

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ผลจากการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรทางบริหารที่สูงสุดของประเทศมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติและกฎหมายลูกบทต่าง ๆ มากมาย การกระทำของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่องจึงเป็นการกระทำในทางการเมือง เป็นการตัดสินใจในระดับนโยบาย ซึ่งเป็นการกระทำของรัฐบาล ซึ่งการกระทำเหล่านี้มีองค์กรทางการเมือง เช่น รัฐสภาหรือประชาชนควบคุมตรวจสอบอยู่แล้ว แต่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรียังมีการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำที่เป็น การกระทำทางปกครองอยู่ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะเช่นนี้เมื่อเป็นการกระทำทางปกครองจึง ต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่าย ปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจ ในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติยกเว้นมิให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ดังก้าวกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการบัญญัติ เป็นลายลักษณ์อักษร ยกเว้นในลักษณะนี้อาจทำให้เกิดความสับสนว่าการยกเว้นดังกล่าวเป็นการ ยกเว้นทั้งองค์กรหรือว่าเป็นการยกเว้นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เท่านั้น ซึ่งหากเป็นการยกเว้นทั้งองค์กร การกระทำของคณะรัฐมนตรีในทุกรูปแบบรวมถึงการ ออกคำสั่งทางปกครองด้วยจะไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หลักการให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งทางปกครอง หลักความไม่มีส่วนได้เสียของ เจ้าหน้าที่ หรือสิทธิในการขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น มิได้นำมาใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นการบัญญัติกฎหมายที่ขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครอง และในท้ายที่สุดการยกเว้นไม่ ใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับคณะรัฐมนตรีอาจทำให้มีการใช้อำนาจอย่างบิดเบือน (abuse of power) และเกิดผลเสียอย่างมากตามมา ถึงแม้ผู้ ได้รับผลกระทบที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการ กระทำดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีจะสามารถฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ภายในบังคับของ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ก็เป็นการเยียวยาแก้ไขภายหลังการกระทำทางปกครองดังกล่าวขององค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง ซึ่ง

เป็นการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่การพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมหรือดุลพินิจก็อยู่ในเงื่อนไขการพิจารณาที่จำกัดกว่าองค์กรภายในฝ่ายปกครองเอง

นอกจากนี้จากผลการศึกษากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของต่างประเทศ คือ ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นประเทศที่มีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่ดีได้รับการยอมรับจากนานาประเทศจนเป็นแบบอย่างของการตรากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในหลายประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทย ส่วนประเทศฝรั่งเศส ซึ่งแม้จะไม่มีประมวลกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่มีหลักกฎหมายปกครองโดยคำวินิจฉัยคำพิพากษาของผู้พิพากษาและศาล (Conseil d'Etat) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป มิใช่เพียงในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีอิทธิพลต่อวงการกฎหมายปกครองในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งแม้ฝรั่งเศสจะไม่มีประมวลกฎหมายปกครอง แต่ก็ได้มีกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในบางเรื่องเป็นกฎหมายกลางอยู่เช่นเดียวกันทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ และหนังสือเวียนก็ปรากฏว่าทั้งสองประเทศมีการยกเว้นการไม่ใช้บังคับกฎหมายไว้ในลักษณะยกเว้นองค์กรสำหรับในบางการกระทำและยกเว้นการกระทำในบางองค์กร แต่ไม่มีกฎหมายฉบับใดเลยที่ยกเว้นมิให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าแม้ประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายปกครองมายาวนานจนเป็นหลักและอิทธิพลต่อประเทศต่าง ๆ ในเรื่องกฎหมายปกครองอย่างเช่นประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศสก็ไม่ได้มีการยกเว้นให้คณะรัฐมนตรีไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจึงสมควรอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในทางปฏิบัติคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีก็ได้ดำเนินการตามหลักของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่เนื่องจากองค์กรของคณะรัฐมนตรีและกระบวนการพิจารณาการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีแตกต่างจากเจ้าหน้าที่อื่นที่ออกคำสั่งทางปกครอง เพราะการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเสนอคณะรัฐมนตรี โดยผ่านสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และในบางครั้งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet Committee) หรือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีแล้วจึงเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจในการออกคำสั่ง ประกอบกับการเป็นองค์กรสูงสุดในการบริหารประเทศของคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีจึงดำเนินการประชุมแบบลับเพื่อให้รัฐมนตรีทุกท่านได้แสดงความคิดเห็นได้อย่าง

เต็มที่จึงทำให้การใช้สิทธิหรือการปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์

สำหรับหลักการที่นำมาใช้กับคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการมีดังนี้

