

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ
สำนักนายกรัฐมนตรีและในฐานะประธานคณะกรรมการ
นโยบายสำคัญของประเทศ

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไทยในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ
สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นกระทรวงและเป็นนิติบุคคล จัดอยู่ใน
ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง¹ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของ
นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี กิจการเกี่ยวกับการต่างประเทศแผ่นดินและ
ราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรี
หรือส่วนราชการซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือราชการอื่น ๆ ซึ่งมีได้อยู่ใน
อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งโดยเฉพาะ² ในปัจจุบัน
สำนักนายกรัฐมนตรีมีส่วนราชการในสังกัด³ 20 ส่วนราชการ คือ สำนัก

¹พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534,
มาตรา 7.

²พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534,
มาตรา 5.

³พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534,
มาตรา 6 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2536.

เลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานประมาธ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก สำนักงานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ สำนักงานสถิติแห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์ และกรมวิเทศสหการ ทั้งนี้ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและกำหนดนโยบายของสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย⁴

นอกจากนายกรัฐมนตรีมีฐานะเป็นรัฐมนตรีรับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลยังเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาธ เลขาธิการสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ

⁴พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 10.

คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน⁵ ทั้งยังเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ซึ่งได้แก่ สำนักพระราชวัง⁶ สำนักราชเลขาธิการ⁷ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน⁸ และสำนักงานอัยการสูงสุด⁹ ตลอดจนเป็นผู้กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่ การกีฬาแห่งประเทศไทย¹⁰ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย¹¹ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย¹² องค์การรถไฟฟ้ามหานคร¹³ องค์การสื่อสารมวลชน

⁵พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 15.

⁶พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, มาตรา 35.

⁷พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, มาตรา 36.

⁸พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, มาตรา 37.

⁹พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534, มาตรา 39.

¹⁰พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528, มาตรา 45.

¹¹พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522, มาตรา 15.

¹²พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, มาตรา 39.

¹³พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535, มาตรา 26 ประกอบมาตรา 38.

แห่งประเทศไทย¹⁴ องค์การสวนพฤกษศาสตร์¹⁵ และองค์การสวนสัตว์¹⁶ ซึ่งในฐานะเช่นนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ดังนั้น ผู้เขียนจึงได้นำมาศึกษาและวิเคราะห์ร่วมกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรีในบทนี้ด้วย

อำนาจบังคับบัญชา

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจบังคับบัญชาในประเทศฝรั่งเศส

ตามทฤษฎีกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส ถือว่าอำนาจบังคับบัญชา (pouvoir hiérarchique) มีรากฐานมาจากหลักเรื่องการจัดองค์กร (organization) คือ การจัดระบบบุคลากรและทรัพย์สินเพื่อดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่ามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และมีมาตรการ

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2520, มาตรา 11.

¹⁵ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535, มาตรา 11.

¹⁶ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนสัตว์ พ.ศ. 2497, มาตรา 12.

ในการควบคุมตัวผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
ดังนั้น อำนาจบังคับบัญชาจึงแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ¹⁷

1.1 อำนาจควบคุมเหนือการกระทำ (un contrôle sur les actes) ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1.1.1 ผู้บังคับบัญชามีอำนาจแนะนำ สั่งการ และวาง
แนวปฏิบัติ (pouvoir d' instruction) ให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ไป
ในแนวทางที่กำหนด หรือให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ สำหรับ
คำแนะนำนั้นอาจออกมาในรูปของคำสั่งหรือหนังสือเวียน (circulaires)
ก็ได้ ส่วนการวางแนวปฏิบัตินั้นจะเป็นเรื่องการออกระเบียบภายในหน่วยงาน
(l'émission d'ordres de services) หรือออกหนังสือเวียน
(circulaires) กำหนดให้ผู้ใต้บังคับบัญชากลือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของ
ทางราชการที่ได้ยึดถือปฏิบัติกันมา

คำสั่งและระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครองนี้
ไม่ใช่ที่มาของกฎหมายแต่เป็นที่มาของสภาพบังคับบัญชาภายในของฝ่ายปกครอง
มาตรการดังกล่าวจึงมีลักษณะบังคับ (caractère obligatoire) ซึ่งจะ
ต้องปฏิบัติตาม เช่น ต้องถือตามการตีความกฎหมายที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งเวียน
มาให้ทราบ และต้องถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวทางที่คำสั่งนั้น ๆ กำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁷ ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน
แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง" (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533), หน้า 7-10.

มีฉะนั้นแล้วการบริหารงานย่อมจะดำเนินไปไม่ได้¹⁰ ซึ่งหากผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามก็อาจถูกลงโทษทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชา สามารถที่จะไม่ปฏิบัติตามได้ ถ้าหากแนวปฏิบัตินั้นผิดกฎหมายอย่างชัดเจนหรือ ทำให้ประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสีย (sont manifestement illégales et de nature a compromettre gravement un intérêt public)

ส่วนคำแนะนำ (directive) นั้นเป็นเรื่องของการชี้แนะหรือชี้แนวทางดำเนินการ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงอาจไม่ทำตามก็ได้ ถ้าเห็นว่ามีเหตุผลอย่างอื่นที่เหมาะสม คำแนะนำจึงไม่ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใด คือ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพการบังคับทางกฎหมาย¹¹

1.1.2 อำนาจเพิกถอนการกระทำ (pouvoir d'annulation) เป็นอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย (légalité) ของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งเพิกถอนการกระทำได้ หากเห็นว่าการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย (ne serait pas conforme à la loi) การเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะมีผลย้อนหลัง และจะถือว่าไม่ได้มีคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นเลย

1.1.3 อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง (pouvoir de modification) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้แก้ไขเนื้อหาของการกระทำ

ศูนย์วิทยุตำรวจนครบาล
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁰ โภคิน พลกุล, "การวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง", เอกสารฝึกอบรม นิติกร สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ 26-27 สิงหาคม 2530, หน้า 48.

¹¹ ยงยุทธ อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า 51.

ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขคำสั่งของผู้ได้บังคับบัญชาได้ โดยมีคำสั่งอื่นอีกคำสั่งหนึ่งที่แตกต่างจากคำสั่งเดิมมากหรือน้อยก็ได้ คำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่มีผลย้อนหลัง แต่จะมีผลในอนาคตเท่านั้น และการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เฉพาะกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีความเหมาะสมอีกด้วย

1.1.4 อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน (pouvoir de substitution) เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ได้บังคับบัญชาได้ในกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้

1.2 อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล (un contrôle sur les personnes) ของผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีต่อสถานภาพของผู้ได้บังคับบัญชา เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน อำนาจโยกย้าย หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

Georges Vedel และ Pierre Delvolvé ศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวฝรั่งเศส เห็นว่า อำนาจบังคับบัญชา คือ อำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้กับผู้ได้บังคับบัญชา เช่น รัฐมนตรีใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการทั้งหมดในกระทรวงของตน อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข (un pouvoir inconditionné) แต่อำนาจนี้จะต้องไม่บังคับหรือก่อให้เกิดความไม่ชอบด้วยกฎหมายขึ้น ผู้บังคับบัญชามีสิทธิที่จะสั่งให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการในสิ่งที่ตนเห็นสมควรและมีอำนาจที่จะเปลี่ยนแปลงแก้ไข (le pouvoir de réformer) หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการ (annuler les décisions) ของผู้ได้บังคับบัญชาได้เสมอ เว้นแต่จะมีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

Vedel และ Delvolve มีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับ
คุณลักษณะ (les caractéristiques) ของอำนาจบังคับบัญชาว่า

(1) อำนาจบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเต็มที่
ที่จะใช้ได้โดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจนี้ผูกพัน
อยู่กับสถานะของผู้บังคับบัญชา โดยได้มีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส
(Conseil d'Etat) (ในฐานะที่เป็นศาลปกครอง) มาตั้งแต่สมัยก่อนแล้วว่า
อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นเสมือน"หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป" (les
principes généraux du droit public)

(2) ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาได้โดย
ไม่ต้องให้เหตุผล กล่าวคือ ไม่ต้องระบุมถึงความเหมาะสมหรือเหตุผลตามกฎหมาย
เฉพาะในกรณีการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือการออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งของ
ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ทั้งนี้ มิได้หมาย
ความว่า อำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นจะไม่มีข้อจำกัด
เสียเลย

(3) การใช้อำนาจบังคับบัญชาอาจเริ่มต้นมาจากตัว
ผู้บังคับบัญชาเองหรืออาจเกิดมาจากการร้องเรียนโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ได้มี
ผู้มาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา

2. อำนาจบังคับบัญชาตามระบบกฎหมายไทย

สำหรับระบบกฎหมายไทยเองก็ยอมรับกันอยู่ว่าหัวหน้าองค์กร
ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับบัญชาสมาชิกในองค์กรฝ่ายปกครองนั้น ดังที่กฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชา
ข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดสำนัก

นายกรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการบางแห่ง และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ได้บัญญัติให้ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง บางส่วนราชการ มาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี ดังที่ได้กล่าวถึงไว้ในตอนต้นแล้ว นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ได้บัญญัติบังคับให้ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งสั่งในหน้าที่ราชการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ หากขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตาม อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง²⁰ อย่างไรก็ตาม ในกฎหมายไทยไม่ได้เขียนไว้ให้ชัดเจนว่า อำนาจบังคับบัญชาที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดีมีต่อข้าราชการหรือส่วนราชการใต้บังคับบัญชาของตนนั้น มีลักษณะเป็นอย่างไร แต่เท่าที่ปฏิบัติกันมานั้น เป็นทำนองเดียวกับแนวคิดและทฤษฎีว่าด้วยอำนาจบังคับบัญชาตามหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส กล่าวคือ รัฐมนตรีมีอำนาจควบคุมการปฏิบัติราชการของข้าราชการและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงของตน โดยออกคำสั่งแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในหลายลักษณะด้วยกัน ซึ่งอาจจะแบ่งลักษณะคำสั่งของผู้บังคับบัญชาได้เป็น 4 ประเภท²¹ ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

มาตรา 71 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

มาตรา 88.

²¹ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การบริหารและการจัดระเบียบ

บริหารราชการไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โอเดียนสโตร์, 2529),

หน้า 99.

(1) คำสั่งที่เป็นการบังคับ (Demand or Command) คำสั่งชนิดนี้เป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารหรือการทำงานที่ผู้บังคับบัญชาต้องการให้เกิดการกระทำที่เป็นไปตามความต้องการของผู้บังคับบัญชาอย่างแน่ชัดเป็นการออกคำสั่งเพื่อหวังผลให้มีการปฏิบัติโดยเคร่งครัด

(2) คำสั่งที่เป็นการขอร้อง (Request) คำสั่งชนิดนี้มีลักษณะที่เป็นการใช้จิตวิทยา หรือเป็นการขอความร่วมมือในการทำงานที่ให้ผู้รับคำสั่งเกิดความเต็มใจในการทำงาน เช่น ผู้บังคับบัญชาอาจจะขอร้องผู้ใต้บังคับบัญชาให้ทำงานอย่างหนึ่งโดยมีคำว่า "ช่วย" อยู่ด้วย ซึ่งก็นับว่าเป็นคำสั่งที่หวังผลในทางจิตใจหรือความร่วมมือเป็นสำคัญ

(3) คำสั่งที่เป็นการแนะนำหรือสอนแนะ (Suggest) คำสั่งชนิดนี้ จะมีลักษณะที่เป็นการสอนแนะหรือกระตุ้นเตือนให้ผู้รับคำสั่งเกิดความกระตือรือร้นในการทำงาน หรืออาจจะเป็นการให้ผู้รับคำสั่งได้มีการปรับปรุงวิธีการทำงานอย่างหนึ่งอย่างใด ก็นับว่าเป็นวิธีการอย่างหนึ่งในการทำงาน เป็นการส่งเสริมขวัญและกำลังใจในการทำงาน

(4) คำสั่งที่เป็นการขอความสมัครใจ (Volunteer) คำสั่งชนิดนี้ไม่มีลักษณะเป็นการบังคับ เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครใจ ซึ่งคาดว่าเป็นการเลือกใช้คนที่เหมาะกับงาน หรือความสมัครใจของผู้ปฏิบัติงาน เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีทางเลือก มีทางเลือกเปลี่ยนในสิ่งที่จะต้องกระทำโดยบางคนไม่มีเวลาหรือไม่สามารถที่จะทำงานชิ้นนั้น ๆ ได้สะดวก ก็อาจจะเป็นการดีที่จะทำให้การปฏิบัติงานนั้น ๆ เกิดผลด้วยความสมัครใจ

และคำสั่งนั้นอาจทำได้ 2 ลักษณะ^{๒๒} คือ

(1) คำสั่งด้วยวาจา (Verbal or Oral Orders) โดยปกติแล้ว คำสั่งด้วยวาจาจะไม่ปรากฏหลักฐาน เมื่อเกิดเป็นผลเสียหาย ผู้ปฏิบัติหรือผู้รับคำสั่งอาจจะตกเป็นผู้เสียหายได้ถ้ากรณีที่ผู้สั่งไม่รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามเป็นที่เข้าใจว่าผู้บังคับบัญชานั้นต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบอยู่เสมอในการบริหารหรือการทำงาน และคำสั่งด้วยวาจานั้นจะช่วยได้มากต่อการทำงานเนื่องจากในบางครั้งการออกคำสั่ง ผู้สั่งต้องการความสะดวกและความรวดเร็ว และคำสั่งนั้นไม่ยุ่งยากสลับซับซ้อน

(2) คำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร (Written Orders) ซึ่งการออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ เป็นการปฏิบัติทั่วไปที่จะแสดงให้เห็นถึงการทำคำสั่งที่จะต้องมีการรวบรวมหลักฐานข้อมูลตลอดจนการวิเคราะห์มาแล้ว และได้ออกเป็นคำสั่งเพื่อให้มีการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังจะแสดงถึงความแน่ชัดในการมอบหมายให้ใครทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด และเป็นการแน่ชัดในความรับผิดชอบที่จะต้องมีส่วนร่วมกันระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติถ้าเป็นเรื่องของการควบคุมเหนือการกระทำ (un contrôle sur les actes) ของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นเรื่องทั่ว ๆ ไปแล้ว รัฐมนตรีจะออกคำสั่งโดยไม่ได้อ้างอำนาจตามกฎหมายใด และคำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ ดังตัวอย่างเช่น รองนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแทนนายกรัฐมนตรี (นายอินทร์ ปันฮารัฐน)

^{๒๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า 99-100.

ได้มีคำสั่งเป็นหนังสือลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2534 ให้เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกาแจ้งให้ข้าราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ราชการเกี่ยวกับงานร่างกฎหมาย ใช้หลักการของร่างพระราชบัญญัติ การเดินอากาศ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ที่รองนายกรัฐมนตรีฯได้แก้ไขเพิ่มเติม เป็นแนวทางในการร่างหลักการของกฎหมาย หรือในกรณีที่รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรี(นายโกศล พลกุล) ซึ่งได้รับมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแทนนายกรัฐมนตรี(นายบรรหาร ศิลปอาชา) ได้มีคำสั่งด้วยวาจาให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาทำบันทึกแจ้งให้รัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีฯทราบทุกครั้งเมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการ ร่างกฎหมาย) หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ที่คณะรัฐมนตรีลงมติรับหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจ พิจารณา เสร็จแล้ว หรือในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรีฯที่ได้รับมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการส่วนราชการ ใดแทนนายกรัฐมนตรี ได้ไปตรวจเยี่ยมส่วนราชการนั้นแล้วมีคำสั่ง คำแนะนำ หรือวางแนวปฏิบัติด้วยวาจา หรือเป็นลายลักษณ์อักษร ให้ข้าราชการในสังกัด ส่วนราชการนั้นถือปฏิบัติ หรือกรณีเรียกหัวหน้าส่วนราชการนั้นไปรับฟังนโยบายแล้ว มีคำสั่ง คำแนะนำ หรือวางแนวปฏิบัติให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นนำไปแจ้งแก่ ข้าราชการในสังกัดถือปฏิบัติ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำของ ผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ ผู้บังคับบัญชาก็จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น หาก ไม่ปฏิบัติตาม คำสั่ง คำแนะนำ หรือแนวปฏิบัตินั้นก็ไม่ใช่ข้อด้วยกฎหมาย

สำหรับการใช้อำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคล (un contrôle sur les personnes) ของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น การบรรจุแต่งตั้ง ย้าย โอน เปลี่ยนหน้าที่ ชำระราชการ เลื่อนขั้นเงินเดือน ตลอดจนการดำเนินการทางวินัย นั้น นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้บังคับบัญชาก็จะมีอำนาจมากขึ้นเพียงใดย่อม เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติราชการกำหนดไว้

