

แนวคิดและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

Principles and Decision Making Procedure of the Cabinet

อมร วาณิชวิวัฒน์ / Amorn Wanichwiwatana

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย / Constitution Drafting Committee and Faculty of Political Science, Chulalongkorn University, Thailand

E-mail: a.wanichwiwatana@gmail.com

บทคัดย่อ

คณะรัฐมนตรีคือคณะผู้บริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งถือเป็นองค์อำนาจสำคัญหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้แบ่งแยกอำนาจสำคัญเป็น 3 ประการ ประกอบด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ แต่ละอำนาจมีส่วนในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมา มติหรือคำสั่งของคณะรัฐมนตรีเริ่มถูกท้าทายมีการถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทั้งโดยภาคประชาชนรวมถึงองค์กรตรวจสอบต่างๆ เฉพาะอย่างยิ่งมีคดีจำนวนไม่น้อยที่ถูกนำขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งมีผลในทางทำให้เกิดการเพิกถอนมติหรือคำสั่งต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี อันมีผลเสียหายหลายประการ ทั้งในแง่ภาพลักษณ์ความน่าเชื่อถือ และยอมสะท้อนปัญหาในเชิงธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการในส่วนของคณะรัฐมนตรีเองที่จะต้องตัดสินใจในการมีคำสั่งหรือมติต่างๆ อย่างรอบคอบถี่ถ้วนและยึดหลักการผลประโยชน์สูงสุดของส่วนรวมเป็นสำคัญ การศึกษาวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นที่ต้องการเห็นความเปลี่ยนแปลงในหลักการและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดผลในทางที่พึงประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

คำสำคัญ: แนวคิด, กระบวนการตัดสินใจ, คณะรัฐมนตรี

Abstract

The cabinet is categorized as one of the three most important bodies in governing the country. There are three main elements for the national sovereignty which are the administrative, the legislative and the judicial power. Each of those is working on checks and balancing of power among others. During the past years, many cabinet orders as well as resolutions were challenged by members of the public and other independent organisations. Some pursued several cases to the administrative court along with other related courts. This led to the defamation of the supreme administrative power of the nation or the government in power. They would lose their credibility and this might reflect some hidden problems within the government decision making procedure. The core purpose of this study is focusing on finding any best practices for the cabinet to prevent undesirable results following their decision making procedure.

Keywords: Principles, Decision Making Procedure, Cabinet

บทนำ

องค์กรที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” จัดเป็นคณะบุคคล ประกอบด้วยบรรดารัฐมนตรีรวมถึงคณะรัฐมนตรีผู้ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ (วิษณุ เครืองาม: 2540, 71) ที่ได้ถือกำเนิดขึ้นมาภายใต้โครงสร้างการบริหารการปกครองของสังคมสมัยใหม่ ภายหลังจากที่รัฐต่างๆ มีการสถาปนาก่อตัวขึ้นเป็น “รัฐชาติ (Nation State)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2550: 45-46) กล่าวไว้ว่า “รัฐเป็นการจัดสถาบันของอำนาจการเมืองสูงสุด รัฐกับอำนาจอธิปไตย จึงเป็นเสมือนเหรียญสองหน้า กล่าวคือ จะไม่มีรัฐถ้าไม่มีอำนาจอธิปไตย และจะไม่มีอำนาจอธิปไตยโดยไม่มีรัฐ” นั่นคือ รัฐซึ่งมีตัวแทนในการกระทำการได้แก่ “รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี” ดังที่นิยมเรียกขานกันนั้น เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดแทน รัฐในนามของรัฐ ยิ่งกว่านั้น รัฐ ยังเป็นที่มาของกฎหมาย การผูกขาดการใช้กำลังบังคับ (monopoly of force) ตามกฎหมายอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นกองทัพ ตำรวจ อัยการ ศาล หรือข้าราชการทั้งหลาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในรัฐนั่นเอง

พัฒนาการของการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ ได้เปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยของสังคมการเมือง ตั้งแต่ยุคแห่งการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) ยุคแห่งภูมิปัญญา (enlightenment) และในข้อเขียนของ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2550: 47-84) ได้แสดงความเห็นเพิ่มเติมอีกด้วยว่า นับแต่การที่อังกฤษเริ่มเข้าสู่การค้าในยุคสมัยที่เรียกว่า “พาณิชย์นิยม (mercantilism)” โดยขยายแสนยานุภาพครอบคลุมนานน้ำแทบทั่วไปในศตวรรษที่ 18 กระทั่งเป็นเจ้าอาณานิคมที่ยิ่งใหญ่ที่สุดในสมัยนั้น แต่ต่อมาปัญหาภายในได้เกิดความขัดแย้งมีสงครามกลางเมือง มีการปฏิวัติโดยขุนนางและสามัญชนสถาปนา “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (sovereignty of parliament)” ขึ้นเป็นตัวอย่างแก่หลายประเทศในยุโรป เฉพาะอย่างยิ่งปราชญ์ชาวฝรั่งเศสอย่าง มงเตสกิเออ (Montesquieu) เจ้าของแนวความคิดทฤษฎีการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย โดยแยกรัฐบาลออกเป็น 3 รูปแบบ คือ สาธารณรัฐ สมบูรณาญาสิทธิราช และทรราช โดยให้ความเห็นไว้ว่า “ในแต่ละรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ อำนาจนิติบัญญัติ (puissance législative) อำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชน (puissance exécutive des choses qui dépendent du droit des gens) และอำนาจบริหารซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายแพ่ง (puissance exécutive des choses qui dépendent du droit civil) (อำนาจตุลาการ) จอห์น ล็อก (John Locke) ชาวอังกฤษ หรือฌอง ฌาคส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) นักปราชญ์ชาวสวิส ซึ่งยึดหลักทฤษฎีสัญญาประชาคม (social contract) ต่างมองว่า “รัฐ หรือ รัฐบาล” เป็นเพียงองค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ตามอาณัติสัญญาที่ประชาชนหรือมวลมหาชนของรัฐนั้นๆ ให้เจตจำนงร่วมกันให้รัฐบาล หรืออาจจะเรียกว่า องค์อธิปัตย์ (sovereign) เข้ามาทำหน้าที่ปกครองหรือออกกฎหมายบังคับใช้เพื่อประโยชน์สุขของคนส่วนใหญ่

จะเห็นได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ดังเช่นที่มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติไว้ว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ดังนั้น ในบทนี้จะได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี รูปแบบและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ความสัมพันธ์ระหว่างหลักเกณฑ์การบริหารราชการที่ติดกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนจะได้วิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพขององค์กรด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 ส่วน คือ อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติอำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไว้ดังนี้

1) **อำนาจและหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน** “มาตรา 176 คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาและชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้วต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปีตามมาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

“มาตรา 75 บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจงต่อรัฐสภาให้ชัดเจนว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคเสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง”

2) อำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

1) การริเริ่มเสนอร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ

“มาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) ...ฯลฯ...”

“มาตรา 142 ภายใต้บังคับมาตรา 139 ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

(1) คณะรัฐมนตรี

(2) ...ฯลฯ...”

วิชญ์ เครื่องงาม (2530: 476- 477) ได้กล่าวถึงการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย มีเหตุผลคือ

(1) คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาแล้วไปปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่ทราบได้ดีว่าตนต้องการกฎหมายใด ต้องการเครื่องมืออันใดในการพัฒนาประเทศ กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติสมบูรณ์หรือไม่ มีข้อบกพร่องประการใด ควรจัดการแก้ไขใหม่อย่างไร จึงควรให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสชี้แจงแสดงความเห็นต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเป็นผู้เสนอให้มีการออกกฎหมาย หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

(2) ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารกว้างขวางมาก เช่น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข เป็นต้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าฝ่ายบริหารมีปัญหามาก และรู้ปัญหาดี จึงสมควรให้อำนาจเสนอร่างกฎหมายได้เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้ายิ่งขึ้น ถ้าฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายและฝ่ายนิติบัญญัติไม่เสนอร่างกฎหมายให้ การพัฒนาประเทศก็จะชะงัก ทั้งที่มีปัญหามากมายรอคอยอยู่ และฝ่ายบริหารก็มีเครื่องมือเครื่องใช้เตรียมพร้อมแล้ว คงขาดเฉพาะตัวบทกฎหมายให้อำนาจในการปฏิบัติการเท่านั้น

(3) ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น คณะรัฐมนตรีก่อนเข้ารับตำแหน่งต้องแถลงนโยบายต่อฝ่ายนิติบัญญัติ การให้คณะรัฐมนตรีมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายก็เท่ากับว่าเป็นการจัดให้คณะรัฐมนตรีมีโอกาสปฏิบัติตามนโยบายของตนได้

(4) ในระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารมีอำนาจเกี่ยวพันกับฝ่ายนิติบัญญัติ การให้ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายได้ จัดว่าเป็นความเกี่ยวพันระหว่างอำนาจทั้งสอง

นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญได้สงวนสิทธิในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินไว้กับฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีไว้โดยเฉพาะ หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินก็ต้องมีคำรับรองจากนายกรัฐมนตรีก่อน (รัฐธรรมนูญ มาตรา 143) เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีงบประมาณรายจ่ายเป็นเครื่องมือในการบริหารงาน โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการตราแตกต่างจากพระราชบัญญัติทั่วไป คณะรัฐมนตรีเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อความเห็นชอบ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีจึงเป็นผู้มีอำนาจ

กำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกระทรวง ทบวง กรม ทั้งหมด ทำให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจเหนือกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนที่เกี่ยวกับการกำหนดแผนงานโครงการต่าง ๆ มีอำนาจในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานของรัฐโดยตรง คณะรัฐมนตรีจะมีคำสั่ง ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการเงิน แม้บางครั้งจะไม่มีกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติ) ให้อำนาจไว้โดยตรงก็ตาม ถือว่าเป็นอำนาจควบคุมทั่วไปซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน และเป็นอำนาจที่สำคัญในทางเป็นจริงและมีผลในทางปฏิบัติมาก (สุวิมล สังข์พันธ์, 2535: 122)

2) การขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภาว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในกรณีนี้สภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 ซึ่งบัญญัติว่า “มาตรา 145 ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรีระบุไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ตามมาตรา 176 ว่าจำเป็นต่อการบริหารราชการแผ่นดิน หากสภาผู้แทนราษฎรมิได้ให้ความเห็นชอบ และคะแนนเสียงที่ไม่ให้ความเห็นชอบไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ คณะรัฐมนตรีอาจขอให้รัฐสภาประชุมร่วมกันเพื่อมีมติอีกครั้งหนึ่ง หากรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบให้ตั้งบุคคลซึ่งเป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกของแต่ละสภามีจำนวนเท่ากันตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ประกอบกันเป็นคณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้น และให้คณะกรรมการร่วมกันของรัฐสภารายงานและเสนอร่างพระราชบัญญัติที่ได้พิจารณาแล้วต่อรัฐสภา ถ้ารัฐสภามีมติเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา 150 ถ้ารัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบ ให้ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป”

การที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติในกรณีดังกล่าวข้างต้นให้รัฐสภาได้พิจารณาอีกครั้งนั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ ป้องกันไม่ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต่อรองกับนายกรัฐมนตรี หรือรัฐบาล เพื่อผ่านกฎหมายให้ โดยให้รัฐบาลสามารถนำร่างกฎหมายที่ไม่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรเสนอให้ที่ประชุมร่วมของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาพิจารณาอีกครั้ง ภายใต้เงื่อนไข 2 ข้อ คือ การที่สภาผู้แทนราษฎรไม่ผ่านกฎหมายนั้น มีคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ถ้าถึงครึ่งหรือเกินครึ่ง ร่างกฎหมายนั้นต้องตกไป จะใช้มาตรการนี้ไม่ได้ และโดยมารยาทรัฐบาลต้องลาออก) และรัฐบาลได้แถลงไว้ในนโยบายที่แถลงต่อสภาแล้วว่า เป็นกฎหมายที่จำเป็นต่อการบริหารของรัฐบาล มาตรการนี้จะช่วยรัฐบาลเอาชนะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ต้องการ “ต่อรอง” ด้วยการไม่ผ่านกฎหมายให้ได้ และช่วยรัฐบาลเสี่ยงข้างน้อยที่ฝ่ายค้านเองก็ไม่มีเสียงข้างมากได้ด้วย เพื่อให้การบริหารงานของรัฐบาลเป็นไปได้ และเป็นมาตรการให้รัฐบาลที่แพ้เสียงในสภาไม่ถึงครึ่งไม่ต้องลาออก (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546: 24-25)