5.1.1 หลักความเป็นกลาง (l' impartialité) หลักความเป็นกลางถือเป็นหลักที่สำคัญที่สุดของทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจะต้องใช้ไม่ว่าองค์กรนั้นจะเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการ เพราะเป็นหลักที่จะยืนยันว่าผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นได้กระทำการไปโดยปราศจากอคติ (bias) ไม่มีส่วนได้เสียในการตัดสินใจกระทำการเพื่อให้การกระทำเหล่านั้นเป็นไปด้วยความถูกต้องและยุติธรรม ดังนั้นคณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจบริหารประเทศซึ่งมีผลกระทบต่อนุคคลหรือประชาชนโดยทั่วไปมากกว่าองค์กรอื่นจึงจำเป็นอย่างยิ่งต้องยึดถือหลักการนี้ในการกระทำการซึ่งรวมถึงการกระทำทางปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการซึ่งคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. 14/2548 คดีหมายเลขแดงที่ พ. 5/2549 วันที่ 23 มีนาคม 2549 ได้ยืนยันให้เห็นถึงความสำคัญของหลักการนี้โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. 2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 โดยสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้หนึ่งในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย มีความไม่เป็นกลางและคณะกรรมการซึ่งมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิผู้นั้นรวมอยู่ด้วยได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ส่งผลให้การดำเนินการที่ผ่านมาเหล่านั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยไม่อาจนำหลักการพ้นจากตำแหน่งไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพราะเหตุการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และหลักกฎหมายทั่วไป เพื่อใช้กับกรณีนี้ และมีผลทำให้การกระทำใด ๆ ของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลทางกฎหมาย

5.1.2 หลักการแสดงผลประกอบคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากหลักการนี้จะเป็นหลักประกันในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล สนับสนุนหลักประชาธิปไตยทำให้การตรวจสอบควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองคือศาลปกครองเป็นไปได้โดยง่ายและสะดวกรวดเร็ว นอกจากนี้ยังเป็นการควบคุมดุลพินิจของ

ฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ นอกจากนี้ยังช่วยส่งเสริมระบบกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายปกครองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

5.1.3 หลักการฟังความจากทุกฝ่าย (audi alteram partem) หรือหลักสิทธิของ คู่กรณีที่จะต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนเอง (droit de la defense) ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการของ กระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาทำคำสั่งทางปกครอง หลักการนี้เกี่ยวข้องกับสิทธิของคู่กรณี 2 ประการด้วยกันคือ สิทธิของคู่กรณีที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงกรณีที่กำลังทางปกครองจะกระทบประโยชน์ของตนตามมาตรา 31 เหตุผลที่ไม่สามารถนำมาใช้กับการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีซึ่งโดยปกติจะเริ่มจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรนอกฝ่ายบริหาร ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการได้แสวงหาข้อเท็จจริงไว้แล้วขั้นหนึ่ง แต่เนื่องจากลักษณะของการตัดสินใจออกคำสั่งทางปกครองของ คณะรัฐมนตรีคือการประชุมคณะรัฐมนตรีมีลักษณะต่างจากการออกคำสั่งทางปกครองของ หน่วยงานโดยทั่วไป เช่น ต้องกระทำเป็นความลับเพื่อให้รัฐมนตรีทุกท่านได้แสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่และสามารถตัดสินใจได้อย่างอิสระปราศจากแรงกดดันจากภายนอก นอกจากนี้ ระยะเวลาในการประชุมซึ่งมีอยู่ไม่มาก จึงไม่เอื้ออำนวยให้มีการรับฟังหรือการชี้แจงแสดงความคิดเห็นจากคู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้ในวันประชุมคณะรัฐมนตรี ทำให้การใช้สิทธิจากหลักการ เหล่านี้ไม่สามารถใช้ต่อคณะรัฐมนตรีโดยตรงได้แต่อาจไปใช้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.4 หลักการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นหลักการที่ให้ฝ่ายปกครองที่ออก คำสั่งทางปกครองสามารถตรวจสอบความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายและ มีความเหมาะสมหรือไม่ ซึ่งเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่มีอำนาจกว้างขวางกว่าศาลที่สามารถ ตรวจสอบความถูกต้องตามกฎหมายอย่างเดียว โดยหลักการนี้คู่กรณีหรือผู้ที่เกี่ยวข้องไม่ต้องยก เรื่องขึ้นเสนอต่อฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งแต่ประการใด ผู้ออกคำสั่งทางปกครองสามารถยกเรื่อง ขึ้นพิจารณาเองได้ ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้ยังเป็นการ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่ไม่สามารถใช้สิทธิหรือ หลักการที่สำคัญบางประการของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มา ใช้กับคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้ เช่น สิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

