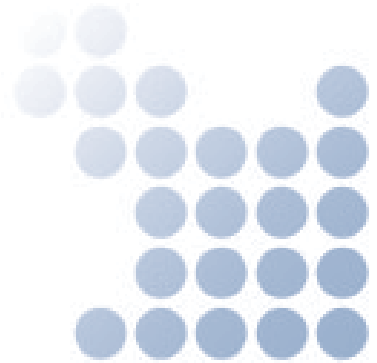




แนวทางการปฏิบัติ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘
และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่อง
ต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘





แนวทางการปฏิบัติ
ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘
และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่อง
ต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘



แนวทางการปฏิบัติ

ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘
และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

ISBN 974-261-116-5

พิมพ์ครั้งที่สอง พฤศจิกายน ๒๕๔๘

จำนวนพิมพ์ ๑,๐๐๐ เล่ม

จัดพิมพ์โดย สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พิมพ์ที่ สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา ถนนสามเสน กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐



คำนำ

การตัดสินใจถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางการเมืองฝ่ายบริหาร แนวทางและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมาจนถึงปี ๒๕๓๑ ไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นระเบียบปฏิบัติโดยเฉพาะ แต่มีลักษณะเป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมา จนกระทั่งในปี ๒๕๓๑ จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ ๒ เมื่อปี ๒๕๓๕ ระเบียบดังกล่าวนี้ได้ถือปฏิบัติมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๘ จึงได้ถูกยกเลิกและแทนที่โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งเจตนารมณ์ประการสำคัญของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาและระเบียบข้างต้นนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์และวิธีปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อันเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในการผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการในทุกระดับ ซึ่งรวมถึงการตรากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อให้แนวทางปฏิบัติของกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีดำเนินไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบ สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วย

โดยที่บทบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้มีหลักการและแนวทางปฏิบัติหลายเรื่องที่กำหนดขึ้นโดยอิงหลักการและแนวทางปฏิบัติเดิมที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ก็มีหลายเรื่องเช่นกันที่ได้กำหนดขึ้นมาใหม่และเปลี่ยนแปลงแนวทางปฏิบัติเดิม ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องศึกษาและทำความเข้าใจเพื่อที่จะสามารถปฏิบัติได้ถูกต้องและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาและระเบียบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้จัดทำ **“แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘”** ฉบับนี้ขึ้นเพื่อสนับสนุนหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องให้สามารถปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวได้อย่าง ถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กันยายน ๒๕๔๙



สารบัญ

คำนำ



ส่วนที่ ๑ ข้อความเบื้องต้น

๑

บทที่ ๑ : คณะรัฐมนตรี

๑

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย

๑

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

๒

๑.๓ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้ตัดสินใจ

๔

๑.๓.๑ รูปแบบการตัดสินใจ

๕

๑.๓.๒ กระบวนการตัดสินใจ

๑๐

๑.๔ มติคณะรัฐมนตรี

๑๒



ส่วนที่ ๒ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๑๕

บทที่ ๒ : ผลทางกฎหมายและเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา

๑๘

๒.๑ ผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๑๘

๒.๒ เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๑๙

บทที่ ๓ : สารสำคัญของพระราชกฤษฎีกา

๒๒

๓.๑ ชื่อ วันบังคับใช้ และคำจำกัดความ

๒๒

๓.๒ การกำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้

๒๓

๓.๓ การให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

๒๘

๓.๔ การกำหนดผู้มีอำนาจในการลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

๓๐

๓.๕ การมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี

๓๒

๓.๖ การกำหนดองค์ประชุมของการประชุมคณะรัฐมนตรีและวิธีการประชุมคณะรัฐมนตรี

๓๓

๓.๗ การจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

๓๔

๓.๘ ผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี

๓๖

๓.๙ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรี

๓๗

๓.๑๐ การให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ และแนวทางการเสนอเรื่อง

๓๘

๓.๑๑	การทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่	๓๘
๓.๑๒	การทบทวนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้	๓๙

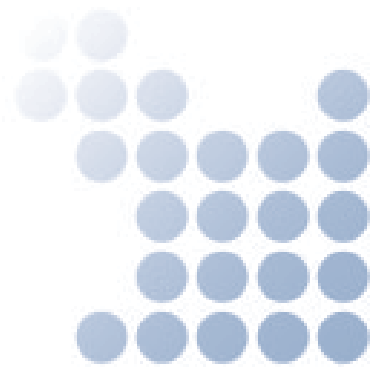
ส่วนที่ ๓	ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘	๔๑
------------------	--	-----------

บทที่ ๔ : สาระสำคัญของระเบียบ	๔๒	
๔.๑	ชื่อ วันบังคับใช้ และคำจำกัดความ	๔๒
๔.๒	การประชุมชี้แจงเกี่ยวกับระเบียบ	๔๓
๔.๓	การส่งเรื่อง	๔๔
๔.๓.๑	การกำหนดวิธีการส่งเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี	๔๔
๔.๓.๒	การขอลถอนเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน	๔๔
๔.๔	การขอความเห็น	๔๕
๔.๔.๑	การให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ขอความเห็นชอบ จากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง	๔๗
๔.๔.๒	การขอความเห็นและการแจ้งประมาณการ ในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและการตอบความเห็น	๔๗
๔.๔.๓	การดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติในความเห็นหรือ ข้อเสนอแนะที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน	๔๙
๔.๔.๔	การขอความเห็นชอบหรืออนุมัติและการขอความเห็น ที่ต้องสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖	๔๙
๔.๕	การเสนอเรื่องทั่วไป	๕๐
๔.๖	การเสนอร่างกฎหมาย	๕๗
๔.๖.๑	การจัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องที่เป็นร่างกฎหมาย	๕๘
๔.๖.๒	การเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน	๖๑
๔.๖.๓	การตรวจพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	๖๒
๔.๗	การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี	๖๒
๔.๗.๑	การตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี	๖๓
๔.๗.๒	การจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ ให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี	๖๔
๔.๗.๓	การดำเนินการต่อเรื่องที่มีคำสั่งให้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาก่อน ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี	๖๖

๔.๘	มติคณะรัฐมนตรี	๖๗
๔.๘.๑	การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีและการเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีต่อประชาชน	๖๗
๔.๘.๒	การจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี	๖๘
๔.๙	การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี	๖๘



ส่วนที่ ๔ บทสรุป



ส่วนที่ ๑

ข้อความเบื้องต้น

ส่วนที่ ๑

ข้อความเบื้องต้น

บทที่ ๑ : คณะรัฐมนตรี

๑.๑ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย

แม้ประเทศไทยจะมีได้ยึดหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยแบบเด็ดขาด (strict separation of power) ดังที่ปฏิบัติอยู่ในบางประเทศ แต่รัฐธรรมนูญไทยได้กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยสามองค์กรแยกกันทำหน้าที่ของตนตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเสมอมา ได้แก่ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล โดยปกติแล้วแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป เว้นแต่บางกรณีก็อาจมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันบ้าง เช่น ความสัมพันธ์ในการที่รัฐสภาควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี อันเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งของรัฐบาลในระบบรัฐสภา

องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ละองค์กรย่อมประกอบขึ้นด้วยบุคลากรในองค์กรและอำนาจหน้าที่ขององค์กร เช่น รัฐสภาประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภา และมีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่น ๆ และมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ศาลประกอบด้วยผู้พิพากษาหรือตุลาการ และมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ส่วนกฎเกณฑ์และกรอบเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรก็คืออำนาจหน้าที่ขององค์กรก็ดี เช่น การเข้าสู่ตำแหน่งต้องผ่านขั้นตอนอย่างไร มีวาระเท่าใด การทำหน้าที่ขององค์กรอาศัยกระบวนการอย่างไร มีข้อจำกัดหรือกฎเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปกติแล้วคือรัฐธรรมนูญ และกฎหมายชั้นรองลงมาที่เรียกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (organic law) ตลอดจนจารีตประเพณีทางการเมือง

ในส่วนของคณะรัฐมนตรีซึ่งแม้จะเป็นเพียงองค์กรหนึ่งในสามที่ใช้อำนาจอธิปไตย แต่นับว่ามีบทบาทและอำนาจหน้าที่ครอบคลุมกว้างขวางกว่าการใช้อำนาจขององค์กรอื่น เพราะเป็นอำนาจครอบคลุมกิจการที่บังเกิดขึ้นและผ่านเข้ามาในแต่ละวัน (day to day affairs) ซึ่งจะต้องวางมาตรการป้องกัน แก้ไข หรือสะสมอยู่เป็นปกติธุระ ทั้งยังเป็นการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง อันเป็นการปฏิบัติตามหลักการที่กำหนดไว้กว้าง ๆ ส่วนหนึ่งแล้ว ในทางวิชาการเรียกว่า เป็นการใช้อำนาจรัฐ (state power หรือ police power) แม้แต่คำว่าอำนาจในการ “ปกครองประเทศ” หรือที่รัฐธรรมนูญเรียกว่า “การบริหารราชการแผ่นดิน” นั้น ก็มีความหมายกว้างขวาง ครอบคลุมถึงการทำกิจการทั้งปวงที่มีอำนาจหน้าที่ขององค์กรอื่น อันได้แก่ รัฐสภาและศาล ซึ่งขอบเขตของอำนาจองค์กรเหล่านั้นจำกัดครัดเคร่งและมีกรอบแน่นอนชัดเจนนกว่ามาก ในประเทศไทยเองก็เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกา (ที่ ๕๕๙/๒๕๓๖) รับรองอำนาจของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีในทำนองเดียวกัน^๑

^๑ วิชาญ เครื่องงาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๙) หน้า ๘-๙

๑.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ปกติรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนั้นได้มีการอธิบายอยู่หลายนัย แต่ที่เห็นสมควรจะนำมาเสนอในที่นี้จะเป็นสองนัย ซึ่งทั้งสองนัยที่กล่าวต่อไปไม่ได้มีความขัดแย้งในสาระสำคัญ การนำมาเสนอไว้ก็เพื่อให้สามารถเข้าใจความหมายและสาระของ “อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน” ได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

๑.๒.๑ นัยที่หนึ่ง

อำนาจของคณะรัฐมนตรีซึ่งในบางประเทศเรียกว่า “อำนาจบริหาร” (Executive Power) แต่รัฐธรรมนูญไทยเรียกว่า “อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน” นั้น มีความหมายและขอบเขต ดังนี้

๑. อำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจจำแนกเป็น

๑.๑ รัฐประศาสนโยบาย (public policy) หรือนโยบายทั่วไปในการจัดการปกครองภายในประเทศ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การแก้ปัญหาเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ การชบเซาของการค้าอสังหาริมทรัพย์และการส่งออก การปราบปรามโจรผู้ร้าย การแก้ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น

๑.๒ รัฐวิเทศนโยบาย (foreign policy) หรือนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ เช่น การมีสัมพันธไมตรีกับต่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เป็นต้น

นโยบายเหล่านี้อาจเป็นนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารราชการแผ่นดิน หรือเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดขึ้นใหม่ภายหลังในเหตุการณ์เฉพาะหน้า เช่น เมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอยหรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ตึงเครียดระหว่างประเทศก็ได้

๒. อำนาจในการดำเนินการหรือปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนด

เมื่อกำหนดเป็นนโยบายขึ้นแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายดังกล่าวปรากฏผลเป็นรูปธรรม โดยวิธีการดังนี้

๒.๑ เสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา เช่น เมื่อมีนโยบายจะปฏิรูปที่ดินและเห็นว่ายังไม่มีความพร้อมด้วยการปฏิรูปที่ดินหรือกฎหมายที่มีอยู่ยังมีจุดบกพร่องก็อาจกร่างกฎหมายใหม่และเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา หรือมีนโยบายต่อต้านการค้าประเวณีและการใช้แรงงานเด็ก คณะรัฐมนตรีก็อาจเสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการนี้ต่อสภาผู้แทนราษฎรได้

๒.๒ ออกกฎหมายบางประเภทได้เองเพื่อเร่งรัดให้เป็นไปตามนโยบาย ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอันเป็นกฎหมายแม่บท เช่น พระราชบัญญัติการจราจรทางบก กำหนดให้ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัย แต่ไม่ได้กำหนดว่าจะเริ่มใช้บังคับเมื่อใดและในเขตพื้นที่ใด โดยระบุเพียงว่า หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้บังคับในเขตพื้นที่ใดเมื่อใด ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีหลายชุดมิได้มีนโยบายในเรื่องนี้ จึงยังไม่ได้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งมาถึงสมัยรัฐบาลหนึ่ง กระทรวงมหาดไทยและรัฐบาลมีนโยบายชัดเจนในเรื่องนี้ จึงได้ดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดพื้นที่บังคับให้ผู้ขับขี่และผู้โดยสารรถจักรยานยนต์ต้องสวมหมวกนิรภัยอันถือว่าเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายได้อย่างหนึ่ง

๒.๓ อนุมัติโครงการพร้อมทั้งงบประมาณเพื่อผลักดันให้โครงการตามนโยบายเป็นผลสำเร็จ เช่น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีนโยบายแก้ปัญหาจราจรในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ก็อาจอนุมัติโครงการถนนเชื่อมคลองประปา โครงการถนนวงแหวนรอบนอก โครงการสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยา โครงการรถไฟฟ้าใต้ดิน พร้อมทั้งอนุมัติงบประมาณเพื่อสามารถดำเนินการให้เป็นรูปธรรมต่อไป

๒.๔ แต่งตั้ง โยกย้าย ถอดถอน ตลอดจนบริหารงานด้านบุคลากรเพื่อให้นโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยราบรื่น กรณีเหล่านี้เป็นเรื่องการบริหารงานด้านบุคลากร ซึ่งอาจทำได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ หรือกฎหมายว่าด้วยรัฐวิสาหกิจอันเป็นกฎหมายเฉพาะของข้าราชการแต่ละฝ่ายหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลอาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินอันเป็นกฎหมายกลางได้

๓. อำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

อำนาจนี้ตรงกับที่เรียกว่า “law enforcement” นั่นเอง เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาออกกฎหมายแล้ว กฎหมายเหล่านั้นจะปรากฏผลจริงจึงได้ก็ต่อเมื่อมีการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็นกฎหมายจัดตั้งหน่วยงาน คณะรัฐมนตรีก็ต้องหางบประมาณและบุคลากรมาให้จนสามารถจัดตั้งและเปิดดำเนินการได้ ถ้าเป็นกฎหมายกำหนดความผิดและโทษ คณะรัฐมนตรีก็ต้องติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาสอบสวนและฟ้องร้องเพื่อลงโทษแก่ผู้นั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในลำดับต่าง ๆ ลงมาลงมาเป็นเครื่องมือในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย^๖

๑.๒.๒ นัยที่สอง

ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ ๓ กลุ่มหลักคือ

- อำนาจหน้าที่ในการบริหารและปกครอง (executive and administrative power)
- อำนาจหน้าที่กึ่งนิติบัญญัติ (quasi legislative power หรือ regulatory power)
- อำนาจหน้าที่กึ่งตุลาการ (quasi judicial power)

๑. อำนาจบริหารและปกครอง

ในฐานะองค์กรทางการเมืองสูงสุดในฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่สำคัญ ๆ ดังนี้

๑.๑ อำนาจในการกำหนดนโยบายและแผนทั้งหลาย อาทิ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน ๔ ปี แผนนิติบัญญัติ แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งนโยบายเฉพาะด้านทั้งปวง

๑.๒ อำนาจในการอนุมัติงบประมาณตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

๑.๓ อำนาจในการบริหารงานบุคคลโดยเฉพาะการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๑๐ ขึ้นไป แต่งตั้งผู้บริหารสูงสุดและกรรมการของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน แต่งตั้งคณะกรรมการทั้งหลาย

๑.๔ อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เช่น เข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไทยและต่างประเทศประจำประเทศไทย

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๙-๑๑

๑.๕ อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทางบริหารประการอื่นๆ ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนดำเนินการ

๑.๖ อำนาจประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานภาครัฐในสังกัดฝ่ายบริหาร หากมีความขัดแย้งกัน คณะรัฐมนตรีก็จะวินิจฉัยสั่งการ

๑.๗ อำนาจบริหารอื่นตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อาทิ การให้ความเห็นชอบในเรื่องที่จะต้องเสนอขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๑.๘ อำนาจขอปรึกษาประชาชนโดยการให้ออกเสียงเป็นประชามติ

๒. อำนาจกึ่งนิติบัญญัติ หรืออำนาจออกกฎเกณฑ์

ในฐานะผู้รับผิดชอบให้การบริหารเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจออกกฎเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑ อำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

๒.๒ อำนาจกรบบังคับคทูล ฯ ถวายคำแนะนำให้ทรงตราพระราชกำหนด

๒.๓ อำนาจกรบบังคับคทูล ฯ ถวายคำแนะนำให้ทรงตราพระราชกฤษฎีกา

๒.๔ อำนาจออกกฎกระทรวง วางระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ ที่มีผลบังคับใช้แก่ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ อาทิ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ระเบียบดังกล่าวจะกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนนอกระบบราชการบริหารมิได้ เว้นแต่กฎหมายจะให้อำนาจไว้

๒.๕ อำนาจออกมติคณะรัฐมนตรีที่มีผลเป็นกฎให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรีส่วนนี้เป็นความผิดวินัยตามกฎหมายระเบียบข้าราชการประเภทต่างๆ

๓. อำนาจกึ่งตุลาการในการวินิจฉัยเรื่องตามกฎหมาย

ในหลายกรณี กฎหมายกำหนดให้ข้อพิพาทบางประการ ต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะรัฐมนตรี อาทิ การวินิจฉัยอุทธรณ์การลงโทษทางวินัยของข้าราชการในกรณี ก.พ. และนายกรัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่างกัน (มาตรา ๑๒๖ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕) เป็นต้น^๑

๑.๓ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้ตัดสินใจ

หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินตามที่ได้นำเสนอเป็นสองนัยข้างต้นนั้น จะเห็นว่าสิ่งหนึ่งที่คณะรัฐมนตรีจะต้องกระทำอยู่เสมอด้วยความรอบคอบ รัดกุม และระวังให้ถูกต้องเหมาะสมทั้งในแง่กฎหมาย ความเป็นธรรม และจังหวะเวลา คือ “การตัดสินใจ” เพราะทุกครั้งที่ปัญหาจะมีทางเลือกให้พึงตัดสินใจอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการ “ทำหรือไม่ทำ” “ทำในขณะนี้หรือควรรอไปก่อน” “ทำตามวิธีนั้นหรือใช้วิธีอื่นที่เสนอมาให้เลือก” ปัญหาบางเรื่องอาจเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่มีผลกระทบในวงกว้าง แต่บางเรื่องอาจมีผลกระทบ

^๑ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี, หน้า ๑๒ - ๑๔

(หมายเหตุ : ข้อความในส่วนนี้ที่ปรากฏในคู่มือ ฯ ยกร่างโดย นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

มหาศาลในทางก่อกวนผู้ก่อกวนระบบงบประมาณของชาติ ก่อภาวะแก่คนทั้งประเทศ จำกัดตัดสิทธิราษฎร ก่อให้เกิดแบบอย่างอ้างอิงสืบไป หรืออาจผูกพันอธิปไตยของชาติ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสิ้น^๔

เมื่อคณะรัฐมนตรีจะต้องตัดสินใจปัญหาเหล่านี้ ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องทราบว่าเป็นเรื่องอะไรที่เสนอมาให้พิจารณาอันเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือไม่ และเป็นผลประโยชน์แห่งชาติในเรื่องใด หรือด้านใดบ้าง ควรให้น้ำหนักแก่ด้านใดยิ่งหย่อนกว่ากัน ถ้าให้น้ำหนักแก่ผลประโยชน์แห่งชาติด้านใดด้านหนึ่งมากกว่าอีกด้านหนึ่ง และตัดสินใจไปเช่นนั้นแล้ว จะบังเกิดผลกระทบทั้งในด้านดีและไม่ดีต่อส่วนรวมอย่างไรบ้าง ได้วางมาตรการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบไว้อย่างไร เรื่องเหล่านี้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการที่จะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิผลมากที่สุด ซึ่งจะสมบูรณ์เพียงพร้อมและเพียงพอหรือไม่ขึ้นอยู่กับระบบในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้งระบบ อันประกอบด้วยส่วนสำคัญสองส่วนคู่เคียงกันไป คือ

- รูปแบบการตัดสินใจ (form of decision making) ของคณะรัฐมนตรี และ
- กระบวนการตัดสินใจ (process of decision making) ของคณะรัฐมนตรี^๕

โดยที่องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนหนึ่งในการตัดสินใจของรัฐมนตรีแต่ละคน รัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้สองระดับ คือ

■ **การตัดสินใจของรัฐมนตรีแต่ละคนโดยลำพังตนเอง** เป็นการที่รัฐมนตรีแต่ละคนใช้อำนาจในฐานะที่เป็นเจ้าของกระทรวง หรือเป็นประธานคณะกรรมการที่มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลได้โดยลำพังตนเอง หรือผ่านทางคณะกรรมการหรือกำกับสายงานในแต่ละกระทรวงที่รัฐมนตรีผู้นั้นเป็นเจ้าของสั่งการ ผู้บังคับบัญชา หรือประธาน การตัดสินใจของรัฐมนตรีแต่ละคนส่วนใหญ่จะเป็นไปในงานประเภทนี้ เว้นแต่บางเรื่องที่รัฐมนตรีริเริ่มขึ้นมาและกระทบต่อการดำเนินนโยบายโดยรวมของรัฐบาลในด้านต่างๆ ก็จำเป็นที่จะต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ

■ **การตัดสินใจร่วมกันของรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกในคณะรัฐมนตรี** เป็นการใช้อำนาจในฐานะองค์กรคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องมีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน และวินิจฉัยสั่งการร่วมกันในรูปของมติคณะรัฐมนตรีอันจะมีผลให้ทุกฝ่ายต้องปฏิบัติตาม