3) การร้องขอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติที่จะต้องตกไปเนื่องจากอายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 153 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังจากการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป” เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐสภามีประสิทธิภาพในการทำงานมากขึ้น ทำให้การพิจารณากฎหมายรวดเร็วทันการขึ้น ไม่ต้องเริ่มเสนอใหม่อันทำให้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินทองมหาศาล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546: 27)

3) การขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ “มาตรา 291 (1) ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของ

ทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาสามารถริเริ่มเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งไม่ต่างจากรัฐธรรมนูญในฉบับก่อนๆ ที่ให้ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติสามารถริเริ่มได้ทั้งสองฝ่าย โดยรัฐธรรมนูญทุกฉบับจะกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรผู้มีสิทธิริเริ่มเสนอ แต่ในกรณีฝ่ายนิติบัญญัติจะมีความแตกต่างกัน รัฐธรรมนูญบางฉบับกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภามีสิทธิริเริ่มเสนอได้ด้วย สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น รัฐธรรมนูญทุกฉบับกำหนดให้มีสิทธิริเริ่มเสนอ แต่จะมีความแตกต่างเกี่ยวกับจำนวนสมาชิกที่จะริเริ่มเสนอ และการได้รับความเห็นชอบจากพรรคการเมืองที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นสังกัด (พูนศักดิ์ ใสสารวจ, 2538: 17-18) ส่วนประชาชนนั้น ในอดีตไม่มีสิทธิในการเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเหมือนดังเช่นในปัจจุบันแต่อย่างใด

4) อำนาจในการกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ “มาตรา 165 ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ การจัดทำให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(2) ในกรณีที่มิใช่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (1) หรือ (2) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติ โดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคล หรือคณะบุคคล จะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบ และไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการและจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ”

5) อำนาจในการตราพระราชกำหนด คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตรากฎหมายที่เรียกว่า พระราชกำหนด มาใช้บังคับกับประชาชนได้เช่นเดียวกับกฏหมายโดยนิติบัญญัติ แต่การตรากฎหมายโดยฝ่ายถือว่าเป็นข้อยกเว้นเท่านั้น เพราะตามหลักการแล้วอำนาจในการตรากฎหมายนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ การตราพระราชกำหนดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน เพื่อป้องกันบรรเทาความพลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในเศรษฐกิจของประเทศหรือป้องกันภัยสาธารณะ จะรอให้เรียกประชุมสภาและออกกฎหมายซึ่งใช้เวลานานก็คงไม่ทัน รัฐธรรมนูญจึงกำหนดให้พระมหากษัตริย์โดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารออกพระราชกำหนดได้ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดใน 2 กรณี คือ

1) การตราพระราชกำหนดทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 184 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉิน ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอ พระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสามัญวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติ หรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติ หรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด และพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นไม่มีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎร และของวุฒิสภาในกรณียืนยันการอนุมัติพระราชกำหนดจะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้นๆ”

2) การตราพระราชกำหนดเกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา

“มาตรา 186 ในระหว่างสมัยประชุม ถ้ามีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดินพระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่ง จะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้นำบทบัญญัติมาตรา 184 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ความแตกต่างระหว่างพระราชกำหนดทั่วไปกับพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา มี 2 ประการ คือ ประการแรกเกี่ยวกับช่วงเวลาในการตรา กล่าวคือ พระราชกำหนดทั่วไป ตราขึ้นได้ทั้งขณะที่อยู่ในสมัยประชุมและนอกสมัยประชุม ตามมาตรา 184 วรรคสาม ส่วนพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับภาษีอากรและเงินตรา ตราขึ้นได้เฉพาะขณะที่อยู่ในสมัยประชุม และต้องรีบนำไปเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาอนุมัติภายในสามวัน นับแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามมาตรา 186 วรรคสอง ความแตกต่างประการที่สองเกี่ยวกับการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ พระราชกำหนดทั่วไป อาจถูกตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 185 ให้สมาชิก สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภามีอำนาจส่งไปให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเพียงว่า “พระราชกำหนดนั้นไม่เป็นไปตามมาตรา 184 วรรคหนึ่ง” ซึ่งมาตรา 184 วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับพระราชกำหนดทั่วไป

พระราชกำหนดของไทยไม่ได้ตราขึ้นเพราะการมอบอำนาจจากรัฐสภา ดังเช่นพระราชกำหนด (ordonnance) ของฝรั่งเศส ซึ่งรัฐสภาต้องตราพระราชบัญญัติมอบอำนาจ (loi d'habilitation) กำหนดเรื่องและขอบเขต ตลอดจนระยะเวลาให้ฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนด และจึงนำพระราชกำหนดกลับมาให้รัฐสภาเห็นชอบอีก แต่พระราชกำหนดของไทยเป็นการที่รัฐธรรมนูญแบ่งอำนาจนิติบัญญัติไปให้ฝ่ายบริหารใช้ชั่วคราว ซึ่งเห็นได้ชัดว่าประเทศไทยไม่ได้ถือหลักว่า

อำนาจนิติบัญญัตินั้นจะใช้ได้ก็แต่โดยรัฐสภาเหมือนในกรณีของอังกฤษ แต่ของไทยใกล้เคียงกับหลักของฝรั่งเศสมากกว่า (บวรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538: 84)

6) อำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย” และรัฐธรรมนูญไทยฉบับก่อนๆ ก็จะมีบทบัญญัติดังกล่าวนี้เช่นกัน กล่าวได้ว่า บทบัญญัตินี้มีที่มาจากพระราชอำนาจดั้งเดิม (royal prerogative) ของพระมหากษัตริย์ที่ทรงออกกฎหมายในรูปแบบใดก็ได้ให้บังคับใช้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม การตราพระราชกฤษฎีกาดังแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา ถือว่าพระราชอำนาจที่รัฐธรรมนูญถวายให้ และการใช้อำนาจดังกล่าวก็ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ (บวรศักดิ์ อวรรณโณ, 2538: 86-88)

ในปัจจุบัน พระราชกฤษฎีกาจึงเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงราชันตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี และในการใช้พระราชอำนาจนี้จะขัดหรือแย้งกับกฎหมายทั้งหลาย อันได้แก่รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนดไม่ได้

คณะรัฐมนตรีอาจเสนอให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นได้ใน 3 กรณี คือ

กรณีแรก รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาในกิจการสำคัญๆ เกี่ยวกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนี้

- 1) การเรียกประชุม การขยายเวลาประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 128 วรรคสี่
- 2) การยุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 108
- 3) การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 107
- 4) การกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใหม่ในกรณีที่อายุวุฒิสภาสิ้นสุดลง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 118

กรณีที่สอง เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจที่พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดไว้เพื่อกำหนดรายละเอียดสำคัญของกฎหมาย เช่น กำหนดท้องที่ที่กฎหมายใช้บังคับ กำหนดประเภทกิจการที่จะใช้กฎหมายแม่บทบังคับ เป็นต้น

กรณีที่สาม เป็นพระราชกฤษฎีกาที่พระมหากษัตริย์ทรงราชัน เพื่อใช้บังคับในราชการฝ่ายบริหารสำหรับเรื่องสำคัญบางเรื่อง ในกรณีนี้จะไม่มีบทมาตราใดโดยเฉพาะของพระราชบัญญัติกำหนดไว้ดังกรณีที่สอง แต่เป็นการใช้อำนาจทั่วไปที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบราชการบริหาร พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเบิกค่าเช่าบ้านของข้าราชการ เป็นต้น

7) อำนาจในการทำสนธิสัญญา โดยนิตินัยอำนาจทำสนธิสัญญาเป็นของบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งคือรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ แต่รัฐและองค์กรระหว่างประเทศเป็นนิติบุคคลที่หาชีวิตเลือดเนื้อไม่ จึงต้องอาศัยคนทำแทน คนที่มีอำนาจทำแทนรัฐหรือองค์กรระหว่างประเทศ จึงเป็นเรื่องคาบเกี่ยวอย่างยิ่งของกฎหมายภายในกับกฎหมายระหว่างประเทศ โดยปกติตามกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าผู้มีอำนาจในการทำสนธิสัญญา ได้แก่ ผู้ได้รับมอบอำนาจเต็มจากรัฐ (full power) ซึ่งมักเป็นฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในระบบการปกครองของประเทศนั้นๆ สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญจะกำหนดอำนาจทำสนธิสัญญาและให้สัตยาบันสนธิสัญญาเป็นของพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของรัฐซึ่งทรงใช้อำนาจโดยผ่านคณะรัฐมนตรี และโดยหลักต้องมีรัฐมนตรีคนหนึ่งลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังที่รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ตามมาตรา 190 ได้บัญญัติว่า

“มาตรา 190 พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นดินนอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพัน

ด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ในการนี้ รัฐสภาจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องดังกล่าว

ก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญากับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศตามวรรคสอง คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และต้องชี้แจงต่อรัฐสภาเกี่ยวกับหนังสือสัญญานั้น ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอกรอบการเจรจาต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบด้วย

เมื่อลงนามในหนังสือสัญญาตามวรรคสองแล้ว ก่อนที่จะแสดงเจตนาให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงรายละเอียดของหนังสือสัญญานั้น และในกรณีที่การปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบนั้นอย่างรวดเร็วเหมาะสมและเป็นธรรม

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า หรือการลงทุนอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าวโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์ กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชนทั่วไป

ในกรณีที่มิมีปัญหาตามวรรคสอง ให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะวินิจฉัยชี้ขาด โดยให้นำบทบัญญัติตามมาตรา 154 (1) มาใช้บังคับกับการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอนุโลม”

เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ได้เข้ามากำกับและจำกัดสิทธิในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีไว้ยิ่งขั้นกว่าเดิม จากที่เคยมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกันนี้ในมาตรา 224 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่บัญญัติไว้ด้วยถ้อยคำเช่นเดียวกับในวรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ความว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ” เป็นการบัญญัติเอาไว้อย่างกว้างๆ ที่วิเคราะห์ได้ว่าเป็นไปเพื่อความยืดหยุ่น และประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ 6-7/2551 ลงวันที่ 8 กรกฎาคม 2551 เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 หรือไม่ โดยวินิจฉัยชี้ขาดว่า คำแถลงการณ์ร่วม ไทย-กัมพูชา หรือ joint communique ฉบับลงวันที่ 18 มิถุนายน 2551 เป็นหนังสือที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 190 วรรคสอง

กรณีดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อำนาจในการทำสนธิสัญญาของรัฐหรือคณะรัฐบาลจะต้องดำเนินไปด้วยความรอบคอบ และมีหลักในการพิจารณาเพิ่มเติมขึ้นจากในอดีตอีกหลายประการด้วยกัน

7) อำนาจและหน้าที่อื่น ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

1) การขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 179 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 179 ในกรณีที่มิมีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้”

2) การขอให้มีการประชุมลับในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 133 ซึ่งบัญญัติว่า

“การประชุมสภาผู้แทนราษฎร การประชุมวุฒิสภา และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ย่อมเป็นการเปิดเผยตามลักษณะที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมแต่ละสภาแต่ถ้าคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกของแต่ละสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกัน มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา หรือจำนวนสมาชิกของทั้งสองสภาเท่าที่มีอยู่รวมกัน แล้วแต่กรณี ร้องขอให้ประชุมลับ ก็ให้ประชุมลับ”

3) การเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 226 ซึ่งบัญญัติว่า

“คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นประธานกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเก้าคนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจากตุลาการในศาลปกครองด้วยตนเอง

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภาสองคน และจากคณะรัฐมนตรีอีกหนึ่งคน