สำหรับกฎหมายพื้นฐานในเรื่องนี้ ก็คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่มีอยู่เหนือตัวข้าราชการผู้ใต้บังคับบัญชาไว้ เช่น การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการในสังกัดให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 11 กฎหมายกำหนดให้กระทำภายใต้การอนุมัติคณะรัฐมนตรี เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด* จึงจะมีอำนาจสั่งบรรจุข้าราชการผู้นั้น แล้วนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง (มาตรา 52 (1)) ส่วนข้าราชการระดับอื่น กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา และอธิบดีผู้บังคับบัญชาซึ่งขึ้นอยู่กับระดับที่จะบรรจุแต่งตั้ง ถ้าบรรจุและแต่งตั้ง ระดับ 10 อำนาจสั่งบรรจุก็เป็นของปลัดกระทรวงผู้บังคับบัญชา เว้นแต่การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ระดับ 10 ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรี ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และต้องได้รับอนุมัติ

*พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" ให้หมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงด้วย และยังได้บัญญัติบทนิยามคำว่า "ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี" ให้หมายความว่า ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติให้หัวหน้าส่วนราชการนั้นรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี



จากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะสั่งบรรจุได้ แล้วเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯแต่งตั้ง (มาตรา 52 (2) และ (3)) และถ้าเป็นระดับ 9 ลงมา ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีผู้บังคับบัญชา เว้นแต่การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ 9 ลงมา ในส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและไม่สังกัดกระทรวงหรือทบวงแต่อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีหรือในสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง (มาตรา 52 (4)) เป็นต้น และอำนาจนี้ได้ผูกพันไปถึง อำนาจสั่งโอนหรือย้าย หรือดำเนินการทางวินัยข้าราชการ ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอยู่เหนือข้าราชการด้วย นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีก เช่น อำนาจแต่งตั้งข้าราชการเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจเช่นนั้นไว้ เป็นต้น

อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่มีต่อข้าราชการและส่วนราชการนั้นยังมีอีกมาก ทั้งนี้เพราะส่วนราชการแต่ละแห่งมีอำนาจหน้าที่มากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดบทบาทให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงของหัวหน้าส่วนราชการบางแห่ง และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม ได้กำหนดให้ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม แต่มิได้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง บางส่วนราชการ มาอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี รวมกันแล้วมีส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน จำนวน 24 ส่วนราชการด้วยกัน ซึ่งแต่ละส่วนราชการก็มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตัวอย่างเช่น สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนที่พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน สำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2535 (มาตรา 3) บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ดำเนินการตาม

กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย และพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (มาตรา 13) ได้บัญญัติให้สำนักงานส่งเสริมการลงทุนมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการหรือตามที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมอบหมาย
- (2) ดำเนินการโฆษณาเผยแพร่บรรยากาศการลงทุนและชักจูงให้มีการลงทุนในกิจการที่สำคัญและเป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ
- (3) จัดให้มีศูนย์บริการการลงทุนสำหรับผู้สนใจลงทุนและผู้ลงทุน ในการจัดให้ได้มาซึ่งการอนุญาตและการให้ใช้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการลงทุน ซึ่งรวมถึงการอำนวยความสะดวก และให้ความช่วยเหลือแก่ผู้สนใจลงทุนในการเตรียมโครงการลงทุน การหาผู้ร่วมลงทุน และการดำเนินการตามโครงการลงทุน
- (4) วิเคราะห์โครงการขอรับการส่งเสริมการลงทุนตรวจสอบ และควบคุมตลอดจนประเมินผลการลงทุนตามโครงการที่ได้รับส่งเสริม
- (5) ศึกษาค้นคว้าหาช่องทางในการลงทุน จัดทำรายงานความเหมาะสมของการลงทุน และวางแผนส่งเสริมการลงทุน
- (6) ศึกษา และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนในราชอาณาจักร
- (7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะเห็นได้ว่า เพียงส่วนราชการแห่งเดียวที่ผู้เขียนได้ยกมาเป็นตัวอย่าง ก็มีภาระหน้าที่มากมายและสลับซับซ้อน ฉะนั้น ส่วนราชการ 24 ส่วนราชการย่อมจะมีภาระหน้าที่มากมายและกว้างขวาง ซึ่งนายกรัฐมนตรีเพียงคนเดียวไม่อาจจะควบคุมบังคับบัญชาได้ทั่วถึง ดังนั้น ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี

จึงได้มอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจดังกล่าวแทนนายกรัฐมนตรี”

อำนาจกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ

1. แนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอำนาจกำกับดูแล

อำนาจกำกับดูแล (Tutelle) เป็นอำนาจที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองท้องถิ่น (collectivités

ดูรายละเอียดการมอบอำนาจของนายกรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 206/2535 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 207/2535 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2535 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ส่วนในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา ดูได้ในคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 101/2538 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รองนายกรัฐมนตรีกำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 102/2538 เรื่อง มอบหมายและมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี

territoriales) องค์กรมหาชนอิสระ (établissements publics) หรือ รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำกับดูแลจึงอยู่ในลักษณะของผู้ควบคุมกำกับ (contrôleur) และ ผู้ถูกควบคุมกำกับ (contrôlé) และอำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข (un pouvoir conditionné) อำนาจนี้จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่ รัฐบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่ไม่สามารถออกคำสั่ง (ordres) โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล มีอำนาจเพียงแต่ควบคุมว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ไม่มีอำนาจ ออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้²³

²³ ชงสุภช อนุกุล, "สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน แนวปฏิบัติ และมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง", หน้า 10-12 และดูเพิ่มเติมได้ใน Georges Vedel et Pierre Delvolvé, Droit Administratif, pp.854-858 สำหรับเอกสารภาษาไทย โปรดดู ทวี ตะเวทีกุล, กฎหมายปกครอง, คำสอนชั้นปริญญาตรี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และการเมือง, 2483, หน้า 147-173 สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ข้อความคิด เกี่ยวกับการควบคุมกำกับทางปกครอง," ใน รวมบทความในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภษมทรัพย์ (กรุงเทพฯ: พี.เค.พรินติ้งเฮ้าส์, 2531), หน้า 209-219 สมคิด เลิศไพฑูรย์, "ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ"องค์กรมหาชนอิสระ," วารสารนิติศาสตร์, 19 (ธันวาคม 2532): 59-78 สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล (tutelle)," วารสารนิติศาสตร์, 19 (ธันวาคม 2532): 79-92 และ สุรพล ลีนิติไกรพจน์, "กรณีสถาบัน วท. : ภาพสะท้อนของปัญหาวิสาหกิจไทย," วารสารนิติศาสตร์, 19 (กันยายน 2532): 142-157.

ในประเทศฝรั่งเศส การกำกับดูแลในทางปกครอง (la tutelle administrative) มี 2 ลักษณะ คือ²⁴

1.1 การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร (contrôle sur les agents ou organes) จะเห็นได้จากการที่ส่วนกลาง (le pouvoir central) มีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กร และถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหาร (le chef) ซึ่งการใช้อำนาจทางวินัย (un pouvoir disciplinaire) ของการกำกับดูแล เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งนักราชการ (suspendre) นายกเทศมนตรี นั้น มีความแตกต่างกับอำนาจทางวินัยของผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในสายงานของการบังคับบัญชา เพราะการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น โดยหลักแล้วจะต้องได้รับโทษทางวินัย แต่องค์กรที่ถูกกำกับดูแลนั้นไม่จำเป็นต้องเชื่อฟังคำสั่งของใคร อำนาจทางวินัยในกรณีนี้จึงไม่สามารถลงโทษใครได้อย่างไม่มีขอบเขต ซึ่งนายกเทศมนตรีคนหนึ่งอาจถูกสั่งพักราชการหรือให้ออกได้เนื่องมาจากกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการละเลยไม่ปฏิบัติงานของเทศบาลแต่จะไม่ถูกสั่งพักหรือให้ออกเพราะปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรี

1.2 การกำกับดูแลเหนือการกระทำ (contrôle à l'égard des actes) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ทำการควบคุมการกระทำ (actes) ขององค์กรกระจายอำนาจเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงโอกาสในการตัดสินใจด้วย ซึ่งต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ในการสั่งเพิกถอนการกระทำ

²⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 12-14.