๑.๓.๑ รูปแบบการตัดสินใจ

ที่ผ่านมารูปแบบของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไม่เคยมีการกำหนดไว้ในกฎหมายใด ไม่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีแต่ละสมัยจะพิจารณากำหนดตามความจำเป็นและความเหมาะสมแต่ละสมัย เคยมีรายงานการศึกษาของนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในประเทศต่างๆ เกือบ ๒๐ ประเทศ ได้สรุปว่าสามารถจำแนกรูปแบบได้ ดังนี้

- ตัดสินใจโดยเจ้าของเรื่องเพียงลำพัง (unilateral decision)
- ตัดสินใจโดยการประสานภายในอย่างไม่เป็นทางการแล้ววินิจฉัยสั่งการไปโดยลำพัง (inter-

nalized co-ordination)

^๔ วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๙) หน้า ๑๒

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑

- ตัดสินใจโดยผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบในทำนองทวิภาคี (bilateral decision)

- ตัดสินใจโดยการหารือกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในทำนองพหุภาคี (multilateral decision)
- ตัดสินใจโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี (cabinet committee decision)
- ตัดสินใจโดยคณะกรรมการพรรคร่วมรัฐบาล (party decision)
- ตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี (cabinet decision)^๖

สำหรับประเทศไทยมีการใช้รูปแบบในทำนองเดียวกัน แต่อาจจัดกลุ่มเสียใหม่ โดยรวมรูปแบบที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกันได้ดังนี้ คือ

- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน
- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี
- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ^๗

■ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน

จากสถิติจำนวนเรื่อง que เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา จะพบว่า มีจำนวนมาก มีผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” จำนวนกว่าแสนมติ เรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ กำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอย่างเดียวกันก็เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว เมื่อรวมกับเรื่องในประเภทเชิงนโยบายที่ต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจอีกยิ่งทำให้จำนวนดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นไปอีก (ทั้งนี้ไม่รวมเรื่องประเภทที่รัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่งอาจนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบด้วย) จำนวนเรื่องเหล่านี้เมื่อเทียบกับการที่คณะรัฐมนตรีมีโอกาสประชุมเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง จึงเป็นการยากที่จะสามารถพิจารณาทุกเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องบางเรื่องที่ยังยากซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในด้านต่าง ๆ หรือบางเรื่องที่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ กำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องเหล่านี้ก็จะกลายเป็นเรื่องที่เสนอเข้ามาแล้วทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องเสียเวลา ความคิดที่จะให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้นมานาน ผู้ที่ตัดสินใจแทนอาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียว เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรืออาจเป็นคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการ หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีความรู้ ความเข้าใจไปปัญหานั้น ๆ ได้ดี แต่ทั้งนี้ มีข้อที่ควรคำนึงถึง ๓ ประการ คือ

(๑) **ลักษณะของระบบรัฐสภา** ในระบบนี้ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน และต้องมีความรับผิดชอบร่วมกัน การมอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นตัดสินใจแทนจึงอาจเท่ากับการมอบให้ผู้อื่นบริหารราชการแผ่นดินอันจะขัดต่อระบบรัฐสภาได้

(๒) **ข้อจำกัดของกฎหมาย** การที่ต้องนำเรื่องใดเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาเพราะเหตุมีกฎหมายกำหนดไว้เช่นนั้น ดังนั้น การมอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นพิจารณาเรื่องนี้แทนคณะรัฐมนตรีอาจขัดต่อกฎหมายได้ กรณีอาจแตกต่างกันออกไปถ้าเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพราะนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเคยสั่งการไว้หรือเคยมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เนื่องจากนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นพิจารณาแทนได้

^๖ Thomas T. Mackie and Brain W. Hogwood Unlocking the Cabinet Structure in Comparative Perspective (London : SAGE Publication, 1985), PP 1 – 4

^๗ วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาระดับปริญญาโท ภาควิชาการปกครอง มหาวิทยาลัยรามคำแหง รุ่นที่ ๓๙) หน้า ๑๒

(๓) **ผลกระทบทางการเมือง** การมอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นพิจารณาเรื่องแทน คณะรัฐมนตรี แม้จะทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีปัญหาในแง่การยอมรับจากสาธารณชน และอาจมีปัญหาอื่นตามมาได้อีกด้วย เช่น รัฐมนตรีบางคนอาจไม่พอใจที่ไม่นำเรื่องนั้นมาพิจารณาในที่ประชุมชุดใหญ่ เพราะเมื่อมอบอำนาจไปแล้วหากมีความเสียหายเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีทั้งคณะก็จะต้องรับผิดชอบอยู่ดี

ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้เอง การจะมอบอำนาจให้ผู้ใดหรือองค์กรใดตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี จึงมิใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย^๔

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนคือปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีหลายกรณีเกิดขึ้นและได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้อธิบายหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นไปแล้วหลายเรื่อง ในลักษณะที่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแล้ว บุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ ดังนั้น ถ้ายังคงที่จะให้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดสามารถที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องแทนคณะรัฐมนตรีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมาสู่ประเด็นที่ว่า เมื่อการพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และบุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจที่คณะรัฐมนตรีจะมอบให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณาถ่วงดุล ตรวจสอบ ออกความเห็นหรือแม้แต่ตัดสินใจมาก่อนในเบื้องต้น แล้วให้คณะรัฐมนตรีเข้าใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจอีกครั้งเป็นขั้นตอนสุดท้าย ข้อนี้หมายความว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการแทน คณะรัฐมนตรียังต้องรายงานคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีมีโอกาสจะทักท้วง ตั้งข้อสังเกต หรือพิจารณาสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ เพียงแต่ว่าหากคณะรัฐมนตรีพิจารณาจากเอกสารที่ผู้ดำเนินการได้รายงานมาแล้ว ไม่มีข้อทักท้วงอย่างไรก็ดี ก็จะมีมติ “รับทราบ” แล้วดำเนินการตามนั้นต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นการประหยัดเวลาพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและลดผลกระทบอื่นๆ ไปได้มาก คำว่า “รับทราบ” ในที่นี้มีลักษณะเป็นการอนุมัติหรือรับรอง ไม่ใช่รับรู้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้ารัฐมนตรีคนใดไม่เห็นชอบกับการดำเนินการที่กระทำมาก่อนหน้านั้น ก็จะมี “ทักท้วง” ได้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องที่ควรจะรับทราบแล้วผ่านไปได้อย่างง่ายดายก็จะแปรสภาพเป็นเรื่องเพื่อพิจารณา และผลในที่สุดก็ต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติใหม่ในวันนั้น

จากหลักข้อนี้ ทำให้สรุปได้ว่า

(๑) ถ้าเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นเอง มิใช่อำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบอำนาจนั้นให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้ตัดสินใจแทนได้โดยเด็ดขาด เช่น คณะรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วินิจฉัยสั่งการแทนคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้เสนอเรื่องนั้น ๆ มาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็ได้ ข้อนี้เท่ากับว่าเป็นการสละอำนาจที่กำหนดขึ้นเองนั้น เพราะเดิมที่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่กำหนดขึ้นว่าให้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็จะไม่มีการเสนอเรื่องนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว

(๒) ถ้าเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจนั้นให้ผู้อื่นตัดสินใจแทนมิได้ แต่จะมอบให้ผู้ใดหรือองค์กรใดสั่งการไปก่อนแล้วจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบอีกครั้งก็ได้ วันมีผลของเรื่องนั้นคือวันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ มิใช่วันที่สั่งการนั้นไปพลางก่อนแล้ว^๕

ตัวอย่างการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี

(๑) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๐

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้เดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเลือกกำหนดการไปปฏิบัติงานออกไปได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

^๔ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑

^๕ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๖ - ๓๗

(๒) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐

เรื่องที่ไม่ใช่นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

(๓) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้สั่งให้ข้าราชการซึ่งได้รับอันตราย หรือเจ็บป่วย หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่จนตกเป็นผู้ทุพพลภาพ หรือพิการ อันเป็นเหตุจะต้องออกจากราชการ ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่ใช้อยู่ ไปปฏิบัติหน้าที่ราชการอื่นใดที่เหมาะสมได้ ตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

(๔) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔

มอบอำนาจให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยบำเหน็จลูกจ้าง โดยมีต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

■ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี

การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีถือเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้มาก โดยเฉพาะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องที่ยุ่งยากซับซ้อน เรื่องที่ต้องลงลึกในรายละเอียด เรื่องที่ต้องการการพิจารณาอย่างรอบคอบรอบด้านมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้เนื่องจากคณะกรรมการจะมีเวลาในการพิจารณามากกว่า และบางกรณีอาจใช้กระบวนการที่ปกติไม่อาจทำในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ เช่น การรับฟังความเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย หรือการรับฟังความเห็นจากวงวิชาการที่เป็นกลาง และเพราะคณะกรรมการรัฐมนตรีมีผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีจึงทำให้ไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

คณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีในประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย หรือสิงคโปร์ก็ตาม จะแตกต่างกันในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการในการพิจารณา บางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ คณะกรรมการรัฐมนตรีจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการกลั่นกรอง ในประเทศใหญ่องค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีจะประกอบด้วยรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่สำหรับประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศเล็กและจำนวนรัฐมนตรีมีไม่มาก การกลั่นกรองจึงมีในรูปของคณะกรรมการระดับกระทรวง สำหรับประเทศไทยคณะกรรมการรัฐมนตรีของไทยอยู่ในรูปของคณะกรรมการกลั่นกรอง (screening committee) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่เท่านั้น

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีของไทยมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และมีทุกสมัยหลังจากนั้นเป็นต้นมา แต่จำนวนคณะกรรมการกลั่นกรอง การเรียกชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ต่างกันบ้าง

- รัฐบาลพลเอก เปรม ติณสูลานนท์
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
- รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

- รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ
- รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่หนึ่ง)
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม
- รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม
- รัฐบาลพลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ
 - คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคม
 - คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
- รัฐบาลนายชวน หลีกภัย (สมัยที่สอง)
 - คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ
- รัฐบาลพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร (สมัยที่หนึ่ง และสมัยที่สอง)
 - คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี แบ่งเป็นคณะฯ ละฝ่าย โดยมี

จำนวนคณะเท่ากับจำนวนรองนายกรัฐมนตรี

สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกลั่นกรองในแต่ละรัฐบาลจะต่างกัน บางสมัยนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานกรรมการด้วยตนเอง บางสมัยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ จะไม่ต่างกันมาก กล่าวคือ จะมีรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เป็นกระทรวงหลักในด้านนั้นๆ เป็นกรรมการ มีข้าราชการประจำจากหน่วยงานหลักในด้านงบประมาณร่วมอยู่ในทุกคณะ และข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านนั้นอยู่ในคณะนั้นๆ

บทบาทของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นวันจะทวีความสำคัญต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี แม้ว่ามติของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ จะไม่ถึงที่สุด เพราะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง แต่ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติตามที่คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ได้พิจารณาแล้ว ดังนั้น การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ จึงจำเป็นต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลประกอบการพิจารณาที่ถูกต้อง ครบถ้วน สมบูรณ์ เช่นเดียวกับการเสนอเรื่องนั้นๆ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยตรง

■ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

การตัดสินใจระดับนี้เป็นมติโดยที่รัฐมนตรีทุกคนมีโอกาสเข้าร่วมประชุมซึ่งปกติจะเป็นลับตาทีละหนึ่งครั้งตั้งที่กล่าวมาแล้ว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ทุกคนต่างมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียงเท่ากันทุกคน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องใดเช่นไร มติของที่ประชุมหรือมติคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ ได้มี “หลักปฏิบัติร่วมกันของคณะรัฐมนตรี” ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมา ดังนี้

- ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันได้ แต่เมื่อปรากฏผลยุติออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มตินั้นย่อมผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ดังนั้น จึงเป็นที่มุ่งหวังว่ารัฐมนตรีทุกคนจะแสดงการสนับสนุนมติดังกล่าวต่อสาธารณชน
- รัฐมนตรีพึงหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ รับเชิญไปบรรยาย หรือให้ความเห็นในที่สาธารณะเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตนเพราะอาจนำไปสู่การขัดแย้งสาธารณะกับรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในส่วนนั้น ๆ โดยตรง
- รัฐมนตรีพึงหลีกเลี่ยงการให้ข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์เรื่องที่อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือเรื่องที่กำลังจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอิสระของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ป้องกันผลที่จะเกิดขึ้นกับรัฐมนตรีนั้น และการเกิดปัญหาข้อโต้แย้งถึงความมีเอกภาพของคณะรัฐมนตรีกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้เป็นไปตามความเห็นที่รัฐมนตรีนั้นได้ให้ความเห็นไว้ในที่สาธารณะแล้ว
- การรักษาความลับในการประชุมคณะรัฐมนตรี และเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรี หลักปฏิบัติอันเป็นสากลถือว่าการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นความลับที่ไม่พึงเปิดเผยเนื่องจากการอภิปรายดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญที่จะสนับสนุนหลักความร่วมมือกันของคณะรัฐมนตรี หากถูกเปิดเผยย่อมกระทบต่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร การนำข้อมูลต่างๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงต้องจัดทำอย่างละเอียดทุกแง่มุม ซึ่งจะมีทั้งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคง เศรษฐกิจ และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญและถือเป็นความลับ ซึ่งเมื่อเปิดเผยแล้วอาจมีผลกระทบเป็นวงกว้าง แนวปฏิบัติจึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ระเบียบการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๔ อย่างเคร่งครัด ยกเว้นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปิดเผย เช่น มีการถ่ายทอดวิทยุ/โทรทัศน์ เป็นต้น^{๑๑}

๑.๓.๒ กระบวนการตัดสินใจ

เมื่อกล่าวถึงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงกระบวนการของการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจนถึงขั้นตอนของการยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกระบวนการนี้อาจจะย่อยลงไปได้ถึงขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการต่างๆ ตั้งแต่การกำหนดประเภทเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนและวิธีการส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี การจัดทำเรื่องเสนอทั้งเรื่องที่เป็นประเภทเรื่องทั่วไปและเรื่องที่เป็นการเสนอร่างกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาในการส่งเรื่อง ระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นของหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

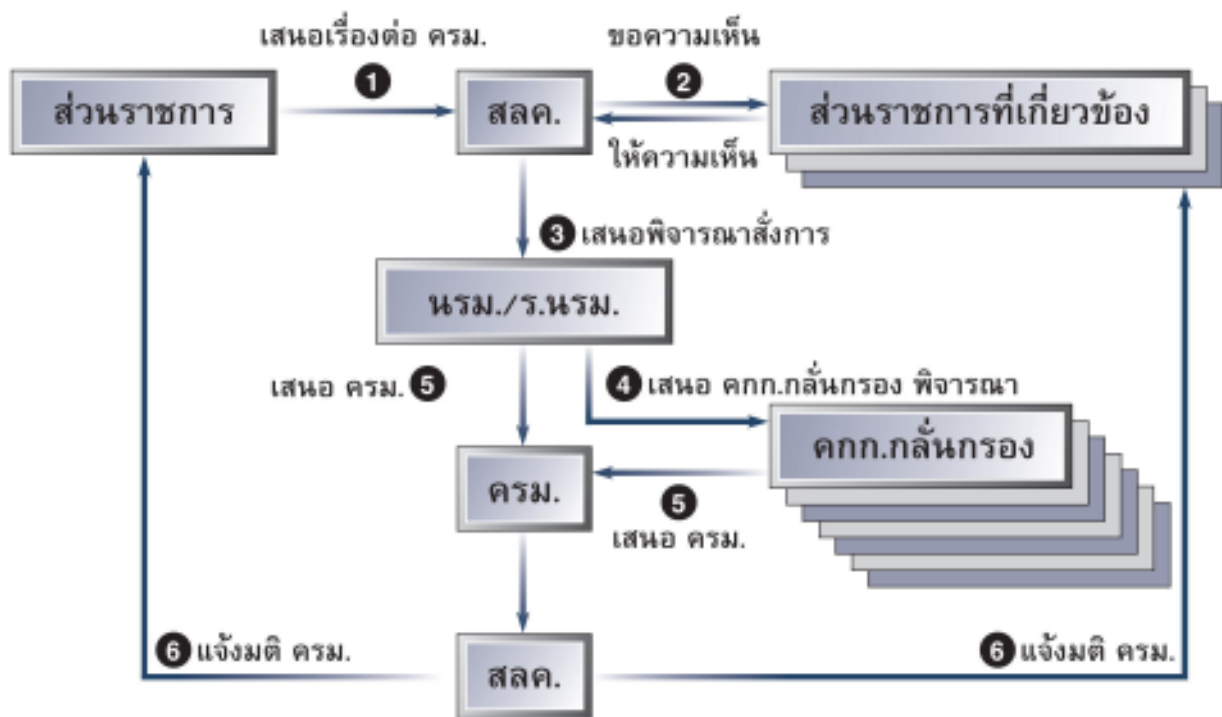
วิธีการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เหล่านี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ถือปฏิบัติตามๆ กันมาโดยไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นระเบียบปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ จนกระทั่งในปี ๒๕๓๑ สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งนับเป็นการจัดระเบียบวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ระเบียบดังกล่าวต่อมาได้มี

^{๑๑} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี, อ้างแล้ว, หน้า ๑๙ - ๒๐

การแก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ ๒ เมื่อปี ๒๕๓๕ วิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ไม่ว่าจะเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบหรือพิจารณา จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว ตั้งแต่เรื่องของผู้มีอำนาจเสนอเรื่องผู้ลงนามในหนังสือเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การส่งหนังสือที่เสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี สารสำคัญของหนังสือที่เสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี การเสนอร่างกฎหมาย ระยะเวลาในการนำส่งเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวข้างต้นได้ถือปฏิบัติมาจนกระทั่งปี ๒๕๔๘ จึงได้มีการยกเลิกและแทนที่โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งจะได้อธิบาย ขยายความแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวต่อไปอันเป็นสาระสำคัญของคู่มือฉบับนี้

แผนภาพโดยสังเขปแสดงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี



กระบวนการขั้นตอนโดยสังเขปที่แสดงไว้ในแผนภาพข้างต้น แสดงเฉพาะขั้นตอนหลัก ๆ เพื่อให้สามารถเข้าใจได้ง่ายและมองเห็นภาพรวม

- ① เริ่มต้นเมื่อหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- ② สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะศึกษาวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ ว่าจำเป็นต้องขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากจำเป็นก็จะส่งเรื่องไปขอความเห็น

๓ จากนั้นจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย และมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการว่าจะสมควรดำเนินการต่อเรื่องนั้นอย่างไร

๔ เรื่องบางส่วนที่เป็นเชิงนโยบายที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นพิเศษ อาจได้รับการสั่งการให้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี

๕ และจะมีเรื่องอีกส่วนที่จะได้รับการสั่งการและให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง

๖ เรื่องทั้งหมดที่เข้าสู่วาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อเสร็จสิ้นการประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำร่างมติคณะรัฐมนตรีโดยมีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วจากนั้นจึงจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มีมติคณะรัฐมนตรีนั้นพาดพิงถึง

อนึ่ง มีมติคณะรัฐมนตรีบางมติที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการปฏิบัติกลับมาให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาอีกครั้ง มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้เมื่อแจ้งไปให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่เป็นผู้ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

๑.๔ มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรีเป็นผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ประเด็นที่มักจะมีผู้ขอความกระจ่างอยู่เป็นประจำก็คือ สถานะของมติคณะรัฐมนตรีว่าเป็นกฎหมายหรือไม่ และจะมีผลใช้บังคับครอบคลุมมากน้อยเพียงใด คำอธิบายต่อไปนี้ปรากฏในคู่มือการทำงานของรัฐมนตรี การทำความเข้าใจกับสถานะของมติคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนตั้งแต่เบื้องต้น จะทำให้การศึกษาและปฏิบัติตามแนวทางในคู่มือฉบับนี้เป็นไปด้วยดียิ่งขึ้น

สถานะของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี คือ ผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองในฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป มติคณะรัฐมนตรีมิได้มีสถานะเป็นกฎหมาย แต่เป็นเพียงคำสั่งการในทางบริหารเท่านั้น

มติคณะรัฐมนตรีอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทหลัก คือ

๑. มติคณะรัฐมนตรีทางบริหารปกติซึ่งเป็นเรื่องการตัดสินใจและสั่งการทางบริหารในฐานที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองในฝ่ายบริหาร มติลักษณะนี้แยกออกได้เป็น ๒ ประเภทย่อย คือ

๑.๑ มติที่มีผลระยะเวลาดำเนินการโดยมีเวลาสิ้นสุด เช่น มติกำหนดนโยบายของรัฐบาล (ย่อมมีผลในช่วงรัฐบาลนั้น ๆ) มติให้ความเห็นชอบโครงการที่มีระยะเวลาดำเนินการชัดเจน เป็นต้น

๑.๒ มติที่มีผลแล้วสิ้นสภาพไปทันที เช่น มติแต่งตั้งข้าราชการ (ย่อมหมดผลไปเมื่อข้าราชการดำรงตำแหน่งแล้ว) เป็นต้น

๒. มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ คือ มติที่มีผลใช้บังคับทั่วไปในระบบราชการฝ่ายบริหาร เพื่อให้ถือปฏิบัติตลอดไปจนกว่าจะมีการแก้ไขหรือยกเลิก มติลักษณะนี้แยกออกได้เป็น ๒ ประเภทย่อย คือ

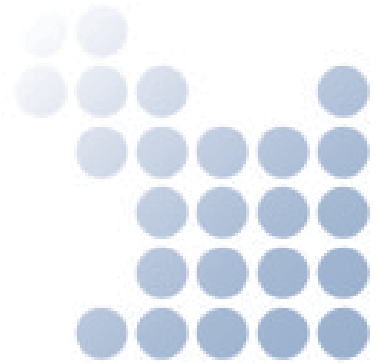
๒.๑ มติที่มีผลเฉพาะในระบบราชการ ซึ่งส่วนราชการ ข้าราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติหรือดำเนินการให้เป็นไปตามมตินั้น ๆ เช่น มติห้ามข้าราชการเล่นการพนันและมติให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐวางตัวเป็นกลางทางการเมือง เป็นต้น