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และวิธีการเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่ไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (3) หรือมีแต่ไม่ครบสามคน ถ้าคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนไม่น้อยกว่าหกคนเห็นว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ต้องให้ความเห็นชอบ ให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองจำนวนดังกล่าวเป็นองค์ประกอบและองค์ประชุมพิจารณาเรื่องเร่งด่วนนั้นได้”

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

พูนศักดิ์ ใสสารว (2538: 58-75) ได้วิเคราะห์ประเด็นว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้พอสังเขปดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป็นองค์กรทางการบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

1) การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 171 บัญญัติไว้ว่า ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถเข้าบริหารราชการแผ่นดินได้จะต้องแถลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา และจะผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน และต้องรับผิดชอบรวมทั้งถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา ดังนั้นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นทิศทางสำคัญที่หน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองจะต้องนำไปปฏิบัติให้เกิดรูปธรรม

คณะรัฐมนตรีไม่ใช่ “ฝ่ายปกครอง” แต่เป็น “ฝ่ายบริหาร” เป็นผู้กำหนดและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับเอานโยบายและแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทั้งนี้เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเรียกว่า “บริการสาธารณะ” โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และมติของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าฝ่ายปกครองอยู่ใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี หน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ (สุวิมล สังขพันธุ์, 2535: 129)

2) อำนาจกำกับดูแล คำว่า “กำกับดูแล” นั้น ใช้อธิบายถึงการที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรมขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองน่านโยบายของคณะรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติให้เกิดรูปธรรมนั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจการตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการส่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

2) อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายลำดับรอง การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจ ในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายเสริมบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาจากความจำเป็น 3 ประการ คือ (บรรดศักดิ์ อูวรรณโณ, 2538: 75-76)

ประการแรก ที่มาทางประวัติศาสตร์ของอำนาจออกกฎหมายโดยประมุขของรัฐ เช่น อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาของพระมหากษัตริย์ในระบบกฎหมายไทยนั้น มีมาช้านานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้นเมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ยอมรับพระราชอำนาจนี้ต่อไป แต่เพิ่มกลไกในการรับสนองพระบรมราชโองการเข้ามาหรือในระบบกฎหมายอังกฤษ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (royal prerogative) ที่ยังเหลืออยู่ถึงปัจจุบัน มีที่มาจากหลักคอมมอนลอว์ตั้งแต่โบราณ ดังนั้น หลายเรื่องในปัจจุบันที่ออกกฎหมายโดยอาศัยพระราชอำนาจดั้งเดิมที่เหลืออยู่ยังเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ต่อไป

ประการที่สอง ความจำเป็นทางเทคนิคและข้อจำกัดของฝ่ายรัฐสภา โดยรัฐสภามักจะออกกฎหมายแล้วระบุให้ขยายความต่อโดยกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

ประการที่สาม ความจำเป็นของสถานการณ์บางสถานการณ์ที่ต้องให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร

3) อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ นั้นมีอยู่มากมาย จากการศึกษานี้ของ สุวิมล สังขพันธ์ (2535) พบว่าประเภทของเรื่องและจำนวนเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมาในรอบ 10 ปี เรื่องที่นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้ มีประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์ของจำนวนเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีทั้งหมด สำหรับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ เรื่องที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีขึ้นโดยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง เป็นเรื่องที่กฎหมายประสงค์จะให้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหากกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มิได้นำเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต แล้ว เรื่องดังกล่าวหรือการกระทำดังกล่าวนั้น ย่อมไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายเพราะมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม จากการที่คณะรัฐมนตรีจะต้องทำการตัดสินใจในเรื่องที่ถูกเสนอเข้ามาเป็นจำนวนมากนี้ ย่อมต้องการหน่วยงานหรือองค์กรในการทำหน้าที่กลั่นกรองแบ่งเบาภาระในแง่ของข้อมูลสำหรับการตัดสินใจให้เกิดความถี่ถ้วนรอบคอบ เพราะคณะรัฐมนตรีหากกล่าวโดยนัยสำคัญก็คือ องค์กรสำคัญสูงสุดทางฝ่ายบริหารของบ้านเมือง (สิบพัน วณวิสุทธิ์, 2550) ซึ่งที่แล้ว ๆ มาในอดีตหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องต่างๆ ยังไม่มีการดำเนินการเป็นขั้นตอนหรือมีระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ ชัดเจนนัก แม้จะมีการนำเสนอผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองบ้าง แต่เรื่องส่วนใหญ่ในการนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในอดีตมักเป็นเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรีโดยตรง กระทั่งคณะรัฐมนตรีคณะที่ 54 และคณะที่ 55 ซึ่งเป็นรูปแบบรัฐบาลพรรคเดียว (สมัยรัฐบาลของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร) ที่การแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ไม่มีลักษณะของความเป็นผู้แทนพรรคการเมือง และเมื่อตัดสินใจเรื่องใดแล้ว ส่วนใหญ่คณะรัฐมนตรีมักเห็นด้วยตามที่ใดกลั่นกรองมาแล้ว และจำนวนเรื่องที่เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา มีแนวโน้มที่ลดลง (ชโยนนันท์ สมุทวณิช และคณะ, 2551: 71)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ตั้งแต่มาตรา 75 ไปกระทั่งถึง มาตรา 85 เปรียบเสมือนการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่สำหรับคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ฝ่ายบริหารจะต้องรับไปดำเนินการให้เกิดผลประโยชน์สุขแก่คนส่วนใหญ่ของสังคม อาทิ เช่น แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ในมาตรา 78 ที่กำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน ตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

ไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าการตัดสินใจเพื่อมีมติในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าในเชิงนโยบายและการออกคำสั่งประกาศทั้งหลายของคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อประเทศชาติและสังคมส่วนรวม ซึ่งการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในแต่ละเรื่องนั้นก็มิใช่รูปแบบและกระบวนการที่แตกต่างกันดังจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

รูปแบบและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในเอกสารแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หน้า 4 ได้กล่าวถึงคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรผู้ตัดสินใจดังต่อไปนี้

“หน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินจะต้องกระทำอยู่เสมอ ด้วยความรอบคอบ อดทน และระมัดระวังให้ถูกต้องเหมาะสมทั้งในแง่กฎหมาย ความเป็นธรรม และจังหวะเวลา คือ “การตัดสินใจ” เพราะทุกครั้งที่มมีปัญหาจะมีทางเลือกให้ฟังตัดสินใจอยู่เสมอ ไม่ว่าจะเป็นการ “ทำหรือไม่ทำ” “ทำในขณะนี้หรือควรรอไปก่อน” “ทำตามวิธีนั้นหรือใช้วิธีอื่นที่เสนอมาให้เลือก” ปัญหาบางเรื่องอาจเป็นเรื่องเล็กน้อยไม่มีผลกระทบในวงกว้าง แต่บางเรื่องอาจมีผลกระทบมหาดศาลในทางก่อกวนผู้ก่อกวนระบบของชาติ ก่อภาวะแก่คนทั้งประเทศ จำกัดสิทธิเสรีภาพ ก่อให้เกิดแบบอย่างอ้างอิงสืบไป หรืออาจผูกพันอธิปไตยของชาติ ซึ่งผลกระทบเหล่านี้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติทั้งสิ้น”

เมื่อคณะรัฐมนตรีจะต้องตัดสินใจปัญหาเหล่านี้ ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องทราบ ว่าเรื่องที่เสนอมาให้พิจารณานั้นเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือไม่ และเป็นผล ประโยชน์แห่งชาติในเรื่องใด หรือด้านใดบ้าง ควรให้น้ำหนักแก่ด้านใดมากน้อยยิ่งหย่อนกว่ากัน ถ้าให้น้ำหนักแก่ผลประโยชน์แห่งชาติด้านใดด้านหนึ่งมากกว่าอีกด้านหนึ่ง และตัดสินใจไปเช่นนั้นแล้ว จะบังเกิดผลกระทบทั้งในด้านดีและไม่ดีต่อส่วนรวมอย่างไรบ้าง ได้วางมาตรการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบไว้อย่างไร เรื่องเหล่านี้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในการที่จะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินให้บังเกิดผลดีมีประสิทธิภาพมากที่สุด ซึ่งจะสมบูรณ์เพียงพร้อมและเพียงพอหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระบบในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีทั้งระบบ อันประกอบด้วยส่วนสำคัญสองส่วนคู่เคียงกันไป คือ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549ข) 1) รูปแบบการตัดสินใจ (form of decision making) ของคณะรัฐมนตรี และ 2) กระบวนการตัดสินใจ (process of decision making) ของคณะรัฐมนตรี

รูปแบบการตัดสินใจ

ในอดีตการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายใด ไม่ว่ารัฐธรรมนูญหรือกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีแต่ละสมัยจะพิจารณากำหนดตามความจำเป็นและความเหมาะสมแต่ละสมัย อย่างไรก็ตามก็อาจแบ่งรูปแบบที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกันได้ดังนี้คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทน การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549ข)

1) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทน สุวิมล สังขพันธ์ (2535) กล่าวถึงสถิติจำนวนเรื่องเข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรีนับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา พบว่ามีเรื่องจำนวนมากที่มีผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” จำนวนกว่าแสนมติ เรื่องที่เข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีทั้งเรื่องทั้ง

กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอย่างเดี๋ยวก็นับเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว เมื่อรวมกับเรื่องในประเภทเชิงนโยบาย ที่ต้องนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจอีก ยิ่งทำให้จำนวนเรื่องดังกล่าวเพิ่มมากขึ้นไปอีก (ทั้งนี้ไม่รวมเรื่องประเภทที่รัฐมนตรีท่านใดท่านหนึ่งอาจนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบด้วย) จำนวนเรื่องเหล่านี้เมื่อเทียบกับการที่คณะรัฐมนตรีมีโอกาสประชุมเพียงสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง จึงเป็นการยากที่จะสามารถพิจารณาทุกเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องบางเรื่องที่อยู่ยากซับซ้อนหรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในด้านต่าง ๆ หรือบางเรื่องที่มีระเบียบปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว แต่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศกำหนดให้ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี เรื่องเหล่านี้ก็จะกลายเป็นเรื่องที่เสนอเข้ามาแล้วทำให้คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องเสียเวลา ความคิดที่จะให้มีการมอบอำนาจให้ผู้ที่ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้นมานาน (ผู้ที่ตัดสินใจแทนอาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียว เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรืออาจเป็นคณะบุคคลในรูปของคณะกรรมการ หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหานั้น ๆ ได้ดี) อย่างไรก็ตาม ปัญหาของการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่ชัดเจนคือปัญหาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมาย ซึ่งที่ผ่านมามีหลายกรณีเกิดขึ้นและได้มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้ตอบข้อหารือของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นประเด็นไปแล้วหลายเรื่อง ในลักษณะที่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดให้การพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแล้วบุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ ดังนั้น ถ้ายังคงจะให้มีการมอบหมายให้ผู้อื่นผู้ใดหรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดสามารถที่จะพิจารณาเรื่องบางเรื่องแทนคณะรัฐมนตรีได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องมาสู่ประเด็นที่ว่า เมื่อการพิจารณาตัดสินใจเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีและบุคคลอื่นจะใช้อำนาจนี้แทนมิได้ แต่ทั้งนี้ไม่ตัดอำนาจที่คณะรัฐมนตรีจะมอบให้ผู้อื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้พิจารณากลับกรอง ตรวจสอบ ออกความเห็นหรือแม้แต่ตัดสินใจมาก่อนในเบื้องต้นแล้วให้คณะรัฐมนตรีเข้าใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือตัดสินใจอีกครั้งเป็นขั้นตอนสุดท้าย ข้อนี้หมายถึง ความว่าผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ไปดำเนินการแทนคณะรัฐมนตรียังต้องรายงานคณะรัฐมนตรี อีกครั้งหนึ่ง และคณะรัฐมนตรีมีโอกาสจะทักท้วง ตั้งข้อสังเกต หรือพิจารณาสั่งการเป็นอย่างอื่นได้ เพียงแต่ว่าหากคณะรัฐมนตรีพิจารณาจากเอกสารที่ผู้ดำเนินการได้รายงานมาแล้วไม่มีข้อทักท้วงอย่างไร ก็จะมีมติ "รับทราบ" แล้วดำเนินการตามนั้นต่อไปได้ ซึ่งจะเป็นการประหยัดเวลาพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและลดผลกระทบอื่นๆ ไปได้มาก คำว่า "รับทราบ" ในที่นี้มีลักษณะเป็นการอนุมัติหรือรับรอง ไม่ใช่รับรู้แต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้ารัฐมนตรีคนใดไม่เห็นชอบกับการดำเนินการที่กระทำมาก่อนหน้านั้นก็จะ "ทักท้วง" ได้ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องที่ควรจะรับทราบแล้วผ่านไปได้อย่างง่ายก็จะแปรสภาพเป็นเรื่องเพื่อพิจารณา และผลในที่สุดก็ต้องเป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติใหม่ในวันนั้น

