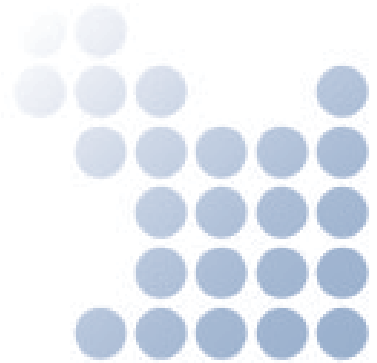




## แนวทางการปฏิบัติ

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 ซึ่งเจตนารมณ์ประการสำคัญของการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาและระเบียบข้างต้นนี้เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์และวิธีปฏิบัติราชการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น 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 การให้มีคณะบุคคลทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงเรื่องก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี

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

<b>ส่วนที่ ๓</b>	<b>ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘</b>	<b>๔๑</b>
------------------	--	-----------

<b>บทที่ ๔</b>	<b>สาระสำคัญของระเบียบ</b>	<b>๔๒</b>
๔.๑	ชื่อ วันบังคับใช้ และคำจำกัดความ	๔๒
๔.๒	การประชุมชี้แจงเกี่ยวกับระเบียบ	๔๓
๔.๓	การส่งเรื่อง	๔๔
๔.๓.๑	การกำหนดวิธีการส่งเรื่องเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี	๔๔
๔.๓.๒	การขอลงเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน	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

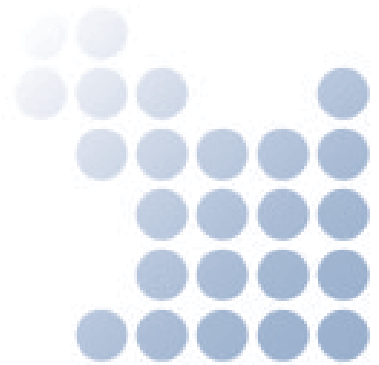
๔.๘	มติคณะรัฐมนตรี	๖๗
๔.๘.๑	การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีและการเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีต่อประชาชน	๖๗
๔.๘.๒	การจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี	๖๘
๔.๙	การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี	๖๘



## 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 ส่วนกฎเกณฑ์และกรอบเกี่ยวกับบุคลากรในองค์กรก็ตีอำนาจหน้าที่ขององค์กรก็ดี 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<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> 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 เมื่อภาวะเศรษฐกิจถดถอย หรือเมื่อเกิดเหตุการณ์ตึงเครียดระหว่างประเทศก็ได้

#### 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 หากคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรให้บังคับในเขตพื้นที่ใด เมื่อใด 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 คณะรัฐมนตรีก็ต้องติดตามจับกุมผู้กระทำผิดมาสอบสวนและฟ้องร้องเพื่อลงโทษแก่ผู้นั้น โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในลำดับต่าง ๆ ลงมาลงมาเป็นเครื่องมือในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>๖</sup>

#### 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

<sup>๖</sup> 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<sup>๑</sup>

### ๑.๓ คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้ตัดสินใจ

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

<sup>๑</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, คู่มือการทำงานของรัฐมนตรี, หน้า ๑๒ - ๑๔

(หมายเหตุ : ข้อความในส่วนนี้ที่ปรากฏในคู่มือ ฯ ยกร่างโดย นายบรรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

มหาศาลในทางก่อกวนผู้ก่อกวนระบบงบประมาณของชาติ ก่อภาวะแก่คนทั้งประเทศ จำกัดตัดสิทธิราษฎร ก่อให้เกิดแบบอย่างอ้างอิงสืบไป หรืออาจผูกพันอธิปไตยของชาติ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสิ้น<sup>๔</sup>

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<sup>๕</sup>

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)

<sup>๔</sup> วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๙) หน้า ๑๒

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑



- ตัดสินใจโดยผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบในทำนองทวิภาคี (bilateral decision)

- ตัดสินใจโดยการหารือกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในทำนองพหุภาคี (multilateral decision)
- ตัดสินใจโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี (cabinet committee decision)
- ตัดสินใจโดยคณะกรรมการพรรคร่วมรัฐบาล (party decision)
- ตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี (cabinet decision)<sup>๖</sup>

สำหรับประเทศไทยมีการใช้รูปแบบในทำนองเดียวกัน แต่อาจจัดกลุ่มเสียใหม่ โดยรวมรูปแบบที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกันได้ดังนี้ คือ

- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้ผู้ตัดสินใจแทน
- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี
- การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ<sup>๗</sup>