๒.๒ มติที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก เป็นมติซึ่งกำหนดแนวทางการปฏิบัติ/การดำเนินงานของทางราชการ ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลภายนอก หรือประชาชนโดยทั่วไป เช่น มติกำหนดประเภทลุ่มน้ำ และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า เป็นต้น

โดยทั่วไปมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับไว้เป็นวันอื่นเป็นการเฉพาะเรื่องได้) ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จะปฏิบัติหรือดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดกับมติคณะรัฐมนตรีโดยอ้างว่าไม่ทราบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ไว้แล้วมิได้ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี หรืออาจมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการดำเนินการไว้แล้ว จึงเป็นการสมควรที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้ตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเสียก่อนด้วย^{๑๑}



^{๑๑} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี, อ้างแล้ว, หน้า ๒๓ - ๒๔



ส่วนที่ ๒

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

ส่วนที่ ๒

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

สาระสำคัญในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บางเรื่องเคยปรากฏอยู่แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่มีหลายเรื่องที่เป็นกรกำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตามก่อนที่จะพิจารณาในรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาแต่ละมาตรา มีประเด็นที่สมควรนำขึ้นมา กล่าวในเบื้องต้นเพื่อให้เห็นความเป็นมาหรือความจำเป็นของการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการทำงานของระบบราชการไทยตามนัยมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ อันถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการของไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งที่เริ่มต้นในปี ๒๕๔๕ ด้วย เนื่องจากเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนมาใช้คำว่า “การพัฒนาระบบราชการ” เพื่อให้เห็นภาพว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการ ในการตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางการเมืองฝ่ายบริหารจึงต้องดำเนินไปตามแนวทางดังกล่าวด้วย และโดยที่หน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือการตัดสินใจในปัญหาที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเป็นความจำเป็นและเป็นเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีซึ่งมี พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐบาลที่ผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการ ที่สร้างความเปลี่ยนแปลงอย่างมากอีกครั้งหนึ่ง จะต้องดำเนินการเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ด้วยเช่นเดียวกับการบริหารราชการเรื่องอื่นๆ

พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๔๕

ฯ ล ฯ

มาตรา ๓ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๓/๑ การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณและการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

หลักการตามมาตรา ๓/๑ วรรคแรกที่มีอยู่ด้วยกัน ๙ ประการนั้น ถือเป็นกรวางหลักการเพื่อการปฏิรูปการดำเนินการและกระบวนการตัดสินใจของระบบราชการ ซึ่งในการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการนำหลักการข้างต้นมาใช้อย่างน้อย ๓ ประการคือ

๑. การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน
๒. การกระจายอำนาจตัดสินใจ
๓. การมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

พระราชกฤษฎีกา
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
พ.ศ. ๒๕๔๖

๗ ล ๗

หมวด ๑
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ในหมวด ๔ ของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ซึ่งว่าด้วยการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ นั้น เป็นการกำหนดวิธีการทำงานของส่วนราชการทั้งในกรณีที่ให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานและสามารถวัดความคุ้มค่าในการปฏิบัติแต่ละภารกิจ โดยกำหนดให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติตามหลักการ ดังนี้

๑. **หลักความโปร่งใส** เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สามารถเปิดเผยให้บุคคลทั่วไปตรวจสอบประสิทธิภาพในการทำงานได้

๒. **หลักความคุ้มค่า** เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการบริหารราชการซึ่งสามารถวัดผลได้ และจะเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาใช้ปรับปรุงวิธีการทำงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อไปได้

๓. **หลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ (หลักความรับผิดชอบ)** เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานที่เกิดจากความล่าช้า หรือละเลยไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลให้เกิดความเสียหายในการบริหารราชการและประชาชนได้รับความเดือดร้อน

หลักการสำคัญทั้ง ๓ ประการข้างต้นนี้ได้นำมาเป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการปฏิบัติทั้งหลายที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ (รวมทั้งระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘)

บทที่ ๒ : ผลทางกฎหมายและเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกา

๒.๑ ผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

หลายประเทศกำหนดเรื่องของการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เหตุที่ต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมายเพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสำคัญที่ตัดสินใจแทนรัฐและประชาชนในรัฐทุกคน กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการหรือการปฏิบัติต่างๆ สมควรที่จะได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนแน่นอนเพื่อที่จะไม่ขึ้นอยู่กับความพอใจของนักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรี และควรจะมีบางสิ่งบางอย่างที่จะคุ้มครองการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นความลับด้วย เพราะการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง หากเปิดเผยออกไปจะกระทบต่อประเทศชาติได้ เหตุผลความจำเป็นข้างต้นนี้จึงเป็นที่มาของการดำริให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวขึ้นในประเทศไทยด้วย และนอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เดิมการประชุมคณะรัฐมนตรีไทยดำเนินไปตามแบบแผนธรรมเนียมตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ จนถึงปี ๒๕๓๑ จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งก็เป็นหลักเกณฑ์แนวทางในระดับ “ระเบียบ” เท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีทั้งเรื่องที่สำคัญระดับชาติจนถึงเรื่องราชการประจำที่หลายเรื่องไม่สำคัญในระดับที่จะต้องใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตัดสินใจ จึงควรที่จะได้นำหลักการตามมาตรา ๓/๑ ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๔ มาใช้ในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วย

เมื่อหลักเกณฑ์แนวทางในการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้แทนระเบียบฉบับเดิม ย่อมมีผลในทางกฎหมาย ๒ ประการ คือ

ประการแรก ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม แม้แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมาย การจะใช้มติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเว้นการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ โดยพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ให้อำนาจไว้เหมือนเช่นที่ผ่านมานี้ในอดีตไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อไปนี้หากจะยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ในมาตราใดเรื่องใด จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชนที่ว่า เมื่อเรื่องใดสถาปนาขึ้นเป็นกฎหมาย มีศักดิ์ระดับใดแล้ว จะไม่ใช่หรือจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ต้องออกเป็นกฎหมายที่มีศักดิ์ในระดับเดียวกันหรือสูงกว่า

ผลทางกฎหมายในข้อนี้ ส่วนราชการต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากจะกระทบกับแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเดิมๆ ที่ส่วนราชการมักจะดำเนินการเป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอเรื่องที่เร่งด่วนที่มักจะส่งมาโดยไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการเสนอเรื่อง

ต่อคณะรัฐมนตรี และได้อาศัยการตีความว่า เนื่องจากระเบียบดังกล่าวออกโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้น คณะรัฐมนตรี ก็อาจจะมิตีหรือยกเว้นสิ่งที่เคยกำหนดไว้เองเสียก็ได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วสามารถกระทำเช่นนั้นที่ทำได้ และได้กระทำมาโดยตลอดในหลาย ๆ เรื่อง แต่บัดนี้เมื่อหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ได้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วมีผลบังคับเป็นกฎหมาย ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะออกมิตีหรือกระทำการใดอันเป็นการยกเว้นได้ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เบื้องต้นว่า หากเรื่องใดที่ส่งมาไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวคืนหน่วยงานนั้น ๆ เพื่อกลับไปดำเนินการใหม่

ประการที่สอง พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มีบทกำหนดที่จะขจัดข้อสงสัยหรือประเด็นที่ไม่ชัดเจนในหลาย ๆ เรื่องที่ผ่านมาและเคยมีปัญหาตีความ เช่น ในเรื่องขององค์ประชุมคณะรัฐมนตรีว่ามีหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้มีหลายแนวคิด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของการประชุมคณะรัฐมนตรีไทยไม่มีการนับองค์ประชุม จึงได้มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

๒.๒ เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

หลักการตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และหลักการตามหมวด ๔ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้วนั้น จึงเป็นตัวกำหนดเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่สำคัญ ๆ ๖ ประการ ดังนี้



๒.๒.๑ ป้องกันปัญหาในอนาคต

การเปลี่ยนแปลงหลายด้านที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา โดยเฉพาะการพัฒนาทาง การเมืองภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การพัฒนาระบบราชการ ภายใต้แนวทางการปฏิรูประบบราชการครั้งสำคัญในปี ๒๕๔๕ เป็นต้นมา รวมทั้งสถานการณ์อื่นๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ล้วนมีผลกระทบต่อระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้งสิ้น ระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่เคยมี แนวทางตามที่ได้ปฏิบัติสืบต่อๆ กันมาจนกลายเป็นธรรมเนียม ต่อไปอาจจะเกิดปัญหาในแง่ของความชอบธรรม ได้หากไม่มีกฎหมายรองรับ ดังนั้น เจตนารมณ์ข้อแรกของการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการ ประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ก็เพื่อป้องกันปัญหาในลักษณะดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ดังเช่นปัญหา เกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีที่ได้ยกตัวอย่างมาแล้วข้างต้น นอกจากนี้อาจจะมีปัญหาว่า กระบวนการ ขึ้นตอนหรือวิธีการปฏิบัติในบางเรื่องอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปมากและรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็น เรื่องของความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี การบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ที่เน้นการบูรณาการ การส่งเสริม สนับสนุนการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ หรือแม้แต่การที่การบริหารประเทศจะต้องถูกตรวจสอบโดย องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ตาม

๒.๒.๒ ลดขั้นตอน

เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฯ ในเรื่องของการลดขั้นตอนนี้หมายถึงการลดขั้นตอนของ กระบวนการปฏิบัติราชการ และให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้เวลาในการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างแท้จริง เนื่องจาก ในอดีตที่ผ่านมา คณะรัฐมนตรีไทยต้องตัดสินใจตั้งแต่เรื่องในระดับที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติซึ่งสำคัญมาก ลงมาจนกระทั่งถึงเรื่องที่เป็นราชการประจำหรือเรื่องเล็กน้อย นอกจากนี้ขั้นตอนการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมาก ต้องใช้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน แม้ว่าตลอดทุกสมัยที่ผ่านมาสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เลขานุการของคณะรัฐมนตรีได้พยายามเร่งรัดดำเนินการ แต่ก็ ยังพบว่าขั้นตอนปฏิบัติบางประการที่เป็นอุปสรรค ไม่มีมาตรการบังคับให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการ เร่งดำเนินการ เช่น ในการพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ในพระราช- กฤษฎีกาฯ ฉบับนี้จะกำหนดประเภทเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี และประเภทเรื่องที่สามารถดำเนินการ ไปได้เมื่อผู้มีอำนาจได้สั่งการแล้วโดยไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีอีก เช่น กระทู้ถาม กฎกระทรวงที่ไม่สำคัญ บางเรื่อง

๒.๒.๓ กระจายอำนาจ

การกระจายอำนาจโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ ต้องเป็นไปตามหลักการของมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ เพื่อให้เรื่อง ที่ส่วนราชการต่างๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาผ่านกระบวนการต่างๆ เร็วขึ้น หรือขั้นตอนใดที่มีผู้รับผิดชอบ ต้องใช้อำนาจตัดสินใจก็จะต้องตัดสินใจในขั้นตอนนั้นๆ

๒.๒.๔ ให้มีผู้รับผิดชอบในผลของงาน

ที่ผ่านมาพบว่าหลายเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่จะต้องตัดสินใจ แต่หน่วยงานมักนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ เท่ากับเป็นการผลัก ภาระในการตัดสินใจให้แก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรีต้องร่วมรับผิดชอบด้วย และบางกรณีเป็น

การให้คณะรัฐมนตรีเข้ามารับผิดชอบในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานนั้น ๆ ด้วย ซึ่งถือเป็นการไม่สมควร เพราะโดยหลักการแล้วเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นควรตัดสินใจและรับผิดชอบ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน เจตนารมณ์ในข้อนี้สะท้อนให้เห็นได้จากบทบัญญัติในหลาย ๆ มาตราในพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้

๒.๒.๕ ให้เกิดความโปร่งใส

ในอดีตเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า การจะนำเรื่องใดเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อใดถือเป็นเรื่องที่ไม่พึงเปิดเผย เพราะอาจมีผลกระทบต่อการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีได้ กระบวนการขั้นตอนในการดำเนินการต่อเรื่องที่หน่วยงานส่งมาเพื่อเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถือเป็นความลับ จะได้รับทราบกันก็เฉพาะคณะรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงเท่านั้น แนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ที่เกิดจากการมีแนวคิดข้างต้นมาถึงปัจจุบันดูเหมือนจะไม่สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อความคาดหวังของประชาชนหรือสังคมที่ต้องการเห็นการปฏิบัติงานของระบบราชการเป็นไปอย่างโปร่งใส ตรวจสอบได้ ความคาดหวังในลักษณะนี้ไม่ได้ยกเว้นให้กับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี จะเห็นได้จากความสนใจของสื่อมวลชนที่พยายามจะนำข้อมูลเกี่ยวกับการประชุมคณะรัฐมนตรีมาเสนอต่อสาธารณชน เป็นต้น นอกจากนี้จากแนวคิดในการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่ที่เน้นการบูรณาการ ก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับการให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลได้ทั่วถึงด้วย บทบัญญัติในหลายมาตราของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ รวมถึงระเบียบที่ออกตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้อันได้แก่ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้กำหนดหลักการและแนวทางปฏิบัติไว้หลายประการเพื่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

๒.๒.๖ ให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

จำนวนมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันมีมากกว่าหนึ่งแสนมติ หลายมติไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้วอย่างมาก จำเป็นต้องยกเลิกเนื่องจากปฏิบัติตามไม่ได้ก็มี จำเป็นต้องปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงก็มี ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ จึงได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีว่าเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องสำรวจมติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีของคณะรัฐมนตรีชุดเดิมที่เกี่ยวกับการบริหารราชการหรือข้าราชการที่ออกโดยมิได้อำนาจตามกฎหมายใดเสนอนายกรัฐมนตรีคนใหม่ว่าจะให้คงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไปหรือไม่เพียงใด หรือควรปรับปรุงอย่างไร นั่นก็คือพระราชกฤษฎีกาฯ ฉบับนี้ได้กำหนดเรื่องนี้ไว้เพราะมีเจตนารมณ์ที่จะให้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องอย่างน้อยใน ๓ เรื่อง คือ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้าราชการ



บทที่ ๓ : สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีทั้งหมด ๑๗ มาตรา โดยบัญญัติไว้ในมาตราสุดท้าย ได้แก่มาตรา ๑๗ ว่าให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ สำหรับรายละเอียดและวิธีปฏิบัติตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในแต่ละมาตราจะกล่าวดังต่อไปนี้

๓.๑ ชื่อ วันใช้บังคับ และคำจำกัดความ

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘”

มาตรา ๒ พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงและรัฐมนตรีว่าการทบวงในฐานะบังคับบัญชากระทรวงหรือทบวง และในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ และหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรียหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในฐานะบังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี หรือในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“กฎกระทรวง” หมายความว่า กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎทบวง กฎ ก.พ. และกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเช่นเดียวกับกฎกระทรวง

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๑ ก ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา ซึ่งช่วงของการเริ่มต้นมีผลบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาในวันดังกล่าวข้างต้นนี้ ตรงกับช่วงที่จะเริ่มต้นการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่สอง ที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ ซึ่งนับเป็นวันเริ่มต้นทำงานของรัฐบาลชุดดังกล่าว การประชุมคณะรัฐมนตรีก็ตาม

การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีก็ตาม จึงเริ่มต้นภายใต้กติกาใหม่ที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ปัญหาความสับสนหรือลึกลับ ในการปฏิบัติจึงไม่เกิดขึ้น

คำจำกัดความของคำว่า “รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” และ “หน่วยงานของรัฐ” ในวรรคหนึ่งและวรรคสองของมาตรา ๓ แสดงให้เห็นขอบเขตการใช้บังคับของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่าครอบคลุมผู้ใดและหน่วยงานประเภทใดบ้างดังที่ได้อธิบายไว้แล้วในตอนต้น ส่วนคำว่า “กฎกระทรวง” เป็นการให้คำจำกัดความของคำดังกล่าวที่หมายรวมถึงกฎที่เรียกชื่อต่าง ๆ

๓.๒ การกำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้

มาตรา ๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

(๓) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

(๔) ร่างพระราชกฤษฎีกา

(๕) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๖) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

(๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

(๘) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

(๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖)

(๑๐) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(๑๑) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

(๑๓) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (๑๒) หรือ (๑๓) พ้นจากตำแหน่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมคำสั่งหรือมติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการชุดใหม่พิจารณายืนยันหรือยกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ที่ผ่านมาเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีมีเป็นจำนวนมาก เฉลี่ยแล้วปีละไม่ต่ำกว่า ๓,๐๐๐ เรื่อง ในจำนวนนี้มีทั้งเรื่องที่เป็นประเภทเชิงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องตัดสินใจเนื่องจากมีผลกระทบต่อปัญหาสำคัญของชาติ และมีทั้งเรื่องที่เป็นราชการประจำแต่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเนื่องจากมีกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ

กำหนดไว้ให้ต้องขออนุมัติ ขออนุญาต หรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย นอกจากนี้ยังมีเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่เข้าข่ายเงื่อนไขสองประการที่กล่าวมา เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเสนอมาโดยใช้ดุลพินิจของหน่วยงานเอง บางเรื่องเสนอมาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบก็มี เรื่องทำนองนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถมีเวลาที่จะพิจารณาเรื่องในเชิงนโยบายได้อย่างรอบคอบเท่าที่ควร แนวคิดที่จะลดเรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี จึงได้เกิดขึ้นมานานก่อนหน้านี้ แม้แต่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งได้ยกเลิกไปแล้วก็ได้กำหนดประเภทเรื่องที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีไว้ แต่ในทางปฏิบัติจริง การถือปฏิบัติค่อนข้างที่จะไม่เคร่งครัดนัก จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกานี้ ก็ได้มีการกำหนดประเภทเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีได้ไว้เช่นเดียวกัน โดยหวังว่าผลการบังคับใช้จะมีความเข้มงวดมากกว่าระเบียบ สำหรับมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกานี้กำหนดประเภทเรื่องไว้ ๑๓ ประเภท

เรื่องที่กำหนดไว้ ๑๓ ประเภท อาจแบ่งได้เป็น ๗ กลุ่มเรื่องคือ

- กลุ่มเรื่องกฎหมาย ได้แก่ มาตรา ๔ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖)
- กลุ่มเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรา ๔ (๗)
- กลุ่มแผนงานโครงการ ได้แก่ มาตรา ๔ (๘)
- กลุ่มขอทบทวน/ยกเว้นการปฏิบัติ ได้แก่ มาตรา ๔ (๙)
- กลุ่มความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นบรรทัดฐาน ได้แก่ มาตรา ๔ (๑๐)
- กลุ่มใช้งบประมาณนอกเหนือจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ได้แก่ มาตรา ๔ (๑๑)
- กลุ่มเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี ได้แก่ มาตรา ๔ (๑๒) (๑๓)

ต่อไปจะกล่าวอธิบายรายละเอียดแต่ละประเภทเรื่อง

(๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

หมายถึงเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรืออนุญาต ก็จะต้องนำเรื่องนั้นเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกำหนดในเรื่องใด ๆ จะต้องผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนทุกครั้ง เนื่องจากทั้งร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนดจะมีผลบังคับใช้ได้ต้องผ่านกระบวนการขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่รัฐสภาด้วย และคณะรัฐมนตรีทุกคนก็อยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา

(๓) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

เรื่องประเภทนี้ซึ่งไม่ใช่เป็นร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชกำหนดดังที่กล่าวมาแล้ว แต่ก็ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะเป็นไปตามหลักการที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภา จึงต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีก่อน

(๔) ร่างพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชกฤษฎีกาเป็นเรื่องที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาผ่านทางคณะรัฐมนตรี ซึ่งในทางปฏิบัติฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาแล้วนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย แล้วประกาศใช้เป็นกฎหมายได้โดยไม่ต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา แต่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี จึงได้กำหนดให้การเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(๕) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ก่อนหน้าที่จะมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดให้ร่างกฎกระทรวงทุกฉบับจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งทำให้เป็นการเพิ่มภาระให้แก่คณะรัฐมนตรีในการพิจารณาหรือใช้เวลากับเรื่องที่ไม่จำเป็นหรือสำคัญ ทั้งนี้เนื่องจากกฎกระทรวงบางเรื่องเป็นเรื่องไม่สำคัญ เป็นเพียงเรื่องกำหนดรายละเอียดในการดำเนินงานที่มีลักษณะเป็นงานประจำ เช่น กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดเครื่องแบบข้าราชการ ซึ่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้กำหนดว่า ร่างกฎกระทรวงที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๖) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

เรื่องประเภทนี้เนื่องจากจะมีผลบังคับแก่ส่วนราชการอื่นๆ ด้วย มิใช่เป็นแนวทางปฏิบัติหรือหลักเกณฑ์ที่จะใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเท่านั้น จึงจำเป็นต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ร่วมกันพิจารณาถึงผลกระทบหรือผลที่จะมีต่อการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ว่าจะมีหรือไม่ เพียงใด และอย่างไรบ้าง

(๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ว่าจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ มุ่งหมายถึงกรณีที่เป็นการติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทยเท่านั้น เช่น การสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตไทยประจำต่างประเทศ การแต่งตั้งกงสุลไทยประจำต่างประเทศ การเปิดสถานกงสุลในต่างประเทศ การแต่งตั้งกงสุลต่างประเทศประจำประเทศไทย การเปิดสถานกงสุลในประเทศไทย การเปิด - ปิด และการเปลี่ยนแปลงเขตอาณาของสถานเอกอัครราชทูตและเขตกงสุลของสถานกงสุลอาชีพต่างประเทศประจำประเทศไทย การแต่งตั้งเอกอัครราชทูตต่างประเทศประจำประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีเรื่องของการติดต่อทำความตกลง (agreement) กับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา (convention) สนธิสัญญา (treaty) กฎบัตร (charter) หรือบันทึกความเข้าใจ (memorandum of understanding) การติดต่อทำความตกลงในลักษณะต่างๆ เหล่านี้ บางกรณีเป็นระดับรัฐต่อรัฐ หรือระดับรัฐบาลต่อรัฐบาล บางกรณีกระทรวง ทบวง กรม ทำความตกลงกับ