5.1.5 หลักการพิจารณาใหม่ หลักการนี้มีลักษณะคล้ายกับหลักการเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่องค์กรปกครองสามารถตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งรวมถึง การออกคำสั่งทางปกครองได้ด้วยตนเองเพียงแต่หลักการพิจารณาใหม่เป็นเรื่องที่คู่กรณียกขึ้นให้ผู้

ออกคำสั่งทางปกครองได้พิจารณาเรื่องนั้นใหม่ ดังนั้น เหตุผลในการนำหลักการนี้มาใช้กับคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นเหตุผลเดียวกัน

นอกจากนี้ระบบกฎหมายไทยซึ่งยังคงบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีตัดสินปัญหาในทางปกครองและในการบริหารซึ่งไม่ใช่งานนโยบายหรือไม่ใช่การกระทำของรัฐบาล จึงทำให้คณะรัฐมนตรีต้องออกคำสั่งทางปกครองเป็นเหตุให้การใช้สิทธิตามหลักกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นไปได้ยากลำบาก

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้กล่าวถึงปัญหาที่เกิดจากการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในมาตรา 4(1) ซึ่งได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวกับคณะรัฐมนตรีนั้น อาจทำให้เกิดความสับสนว่าเป็นการยกเว้นในลักษณะขององค์กร ทำให้การกระทำของคณะรัฐมนตรีทั้งหมดได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือยกเว้นเฉพาะการกระทำอื่นที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีการใช้อำนาจในหลายลักษณะที่เป็นการกระทำของรัฐบาลที่เป็นการกระทำทางการเมืองเป็นการตัดสินใจทางนโยบายและที่เป็นการกระทำในทางปกครองซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลภายนอก มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจในทางปกครองย่อมสามารถตรวจสอบได้ภายใต้หลักการกระทำทางปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย จากการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้เช่นนี้ หากเป็นการยกเว้นในลักษณะขององค์กรจะทำให้ขั้นตอนในการดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีก็ย่อมได้รับการยกเว้นไม่ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิบุคคลจากการใช้อำนาจทางปกครอง โดยที่การใช้อำนาจทางปกครองสามารถถูกตรวจสอบได้ทั้งก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากที่ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้รับการคุ้มครองสิทธิอย่างเต็มที่ ขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหานี้ในสองแนวทาง คือ

5.2.1. ควรจะแก้ไขถ้อยคำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 4(1) โดยระบุถึงแนวความคิดในการยกเว้นคณะรัฐมนตรีมิให้อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ชัดเจนว่าเป็นการยกเว้นในลักษณะของการกระทำและเป็นการกระทำ

อื่นที่ไม่ใช่การกระทำทางปกครอง มิใช่เป็นการยกเว้นในลักษณะของการยกเว้นองค์การเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองของประเทศที่มีความเจริญในด้านกฎหมายปกครองยึดถือปฏิบัติกัน ซึ่งในกรณีนี้อาจเขียนได้ดังนี้

"มาตรา 4 พระราชบัญญัตินี้มีให้ใช้บังคับแก่

(1) รัฐสภาและการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำของรัฐบาล"

5.2.2 เพื่อให้เกิดความชัดเจนตามหลักกฎหมายปกครองที่ว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา จึงควรจัดทำกฎหมายให้เกิดความชัดเจนด้วยว่าถ้าคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองโดยการออกคำสั่งทางปกครองก็ต้องตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่โดยที่คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ จึงควรใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายตามรัฐธรรมนูญเป็นหลัก ดังนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีออกคำสั่งทางปกครองจึงเท่ากับว่ากฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุง เปลี่ยนแปลงให้การใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองเป็นของบุคคลอื่น เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือหัวหน้าส่วนราชการ เว้นแต่เรื่องที่จำเป็นและสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้การใช้อำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่มีชื่ออยู่กับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารและทำให้การกระทำทางปกครองโดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองสามารถตรวจสอบและควบคุมได้โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเห็นควร

5.2.2.1 แก้ไข เปลี่ยนแปลงกฎหมายที่บัญญัติให้การออกคำสั่งทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เป็นเรื่องทั่วไปหรือไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่เป็นเรื่องสำคัญเป็นพิเศษและจำเป็นให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี หรือหัวหน้าส่วนราชการใช้อำนาจนั้น โดยอาจมอบให้องค์กรที่มีความรู้ทางวิชาการและมีความเป็นกลาง เช่น ก.พ. เป็นผู้พิจารณาแล้วเสนอให้บุคคลผู้ใช้อำนาจนั้นให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติ

5.2.2.2 การตรากฎหมายที่จะมีต่อไปในอนาคต ให้พิจารณาตรากฎหมายให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองโดยเฉพาะการออกคำสั่งทางปกครองเฉพาะในกรณีที่สำคัญเป็นพิเศษและจำเป็นเท่านั้น