#### ■ 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 เรื่องเหล่านี้ก็จะกลายเป็นเรื่องที่ไม่สามารถเข้ามาแล้วทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องเสียเวลา 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 กรณีอาจแตกต่างออกไปถ้าเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพราะนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเคยสั่งการไว้หรือเคยมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้เนื่องจากนายกรัฐมนตรีรองนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบอำนาจให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นพิจารณาแทนได้

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

<sup>๗</sup> วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษามหาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๓๙) หน้า ๑๒

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

ด้วยข้อจำกัดเหล่านี้เอง การจะมอบอำนาจให้ผู้ใดหรือองค์กรใดตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี จึงมิใช่เรื่องที่ทำได้ง่าย<sup>๔</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนคือปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีหลายกรณีเกิดขึ้นและได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้อธิบายหรือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นไปแล้วหลายเรื่อง ในลักษณะที่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแล้ว บุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ ดังนั้น ถ้ายังคงที่จะให้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดสามารถที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องแทนคณะรัฐมนตรีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมาสู่ประเด็นที่ว่า เมื่อการพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี และบุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจที่คณะรัฐมนตรีจะมอบให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณาถ่วงดุล ตรวจสอบ ออกความเห็นหรือแม้แต่ตัดสินใจมาก่อนในเบื้องต้น แล้วให้คณะรัฐมนตรีเข้าใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจอีกครั้งเป็นขั้นตอนสุดท้าย ข้อนี้หมายความว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรียังต้องรายงานคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง 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 หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีวินิจฉัยสั่งการแทนคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ๆ ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้เสนอเรื่องนั้น ๆ มาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็ได้ ข้อนี้เท่ากับว่าเป็นการสละอำนาจที่กำหนดขึ้นเองนั้น เพราะเดิมที่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่กำหนดขึ้นว่าให้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็จะไม่มีการเสนอเรื่องนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว

(๒) ถ้าเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจนั้นให้ผู้อื่นตัดสินใจแทนมิได้ แต่จะมอบให้ผู้ใดหรือองค์กรใดสั่งการไปก่อนแล้วจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบอีกครั้งก็ได้ วันมีผลของเรื่องนั้นคือวันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบ มิใช่วันที่สั่งการนั้นไปพลางก่อนแล้ว<sup>๕</sup>

### ตัวอย่างการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรี

(๑) มติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๐

อนุมัติให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดพิจารณาอนุมัติให้ข้าราชการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้เดินทางไปปฏิบัติงานในต่างประเทศเลื่อนกำหนดการไปปฏิบัติงานออกไปได้โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีก

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑

<sup>๕</sup> 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 และเพราะคณะกรรมการรัฐมนตรีมิใช่ผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีจึงทำให้ไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

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 หากถูกเปิดเผยย่อมกระทบต่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร การนำข้อมูลต่าง ๆ 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<sup>๑๑</sup>

### ๑.๓.๒ กระบวนการตัดสินใจ

เมื่อก้าวถึงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงกระบวนการของการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจนถึงขั้นตอนของการยืนยันมติคณะรัฐมนตรีไปยังส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้อง และการติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งในกระบวนการนี้อาจจะย่อยลงไปได้ถึงขั้นตอนหรือวิธีการดำเนินการต่าง ๆ ตั้งแต่การกำหนดประเภทเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนและวิธีการส่งเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี การจัดทำเรื่องเสนอทั้งเรื่องที่เป็นประเภทเรื่องทั่วไปและเรื่องที่เป็นการเสนอร่างกฎหมาย การกำหนดระยะเวลาในการส่งเรื่อง ระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ขั้นตอนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติและการรายงานผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี

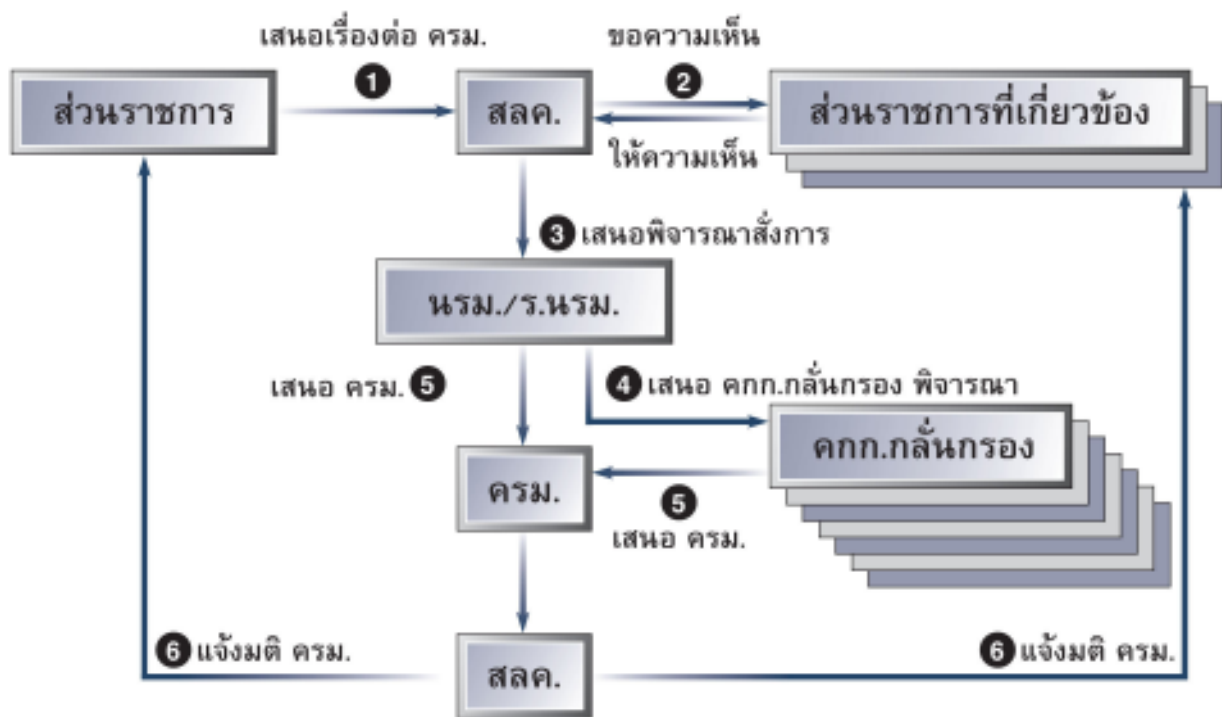
วิธีการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ถือปฏิบัติตาม ๆ กันมาโดยไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นระเบียบปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ จนกระทั่งในปี ๒๕๓๑ สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งนับเป็นการจัดระเบียบวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก ระเบียบดังกล่าวต่อมาได้มี

<sup>๑๑</sup> 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

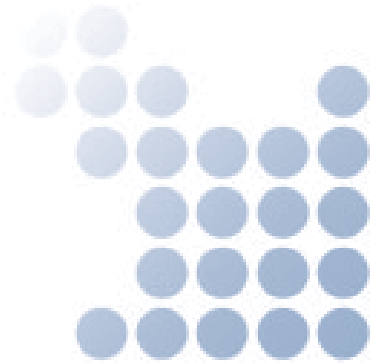
โดยทั่วไปมติคณะรัฐมนตรีมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องอาจกำหนดวันที่มีผลใช้บังคับไว้เป็นวันอื่นเป็นการเฉพาะเรื่องได้) ส่วนราชการ หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง จะปฏิบัติหรือดำเนินการใดๆ อันเป็นการขัดกับมติคณะรัฐมนตรีโดยอ้างว่าไม่ทราบว่ามีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ ไว้แล้วมิได้ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี หรืออาจมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดแนวทางการดำเนินการไว้แล้ว จึงเป็นการสมควรที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะได้ตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเสียก่อนด้วย<sup>๑๑</sup>



<sup>๑๑</sup> 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

๗ ล ๗

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 ได้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วมีผลบังคับ เป็นกฎหมาย ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะออกมิตีหรือกระทำการใดอันเป็นการยกเว้นได้ ดังนั้น จึงเป็น ความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เบื้องต้นว่า หากเรื่องใดที่ส่งมาไม่สอดคล้องกับแนวทาง ปฏิบัติที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวคืน หน่วยงานนั้น ๆ เพื่อกลับไปดำเนินการใหม่

ประการที่สอง พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มีบทกำหนดที่จะขจัดข้อสงสัยหรือประเด็นที่ไม่ชัดเจนใน หลาย ๆ เรื่องที่ผ่านมาและเคยมีปัญหาตีความ เช่น ในเรื่องขององค์ประชุมคณะรัฐมนตรีว่ามีหรือไม่มี ซึ่งประเด็นนี้ มีหลายแนวคิด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของการประชุมคณะรัฐมนตรีไทยไม่มีการนับองค์ประชุม จึงได้มีการ กำหนดเรื่องนี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อให้เกิดความชัดเจน