จากหลักการทำให้สรุปได้ว่า

1) ถ้าเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดขึ้นเอง มีให้อำนาจอนุญาต อนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบตามกฎหมาย คณะรัฐมนตรีอาจมีมติมอบอำนาจนั้นให้ผู้ใดหรือองค์กรใดเป็นผู้ตัดสินใจแทนได้โดยเด็ดขาด เช่น คณะรัฐมนตรีอาจมอบอำนาจให้สำนักงาน ก.พ. สำนักงบประมาณ หรือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี วินิจฉัยสั่งการแทนคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดๆ ที่คณะรัฐมนตรีเคยมีมติให้เสนอเรื่องนั้นๆ มาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาก็ได้ ข้อนี้เท่ากับว่าเป็นการสละอำนาจที่กำหนดขึ้นเองนั้น เพราะเดิมที่ถ้าคณะรัฐมนตรีไม่กำหนดขึ้นว่าให้ส่งเรื่องดังกล่าวมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ก็จะไม่มีการเสนอเรื่องนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีอยู่แล้ว

2) ถ้าเรื่องใดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายคณะรัฐมนตรีจะมอบอำนาจนั้นให้ผู้อื่นตัดสินใจแทนมิได้ แต่จะมอบให้ผู้ใดหรือองค์กรใดสั่งการไปก่อนจึงเสนอให้คณะรัฐมนตรีรับทราบอีกครั้งก็ได้ วันมีผลของเรื่องนั้นคือวันที่คณะรัฐมนตรีรับทราบมิใช่วันที่สั่งการนั้นไปพลางก่อนแล้ว (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549ข)

2) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี หรือคณะกรรมการกลับกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การมีคณะกรรมการรัฐมนตรีถือเป็นกลไกหนึ่งที่สามารถแบ่งเบาภาระของคณะรัฐมนตรีในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ได้มาก โดยเฉพาะเมื่อต้องพิจารณาเรื่องที่ยากซับซ้อนเรื่องที่ต้องลงลึกในรายละเอียด เรื่องที่ต้องการการพิจารณาอย่างรอบคอบรอบด้านมากเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการจะมีเวลาในการพิจารณามากกว่า และบาง

กรณีอาจใช้กระบวนการที่ปกติไม่อาจทำในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ เช่นการรับฟังความเห็นจากประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย หรือการรับฟังความเห็นจากวงวิชาการที่เป็นกลาง และเพราะคณะกรรมการรัฐมนตรีมิใช่ผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรี จึงทำให้ไม่มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่

แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549) ยังได้ระบุอีกว่า คณะกรรมการรัฐมนตรีที่มีในประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นอังกฤษ นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย มาเลเซีย หรือสิงคโปร์ ก็ตาม จะแตกต่างกันในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการและอำนาจหน้าที่ ตลอดจนกระบวนการในการพิจารณาบางประเทศเช่นนิวซีแลนด์คณะกรรมการรัฐมนตรีจะมีลักษณะเป็นคณะกรรมการ การกลั่นกรอง แต่สำหรับประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศเล็กและจำนวนรัฐมนตรีมีไม่มากการกลั่นกรองจึงมีในรูปของคณะกรรมการระดับกระทรวงสำหรับประเทศไทยคณะกรรมการรัฐมนตรีของไทยอยู่ในรูปของคณะกรรมการกลั่นกรอง (screening committee) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่เท่านั้น คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีของไทยมีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ และมีทุกสมัยหลังจากนั้นเป็นต้นมา สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการกลั่นกรองในแต่ละรัฐบาลจะต่างกัน บางสมัยนายกรัฐมนตรีจะเป็นประธานกรรมการด้วยตนเอง บางสมัยมอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ ส่วนกรรมการอื่นๆ จะไม่ต่างกันมาก กล่าวคือ จะมีรัฐมนตรีจากกระทรวงที่เป็นกระทรวงหลักในด้านนั้นๆ เป็นกรรมการ มีข้าราชการประจำจากหน่วยงานหลักในด้านงบประมาณร่วมอยู่ในทุกคณะ และข้าราชการประจำจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับด้านนั้นอยู่ในคณะนั้นๆ

3) การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549) การตัดสินใจระดับนี้เป็นการตัดสินใจโดยที่รัฐมนตรีทุกคนมีโอกาสเข้าร่วมประชุม ซึ่งปกติจะเป็นสัปดาห์ละหนึ่งครั้งตั้งที่กล่าวมาแล้ว โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในที่ประชุม ทั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ทุกคนต่างมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียงเท่ากันทุกคน และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องใดเช่นไร มติของที่ประชุมหรือมติคณะรัฐมนตรีจะมีผลผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการที่ว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรีและต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยปรากฏในเอกสารแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 เป็น “หลักปฏิบัติร่วมกันของคณะรัฐมนตรี” ที่ได้รับการยอมรับให้เป็นธรรมเนียมปฏิบัติสืบต่อกันมาดังนี้

ในการประชุมคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีอาจมีความคิดเห็นแตกต่างกันได้ แต่เมื่อปรากฏผลยุติออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีแล้ว มตินั้นย่อมผูกพันรัฐมนตรีทุกคน ดังนั้นจึงเป็นที่มุ่งหวังว่ารัฐมนตรีทุกคนจะแสดงการสนับสนุนมติดังกล่าวต่อสาธารณชน

รัฐมนตรีพึงหลีกเลี่ยงการวิพากษ์วิจารณ์ รับเชิญไปบรรยายหรือให้ความเห็นในที่สาธารณะเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของตน เพราะอาจนำไปสู่การขัดแย้งสาธารณะกับรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการในส่วนนั้นๆ โดยตรง

รัฐมนตรีพึงหลีกเลี่ยงการให้ข่าวหรือวิพากษ์วิจารณ์เรื่องที่อยู่ระหว่างการนำเสนอคณะรัฐมนตรีหรือเรื่องที่กำลังจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อไม่ให้กระทบต่อความเป็นอิสระของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ป้องกันผลที่จะเกิดขึ้นกับรัฐมนตรีนั้น และการเกิดปัญหาข้อโต้แย้งถึงความเมือภภาพของคณะรัฐมนตรี กรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมิได้เป็นไปตามความเห็นที่รัฐมนตรีนั้นได้ให้ความเห็นไว้ในที่สาธารณะแล้ว

การรักษาความลับในการประชุมคณะรัฐมนตรีและเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรี หลักปฏิบัติอันเป็นสากลถือว่าการอภิปรายในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีถือว่าเป็นความลับที่ไม่พึงเปิดเผย เนื่องจากการอภิปรายดังกล่าวเป็นหัวใจสำคัญที่จะสนับสนุนหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรี หากถูกเปิดเผยย่อมกระทบต่อความเป็นเอกภาพและประสิทธิภาพในการพิจารณาเรื่องต่างๆ ของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดทางบริหาร การนำข้อมูลต่างๆ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี จึงต้องจัดทำอย่างละเอียดทุกแง่มุม ซึ่งจะมีทั้งเรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง เศรษฐกิจ

และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเอกสารการประชุมคณะรัฐมนตรีจึงมีความสำคัญและถือเป็นความลับ ซึ่งเมื่อเปิดเผยแล้ว อาจมีผลกระทบเป็นวงกว้าง แนวปฏิบัติจึงควรเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ระเบียบการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ.2517 และระเบียบว่าด้วยการรักษาความลับของทางราชการ พ.ศ.2544 อย่างเคร่งครัด ยกเว้นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เปิดเผย เช่น มีการถ่ายทอดวิทยุ/โทรทัศน์ เป็นต้น (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549ก)

หลักการปฏิบัติเช่นว่านี้เป็นแนวทางที่จำเป็นต้องนำเสนอเพื่อให้เห็นภาพที่ชัดเจนว่าในการประชุมหารือของคณะรัฐมนตรีมีกรรมวิธีและรูปแบบการตัดสินใจเช่นไร เพื่อให้ผู้อ่านจะสามารถเข้าใจบริบทที่แวดล้อมกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งจะเป็นประโยชน์ในการทำความเข้าใจต่อปัญหาการถูกฟ้องร้องคดีปกครอง

กระบวนการตัดสินใจ

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

วิธีการปฏิบัติในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ถือปฏิบัติตาม ๆ กันมาโดยไม่ได้มีการกำหนดไว้เป็นระเบียบปฏิบัติไว้โดยเฉพาะ จนกระทั่งในปี 2531 สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 ซึ่งนับเป็นการจัดระเบียบวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการเป็นระเบียบแบบแผนเป็นครั้งแรก

อย่างไรก็ตาม ระเบียบดังกล่าวข้างต้นได้ถือปฏิบัติมาจนกระทั่งปี พ.ศ.2548 จึงได้มีการยกเลิก และแทนที่โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 ซึ่งยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งคณะผู้ดำเนินการวิจัยจะใช้กรอบแนวทางปฏิบัติด้านต่าง ๆ ที่ปรากฏอยู่ในระเบียบฯ เป็นส่วนสำคัญในการศึกษาวิเคราะห์ อันเป็นผลให้เนื้อหาส่วนใหญ่ของข้อเขียนในบทนี้จะคัดลอกมาจากสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่ในเอกสารแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ พ.ศ. 2548 ดังมีการอ้างอิงถึงในหลายส่วนด้วยกัน

1) สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 สาระสำคัญในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 เป็นเรื่องของการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 บางเรื่องเคยปรากฏอยู่แล้วในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2535 แต่มีหลายเรื่องที่เป็นข้อกำหนดหลักการและหลักเกณฑ์ขึ้นมาใหม่ อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะพิจารณาในรายละเอียดของพระราชกฤษฎีกาแต่ละมาตรา มีประเด็นที่สมควรนำขึ้นมาพิจารณาเบื้องต้นเพื่อให้เห็นความเป็นมาหรือความจำเป็นของการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้

การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ ถือเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูปการทำงานของระบบราชการไทยตามนัยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 อันถือเป็นกฎหมายหลักที่สำคัญของการปฏิรูประบบราชการของไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่งที่เริ่มต้นในปี 2545 ด้วย เนื่องจากเป้าหมายสำคัญของการปฏิรูประบบราชการ (ซึ่งต่อมาเปลี่ยนมา

ใช้คำว่า “การพัฒนาาระบบราชการ” เพื่อให้เห็นภาพว่าการดำเนินการในเรื่องนี้ต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่องและใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน) คือ การเพิ่มประสิทธิภาพระบบราชการในการตอบสนองความต้องการของประชาชน การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่หลักของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางการเมืองฝ่ายบริหารจึงต้องดำเนินไปตามแนวทางดังกล่าวด้วย และโดยที่หน้าที่ที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินที่หลีกเลี่ยงไม่ได้คือ การตัดสินใจในปัญหาที่เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเพื่อให้กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นไปตามหลักความรับผิดชอบสอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ด้วยเช่นเดียวกับการบริหารราชการเรื่องอื่นๆ

1) หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มีทั้งหมด 17 มาตรา โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย และมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) ประเภทของเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้ (ตามมาตรา 4) มี 13 ประเภท ได้แก่

(1.1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(1.2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