หน่วยงานของต่างประเทศในระดับหน่วยงานกับหน่วยงาน ซึ่งในแง่กฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาล และก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับความตกลงที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐบาลกับรัฐบาล จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะทำความตกลงกับต่างประเทศในเรื่องต่างๆ ต้องพิจารณาให้รอบคอบถึงผลผูกพันว่าเป็นระดับใด หากเป็นกรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของไทยได้จัดทำความตกลงในรูปแบบใดๆ กับหน่วยงานหรือองค์กรของต่างประเทศ ซึ่งความตกลงนั้นๆ มิได้มีผลผูกพันกับรัฐบาลไทย ก็เป็นเรื่องที่มีได้อยู่ในข่ายที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี

(๘) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

การที่พระราชกฤษฎีกาได้กำหนดเงื่อนไขว่า โครงการที่ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องเป็นโครงการที่ริเริ่มใหม่ และเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตของการเสนอโครงการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณามีให้รวมโครงการขนาดเล็ก ใช้วงเงินไม่มาก ที่อาจอยู่ในอำนาจของกระทรวงหรือหน่วยงานที่สามารถพิจารณาตัดสินใจดำเนินการได้เองอยู่แล้ว หากเสนอมายังคณะรัฐมนตรีนอกจากจะเพิ่มภาระให้แก่คณะรัฐมนตรีแล้ว ยังเท่ากับเป็นการผลักภาระความรับผิดชอบให้แก่คณะรัฐมนตรีในงานที่กระทรวงหรือหน่วยงานสามารถตัดสินใจได้เองและควรรับผิดชอบเองด้วย

(๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖)

โดยที่มติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖) เป็นการออกโดยอาศัยอำนาจของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น การที่ขอให้มีการทบทวน หรือการขอยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเหล่านี้ จึงต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

(๑๐) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกาถือเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายของรัฐบาล จะเห็นได้จากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี
- ปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี
- เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกกฎหมาย

ด้วยเหตุที่มีหน้าที่ต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น จึงพบว่าหลายเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐได้หารือเรื่องต่าง ๆ ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีทั้งเรื่องที่เฉพาะเจาะจงของหน่วยงานนั้นเอง บ้างก็เป็นเรื่องซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งในจำนวนนี้กรณีที่เป็นความเห็นที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการเมื่อมีความเห็นดังกล่าวส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติให้หน่วยงานของรัฐได้ใช้เป็นแนวปฏิบัติหรือบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติต่อเรื่องนั้น ๆ หรือเรื่องทำนองนั้นของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นไปในแนวเดียวกัน

(๑๑) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

เป็นการเสนอขออนุมัติเรื่องที่ยังไม่มีงบประมาณในปีงบประมาณนั้น ๆ โดยประสงค์จะของบประมาณใหม่เพื่อดำเนินการโครงการหรือเรื่องใดเรื่องหนึ่งในปีงบประมาณนั้น เช่น การขออนุมัติเงินงบกลางฯ ซึ่งบางเรื่องอาจมีแนวทางปฏิบัติชัดเจนที่คณะรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบอำนาจให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีโดยถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ตามมาตรา ๗ ซึ่งต่างจากมาตรา ๔ (๘) ซึ่งไม่สามารถมอบอำนาจดังกล่าวได้

(๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ มาตรานี้ได้เปิดช่องทางให้นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลสามารถนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือรับทราบได้ ซึ่งรวมถึงเรื่องที่ไม่เข้ากรณี (๑)-(๑๑) ด้วย

(๑๓) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องนอกเหนือจากประเภทเรื่องตามมาตรา ๔ (๑) - (๑๒) หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีก็ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถแยกได้เป็นสองลักษณะใหญ่ ๆ คือ

■ **ลักษณะแรก** เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเป็นหลักการไว้ว่าเรื่องนั้นเรื่องนี้จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือทราบซึ่งจะเป็นการกำหนดรายละเอียด

■ **ลักษณะที่สอง** เป็นกรณีที่เมื่อมีเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีปกติเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเป็นประการใดแล้ว เรื่องนั้นเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่จะมีเรื่องอีกส่วนหนึ่งที่นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติตัดสินใจไปแล้ว ยังได้สั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้ที่เสนอเรื่องรายงานผลการปฏิบัติ หรือความคิดเห็นในการดำเนินการกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย ซึ่งในกรณีนี้มักจะเกิดขึ้นกับเรื่องประเภทต่อไปนี้

- เรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นการดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการเร่งรัดการดำเนินการ
- เรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน หรือมีผลกระทบต่อประชาชน

- เรื่องที่อยู่ระหว่างขั้นตอนการพิจารณาที่ยังไม่เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากต้องการข้อมูล หรือผลการดำเนินการเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความครบถ้วนในการที่จะใช้ตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ ได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

วรรคสุดท้ายของมาตรา ๔ กำหนดไว้ว่า

เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (๑๒) หรือ (๑๓) พ้นจากตำแหน่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมคำสั่งหรือมติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการชุดใหม่พิจารณายืนยันหรือยกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ความในวรรคนี้กำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการทบทวนคำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ หรือเมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ามาทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ได้พิจารณาทบทวนว่าจะสมควรดำเนินการตามคำสั่งหรือมติของคณะรัฐมนตรีชุดก่อนต่อไปหรือไม่

อนึ่ง แนวทางปฏิบัติในลักษณะนี้ เดิมเคยกำหนดไว้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติเท่านั้นว่าในการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ครั้งแรก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีชุดใหม่พิจารณาว่าจะยังคงให้ถือปฏิบัติต่อไปเช่นเดิม หรือสมควรยกเลิก หรือปรับปรุงเป็นประการใด การกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ทำให้มีผลบังคับใช้ชัดเจนขึ้น และยังสามารถกำหนดเงื่อนไขในเรื่องของเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการด้วยว่าจะต้องนำเสนอภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๓.๓ การให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาก่อนการเสนอเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

ประเด็นของการให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาก่อนการเสนอเรื่องต่าง ๆ ก่อนที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทนำถึงเรื่องระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไทย โดยในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั้นมี ๓ ลักษณะ คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรี และการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ ซึ่งการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรีในทางปฏิบัติก็คือการตัดสินใจโดยให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาก่อนการเสนอเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีที่กล่าวไว้ในมาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นั่นเอง ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถพิจารณาเรื่องนั้นได้อย่างรวดเร็ว และมีมติในเรื่องนั้นได้อย่างชัดเจนและเหมาะสม

มาตรา ๕ คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะบุคคลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะพิจารณา เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอเรื่องใดก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้

ในการปฏิบัติที่ผ่านมาได้มีการตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่กลั่นกรองเรื่องต่างๆ ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีตั้งแต่สมัยรัฐบาล พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นต้นมา ใช้ชื่อเรียกต่างๆ กัน เช่น “คณะกรรมการรัฐมนตรี” “คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี” “คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี” ซึ่งคณะกรรมการกลั่นกรองในชื่อต่างๆ เหล่านี้มักจะมีองค์ประกอบที่ใหญ่ มีระดับนายรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเรื่องก็จะเป็นเรื่องที่แบ่งเป็นด้านใหญ่ๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม การเกษตร การบริหารราชการ เป็นต้น แต่เจตนาารมณ์ของความในมาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ นี้ มิได้จำกัดกรอบหรือขอบเขตเฉพาะคณะกรรมการในลักษณะข้างต้นเท่านั้น คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะบุคคลหรือคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบเพียงไม่กี่คน เพื่อพิจารณากลั่นกรองเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะก็ได้ แต่จะต้องมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการด้วย

อนึ่ง การกำหนดเรื่องนี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ นี้ ทำให้การแต่งตั้งคณะบุคคลขึ้นมาทำหน้าที่ดังกล่าวมีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะขึ้น

เรื่องใดที่ควรเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่จะเข้าสู่การประชุมของคณะรัฐมนตรีนั้น นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการก่อน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะนำเข้าบรรจุเป็นระเบียบวาระการประชุมได้ หลายเรื่องจะพบว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องส่งเรื่องมาเพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนของการเสนอให้มีการสั่งการให้เรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้เลย แต่มีเรื่องอีกจำนวนหนึ่งที่มีคำสั่งการให้ต้องนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาก่อน ในจำนวนเรื่องประเภทหลังนี้ บางเรื่องเป็นคำสั่งโดยตรงจากนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี แต่ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีใช้ดุลพินิจพิจารณาในเบื้องต้นแล้วนำเสนอเป็นความเห็นต่อผู้มีอำนาจสั่งการว่าเรื่องนั้นๆ ควรเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายใดพิจารณาก่อนหรือไม่

หลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในการพิจารณาว่าเรื่องใดควรเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ได้แก่

- เป็นเรื่องเชิงนโยบายที่ต้องใช้ความรอบคอบเป็นพิเศษในการพิจารณา อาจจะมีทั้งในทางเทคนิคหรือการพิจารณาถึงผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประชาชน หรือต่อประเทศชาติโดยรวม ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องใช้เวลามากในการอภิปรายถกเถียงกัน
- เป็นเรื่องที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกระทบถึงการเงินการคลังของประเทศ
- เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ตอบความเห็นมาภายในกำหนดเวลา และเรื่องนั้นจำเป็นต้องพิจารณาตัดสินใจภายในเวลาอันควร
- เป็นเรื่องที่บรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อคณะรัฐมนตรียังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน จึงควรที่จะได้รับการพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ตามความเห็นที่ไม่ตรงกันนั้นให้ได้อาศัยอยู่ในระดับหนึ่งก่อน

มติคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับเลยหรือไม่

เรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แล้ว หากเป็นเรื่อง que คณะกรรมการกลั่นกรองฯ มีมติให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องรับเรื่องกลับไปพิจารณาทบทวนแล้วดำเนินการเสนอมาให้พิจารณาใหม่ หรือเป็นเรื่อง que มอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ รับประเด็นอภิปรายหรือข้อสังเกตของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไปดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วเสนอเรื่องกลับเข้ามาใหม่ เรื่องเหล่านั้นก็ต้องดำเนินการไปตามมติดังนั้น แต่หากเป็นเรื่อง que คณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาแล้วตัดสินใจว่าเห็นควร que คณะรัฐมนตรีจะมีมติอนุมัติหรือไม่อนุมัติ เห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ ตามที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอมา หรือจะเห็นควรให้นำเรื่องนั้นเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกชั้นหนึ่ง คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ก็ จะเสนอมตินั้นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา เมื่อนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะบรรจุเรื่องนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเมื่อการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันดังกล่าวเสร็จสิ้นลง จึงถือว่าเรื่องนั้นเป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันนั้น

อนึ่ง มีเรื่องบางประเภทที่ผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แล้ว อาจจะมีผล ณ วันที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายมีคำสั่งอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เลย โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะรวบรวมรายงานเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นระยะ ๆ ซึ่งเป็นเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ มาตรา ๗ ที่จะได้กล่าวต่อไปในการอธิบายมาตรา ๗

๓.๔ การกำหนดผู้มีอำนาจในการลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการใดมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าราชการกระทรวงหรือทบวง เป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการนั้น ให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าราชการกระทรวงหรือทบวง แล้วแต่กรณี ในฐานะประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีได้

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ให้หัวหน้าองค์กรอิสระนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี

(๓) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอ การเสนอเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ นี้ จะเห็นว่า โดยปกติหากเป็นเรื่อง que กระทรวง ทบวง เป็นผู้ตั้งเรื่องขึ้นมา รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะต้องเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง

คำว่า **“รัฐมนตรีเจ้าสังกัด”** หมายถึง รัฐมนตรีว่าราชการกระทรวง หรือทบวง แล้วแต่กรณี หรือรัฐมนตรีช่วยว่าราชการกระทรวงหรือทบวงที่ได้รับมอบหมายให้ **“รักษาราชการแทน”** ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าราชการฯ ไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ การที่กำหนดไว้ว่าต้องเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือผู้ที่รักษาราชการแทนเท่านั้น เนื่องจากเรื่อง que เสนอจากกระทรวงโดยหน่วยงานต่าง ๆ ภายในกระทรวงนั้น ควรที่จะต้องผ่านการรับรู้อยู่และเห็นชอบ

จากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบกำกับดูแลกระทรวงนั้น ๆ ในเชิงนโยบายก่อนทุกเรื่อง เมื่อลงนามแล้วก็ให้ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม เรื่องที่ส่งมาเพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีมิใช่จะมาจากกระทรวงเท่านั้น ยังมีเรื่องที่ต้องดำเนินการในรูปของคณะกรรมการก็มี เรื่องที่เสนอมาจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็มี (เช่น ขอดตั้งงบประมาณประจำปี หรือการขออนุมัติ หรือขอความเห็นชอบในเรื่องที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไปกับหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น) หรือเป็นเรื่องที่มาจากหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารก็มี ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ มาตรา ๖ นี้ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ และเพื่อให้สามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น จะขอนำเสนอดังแผนภาพต่อไปนี้

หน่วยงาน/ผู้เสนอเรื่อง	ผู้ลงนาม
<ul style="list-style-type: none"> • กระทรวง • คณะกรรมการที่มีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงเป็นประธานกรรมการ 	<p>รัฐมนตรีเจ้าสังกัด</p> <p>นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี</p> <p>รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี</p> <p>รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ทบวง แล้วแต่กรณี (ในฐานะประธานกรรมการ)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • องค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร (หมายถึงองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ) เช่น <ul style="list-style-type: none"> ◆ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ◆ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ◆ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ◆ ศาลรัฐธรรมนูญ ◆ ศาลยุติธรรม ◆ ศาลปกครอง ◆ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ◆ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน 	<p>หัวหน้าองค์กรอิสระ</p> <p>(ลงนามเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี)</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ ประธานกรรมการ ◆ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ◆ ประธานกรรมการ ◆ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ◆ ประธานศาลฎีกา ◆ ประธานศาลปกครองสูงสุด ◆ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ◆ ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
<ul style="list-style-type: none"> • หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี (หมายถึงหน่วยงานตามมาตรา ๔๖ ของพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕) เช่น <ul style="list-style-type: none"> ◆ สำนักราชเลขาธิการ ◆ สำนักพระราชวัง ◆ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ราชเลขาธิการ ◆ เลขาธิการพระราชวัง ◆ ผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

หน่วยงาน/ผู้เสนอเรื่อง	ผู้ลงนาม
<ul style="list-style-type: none"> ◆ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ◆ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ◆ ราชบัณฑิตยสถาน ◆ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ◆ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ◆ นายกราชบัณฑิตยสถาน ◆ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ
<ul style="list-style-type: none"> ● หน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร เช่น <ul style="list-style-type: none"> ◆ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ◆ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ◆ สถาบันพระปกเกล้า ◆ สำนักงานซึ่งเป็นหน่วยธุรการขององค์กรอิสระ 	หัวหน้าหน่วยงาน <ul style="list-style-type: none"> ◆ เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ◆ เลขาธิการวุฒิสภา ◆ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ◆ เลขาธิการสำนักงาน

ในทางปฏิบัติ ก่อนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ควรนำเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการหรือสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

๓.๕ การมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗ เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) (๔) (๗) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) และเรื่องที่ผ่านมาการกลั่นกรองของคณะบุคคลตามมาตรา ๕ แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าการอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นมติของคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปเรื่องให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการตามวาระหนึ่ง เพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ

ความตามมาตรา ๗ นี้เป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีได้ในบางเรื่องหรือบางกรณี ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาหรือลดภาระของคณะรัฐมนตรีในการที่จะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาเรื่องที่มีลักษณะเป็นราชการประจำเป็นภารกิจปกติ หรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว รวมทั้งเรื่องที่ได้ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ที่ตั้งขึ้นตามมาตรา ๕ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ มาแล้ว ทั้งนี้

- คำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายตามมาตรานี้มีผลเป็นมติคณะรัฐมนตรีตั้งแต่วันที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง
- เรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีสั่งการดังกล่าว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะสรุปผลการอนุมัติหรือเห็นชอบของเรื่องนั้น ๆ แจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ (มาตรา ๗ วรรคสอง) โดยถือว่าเป็นการรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเท่านั้น

๓.๖ การกำหนดองค์ประชุมของการประชุมคณะรัฐมนตรีและวิธีการประชุมคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๘ การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉินหรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนด หรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

๓.๖.๑ องค์ประชุมของการประชุมคณะรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า การประชุมคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ เป็นต้นมา ไม่เคยมีการกำหนดว่าการประชุมที่มีคณะรัฐมนตรีมาร่วมประชุมนั้น จะต้องมียานวรัฐมนตรีที่เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเท่าไรจึงจะถือว่าการประชุมนั้นเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องนี้ แต่มาในระยะหลังเมื่อมีการปฏิรูปหรือการพัฒนาาระบบราชการครั้งสำคัญ เมื่อปี ๒๕๔๕ เริ่มมีแนวคิดว่าการประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นการประชุมที่สำคัญมากขององค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจในปัญหาของบ้านเมือง ควรจะเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ที่รองรับด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันการโต้แย้งในเรื่องของความชอบธรรมของกระบวนการตัดสินใจ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ที่ประกาศใช้ในปี ๒๕๔๘ จึงได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ด้วยในมาตรา ๘ นี้

- **การประชุมคณะรัฐมนตรีกรณีปกติ** : หมายถึง การประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (council of Ministers)
 - องค์ประชุม : มีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่
 - ผลการประชุม : ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี
- **การประชุมคณะรัฐมนตรีกรณีจำเป็น** : หมายถึง การประชุมคณะรัฐมนตรีจำกัดบุคคล
 - เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือ (cabinet)
 - มีกรณีฉุกเฉิน หรือ
 - เพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ

องค์ประชุม	: นายกรัฐมนตรี + รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่ นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร
ผลการประชุม	: ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการประชุม เป็นกรณีปกติ นายกรัฐมนตรีจะต้องแจ้งให้ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

๓.๖.๒ วิธีการประชุม

การเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม อาจจะเป็น ณ สถานที่ที่กำหนด หรือวิธีอื่นใดที่ผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือได้แม้มิได้อยู่ในสถานที่เดียวกัน ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะประชุม ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ตั้งอยู่ในอาคารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่มีบางโอกาสที่อาจใช้สถานที่อื่นเป็นที่ประชุม เช่น ตึกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาล หรือแม้แต่สถานที่ที่จัดไว้เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีที่จังหวัดต่าง ๆ สำหรับวิธีอื่นที่ผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือได้แม้มิได้อยู่ในสถานที่เดียวกันนั้น เป็นการเปิดโอกาสให้กับการที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ได้ในกรณีที่จำเป็น เช่น การใช้ระบบ Video Conference เป็นต้น

๓.๗ การจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๙ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติดังกล่าวได้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน

การส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

วัตถุประสงค์สำคัญของมาตรานี้ก็คือ ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีได้รับวาระการประชุมล่วงหน้าสำหรับการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติเพื่อที่จะได้มีเวลาในการศึกษาเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ แต่ก็มีกรณียกเว้นให้กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่ต้องส่งวาระล่วงหน้าก็ได้ ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจในกระบวนการวิธีปฏิบัติในเรื่องนี้ได้ชัดเจนขึ้น จะแยกกล่าวเป็น ๒ กรณี ดังนี้

๓.๗.๑ ในกรณีปกติ

มาตรา ๙ ที่กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมเอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ ได้กำหนดวันที่จะจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีไว้ **๓ ครั้งเป็นอย่างน้อย** ก่อนถึงวันอังคารซึ่งเป็นวันประชุมปกติ คือ

- วันพุธ วาระที่จัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระปกติ
- วันศุกร์ วาระที่จัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑
- วันจันทร์ วาระที่จัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒

การกำหนดวันจัดส่งวาระการประชุมไว้หลายครั้งเป็นการทยอยส่งวาระให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และมีเวลาศึกษาเรื่องหรือเตรียมการในส่วนที่เกี่ยวข้อง การส่งวาระแต่ละครั้งได้กำหนดเวลาปิดวาระไว้ที่ ๑๒.๐๐ น. ของวันที่ออกวาระ หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการผลิตวาระการประชุมเพื่อจัดส่งถึงคณะรัฐมนตรีภายในเวลาราชการของวันนั้น อย่างไรก็ตามการจัดส่งวาระเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒ ในวันจันทร์ในบางสัปดาห์อาจจะจัดส่งเป็นสองรอบ เนื่องจากหลังจากที่ได้ปิดวาระการประชุมเมื่อเวลา ๑๒.๐๐ น. ไปแล้ว บางครั้งอาจมีเรื่องสำคัญจำเป็นที่นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วน จึงจำเป็นต้องจัดทำวาระการประชุมและส่งให้คณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมเป็นรอบที่สอง วิธีปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจรด้วย

๓.๗.๒ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

กรณีจำเป็นเร่งด่วนนี้แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

- *ประเภทที่หนึ่ง* เรื่องบางเรื่องเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับที่ไม่ควรถูกเปิดเผย ก่อนที่จะมีการประชุม แม้ว่าจะมีคำสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบหรือไม่เป็นธรรม ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการขึ้นหรือลดภาษีต่าง ๆ เป็นต้นเหล่านี้ ในวาระการประชุมจะปรากฏเฉพาะชื่อเรื่องกว้างๆ เท่านั้น แต่จะไม่ปรากฏรายละเอียดของเรื่องนั้นๆ จนกว่าจะมีการประชุมจึงจะแจกเอกสารเรื่องนั้นในที่ประชุม

- *ประเภทที่สอง* เป็นเรื่องประเภทที่เป็นวาระจร นั่นคือเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องนำมาเสนอในวันประชุมคณะรัฐมนตรี ผู้ที่จะมีอำนาจให้บรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระการประชุมได้คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่ประธานในการประชุมในวันนั้นๆ เรื่องที่จะอนุมัติให้เสนอเป็นวาระจรได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยอาจจะเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ เช่น การเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ ที่มีเงื่อนไขของเวลาที่ฝ่ายไทยจะต้องไปร่วมลงนามในเวลา กระชั้นชิด หรือเรื่องการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในบางเรื่อง เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติงบประมาณ มาตรา ๙ กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจรได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชนเท่านั้น เช่น การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากสาธารณภัยที่มีประเด็นการขออนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นการเร่งด่วน เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงพึงหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเป็นวาระจร เพราะหากไม่เข้าข่ายเงื่อนไขตาม มาตรา ๙ ที่กล่าวมานี้ก็ไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะอนุมัติให้เสนอเรื่องนั้นเป็นวาระจรได้