## ๒.๒ เจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

หลักการตามมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และหลักการตามหมวด ๔ ของ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 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 แนวทางตามที่ตั้งปฏิบัติสืบต่อๆ 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) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผล

ผูกพันรัฐบาลไทย

(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 จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ 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 จึงพบว่าหลายเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐได้ทำหรือเรื่องต่าง 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 ต่อคณะรัฐมนตรี ยังไม่ได้ตอบความเห็นมาภายในกำหนดเวลา 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 จะเสนอ มติ นั้น ต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณา เมื่อ นายกรัฐมนตรี มีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งต่อมติคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงจะบรรจุเรื่องนั้นเข้าระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และเมื่อการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันดังกล่าวเสร็จสิ้นลง จึงถือว่าเรื่องนั้นเป็นมติคณะรัฐมนตรีในวันนั้น

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

### ๓.๔ การกำหนดผู้มีอำนาจในการลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๖ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

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

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์อิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ให้หัวหน้าองค์กรอิสระนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี

(๓) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอ การเสนอเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อความที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖ นี้ จะเห็นว่า โดยปกติหากเป็นเรื่อง que กระทรวง ทบวง เป็นผู้ตั้งเรื่องขึ้นมา รัฐมนตรีเจ้าสังกัดจะต้องเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง

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

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

ในทางปฏิบัติ ก่อนหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ควรนำเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด (นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้กำกับการบริหารราชการหรือสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน

### ๓.๕ การมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี เป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๗ เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) (๔) (๗) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) และเรื่องที่ผ่านมาการกลั่นกรองของคณะบุคคลตามมาตรา ๕ แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่า การอนุมัติ 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 จะต้องมีการประชุมที่เข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนเท่าไรจึงจะถือว่าการประชุมนั้นเป็นการประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ผ่านมามีปัญหาในเรื่องนี้ แต่มาในระยะหลังเมื่อมีการปฏิรูปหรือการพัฒนากระบวนการครั้งสำคัญ 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

<b>องค์ประชุม</b>	: นายกรัฐมนตรี + รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่ นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร
<b>ผลการประชุม</b>	: 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 หลังจากนั้นจะเป็นขั้นตอนของการผลิตวาระการประชุมเพื่อจัดส่งถึงคณะรัฐมนตรี ภายในเวลาราชการของวันนั้น อย่างไรก็ตามการจัดส่งวาระเพิ่มเติม ครั้งที่ ๒ ในวันจันทร์ในบางสัปดาห์อาจจะจัดส่งเป็นสองรอบ เนื่องจากหลังจากที่ได้ปิดวาระการประชุมเมื่อเวลา ๑๒.๐๐ น. ไปแล้ว บางครั้งอาจมีเรื่องสำคัญจำเป็นที่นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นเรื่องด่วน จึงจำเป็นต้องจัดทำวาระการประชุมและส่งให้คณะรัฐมนตรี เพิ่มเติมเป็นรอบที่สอง วิธีปฏิบัติเช่นนี้จะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เป็นวาระจรด้วย

### ๓.๗.๒ ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน

กรณีจำเป็นเร่งด่วนนี้แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

- *ประเภทที่หนึ่ง* เรื่องบางเรื่องเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับที่ไม่ควรถูกเปิดเผย ก่อนที่จะมีการประชุม แม้ว่าจะมีคำสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ตาม ทั้งนี้เพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบหรือไม่เป็นธรรม ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับการขึ้นหรือลดภาษีต่าง ๆ เป็นต้นเหล่านี้ ในวาระการประชุมจะปรากฏเฉพาะชื่อเรื่องกว้าง ๆ เท่านั้น แต่จะไม่ปรากฏรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ จนกว่าจะมีการประชุมจึงจะแจกเอกสารเรื่องนั้นในที่ประชุม
- *ประเภทที่สอง* เป็นเรื่องประเภทที่เป็นวาระจร นั่นคือเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องนำมาเสนอในวันประชุมคณะรัฐมนตรี ผู้ที่จะมีอำนาจให้บรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระการประชุมได้คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่ประธาน ในการประชุมในวันนั้น ๆ เรื่องที่จะอนุมัติให้เสนอเป็นวาระจรได้นั้นต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยอาจจะเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ เช่น การเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ ที่มีเงื่อนไขของเวลาที่ฝ่ายไทยจะต้องไปร่วมลงนามในเวลา กระชั้นชิด หรือเรื่องการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าในบางเรื่อง เป็นต้น แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติ งบประมาณ มาตรา ๙ กำหนดไว้ว่านายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอเรื่องนั้นให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจร ได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชนเท่านั้น เช่น การแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าที่เกิดจากสาธารณภัยที่มีประเด็นการขออนุมัติงบประมาณเพื่อดำเนินการช่วยเหลือ ผู้ประสบภัยเป็นการเร่งด่วน เป็นต้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทั้งหลายจึงพึงหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเป็นวาระจร เพราะหากไม่เข้าข่ายเงื่อนไขตาม มาตรา ๙ ที่กล่าวมานี้ก็ไม่อยู่ในอำนาจของนายกรัฐมนตรีที่จะอนุมัติให้เสนอ เรื่องนั้นเป็นวาระจรได้