(1° annulation) นั้น ผู้มีอำนาจควบคุมมีอำนาจฟ้องศาลปกครองว่าการกระทำขององค์การที่ถูกควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีอำนาจสั่งยกเลิก (1° annulation) การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเลยทีเดียว

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจให้ความเห็นชอบ (approbation) การกระทำขององค์การกระจายอำนาจที่สำคัญบางอย่างก่อนที่จะประกาศใช้ การให้ความเห็นชอบนี้เป็นการกระทำเฉพาะเรื่อง (un acte individuel) แม้ว่าจะเป็นการกระทำที่วางกฎเกณฑ์ก็ตาม (un caractère réglementaire)

การควบคุมอีกประการหนึ่งก็คือการที่ผู้มีอำนาจควบคุมทำคำสั่งแทน (substitution d' office) องค์การที่ถูกควบคุม แต่การควบคุมชนิดนี้มีขอบเขตที่จำกัดมาก มิฉะนั้น การกระจายอำนาจก็จะไม่สามารถเป็นไปได้ในประเทศฝรั่งเศส อำนาจในการทำคำสั่งแทนนั้นจะใช้ได้ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า

(1) องค์การที่ถูกควบคุมมีแต่เพียงอำนาจผูกพัน (compétence liée) คือ รัฐบาลผู้ติระบุนำออกคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่ง

(2) องค์การที่ถูกควบคุมปฏิเสธที่จะมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งภายหลังจากที่ได้รับคำสั่งเตือน (mise en demeure) จากองค์การผู้มีอำนาจควบคุมแล้วว่าให้ออกคำสั่ง

นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการอนุญาต (pouvoir d' autorisation) ให้องค์การที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลสามารถทำกิจกรรมบางอย่างที่ได้รับมอบอำนาจมาได้ไม่ว่าจะเป็นการมอบอำนาจแบบชัดแจ้งหรือโดยปริยาย และนอกจากการกำกับดูแลในเรื่องทางปกครองแล้วยังมีอำนาจกำกับดูแลในเรื่องการคลัง (la tutelle financière) ด้วย

2. อำนาจกำกับดูแลในระบบกฎหมายไทย

สำหรับอำนาจกำกับดูแลในระบบกฎหมายไทยจะเห็นได้จากกรณีการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การกำกับดูแลเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งมีการกำกับดูแลการออกเทศบัญญัติ (มาตรา 62 และมาตรา 62 ทวิ) การคลัง และงบประมาณ (มาตรา 69 และมาตรา 70) การควบคุมเทศบาลให้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย (มาตรา 71 - มาตรา 75) ในกรณีของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในอำนาจกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (มาตรา 39 - มาตรา 51) พระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (มาตรา 15 - มาตรา 17) พระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 (มาตรา 45 - มาตรา 47) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การสวนพฤกษศาสตร์ พ.ศ. 2535 (มาตรา 11) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การรถไฟฟ้ามหานคร พ.ศ. 2535 (มาตรา 26 - มาตรา 28) เป็นต้น

ซึ่งอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีกำกับดูแลรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น นอกจากจะเป็นอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้รัฐวิสาหกิจนั้นชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของรัฐวิสาหกิจนั้น ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาล หรือมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจที่จะสั่งให้ปฏิบัติการตามนโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรี และสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการได้ และในกรณีที่รัฐวิสาหกิจนั้นต้องเสนอเรื่องใด ๆ ไปยังคณะรัฐมนตรี เช่น การกู้ยืมเงินหรือให้กู้ยืมเงินมีจำนวนเกินคราวละห้าล้านบาท หรือการจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์อันมีราคาเกินหนึ่งล้านบาท ฯลฯ ที่รัฐวิสาหกิจนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้ รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้อง

นำเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล เพื่อเสนอต่อไปยัง คณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้กำกับดูแลจะได้ตรวจสอบ ก่อนว่าเรื่องที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัตินั้นได้ดำเนินการไป ภายใต้อำนาจบังคับของรัฐวิสาหกิจนั้น ตลอดจนเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย จัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องหรือไม่

สำหรับคำว่า "กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการ" ตามกฎหมายจัดตั้ง รัฐวิสาหกิจนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5) ได้เคย วินิจฉัยให้ความหมายในเรื่องหรือปัญหาข้อกฎหมายของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค²⁵ ไว้ว่า บทบัญญัติมาตรา 18²⁶ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 บัญญัติให้รัฐมนตรีเป็นผู้กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของการไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค ซึ่งความหมายของคำว่า "กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการ" นั้น ย่อม หมายความว่า ดูแลให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคประกอบกิจการอย่างมีประสิทธิภาพ ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับและอำนาจประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การดำเนินการให้บรรลุตามเป้าหมาย

²⁵บันทึก เรื่อง อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 - เรื่องเสรีจ ที่ 56/2538

²⁶พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 มาตรา 18 บัญญัติว่า

"มาตรา 18 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่ง กิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และเมื่อประโยชน์ในการนี้ จะสั่งให้การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาคชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานอื่นก็ได้"

ดังกล่าวนอกจากรัฐมนตรีจะมีอำนาจสั่งการให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็นหรือทำรายงานยื่นตามมาตรา 18 แล้ว รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจโดยอาศัยหลักทั่วไปในการบริหารงานที่จะแสวงหาข้อเท็จจริงจากแหล่งอื่นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนได้ เช่น การแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการที่จะมีมติให้คณะกรรมการนั้นจากตำแหน่ง หรือหาข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาว่าคณะกรรมการได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการดูแลบังคับบัญชาผู้ว่าการหรือพนักงานให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ สำหรับข้อหาข้อนี้ เมื่อมีข้อเท็จจริงว่ามีการร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการจัดซื้อจัดจ้างของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีซึ่งกำกับดูแลกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคย่อมมีอำนาจที่จะสั่งการให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงานยื่นได้ตามมาตรา 18 และในกรณีที่รัฐมนตรีไม่พอใจในคำชี้แจงหรือประสงค์จะหาข้อเท็จจริงโดยทางอื่น รัฐมนตรีก็ย่อมใช้อำนาจบริหารในฐานะผู้กำกับโดยทั่วไปที่จะให้มีการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยทางอื่น เช่น โดยแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบหรือสอบสวนข้อเท็จจริงได้ แต่ข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นไม่อาจนำไปเป็นเหตุให้ลงโทษผู้ว่าการหรือพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคในทางวินัยได้ เพราะรัฐมนตรีมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าการหรือพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค แต่อาจนำไปใช้ในการประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เมื่อมีกรณีที่จะมีมติให้คณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคออกจากตำแหน่งตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคฯ ได้

อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีจะไม่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจในสังกัดเอง แต่จะมอบอำนาจให้รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจแทน โดยอยู่ภายใต้การกำกับของรองนายกรัฐมนตรีที่มาจากพรรคการเมืองพรรคเดียวกัน เช่น องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย ในสมัยรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มอบอำนาจกำกับดูแลให้แก่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี

(นายเทอดพงษ์ ไชยนันท์) โดยอยู่ภายใต้การกำกับของรองนายกรัฐมนตรี (นายบัญญัติ บรรทัดฐาน) หรือในสมัยรัฐบาลของนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้มอบอำนาจกำกับดูแลให้แก่รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายpongพล อติเรกสาร) โดยอยู่ภายใต้การกำกับของรองนายกรัฐมนตรี (พลอากาศเอก สมบุญ ระหงษ์) เป็นต้น

นายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายหลายฉบับ

นอกจากนายกรัฐมนตรีจะมีฐานะเป็นรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบสำนักนายกรัฐมนตรี ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว นายกรัฐมนตรียังเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอีกหลายฉบับด้วย

กฎหมายส่วนใหญ่จะต้องมีรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงเป็นผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย และยังคงก่อให้เกิดประโยชน์ดังนี้

1. ทำให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแน่นอน ซึ่งถ้าจะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้รักษาการตามกฎหมายแล้วก็ยากที่จะทราบได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดจะเป็นผู้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การเตรียมร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ตระเตรียมงบประมาณ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่งงานให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ และวางระเบียบปฏิบัติเป็นรายละเอียด ตลอดจนการกำหนดแบบพิธีและแบบฟอร์ม และการติดต่อกับราษฎรผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการตามที่กฎหมายนั้น ๆ บังคับได้ ฉะนั้น ถ้ากฎหมายใดไม่มีบทบัญญัติกล่าวถึงผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมายก็อาจมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน และอาจปฏิบัติงานก้าวก่ายหรือซ้ำกัน หรืออาจไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เลย เพราะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของอีกกระทรวงหนึ่ง

2. ในชั้นการบัญญัติกฎหมาย บทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายยังทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะวินิจฉัยได้ว่า การปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ สมควรจะมอบให้เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใด จึงจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประหยัด

3. ทำให้สภาผู้แทนราษฎรอยู่ในฐานะที่จะควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้สะดวกยิ่งขึ้น เพราะเมื่อการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้นขาดบกพร่องหรือไม่เหมาะสม สมาชิกก็อาจตั้งกระทู้ถาม รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย หรืออาจเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายตัวได้