สำหรับวิธีการส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๙ ได้เปิดช่องให้สามารถใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในอนาคตด้วย

๓.๘ ผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องกำหนดประเด็นที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องใดให้ชัดเจน ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องที่เสนอ ให้ถือว่ามติของคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอ เว้นแต่มติของคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติ เห็นชอบ หรือมีมติ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐใด ไม่เป็นเหตุให้ผู้เสนอเรื่องและหน่วยงานของรัฐได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์ หรือวิธีการใด ที่ต้องปฏิบัติตามปกติ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดแจ้ง

ความในมาตรา ๑๐ นี้ได้ยืนยันหลักการว่า ผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” นั้น จะมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่หน่วยงานของรัฐเสนอเท่านั้น สำหรับข้อมูลรายละเอียดหรือความคิดเห็นที่ประกอบการพิจารณา ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของราชการเป็นสำคัญ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบ เพิ่มเติมมากไปกว่าหลักการแห่งประเด็นที่เสนอเรื่องนั้น ก็จะมีผลผูกพันไปถึงรายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น ตัวอย่างในกรณีที่ยกเว้นทำนองนี้ ได้แก่ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการให้ดำเนินการโครงการบางโครงการไปแล้ว คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเพิ่มเติมไปถึงเรื่องแหล่งที่มาของงบประมาณสำหรับดำเนินการ หรือการที่ต้องใช้วิธีการประมูลงานผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Auction) ไปด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากมติที่เพิ่มเติมในส่วนที่เป็นรายละเอียดเข้าไป เป็นเรื่องที่มีนัยสำคัญต่อการดำเนินการนั้น ๆ หลักการในข้อนี้กำหนดขึ้นมาก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบ กล่าวคือ ไม่ประสงค์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐผลภาระความรับผิดชอบในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ๆ ที่สามารถที่จะพิจารณาตัดสินใจได้เองอยู่แล้วให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจแทน เช่นการขอเพิ่มวงเงินการก่อหนี้ผูกพันข้ามปีงบประมาณเพื่อดำเนินการก่อสร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่งหากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบก็จะเห็นชอบหรืออนุมัติให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องสามารถเพิ่มวงเงินการก่อหนี้ได้เท่านั้น แต่ไม่ได้รวมถึงรายละเอียดว่า หน่วยงานของรัฐนั้นจะประมูลว่าจ้างบริษัทใดเข้ามาดำเนินการแม้ว่าในการจัดทำเรื่องเสนอให้คณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐจะได้ระบุชื่อบริษัทนั้น ๆ ไว้ในเอกสาร รวมทั้งแบบแปลนการก่อสร้าง หรือสัญญาการว่าจ้างต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีไม่ได้พิจารณาไปถึงสิ่งเหล่านั้น และการอนุมัติหรือเห็นชอบจึงจะจำกัดเฉพาะประเด็นแห่งหลักการใหญ่ที่เสนอเท่านั้น นอกจากนี้กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐที่เสนอแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการมีมติเฉพาะประเด็นที่เสนอให้พิจารณาเท่านั้น หรือมีมติไปถึงรายละเอียด หรือความคิดเห็นที่ประกอบการพิจารณาก็ตาม ไม่เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐไม่ว่าเป็นผู้เสนอเรื่องหรือที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักการหรือวิธีการใด ที่ต้องปฏิบัติตามปกติด้วย หากได้รับการยกเว้นประการใด คณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ เพื่อมิให้ผู้เสนอเรื่องหรือหน่วยงานของรัฐอ้างมติคณะรัฐมนตรีเพื่อที่จะลบล้างหรือไม่รับผิดชอบ หากไม่ดำเนินการใดๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๙ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ติดตามและรวบรวมผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น เพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ หรือในกรณีจำเป็นจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้

ความในมาตรานี้ แบ่งเป็นสองส่วน คือ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรี

๓.๙.๑ การติดตามและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

มีบางเรื่องที่คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีมีมติไปแล้วให้คณะรัฐมนตรีทราบ ซึ่งอาจจะกำหนดระยะเวลาแน่นอน ชัดเจน เช่น ภายใน ๗ วัน หรือ ๑๕ วัน หรือ ๑ เดือน หรือทุก ๓ เดือน ๖ เดือน หรืออาจจะมิตินำให้รายงานให้ทราบเป็นระยะ ๆ

เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนให้รายงานกลับมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งเตือนหน่วยงานของรัฐที่ต้องรายงานทราบล่วงหน้า ก่อนถึงกำหนด ส่วนเรื่องที่มีมติกำหนดเวลาไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าให้รายงานเป็นระยะ ๆ ปกติกรณีนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะขอทราบผลไปยังหน่วยงานที่ต้องรายงานทุก ๓ เดือน

ผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับรายงานข้างต้นนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องรวบรวมและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ ด้วย บางเรื่องให้เห็นควรจะทำให้มีการทบทวนมติในเรื่องนั้น ๆ ก็สามารถที่จะเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาได้

๓.๙.๒ การทบทวนมติของคณะรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ของการให้มีการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยมี ๔ ประการ คือ

- เพื่อให้สะดวกต่อการนำมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ ไปใช้หรืออ้างอิงเนื่องจากมีหลายเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติหลายครั้ง แต่ละครั้งอาจจะมิตินลักษณะที่สอดคล้องกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์เฉพาะหน้า แต่เมื่อเวลาผ่านไป มติคณะรัฐมนตรีจำนวนหลายมติที่มีมานั้น อาจซ้ำซ้อน หรือไม่สอดคล้อง หรืออาจขัดแย้งกันเอง ซึ่งอาจนำไปสู่ความสับสนของผู้ปฏิบัติ รวมทั้งการนำไปใช้อ้างอิงประกอบเรื่อง

- เพื่อให้มติของคณะรัฐมนตรีได้รับการพิจารณาทบทวนให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอยู่เสมอ สามารถใช้บังคับได้ตามความเป็นจริง

- เพื่อลดจำนวนมติคณะรัฐมนตรีให้เหลือน้อยลง ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า หลายมติอาจออกมาซ้ำซ้อนกัน หรือบ้างก็ไม่ทันสมัย และใช้บังคับไม่ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนไป หากสามารถที่จะยกเลิกมติเหล่านี้ไปได้บ้าง ก็จะทำให้จำนวนมติคณะรัฐมนตรีลดน้อยลง

- เพื่อเป็นการแก้ปัญหาให้แก่หน่วยงานของรัฐในกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่อง ที่หน่วยงานของรัฐบางแห่งไม่สามารถปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

การเสนอให้มีการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีนี้ อาจนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุง การยุบรวมมติ หรือแม้แต่การยกเลิกมติไปเลยก็ได้

อนึ่ง การเสนอให้มีการพิจารณาทบทวนมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดนั้น ตามมาตรา ๑๑ นี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่หน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานเจ้าของเรื่องหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถที่จะริเริ่มและเสนอขอทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ ตามมาตรา ๔ (๙)

๓.๑๐ การให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง

มาตรา ๑๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง การดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการอื่นใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

หลักการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หลายเรื่องเป็นเพียงหลักการเท่านั้น จำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมในรายละเอียดของบางเรื่องเพื่อให้การปฏิบัติสามารถดำเนินไปได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ รายละเอียดที่จะต้องกำหนดเพิ่มเติม เช่น ในเรื่องของการส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี การขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำหนังสือเสนอเรื่องทั้งประเภทเรื่องทั่วไปและที่เป็นร่างกฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรี การเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชน และการรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ เหล่านี้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ได้ให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้ออกเป็นระเบียบอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นเอง ดังจะได้กล่าวรายละเอียดในบทต่อไป

๓.๑๑ การทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่

มาตรา ๑๓ ทุกครั้งที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิมที่เกี่ยวกับการบริหารราชการหรือข้าราชการที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด พร้อมด้วยข้อเสนอแนะว่า สมควรคงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไปหรือไม่เพียงใด และนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการต่อไปภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

ประเภทของมติคณะรัฐมนตรีและคำสั่งนายกรัฐมนตรีชุดเดิมที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ตามมาตรานี้กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องรวบรวมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่พิจารณาว่าจะคงไว้หรือไม่นั้น มี ๒ ประเภท คือ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับ

- การบริหารราชการ
 - ข้าราชการ
- } ที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

๓.๑๒ การทบทวนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้

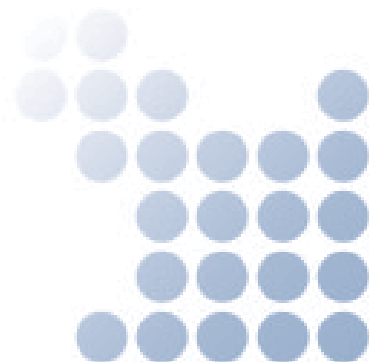
มาตรา ๑๔ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการ และข้าราชการ ที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ พร้อมกับข้อเสนอแนะว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยต้องดำเนินการ ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

โดยที่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีที่มีมาก่อนหน้าที่พระราชกฤษฎีกานี้จะใช้บังคับหลายเรื่องอาจจะไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และหลักการใหม่ๆ ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ จึงจำเป็นที่จะต้องให้มีการตรวจสอบเพื่อขอให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไข ประเภทของคำสั่งของนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีที่อยู่ในขอบข่ายตามมาตรานี้มี ๓ ประเภทคือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรี และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

- การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
- การบริหารราชการ
- ข้าราชการ

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ





ส่วนที่ ๓

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๔๘

ส่วนที่ ๓

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

เมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ จำเป็นต้องกำหนดระเบียบขึ้นมาเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในบางเรื่องที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ กำหนดไว้เป็นหลักการกว้างๆ ซึ่งตามมาตรา ๑๒ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ได้บัญญัติไว้ว่า “หลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง การดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการอื่นใดอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘

บทที่ ๔ : สาระสำคัญของระเบียบ

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้กำหนดขอบเขตของหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่สำคัญ ๆ ๔ เรื่อง คือ

- การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
- การดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี
- การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี
- การดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

ทั้งนี้ มีทั้งหมด ๒๓ ข้อ โดยจัดกลุ่มแบ่งเป็น ๗ หมวด ได้แก่

- หมวด ๑ การส่งเรื่อง
 หมวด ๒ การขอความเห็น
 หมวด ๓ การเสนอเรื่องทั่วไป
 หมวด ๔ การเสนอร่างกฎหมาย
 หมวด ๕ การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี
 หมวด ๖ มติคณะรัฐมนตรี
 หมวด ๗ การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับรายละเอียดและวิธีปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และแนวทางที่กำหนดไว้ในแต่ละข้อจะกล่าวดังต่อไปนี้

๔.๑ ชื่อ วันบังคับใช้ และคำจำกัดความ

- ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘”
- ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- ข้อ ๓ ให้ยกเลิก
- (๑) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑
- (๒) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕
- ข้อ ๔ ในระเบียบนี้
- “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และให้หมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ด้วย

ระเบียบฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนพิเศษ ๒๓ ง ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๘ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๘ เป็นต้นมา เป็นการมีผลใช้บังคับถัดจากที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับก่อนหน้า ๕ วัน

ระเบียบทั้งสองฉบับตามข้อ ๓ ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบฉบับใหม่นี้ อย่างไรก็ตาม หลักการ หลักเกณฑ์ และแนวทางปฏิบัติบางเรื่องที่ปรากฏในระเบียบฉบับใหม่ยังคงดำเนินไปตามแนวทางเดิม แต่ก็มีหลายเรื่องที่ได้มีการแก้ไข ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ตามหลักการของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๔.๒ การประชุมชี้แจงเกี่ยวกับระเบียบ

ข้อ ๕ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการประชุมหน่วยงานของรัฐเป็นครั้งคราว เพื่อชี้แจงให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามระเบียบนี้

ความในข้อนี้ในระเบียบเดิมมิได้กำหนดไว้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาเป็นที่ทราบกันแล้วว่า เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะต้องจัดประชุมชี้แจงหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้แก่หน่วยงานของรัฐ การกำหนดเรื่องนี้ไว้เป็นข้อหนึ่งในระเบียบเท่ากับเป็นการให้ความสำคัญว่า การประชุมชี้แจงในเรื่องนี้จะต้องกระทำเป็นประจำอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะเห็นว่ามีความจำเป็นอยู่จริงที่ควรจะต้องดำเนินการเช่นนั้น เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีขึ้นเป็นระเบียบที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นย่อมหมายถึง ความเข้มงวดในการบังคับใช้จะมีมากขึ้นกว่าเดิม การไม่ปฏิบัติตามอาจหมายถึงการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาด้วย ดังนั้น การชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติจึงเป็นเรื่องจำเป็น และการที่ระบุให้ต้องดำเนินการชี้แจงเป็นประจำด้วยนั้น ก็เพื่อประโยชน์ในการที่จะแก้ไขปัญหากรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการโอน ย้าย ตำแหน่งหน้าที่การงานเมื่อมีคนใหม่เข้ามารับหน้าที่แทนก็ควรที่จะได้รับการชี้แจงแนวทางปฏิบัติให้ได้ทราบเพื่อที่จะสามารถดำเนินการได้ถูกต้อง

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดตั้งคณะทำงาน ตามโครงการ “สลค. สัจจร” ขึ้น เพื่อออกไปพบปะเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามที่จะได้รับการร้องขอเพื่อตอบข้อซักถาม หรือให้คำปรึกษาหารือในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งคณะทำงาน สลค. สัจจร นี้จะมีลักษณะเป็นหน่วยชี้แจงเคลื่อนที่ที่จะทำหน้าที่ชี้แจงเสริมจากการจัดประชุมชี้แจงอย่างเป็นทางการประมาณปีละหนึ่งครั้ง

๔.๓ การส่งเรื่อง

๔.๓.๑ การกำหนดวิธีการส่งเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๗ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี พร้อมเอกสาร ตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้

ประเด็นสำคัญของความในข้อนี้ คือ

- หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีต้องส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- การส่งเรื่องพร้อมเอกสารเป็นไปตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด
- การส่งเรื่องจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้ (ข้อนี้เป็นการเปิดช่องทางไว้สำหรับการปฏิบัติที่อาจจะมีการนำเทคโนโลยีในรูปแบบต่างๆ มาใช้ในการส่งเรื่องได้ ทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ)

๔.๓.๒ การขอลงเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน

ข้อ ๘ การขอลงเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน ให้กระทำได้เมื่อมีผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือ นำส่งเป็นผู้ลงนามในหนังสือขอลง หรือขอลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การขอลงเรื่องคืนสามารถกระทำได้ ๒ วิธี คือ

- การจัดทำเป็นหนังสือขอลงเรื่องคืน (ผู้ลงนามในหนังสือขอลงจะต้องเป็นผู้ที่มีอำนาจลงนามในหนังสือนำส่ง ตามที่ได้กล่าวไว้ในหน้า ๓๒ - ๓๓)
- การขอลงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
อนึ่ง ในหมวดนี้กำหนดไว้เฉพาะเกี่ยวกับกรณีการถอนเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน สำหรับในเรื่องของผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีนั้น ได้นำไปกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพราะถือว่าเป็นสาระสำคัญในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

๔.๔ การขอความเห็น

ในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี บัญญัติสำคัญที่จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง คือ ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และปราศจากอคติ เพราะคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรตัดสินใจสูงสุดจะตัดสินใจโดยใช้อารมณณ์มิได้ ในบางครั้งอาจมีการกล่าวหาบ้างว่าคณะรัฐมนตรีตัดสินใจไปตามกระแสการเมือง แต่กระแสการเมืองก็เป็นข้อมูลอย่างหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องคำนึงถึงด้วยเช่นกัน เพียงแต่ว่าไม่ควรใช้ข้อมูลนี้ประการเดียวเท่านั้น^๑

ในหลักการคณะรัฐมนตรีควรมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจดังนี้

(๑) ข้อมูลทางกฎหมาย

รัฐมนตรีแต่ละคนและคณะรัฐมนตรีทั้งคณะจะต้องบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมาย แม้มติคณะรัฐมนตรีจะมีผลในทางบริหาร เช่น ถือว่าเป็นนโยบายของฝ่ายบริหารหรือเป็นคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แต่มติคณะรัฐมนตรีมิใช่กฎหมาย และจะขัดต่อกฎหมายไม่ได้ มิฉะนั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบทางอรรถคดีหรือทางการเมือง ดังที่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรือ คดีอาญา หรือเป็นประเด็นในการที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนำไปตั้งเป็นกระทู้ถาม ยื่นญัตติ หรือขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจมาแล้ว^๒ (ปัจจุบันยังมีกรณีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีด้วย) นอกจากนี้การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรียิ่งจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องระมัดระวังและรับผิดชอบต่อมติเรื่องต่างๆ มากขึ้น เรื่องที่นำเสนอคณะรัฐมนตรีจึงต้องมีการตรวจสอบและวิเคราะห์ในประเด็นข้อกฎหมายอย่างละเอียดรอบคอบ ทั้งจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

(๒) ข้อมูลเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเดิม

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความต่อเนื่องย่อมเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต่อเนื่องของมติคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเกี่ยวพันกับความเชื่อถือของประชาชน ว่ารัฐบาลจะไม่มีการบริหารงานโดยมีนโยบายกลับไปกลับมาและไม่ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในการบริหารงานของผู้ปฏิบัติ^๓ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเชื่อมั่นกับต่างประเทศสำหรับการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับประเทศต่างๆ ด้วย ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจเรื่องใดก็ตาม จำเป็นที่จะต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมทุกมติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หากจะตัดสินใจว่าอย่างไรก็ต้องกระทำไปโดยทราบอยู่แล้วว่ามติดีเดิมว่าอย่างไร

(๓) ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอ

ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีตลอดจนรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการนำเสนอเรื่องนั้นๆ ว่าต้องการให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจมีมติในประเด็นใดอย่างไร

(๔) ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ

ข้อมูลในส่วนนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อมูลประเภทอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพราะการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ การที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติในเรื่องใด

^๑ วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, อ้างแล้ว, หน้า ๘๐

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑

^๓ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๒

ว่าอย่างไรจึงต้องคำนึงถึงผลกระทบรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ การเงินการคลังของประเทศ นอกจากนี้ยังอาจมีผลกระทบทางสังคม การเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือแม้แต่เรื่องของเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบเป็นลูกโซ่ไปยังเรื่องอื่น ๆ ได้ด้วย

แหล่งข้อมูลที่จะเสนอผลกระทบในด้านต่าง ๆ ข้างต้นให้คณะรัฐมนตรีได้ทราบเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ อาจแบ่งได้เป็น ๔ แหล่ง คือ

(๔.๑) **หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง** ซึ่งในฐานะที่เป็นเจ้าของเรื่องอาจจะนำเสนอข้อมูลผลกระทบที่มาจากมุมมองของหน่วยงานไม่รอบคอบทุกแง่มุมนัก ดังนั้น การตัดสินใจโดยการรับฟังเฉพาะข้อมูลในส่วนนี้โดยลำพังจึงไม่เพียงพอ

(๔.๒) **หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เสมือนฝ่ายเสนาธิการให้แก่คณะรัฐมนตรี** ส่วนใหญ่จะเป็นหน่วยงานที่เรามักจะเรียกกันว่า “หน่วยงานกลาง” ที่จะเสนอความเห็นในด้านต่าง ๆ ที่ตนเกี่ยวข้อง เช่น

- กรณีมีปัญหาหรือแง่มุมในทางกฎหมาย ควรขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือสำนักงานอัยการสูงสุด
- กรณีมีปัญหาหรือแง่มุมด้านแผนการเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โครงการลงทุนขนาดใหญ่ ควรขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- กรณีปัญหาหรือแง่มุมด้านอัตราค่าจ้าง หรือการวางแผนด้านกำลังคน การบริหารงานบุคคล ควรขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน
- กรณีมีปัญหาหรือแง่มุมด้านการพัฒนาระบบราชการ การบริหารราชการในเชิงประสิทธิภาพ ควรขอความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- กรณีมีปัญหาหรือแง่มุมด้านการเงิน การคลัง หรืองบประมาณ ควรขอความเห็นจากสำนักงบประมาณ หรือกระทรวงการคลัง
- กรณีมีปัญหาหรือแง่มุมด้านความมั่นคงของชาติ ควรขอความเห็นจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

(๔.๓) **หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง** โดยพิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรี ว่าเรื่องที่เสนอนั้นน่าจะเกี่ยวกับหน่วยงานใดบ้าง

(๔.๔) **สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี** ในส่วนนี้อาจจะไม่สามารถดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบได้ลึกซึ้ง หรือเป็นเชิงวิชาการมากเท่าหน่วยงานที่มีผู้เชี่ยวชาญในแต่ละด้านโดยเฉพาะ รวมทั้งการมีข้อจำกัดในด้านของเวลาและอัตราค่าจ้าง แต่ก็จะเป็นการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองเพื่อหยิบยกประเด็นสำคัญ ๆ ขึ้นมานำเสนอเพื่อให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาในประเด็นนั้น ๆ เป็นพิเศษ

๔.๔.๑ การให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเป็นผู้ขอความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๙ ในกรณีที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องขอความเห็นชอบ หรือขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้น แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับความเห็นชอบหรือคำอนุมัตินั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ และเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในเรื่องนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยการดำเนินการขอความเห็นชอบ หรือขอคำอนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีอำนาจให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม หากเลยกำหนดดังกล่าว หรือผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ปรากฏออกมาว่าไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ หากมีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องยังสามารถส่งเรื่องนั้นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปได้

๔.๔.๒ การขอความเห็นและการแจ้งประมาณการในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและการตอบความเห็น

ข้อ ๑๐ ภายในสามวันนับแต่วันได้รับเรื่อง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าน่าจะเกี่ยวข้องด้วยเรื่องดังกล่าวทราบถึงการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแจ้งประมาณการว่าจะมีการนำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีในวันใด หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นอย่างไรให้เสนอมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไม่ช้ากว่าห้าวัน หรือจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบ เพื่อนำไปเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต้องรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบถึงความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