(1.3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

(1.4) ร่างพระราชกฤษฎีกา

(1.5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(1.6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีส่วนบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

(1.7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์กระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

(1.8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบแผนงานนั้นแล้ว

(1.9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือ ประกาศตาม (6)

(1.10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(1.11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(1.12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

(1.13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรีซึ่ง เป็นเรื่องนอกเหนือจากประเภทเรื่องตามมาตรา 4 (1)-(12) หากคณะรัฐมนตรีมีมติให้ เสนอคณะรัฐมนตรีก็ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี สามารถแยกได้เป็น 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ ลักษณะแรก เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเป็นหลักการไว้ว่าเรื่องนั้นเรื่องนี้จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือทราบ ซึ่งจะเป็นการกำหนดรายละเอียด และลักษณะที่สอง เป็นกรณีที่เมื่อมีเรื่องใดเรื่องหนึ่งเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีปกติเมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเป็นประการใดแล้ว เรื่องนั้นเป็นอันเสร็จสิ้นไป แต่จะมีเรื่องอีกส่วนหนึ่งที่นอกจากคณะรัฐมนตรีจะมีมติตัดสินใจไปแล้ว ยังได้สั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่องหรือผู้เสนอเรื่องรายงานผลการปฏิบัติ หรือความคืบหน้าในการดำเนินการกลับมาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหรือทราบภายในระยะเวลาที่กำหนดด้วย ซึ่งในกรณีนี้มักจะเกิดขึ้นกับเรื่องประเภทต่อไปนี้ เรื่องที่เป็นเรื่องสำคัญหรือเป็นการดำเนินการตามนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่ต้องการเร่งรัดการดำเนินการเรื่องที่อยู่ในความสนใจของสาธารณชน หรือมีผลกระทบต่อประชาชน และเรื่องที่อยู่ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาที่ยังไม่เบ็ดเสร็จสมบูรณ์ เนื่องจากต้องการข้อมูลหรือผลการดำเนินการเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความครบถ้วนในการที่จะใช้ตัดสินใจในเรื่องนั้นๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม ทั้งนี้ เมื่อนายกรัฐมนตรีและ

คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (12) หรือ (13) พ้นจากตำแหน่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องรวบรวมคำสั่งหรือมติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี นำเสนอให้คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับบริหารราชการชุดใหม่พิจารณายืนยันหรือยกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

2) สารสำคัญอื่น ๆ

1) การแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองพิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งบุคคลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะพิจารณาก่อนเรื่องใดก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 5) สำหรับหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาเรื่องใดควรเสนอให้คณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณา ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ได้แก่ เป็นเรื่องเชิงนโยบายที่ต้องใช้ความรอบคอบเป็นพิเศษในการพิจารณา อาจจะทั้งในทางเทคนิคหรือการพิจารณาถึงผลกระทบต่อ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หรือประชาชน หรือต่อประเทศชาติโดยรวม ซึ่งเป็นประเด็นที่จะต้องใช้เวลามากในการอภิปรายถกเถียงกัน เป็นเรื่องที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกระทบถึงการเงินการคลังของประเทศ เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อคณะรัฐมนตรียังไม่ได้ตอบความเห็นมาภายในกำหนดเวลา และเรื่องนั้นจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินใจภายในเวลาอันควร และเป็นเรื่องที่บรรดาหน่วยงานที่มีหน้าที่เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องนั้นๆ ต่อคณะรัฐมนตรียังมีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกัน จึงควรได้รับการพิจารณาในแง่มุมต่างๆ ตามความเห็นที่ไม่ตรงกันนั้นให้ ได้ข้อยุติในระดับหนึ่งก่อน

(2) การกำหนดให้รัฐมนตรีเข้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 6)

(3) การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีได้ในบางเรื่องหรือบางกรณี (ตามมาตรา 7) ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาหรือลดภาระของคณะรัฐมนตรีในการที่จะได้ไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาเรื่องที่มีลักษณะเป็นราชการประจำเป็นภารกิจปกติ หรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว กล่าวคือ เรื่องตาม (1.1) (1.4) (1.7) (1.9) (1.10) หรือ (1.11) รวมทั้งเรื่องที่ได้ผ่านการกลั่นกรองจากคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ด้วย

(4) การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่ององค์ประชุมและวิธีการประชุมของคณะรัฐมนตรีไว้ เพื่อป้องกันการโต้แย้งเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจ(ตามมาตรา 8)

4.1) องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีปกติ หมายถึง การประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ ต้องมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ สำหรับผลการประชุม ถือเป็นมติของคณะรัฐมนตรี และการประชุมคณะรัฐมนตรีกรณีจำเป็น หมายถึง การประชุมคณะรัฐมนตรีจำกัดบุคคลทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือ มีกรณีฉุกเฉิน หรือ เพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับโดยองค์ประชุมจะประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร สำหรับผลการประชุมถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติ นายกรัฐมนตรีจะต้องแจ้งให้ทราบที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบด้วย

(4.2) วิธีการประชุมของคณะรัฐมนตรี การเชิญรัฐมนตรีมาเข้าร่วมประชุม อาจจะเป็น ณ สถานที่ที่กำหนด หรือวิธีอื่นใดที่ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือได้แม้มิได้อยู่ในสถานที่เดียวกัน ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด โดยปกติคณะรัฐมนตรีจะประชุม ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี ที่ตั้งอยู่ในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่มีบางโอกาสที่จะใช้สถานที่อื่นเป็นที่ประชุม เช่น ดิกสันติไมตรี (หลังนอก) ทำเนียบรัฐบาลหรือแม้แต่สถานที่ที่จัดไว้เมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีที่จังหวัดต่างๆ และยังมีวิธีอื่นที่ผู้เข้าร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือได้แม้มิได้อยู่ในสถานที่เดียวกันนั้นเป็นการเปิดโอกาสให้กับการที่จะนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ได้ในกรณีที่เป็น เช่น การใช้ระบบ Video Conference เป็นต้น

(5) การจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี การประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุม

คณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นการอนุมัติให้เสนอให้มีการอนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติได้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน ทั้งนี้การส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้องจะส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ (ตามมาตรา 9) ในทางปฏิบัติของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติ ได้กำหนดวันที่จะจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีไว้ 3 ครั้งเป็นอย่างน้อย ก่อนถึงวันอังคารซึ่งเป็นวันประชุมปกติ คือ วันพุธ วาระที่จะจัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระปกติ วันศุกร์ วาระที่จะจัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระเพิ่มเติม ครั้งที่ 1 และวันจันทร์ วาระที่จะจัดส่งในวันนี้เรียกว่า วาระเพิ่มเติม ครั้งที่ 2 สำหรับกรณีเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องรักษาเป็นความลับที่ไม่ควรถูกเปิดเผยก่อนที่จะมีการประชุมแม้ว่าจะมีคำสั่งการให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เพราะอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เช่น เรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคง หรืออาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบหรือไม่เป็นธรรมต่อผู้เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ เช่น เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นหรือลดภาษีต่างๆ เป็นต้นเหล่านี้ ในวาระการประชุมจะปรากฏเฉพาะชื่อเรื่องกว้างๆ เท่านั้น แต่จะไม่ปรากฏรายละเอียดของเรื่องนั้นๆ จนกว่าจะมีการประชุม จึงจะแจกเอกสารเรื่องนั้นในที่ประชุม ส่วนเรื่องประเภทที่เป็นวาระ นั้นคือเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องนำมาเสนอในวันประชุมคณะรัฐมนตรี ผู้ที่จะมีอำนาจให้บรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระการประชุมได้คือ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รับราชการแทนนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่ประธานในการประชุมในวันนั้นๆ เรื่องที่จะอนุมัติให้เสนอเป็นวาระจรได้นั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนโดยอาจจะเป็นเรื่องทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ เช่น การเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องต่างๆ ที่มีเงื่อนไขของเวลาที่ฝ่ายไทยจะต้องไปร่วมลงนามในเวลากระชั้นชิด หรือเรื่องการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าบางเรื่อง เป็นต้น

6) การกำหนดประเด็นให้คณะรัฐมนตรีมีมติและผลผูกพันของมติคณะรัฐมนตรี (ตามมาตรา 10) เพื่อยืนยันหลักการว่าผลการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่า "มติคณะรัฐมนตรี" นั้น จะมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่หน่วยงานของรัฐเสนอเท่านั้น สำหรับข้อมูลรายละเอียดหรือความคิดเห็นที่ประกอบการพิจารณา ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้เสนอหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องมาดำเนินการโดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเห็นชอบ เพิ่มเติม มากไปกว่าหลักการแห่งประเด็นที่เสนอ ก็จะมีผลผูกพันไปถึงรายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรีนั้น

(7) การกำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ติดตามและรวบรวมผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่ได้รับมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการดำเนินงาน เพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ หรือในกรณีจำเป็นจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้ (ตามมาตรา 11)

(8) การให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์แนวทางการเสนอเรื่อง ซึ่งจำเป็นที่จะต้องกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเพิ่มเติมในรายละเอียดของบางเรื่องเพื่อให้การปฏิบัติสามารถดำเนินไปได้ตามเจตนารมณ์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ (ตามมาตรา 12) เช่น ในเรื่องของการส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี การขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำหนังสือเสนอเรื่องทั้งประเภทเรื่องทั่วไปและที่เป็นร่างทางกฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรี การเปิดเผยมติคณะรัฐมนตรีต่อสาธารณชน และรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น ซึ่งระเบียบดังกล่าว ได้แก่ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 ดังจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

(9) การทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิม เมื่อมีการเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิมที่เกี่ยวกับการบริหารราชการหรือข้าราชการที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจของกฎหมายใด พร้อมด้วยข้อเสนอแนะว่า สมควรคงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไปหรือไม่เพียงใด และนำเสนอให้นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการต่อไปภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (ตามมาตรา 13)

2) ผลทางกฎหมายอันเนื่องมาจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 หลายประเทศกำหนดเรื่องของการประชุมคณะรัฐมนตรี เป็นพระราชบัญญัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่น เหตุที่ต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมายเพราะคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสำคัญที่ตัดสินใจแทนรัฐและประชาชนในรัฐทุกคน กระบวนการขึ้นตอนการดำเนินการหรือการปฏิบัติต่างๆ สมควรที่จะได้มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนแน่นอน เพื่อที่จะไม่ขึ้นอยู่กับความพอใจของนักการเมืองที่ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะรัฐมนตรี และควรมีบางสิ่งบางอย่างที่จะคุ้มครองการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นความลับด้วย เพราะการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง หากเปิดเผยออกไปจะกระทบต่อประเทศชาติได้ เหตุผลความจำเป็นข้างต้นนี้ จึงเป็นที่มาของการดำริให้มีการออกกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวขึ้นในประเทศไทยด้วย และนอกจากนี้ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เดิมการประชุมคณะรัฐมนตรีไทยดำเนินไปตามแบบแผนธรรมเนียมตั้งแตปี 2475 จนถึงปี 2531 จึงได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2531 ซึ่งก็เป็นหลักเกณฑ์แนวทางในระดับ “ระเบียบ” เท่านั้น ประกอบกับเมื่อพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีทั้งเรื่องที่สำคัญระดับชาติจนถึงเรื่องราชการประจำที่หลายเรื่องไม่สำคัญในระดับ ที่จะต้องใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตัดสินใจ จึงควรที่จะได้นำหลักการตามมาตรา 3/1 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาใช้ในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีด้วย

เมื่อหลักเกณฑ์แนวทางในการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีได้กำหนดขึ้นเป็นพระราชกฤษฎีกาเพื่อใช้แทนระเบียบฉบับเดิม ย่อมมีผลในทางกฎหมาย 2 ประการ คือ