สำหรับวิธีการส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง มาตรา ๙ ได้เปิดช่องให้สามารถใช้วิธีการทาง อิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในอนาคตด้วย



### ๓.๘ ผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๐ ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องกำหนดประเด็นที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องใดให้ชัดเจน ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องที่เสนอ ให้ถือว่ามติของคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอ เว้นแต่มติของคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติ เห็นชอบ หรือมีมติ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดตามข้อเสนองานของหน่วยงานของรัฐใด 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 นอกจากนี้กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดตามข้อเสนองานของหน่วยงานของรัฐที่เสนอแล้ว 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 หรืออาจจะไม่มีมติให้รายงานให้ทราบเป็นระยะ ๆ

เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดระยะเวลาที่ชัดเจนให้รายงานกลับมา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือแจ้งเตือนหน่วยงานของรัฐที่ต้องรายงานทราบล่วงหน้า ก่อนถึงกำหนด ส่วนเรื่องที่มีมติกำหนดเวลาไว้แต่เพียงกว้าง ๆ ว่าให้รายงานเป็นระยะ ๆ ปกติกรณีนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะขอทราบผลไปยังหน่วยงานที่ต้องรายงานทุก ๓ เดือน

ผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่ได้รับรายงานข้างต้นนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องรวบรวมและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ ด้วย บางเรื่องให้เห็นควรจะให้มีการทบทวนมติในเรื่องนั้น ๆ ก็สามารถที่จะเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาได้

#### ๓.๙.๒ การทบทวนมติของคณะรัฐมนตรี

วัตถุประสงค์ของการให้มีการทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยมี ๔ ประการ คือ

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

- เพื่อให้มติของคณะรัฐมนตรีได้รับการพิจารณาทบทวนให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงหรือสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอยู่เสมอ สามารถใช้บังคับได้ตามความเป็นจริง

- เพื่อลดจำนวนมติคณะรัฐมนตรีให้เหลือน้อยลง ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า หลายมติอาจออกมาซ้ำซ้อนกัน หรือบ้างก็ไม่ทันสมัย และใช้บังคับไม่ได้ในทางปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์เปลี่ยนไป หากสามารถที่จะยกเลิกมติเหล่านี้ไปได้บ้าง ก็จะทำให้จำนวนมติคณะรัฐมนตรีลดน้อยลง

- เพื่อเป็นการแก้ปัญหาให้แก่หน่วยงานของรัฐในกรณีที่มติคณะรัฐมนตรีบางเรื่อง 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 ตามมาตรานี้กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องรวบรวมเพื่อให้นายกรัฐมนตรีคนใหม่พิจารณาว่าจะคงไว้หรือไม่ นั้น มี ๒ ประเภท คือ มติคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับ

- การบริหารราชการ
  - ข้าราชการ
- } ที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