ในกรณีที่เห็นสมควร เลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะสอบถามความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ข้อนี้มีทั้งในส่วนที่กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการซึ่งอาจแยกได้เป็นประเด็นเพื่อสะดวกในการปฏิบัติ คือ

- ภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องใน ๒ ประเด็นคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคาดว่าจะนำเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ในวันใด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่เท่าใด ซึ่งกรณีเรื่องปกติจะสอดคล้องกับระยะเวลาที่กำหนดไว้ในย่อหน้าต่อไป

- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องส่งความเห็นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนถึงวันนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไม่ช้ากว่า ๕ วัน หรือจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบเพื่อนำไปเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้

ในประเด็นนี้มีแนวทางการปฏิบัติเพิ่มเติมในรายละเอียดหรือแตกต่างไปจากแนวปฏิบัติเดิม ที่สมควรกล่าวไว้ให้ทราบในที่นี้ คือ

- ในการกำหนดวันที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องส่งความเห็นมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวันใดนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้คำนึงถึงข้อกำหนดในระเบียบข้อนี้อยู่แล้วโดยเฉพาะในส่วนที่กำหนดว่าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องตอบความเห็นมาก่อนถึงวันประชุมคณะรัฐมนตรีไม่ช้ากว่า ๕ วัน นั่นคือวิธีปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม มีเรื่องหลายเรื่องที่ส่งมาเพื่อขอให้เสนอความเห็นเป็นเรื่องด่วน มีเงื่อนไขในเรื่องของเวลาที่จะต้องได้รับการตัดสินใจจากคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว เช่น เรื่องการลงนามในความตกลงระหว่างประเทศ การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนในเรื่องที่มีผลกระทบต่อประเทศหรือประชาชน เรื่องทำนองนี้จำเป็นต้องเสนอให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยด่วน ดังนั้น การสอบถามความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็จะกำหนดให้ตอบความเห็นกลับมาโดยด่วน อาจจะทำให้เวลาน้อยกว่า ๕ วัน บางเรื่องก็ขอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนำเสนอความเห็นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีซึ่งสามารถกระทำได้นื่องจากระเบียบนี้ได้เปิดช่องไว้

- การที่ระเบียบกำหนดว่า เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต้องรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทราบความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น นั้นหมายความว่า หนังสือที่ตอบความเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นหนังสือที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ลงนาม ซึ่งแนวทางการปฏิบัตินี้ต่างจากที่เคยกำหนดไว้ในระเบียบฉบับเดิมที่กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเป็นผู้ลงนาม แนวทางการปฏิบัติใหม่ดังกล่าวทำให้เกิดความยืดหยุ่นและรวดเร็วมากขึ้น นอกจากนี้ความเห็นในบางเรื่องมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นในข้อเท็จจริงที่เป็นข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นความเห็นในเชิงนโยบาย ก็หน้าที่หัวหน้าส่วนราชการสามารถลงนามในหนังสือตอบความเห็นได้ แต่ในกรณีที่เห็นในเชิงนโยบายที่ผูกพันหน่วยงาน ควรเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนาม หรือให้ความเห็นชอบก่อน

- การที่ระเบียบได้กำหนดไว้ว่า เลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถสอบถามความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้หากเห็นสมควรนั้น เป็นหลักการที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐอาจเป็นนักวิชาการอิสระ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง องค์กรภาคเอกชน ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดไว้เป็นหลักการในข้อนี้ก็เพื่อให้สามารถแสวงหาข้อมูลจากแหล่งอื่น ๆ ที่จะนำมาประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปอย่างรอบคอบรอบด้านมากขึ้น

๔.๔.๓ การดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติในความเห็นหรือข้อเสนอนะที่แตกต่างหรือขัดแย้งกัน

ข้อ ๑๑ ในกรณีความเห็นหรือข้อเสนอนะของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาตามข้อ ๑๐ มีความแตกต่างหรือขัดแย้งกัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือหรือหาข้อยุติก่อนนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

เรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะต้องขอความเห็นไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหลายหน่วย ทั้งจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือหน่วยงานที่อาจได้รับผลกระทบไปด้วยหากคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจากหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่เสมือนเสนาธิการของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมาแล้ว ความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลายเหล่านี้ หากต่างเห็นด้วยในหลักการโดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม บางประการในรายละเอียด ก็อาจถือว่ามีความเห็นไปในแนวทางเดียวกัน คณะรัฐมนตรีอาจพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบหรืออนุมัติในหลักการไปได้โดยให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องรับประเด็นข้อสังเกตเพิ่มเติมของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสมหรือจะบังคับให้ไปดำเนินการตามข้อสังเกตที่ยอมรับได้

สำหรับบางเรื่องที่ความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่สอดคล้องกันในหลักการหรือประเด็นสำคัญ อาจจะไม่สอดคล้องกับข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง หรือไม่สอดคล้องกันเองระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง การนำเรื่องที่มีประเด็นไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกันนี้เข้าสู่การพิจารณาโดยตรงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะทำให้คณะรัฐมนตรีต้องใช้เวลาในการพิจารณามาก ดังนั้น เรื่องที่มีความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่มีความขัดแย้งกันนี้ มักจะนำไปเสนอในที่ประชุมคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาในเบื้องต้นก่อน แต่อย่างไรก็ตาม ความเห็นแตกต่างหรือขัดแย้งกันอาจได้ข้อยุติก็ได้หากมีการประชุมหารือกันระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานกลาง ระเบียบข้อนี้จึงได้กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถที่จะจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาประชุมปรึกษาหารือหรือหาข้อยุติก่อนในเบื้องต้นก่อนที่จะนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้ ซึ่งในการประชุมหารือในลักษณะดังกล่าวนี้จะทำให้แต่ละฝ่ายได้มีเวลาและสามารถนำเสนอข้อมูลอันเป็นการสร้างความเข้าใจในเรื่องที่เป็นความจำเป็นหรือที่เป็นข้อจำกัดให้เกิดขึ้นระหว่างกันได้มากขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การได้ข้อยุติเบื้องต้นในระดับหนึ่ง ประเด็นความขัดแย้งหรือไม่สอดคล้องที่เป็นรายละเอียดอาจหมดไป คงเหลือเฉพาะประเด็นในเชิงนโยบาย ซึ่งก็จะทำให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีกระทำได้ง่ายขึ้น

๔.๔.๔ การขอความเห็นชอบหรืออนุมัติ และการขอความเห็นที่ต้องสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

ข้อ ๑๒ การขอความเห็นชอบหรืออนุมัติตามข้อ ๙ และการขอความเห็นตามข้อ ๑๐ ให้เป็นไปตามหลักการแห่งมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๗ ล ๗

มาตรา ๒๕ ในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาใดๆ ให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบในปัญหานั้นๆ จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว การตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณาวินิจฉัย ให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในการพิจารณาเรื่องใดๆ โดยคณะกรรมการ เมื่อคณะกรรมการมีมติเป็นประการใดแล้ว ให้มติของคณะกรรมการผูกพันส่วนราชการซึ่งมีผู้แทนร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วย แม้ว่าการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องนั้นผู้แทนของส่วนราชการที่เป็นกรรมการจะได้เข้าร่วมพิจารณาวินิจฉัยก็ตาม ถ้ามีความเห็นแตกต่างกันสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นของกรรมการฝ่ายข้างน้อยไว้ให้ปรากฏในเรื่องนั้นด้วย

ความผูกพันที่กำหนดไว้ในวรรคสอง มิให้ใช้บังคับกับการวินิจฉัยในปัญหาด้านกฎหมาย

ประเด็นสำคัญที่ได้มีการนำหลักการของมาตรา ๒๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาใช้ร่วมกับการปฏิบัติตามระเบียบข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ก็คือกรณีที่ต้องขอความเห็นชอบหรืออนุมัติจากส่วนราชการที่มีอำนาจ หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติกับคำร้องขอของหน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องหนึ่งเรื่องใดมา ต้องถือเป็นหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยเร็ว ไม่ควรตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาวินิจฉัย หากจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการให้ดำเนินการได้เท่าที่จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบว่าเรื่องนั้นมีความจำเป็นต้องขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องหรือไม่ หากจำเป็นก็จะขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อน แต่ถ้าเรื่องที่เสนอนั้นมีการประชุมหารือร่วมกันในรูปของคณะกรรมการและมีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหน่วยใดร่วมเป็นกรรมการอยู่ด้วยแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจจะไม่ถามความเห็นซ้ำไปอีก โดยจะขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องส่งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการและรายงานการประชุมของคณะกรรมการมาเป็นเอกสารประกอบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีที่ส่วนราชการใดมีความเห็นไม่สอดคล้องกับมติหรือเสียงส่วนใหญ่ของที่ประชุมในเรื่องใด ผู้แทนของส่วนราชการนั้นจะต้องแสดงความคิดเห็นคัดค้านในที่ประชุมคณะกรรมการ และต้องบันทึกข้อคัดค้านหรือความเห็นที่แตกต่างนั้นให้ปรากฏเป็นหลักฐานไว้ในรายงานการประชุม เพื่อที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้นำประเด็นที่คัดค้านหรือความเห็นที่แตกต่างนั้นเสนอประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป

๔.๕ การเสนอเรื่องทั่วไป

เรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ กำหนดไว้ ๑๓ ประเภทนั้น หากจะแบ่งโดยจัดเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ ตามลักษณะ

ของเรื่องจะได้ ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ เรื่องทั่วไป และร่างกฎหมาย บางเรื่องไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก มีข้อกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องง่ายและใช้เวลาไม่มากสำหรับคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตัดสินใจ แต่ก็มีเรื่องอีกจำนวนมากซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่มีความซับซ้อน ยุ่งยากทั้งในส่วนของสาระสำคัญและข้อกฎหมาย ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เรื่องเหล่านี้มักมิใช่เรื่องที่เป็นราชการประจำที่กฎหมายกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี แต่จะเป็นเรื่องในเชิงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์สำคัญของชาติ หรือของประชาชนส่วนใหญ่ หลายเรื่องมีความจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินใจ หรือวินิจฉัยให้ทันการณีสอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์บนพื้นฐานของการให้บังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การจัดทำเรื่องส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจจึงเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องที่จะต้องมุ่งให้เกิดความครบถ้วนสมบูรณ์กับเรื่องที่ทำขึ้นเป็นเบื้องต้น หลังจากนั้นจึงจะเป็นภารกิจของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการช่วยกันสนับสนุนข้อมูลเพื่อเสริมให้เรื่องที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีมีความถูกต้อง สมบูรณ์มากขึ้น

การเสนอเรื่องที่เป็นเรื่องทั่วไปกับเรื่องที่เป็นร่างกฎหมาย โดยหลักการสำคัญใช้หลักการเดียวกัน แต่ส่วนของร่างกฎหมายจะมีรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อความชัดเจน ระเบียบจึงได้กล่าวเป็นสองหมวดแยกกัน สำหรับในหมวด ๓ นี้เป็นการกล่าวถึงการเสนอเรื่องทั่วไป

ข้อ ๑๓ ในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

- (๑) เรื่องเดิม (ถ้ามี)
- (๒) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- (๓) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย
- (๔) สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- (๖) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- (๗) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใดๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษา พร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย
- (๘) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย
- (๙) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติ โดยให้ระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อๆ ให้ครบถ้วน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้สรุปเรื่องให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำสรุปเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีเช่นนั้นหากเกิดความล่าช้าหรือเสียหายอันเนื่องมาแต่การสอบถามข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง

การจะเสนอเรื่องใดให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนอื่นหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องพิจารณาเป็นเบื้องต้นว่าเรื่องดังกล่าวเข้าข่ายเป็นเรื่องประเภทใดประเภทหนึ่งที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ กำหนดไว้หรือไม่ หากไม่เข้าข่าย แต่หน่วยงานของรัฐยังจัดทำเรื่องส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอาจจำเป็นต้องส่งเรื่องดังกล่าวคืน

แต่ถ้าอยู่ในประเภทเรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี หรือสามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องจัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามระเบียบข้อ ๑๓ นี้ ได้กำหนดไว้ว่า หนังสือนำเสนอจะต้องประกอบด้วยสาระสำคัญอะไรบ้าง โดยมุ่งหมายให้เรื่องที่เสนอมานั้นมีความชัดเจนและครบถ้วน ประเด็นสำคัญที่เป็นข้อที่พึงระวังก็คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องมิได้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ตามระเบียบข้อนี้ ระเบียบกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ซึ่งหากเกิดความล่าช้าเพราะขั้นตอนกระบวนการสอบถามข้อเท็จจริงเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วทำให้เกิดความเสียหายขึ้น **ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง** ดังนั้น หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจึงควรที่จะให้ความสำคัญในประเด็นนี้ทุกครั้งที่มีการจัดทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่มีกำหนดเวลาเป็นเงื่อนไขของเรื่องนั้น ๆ การที่ต้องใช้เวลาในการสอบถามข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอาจเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความล่าช้าจนเป็นเหตุให้เสียหายได้

สาระสำคัญของหนังสือนำเสนอเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปให้ชัดเจนและครบถ้วนนั้น จะเป็นประโยชน์และสนับสนุนการทำหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบรายละเอียดของเรื่องให้ถูกต้อง ครบถ้วน ตลอดจนพิจารณาเสนอข้อคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ทั้งในด้านกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบาย การสรุปเรื่องที่ชัดเจนและครบถ้วนซึ่งหมายรวมถึงต้องสั้น กระชับ โดยรักษาสาระสำคัญไว้ได้ครบถ้วนด้วย เพื่อให้การตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรีสามารถศึกษาทำความเข้าใจเรื่องนั้นได้ทันในระยะเวลาอันจำกัด และสามารถตัดสินใจได้อย่างมีประสิทธิภาพบนพื้นฐานของการมีข้อมูลที่ชัดเจน ครบถ้วนนั่นเอง

สาระสำคัญในแต่ละข้อในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่กำหนดไว้ในระเบียบข้อ ๑๓ นี้ ได้แก่

(๑) เรื่องเดิม (ถ้ามี)

เรื่องหลายเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีอาจจะเป็นเรื่องใหม่ที่ไม่ใช่เรื่องเดิมมาก่อน เช่น กรณีเมื่อเกิดสาธารณภัยแล้วหน่วยงานของรัฐจะต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการขออนุมัติงบประมาณ ลักษณะนี้อาจจะไม่มีเรื่องเดิม แต่ส่วนใหญ่มักจะมีเรื่องเดิมหรือความเป็นมาของเรื่อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปให้กะทัดรัด ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเรื่องใดมีการดำเนินการมาหลายขั้นตอนหรือคณะรัฐมนตรีได้มีมติในเรื่องนั้นมาหลายครั้ง หรือเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่ง หรือเป็นเรื่องที่ได้ดำเนินการมาแล้วในรัฐบาลชุดก่อน หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปสาระสำคัญของความเป็นมา ขั้นตอนการดำเนินการของเรื่องนั้นตั้งแต่ต้น มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เคยมีมาที่เกี่ยวกับเรื่องนั้น และผลการดำเนินการของรัฐบาลชุดก่อน รวมทั้งรายละเอียดอื่นๆ ที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

(๒) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นที่มาของการกำหนดระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฉบับนี้ ต้องการที่จะจำกัดและลดเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินใจว่าควรเป็นเรื่องที่สำคัญ ต้องการการตัดสินใจในเชิงของนโยบาย กระทั่งกับผลประโยชน์ของชาติ หรือเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐผลักภาระความรับผิดชอบในการตัดสินใจในเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ที่หน่วยงานนั้นสามารถที่จะพิจารณาตัดสินใจได้เองอยู่แล้วมาให้คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบแทน ดังนั้น การที่จะเสนอเรื่องใดต่อคณะรัฐมนตรี หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

จะต้องชี้แจงเหตุผลให้ชัดเจนว่า เรื่องนั้นมีความจำเป็นอย่างไรที่จะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ ควรระบุให้ได้ว่าเรื่องที่เสนอนั้นเข้าข่ายเป็นประเภทเรื่องใดในจำนวน ๑๓ ประเภทที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

(๓) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย

ปกติเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่า จะต้องดำเนินการเป็นเรื่องด่วน และได้พัฒนาวิธีปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง เป็นเรื่องที่มีเงื่อนไขของเวลาเป็นตัวกำหนดความเร่งด่วนของเรื่องนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง เช่น เรื่องที่จะต้องไปลงนาม ความตกลงกับต่างประเทศ หรือการลงนามในความตกลงกรณีผู้นำต่างประเทศมาเยือนประเทศไทย การลงนาม ในสัญญา การอนุมัติที่เกี่ยวกับวันที่มีผลบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ประกาศ เป็นต้น เรื่องในลักษณะนี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย ควบคู่กับการประทับตรา ความเร่งด่วนในหนังสือนำส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทราบว่าจะเร่งรัดในขั้นตอนใดบ้าง เพื่อให้เรื่องนั้นสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีมติได้ทันเวลา ไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๔) สารสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

ในส่วนนี้ประกอบด้วย ๒ ส่วนย่อย คือ (๑) ส่วนที่เป็นสารสำคัญของเรื่อง หรือข้อเท็จจริงของเรื่องที่น่าเสนอ และ (๒) ส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย ซึ่งตามระเบียบกำหนดนิยามคำว่า “กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด รวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศด้วย ดังนั้น ในส่วนที่สองซึ่งเป็นกฎหมายจึงหมายรวมกฎหมายประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้

ส่วนที่เป็นสารสำคัญของเรื่อง หมายถึงส่วนที่เป็นข้อมูลรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ อาจเป็น ข้อมูลของเหตุการณ์ กระบวนการดำเนินการ ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค หรือที่จะนำไปสู่แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เช่น หากเป็นเรื่องการขออนุมัติก่อนนี้ผู้กผันข้ามปีงบประมาณ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวงเงินก่อนนี้ผู้กผันข้ามปีงบประมาณโดยเพิ่มวงเงินเกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องชี้แจงเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องขอเปลี่ยนแปลงวงเงิน เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างที่ทำให้เนื้องานมากขึ้น หรือไม่สามารถหาผู้ประมูลงานได้ภายในเวลาที่กำหนดทำให้ราคาค่าก่อสร้างเปลี่ยนแปลงไปตามราคาวัสดุที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย อาจจำเป็นต้องชี้แจงกระบวนการขั้นตอนประกอบเพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหาสาระ แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องสรุปให้สั้น กระชับ และชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ

ส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย ซึ่งจะหมายถึงข้อกฎหมายในความหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นทั้งที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยตรง หรือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจในเรื่องนั้น ๆ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องคัดหรืออ้างไว้ในหนังสือนำส่งด้วย ไม่ว่าเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีนั้นจะมี ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องนั้นหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ หากสามารถแนบสำเนาเอกสารที่เป็นกฎหมายที่กล่าวถึง ส่งมาพร้อมหนังสือนำส่งด้วย จะทำให้การดำเนินการต่อเรื่องนั้น ๆ มีความรวดเร็วมากขึ้น

(๕) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องที่เป็นเชิงนโยบาย หรือเรื่องที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อนในประเด็นที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติ จำเป็นที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องจำแนก แจกแจงปัญหาให้ละเอียดโดยแยกเป็นประเด็นให้ชัดเจน ถ้ามีหลายประเด็นให้แยกเป็นข้อ ๆ เพื่อความสะดวก

ของคณะรัฐมนตรีในการที่จะพิจารณาปัญหาเหล่านั้น ไปที่ละประเด็น อันที่จริงการกล่าวถึงปัญหาต่างๆ นั้น ได้กำหนดให้นำเสนอไว้แล้วด้วยในส่วนที่เป็นสาระสำคัญของเรื่องตาม (๔) แต่การนำเสนอในส่วนนั้นเป็นการนำเสนอโดยรวมไปกับสาระสำคัญข้อเท็จจริงเรื่องอื่นๆ ด้วยเพื่อให้เรื่องราวมีความต่อเนื่องสมบูรณ์ สำหรับการกำหนดให้ระบุประเด็นปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตาม (๕) นี้ก็เพื่อให้มีการกำหนดเฉพาะประเด็นปัญหาที่ต้องการให้มีการตัดสินใจแยกออกมาให้ชัดเจนขึ้น

(๖) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

ข้อนี้เกี่ยวข้องกับระเบียบฯ ข้อ ๙ กล่าวคือในกรณีที่เรื่องที่ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน หากหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ได้รับแจ้งผลการพิจารณาแล้ว ต้องระบุผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นลงในหนังสือนำเสนอเรื่องด้วยพร้อมทั้งแนบหลักฐานการเห็นชอบหรืออนุมัติมาพร้อมกับเรื่องด้วย

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องได้ขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แจ้งความเห็นมา ควรระบุความเห็นเหล่านั้นในหนังสือนำเสนอพร้อมส่งสำเนาหนังสือที่เป็นความเห็นมาพร้อมกับเรื่องด้วยเช่นเดียวกัน

(๗) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษาพร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย

ตัวอย่างของข้อนี้ได้แก่

- การเสนอโครงการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา ๔๖ และ ๔๗ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรี (หมายถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจกำหนดประเภทและขนาดของโครงการที่มีผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ในการนี้หน่วยงานเจ้าของโครงการที่จะนำโครงการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องจัดทำรายงานดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

- การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ กำหนดไว้ว่าให้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการผ่านคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเพื่อประกอบการนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้วย เป็นต้น

- การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ เรื่อง การพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งเป็นการให้ความเห็นชอบ “คู่มือการพิจารณาโครงการจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ” โดยในส่วนของ การจัดเตรียมและเสนอขออนุมัติโครงการ หน่วยงานเจ้าของเรื่องต้องเสนอรายละเอียดของโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของโครงการภายใน ๖๐ วัน ก่อนเสนอผลการวิเคราะห์ดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

เรื่องใดที่เข้าข่ายระเบียบ (๗) นี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษาพร้อมทั้งจัดทำผลสรุประบุไว้ในหนังสือนำเสนอเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีด้วย