ประการแรก ส่วนราชการและผู้ที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตาม แม้แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาถือเป็นกฎหมาย การจะขัดมติคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเว้นการปฏิบัติในเรื่องต่างๆ โดยพระราชกฤษฎีกาไม่ได้ให้อำนาจไว้เหมือนเช่นที่ผ่านมามีในอดีตไม่สามารถดำเนินการได้ ต่อไปนี้หากจะยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ในมาตราใดเรื่องใด จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการของกฎหมายมหาชนที่ว่า เมื่อเรื่องใดสถาปนาขึ้นเป็นกฎ มีศักดิ์ระดับใดแล้ว จะไม่ใช่หรือจะเปลี่ยนแปลงแก้ไข ต้องออกเป็นกฎที่มีศักดิ์ในระดับเดียวกันหรือสูงกว่า ผลทางกฎหมายในข้อนี้ ส่วนราชการต่างๆ และผู้ที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากกระทบกับแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเดิมๆ ที่ส่วนราชการมักจะดำเนินการเป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเสนอเรื่องที่เร่งด่วนที่มักจะส่งมาโดยไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และได้อาศัยการตีความว่า เนื่องจากระเบียบดังกล่าวออกโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้นคณะรัฐมนตรีก็อาจจะมิตีหรือยกเว้นสิ่งที่เคยกำหนดไว้เองเสียก็ได้ ซึ่งโดยหลักการแล้วสามารถกระทำเช่นที่ว่าได้และได้กระทำมาโดยตลอดในหลายๆ เรื่อง แต่บัดนี้เมื่อหลักเกณฑ์ต่างๆ ได้กำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาแล้วมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่สามารถที่จะออกมติหรือกระทำการใดอันเป็นการยกเว้นได้ ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องตั้งแต่เบื้องต้นว่า หากเรื่องใดที่ส่งมาไม่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความจำเป็นที่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวคืนหน่วยงานนั้นๆ เพื่อกลับไปดำเนินการใหม่

ประการที่สอง พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้มีบทกำหนดที่จะจัดข้อสงสัยหรือประเด็นที่ไม่ชัดเจนในหลายๆ เรื่องที่ผ่านมาและเคยมีปัญหาตีความ เช่น ในเรื่องขององค์ประชุมคณะรัฐมนตรีว่ามีหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้มีหลายแนวคิด แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาของการประชุมคณะรัฐมนตรีไทยไม่มีการนับองค์ประชุม จึงได้มีการกำหนดเรื่องนี้ไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 เพื่อให้เกิดความชัดเจน

3) ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในบางเรื่องที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ กำหนดไว้เป็นหลักกว้างๆดังกล่าวมาข้างต้น โดยได้กำหนดขอบเขตของหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องที่สำคัญ 4 เรื่อง คือ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การดำเนินการตามมติของ

คณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี และการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549ก) ซึ่งระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี โดยระเบียบดังกล่าวมีทั้งหมด 23 ข้อ ซึ่งจัดกลุ่มแบ่งเป็น 7 หมวด ได้แก่ หมวด 1 การส่งเรื่อง หมวด 2 การขอความเห็น หมวด 3 การเสนอเรื่องทั่วไป หมวด 4 การเสนอร่างกฎหมาย หมวด 5 การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี หมวด 6 มติคณะรัฐมนตรี หมวด 7 การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

ดังนั้น เรื่องที่จะถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีจะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี (หมวด 5 ข้อ 17) โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะตรวจสอบตามหัวข้อในแบบตรวจสอบเรื่องที่เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งในแบบตรวจสอบนี้จะมีรายละเอียดต่างๆ เช่น ชื่อเรื่อง หน่วยงานเจ้าของเรื่อง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หน่วยงานที่ถามความเห็น ระดับความเสี่ยง ประเด็นที่จะขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติ ซึ่งอาจจะแบ่งได้เป็น การขอความเห็น (หมวด 2) การเสนอเรื่องทั่วไป (หมวด 3) และ การเสนอร่างกฎหมาย (หมวด 4) ซึ่งแม้วิธีปฏิบัติในแต่ละกลุ่มประเด็นจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่โดยหลักก็มีความคล้ายคลึงกันในการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 หรือหลักธรรมาภิบาล เช่น

การขอความเห็น (หมวด 2) “ข้อ 12 การขอความเห็นชอบหรืออนุมัติตามข้อ 9 และการขอความเห็นตามข้อ 10 ให้เป็นไปตามหลักการแห่งมาตรา 25 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546”

การเสนอเรื่องทั่วไป (หมวด 3) “ข้อ 13 ในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) เรื่องเดิม (ถ้ามี)
- (2) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- (3) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย
- (4) สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- (6) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- (7) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใดๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือศึกษา พร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย
- (8) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย
- (9) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ หรือมีมติ โดยระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อๆ ให้ครบถ้วน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้สรุปเรื่องให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำสรุปเรื่องดังกล่าว เสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีเช่นนั้นหากเกิดความล่าช้าหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการสอบถามข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง”

การเสนอร่างกฎหมาย (หมวด 4) “ข้อ 14 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามหมวด 3 แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติท้ายระเบียบนี้
- (2) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ
- (3) จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว ให้นำความใน (2) และ (3) มาใช้บังคับกับการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติด้วยโดยอนุโลม”

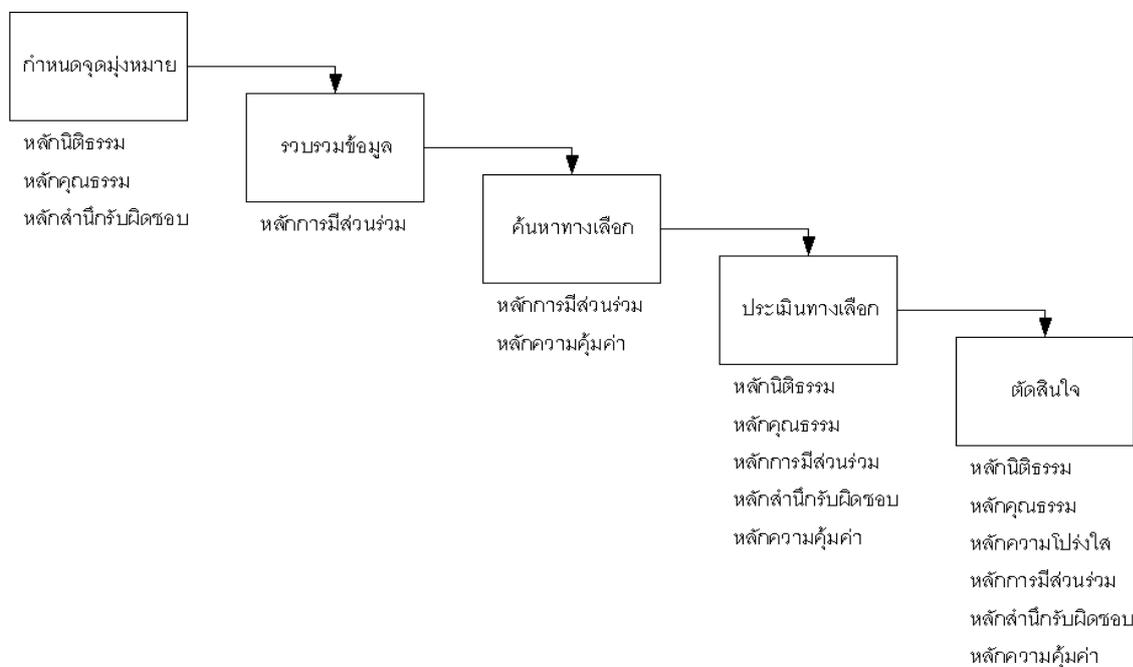
ในขณะเดียวกันเมื่อพิจารณากระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในมุมมองทฤษฎีการตัดสินใจจะพบความสอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีการตัดสินใจกับหลักธรรมาภิบาล ในทุกขั้นตอน ดังนี้

การกำหนดจุดมุ่งหมาย ในขั้นนี้หน่วยงานที่ตั้งเรื่องเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาจะต้องกำหนดจุดมุ่งหมายโดยมีหลักสำคัญที่จะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมาย ไม่ผิดหลักคุณธรรม หลักศีลธรรม และจะต้องสามารถอธิบายถึงเหตุผลความจำเป็นต่างๆ รวมทั้งเหตุผลที่จะต้องตอบให้ได้กลุ่มใดที่จะได้ประโยชน์ กลุ่มใดที่จะเสียประโยชน์จากการกระทำนั้นๆ และการกระทำนั้นไม่เป็นการทำไปโดยมีเจตนาเคลือบแฝงเพื่อประโยชน์ของบุคคลใด หรือกลุ่มใดโดยเฉพาะ ซึ่งก็คือการกำหนดจุดมุ่งหมายนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม และ หลักสำนึกรับผิดชอบ

การรวบรวมข้อมูล การที่จะสามารถรวบรวมข้อมูลได้อย่างครบถ้วนในเวลาอันรวดเร็ว นั้นหน่วยงานของรัฐจะต้องเปิดกว้างรับฟังความเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง และฝ่ายต่างๆ เพื่อให้ได้ทราบข้อมูลอย่างครบถ้วน รอบด้าน ดังนั้นหลักการมีส่วนร่วมจึงมีความสำคัญมากในขั้นนี้

การค้นหาทางเลือก เนื่องจากทางเลือกในแต่ละทางมีข้อดี ข้อด้อย และความต้องการในการใช้ทรัพยากรต่างๆ กันไป ดังนั้นในการค้นหาทางเลือกจึงต้องยึดหลักการมีส่วนร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลของทางเลือกที่มีอยู่ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้ทราบถึงควมมีประสิทธิผล ความมีประสิทธิภาพ และความประหยัดของแต่ละทางเลือก การประเมินทางเลือกในขั้นนี้จะเป็นการประเมินทางเลือกแต่ละทางโดยละเอียดในทุกด้านว่าสามารถตอบสนองต่อจุดมุ่งหมายที่ต้องการได้หรือไม่ เช่น ทางเลือกนั้นถูกต้องตามอยู่ในกรอบกฎหมายและคุณธรรมหรือไม่ แต่ละฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีความเห็นเช่นไร ต่อในแต่ละทางเลือก ใคร หรือฝ่ายใดจะได้ประโยชน์ และเสียประโยชน์หรือได้รับผลกระทบ มีวิธีลดทอนความรุนแรงของผลกระทบหรือไม่ อย่างไร แต่ละทางเลือก มีข้อดี ข้อด้อย ความเสี่ยงที่ผูกกับทางเลือกแต่ละทางเป็นอย่างไร อีกทั้งทรัพยากรที่ต้องการใช้ในแต่ละทางเลือก ดังนั้นทั้งหมดนี้จึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

การตัดสินใจ ในขั้นนี้คณะรัฐมนตรียังต้องยึดหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความโปร่งใส เพราะหากการมีมติคณะรัฐมนตรีใดๆ ออกมาโดยที่มีความสงสัยในความโปร่งใส และความน่าเชื่อถือของกระบวนการในการตัดสินใจ ย่อมเป็นเหตุให้มีผู้ไม่พอใจต่อการตัดสินใจนั้น และในที่สุดก็อาจนำไปสู่การฟ้องร้องคณะรัฐมนตรีได้ กล่าวโดยสรุปจะเห็นถึงความเกี่ยวโยงกันระหว่างการตัดสินใจกับหลักธรรมาภิบาลได้ดังรูป



ความสัมพันธ์ระหว่างทฤษฎีการตัดสินใจและหลักธรรมาภิบาล

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักเกณฑ์การบริหารราชการที่ดีกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล

ในทางวิชาการ คำว่า ธรรมาภิบาล มีการเลือกใช้คำที่ต่างกัน เช่น ธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ การปกครองที่ดี การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และอื่นๆ อย่างไรก็ดี หลักธรรมาภิบาลประกอบด้วย 6 หลัก คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

1) หลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทางใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้ง องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

สำหรับคำอธิบายเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐมีปรากฏอยู่โดยทั่วไป อย่างไรก็ตามในการอภิปรายของคณะกรรมการในสภาร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้มีการกล่าวถึงไว้ ดังนี้ (สำนักรายงานการประชุมและตัวเลขสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550: 62-63)