### ๓.๑๒ การทบทวนคำสั่งนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้

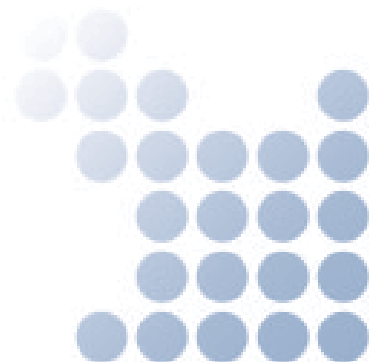
มาตรา ๑๔ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคำสั่งของนายกรัฐมนตรีและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการ และข้าราชการ ที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ พร้อมกับข้อเสนอแนะว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องใดควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ 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 การประชุมชี้แจงในเรื่องนี้จะต้องกระทำเป็นครั้งคราวอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งจะเห็นว่ามีความจำเป็นอยู่จริงที่ควรจะต้องดำเนินการเช่นนั้น เนื่องจากเมื่อมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีขึ้นเป็นระเบียบที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นย่อมหมายถึง ความเข้มงวดในการบังคับใช้จะมีมากขึ้นกว่าเดิม การไม่ปฏิบัติตามอาจหมายถึงการฝ่าฝืนพระราชกฤษฎีกาด้วย ดังนั้น การชี้แจงทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติจึงเป็นเรื่องจำเป็น และการที่ระบุให้ต้องดำเนินการชี้แจงเป็นครั้งคราวด้วยนั้น 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 ปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้การตัดสินใจนั้นเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสม และเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง คือ ข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และปราศจากอคติ เพราะคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรตัดสินใจสูงสุดจะตัดสินใจโดยใช้อารมณณ์มิได้ ในบางครั้งอาจมีการกล่าวหาบ้างว่าคณะรัฐมนตรีตัดสินใจไปตามกระแสการเมือง แต่กระแสการเมืองก็เป็นข้อมูลอย่างหนึ่งซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องคำนึงถึงด้วยเช่นกัน เพียงแต่ว่าไม่ควรใช้ข้อมูลนี้ประการเดียวเท่านั้น<sup>๑</sup>

ในหลักการคณะรัฐมนตรีควรมีข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจดังนี้

### (๑) ข้อมูลทางกฎหมาย

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

### (๒) ข้อมูลเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเดิม

ในการบริหารราชการแผ่นดิน ความต่อเนื่องย่อมเป็นเรื่องสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความต่อเนื่องของมติคณะรัฐมนตรีย่อมเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน เพราะเกี่ยวพันกับความเชื่อถือของประชาชน ว่ารัฐบาลจะไม่มีการบริหารงานโดยมีนโยบายกลับไปกลับมาและไม่ทำให้เกิดความสับสนวุ่นวายในการบริหารงานของผู้ปฏิบัติ<sup>๓</sup> นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเชื่อมั่นกับต่างประเทศสำหรับการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของไทยกับประเทศต่างๆ ด้วย ดังนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจะตัดสินใจเรื่องใดก็ตาม จำเป็นที่จะต้องทราบข้อมูลเกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมทุกมติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ หากจะตัดสินใจว่าอย่างไรก็ต้องกระทำไปโดยทราบอยู่แล้วว่ามติดีเดิมว่าอย่างไร

### (๓) ข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่เสนอ

ความเป็นมาของเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีตลอดจนรายละเอียดต่างๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องนั้นๆ เป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังนำไปสู่วัตถุประสงค์ของการนำเสนอเรื่องนั้นๆ ว่าต้องการให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจมีมติในประเด็นใดอย่างไร

### (๔) ข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบ

ข้อมูลในส่วนนี้มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนกว่าข้อมูลประเภทอื่นๆ ที่กล่าวมาแล้ว เพราะการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ การที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติในเรื่องใด

<sup>๑</sup> วิษณุ เครืองาม, การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ, อ้างแล้ว, หน้า ๘๐

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๘๑

<sup>๓</sup> 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 ในกรณีที่เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องขอความเห็นชอบ หรือขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้น แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับความเห็นชอบหรือคำอนุมัตินั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ และเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ในเรื่องนี้ก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องดำเนินการตามที่กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ โดยการดำเนินการขอความเห็นชอบ หรือขอคำอนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่มีอำนาจให้เสร็จสิ้นก่อนที่จะส่งเรื่องให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการนำเสนอคณะรัฐมนตรี

อย่างไรก็ตาม หากเลยกำหนดดังกล่าว หรือผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ปรากฏออกมาว่าไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ หากมีความจำเป็น หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องยังสามารถส่งเรื่องนั้นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไปได้