(๘) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย

เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี หากเป็นเรื่องที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการซึ่งต้องขออนุมัติหรือขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีด้วย จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องระบุจำนวนงบประมาณ รวมทั้งที่มาของงบประมาณค่าใช้จ่ายนั้นด้วยว่าจะใช้จากแหล่งใด เช่น เป็นงบประมาณปกติที่ได้รับอนุมัติวงเงินไว้แล้ว หรือเป็นงบประมาณที่ขอเพิ่มและอยู่นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือประสงค์จะขอใช้จากงบกลาง รายการใดรายการหนึ่ง หรือจากเงินกู้ในประเทศหรือเงินกู้ต่างประเทศ หรือจากกองทุนใดกองทุนหนึ่ง เป็นต้น

ทั้งจำนวนงบประมาณและที่มาของงบประมาณนี้เป็นข้อมูลที่สำคัญสำหรับการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากจะสามารถทราบได้ว่าจะมีผลกระทบต่อการดำเนินนโยบายด้านการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมอย่างไร ซึ่งในขั้นตอนการศึกษาวิเคราะห์เรื่องที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องส่งมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะทราบจากข้อมูลดังกล่าวว่าสมควรจะขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ใดบ้าง โดยทั่วไปหากเป็นงบประมาณปกติ จะขอความเห็นจากสำนักงบประมาณและกระทรวงการคลังเป็นหลัก หากเป็นการขอใช้งบประมาณที่มาจากแหล่งเงินกู้ ไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ ความเห็นของกระทรวงการคลังก็จะเป็นหลัก หากเป็นการขอใช้เงินจากกองทุน ก็จะต้องขอความเห็นจากหน่วยงานหรือคณะกรรมการที่ดูแลรับผิดชอบกองทุนนั้นอยู่ หรือหากเป็นการขอใช้งบกลาง คณะรัฐมนตรีก็จำเป็นต้องพิจารณาอย่างเข้มงวดเป็นพิเศษ โดยมีความเห็นของสำนักงบประมาณเป็นข้อมูลประกอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีกำกับไว้ว่า การขอใช้งบรายการนี้จะต้องเป็นกรณีที่เป็นจริง ๆ เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ยังมีงบกลางบางรายการที่คณะรัฐมนตรีบางสมัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการแผนงานที่ขอใช้งบกลางรายการนี้โดยเฉพาะ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องส่งเรื่องขอใช้งบประมาณรายการดังกล่าวมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะส่งให้คณะกรรมการชุดนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณา และนำเสนอคณะรัฐมนตรี หรือหากกรณีที่เป็นเรื่องเร่งด่วนจำเป็นที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยเร็ว ก็อาจจะใช้วิธีการขอความเห็นไปยังคณะกรรมการนั้น ๆ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้

(๙) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็นชอบหรือมีมติ โดยให้ระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อ ๆ ให้ครบถ้วน

ในส่วนนี้หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นส่วนของข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องซึ่งประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมตินั้นเอง ถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของหนังสือนำเสนอเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เพราะในหลาย ๆ เรื่อง ส่วนนี้เองจะเป็นเสมือนการยกวางมติคณะรัฐมนตรีในเบื้องต้นเสนอมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

การยกวางข้อเสนอ มีข้อที่ควรคำนึงถึง ๔ ประการ คือ

- ควรแยกประเด็นของข้อเสนอเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน
- กรณีสภาพของเรื่องจำเป็นที่จะต้องเสนอเป็นทางเลือกหลายทางเลือกให้คณะรัฐมนตรี

เลือกตัดสินใจ ควรเรียงตามลำดับก่อนหลังตามข้อที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องพิจารณาว่าจะเลือกข้อที่ดีที่สุด หลังจากที่ได้คำนึงถึงผลกระทบประกอบด้วยแล้ว

- กรณีที่จะต้องขอความร่วมมือหรือให้ส่วนหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ดำเนินการอย่างไร ให้ระบุไว้ให้ชัดเจน

• กรณีคำขอเป็นการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเดิม จะต้องระบุไว้ด้วยว่า จะให้ยกเลิก หรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีเรื่องใด จะขอทบทวนเป็นอย่างไร และจะมีผลเป็นอย่างไรหากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามข้อเสนอแนะ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะไม่เกิดปัญหาในการถือปฏิบัติ

การนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอกที่เป็นประเด็นให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจนี้ จะต้องคำนึงถึงบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติประการใดในเรื่องที่เสนอ ให้ถือว่ามติของคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอเท่านั้น เว้นแต่มติของคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติเห็นชอบ หรือมีมติ

เนื่องจากเป็นเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี หากไม่นับรวมเรื่องที่เป็นราชการประจำที่กฎหมายกำหนดให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ส่วนใหญ่ที่เหลือจะเป็นเรื่องในเชิงนโยบาย เกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์ของชาติ กระแทกกับประชาชน หรือมีฉะนั้นก็เป็นเรื่องที่เป็นแผนงาน/โครงการต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจึงจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ บนพื้นฐานของการมีข้อมูลที่ครบถ้วน สมบูรณ์ ดังกล่าวไว้แล้วในตอนต้นว่า ข้อมูลที่สำคัญต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีหลายประเภท และอาจได้มาจากหลายแหล่งข้อมูล ข้อมูลที่สำคัญประเภทหนึ่งคือ ข้อมูลที่เป็น**การวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติ** นั้นหมายถึง หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในแง่มุมต่าง ๆ หากคณะรัฐมนตรีจะมีมติต่อเรื่องที่เสนอไปทางใดทางหนึ่ง เสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ข้อเสนอนั้น ๆ มีลักษณะเป็นการเสนอทางเลือกหลายทางให้พิจารณา ยิ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์และนำเสนอผลกระทบของการที่จะเลือกหรือไม่เลือกแต่ละทางเลือกให้ทราบด้วย

แม้ว่าในระเบียบจะไม่ได้กล่าวถึงการนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้ ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะนำเสนอเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เสนอมานั้น ควรจะต้องมีความสมบูรณ์ในเนื้อหาสาระทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเดิม ข้อเท็จจริงของเรื่อง หรือการวิเคราะห์คาดการณ์เรื่องผลกระทบที่จะเกิดขึ้นหากคณะรัฐมนตรีมีมติอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนเมื่อเรื่องมาถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแล้วก็จะเป็นที่หน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ ว่าสมควรที่จะขอความเห็นหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลมาประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมากขึ้นหรือไม่หากจำเป็นก็จะดำเนินการ

สำหรับหัวข้อของการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรีนั้นมีหลายด้าน ได้แก่

(๑) ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล ให้วิเคราะห์ว่า การลงมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นจะมีผลต่อนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีกำหนดไว้หรือไม่เพียงใด

(๒) ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ให้วิเคราะห์แนวโน้มที่จะมีการหยิบยกเรื่องที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติขึ้นขึ้นเป็นเหตุให้มีการยื่นกระทู้ถามหรือเสนอญัตติ หรือกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีทราบสถานการณ์ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ล่วงหน้า

(๓) ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมหรือเฉพาะท้องถิ่น หมายถึง การวิเคราะห์ผลดีผลเสียทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เกิดกับรัฐบาล หน่วยงานหรือองค์การของรัฐ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และผลที่เกิดขึ้นต่อภาคเอกชน ชุมชน กลุ่มอาชีพ กลุ่มบุคคล ฯลฯ ทั้งที่เป็นผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

(๔) ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องวิเคราะห์ว่า หากคณะรัฐมนตรีมีมติในทางเลือกที่เสนอไปแล้ว จะมีผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณของแผ่นดินอย่างไร

(๕) ผลกระทบทางสังคมและการเมืองต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับทุกกลุ่ม โดยให้วิเคราะห์ผลดีผลเสียทางสังคม ทั้งที่เกิดขึ้นกับรัฐบาล หน่วยงานหรือองค์การของรัฐ คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และผลที่เกิดขึ้นต่อภาคเอกชน ชุมชน กลุ่มอาชีพ หรือกลุ่มบุคคล ฯลฯ ทั้งที่เป็นผลกระทบเชิงบวกและผลกระทบเชิงลบ ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

ผลกระทบทางการเมืองต่อบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ให้วิเคราะห์ว่า ถ้าคณะรัฐมนตรีเลือกตัดสินใจทางใดจะได้รับความสนับสนุน การคัดค้าน การวิพากษ์วิจารณ์จากสื่อมวลชนและบุคคลกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างไร เช่น ถ้าคณะรัฐมนตรีตัดสินใจเรื่องอ้อยหรือน้ำตาล สื่อมวลชน โรงงานน้ำตาล ชาวไร่อ้อย ฯลฯ มีปฏิกิริยาอย่างไร

(๖) ผลกระทบทางเทคโนโลยี หมายถึง เหตุผลในการเลือกเทคโนโลยีชนิดหรือประเภทนั้น ภายหลังจากที่ได้ศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับสภาพและลักษณะของเทคโนโลยีโดยทั่วไปในขณะนั้นทั้งในและนอกประเทศ ผลดี ผลเสีย สมรรถนะและแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีดังกล่าว ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตลอดจนความเป็นไปได้ในระดับต่างๆ ของการถ่ายทอดเทคโนโลยีดังกล่าวมาสู่คนไทย โดยเฉพาะต้องให้ความสนใจศึกษาข้อผูกพันหรือสัญญาทั้งหลายที่ใช้เทคโนโลยีนั้น เช่น ข้อผูกพันหรือสัญญาให้ใช้สิทธิบัตร (Patents) ข้อผูกพันหรือสัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิ (License) ข้อผูกพันหรือสัญญาร่วมทุน (Joint Venture) ว่า ภายหลังจากข้อผูกพันหรือสัญญาหมดสิ้นแล้ว คนไทยมีโอกาสจะดัดแปลงสร้าง หรือและใช้ประโยชน์เทคโนโลยีดังกล่าวได้อย่างไร

ในการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวทุกข้อข้างต้นให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องระบุทั้งข้อดีข้อเสีย และทางเลือกให้ชัดเจน หากไม่มีผลกระทบในข้อใด หรือทุกข้อ ให้ระบุยืนยันการไม่มีผลกระทบนั้นไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

๔.๖ การเสนอร่างกฎหมาย

เรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี นอกจากจะมีเรื่องประเภทที่เป็นเรื่องทั่วไปแล้ว ยังมีเรื่องที่เป็นประเภทร่างกฎหมาย ซึ่งจะหมายถึงร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด ร่างพระราชกฤษฎีกา ร่างกฎกระทรวง ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ ร่างประกาศ ด้วย การที่ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฉบับนี้ ได้กำหนดแนวทางในการเสนอร่างกฎหมายประเภทต่างๆ ไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งแยกต่างหากจากเรื่องทั่วไป เนื่องจากลักษณะของเรื่องประเภทกฎหมายจะต่างจากเรื่องประเภททั่วไป แนวทางในการพิจารณาเรื่องทั้งสองประเภทก็แตกต่างกัน ประการสำคัญคือ การเสนอร่างกฎหมายใดขึ้นมาเพื่อใช้บังคับนั้น จะต้องสอดคล้องกับหลักการและแนวทางในเรื่องของการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศด้วย การเสนอร่างกฎหมายจำเป็นต้องอิงหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะต้องนำเสนอในรูปแบบลักษณะที่แตกต่างจากการนำเสนอเรื่องทั่วไปในบางประการ นอกจากนี้ขั้นตอนของกระบวนการ กว่าที่กฎหมายแต่ละฉบับจะมีผลบังคับใช้ก็จะแตกต่างกันหลายเรื่อง มิได้มีผลบังคับใช้ได้ทันทีเหมือนกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องประเภททั่วไป ความแตกต่างกันในหลายๆ เรื่องเหล่านี้จึงเป็นที่มาของความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวทางการเสนอร่างกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อให้สะดวกในการปฏิบัติ และเพื่อให้การพิจารณาตัดสินใจ

ของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เป็นร่างกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และร่างกฎหมายแต่ละฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จะเป็นกฎหมายที่ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายหลักของประเทศอันได้แก่รัฐธรรมนูญและสอดคล้องกับหลักการและแนวทางการพัฒนากฎหมายของประเทศด้วย

๔.๖.๑ การจัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องที่เป็นร่างกฎหมาย

ข้อ ๑๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามหมวด ๓ แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบนี้
 - (๒) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ
 - (๓) จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
- ให้นำความใน (๒) และ (๓) มาใช้บังคับการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติด้วยโดยอนุโลม

จากข้อกำหนดไว้ในระเบียบฯ ข้อนี จะเห็นว่า ในการที่หน่วยงานของรัฐจะเสนอร่างกฎหมาย ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา นอกจากจะต้องจัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องโดยมีหัวข้อต่างๆ ตามที่กำหนดไว้เป็นแนวทางในการเสนอเรื่องทั่วไปตามข้อ ๑๓ แล้ว ยังจะต้องดำเนินการเพิ่มเติมอีกดังนี้

กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติให้มี

(๑) การจัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบฯ นี้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้กำหนดเป็นประเด็นใหญ่ๆ ๑๐ ประเด็น ประกอบด้วย ๒๙ หัวข้อย่อย ประเด็นใหญ่หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า “checklist ๑๐ ประการ” ได้แก่

- วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ
- ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ
- ความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย
- ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า
- ความพร้อมของรัฐ
- หน่วยงานที่รับผิดชอบ
- วิธีการทำงานและการตรวจสอบ
- อำนาจในการตราอนุบัญญัติ
- การรับฟังความคิดเห็น

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

๑. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

- ๑.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจนั้นคืออะไร
- ๑.๒ มีความจำเป็นต้องทำภารกิจนั้นเพียงใด
- ๑.๓ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องใด
- ๑.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจคืออะไร
- ๑.๕ มีทางเลือกอื่นที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกันหรือไม่
- ๑.๖ ภารกิจนั้นจะแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้เพียงใด

๒. ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ

- ๒.๑ รัฐควรทำเองหรือควรให้ภาคเอกชนเป็นผู้ทำ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงการคุ้มครองประชาชน ประสิทธิภาพ ต้นทุน และความคล่องตัว
- ๒.๒ ถ้ารัฐควรทำ รัฐบาลควรเป็นผู้ทำหรือควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำ

๓. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

- ๓.๑ ในการทำภารกิจนั้นจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับหรือไม่ ถ้าไม่ตรากฎหมายจะก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจอย่างไร
- ๓.๒ ถ้าจำเป็นต้องมีกฎหมาย กฎหมายนั้นควรเป็นกฎหมายระดับชาติหรือกฎหมายระดับท้องถิ่น
- ๓.๓ ถ้าควรเป็นกฎหมายระดับชาติ จำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร หรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ท้องที่ไปหรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และ จะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่
- ๓.๔ กฎหมายที่จะตราขึ้นควรใช้ระบบควบคุม ระบบกำกับ หรือระบบส่งเสริม
- ๓.๕ สภาพบังคับของกฎหมายควรกำหนดเป็นโทษทางอาญาหรือมาตรการบังคับทางปกครอง

๔. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

- ๔.๑ ในเรื่องเดียวกันหรือทำนองเดียวกันนี้มีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้แล้วหรือไม่ หากมีจะสมควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมถึงภารกิจที่จะทำ หรือสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่
- ๔.๒ ถ้าสมควรมีกฎหมายขึ้นใหม่จะดำเนินการอย่างไรกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว สมควรยกเลิกปรับปรุง หรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกันเพียงใด หรือไม่

๕. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

- ๕.๑ กฎหมายที่จะตราขึ้นได้สร้างภาระหน้าที่ใดให้เกิดขึ้นแก่บุคคลบ้าง
- ๕.๒ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องใดบ้างที่ต้องถูกจำกัด
- ๕.๓ การจำกัดนั้นได้จำกัดเท่าที่จำเป็นหรือไม่
- ๕.๔ ประชาชนและสังคมส่วนรวมจะได้ประโยชน์อะไรบ้าง
- ๕.๕ บทบัญญัติในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะปฏิบัติได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากหรือภาระหน้าที่เกินสมควรหรือไม่
- ๕.๖ เมื่อคำนึงถึงงบประมาณที่ต้องใช้ ภาระหน้าที่ที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน และการที่ประชาชนจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับแล้วจะคุ้มค่าหรือไม่

หลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ

๖. ความพร้อมของรัฐ

- ๖.๑ รัฐมีความพร้อมในด้านกำลังคน กำลังเงิน ความรู้ ที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ๖.๒ มีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ผู้ที่จะต้องถูกกฎหมายบังคับมีความเข้าใจ มีความพร้อม และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างยินยอมพร้อมใจ

๗. หน่วยงานที่รับผิดชอบ

มีหน่วยงานอื่นใดที่ปฏิบัติภารกิจซ้ำซ้อนหรือใกล้เคียงกันหรือไม่ ถ้ามี สมควรยุบหน่วยงานนั้น หรือควรปรับเปลี่ยนอย่างไรหรือไม่

๘. วิธีการทำงานและการตรวจสอบ

- ๘.๑ ในการกำหนดวิธีการทำงานได้กำหนดให้สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือไม่
- ๘.๒ มีระบบการตรวจสอบและคานอำนาจ และกระบวนการที่ทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน และมีประสิทธิภาพอย่างไรบ้าง

๙. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ได้กำหนดกรอบหรือมาตรการป้องกันมิให้มีการตราอนุบัญญัติเป็นการขยายอำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเพิ่มภาระแก่บุคคลเกินสมควรไว้เพียงพอหรือไม่

๑๐. การรับฟังความคิดเห็น

- ๑๐.๑ ในการร่างกฎหมายได้เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายแสดงความคิดเห็นแล้วหรือไม่
- ๑๐.๒ ข้อคัดค้านของผู้เกี่ยวข้องมีประการใด

ข้อที่ควรถือเป็นหลักการพิจารณาตั้งแต่เบื้องต้นที่จะเสนอพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็คือ กฎหมายแม่หรือกฎหมายหลักได้กำหนดให้ต้องเสนอกฎหมายลำดับรองนั้นต่อคณะรัฐมนตรีหรือไม่ เนื่องจากหากกฎหมายลำดับรองนั้นไม่มีผลกระทบต่อประชาชนก็ไม่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี แต่หากกระทบหรือมีผลต่อประชาชน แม้กฎหมายแม่จะไม่ได้กำหนดว่าจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องก็อาจจะต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีด้วย

(๒) **การจัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ** โดยระบุเฉพาะประเด็นสำคัญๆ ที่ปรากฏอยู่ในมาตราที่สำคัญๆ เท่านั้น อย่างน้อยต้องมีความชัดเจนว่า การจะให้มีกฎหมายดังกล่าว นั้นเพื่อจะใช้บังคับในเรื่องใด กับใครบ้าง

(๓) **การจัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว** ตารางดังกล่าวนี้ให้ประกอบด้วย ๓ ช่อง คือ (๑) ข้อความในกฎหมายเดิม (๒) ข้อความใหม่ที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก และ (๓) เหตุผลที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก

กรณีการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ ให้ดำเนินการจัดทำสรุปสาระสำคัญในหลักการของร่างกฎหมายนั้นมาด้วย และหากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่แล้ว ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบร่างกฎหมายเช่นเดียวกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ

ข้อสังเกตที่เป็นข้อพึงระวังในการเสนอร่างกฎหมายให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

- หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอร่างกฎหมายลำดับรองโดยอาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายแม่บทเพียงอย่างเดียว เช่น การอ้างมาตราที่ว่าด้วยผู้รักษาการตามกฎหมายและให้อำนาจรัฐมนตรีสามารถกำหนดระเบียบหรือประกาศขึ้นมาได้โดยไม่ได้อ้างมาตราที่ให้อำนาจเฉพาะเรื่องในการออกระเบียบหรือประกาศนั้น ๆ ทำให้เข้าใจผิดว่า รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะกำหนดเป็นระเบียบหรือออกเป็นประกาศใดๆ ก็ได้
- ในบางกรณีมีการกำหนดไว้ในร่างอนุบัญญัติให้รัฐมนตรีสามารถออกกฎหรือหลักเกณฑ์ซึ่งมีลักษณะเป็นการมอบอำนาจช่วง หรือกฎหมายแม่บทไม่ได้ให้อำนาจไว้ว่าให้กระทำได้ ถือเป็นกำหนดในสิ่งที่เกินอำนาจกฎหมายแม่บท หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจึงไม่อาจยกร่างกฎหมายในลักษณะดังกล่าวได้
- ในบางกรณีที่หน่วยงานของรัฐเสนอให้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งบัญญัติให้ “นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น” โดยในร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ยกร่างเสนอมานั้นมีบทบังคับกับประชาชนและ/หรือเอกชน แทรกอยู่ในร่างระเบียบนั้นด้วย ซึ่งข้อกำหนดในลักษณะเช่นนี้จะกระทำมิได้เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจะมีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้นไม่สามารถนำไปใช้บังคับกับประชาชนและ/หรือเอกชนได้ หากต้องการให้มีผลใช้บังคับถึงประชาชนและ/หรือเอกชน ก็จะต้องไปออกกฎหมายประเภทอื่น

๔.๖.๒ การเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ข้อ ๑๕ ในการเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีที่มิได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ การดำเนินการตามข้อ ๑๔ (๓) ให้จัดทำการเปรียบเทียบหลักการและสาระสำคัญที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ กับหลักการและสาระสำคัญที่เสนอใหม่

(๒) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติให้จัดทำเป็นร่างของกฎหมายนั้น

การที่หน่วยงานของรัฐจะเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะเห็นว่าระเบียบฯ ข้อนี้อเปิดโอกาสหรือให้ทางเลือกแก่หน่วยงานของรัฐที่จะนำเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติก็ได้ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ซึ่งแนวทางที่สองนี้มีใช้อยู่ในหลายประเทศ เช่น ประเทศออสเตรเลีย ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่ว่า คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่กำหนดหรือตัดสินใจในเชิงนโยบายหรือหลักการ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็จะมุ่งเฉพาะในประเด็นที่เป็นหลักการเท่านั้น สำหรับรายละเอียดทางเทคนิคของการยกร่างเป็นกฎหมายนั้น โดยทั่วไปหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เป็นเสนานิการของคณะรัฐมนตรีด้านกฎหมายจะเป็นผู้ดูแลจัดการในรายละเอียดของเรื่องเหล่านั้นแทนคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว กรณีของไทยก็คือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดทำเป็นร่างกฎหมายนั้นเสนอมาด้วยพร้อมกับหนังสือนำส่ง