เรื่องหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐดังกล่าวว่า ความจริงแล้วก็เป็นเรื่องนี้นักวิชาการพูดกันโดยทั่วไป ไนมหาวิทยาลัยว่า 2 คำ นี้มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน ความจริงคำว่า นิติธรรม นั้น มาจากคำภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งเป็นหลักที่ทุกอารยประเทศยึดถือ โดยเป็นหลักที่ถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้แนวกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ส่วนหลักเรื่องนิติรัฐนั้น เป็นหลักที่เกิดในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) ในที่นี้คือ ประเทศสหพันธรัฐเยอรมัน โดยใช้คำว่าเรชท์สตาต (Rechtsstaat) แม้ว่าจะพูดได้ว่าต่างกัน ก็ต่างกันเล็กน้อย เพราะหลักทั้ง 2 หลัก ใช้คดี

ตรงกันว่า ในหลักที่ 1 ถ้าไม่มีกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน เอกชนนั้นถ้าจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะดำเนินการอย่างไรได้ ถ้าไม่มีกฎหมายก็ต้องตีความว่า ไม่สามารถดำเนินการได้เพราะถ้าดำเนินการแล้วก็ไปกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักที่ 2 ก็คือ แม้มีกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการได้ ก็จะกำหนดเงื่อนไขกำหนดขอบเขตไว้ว่า มีขอบเขตมากน้อยแค่ไหน อย่างไรก็ตาม หลักที่ 2 ก็คือหลักที่บอกว่าเมื่อกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด ฝ่ายปกครองก็ใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้ คำทั้ง 2 คำ ก็มีความหมายที่ใกล้เคียงกัน อาจจะแตกต่างกันเล็กน้อย คำว่า นิติธรรม นั้น เป็นคำที่คนไทยโดยทั่วไป หรือพวกเราโดยทั่วไปเป็นคำที่คุ้นเคยและรู้จักกันดี

2) หลักคุณธรรม ในทุกวันนี้โลกมีความเปลี่ยนแปลงในด้านต่างๆ อย่างรวดเร็วซึ่งบางครั้งกฎหมายที่จะบังคับใช้ให้สอดคล้องกับกระแสการเปลี่ยนแปลงนั้นยังไม่มี ดังนั้นหลักคุณธรรมจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการกำหนดมาตรฐานของความประพฤติและการใช้ดุลพินิจทางศีลธรรมว่า ถูกหรือผิด สมควรหรือไม่สมควร ซึ่งโดยหลักปรัชญาการเมืองของโลกตะวันออก หลักคุณธรรมสำหรับผู้มีอำนาจปกครอง คือ ทศพิธราชธรรม (ความหมายโดยตรงหมายถึงธรรมะสำหรับพระราชามีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง โดยอ้อม หมายถึง ธรรมะสำหรับผู้ใหญ่ คือ ชนชั้นหัวหน้า ตั้งแต่หัวหน้ารัฐบาล กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตลอดถึงหัวหน้าหรือผู้นำหน่วยงานอื่นๆ)

3) ความโปร่งใส หมายถึง การที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร เพื่อให้ประชาชนรับทราบถึงการทำงาน การตัดสินใจ ตลอดจนจนถึงมีความเข้าใจอย่างละเอียดในเรื่องกฎหมาย ระเบียบ หรือมาตรการต่างๆ ทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหน้าที่ในทางราชการไปในการประพฤติมิชอบ หรือทุจริต การจะสร้างความโปร่งใสจะต้องเริ่มที่การที่สาธารณชนมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Freedom of Information) เมื่อประชาชนมีเสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงจะก่อให้เกิดความโปร่งใสในการระบบการปฏิบัติงาน และความโปร่งใสในเรื่องกฎหมาย กฎ ระเบียบ

และมาตรการต่าง ๆ ตลอดจนรวมถึงเงื่อนไขในการให้คืน หรือให้โทษแก่ผู้ที่อยู่บังคับของกฎหมาย กฎ และข้อกำหนดต่าง ๆ ที่มีอยู่ ซึ่งในท้ายที่สุดก็จะนำไปสู่การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการตรวจสอบการปฏิบัติงาน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าดัชนีวัดความโปร่งใสได้แก่ 1) เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร 2) ความโปร่งใส เปิดเผยในระบบการปฏิบัติงาน 3) ความโปร่งใสในเรื่องกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และมาตรการต่าง ๆ และ 4) ความสามารถในการตรวจสอบการปฏิบัติงานโดยสาธารณชน

4) การมีส่วนร่วม คือ การที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับกระบวนการการพัฒนา และกำหนดทิศทางการดำเนินงานของรัฐ ทั้งนี้กลุ่มผลประโยชน์และผู้ที่มีส่วนได้เสียจากการดำเนินโครงการต่าง ๆ จะต้องสามารถรับทราบข้อมูล และให้ความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ แก่รัฐ เพื่อรัฐบาลจะสามารถตัดสินใจอย่างรอบคอบ เป็นไปตามความต้องการ และเคารพสิทธิที่มีอยู่ของชุมชน

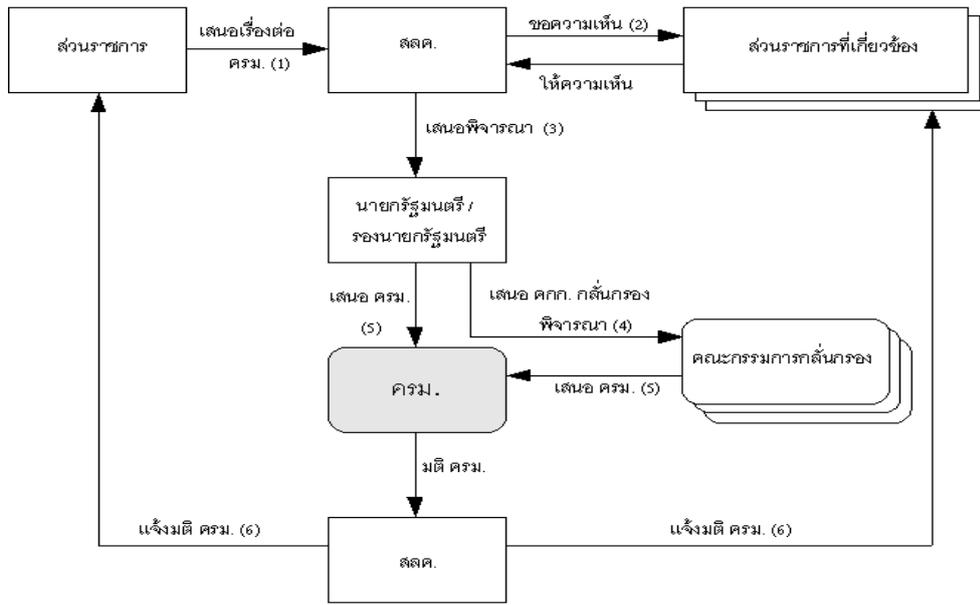
5) สำเนียงรับผิดชอบ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่แห่งรัฐต้องมีความรับผิดชอบ และรายงานถึงการกระทำของตน รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของผู้เป็นเจ้าของอำนาจ

6) ความคุ้มค่า คือ ดัชนีที่วัดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการ โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เป็นกลไกสำคัญในการวัดผลการปฏิบัติงาน

สำหรับกระบวนการขั้นตอนกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีตามแนวทางพระราชกฤษฎีกาฯ นี้ มีขั้นตอนหลัก ๆ ได้แก่

- 1) เริ่มต้นเมื่อหน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- 2) สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะศึกษาวิเคราะห์เรื่องนั้น ๆ ว่าจำเป็นต้องขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือไม่ หากจำเป็นก็จะส่งเรื่องไปขอความเห็น
- 3) จากนั้นจะจัดทำบันทึกสรุปเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายและมอบอำนาจให้กำกับการบริหารราชการ และสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี สั่งการว่าจะสมควรดำเนินการต่อเรื่องนั้นอย่างไร
- 4) เรื่องบางส่วนที่เป็นเชิงนโยบายที่สมควรได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบเป็นพิเศษ อาจได้รับการสั่งการให้นำเสนอคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณา ก่อนที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรี
- 5) และจะมีเรื่องอีกส่วนที่จะได้รับการสั่งการและให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีได้โดยตรง
- 6) เรื่องทั้งหมดที่เข้าสู่การประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อเสร็จสิ้นการประชุม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดทำร่างมติคณะรัฐมนตรีโดยมีรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วจากนั้น จึงจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นเจ้าของเรื่องหน่วยงานของรัฐที่เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ที่มติคณะรัฐมนตรีนั้นพาดพิงถึง

อนึ่ง มีมติคณะรัฐมนตรีบางมติที่สั่งการให้หน่วยงานของรัฐรายงานผลการปฏิบัติกลับมาให้คณะรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาอีกครั้ง มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้เมื่อแจ้งไปให้หน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่เป็นผู้ติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป



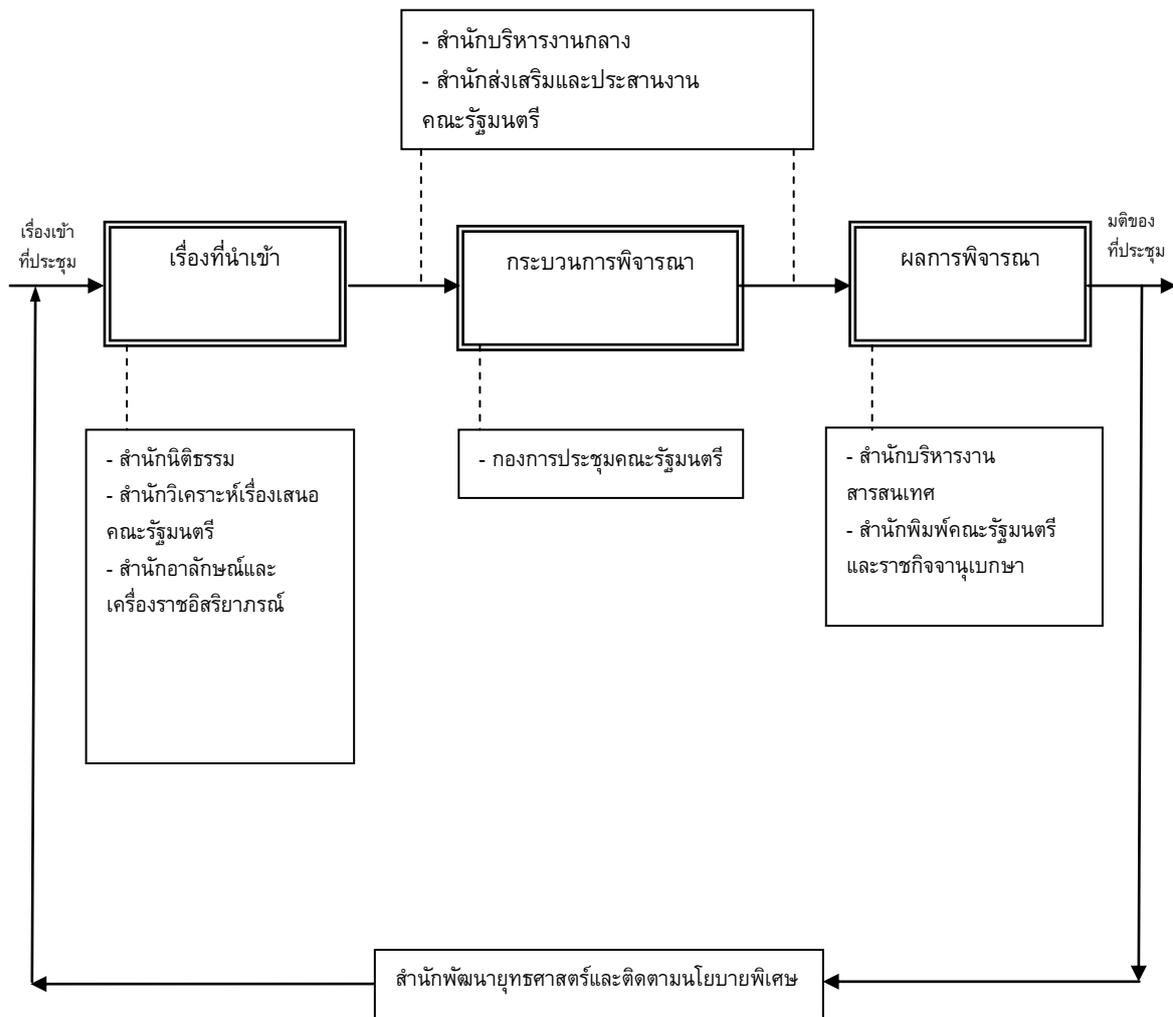
แผนภาพกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