## ๔.๔.๒ การขอความเห็นและการแจ้งประมาณการในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและการตอบความเห็น

ข้อ ๑๐ ภายในสามวันนับแต่วันได้รับเรื่อง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าน่าจะเกี่ยวข้องับเรื่องดังกล่าวทราบถึงการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี 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 หนังสือที่ตอบความเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นหนังสือที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ลงนาม ซึ่งแนวทางการปฏิบัตินี้ต่างจากที่เคยกำหนดไว้ในระเบียบฉบับเดิมที่กำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเป็นผู้ลงนาม แนวทางการปฏิบัติใหม่ดังกล่าวทำให้เกิดความยืดหยุ่นและรวดเร็วมากขึ้น นอกจากนี้ความเห็นในบางเรื่องมีลักษณะเป็นการให้ความเห็นในข้อเท็จจริงที่เป็นข้อกฎหมายหรือระเบียบวิธีปฏิบัติ ไม่ใช่เป็นความเห็นในเชิงนโยบาย ก็หน้าที่หัวหน้าส่วนราชการสามารถลงนามในหนังสือตอบความเห็นได้ แต่ในกรณีที่เห็นในเชิงนโยบายที่ผูกพันหน่วยงาน ควรเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนาม หรือให้ความเห็นชอบก่อน

- การที่ระเบียบได้กำหนดไว้ว่า เลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถสอบถามความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้หากเห็นสมควรนั้น เป็นหลักการที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการมีส่วนร่วมของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐอาจเป็นนักวิชาการอิสระ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง องค์กรภาคเอกชน ที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดไว้เป็นหลักการในข้อนี้ก็เพื่อให้สามารถแสวงหาข้อมูลจากแหล่งอื่นๆ 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 ในการพิจารณาเรื่องที่หน่วยงานของรัฐส่งมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีนั้น 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 ประเภทใหญ่ๆ คือ เรื่องทั่วไป และร่างกฎหมาย บางเรื่องไม่ซับซ้อน ไม่ยุ่งยาก มีข้อกฎหมายหรือแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว จึงเป็นเรื่องง่ายและใช้เวลาไม่มากสำหรับคณะรัฐมนตรีที่จะพิจารณาตัดสินใจ แต่ก็มีเรื่องอีกจำนวนมากซึ่งเป็นส่วนใหญ่ที่มีความซับซ้อน ยุ่งยากทั้งในส่วนของสาระสำคัญและข้อกฎหมาย ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เรื่องเหล่านี้มักมีใช้เรื่องที่เป็นราชการประจำที่กฎหมายกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี 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 กระชับรัด 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 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดไว้เป็นหลักการว่าจะต้องดำเนินการเป็นเรื่องด่วน และได้พัฒนาวิธีปฏิบัติงานในแต่ละขั้นตอนของกระบวนการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบอยู่ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไปมาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม เรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีจำนวนหนึ่ง เป็นเรื่องที่มีเงื่อนไขของเวลาเป็นตัวกำหนดความเร่งด่วนของเรื่องนั้น ๆ อีกชั้นหนึ่ง เช่น เรื่องที่จะต้องไปลงนาม ความตกลงกับต่างประเทศ หรือการลงนามในความตกลงกรณีผู้นำต่างประเทศมาเยือนประเทศไทย การลงนาม ในสัญญา การอนุมัติที่เกี่ยวกับวันที่มีผลบังคับใช้พระราชกฤษฎีกา ระเบียบ ประกาศ เป็นต้น เรื่องในลักษณะนี้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย ควบคู่กับการประทับตรา ความเร่งด่วนในหนังสือนำส่ง ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ทราบว่าจะสมควรจะเร่งรัดในขั้นตอน ใดบ้าง เพื่อให้เรื่องนั้นสามารถนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและมีมติได้ทันเวลา ไม่ทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

### (๔) สารสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

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

ส่วนที่เป็นสารสำคัญของเรื่อง หมายถึงส่วนที่เป็นข้อมูลรายละเอียดของเรื่องนั้น ๆ อาจเป็น ข้อมูลของเหตุการณ์ กระบวนการดำเนินการ ข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรค หรือที่จะนำไปสู่ แนวทางแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว เช่น หากเป็นเรื่องการขออนุมัติก่อนนี้ผู้กผันข้ามปีงบประมาณ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงวงเงินก่อนนี้ผู้กผันข้ามปีงบประมาณโดยเพิ่มวงเงินเกินกว่าวงเงินที่ได้รับอนุมัติจาก คณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องชี้แจงเหตุผลหรือความจำเป็นที่ต้องขอเปลี่ยนแปลงวงเงิน เช่น มีการเปลี่ยนแปลงรายการก่อสร้างที่ทำให้เนื้องานมากขึ้น หรือไม่สามารถหาผู้ประมูลงานได้ภายในเวลาที่กำหนดทำให้ราคาค่าก่อสร้างเปลี่ยนแปลงไปตามราคาวัสดุที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น เป็นข้อมูลเพื่อประกอบการ พิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย อาจจำเป็นต้องชี้แจงกระบวนการขั้นตอนประกอบเพื่อความสมบูรณ์ของเนื้อหา สาร แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นการนำเสนอข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องสรุปให้สั้น กะทัดรัด และชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ

ส่วนที่เป็นข้อกฎหมาย ซึ่งจะหมายถึงข้อกฎหมายในความหมายต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้นทั้งที่ เกี่ยวกับเรื่องนั้นโดยตรง 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 สำนักงานประมาท 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 ยังมีงบกลางบางรายการที่คณะรัฐมนตรีบางสมัยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองโครงการแผนงานที่ขอใช้งบกลางรายการนี้ โดยเฉพาะ 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 จำเป็นต้องใช้บังคับพร้อมกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักรหรือควรทยอยใช้เป็นท้องที่ท้องที่ไปหรือเพียงบางท้องที่เท่าที่ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และจะกำหนดอายุของกฎหมายไว้ด้วยได้หรือไม่
- 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 หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีที่มิได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ การดำเนินการตามข้อ ๑๔ (๓) ให้จัดทำเปรียบเทียบหลักการและสาระสำคัญที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ กับหลักการและสาระสำคัญที่เสนอใหม่

(๒) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขพระราชบัญญัติให้จัดทำเป็นร่างของกฎหมายนั้น

การที่หน่วยงานของรัฐจะเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น จะเห็นว่าระเบียบฯ ข้อนี้อเปิดโอกาสหรือให้ทางเลือกแก่หน่วยงานของรัฐที่จะนำเสนอในรูปแบบของร่างพระราชบัญญัติก็ได้ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ มีในพระราชบัญญัติโดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ 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 ตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติด้วย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่คุ้มค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการต่อไปตามมตินั้น

ระเบียบข้อนี้เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติให้แก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณาหรือการยกร่างพระราชบัญญัติตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติ จากแนวทางดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ามุ่งตอบสนองต่อเจตนารมณ์ในการพัฒนากฎหมายของประเทศ โดยเฉพาะในหลักการที่ให้มีการตรากฎหมายออกมาใช้บังคับเท่าที่จำเป็นจริง ๆ และไม่ขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่จะมีผลกระทบต่อประชาชน

ความในระเบียบข้อนี้ได้ให้อำนาจแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะใช้ดุลพินิจเข้าในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินับที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการไปแล้วได้อีก 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 เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องที่จะส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบ หากปรากฏว่าไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือระเบียบนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

การปฏิบัติตามระเบียบข้อนี้ มีเรื่องที่จะส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีได้รับทราบแนวทางปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อเป็นข้อมูลสำหรับหน่วยงานของรัฐที่จะใช้ประกอบในการดำเนินการจัดทำเรื่องที่จะส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง 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 หรือในกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเห็นว่าประเด็นบางเรื่องที่จะส่งมาในหนังสือนำเสนอ นั้น 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 เนื่องจากเรื่องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขดังที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้น

### ■ 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 ก็จะทำบันทึกสรุปเสนอเป็นความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ

### ๔.๗.๓ การดำเนินการต่อเรื่องที่มีคำสั่งให้เสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

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

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

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีอาจแต่งตั้งคณะกรรมการอื่นๆ เพื่อพิจารณาถ้อยคำของเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะอีกก็ได้ 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 ซึ่งหากไม่มีปัญหาว่าการจัดทำมติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดต้องใช้เวลา นานกว่าปกติ 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

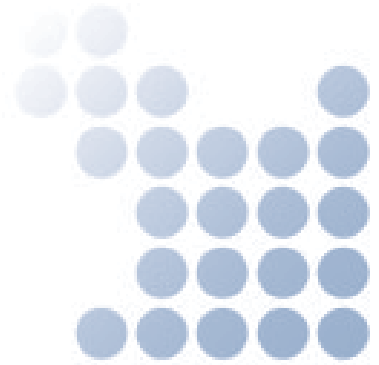
(๒) กรณีที่สอง หากคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดระยะเวลาการรายงานไว้ หน่วยงานของรัฐนั้นต้องส่งรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหาและอุปสรรค ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยทุก ๓ เดือน

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 การยกระดับความสำคัญของแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีจากเดิมที่เคยกำหนดเป็นเพียงระดับ “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](http://www.cabinet.thaigov.go.th)