4. ทำให้ราษฎรสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง เพราะบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายทำให้ทราบได้ทันทีว่ากระทรวงใดเป็นเจ้าหน้าที่

อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่กฎหมายทุกฉบับจะต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมายเสมอไป กฎหมายใดที่ไม่ต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ ซึ่งได้แก่

1. กฎหมายที่ยกเลิกกฎหมายเดิม โดยไม่ได้กำหนดวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการยกเลิกกฎหมายเดิมไว้

2. กฎหมายที่วางหลักกลาง ๆ ทัว ๆ ไป ไม่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดปฏิบัติการ เช่น กฎหมายลักษณะอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือซึ่งจะต้องไปดำเนินการออกกฎหมายกำหนดรายละเอียดอีกชั้นหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะต้องไปออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะรายอีกชั้นหนึ่ง

3. กฎหมาย ฉบับที่ 2 เป็นแต่บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมที่มีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายอยู่แล้ว และการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีลักษณะเป็นการตัดทอนหรือเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยไม่มีบทบัญญัติของตนเองเป็นเอกเทศ ก็ไม่ต้องมีผู้รักษาการตามกฎหมาย เพราะข้อความตามกฎหมายฉบับที่ 2 ได้ไปปรากฏอยู่ในฉบับเดิมโดยอัตโนมัติ ผู้รักษาการตามกฎหมายมีอยู่ในกฎหมายเดิมแล้ว เมื่อกฎหมาย ฉบับที่ 2 มีการแก้ไขเพิ่มเติมข้อความอย่างใด ก็เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเดิมที่จะปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอยู่มากกว่า 50 ฉบับ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามอาชญาเสฟติต พ.ศ. 2519 พระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 (รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (รักษาการร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม) ฯลฯ เป็นต้น

การที่นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย นอกจากจะทำให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นแล้ว ยังทำให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศซึ่งมีค่าบังคับเป็นกฎหมายอีกด้วย

กฎหมายลำดับรอง (subordinate legislation) เป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบหมาย (delegate) ให้ฝ่ายบริหารออกใช้บังคับเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายแม่บท ซึ่งประเทศไทยได้ถือหลักปฏิบัติในการตรากฎหมายลำดับรอง 3 ประการ²⁷ คือ

1. ฝ่ายบริหารจะมีอำนาจตรากฎหมายลำดับรองได้ต่อเมื่อมีกฎหมายแม่บทให้อำนาจโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ซึ่งกฎหมายแม่บทนั้นอาจเป็นรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเป็นพระราชบัญญัติก็ได้ และเนื้อหาสาระในข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองต้องอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ นอกจากนี้ วิธีการออกและวิธีใช้บังคับของกฎหมายลำดับรองต้องเป็นไปตามวิธีที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท เช่น การที่กฎหมายแม่บทบังคับให้พระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะใช้บังคับได้ หรือบังคับให้ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครต้องประกาศในเทศกิจจานุเบกษา ก่อนจึงจะมีผลใช้บังคับกับประชาชน หรือกำหนดให้ข้อบังคับบางเรื่องของการรถไฟแห่งประเทศไทยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมก่อน เป็นต้น

2. กฎหมายลำดับรองจะมีบทกำหนดโทษโดยตนเองไม่ได้ ผู้ฝ่าฝืนข้อกำหนดของกฎหมายลำดับรองจะถูกลงโทษตามบทบัญญัติของกฎหมายแม่บท เช่น การฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 (พ.ศ. 2515) (ว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว) หรือการฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมันซึ่งทำในราชอาณาจักร

²⁷ อมร จันทรสัมบูรณ์, "ประเภทกฎหมาย" ใน กฎหมายไทย เล่ม ก-ข กษัตริย์-ข้าราชการ, (จัดพิมพ์โดยสวัสดีการข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2516), หน้า 18.

พ.ศ. 2507 ผู้ฝ่าฝืนอาจถูกลงโทษตามกฎหมายแม่บทนั้น ๆ คือ บทบัญญัติของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 322 และบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีน้ำมันฯ เป็นต้น สำหรับข้อผ่อนผันในหลักข้อนี้อาจมีได้สำหรับกรณีที่เป็นกฎหมายลำดับรองในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะไม่ปกติ เช่น มีการสงครามหรือการรบ พระราชกฤษฎีกาอาจมีบทกำหนดโทษได้ แต่ในกรณีเช่นนี้กฎหมายแม่บทจะต้องบัญญัติมอบหมายอำนาจการตรากฎหมายเช่นนี้แก่ฝ่ายบริหารโดยชัดแจ้ง และโทษที่กำหนดโดยกฎหมายลำดับรองจะต้องไม่เกินกว่าโทษชั้นสูงตามกฎหมายแม่บท เช่น พระราชกฤษฎีกาควบคุมคนจรจัดและผู้ไม่ประกอบอาชีพ พ.ศ. 2485 ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติมอบอำนาจให้รัฐบาลในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484 เป็นต้น

3. กฎหมายลำดับรองจะบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารไปออก "กฎหมาย" ต่อไปอีกช่วงหนึ่ง (sub-delegate) ไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นการมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่วางระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อการปฏิบัติการในข้อปลีกย่อย ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมาย delegatus non potest delegare ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเอกชน แต่ได้ยอมรับมาใช้ในกฎหมายมหาชนด้วย ซึ่งหลักข้อนี้ก็เคยมีข้อยกเว้นเช่นเดียวกัน คือ ในระหว่างที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม เช่น กฎกระทรวงคมนาคมออกตามความในพระราชกฤษฎีกาควบคุมยานพาหนะสาธารณะทางบกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2485 ซึ่งเป็นกรณีที่ "กฎกระทรวง" ออกตามความใน "พระราชกฤษฎีกา" ซึ่งตราโดยอาศัยอำนาจจาก "พระราชบัญญัติ"

สำหรับพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงและคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น ก็เช่นพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง (มาตรา 8) เพื่อกำหนดวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค (มาตรา 23) หรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำขอให้คณะกรรมการรับรองเพื่อให้สมาคม

มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค (มาตรา 40) หรือเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง (มาตรา 44 วรรคสอง) พระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง (มาตรา 18) เพื่อกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 16) พระราชกำหนดแก้ไขและป้องกันภาวะการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2516 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกคำสั่งโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดมาตรการเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการแก้ไขและป้องกันการขาดแคลนน้ำมันเชื้อเพลิงได้ (มาตรา 3) เช่น ออกคำสั่งกำหนดวัน เวลา และเงื่อนไขการดำเนินกิจการโรงงาน กำหนดวัน เวลา ในการเปิดและปิดและเงื่อนไขในการดำเนินกิจการของโรงมหรสพ โรงภาพยนตร์ สถานบริการ ภัตตาคาร หรือสถานบันเทิงอื่น ๆ หรือการปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ เป็นต้น

นอกจากอำนาจออกกฎกระทรวงและคำสั่งที่มีคำบังคับเป็นกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติหลายฉบับยังให้อำนาจนายกรัฐมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือออกข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศกำหนดรายละเอียดหรือมาตรการใด ๆ เพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนั้น ๆ อีกด้วย

อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศ

1. ความหมายของ "คณะกรรมการ"

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติจำนวนมากกว่าร้อยฉบับที่จัดองค์กรทางปกครองในรูปแบบที่เรียกว่า "คณะกรรมการ" อันเป็นองค์กรในลักษณะที่เป็นกลุ่มบุคคลซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดหน้าที่ต่าง ๆ ให้แก่ฝ่ายบริหารในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นองค์กรฝ่ายปกครอง

ถ้าหากจะกล่าวถึงระบบคณะกรรมการโดยทั่ว ๆ ไปนั้น อาจจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นด้วยวัตถุประสงค์หลายประการ เป็นต้นว่า เพื่อทำหน้าที่บริหารกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพื่อทำหน้าที่ให้คำแนะนำปรึกษาหรือแก่องค์การหรือบุคคลหรือเพื่อประสานงานหรือกิจการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพื่อทำหน้าที่ดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีลักษณะสำคัญในข้อที่ว่าอาจจะดำเนินการใดให้สำเร็จในตัวเองโดยมีอำนาจตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนที่ให้ไว้ หรือคณะกรรมการบางคณะมีหน้าที่เพียงรวบรวมข้อเท็จจริงหรือพิจารณาหาข้อยุติออกมาเป็นมติแล้วทำรายงานให้แก่ผู้บังคับบัญชาหรือองค์การที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อดำเนินการวินิจฉัยสั่งการต่อไป²⁸

สำหรับความหมายของ "คณะกรรมการ" นั้น พอสรุปได้ว่า "คณะกรรมการ" (committee) หมายถึง "กลุ่มของคนที่ยี่เข้ามารวมกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ภายในองค์การโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มซึ่งร่วมพิจารณาปัญหาในรูปขององค์ประชุม (quorum)" กลุ่มของคณะกรรมการนี้อาจจะรวมกันขึ้นในลักษณะที่ไม่เป็นทางการก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมักจะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเพื่อรวมเอาบุคคลจากฝ่ายต่าง ๆ มาช่วยพิจารณาและแก้ไขปัญหานั้นเฉพาะอย่าง หรือปัญหาทั่วไปภายในองค์การ²⁹

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁸ ลีวิพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), หน้า 24-25.

