibility with the House of Representatives in carrying out general state policies. Nonetheless, the Organization of State Administration Act B.E. 2534 (1991) fails to stipulate any measures concerning the legal status or the legal effects of cabinet resolutions. It merely stipulates measures governing the authority and duties of the Prime Minister. However, in Article 11, are provided measures that stipulate that the Prime Minister has the authority to prevent the execution of governmental actions that are contrary to cabinet resolutions.

Consequently, it can be seen that legal problems would follow in the wake of illegal cabinet resolutions. In some prior cases, such legal problems have been resolved by an application of the authority of the Administrative Court. In other instances, criminal proceedings have been brought to bear against some of those seated in cabinet meetings. Circumstances such as these affect the application of administrative authority, which, after all, is one of the three major constituted wielders of authority in the country, viz., the legislative, executive, and judicial branches of the government. If members of the executive branch qua cabinet ministers engage in wrongful or illegal administrative actions, the consequences could well be extremely severe for the nation.

Therefore, it is of the first moment that careful legal scrutiny should be applied to matters brought before the cabinet and the legality of cabinet resolutions should be fully vetted prior to efforts to implement them. The

House of Representatives in carrying out its duties and in congruence with exercising mutual responsibility with the House of Representatives in carrying out general state policies. Nonetheless, the Organization of State Administration Act B.E. 2534 (1991) fails to stipulate any measures concerning the legal status or the legal effects of cabinet resolutions. It merely stipulates measures governing the authority and duties of the Prime Minister. However, in Article 11, are provided measures that stipulate that the Prime Minister has the authority to prevent the execution of governmental actions that are contrary to cabinet resolutions.

Consequently, it can be seen that legal problems would follow in the wake of illegal cabinet resolutions. In some prior cases, such legal problems have been resolved by an application of the authority of the Administrative Court. In other instances, criminal proceedings have been brought to bear against some of those seated in cabinet meetings. Circumstances such as these affect the application of administrative authority, which, after all, is one of the three major constituted wielders of authority in the country, viz., the legislative, executive, and judicial branches of the government. If members of the executive branch qua cabinet ministers engage in wrongful or illegal administrative actions, the consequences could well be extremely severe for the nation.

Therefore, it is of the first moment that careful legal scrutiny should be applied to matters brought before the cabinet and the legality of cabinet resolutions should be fully vetted prior to efforts to implement them. The

constitution stipulates that the Administration Court has the authority to consider and give judgment in cases in which elements of the state bureaucracy are at loggerheads with one another or when there is conflict between government agencies, state enterprises, and local administrative units. Also falling under the constitutionally guaranteed authority of the Administrative Court are attempts to resolve conflicts between government officials when lawfully carrying out their duties and elements of the private sector.

In addition, the Administrative Court has the authority to give rulings on cases within its constitutionally stipulated purview and under the enforcement authority granted by the Act of the Establishment of Administrative Courts and the Administrative Case Procedure B.E. 2542 (1999) in regard to its jurisdiction. However, there is an absence of clarity in regard to which cases properly fall under the jurisdiction of the Administrative Court and which cases do not fall within the scope of its judicial competence. This lack of clarity militates against the deeply significant legal principle of the separation of powers or trias politica, and could bring about an untoward state of affairs in which the Administrative Court could well overstep the boundaries erected between the judicial and the executive or legislative branches of government.

In order to resolve such difficulties without adversely affecting legitimate executive action on the part of the cabinet, the researcher would suggest the following:

(1) A specific Cabinet Law should be framed and should provide measures allowing enforcement.

(2) The Act of the Establishment of Administrative Court and Administrative Case Procedure B.E. 2542 (1999) should be amended, particularly in regard to the second clause of Article 9 of the former. At issue is an augmentation pertaining to the restrictions of Administrative Court authority in the three subsections of Article 9. A fourth subsection should be added governing the restricting of authority of the Administrative Court in examining the exercise of executive authority. This augmentation would run as follows:

“The following does not come within the purview of the Administrative Court . . . (4) the actions of the cabinet ministers or the Prime Minister in the course of duly exercising authority in accordance with the constitution.”

In conclusion, the law must clearly and distinctly state precisely how the cabinet can lawfully exercise its authority. The purpose of this stipulation is to forestall or even countermand illegal cabinet resolutions. Such an amendment should be correctly framed in consonance with legal principles of paramount significance, particularly the principle of the separation of powers and the concept of checks and balances vis-à-vis the three branches of government, the executive, legislative, and judicial branches.