สำหรับโครงสร้างของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหากเขียนแผนผังจะเขียนได้ ดังนี้



โครงสร้างสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

แต่หากจะพิจารณาจากระบบการทำงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก็อาจจะพิจารณาได้ตามแผนผังดังต่อไปนี้



ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี

ในประเด็นนี้ ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ (2551: 75-77) ได้ดำเนินการศึกษาเชิงเปรียบเทียบองค์ประกอบและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่รัฐบาลนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถึงรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีข้อสรุปและความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่สำคัญดังนี้

- 1) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 1 (คณะรัฐมนตรีที่มีที่มาจากคณะรัฐประหาร) คณะรัฐมนตรีทั้ง 4 คณะ (คณะที่ 39 มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร คณะที่ 40 มีพลเอก เกียติศักดิ์ ชมะนันทน์ คณะที่ 47 มีนายอานันท์ ปันยารชุน และคณะที่ 56 มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรีตามลำดับ) แม้ว่าจะมีที่มาจากคณะรัฐประหารเหมือนกัน แต่ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในรูปแบบนี้มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ในรูปแบบนี้ การแต่งตั้งและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งขึ้นอยู่กับคณะทหาร ดังนั้น โดยปกติแล้ว คณะทหารย่อมมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจต่อการบริหารราชการแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี แต่มีนายกรัฐมนตรีบางคน เช่น นายอานันท์ ปันยารชุน ได้แสดงบทบาทความเป็นผู้นำที่เป็นอิสระจากคณะทหาร รวมถึงได้ริเริ่มหรือดำเนินนโยบายสำคัญๆ ได้สำเร็จ แม้ว่าจะมีเวลาในการบริหาร ราชการแผ่นดินในระยะเวลาสั้นๆ ก็ตาม และนอกจากนี้แล้วปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในรูปแบบนี้ยังขึ้นอยู่กับสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งแตกต่างกันในแต่ละช่วงเวลา
- 2) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 2 (คณะรัฐมนตรีที่มีนายกรัฐมนตรีไม่ได้มาจากการเลือกตั้งหรือคณะรัฐมนตรีแบบกึ่งประชาธิปไตย ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 2 ขึ้นอยู่

กับภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรีในการประสานผลประโยชน์ระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล หรือ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระยะเริ่มต้นของคณะรัฐมนตรีรูปแบบนี้ รัฐธรรมนูญต้องเปิดโอกาสให้ทหารได้มีบทบาททางการเมือง และที่สำคัญ คือ นายกรัฐมนตรีต้องมีความสามารถในการควบคุมข้าราชการทหารในฐานะที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในทางการเมือง อย่างไรก็ตามก็ดีคณะรัฐมนตรีรูปแบบนี้ส่วนใหญ่นายกรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการ นายกรัฐมนตรีจึงสร้างกลไกช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยให้ข้าราชการประจำเทคโนโลยีและภาคเอกชนมีบทบาทสูงมากในการกลั่นกรองเรื่องก่อนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในขณะที่พรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลมีบทบาทน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการประจำเทคโนโลยีและภาคเอกชน ดังกล่าว (ซึ่งผู้ศึกษาได้ระบุว่า มีจำนวน 6 คณะ ได้แก่ คณะของพลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ คณะของพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในสมัยที่ 1-3 คณะของพลเอก สุจินดา คราประยูร และคณะของนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ตามลำดับ)

3) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 3 (คณะรัฐมนตรีแบบรัฐบาลผสมและมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 3 ขึ้นอยู่กับบทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลหรือการประสานผลประโยชน์ ระหว่างพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลด้วยตนเอง ข้าราชการประจำมีบทบาทน้อยต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเมื่อเปรียบเทียบกับบทบาทของข้าราชการต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในรูปแบบที่ 2 การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 3 นี้ พยายามใช้นโยบายของรัฐบาลที่เกิดจากการผสมผสานของนโยบายของพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาลเป็นเป้าหมายในการตัดสินใจ โดยนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่เป็นบทบาทที่เป็นแกนในการจัดตั้งรัฐบาลต้องมีการประนีประนอมในกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และในการตัดสินใจต้องคำนึงถึงเสถียรภาพของรัฐบาลอันเกิดจากการสนับสนุนทางการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาล เพราะเหตุที่ทำให้คณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 3 นี้ ล้มสลายลงส่วนใหญ่เกิดจากความแตกแยกภายในพรรคร่วมรัฐบาล (ตัวอย่างของคณะรัฐบาลในรูปแบบที่ 3 นี้ ได้แก่ คณะของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ในสมัยที่ 1-2 คณะของนายชวน หลีกภัย สมัยที่ 1-2 คณะของนายบรรหาร ศิลปะอาชา และคณะของ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นต้น)

4) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 4 (คณะรัฐมนตรีแบบพรรคเดียวมีเสียงข้างมาก) ปัจจัยที่มีผลต่อกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 4 ขึ้นอยู่กับภาวะความเป็นผู้นำของนายกรัฐมนตรี เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และสร้างภาวะความเป็นผู้นำให้กับนายกรัฐมนตรี ประกอบกับการเป็นรัฐบาลแบบพรรคเดียวทำให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะยึดกับนโยบายของ พรรคการเมืองที่ได้ประกาศไว้ต่อประชาชน และคำนึงถึงความนิยมของประชาชนที่มีต่อนโยบายของพรรคการเมืองเป็นสำคัญ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ยังได้มีการปฏิรูประบบราชการโดยสร้างเครื่องมือในการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี เช่น แผนการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นต้น และการมีคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีที่ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงทำให้กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพอย่างไรก็ดี ปัจจัยด้านบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญก็เป็นข้อจำกัดของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้น จากเดิมที่รัฐธรรมนูญในอดีตไม่ได้กำหนดไว้ เช่น การตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีตัดสินใจแล้วถูกศาลปกครองเพิกถอนสิ่งคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจแล้ว เช่น การเพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 เป็นต้น สิปปพันธุ์ วนวิสุทธิ์ (2550) ได้ศึกษาวิจัยถึงกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีช่วงปี พ.ศ.2540 ถึง กลางปี พ.ศ.2549 และได้รวบรวมสภาพปัญหาที่ปรากฏในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ ดังนี้

- 1) การทำงานของคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ในทางปฏิบัติพบว่าหลายเรื่องที่เข้าข่ายต้องเสนอต่อคณะกรรมการกลั่นกรองฯ พิจารณาก่อน แต่กลับนำเสนอคณะรัฐมนตรีโดยตรงและ ในส่วนการทำงานเชิงรุกของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ยังมีน้อยเพราะประธานกรรมการซึ่งได้แก่ รองนายกรัฐมนตรีมีภารกิจมาก
 - 2) การลดเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี สามารถทำได้ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไปเท่านั้น การนำมาตราการส่งเรื่องคืนให้กับหน่วยงานเจ้าของเรื่องสามารถถือปฏิบัติได้ระดับหนึ่งเท่านั้นแม้ว่าเรื่องนั้นไม่เข้าข่ายที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพราะจะต้องคำนึงถึงสถานการณ์และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นต่อการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวมของคณะรัฐมนตรีด้วย
 - 3) ข้อมูลการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่อง นั้นๆ หน่วยงานของรัฐที่ส่งมาเพื่อขอให้เสนอคณะรัฐมนตรีส่วนใหญ่ยังขาดข้อมูลในเรื่องนี้ทั้งๆ ที่มีส่วนสำคัญอย่างมากในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี
 - 4) การขอความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประเด็นนี้นับวันจะทวีความสำคัญและจำเป็นมากในระบอบประชาธิปไตยในการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียจากการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี แต่มีข้อควรระวัง คือ หากหลักเกณฑ์วิธีการไม่ชัดเจนหรือเหมาะสมเพียงพอก็จะนำไปสู่การกล่าวหาว่าคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลเลือกปฏิบัติ และถ้าเป็นประเด็นที่มีความเห็นขัดแย้งรุนแรงมากแต่ไม่สามารถบริหารจัดการได้ก็อาจกลายเป็นชนวนที่ทำให้เกิดความแตกแยกในสังคมโดยรวมได้
 - 5) การนำเทคโนโลยีต่างๆ มาใช้ในการประชุมคณะรัฐมนตรีให้มากขึ้น เรื่องนี้เป็นพัฒนาการที่จะเป็นและต้องยอมรับว่ามีส่วนสำคัญอย่างมากที่จะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ตามก็จำเป็นต้องให้ความสำคัญในเรื่องความปลอดภัยของระบบเนื่องจากหลายเรื่องมีชั้นความลับ นอกจากนี้ การเชื่อมโยงข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีจากฐานข้อมูลที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปยังหน่วยงานของรัฐต่างๆ นับวันจะมีความจำเป็นมากขึ้น เพราะช่วยสนับสนุนให้การจัดทำเรื่องที่จะนำเสนอคณะรัฐมนตรีมีความสมบูรณ์มากขึ้น
- ทั้งนี้ ในทัศนะของผู้ศึกษาได้เสนอแนะเพิ่มเติมด้วยว่าการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีในสมัยที่พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมีจำนวนหลายคณะ (ตามจำนวนรองนายกรัฐมนตรี) ซึ่งมีลักษณะเฉพาะด้าน และคณะกรรมการกลั่นกรองฯ แต่ละคณะมีองค์ประกอบที่มีความหลากหลายของกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่โดยตรงและมีข้อมูลในเรื่องที่จะกลั่นกรองนั้น ซึ่งถือว่ารูปแบบของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ ดังกล่าวเป็นกลไกช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้เป็นอย่างดี สำหรับคณะรัฐมนตรีรูปแบบที่ 4 (คณะรัฐมนตรีแบบพรรคเดียวมีเสียงข้างมาก ซึ่งเกิดขึ้นได้เป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลโดยการนำของ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร) นั้น น่าจะใช้เป็นแนวทางในการสนับสนุนให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถเสนอรูปแบบของ คณะกรรมการกลั่นกรองฯ เพื่อใช้กับคณะรัฐมนตรีในอนาคตที่เป็นคณะรัฐมนตรีแบบพรรคเดียว มีเสียงข้างมากได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม หากคณะรัฐมนตรีในอนาคตเป็นรูปแบบที่ 3 (คณะรัฐมนตรีแบบรัฐบาลผสมและมีนายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกตั้ง) ก็ควรปรับองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองฯ โดยคำนึงถึงการเพิ่มสัดส่วนและบทบาทของผู้แทนจากฝ่ายพรรคการเมืองในคณะกรรมการกลั่นกรองฯ อีกทางหนึ่งด้วย

เอกสารอ้างอิง

- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และคณะ. 2551. การศึกษาเชิงเปรียบเทียบขององค์ประกอบและกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ตั้งแต่รัฐบาล นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ถึงรัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์. กรุงเทพฯ: สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2538. กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. 2546. ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. 2550. **กฎหมายมหาชน เล่ม 1: วิชาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชน ยุคต่าง ๆ**. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พูนศักดิ์ ไวสารวจ. 2538. **รูปแบบและวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- วิษณุ เครืองาม. 2530. **กฎหมายรัฐธรรมนูญ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- วิษณุ เครืองาม. 2540. **การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ**. เอกสารประกอบการศึกษา วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร.
- สิบลักษณ์ วนวิสุทธิ. 2550. **ระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี (ช่วงปี 2540-กลางปี 2549)**. เอกสารวิชาการ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- สุวิมล สังขพันธ์. 2535. **สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี**. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. 2550. **รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ที่ 11 มิถุนายน พุทธศักราช 2550**. กรุงเทพฯ: สำนักรายงานการประชุมและชวเลข สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549ก. **ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์การตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2549ข. **แนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ.2548**. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.