๔.๖.๓ การตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาหรือให้ยก่างพระราชบัญญัติใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่คุ้มค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น

ระเบียบข้อนี้เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาหรือการยก่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ จากแนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามุ่งตอบสนองต่อเจตนารมณ์ในการพัฒนากฎหมายของประเทศ โดยเฉพาะในหลักการที่ให้มีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

ความในระเบียบข้อนี้ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะใช้ดุลพินิจเข้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการไปแล้วได้อีก ทั้งในประเด็นของความจำเป็นในการที่จะต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ซึ่งจะต้องพิจารณาไปจนถึงเรื่องของความคุ้มค่า ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อรัฐหรือประชาชน และสามารถที่จะเสนอความเห็นนั้นต่อคณะรัฐมนตรีได้ด้วยเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๔.๗ การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โดยที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๖ วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้น ขั้นตอนของกระบวนการที่จะนำเรื่องนั้น ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจึงเป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะต้องดำเนินการตามแนวทางที่ระบุไว้ในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หมวดนี้ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ข้อ

๔.๗.๑ การตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๗ เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องที่ยื่นมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบ หากปรากฏว่าไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือระเบียบนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

การปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้ มีเรื่องที่ยื่นมาของเจ้าของเรื่องสมควรได้รับทราบแนวทางปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะใช้ประกอบในการดำเนินการจัดทำเรื่องที่จะส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง อันจะทำให้การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีสามารถดำเนินไปได้อย่างราบรื่น ไม่เกิดปัญหา

(๑) ในการตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่อยู่ในประเภทเรื่องทั่วไป หรือเรื่องที่เป็นกฎหมาย ว่าเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบฉบับนี้หรือไม่นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบตามหัวข้อในแบบตรวจสอบ หรือที่เรียกว่า “checklist เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหัวข้อต่างๆ ที่ปรากฏใน checklist นั้นคือข้อกำหนดที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ และระเบียบฉบับนี้ รวมทั้งจากแนวทางปฏิบัติที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดเพิ่มเติมตามที่ระเบียบนี้ได้ให้อำนาจไว้ แบบ checklist นี้ หากหน่วยงานของรัฐสามารถนำไปใช้ในการตรวจสอบเรื่องของตนเองก่อนส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็จะมีส่วนทำให้เรื่องที่จัดทำผ่านการตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ในเบื้องต้นมาแล้วได้

(๒) ในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบแล้ว พบว่าเรื่องใดไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ และ/หรือระเบียบฉบับนี้ การแจ้งกลับไปให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องนั้น โดยปกติจะใช้วิธีการดำเนินการสองวิธีคือ การแจ้งเป็นลายลักษณ์อักษรหรืออย่างเป็นทางการ และการแจ้งประสานด้วยวาจาหรืออย่างไม่เป็นทางการ การจะแจ้งด้วยวิธีใดขึ้นอยู่กับความสำคัญของประเด็นที่จะแจ้ง เช่น หากปัญหาของเรื่องนั้นคือการที่นำเสนอประเด็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาไม่ชัดเจน ข้อมูลสาระสำคัญหรือข้อเท็จจริงที่คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องใช้ประกอบการพิจารณาไม่ชัดเจน ไม่สมบูรณ์ เรื่องที่เป็นการขออนุมัติงบประมาณมีข้อมูลตัวเลขที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ผู้ลงนามในหนังสือนำเสนอเรื่องไม่ถูกต้อง เป็นต้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องแจ้งกลับไปอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากเป็นกรณีที่เป็นการส่งเอกสารประกอบเรื่องมาไม่ครบถ้วน เช่น เรื่องนั้นต้องผ่านการเห็นชอบจากคณะกรรมการคณะใดคณะหนึ่ง ซึ่งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องอ้างมาแต่ไม่ได้ส่งเอกสารรายงานการประชุมมาด้วย หรือในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นบางเรื่องที่ยื่นมาของเจ้าของเรื่องอ้างมาในหนังสือนำส่งนั้น น่าจะมีเอกสารยืนยันหรือใช้ในการตรวจสอบเพื่อให้ชัดเจนขึ้น ลักษณะปัญหาที่เกิดขึ้นทำนองนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะใช้วิธีการประสานอย่างไม่เป็นทางการเพื่อขอให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจัดส่งให้เพิ่มเติม

(๓) การแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจัดทำหรือแก้ไขหรือจัดส่งข้อมูลเพิ่มเติมจะโดยวิธีใดก็ตาม จะมีการกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องดำเนินการไว้ด้วย ซึ่งเวลาจะกำหนดให้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับสิ่งที่ขอให้ดำเนินการ และหากหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องคืนเนื่องจากแสดงว่าเรื่องนั้นหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเองก็ยังไม่พร้อมที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

๔.๗.๒ การจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๘ เรื่องใดที่เสนอถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำบันทึกสรุปเรื่องและนำเสนอนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อนายกรัฐมนตรีสั่งการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้จัดเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในบันทึกสรุปเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง จะมีข้อเสนอแนะเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยก็ได้

(๑) เรื่องที่จะบรรจุเข้าในระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีได้นั้น โดยหลักการจะต้องมีคำสั่งการของนายกรัฐมนตรีก่อน อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินายกรัฐมนตรีจะมีคำสั่งมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีแต่ละคนสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในการสั่งการเรื่องของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในกำกับบริหารราชการของรองนายกรัฐมนตรีแต่ละคน ดังนั้น เรื่องส่วนใหญ่ที่อยู่ในระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้สั่งการในฐานะที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี

ในกรณีที่รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีในการสั่งการเรื่องของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำเรื่องนั้นเสนอรองนายกรัฐมนตรีอีกคนหนึ่งที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนรองนายกรัฐมนตรีคนนั้นสั่งการแทน

(๒) การจัดทำบันทึกสรุปเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้น บันทึกที่เสนอสั่งการจะมีหลายประเภทตามแต่กรณีของเรื่องนั้น ๆ ได้แก่

■ การบันทึกเสนอให้มีการสั่งการให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

กรณีนี้จะหมายถึงเรื่องนั้น ๆ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่าควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี อาจจะระบุวันที่เห็นควรพิจารณาเรื่องนั้น หรืออาจจะไม่ระบุ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสำคัญ ความเร่งด่วน หรือเงื่อนไขในเรื่องของเวลาของเรื่องนั้น ๆ

■ การบันทึกเสนอให้มีการสั่งการให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

กรณีนี้จะหมายถึงเรื่องนั้น ๆ เข้าข่ายที่ควรจะได้รับ การกฤษฎีกาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเสียก่อน เนื่องจากเรื่องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น

■ การบันทึกเสนอให้มีการสั่งการอนุมัติ/ให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

กรณีนี้จะหมายถึงการเสนอให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีใช้อำนาจในการที่จะอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ หรือสั่งการเป็นประการอื่นใดตามที่มติคณะรัฐมนตรี หรือกฎหมายได้มอบหมายให้สามารถกระทำได้ เช่น

- การสั่งการอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ ซึ่งเมื่อมีการสั่งการแล้ว คำสั่งการนั้นจะยังไม่ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีจนกว่าสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบในวาระเพื่อทราบเพื่อถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่หากมีรัฐมนตรีคนใดทักท้วงหรือไม่เห็นด้วย และนำเสนอเป็นประเด็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เรื่องนั้นก็จะเป็นเรื่องในวาระพิจารณาได้ ผลการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นเช่นไร นั้นจึงจะเป็นมติคณะรัฐมนตรีของเรื่องนั้น ๆ
- การสั่งการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องบางเรื่องหรือบางกรณีตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งกรณีนี้ถือว่าการอนุมัติ/การให้ความเห็นชอบ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นมติคณะรัฐมนตรี โดยมีผลตั้งแต่วันที่ที่มีคำสั่ง แต่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ที่จะต้องสรุปเรื่องนั้น ๆ เพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ ซึ่งในทางปฏิบัติก็จะแจ้งในการประชุมคณะรัฐมนตรีรอบต่อไป และเช่นเดียวกันเรื่องที่สรุปเสนอให้คณะรัฐมนตรีได้รับทราบนี้ หากรัฐมนตรีคนใดทักท้วงหรือไม่เห็นด้วย และเสนอเป็นประเด็นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาใหม่ก็สามารถทำได้ กรณีเช่นนี้ถือเป็นการ**ทบทวนมติคณะรัฐมนตรี** เนื่องจากคำสั่งเดิมถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีและมีผลใช้บังคับไปแล้ว

■ การบันทึกเสนอให้มีการสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีรับทราบ

เรื่องบางเรื่องคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องรายงานผลการดำเนินการ หรือเป็นเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้หน่วยงานของรัฐต้องเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำบันทึกเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี ให้พิจารณาสั่งการ เมื่อมีคำสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีทราบแล้วสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะจัดเข้าระเบียบวาระการประชุม การรับทราบของคณะรัฐมนตรีในกรณีลักษณะนี้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม มีข้อที่หน่วยงานของรัฐพึงให้ความสำคัญกับมติคณะรัฐมนตรีที่รับทราบเรื่องต่าง ๆ ว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบนั้น ถือเป็นเพียงการรับทราบคือรับรู้เท่านั้น ไม่ได้มีความหมายว่าคณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบหรืออนุมัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่อาจปรากฏอยู่ในสาระของเรื่องที่เสนอมานั้นด้วย แต่ประการใด

■ การบันทึกเสนอให้มีการสั่งการอื่น ๆ

เรื่องที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องส่งมาเพื่อให้เสนอคณะรัฐมนตรี หากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ตรวจสอบ ศึกษา และพิจารณาแล้ว เห็นว่าควรจะต้องดำเนินการเป็นประการอื่นที่มีให้นำเสนอคณะรัฐมนตรี ก็จักจัดทำบันทึกสรุปเสนอเป็นความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

๔.๗.๓ การดำเนินการต่อเรื่องที่มีคำสั่งให้เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑๙ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งตามข้อ ๑๘ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการดังกล่าว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามคำสั่งนั้น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๕ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถที่จะแต่งตั้งคณะบุคคลเพื่อพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องใดก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีก็ได้ คณะบุคคลใดที่นี้อาจจะเป็นในรูปของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน แต่ที่ผ่านมาและเป็นที่ยุติกันก็คือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหลายคณะ โดยแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ เช่น ฝ่ายความมั่นคง ฝ่ายเศรษฐกิจ เป็นต้น ดังได้กล่าวมาแล้วในบทต้น ๆ ว่า เรื่องบางเรื่องที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ ทุกแง่ทุกมุม ซึ่งการจะดำเนินการเช่นนั้นได้ การพิจารณาจะต้องใช้เวลา แต่ในการประชุมคณะรัฐมนตรีแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีมีเวลาไม่มากพอที่จะพิจารณาในลักษณะนั้นได้ การใช้กลไกของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญและสามารถทำให้ประหยัดเวลาของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้ และกลไกดังกล่าวได้กลายมาเป็นกลไกหลักที่คณะรัฐมนตรีสมัยหลังๆ นำมาใช้เป็นปกติ เรื่องที่สำคัญๆ เรื่องในเชิงนโยบาย เรื่องที่ซึ่งงบประมาณจำนวนมาก เรื่องที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ไม่ว่าจะระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอความเห็นไป หรือเกิดความไม่สอดคล้องกันระหว่างความเห็นของหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ด้วยกันเองก็ตาม เรื่องลักษณะเหล่านี้มักจะถูกลำเลียงให้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งเมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้เสนอเรื่องใดต่อคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะส่งเรื่องนั้นไปยังฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อนำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาต่อไป

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นๆ เพื่อพิจารณาถ้อยแถลงเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะอีกก็ได้ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการอื่นที่ตั้งขึ้นมาตามความในข้อนี้มีมติเป็นประการใด ในทางปฏิบัติสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการไปตามมตินั้นหรือตามมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี เช่น

- กรณีคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องรับเรื่องกลับไปทบทวนในบางประเด็น หรือไปหารือเรื่องกับหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง แล้วเสนอเรื่องมาใหม่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องรับไปดำเนินการต่อไป
- กรณีคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหรือเห็นชอบตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ก็จะจัดทำบันทึกให้ประธานคณะกรรมการกลั่นกรองฯ เสนอนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาว่าจะอนุมัติตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ หรือไม่ ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักปฏิบัติที่ผ่านๆ มา ซึ่งคณะรัฐมนตรีมักจะมติดำเนินการให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติหรือเห็นชอบมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แทนคณะรัฐมนตรี และการอนุมัติหรือเห็นชอบนั้น จะถือเป็นมติคณะรัฐมนตรีได้ก็ต่อเมื่อนายกรัฐมนตรีได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบเพื่อเป็นการรับรองด้วยแล้ว

อนึ่ง มติของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ในบางเรื่อง นายกรัฐมนตรีอาจจะไม่สั่งการอนุมัติ หรือเห็นชอบตามก็ได้ แต่อาจจะสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะจัดเรื่องนั้นเข้าเป็นระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีในวาระเพื่อพิจารณา

๔.๘ มติคณะรัฐมนตรี

ผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งในประเด็นที่เกี่ยวกับสถานะของมติคณะรัฐมนตรีและขอบเขตของการมีผลใช้บังคับของมติคณะรัฐมนตรีนั้นได้กล่าวไว้แล้วในบทนำ ในหมวด ๖ ของระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นี้ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในการแจ้งยืนยันและเผยแพร่มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

๔.๘.๑ การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีและการเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีต่อประชาชน

ข้อ ๒๐ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องใดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียืนยันหรือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นเพื่อทราบหรือดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดที่มีการแถลงเป็นการเปิดเผยแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำสรุปเรื่องและเปิดเผยต่อประชาชนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

(๑) เนื่องจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นการประชุมที่สำคัญ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้องจัดการประชุมดังกล่าวให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ ทั้งก่อนการประชุม ระหว่างการประชุม และหลังการประชุม การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีหลังจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเสร็จสิ้นแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดมาตรฐานเวลาที่ใช้ในการแจ้งยืนยันมติไว้ ดังนี้

- กรณีมติคณะรัฐมนตรีของเรื่องที่เสนอเป็นวาระเพื่อทราบ จะทำหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีส่งออกจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓ วันทำการ นับจากวันถัดจากวันประชุม
- กรณีมติคณะรัฐมนตรีของเรื่องที่เสนอเป็นวาระเพื่อพิจารณา กรณีนี้จะต้องผ่านขั้นตอนของการจัดทำมติซึ่งจะต้องมีการยกร่างและเสนอให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและเห็นชอบร่างมติคณะรัฐมนตรี (ที่ผ่านๆ มาบางสมัยมอบหมายรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี บางสมัยมอบหมายรองนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่ง) เมื่อร่างมติดำเนินความเห็นชอบแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะทำหนังสือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีส่งออกจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายใน ๓ วันทำการ นับจากวันถัดจากวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับมติ

(๒) มติคณะรัฐมนตรีจะยืนยันหรือแจ้งไปยัง ๓ แห่ง คือ

- หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง
- หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- ผู้เกี่ยวข้องอื่น (ที่มติคณะรัฐมนตรีพาดพิงถึง)

(๓) สำหรับการจัดทำสรุปเรื่องของมติคณะรัฐมนตรีแต่ละเรื่องเพื่อเปิดเผยต่อประชาชนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์นั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับประเภทของมติคณะรัฐมนตรีที่จะนำออกเผยแพร่ไว้ผ่านทาง Website ซึ่งจะเผยแพร่เมื่อมีการส่งหนังสือยืนยันมตินั้น ๆ ออกไปยังส่วนราชการต่าง ๆ แล้ว

๔.๘.๒ การจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๒๑ ในการประชุมโดยเปิดเผย ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งที่มีการประชุม แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ กรณีที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีข้อทักท้วงหรือแก้ไขประการใด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว

หลังจากเสร็จสิ้นการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากไม่มีปัญหาว่าการจัดทำมติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดต้องใช้เวลานานกว่าปกติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก็จะสามารถเสนอผลการประชุมคณะรัฐมนตรีให้คณะรัฐมนตรีได้ทราบในการประชุมครั้งถัดไป

๔.๙ การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีถือเป็นขั้นตอนสำคัญอีกขั้นตอนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นขั้นตอนที่จะทำให้ทราบว่าเรื่องต่างๆ ที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตัดสินใจหรือสั่งการไปแล้วนั้น ได้รับการปฏิบัติหรือไม่ เพียงใด ระเบียบในหมวดนี้จึงได้กำหนดเรื่องนี้ไว้ด้วยเป็นการเฉพาะ

ข้อ ๒๒ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานของรัฐใดดำเนินการในเรื่องใด โดยให้รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นส่งรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้รายงานอย่างน้อยทุกสามเดือน

ในการรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี อาจจะแบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ

(๑) กรณีที่หนึ่ง คณะรัฐมนตรีมีมติไว้ชัดเจนว่าให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรีในกำหนดเวลาใดหรือภายในระยะเวลาเท่าใด โดยให้ถือเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นต้องส่งรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

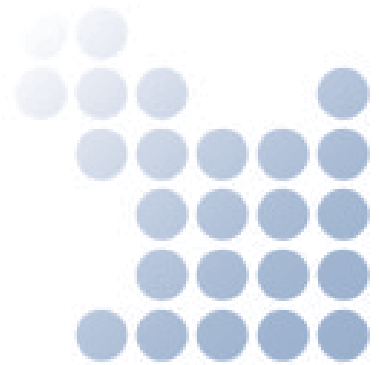
(๒) กรณีที่สอง หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดระยะเวลาการรายงานไว้ หน่วยงานของรัฐนั้นต้องส่งรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุก ๓ เดือน

ทั้งนี้หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้มีมติให้ต้องรายงานผลการดำเนินการและหรือไม่มีระเบียบกฎหมายใดกำหนดให้หน่วยงานของรัฐนั้นต้องรายงานผลการดำเนินการก็ไม่ต้องรายงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่ต้องมีความรับผิดชอบในการดำเนินการของหน่วยงานเอง โดยไม่เป็นการผลักภาระให้แก่คณะรัฐมนตรี

ประเด็นสำคัญที่หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงในเรื่องนี้ก็คือ

- การตระหนักถึงวัตถุประสงค์และความสำคัญของการที่จะต้องกำหนดให้มีการรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมีใช้เป็นเพียงเรื่องของกระบวนการขั้นตอนในการเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเท่านั้น แต่หมายรวมถึงผลในภาพรวมสุดท้ายที่จะเกิดขึ้นหากมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นๆ ได้รับการนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดผลตามที่มุ่งหมายได้
- หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย เนื่องจากเมื่อครบกำหนดที่คณะรัฐมนตรีให้รายงานผล ควรจะต้องมีข้อมูลความคืบหน้าของการดำเนินการในเรื่องนั้นตามสมควร
- การรายงานความคืบหน้าควรให้มีความชัดเจนว่าดำเนินไปหรือได้ผลมากน้อยเพียงใด เช่นเดียวกับการรายงานในส่วนของปัญหาอุปสรรคต่างๆ ก็ควรจะชัดเจนด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่าจะสมควรสั่งการหรือมอบแนวทางในการแก้ไขปัญหาเหล่านั้นในเชิงนโยบายหรือไม่เพียงใดและอย่างไร





ส่วนที่ ๔

บทสรุป

ส่วนที่ ๔

บทสรุป

การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของความพยายามอีกระดับหนึ่งของคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นองค์กรทางการเมืองสูงสุดในฝ่ายบริหารที่ประสงค์จะกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของหลักความโปร่งใส หลักความคุ้มค่า และหลักความชัดเจนในการปฏิบัติราชการหรือหลักความรับผิดชอบต่อสังคม ดังนั้น การกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการปฏิบัติเพื่อป้องกันปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การพยายามให้มีการลดขั้นตอนการปฏิบัติ การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ การให้ผู้รับผิดชอบในผลของงาน การทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใส และการพยายามให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเจตนารมณ์สำคัญของการกำหนดให้มีพระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่ผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติโดยรวมและประชาชนอย่างแท้จริง

หลักการ หลักเกณฑ์ และวิธีการปฏิบัติหลายอย่างที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาและระเบียบอันเป็นต้นเรื่องหรือที่มาของการจัดทำเอกสารฉบับนี้ ดังได้กล่าวแล้วว่ามีทั้งส่วนที่เป็นแนวทางปฏิบัติเดิมที่มีอยู่แล้ว และส่วนที่ได้กำหนดเพิ่มเติม การยกระดับความสำคัญของแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี จากเดิมที่เคยกำหนดเป็นเพียงระดับ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี” ขึ้นเป็นระดับ “พระราชกฤษฎีกา” ย่อมหมายถึงความเคร่งครัดในทางปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ ที่ผู้ที่เกี่ยวข้องหรือผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามจะต้องตระหนักและให้ความสำคัญในการที่จะไม่ปฏิบัติไปในแนวทางที่ขัดต่อพระราชกฤษฎีกา

แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ฉบับนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำขึ้นไม่เพียงแต่เพื่ออธิบายความในบทบัญญัติของแต่ละมาตราหรือแต่ละข้อเท่านั้น หากแต่ยังได้นำเสนอแนวทางปฏิบัติในส่วนของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเองที่พระราชกฤษฎีกาและระเบียบดังกล่าวได้ให้อำนาจให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด รวมทั้งในส่วนที่ถือปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงาน “เลขานุการของการประชุมคณะรัฐมนตรี” ทั้งนี้เพื่อให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ได้เห็นภาพรวมของกิจกรรมทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้อย่างครบถ้วนหรือครบวงจร อันจะนำไปสู่การปฏิบัติงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นบนพื้นฐานของความเข้าใจบทบาท หน้าที่วิธีปฏิบัติของกันและกัน





สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
www.cabinet.thaigov.go.th