²⁹ ชงชัย สันติวงศ์, องค์การและการบริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ไทยวัฒนาพานิช, 2516), หน้า 310.

2. ข้อดีและข้อเสียของการจัดรูปองค์กรในรูป "คณะกรรมการ"

การจัดองค์กรในรูปของคณะกรรมการนั้น มีข้อดีข้อเสียโดยทั่ว ๆ ไป^{๑๑} ดังนี้

2.1 ข้อดีของการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ คือ

2.1.1 เพื่อที่จะให้มีการตัดสินใจที่ดีโดยอาศัยความคิดเห็นของกลุ่มในกรณีที่จะต้องทำการแก้ไขปัญหาสำคัญหรือยุ่งยากจะเห็นได้ว่าไม่อาจเป็นเรื่องที่เกิดจากความสามารถของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรึกษาขอคำแนะนำ หรือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่จะมีขึ้นเพื่อที่จะสามารถตัดสินใจปัญหานั้นได้อย่างถูกต้อง

2.1.2 คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่จะเป็นหลักประกันในความยุติธรรม เพราะคณะกรรมการประกอบด้วยคณะบุคคล การวินิจฉัยตกลงใจใด ๆ ก็จะต้องได้รับการอภิปรายหรือมีมติกันด้วยเหตุผล หากใช้การกระทำของคน ๆ เดียว ซึ่งอาจจะเป็นการกระทำด้วยอารมณ์อันก่อให้เกิดความผิดพลาดได้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เป็นการให้คุณหรือให้โทษแก่ข้าราชการหรือในกรณีที่จะมีการประมูลซื้อขายของทางราชการ เป็นต้น

2.1.3 คณะกรรมการเป็นเครื่องมือที่ดีในการประสานงาน อันก่อให้เกิดความร่วมมือกันในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออยู่ในชั้นวางแผนหรือในเมื่อต้องเผชิญกับปัญหาสำคัญซึ่งจะต้องมีการลงมติตกลงกันเสียก่อนที่งานจะก้าวไปได้ เนื่องจากบรรดาผู้ที่มาประกอบกันเป็นคณะกรรมการย่อมมาจากที่ต่าง ๆ กัน

^{๑๑} สิริพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย", หน้า 27-29.

2.1.4 เป็นเครื่องช่วยในการตัดสินใจของผู้บังคับบัญชาชั้นสูงหรือองค์การที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการอื่นเป็นที่ปรึกษานั้นคอยให้ความคิดเห็นหรือค้นกรองหาเหตุผลให้ใกล้ความจริงมากที่สุด แล้วผู้นำนั้น ๆ ก็จะทำมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไป ซึ่งทำให้ข้อวินิจฉัยสั่งการนั้น ๆ เต็มไปด้วยเหตุผลและมีหลักการที่ถูกต้อง

2.1.5 เป็นสื่อกลางสำหรับสร้างความสัมพันธ์ที่ดีสำหรับบุคคลสองฝ่ายที่มีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน และเพื่อนำไปสู่หนทางประนีประนอมในปัญหาต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการร่วมระหว่างฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง เป็นต้น

2.1.6 เป็นทางหนึ่งที่จะพัฒนาหรือนำเอาความรู้ความสามารถของคนมาใช้ให้เป็นประโยชน์ คือ ผู้ที่เป็นกรรมการจะสามารถนำความรู้ ความคิด และสติปัญญาออกมาใช้ให้เป็นประโยชน์แก่องค์กรได้เต็มที่

2.1.7 เพื่อประโยชน์สำหรับฝึกฝนตัวบุคคล การใช้คณะกรรมการจะเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่รับผิดชอบในหน้าที่ต่าง ๆ เข้ามา มีโอกาสฝึกฝนและหาประสบการณ์ เพราะเป็นการเข้าไปร่วมศึกษาหรือทำงานร่วมกับฝ่ายอื่น ๆ และนอกจากนั้น บรรยากาศของที่ประชุมของคณะกรรมการยังเปิดโอกาสให้สมาชิกมีโอกาสหาความชำนาญในการพูดเสนอแนะต่อกลุ่มให้เหตุผล ให้ความคิดเห็น และโต้แย้งข้อสนับสนุนความคิดเห็นของตนได้

2.2 ข้อเสียในการดำเนินงานโดยคณะกรรมการ คือ

2.2.1 ก่อให้เกิดความล่าช้าและสูญเสียค่าใช้จ่ายในการบริหารเพราะในการถกเถียงปัญหาสำคัญ กว่าจะตัดสินใจปัญหาใด ๆ ได้จะต้องมีการเสียเวลาในการดำเนินการถกเถียงโดยฝ่ายต่าง ๆ และบางครั้งต้องมีการประชุมหลาย ๆ ครั้ง หรือในเมื่อคณะกรรมการไม่ได้ประชุมโดยสม่ำเสมอซึ่งอาจเป็นเพราะกรรมการไม่ว่าง หรือไม่ครบองค์จึงต้องเลื่อนการประชุมออกไป

2.2.2 อาจเป็นการตัดสินใจปัญหาไปในลักษณะที่พยายามจะประนีประนอมกันมากกว่าด้วยเหตุผล ปัญหาดังกล่าวมักเกิดขึ้นเมื่อสมาชิกภายในกลุ่มขาดความตั้งใจจริงที่จะโต้แย้งกันด้วยเหตุผล และบางครั้งอาจเป็นเพราะ

สมาชิกบางฝ่ายไม่ยากที่จะสนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่น และบางครั้งอาจเป็น เพราะสมาชิกบางฝ่ายไม่ยากที่จะสนใจเรื่องราวของฝ่ายอื่น และแม้ว่าบางครั้ง การประนีประนอมอาจจะเป็นสิ่งจำเป็น แต่การใช้วิธีการตัดสินปัญหาโดยถือทาง สายกลางเป็นเกณฑ์ก็มีใช้ เป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าข้อยุติดังกล่าวจะเป็นข้อยุติ ที่ดีที่สุด

2.2.3 เป็นการยากที่จะกำหนดความรับผิดชอบได้ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการมีลักษณะเป็นกลุ่มที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้น ความ รับผิดชอบจึงกระจายไปภายในกลุ่ม และยากที่จะกำหนดว่าใครจะต้องรับผิดชอบ ในเรื่องใดและจะต้องรับผิดชอบมากกว่าคนอื่นมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ เพราะ การตัดสินใจเพื่อหาข้อยุติภายในคณะกรรมการจะต้องเป็นไปตามเสียงข้างมาก ตามที่กำหนดขึ้นในกลุ่ม

2.2.4 เป็นการปิดความรับผิดชอบของผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบ โดยตรง เช่นในกรณีที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการโดยตรงแล้วไม่ประสงค์จะให้ ผลของคำสั่งหรือการปฏิบัติของตนปรากฏออกมา ก็อาจหลบเลี่ยงโดยวิธีส่งเรื่อง ให้คณะกรรมการพิจารณาอันเป็นวิธีการหนึ่งของการปิดความรับผิดชอบได้

2.2.5 เป็นมูลเหตุอันหนึ่งที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง ทั้งนี้ โดยเหตุที่มีการเปิดโอกาสให้อภิปรายโต้เถียงกันระหว่างกรรมการ บางครั้ง ก็อาจความขัดแย้งหรือไม่ชอบพอกันได้ เพราะต่างฝ่ายต่างอาจถือผลประโยชน์ หรือความคิดเห็นของตนเป็นใหญ่

3. การจัดองค์กรในรูป "คณะกรรมการ" ตามกฎหมายไทย

การจัดองค์กรในรูป "คณะกรรมการ" ตามกฎหมายไทยนั้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

3.1 หากพิจารณาตามหลักการจัดองค์กรและการบริหารแล้ว อาจแบ่งออกได้เป็น 4 ประเภท³¹ คือ

3.1.1 คณะกรรมการนโยบาย

คณะกรรมการนโยบายเป็นคณะกรรมการที่อยู่ในระดับสูงที่สุดในองค์กรเนื่องจากเป็นผู้วางนโยบายหลักให้แก่องค์กรนั้น ๆ ทั่วไปปฏิบัติตามแนวนโยบายดังกล่าว ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการจึงจะต้องอยู่ในระดับสูง เช่น เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถกว้างขวางที่อาจมองเห็นได้ถึงความเป็นไปได้ของนโยบายที่วางไว้ ซึ่งก็หมายถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับสูง เช่น รัฐมนตรี ปลัดกระทรวง หรืออธิบดี เป็นต้น มิใช่บุคคลในระดับผู้แทนหน่วยงานเท่านั้น สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายตามที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ นั้น อาจแยกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติ และคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับองค์กรฝ่ายปกครอง

คณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายระดับชาติตามที่ปรากฏในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมักมิใช่เป็นองค์กรตัดสินใจในเรื่องนโยบายโดยตรง แต่ส่วนใหญ่จะเป็นการพิจารณานโยบายที่เหมาะสมเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อตัดสินใจ ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของรัฐนั้นเป็นเรื่องของคณะรัฐมนตรี แต่อย่างไรก็ดีคุณสมบัติของคณะกรรมการย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญว่าจะต้องมาจากผู้ทรงคุณวุฒิระดับสูงในด้านต่าง ๆ คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนประมาณ 10 กว่าชุด แยกไปตามงานของรัฐด้านต่าง ๆ เช่น ทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของรัฐ ได้แก่ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 67-69.

และสังคมแห่งชาติ ด้านการศึกษาและวัฒนธรรม ได้แก่ คณะกรรมการการศึกษา
แห่งชาติ คณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ คณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ
และคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ เป็นต้น

สำหรับคณะกรรมการเกี่ยวกับนโยบายในระดับ

องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ส่วนมากจะได้แก่ คณะกรรมการขององค์กรกระจายอำนาจ
ทั้งนี้ เพราะตามหลักการกระจายอำนาจนั้นกำหนดให้องค์กรมีความเป็นอิสระ
ในการดำเนินงานของตนเองได้ในระดับหนึ่ง โดยอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของ
ส่วนกลาง ตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ สภามหาวิทยาลัยต่าง ๆ^๕
ส่วนในองค์กรของการบริหารราชการส่วนกลาง ได้แก่ สภากลาโหมตาม
พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2503

3.1.2 คณะกรรมการที่ปรึกษา

คณะกรรมการประเภทนี้มีระดับความสำคัญ

ในองค์การในระดับสูงอีกประเภทหนึ่ง คือ เป็นผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ
หรือความเห็นใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์กร ฉะนั้น คุณสมบัติที่สำคัญ
ก็คือต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างดี เช่น นอกจาก
จะมีกรรมการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ก็มักจะต้องมี "กรรมการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๕ตามแนวคิดในทางทฤษฎี แยกองค์กรกระจายอำนาจเป็น 2 ประเภท
คือ องค์กรกระจายอำนาจตามพื้นที่ ได้แก่ การปกครองส่วนท้องถิ่น
ทั้งหลาย และองค์กรกระจายอำนาจตามกิจการ เช่น มหาวิทยาลัยต่าง ๆ
เป็นต้น



ผู้ทรงคุณวุฒิ" อีกจำนวนหนึ่งเพื่อร่วมให้ความรู้ในเรื่องนั้น ๆ"

คณะกรรมการที่ปรึกษาในทางกฎหมายปกครองมี 2 ระดับ คือ ประเภทแรก จะเป็นทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและเป็นทั้งผู้ควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายปกครองด้วย คือ ในเรื่องสำคัญ ๆ ผู้ปฏิบัติการจะต้องขอความเห็นชอบหรือจะต้องปรึกษากับคณะกรรมการด้วย คณะกรรมการประเภทนี้มีจำนวนมากกระจายไปในงานของรัฐด้านต่าง ๆ แต่ที่ปรากฏตามพระราชบัญญัติมากที่สุดก็คงจะได้แก่กลุ่มของกฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจและการประกอบการต่าง ๆ มีจำนวนประมาณ 20 กว่าชุด เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535"

" เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการเฉพาะเรื่อง คณะกรรมการชุดนี้จึงประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินหกคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นกรรมการและเลขานุการ เป็นต้น

"กฎหมายมักจะใช้คำว่า "พิจารณาให้ความเห็นชอบ" เช่น มาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า "... (3) พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35 (4) พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37..." เป็นต้น

เป็นต้น ส่วนประเภทที่สอง จะเป็นเพียงองค์กรที่ปรึกษาเท่านั้น ผู้ปฏิบัติกรจะปรึกษาหรือไม่ก็แล้วแต่ดุลพินิจ เช่น คณะกรรมการพันธุ์พืชตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518

3.1.3 คณะกรรมการบริหาร

นอกจากคณะกรรมการทั้ง 2 ประเภทที่กล่าวมาข้างต้นที่เป็นคณะกรรมการในระดับสำคัญในหน่วยงานแล้ว ยังมีองค์กรในระดับสำคัญของหน่วยงานที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินการ ได้แก่ คณะกรรมการบริหาร คุณสมบัติของคณะกรรมการจึงมีลักษณะสำคัญคือมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานภายในองค์กรโดยตรง คณะกรรมการประเภทนี้นับน้อยมากในทางการปกครอง แต่มักจะใช้ในองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการเงินประเภทกองทุนต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการบริหาร หรือคณะกรรมการบริหารกองทุนตามพระราชบัญญัติ อ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 แต่ที่เป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญก็คือในกลุ่ม คณะกรรมการเกี่ยวกับวิชาชีพอิสระ และสภาการศึกษาในระดับอุดมศึกษา เนื่องจากมีองค์กรที่เป็นนิติบุคคลเป็นนิเษ คณะกรรมการจึงเป็นผู้ที่บริหารงานให้เป็นไป ตามวัตถุประสงค์ของนิติบุคคลนั้น และ

3.1.4 คณะกรรมการปฏิบัติการ

คณะกรรมการประเภทนี้เป็นองค์กรในระดับล่างที่จะเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ โดยหลักแล้วคุณสมบัติของกรรมการจึงอาจไม่ต้องอยู่ในระดับสูง ดังเช่น คณะกรรมการนโยบายหรือคณะกรรมการที่ปรึกษา เช่น คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 แต่อย่างไรก็ดี หากคณะกรรมการเหล่านี้ทำหน้าที่ปะปนกับหน้าที่

ใน 3 ลักษณะข้างต้น คุณสมบัติของคณะกรรมการก็ต้องเป็นไปตามลักษณะหน้าที่ดังกล่าวด้วย*

* เช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจหน้าที่ ทั้งเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศต่อ คณะรัฐมนตรี และการปฏิบัติการ คือ ติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุน และเร่งรัดการดำเนินการของคณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่ เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบาย และแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ดังนั้น คณะกรรมการ นโยบายพลังงานแห่งชาติ จึงประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็น รองประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนัก นายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ และอธิบดีกรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน เป็นกรรมการ และให้เลขาธิการคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติเป็นกรรมการ และเลขานุการ เป็นต้น

3.2 หากพิจารณาตามหลักกฎหมายปกครองแล้ว อาจแบ่งประเภทของ "คณะกรรมการ" ออกได้ 2 ประเภท^{๓๒} คือ

3.2.1 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในทางปกครอง

โดยทั่วไป ซึ่งอาจดำรงได้ตามหลักการจัดองค์การและการบริหารโดยทั่วไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากคณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานในทางปกครองซึ่งก็ขึ้นอยู่กับลักษณะว่าเป็นคณะกรรมการระดับใดขององค์การ

3.2.2 คณะกรรมการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

ซึ่งหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองนั้น เป็นหน้าที่ที่มีลักษณะพิเศษกว่าการดำเนินงานในทางปกครองโดยทั่วไป เนื่องจากต้องเป็นผู้ที่ประสานประโยชน์โดยส่วนรวมของรัฐและประโยชน์โดยส่วนตัวของเอกชน คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครอง อาจแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะคือ

3.2.2.1 คณะกรรมการประเภท Tribunal

ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะเรื่อง โดยมีกระบวนการพิจารณาโดยแน่นอน เช่น คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ที่มีอำนาจพิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของ

^{๓๒} ลีพันธ์ พลรบ, "คณะกรรมการในทางปกครองตามพระราชบัญญัติในประเทศไทย," หน้า 71-72.

ผู้ประกอบการ และมีความพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการ เฉพาะเรื่อง^{๖๖} คุณสมบัติที่สำคัญของกรรมการในคณะกรรมการประเภทนี้ คือ จะต้องมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน (Specialization) ตามสาระของ ข้อพิพาทตามพระราชบัญญัตินั้น ๆ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองแต่งตั้งกรรมการ ได้ตามความเหมาะสม สำหรับคณะกรรมการประเภท Tribunal นี้มีจำนวน กว่า 20 ชุด ส่วนใหญ่มักเรียกชื่อเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมาย ต่าง ๆ เช่น ผังเมือง ควบคุมอาคาร ภาษีอากร และคณะกรรมการข้าราชการ ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ในเรื่องวินัย

3.2.2.2 คณะกรรมการประเภทที่ทำหน้าที่ในการ
วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองโดยทั่วไป ซึ่งในประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แม้ว่าโดยลักษณะแล้วคณะกรรมการดังกล่าวจะยังมีได้เป็นองค์กรที่มีคำวินิจฉัยเป็นที่สุด เป็นเพียงแต่เสนอแนะการวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะ หัวหน้ารัฐบาลก็ตาม แต่ก็มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ในทางปกครองในลักษณะที่เป็นการทั่วไป คือ ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการกระทำใด ๆ ของฝ่ายปกครองสามารถนำเรื่องมาร้องเรียนได้ ซึ่งต่างจาก กรณีคณะกรรมการที่วินิจฉัยเฉพาะเรื่องตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่พิจารณาเฉพาะ ปัญหาที่เกิดขึ้นตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ เท่านั้น ฉะนั้น คุณสมบัติของกรรมการใน คณะกรรมการประเภทนี้จึงมีลักษณะพิเศษ คือ ต้องเป็นผู้ซึ่งฝ่ายปกครองยอมรับว่า จะต้องมีความรู้ในการบริหารราชการเป็นอย่างดี โดยมักจะใช้ระบบเปิด (open system) ในการคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการจากผู้ที่มีประสบการณ์ในทางกฎหมาย

^{๖๖} พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 มาตรา 10(1).

และทางบริหารฯ จากผู้ที่มีประสบการณ์และจากผู้ที่มีความสำเร็จในการทำงานของตนที่ได้รับการยอมรับโดยวงการทั่วไปได้อย่างกว้างขวาง และได้กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) เป็นผู้คัดเลือก และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ซึ่งระบบนี้เป็นระบบมาตรฐานของประเทศต่าง ๆ สำหรับการแต่งตั้งผู้พิพากษาของศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ของต่างประเทศ

4. คณะกรรมการนโยบายที่สำคัญของประเทศที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

ในปัจจุบันนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการนโยบายที่สำคัญของประเทศหลายชุด ทั้งที่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า ให้นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการ และที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน แต่แต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรีหรือโดยคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเอง ที่สำคัญ ๆ มีดังนี้

4.1 ประธานคณะกรรมการตามกฎหมายที่สำคัญ เช่น

4.1.1 ประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 (มาตรา 4)

4.1.2 ประธานสภาวิจัยแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาวิจัยแห่งชาติ พ.ศ. 2502 (มาตรา 5)

4.1.3 ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 (มาตรา 5)

4.1.4 ประธานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 (มาตรา 6)

4.1.5 ประธานคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2521 (มาตรา 4)

- 4.1.6 ประธานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 (มาตรา 9)
- 4.1.7 ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 (มาตรา 6)
- 4.1.8 ประธานคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2531 (มาตรา 5)
- 4.1.9 ประธานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 4)
- 4.1.10 ประธานคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบกตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการจัดระบบการจราจรทางบก พ.ศ. 2521 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 (มาตรา 4)
- 4.1.11 ประธานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 (มาตรา 6)
- 4.1.12 ประธานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 (มาตรา 12)

๗๑

๗๑

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการนโยบายที่สำคัญของประเทศ ตามกฎหมายที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานนี้ จะครอบคลุมทุก ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การศึกษา สิ่งแวดล้อม การพลังงาน ความมั่นคง การวิจัยระดับชาติ การสังคม และการปกครอง นอกจากนี้ นอกจากกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ จะกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและแผนการดำเนินการระดับชาติต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ อีก ซึ่งส่วนใหญ่จะกำหนดให้

เป็นทั้งคณะกรรมการนโยบายระดับชาติ คณะกรรมการนโยบายระดับองค์กร ฝ่ายปกครอง คณะกรรมการที่ปรึกษา และคณะกรรมการบริหาร ดังตัวอย่างเช่น คณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ พ.ศ. 2531 มีอำนาจหน้าที่ที่ทั้งเสนอแนะนโยบายและแผนการบริหาร และพัฒนาพลังงานของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการ กำหนดราคาพลังงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงาน ของประเทศ และติดตาม ดูแล ประสาน สนับสนุนและเร่งรัดการดำเนินการของ คณะกรรมการทั้งหลายที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน เพื่อให้มีการดำเนินการให้สอดคล้องกับ นโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ ตลอดจนมีอำนาจหน้าที่ ประเมินผลการปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารและพัฒนาพลังงานของประเทศ (มาตรา 6) เป็นต้น ซึ่งนอกจากคณะกรรมการบางชุดจะมีอำนาจหน้าที่หลาย ประการทำนองเดียวกับคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการบางชุดยังทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการปฏิบัติการด้วย เช่น คณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือนตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

นอกจากนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานคณะกรรมการ ทางปกครองตามกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น นายกรัฐมนตรียังเป็นประธาน คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจบางแห่งตามกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นอีกด้วย เช่น เป็นประธานคณะกรรมการการทอเกี่ยวแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติ การทอเกี่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 (มาตรา 18) ประธานคณะกรรมการ การกีฬาแห่งประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 (มาตรา 14) เป็นต้น

4.2 ประธานคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี หรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ที่สำคัญ เช่น

4.2.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ (รศก.)

- 4.2.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม (รส.)
- 4.2.3 คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.)
- 4.2.4 คณะกรรมการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก
(Eastern Sea Board)
- 4.2.5 คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ
- 4.2.6 คณะกรรมการส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยี
สารสนเทศแห่งชาติ
- 4.2.7 คณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ
- 4.2.8 คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
- 4.2.9 คณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือ
เกษตรกร
- 4.2.10 คณะกรรมการนโยบายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
- 4.2.11 คณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากล
กรุงเทพแห่งที่ 2
- 4.2.12 คณะกรรมการประชาสัมพันธ์แห่งชาติ
- 4.2.13 คณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุ
โทรทัศน์แห่งชาติ
- 4.2.14 คณะกรรมการทันตกรรมน้ำแห่งชาติ

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยที่คณะกรรมการตามกฎหมายและคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้น
ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน
คณะกรรมการ มีเป็นจำนวนมากดังกล่าว ลำพังนายกรัฐมนตรีคนเดียวคงจะไปทำ
หน้าที่ประธานได้ไม่ครบทุกคณะ ดังนั้น ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรี (หากไม่ติด
ภาระหน้าที่ราชการอื่น) จะปฏิบัติหน้าที่เฉพาะประธานคณะกรรมการที่สำคัญที่สุด
เช่น คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน หรือ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ส่วนคณะกรรมการชุดอื่น ๆ นั้น นายกรัฐมนตรีจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 10 มาตรา 11(9) และ มาตรา 38(1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สั่งมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ประธานกรรมการชุดดังกล่าวนั้นแทนนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตาม หากในการประชุมคณะกรรมการต่าง ๆ เหล่านี้ มีเรื่องที่เป็นปัญหาสำคัญต่อ ประเทศชาติหรือมีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคเข้าสู่วาระ การประชุม นายกรัฐมนตรีก็จะไปเป็นประธานในที่ประชุมเอง นอกจากนี้ แม้ว่าจะมีผู้สั่งการและปฏิบัติหน้าที่ประธานคณะกรรมการแทน แต่ผู้สั่งและ ปฏิบัติราชการแทนนั้นก็ต้องรายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ให้นายกรัฐมนตรีทราบ นายกรัฐมนตรีจึงย่อมมีโอกาสที่จะพิจารณาว่า สมควร จะให้มีการทบทวนเรื่องนั้น ๆ ใหม่หรือไม่ ดังนั้น ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม นายกรัฐมนตรีย่อมใช้คณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศที่ตนเป็นประธาน อยู่เป็นเครื่องมือหรือเป็นกลไกในการบริหารประเทศให้มีประสิทธิภาพได้ และในทางกลับกันก็สามารถใช้เป็นเครื่องมือหรือกลไกเพื่อให้เกิดประโยชน์ ต่อตนและพรรคของตนได้เช่นเดียวกัน บทบาทของนายกรัฐมนตรีในฐานะ ประธานคณะกรรมการนโยบายสำคัญของประเทศจึงเป็นบทบาทที่มีความสำคัญ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย