

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี
เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคง
ของประเทศ

โดย

นางสาวชนิตา อังผาสุข
ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐ เอกชน และการเมือง รุ่นที่ 7
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2556 - 2557

บทคัดย่อ

เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ
ลักษณะวิชา การเมือง

ผู้วิจัย นางสาวชนิตา อึ้งผาสุข หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

รายงานการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ โดยศึกษาจากกฎหมายความมั่นคงของประเทศ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฤษฎีกา พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 รวมทั้งศึกษาการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาเปรียบเทียบและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษา พบว่าหน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย ขาดการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฯ มีความไม่เหมาะสม ส่งผลให้มติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยฝ่ายบริหาร อาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และยังพบว่าการใช้ดุลพินิจการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมาย

นอกจากนี้ พบว่ายังคงมีปัญหาและอุปสรรคบางประการ ซึ่งหากได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น จะส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ได้แก่ การกำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต้องยึดแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด มีการวางแผนการเสนอเรื่อง ด้วยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม การประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง ควรมีการไตร่ตรองให้มีความรอบคอบก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี และแก้ไขปรับปรุงกฎหมายความมั่นคงฯ ให้เกิดความชัดเจน โดยอาจกำหนดให้มีองค์กรใดเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร รวมทั้งควรเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

คำนำ

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและตามความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหน้าที่อย่างหนึ่งตามความรับผิดชอบร่วมกันคือ กระบวนการตัดสินใจในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสนับสนุนหรือช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และในฐานะที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในกระบวนการตัดสินใจระดับชาติ ซึ่งมีจุดศูนย์รวมอยู่ที่การประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ ในการประสานงานให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการ นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

การเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ขาดการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงไม่มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ตลอดจนปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนและเหมาะสม

ผู้วิจัยจึงได้ศึกษาวิเคราะห์และสรุปผลการวิจัย ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะ โดยมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลการวิเคราะห์จากการวิจัยในเรื่องนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีความพร้อมในด้านเอกสารและข้อมูลประกอบการพิจารณา อันจะส่งผลให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งได้มีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายให้มีความเหมาะสมและชัดเจนต่อไป

(นางสาวชนิตา อึ้งผาสุข)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	4
ขอบเขตของการวิจัย	4
วิธีดำเนินการวิจัย	5
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	5
คำจำกัดความ	5
บทที่ 2 กรอบแนวคิดทฤษฎีความมั่นคงและการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี	7
กรอบแนวคิดทฤษฎีความมั่นคงในประเทศฝรั่งเศส	7
กรอบแนวคิดทฤษฎีความมั่นคงในประเทศอังกฤษ	10
กรอบแนวคิดทฤษฎีความมั่นคงในประเทศสหรัฐอเมริกา	12
พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	17
ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	22
แนวคิดและรูปแบบการตัดสินใจ	28
สรุป	37
บทที่ 3 ทฤษฎีความมั่นคงกับการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี	39
ทฤษฎีความมั่นคงของประเทศ	39
การบริหารราชการแผ่นดิน	45
อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน	50
การบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี	59
มติคณะรัฐมนตรี	64
วิเคราะห์เปรียบเทียบทฤษฎีความมั่นคงของต่างประเทศกับของประเทศไทย	70
สรุป	75

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	
การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ	78
วิเคราะห์ปัญหากรณีการเสนอเรื่องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย	78
สรุปผลการวิจัย	82
วิเคราะห์ปัญหากรณีขาดการวางแผนในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี	83
สรุปผลการวิจัย	88
วิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฯ	88
สรุปผลการวิจัย	92
วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของกฎหมาย	92
สรุปผลการวิจัย	95
บทที่ 5	
สรุปและข้อเสนอแนะ	96
สรุป	96
ข้อเสนอแนะ	98
บรรณานุกรม	100
ภาคผนวก	102
ผนวก ก พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	103
ผนวก ข ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	110
ประวัติย่อผู้วิจัย	118

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ได้บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับมาตรา 171 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนั้น มาตรา 178 ได้บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่แถลงไว้ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารจึงมีหน้าที่ในการบริหารแผ่นดิน หมายถึงการบริหารราชการแผ่นดินทั้งปวงที่ครอบคลุมถึงกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ด้วย

โดยที่ได้มีการกำหนดให้ประเภทเรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรี เป็นไปตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งได้กำหนดประเภทเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีไว้ 13 ประเภท สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ การเสนอเรื่องทั่วไป และการเสนอร่างกฎหมาย ทั้งนี้ ระยะเวลาการส่งร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะมีการระบุไว้ชัดเจนแน่นอน เช่น ร่างกฎหมายทั่วไปจะต้องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ ส่วนร่างกฎกระทรวงที่ทราบวันใช้บังคับแน่นอน ให้ส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 60 วันทำการ และหากเป็นร่างพระราชกฤษฎีกาที่ทราบวันใช้บังคับแน่นอน ให้ส่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 90 วันทำการ เป็นต้น

ประเทศไทยมีกฎหมายความมั่นคง อันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไปใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของชาติ ในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ จนทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตได้อย่างสงบ อย่างเช่น สถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ ในท้องที่จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ที่ได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นจนถึงปัจจุบัน อันเป็นเหตุให้ ต้องมีการเสนอร่างกฎหมายความมั่นคงของประเทศเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งการเสนอร่างกฎหมายเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น จะต้องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ แต่พบว่าการเสนอร่างกฎหมายความมั่นคงของประเทศเพื่อขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ดังกล่าว ไม่เป็นไปตามแนวทางที่วางไว้ ทั้งนี้ การเสนอ ร่างกฎหมายจะเป็นไปอย่างเร่งด่วน กระชั้นชิด หรือบางครั้งเสนอเรื่องเข้ามาในวันประชุม คณะรัฐมนตรีซึ่งเรียกว่า “วาระจร” ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นจาก ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ผลที่ตามมาคือ เรื่องดังกล่าวขาดข้อมูลหรือข้อเท็จจริงในพื้นที่ เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ความไม่พร้อมของข้อมูลดังกล่าว เป็นเหตุให้ คณะรัฐมนตรีในสมัยหนึ่ง ได้มีมติในเรื่องการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ว่า “การพิจารณาขยายระยะเวลาแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีจะมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาทบทวนในภาพรวม เชิงนโยบายได้ ดังนั้น ถ้าต้องมีการขอขยายระยะเวลาเรื่องนี้ในครั้งต่อไป ให้ดำเนินการจัดทำ ข้อมูลประกอบการพิจารณาด้วย”

นอกจากนี้ บางครั้งการเสนอกฎหมายความมั่นคงของประเทศเข้าสู่การพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี ยังไม่เป็นไปตามวาระปกติของการประชุมคณะรัฐมนตรี ทั้งที่เรื่องดังกล่าว มีระยะเวลาในการบังคับใช้แน่นอน ดังเช่น การขอขยายระยะเวลาการประกาศพื้นที่ปรากฏ เหตุการณ์ อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา อำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และในเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ข้อเท็จจริงพบว่า ความรุนแรงในพื้นที่ยังคงมีอยู่และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้ต้องมีการขอ ขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีก ทั้งนี้ การออกประกาศและข้อกำหนดที่ออกตามความใน พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ได้มีการขอขยายระยะเวลา การใช้บังคับกฎหมายในพื้นที่ดังกล่าว ตามมติคณะรัฐมนตรีมาแล้ว 3 ครั้ง โดยในแต่ละครั้งจะกำหนด ให้มีผลใช้บังคับต่อไปอีกหนึ่งปีทุกครั้ง ซึ่งส่วนราชการเจ้าของเรื่อง สามารถวางแผนการเสนอเรื่อง เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ เนื่องจากจะทราบถึงระยะเวลาสิ้นสุดของเรื่องเป็นอย่างดี

แต่ข้อเท็จจริงพบว่า มีการเสนอเรื่องไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีอย่างกระชั้นชิด ใกล้ครบกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดเพียง 1 - 2 วันเท่านั้น และหากจะนำเสนอเข้าสู่วาระการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีตามวาระปกติ ก็จะเกินระยะเวลาหนึ่งปีตามที่กำหนด ทำให้ต้องมีการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษเกิดขึ้น และเป็นไปในรูปแบบของการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดเล็ก โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานในการประชุมร่วมกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องจำนวนไม่มาก และมีมติในเรื่องดังกล่าว ซึ่งการจัดประชุมจะเป็นไปอย่างกะทันหัน ขาดการเตรียมการ และมีปัญหาในการประสานงานเพื่อเรียกประชุมดังกล่าว นอกจากนี้ ยังขาดข้อมูลที่จะใช้ประกอบการพิจารณาด้วย หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การประชุมดังกล่าวเป็นการจัดประชุมที่ขาดการมีส่วนร่วมและรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ จึงอาจไม่เป็นไปตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด

ประกอบกับที่ผ่านมา หลังจากคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเกี่ยวกับการประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคงของประเทศแล้ว ยังพบว่าการประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคงดังกล่าว ไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง เนื่องจากบางครั้งการชุมนุมของประชาชน อาจเป็นเพียงการชุมนุมโดยสงบเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการเมือง ดังนั้น หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ การนำกฎหมายความมั่นคงมาบังคับใช้ อาจขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งการจะประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงดังกล่าว จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และควรนำมาใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เพราะกฎหมายความมั่นคงจะมีข้อจำกัด และเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก หลายครั้งได้มีการนำกฎหมายความมั่นคงมาใช้ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีมีมติว่า “ให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเหมาะสมและยุติธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด”

นอกจากนั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศ อาจเกิดขึ้นจากบทบัญญัติของกฎหมายก็เป็นได้ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราวๆ คราวละไม่เกินสามเดือน” หมายความว่าพระราชกำหนดดังกล่าวอนุญาตให้นายกรัฐมนตรีขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลา

ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด ถือเป็น การให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตัดสินใจต่อระยะเวลาการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินไปเรื่อย ๆ การที่กฎหมายมอบอำนาจเต็มให้ฝ่ายบริหารพิจารณา การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นนี้ ถือเป็น การเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหาร สามารถใช้อำนาจได้โดยง่าย อันเป็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารเพียงฝ่ายเดียว ปัญหาที่มีว่า จะป้องกันการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารได้อย่างไร ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ให้อำนาจแก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำการใด ๆ อันกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังเช่น การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรง ในเขตท้องที่จังหวัด นครราชสีมา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่าได้มีการขอขยายระยะเวลามาแล้ว ประมาณ 30 ครั้ง และอาจมีการขอขยายต่อไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่สิ้นสุด

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศว่ามีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมาย ความมั่นคงของประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทาง ในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีขอบเขตจำกัดอยู่ที่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ โดยจะอธิบายและศึกษาถึงเจตนารมณ์ของ กฎหมายความมั่นคงจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ยังรวมถึงการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนการบริหารการประชุม คณะรัฐมนตรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา และวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ซึ่งเอกสารวิชาการฉบับนี้จะศึกษาโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตัวอย่างเอกสารที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งจากตำราเอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ทำให้ทราบปัญหา การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ
2. เพื่อใช้เป็นแนวทาง ในการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปในแนวทางที่ถูกต้อง อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

คำจำกัดความ

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายของรัฐในการปกครองประเทศที่เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตของพลเมืองในรัฐ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง โดยการออกเป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบายต่างๆ ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับดังกล่าว จะต้องมืองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บังคับบัญชาใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ให้อำนาจไว้ โดยมีเป้าหมายเพื่อความสงบเรียบร้อยและบังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

กฎหมายความมั่นคงของประเทศ หมายถึง กฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายความมั่นคงใช้บังคับอยู่จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

คณะรัฐมนตรี หมายถึง คณะบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

การประชุมคณะรัฐมนตรี หมายถึง การประชุมร่วมกันของคณะบุคคล ซึ่งประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน เพื่อพิจารณาตัดสินใจร่วมกันในเรื่องที่เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ โดยปกติจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกวันอังคารของทุกสัปดาห์

มติคณะรัฐมนตรี หมายถึง ผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป

บทที่ 2

กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงและการตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรี

การศึกษาเรื่อง “การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ” เป็นการศึกษาค้นคว้าและหาข้อมูลจากเอกสาร ตำราทางวิชาการเกี่ยวกับกรอบแนวคิด ทฤษฎี และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการศึกษา ซึ่งประกอบด้วย

1. กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศฝรั่งเศส
2. กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศอังกฤษ
3. กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศสหรัฐอเมริกา
4. พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
5. ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
6. แนวคิดและรูปแบบการตัดสินใจ

กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศฝรั่งเศส¹

ระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีเครื่องมือทางกฎหมายที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน 4 ประการ ดังนี้

1. การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 16
รัฐธรรมนูญมาตรา 16 กำหนดให้อำนาจนี้แก่ประธานาธิบดี โดยมีเงื่อนไขดังนี้
 - 1.1 เกิดสถานการณ์ที่สถาบันสาธารณรัฐ เอกราชของชาติ บูรณาภาพแห่งอาณาเขตของสาธารณรัฐ หรือการบังคับตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและทันทีทันใด
 - 1.2 การดำเนินการตามปกติขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องหยุดชะงักลง
 - 1.3 ประธานาธิบดีต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการ ต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ก่อนการประกาศใช้อำนาจ

¹ปิยนุตร แสงกนกกุล “บทวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law-vet, 2554>.

1.4 ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการณ์การใช้มาตรการดังกล่าว ให้ประชาชนทราบ

1.5 มาตรการดังกล่าวจะต้องดำเนินการไปในระยะเวลาจำกัดที่สุด และเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็น เพื่อให้การดำเนินการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเป็นไปตามปกติ

เมื่อประธานาธิบดีตัดสินใจประกาศใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตรา 16 แล้ว ผลก็คืออำนาจทุกประการรวมศูนย์อยู่ที่ตัวประธานาธิบดี ประธานาธิบดีมีอำนาจกระทำการใด ๆ ก็ได้เพื่อแก้วิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ปัญหาที่ว่าการใช้อำนาจของประธานาธิบดี มีการควบคุมตรวจสอบหรือไม่ เรื่องดังกล่าวนี้สภาแห่งรัฐซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักไว้ในคำพิพากษาคดี Rubin de servens เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1962 ไว้ 2 กรณี คือ (1) การตัดสินใจประกาศใช้อำนาจตามมาตรา 16 ของประธานาธิบดีเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ (2) มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในช่วงเวลาที่ประกาศใช้อำนาจตามมาตรา 16 อยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรตุลาการ ทั้งนี้ แล้วแต่กรณี เช่น มาตรการที่มีสถานะเทียบเท่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎก็อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครอง ในคดีนี้มาตรการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอน คือ คำสั่งของประธานาธิบดีที่ให้จัดตั้งศาลทหารในแอลจีเรีย ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า รัฐธรรมนูญตามมาตรา 34 กำหนดว่าการจัดตั้งศาลต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ ดังนั้น คำสั่งที่ให้จัดตั้งศาลในกรณีนี้จึงมีสถานะเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ สรุปได้ว่าสภาแห่งรัฐเห็นว่า การประกาศใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดี ศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบไม่ได้ แต่มาตรการต่างๆ ที่ใช้ระหว่างประกาศใช้อำนาจตามมาตรา 16 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบได้ หากมาตรการนั้นมีสถานะเป็นกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

2. การประกาศใช้กฏอัยการศึก

เดิมฝรั่งเศสมีกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกอยู่ 2 ฉบับ คือ รัฐบัญญัติลงวันที่ 9 สิงหาคม ค.ศ. 1849 และรัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1878 นอกจากนั้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 ได้บัญญัติรองรับกฎหมายว่าด้วยกฏอัยการศึกไว้ในบทบัญญัติมาตรา 36 เพื่อสร้างความชอบธรรมทางรัฐธรรมนูญ โดยการประกาศใช้กฏอัยการศึกจะกระทำได้เมื่อมีภัยอันตรายอันใกล้จะถึงอันเนื่องมาจากสงครามหรือกบฏโดยใช้กำลังอาวุธ ซึ่งสถานการณ์ที่จะทำให้เกิดการประกาศกฏอัยการศึก ได้แก่ เมื่อมีภัยสงครามกับต่างประเทศ สงครามกลางเมือง การต่อต้าน การลุกฮือต่อต้านอำนาจทหาร ทั้งนี้ การประกาศกฏอัยการศึกดังกล่าวต้องกระทำในรูปรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี หากระยะเวลาที่ใช้กฏอัยการศึกเกิน 12 วัน ต้องนำกฏอัยการศึกนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งเมื่อประกาศใช้กฏอัยการศึกแล้ว อำนาจต่างๆ โอนมาอยู่ที่ฝ่ายทหาร ข้อพิพาททางอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการใช้มาตรการ

ที่อาจจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ที่ใช้ระหว่างประกาศกฎอัยการศึก ศาลปกครองยังมีอำนาจในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของมาตรการเหล่านั้น เพียงแต่ว่าจะลดระดับความเข้มข้นในการควบคุมลง และจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น

3. การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

รัฐบัญญัติลงวันที่ 3 เมษายน ค.ศ. 1955 กำหนดว่าการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะทำได้ก็ต่อเมื่อมีภัยอันตรายอย่างใกล้ชิด ซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือกรณีภัยพิบัติจากเหตุการณ์ทางธรรมชาติ โดยต้องประกาศในรูปรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี หากระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินใช้เกิน 12 วัน ต้องนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น กลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกฎอัยการศึก เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้ว อำนาจต่างๆ โอนมาอยู่ที่ข้าราชการฝ่ายพลเรือน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ว่าราชการจังหวัด เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจในการออกมาตรการที่อาจไปกระทบสิทธิและเสรีภาพได้ และอาจยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายได้ ทั้งนี้ มาตรการต่างๆ ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง โดยศาลปกครองจะเพิกถอนเฉพาะมาตรการที่เกินสมควรแก่เหตุอย่างร้ายแรงเท่านั้น เช่นเดียวกับกฎอัยการศึก

4. ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง

ทฤษฎีนี้พัฒนามาโดยแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง ตั้งแต่ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 ซึ่งศาลปกครองได้วางหลักว่า กรณีใดจะถือเป็นสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งก็ต่อเมื่อ (1) เป็นสถานการณ์ที่ยกเว้นเป็นอย่างยิ่งจริงๆ เช่น ภาวะสงคราม ภัยธรรมชาติ โรคระบาด การนัดหยุดงานในอาณาบริเวณกว้างและเป็นเวลานานจนทำให้การบริการสาธารณะสะดุดลง เป็นต้น (2) สถานการณ์เช่นว่านั้นเมื่อเกิดขึ้นแล้ว ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ดังเช่นสถานการณ์ปกติ (3) ประโยชน์ที่ได้รับจากการใช้มาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสถานการณ์ยกเว้นดังกล่าวนี้ ต้องคุ้มค่าเพียงพอ เช่น กระทบไปเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ผลของสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง คือ หลักความชอบด้วยกฎหมายไม่นำมาใช้ในบางกรณี เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งโดยไม่เรียกให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงก่อนตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในสถานการณ์ปกติคำสั่งนี้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ในสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง ศาลปกครองอาจบอกว่าเป็นกรณีสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง การออกคำสั่งดังกล่าวย่อมไม่อาจปฏิบัติตามกฎหมายได้ดังสถานการณ์ปกติ จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งนั้น นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่

อาจออกมาตรการบางประการที่เป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม มาตรการต่างๆ ย่อมใช้เพื่อความจำเป็น และใช้ได้เฉพาะในช่วงเวลาที่สถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างยิ่ง ยังคงดำรงอยู่ หากสถานการณ์เป็นปกติแล้ว เจ้าหน้าที่ต้องกลับไปยึดหลักความชอบด้วยกฎหมายดั้งเดิม

โดยสรุปจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายฝรั่งเศส สร้างเครื่องมือให้หลากหลายไปตามแต่ละสถานการณ์ กล่าวคือ กรณีการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามมาตรา 16 ต้องเป็นกรณีวิกฤตการณ์ร้ายแรงระดับชาติ (La crise nationale) อำนาจโอนมาที่ประธานาธิบดีคนเดียว ศาลปกครองควบคุมได้เฉพาะมาตรการต่างๆ ที่ทำไประหว่างนั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมการตัดสินใจ ประกาศใช้มาตรา 16 ส่วนกรณีประกาศกฎอัยการศึก ต้องเป็นเรื่องสงคราม ฝ่ายทหารมีอำนาจศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศกฎอัยการศึก สำหรับกรณีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นเรื่องทั่วไป ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจ ส่วนศาลปกครองคุมได้แต่ตัวมาตรการต่างๆ ที่ใช้ในระหว่างประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน และที่เข้มข้นน้อยที่สุด คือ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นอย่างยิ่ง ที่ไม่ต้องมีการประกาศใช้ล่วงหน้า เพียงแต่ศาลปกครองจะหยิบยกทฤษฎีมาประกอบการพิจารณา ก็ต่อเมื่อมีคดีมาสู่ศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่ยกทฤษฎีนี้ขึ้นอ้างเพื่อขออนุญาตใช้หลักความชอบด้วยกฎหมายในบางกรณี อีกนัยหนึ่ง คือ ทฤษฎีนี้พัฒนา มาเพื่อเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศอังกฤษ

กฎอัยการศึก (Martial law) ถือกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ 14 เพื่อใช้ในการปราบปรามผู้ก่อการกบฏและความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ มีการนำกฎอัยการศึกไปใช้ในดินแดนที่เป็นอาณานิคม เช่น อินเดีย อเมริกา จาไมกา ออฟริกาใต้ ศรีลังกา ไอร์แลนด์ และพม่า เป็นต้น โดยมีเหตุผลบนหลักการที่ว่ารัฐมีสิทธิจะป้องกันตนเอง (Self-defense) ต่อมาเมื่อประเทศที่เคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษได้รับเอกราช ได้นำเอากฎหมายว่าด้วยกฎอัยการศึกไปใช้ ในแนวทางให้อำนาจแก่รัฐบาลและทหารในการใช้กำลังปราบปรามผู้ก่อการกบฏและความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในประเทศ กฎอัยการศึกของอังกฤษใช้หลักทั่วไปของ Common Law นั่นคือหลัก Rule of Law เป็นหลักการใช้กำลังพอสมควรแก่เหตุ² เพื่อปราบปรามการใช้กำลังอันมิชอบด้วยกฎหมายตั้งแต่เรื่องเล็กน้อย เช่น การก่อการร้าย ไปจนถึงเรื่องใหญ่ เช่น สงครามกลางเมืองหรือ

²ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. “การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549). หน้า 10.

สงครามนอกประเทศ หลังจากมีการใช้กฎอัยการศึกแต่ละครั้ง จะต้องออกพระราชบัญญัติปลดปล่อยความรับผิดชอบ เรียกว่า Indemnity Act เพื่อคุ้มครองบรรดาผู้ที่ออกคำสั่งให้กระทำการต่างๆ ในระหว่างสงคราม หรือในระหว่างการประกาศใช้กฎอัยการศึกล่วงเกินกฎหมายไป มิให้ต้องถูกฟ้องร้องตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น Indemnity Act 1920 ออกมาสำหรับปลดปล่อยความรับผิดชอบทั้งหลาย ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1³

สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษนั้น ได้มีการร่างกฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นครั้งแรกโดย Sir Eric Geddes ร่างกฎหมายดังกล่าวได้วางเงื่อนไขในสถานการณ์ฉุกเฉิน ให้รัฐบาลมีอำนาจพิเศษในการกำหนดโทษในกรณีการเดินขบวนประท้วง การก่อความไม่สงบเรียบร้อยของพลเมืองและการก่อกบฏ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินถูกประกาศโดยพระมหากษัตริย์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินอำนาจเบ็ดเสร็จเป็นของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นฝ่ายพลเรือนในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ Emergency Power Act 1920 ซึ่งมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหาร แต่อย่างไรก็ตาม ก็ได้มีข้อยกเว้นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารไว้ด้วย ดังนี้ (1) ระเบียบปฏิบัติในคดีอาญาจะต้องไม่ถูกยกเลิกแก้ไข หมายถึงว่ากระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปใช้เหมือนกรณีปกติ (2) การปฏิบัติการณ์ในช่วงสั้นๆ อาจยกเว้นเรื่องสิทธิเสรีภาพของพลเรือนได้ ซึ่งจะลงโทษบุคคลโดยไม่มี การพิจารณาคดีไม่ได้ (3) การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องไม่เกิน 30 วัน หากจะขยายระยะเวลาสถานการณ์ออกไป ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา⁴

ปัจจุบันในประเทศอังกฤษนั้น ได้ตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เรียกว่า Civil Contingencies Act 2004 โดยได้วางมาตรการทางกฎหมายไว้ เพื่อป้องกันภัยพิบัติให้กับพลเรือนภายในสหราชอาณาจักร โดยกำหนดให้มีการออกกฎ เป็นกรณีพิเศษขึ้นใช้บังคับชั่วคราว (กฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน) เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง บทบัญญัติของ Civil Contingencies Act 2004 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมการของท้องถิ่นสำหรับการป้องกันภัยพลเรือน เป็นการปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการใช้อำนาจในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Power Act 1920) เพื่อใช้อำนาจในสถานการณ์

³พันโทวินูลย์ สุนทรพันธุ์. “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541). หน้า 75 - 76.

⁴ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. เรื่องเดิม. หน้า 11.

ฉุกเฉิน โดยสร้างกรอบแนวคิดใหม่ ที่ใช้กฎเกณฑ์ของกฎหมายเป็นเครื่องมือพิเศษเท่าที่จำเป็น เพื่อรับมือกับความเสี่ยงของสถานการณ์ในด้านต่างๆ และเพื่อจัดการกับผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ฉุกเฉิน⁵ โดยมีเงื่อนไขในการออกดังนี้⁶

1. ต้องมิใช่กรณีของการออกกฎอัยการศึก เพื่อเป็นการทำลายรากฐานของระบบรัฐสภา หรือเป็นการให้ยุติบทบาทของพรรคการเมือง หรือประการอื่นใดที่มีพื้นฐานอย่างเดียวกัน

2. การให้อำนาจในการออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นกลไกที่มีไว้สำหรับจัดการเฉพาะกรณีที่เป็นเฉพาะสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรง และจะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วน รวมทั้งต้องเป็นหนทางสุดท้ายสำหรับจะแก้ไขปัญหาได้เท่านั้น โดยมีเงื่อนไข 3 ประการที่จะให้อำนาจในการออกสถานการณ์ฉุกเฉินได้ต่อเมื่อ (1) สถานการณ์ฉุกเฉินนั้นจะต้องเป็นเหตุการณ์หรือสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ หรือสภาพแวดล้อม หรือความมั่นคง ซึ่งได้เกิดขึ้นแล้ว กำลังเกิดขึ้นขณะนั้น หรือกำลังจะเกิดขึ้น (2) ต้องเป็นกรณีจำเป็นจะต้องตรากฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับอย่างเร่งด่วน โดยมีเงื่อนไขว่าต้องเป็นไปเพื่อจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้น ซึ่งตามอำนาจธรรมดาที่มีอยู่นั้น ไม่เพียงพอที่จะจัดการกับสถานการณ์ได้อย่างทันทั่วทั้ง (3) การออกกฎในสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องชอบด้วยหลักความได้สัดส่วน และเป็นไปเพื่อแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นโดยตรง ทั้งนี้ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะสิ้นระยะเวลาการบังคับใช้ใน 30 วัน นับจากวันที่ตราขึ้นหรือก่อนหน้านั้นตามที่กำหนดไว้ ซึ่งการต่ออายุของสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องนำไปผ่านการพิจารณาของรัฐสภาโดยด่วนที่สุด และสิ้นผลไปภายใน 7 วัน นับแต่วันที่รัฐสภามีได้มิตเห็นชอบด้วยกับกฎในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว

กรอบแนวคิดกฎหมายความมั่นคงในประเทศสหรัฐอเมริกา⁷

1. กฎอัยการศึกของประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎอัยการศึกของรัฐเรียกว่า Martial Law ตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้อำนาจทหารมีอยู่ 3 ชนิด คือ

1.1 อำนาจชนิดที่อยู่ในเวลาสงบและเวลาสงคราม คือ ใช้ประจำอยู่ทุกเมื่อ คือ อำนาจตาม “กฎหมายทหาร” ซึ่งปรากฏอยู่ในสภาคองเกรสที่ได้บัญญัติกฎข้อบังคับว่าด้วย

⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 13.

⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 45 - 46.

⁷ พันโท วิบูลย์ สุนทรพันธุ์. เรื่องเดิม. หน้า 77 - 82.

สงครามหรือภัยพิบัติในเรื่องการปกครองของกองทัพแห่งชาติ

1.2 อำนาจที่ใช้ในสงคราม นอกเขตแดนของประเทศสหรัฐอเมริกา หรือกรณีเกิดจลาจลและสงครามกลางเมืองภายในรัฐ หรือพื้นที่ที่ถูกพวกจลาจลซึ่งปฏิบัติตนเหมือนคู่สงครามยึดครองไว้ เรียกว่า “การปกครองโดยทหาร” ซึ่งจะใช้บังคับแทนกฎหมายท้องถิ่น ตามความเหมาะสมและจำเป็นแต่ละสถานการณ์ โดยการใช้อำนาจนี้ต้องได้รับการอนุญาตอย่างชัดเจนหรือโดยปริยายของสภาครองเกรส ซึ่งผู้ใช้อำนาจนี้คือ ผู้บังคับบัญชาทหารที่อยู่ภายใต้การอำนวยการของประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา

1.3 อำนาจชนิดที่ใช้ในเวลาที่มีการรุกราน หรือก่อการร้ายภายในดินแดนของประเทศสหรัฐอเมริกาหรือระหว่างที่มีการกบฏในดินแดนของสหรัฐอเมริกา ซึ่งขึ้นอยู่กับรัฐบาลแห่งชาติเห็นว่า เมื่อมีภัยต่อประชาชนส่วนรวม จำเป็นต้องใช้อำนาจทหารบังคับ อำนาจชนิดนี้เรียกว่า “กฎอัยการศึก” ซึ่งตามปกติสภาครองเกรสจะออกกฎหมายอนุมัติการปฏิบัติการของฝ่ายบริหาร แต่บางครั้งไม่สามารถดำเนินการทางสภาครองเกรสได้ทัน และจำเป็นต้องแก้ไขหรือปิดเป่าอันตรายเฉพาะหน้า ในเวลาที่มีการก่อการร้ายหรือการรุกราน หรือเกิดสงครามกลางเมืองหรือเกิดสงครามกับต่างประเทศภายในตำบลหรือท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายธรรมดาไม่สามารถรักษาความปลอดภัยส่วนรวมหรือสิทธิเอกชนได้อีกต่อไป ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้อนุมัติการบังคับใช้อำนาจดังกล่าว

2. รัฐบาลยุติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.1 รัฐบาลยุติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) รัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้ตราขึ้น เพื่อเป็นมาตรการใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินสำหรับความมั่นคงปลอดภัยภายในประเทศ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาได้ตระหนักถึงภัยทั้งหลาย อันจะกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงและปลอดภัยภายในประเทศ ทั้งนี้ เป็นเพราะฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้พยายามแทรกซึมและบ่อนทำลายประเทศอยู่ตลอดเวลา รัฐบาลยุติฉบับนี้ จึงถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในอันที่จะจับกุมคุมขังบุคคลผู้กระทำการเป็นภัยต่อรัฐอย่างทันทั่วถึง

รัฐบาลยุติดังกล่าวมีหลักการสำคัญ คือ อำนาจในการจับกุม คุมขังหรือควบคุมบุคคลผู้กระทำการเป็นภัยต่อรัฐ จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งสถานการณ์ฉุกเฉินนี้ประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาจะเป็นผู้ประกาศในกรณีดังต่อไปนี้

2.1.1 ได้มีการล่องล้ำ หรือยึดครองดินแดน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของดินแดนหรือดินแดนส่วนที่อยู่ในความครอบครองอารักขาของสหรัฐอเมริกา

2.1.2 ในกรณีที่มีการประกาศสงครามโดยรัฐสภา

2.1.3 ในกรณีที่มีการกบฏหรือก่อการจลาจล เพื่อประโยชน์แก่ศัตรูของสหรัฐอเมริกา

2.2 ข้อพิจารณาเกี่ยวกับรัฐบัญญัติฉบับนี้

2.2.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ตระหนักถึงมหันตภัยจากการจารกรรมหรือก่อการร้ายของฝ่ายตรงข้าม จึงได้ห้ามมาตรการในการปราบปรามหรือป้องกันตลอดมา รัฐบัญญัติฉบับนี้นับว่าเป็นเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งของฝ่ายบริหาร เพื่อจะปฏิบัติการได้ฉับพลันทันใด

2.2.2 รัฐบัญญัติฉบับนี้มีเงื่อนไขบังคับอยู่ กล่าวคือ อำนาจตามรัฐบัญญัตินี้จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น

2.2.3 รัฐบัญญัตินี้ยังได้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาไว้ด้วย

2.2.4 คณะกรรมการควบคุมผู้ต้องหา ยังมีอำนาจพิเศษในทางแพ่งคือ ในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งว่า การควบคุมตัวผู้ต้องหาปราศจากมูลและมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาอาจร้องขอต่อคณะกรรมการควบคุม ให้มีคำสั่งเกี่ยวกับค่าทดแทนความเสียหายได้ หากมีคำสั่งประการใดแล้ว ฝ่ายใดไม่พอใจก็อาจร้องขอต่อศาลได้อีกครั้งหนึ่ง

2.2.5 รัฐบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับมาหลายปีแล้ว แต่ยังไม่เคยมีการใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่เคยมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นเลย

3. อำนาจการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา⁸

บทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินมีอยู่ 2 กรณีคือ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการต่อต้านสงคราม (U.S.C Title 50 War and Nation Defense) และสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติตามธรรมชาติ ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief-Emergency preparedness ซึ่งมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

3.1 เงื่อนไขการประกาศใช้และอำนาจเกี่ยวกับการต่อต้านสงครามตาม U.S.C Title 50 War and Nation Defense

บทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประธานาธิบดีไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 1621

⁸ ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. เรื่องเดิม. หน้า 55-61. อ้างถึงใน นาวาตรีคุณิต ฆมจินดา. บทวิเคราะห์ว่าด้วยกฎหมายการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 81-83.

เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี”ไว้ใน Title 50 Chapter 34 Subchapter 2 มาตรา 1621 เรื่อง “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งชาติโดยประธานาธิบดี (Declaration of nation emergency by President) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาภายใต้การให้ความยินยอมของสภา Congress อาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้เมื่อมีสถานการณ์ก่อการร้าย อันเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงและความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

ภายหลังจากประธานาธิบดีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตาม Title 50 แล้ว ส่งผลให้การใช้อำนาจทั้งหมดจะถูกโอนไปที่ประธานาธิบดี เว้นแต่ประธานาธิบดีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น และจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว จะส่งผลให้มีอำนาจเพื่อจัดการเกี่ยวกับความปลอดภัยแห่งชาติ ซึ่งได้แก่ มีอำนาจในการจำกัดขอบเขตของบุคคลที่ถือว่าเป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยแห่งชาติ การจำกัดการเดินทางเข้าหรือออกจากประเทศสหรัฐอเมริกา จำกัดวิธีการเข้าถึงสัญชาติของสหรัฐอเมริกา จำกัดความเคลื่อนไหวของบุคคลภายในประเทศ สหรัฐอเมริกาบังคับการลงทะเลเบียนกับรัฐบาล จำกัดอิสระของการอยู่ร่วมกัน คือ การป้องกันแต่ละบุคคลเกี่ยวกับโอกาสการจ้างงานที่คุกคามต่อความปลอดภัยของประเทศ การยกเลิกขั้นตอนการจับกุมจะต้องมีหมายจับ (Suspend Habeas Corpus) การประกาศกฎอัยการศึก (Declare martial law) กำหนดหน้าที่ของกองทัพที่จะต้องช่วยในด้านกองทัพในต่างประเทศ (to assist in military matter in any foreign country) อำนาจเหนือการควบคุมและกฏข้อบังคับของทรัพย์สิน คือ สิ่งสะสมวัตถุสำหรับใช้ในทางยุทธศาสตร์ กำหนดให้มีการจำกัดการส่งออก ให้อำนาจต่อการจัดสรรวัตถุในเส้นทางที่เห็นว่าสำคัญ เพื่อสนับสนุนการป้องกันประเทศ การตรึงค่าจ้างและราคาสินค้า อำนาจเหนือการสื่อสาร การรายงานต่อรัฐสภา และมีสิทธิในการไม่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ การออกคำสั่งระงับการพิมพ์ การโฆษณาขณะที่เห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อประเทศ หรือในระหว่างสงครามหรือการคุกคามของสงคราม อาจตั้งระเบียบปฏิบัติในการตรวจจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (mail) รวมถึงการสื่อสารระหว่างประเทศ

3.2 เงื่อนไขการบังคับใช้และอำนาจตามสถานการณ์ฉุกเฉิน จากภัยพิบัติตามธรรมชาติตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief – Emergency Preparedness

นอกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย U.S.C. Title 50 แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ยังมีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและเตรียมการสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยธรรมชาติ เรียกว่า State Natural Disaster Assistance Act ตาม U.S.C. มาตรา 5170 ที่ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการรัฐ (Governor) ที่ประสบภัยพิบัติและมีความจำเป็นต้องควบคุมความรุนแรง

ของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และมีความจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความเร่งด่วน ก่อนที่จะร้องขอต่อประธานาธิบดีให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดจากภัยพิบัติ

โดยบทบัญญัติ ตาม U.S.C. Title 42 Disaster Relief – Emergency Preparedness ได้กำหนดขั้นตอนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและภัยพิบัติไว้ใน Chapter 14 โดยบัญญัติให้ประธานาธิบดี เป็นผู้มีอำนาจประกาศภาวะฉุกเฉินตามการร้องขอของผู้ว่าการรัฐ ซึ่งผู้ว่าการรัฐจะต้องเสนอจัดทำแผนสถานการณ์ฉุกเฉิน จัดเตรียมข้อมูลทางธรรมชาติและเสนอแนวทางแก้ปัญหาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่อประธานาธิบดี ก่อนที่ประธานาธิบดีจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หากเกินกำลังที่จะยับยั้งหรือช่วยเหลือได้ ผู้ว่าการรัฐต้องนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการวางแผน การอพยพ การเตือนภัย การปฏิบัติการฉุกเฉิน การกักกัน การบรรเทาทุกข์ การฝึก การรับมือภาวะต่าง ๆ การประเมินเหตุการณ์ภายหลังภัยพิบัติ เป็นต้น เมื่อประธานาธิบดีประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว จะคัดเลือกผู้ประสานงานกลางขึ้นมารับผิดชอบดูแลพื้นที่นั้น ๆ และภายหลังการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะต้องเสนอสภา Congress เพื่อให้ความเห็นชอบต่อไป

จากการศึกษากฎหมายความมั่นคงในสถานการณ์ไม่ปกติ ของสหรัฐอเมริกา พบว่าประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมายความมั่นคง ในสถานการณ์ไม่ปกติอยู่จำนวน 2 ลักษณะคือ กฎอัยการศึกที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ รัฐบาลบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) กับบทบัญญัติตาม U.S.C. Title 50 และ Title 42 ซึ่งรัฐบาลบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่มุ่งบังคับใช้ ระหว่างเหตุการณ์การต่อสู้ระหว่างลัทธิการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับระบอบคอมมิวนิสต์ ส่วนบทบัญญัติตาม U.S.C. Title 50 นั้น ให้อำนาจแก่ประธานาธิบดี อาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามความยินยอมของสภา Congress เนื่องมาจากมีสถานการณ์การก่อการร้าย อันเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงและความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยมีอำนาจพิเศษที่จำเป็นต่อการแก้ไขปัญหาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ไม่ปกติ สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตาม U.S.C. Title 42 นั้น อาจประกาศได้เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรืออาจกล่าวโดยสรุปในอีกลักษณะหนึ่งว่า กฎหมายการรักษาความมั่นคงของประเทศในสถานการณ์ไม่ปกติของสหรัฐอเมริกานั้น มีภารกิจหลักอยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ภารกิจในการรักษาความมั่นคงของรัฐ กับภารกิจในการดำเนินการเกี่ยวกับภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความร้ายแรง ซึ่งกฎหมายทั้ง 2 ลักษณะจะมอบอำนาจพิเศษให้แก่ฝ่ายบริหาร เท่าที่จำเป็นต่อการรักษาการตามกฎหมายดังกล่าว

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ปัจจุบันความก้าวหน้าของกระแสโลกาภิวัตน์ที่เกิดขึ้น ส่งผลให้การติดต่อสื่อสารระหว่างกันรวดเร็วมากขึ้น ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างทันที การสื่อสารระหว่างประเทศ ตลอดจนการเปิดเสรีทางการค้ามีขึ้นอย่างกว้างขวาง ทำให้ภาครัฐต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ให้เป็นไปอย่างรวดเร็วมีประสิทธิภาพ สิ่งเหล่านี้ผลักดันให้ภาคประชาชนและภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น นั่นคือ การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่อันเป็นจุดเริ่มต้นของธรรมาภิบาล ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทย เริ่มชัดเจนขึ้นหลังจากวิกฤตเศรษฐกิจในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 โดยรัฐบาลให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบกับในห้วงเวลานั้นมีการปฏิรูปทางการเมืองเกิดขึ้น และเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเน้นสิทธิ ความเสมอภาค และการตรวจสอบภาครัฐมากขึ้น ส่งผลให้เกิดองค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรภาครัฐเพิ่มขึ้น 8 องค์กร ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา

ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการครั้งใหญ่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2545 เป็นการปฏิรูประบบราชการ ไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ซึ่งมีคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อน โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศ และสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผลจากการปฏิรูประบบราชการไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ นั้น ทำให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารราชการกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ส่วนราชการต้องปฏิบัติงาน โดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย 7 ประการ คือ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานราชการของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ เป็นที่ยอมรับและตรวจสอบได้ จากองค์กรณีสัระที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยได้นำหลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ดังกล่าวข้างต้น มาใช้เป็นแนวทาง ในการกำหนดพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี ซึ่งหากพิจารณาแล้ว จะเห็นถึงความมุ่งหมายในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ดังนี้⁹

1. ป้องกันปัญหาเกี่ยวกับระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ถือปฏิบัติตามแนวทางที่เคยปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติ เพื่อมิให้เกิดปัญหาความชอบธรรมของการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหากไม่มีกฎหมายรองรับ
2. เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติราชการ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีสามารถใช้เวลาในการตัดสินใจเชิงนโยบายได้อย่างรอบคอบ
3. กระจายอำนาจการตัดสินใจของผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับต่าง ๆ
4. ให้มีผู้รับผิดชอบในผลการปฏิบัติราชการชัดเจนขึ้น
5. กระบวนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี รวมถึงระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเกิดความโปร่งใสมากขึ้น
6. กระบวนการเกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการแผ่นดิน และมติคณะรัฐมนตรี มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

ความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีจำนวนรวม 17 มาตรา (รายละเอียดตามภาคผนวก ก) โดยมีมาตราที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องนี้สรุปได้ดังนี้

1. การกำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้
“มาตรา 4 การเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี ให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้
(1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

⁹รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 4 – 13.

- (2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด
 - (3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภาหรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ
 - (4) ร่างพระราชกฤษฎีกา
 - (5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 - (6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป
 - (7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย
 - (8) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว
 - (9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบข้อบังคับ หรือประกาศตาม (6)
 - (10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ
 - (11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม
 - (12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี
 - (13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี
เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (12) หรือ (13) พ้นจากตำแหน่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมคำสั่งหรือมติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการชุดใหม่ พิจารณายืนยันหรือยกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา”
- บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดประเภทเรื่อง ที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้จะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ใน 13 ประเภทนี้เท่านั้น โดยสามารถสรุปแบ่งได้เป็น 7 กลุ่มดังนี้
- 1.1 กลุ่มเรื่องกฎหมาย ได้แก่ มาตรา 4 (1) (2) (3) (4) (5) (6)
 - 1.2 กลุ่มเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ มาตรา 4 (7)

- 1.3 กลุ่มแผนงานโครงการ ได้แก่ มาตรา 4 (8)
- 1.4 กลุ่มขอทบทวน/ยกเลิกการปฏิบัติ ได้แก่ มาตรา 4 (9)
- 1.5 กลุ่มความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เป็นบรรทัดฐาน ได้แก่ มาตรา 4 (10)
- 1.6 กลุ่มใช้งบประมาณนอกเหนือจากพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ได้แก่ มาตรา 4 (11)
- 1.7 กลุ่มเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีสั่งให้เสนอกณะรัฐมนตรี ได้แก่ มาตรา 4 (12) (13)

2. การกำหนดให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

“มาตรา 6 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 4 ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการไต่ถามนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงเป็นประธานกรรมการของคณะกรรมการนั้น ให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง แล้วแต่กรณี ในฐานะประธานกรรมการ เป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีได้

(2) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรอิสระที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ให้หัวหน้าองค์กรอิสระนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรี

(3) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้หัวหน้าหน่วยงานนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอ

การเสนอเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป”

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนด ให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของส่วนราชการนั้น จะต้องเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่องไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีด้วยตนเอง ทั้งนี้ “รัฐมนตรีเจ้าสังกัด” หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง แล้วแต่กรณี หรือผู้ลงนามเสนอเรื่องอาจเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือทบวงที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงไม่อยู่หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้

การกำหนดไว้ว่าต้องเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย ให้รักษาราชการแทนเป็นผู้ลงนามนั้น เนื่องจากการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ควรอย่างยิ่งที่จะต้องผ่านการรับรู้และเห็นชอบจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดที่รับผิดชอบกำกับดูแล กระบวนการนั้น ๆ ในเชิงนโยบายก่อนทุกเรื่อง

3. การกำหนดองค์ประชุมและวิธีการประชุมของคณะรัฐมนตรี

“มาตรา 8 การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรี เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติ ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการ โดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนด หรือโดยวิธีอื่นใดซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีได้ อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

ในอดีตการประชุมคณะรัฐมนตรี จะไม่มีการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี ไว้แต่อย่างใด ครั้นเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใช้นับบังคับ จึงได้เริ่มมีแนวคิดว่าการประชุมคณะรัฐมนตรี ถือเป็นการประชุมสำคัญ ในอันที่จะตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศชาติ จึงเห็นควรกำหนดหลักเกณฑ์รองรับ เพื่อป้องกันการโต้แย้งในเรื่องความชอบธรรมของกระบวนการตัดสินใจ โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรจะรองรับ ด้วยการระบุไว้ในกฎหมายเพื่อป้องกันการโต้แย้ง อันจะส่งผลให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี มีความโปร่งใสและรอบคอบขึ้น

4. การกำหนดจัดส่งวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

“มาตรา 9 ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณี มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติดังกล่าวได้ ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน

การส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้”

บทบัญญัติ¹⁰ดังกล่าวข้างต้น กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวัน ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีสำหรับกรณีปกติ ทั้งนี้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีเวลาในการศึกษาเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ ก่อนที่จะมีมติอนุมัติหรือเห็นชอบในเรื่องใด อันสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบ ต่อสังคมส่วนรวมในผลของการตัดสินใจ นอกจากนี้ การจัดส่งวาระการประชุมล่วงหน้า นั้น ส่งผลให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

ส่วนในกรณีจำเป็นเร่งด่วนนั้น นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าก็ได้ กรณีนี้อาจจะเป็นเรื่องที่จะต้องรักษาเป็นความลับ หรือเป็นเรื่องที่ไม่ควรเปิดเผยก่อนที่จะมีการประชุม เช่น เรื่องเกี่ยวกับความมั่นคง หรือเรื่องนี้อาจก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ หรือไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เช่น เรื่องเกี่ยวกับการขึ้นหรือลดภาษีต่าง ๆ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องที่เป็นประเทหวาระจร ซึ่งโดยปกติจะเป็นเรื่องที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นผู้นำมาเสนอในวันประชุมคณะรัฐมนตรี โดยผู้ที่มีอำนาจให้บรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระการประชุมได้ คือนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีและทำหน้าที่ประธานในการประชุมครั้งนั้นๆ สำหรับเรื่องที่จะอนุมัติให้เป็นวาระจรได้ จะต้องเป็นเรื่องทั่วไปที่มีความจำเป็นเร่งด่วนและไม่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ ถ้าหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอเรื่องนั้นเป็นวาระจรได้ก็ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉินและมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชนเท่านั้น

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีที่มาเช่นเดียวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี ฯ ได้บัญญัติหลักการไว้กว้างๆ ในทางปฏิบัติเท่านั้น โดยมาตรา 12 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง ดังนี้

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4-17.

“มาตรา 12 หลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี ของคณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการอื่นใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรี กำหนด”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงได้ออกระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติบางเรื่องเพิ่มเติม เช่น การส่งเรื่องไปเสนอคณะรัฐมนตรี การขอความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การจัดทำ หนังสือเสนอเรื่อง ขั้นตอนการปฏิบัติในการนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี การแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น อันเป็นไปตามหลักความโปร่งใส ที่กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไป สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ รวมทั้งมีระเบียบที่กำหนดกระบวนการดำเนินงานที่เปิดเผย สามารถตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานได้¹¹

โดยความในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มีจำนวนรวม 23 ข้อ (รายละเอียดตามภาคผนวก ข) โดยมีบางข้อที่สำคัญเกี่ยวกับการศึกษาเรื่องนี้ จึงขอสรุปได้ดังนี้

1. การส่งเรื่อง

“ข้อ 7 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ส่งเรื่องไปยังสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมเอกสาร ตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้”

ข้อบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดวิธีการ จำนวน และระยะเวลาในการส่งเรื่อง เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1 วิธีการ อาจให้ส่งเป็นเอกสาร หรือจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่น

1.2 จำนวนเอกสารประกอบการพิจารณา

1.3 ระยะเวลาการส่งเรื่องไปเสนอคณะรัฐมนตรี¹²

1.3.1 เรื่องทั่วไป

¹¹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 4 – 19.

¹² เอกสารประกอบแนวทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548, สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี, หน้า 20.

1.3.1.1 เรื่องที่มีกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการแน่นอน ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันถึงกำหนดนั้น ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์

1.3.1.2 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ

1.3.1.3 เรื่องที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย หรือนำความกราบบังคับทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดเวลา ไม่น้อยกว่า 2 เดือน

1.3.2 เรื่องกฎหมาย

1.3.2.1 เรื่องเกี่ยวกับร่างกฎหมายให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ

1.3.2.2 ร่างกฎกระทรวงที่ทราบกำหนดวันใช้บังคับแน่นอนแล้ว ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดวันใช้บังคับ ไม่น้อยกว่า 60 วันทำการ

1.3.2.3 ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ทราบกำหนดวันใช้บังคับแน่นอนแล้ว ควรให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีเวลาสำหรับการนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ไม่น้อยกว่า 90 วันทำการ

2. การขอความเห็น

“ข้อ ๑ ในกรณีที่เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบ หรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องขอความเห็นชอบ หรือขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้น แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับความเห็นชอบหรือคำอนุมัตินั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ และเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป”

การกำหนดหลักการดังกล่าวไว้ ก็เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ต้องดำเนินการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นให้เสร็จสิ้นก่อน แล้วจึงส่งเรื่องที่จะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีพร้อมกับความเห็นของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และหากหน่วยงานที่ไม่ให้ความเห็นไม่แจ้งผลการพิจารณาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอหรือไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ ซึ่งเรื่องดังกล่าวหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามี ความจำเป็น ให้หน่วยงานของรัฐเสนอเรื่องไปเพื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไปได้

“ข้อ 10 ภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทราบถึงการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแจ้งประมาณการว่าจะมีการนำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรีในวันใด หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีข้อเสนอแนะหรือความคิดเห็นอย่างไรให้เสนอมาซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี**ไม่ช้ากว่าห้าวัน หรือจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบเพื่อนำไปเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้**

ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต้องรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบถึงความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

ในกรณี que เห็นสมควรเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะสอบถามความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้¹³

การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวแยกพิจารณาได้ดังนี้¹³

1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี จะต้องแจ้งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 2 ประเด็น ภายใน 3 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง คือ วันที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคาดว่าจะนำเรื่องนั้นเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันใด และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายในวันที่เท่าใด

2. หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะต้องส่งความเห็นให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนถึงวันนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีไม่ช้ากว่า 5 วัน หรือจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบเพื่อนำเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้

3. การที่ระเบียบได้กำหนดให้ เลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถสอบถามความเห็นบุคคลหรือคณะบุคคล ที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้ หากเห็นสมควร นั้น เป็นหลักการที่กำหนดไว้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการของการมีส่วนร่วมของบุคคลจากภาคส่วนต่างๆ ในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง บุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐอาจเป็นนักวิชาการอิสระ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเรื่อง องค์กรภาคเอกชนที่มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่อง que เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น วัตถุประสงค์ของการกำหนดไว้เป็นหลักการ ก็เพื่อให้แสวงหาข้อมูลจากแหล่งอื่นได้เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปอย่างรอบคอบและรอบด้านมากขึ้น

¹³แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หน้า 47 - 48.

3. การเสนอเรื่องทั่วไป

“ข้อ 13 ในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังนี้

- (1) เรื่องเดิม (ถ้ามี)
- (2) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- (3) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย
- (4) สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา
- (6) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)
- (7) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษาพร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย
- (8) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย
- (9) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ ให้ความเห็นชอบหรือมีมติ โดยให้ระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อ ๆ ให้ครบถ้วน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้สรุปเรื่องให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำสรุปเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีเช่นนั้น หากเกิดความล่าช้าหรือเสียหายอันเนื่องมาแต่การสอบถามข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง”

ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องจะต้องสรุปให้ชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งการสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน หมายถึง ต้องสั้น กระชับรัด โดยรักษาสาระสำคัญด้วย เพื่อให้การตรวจสอบวิเคราะห์ข้อมูลและเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีสามารถกระทำได้สะดวก รวดเร็ว และถูกต้อง

นอกจากนี้ การเสนอเรื่องทั่วไปอาจจะเป็นเรื่องเชิงนโยบาย เกี่ยวกับปัญหาผลประโยชน์ของชาติกระทบกับประชาชน หรืออาจเป็นเรื่องแผนงานหรือโครงการที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบบนพื้นฐานของการมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ ข้อมูลที่สำคัญต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีประเภทหนึ่งคือ ข้อมูลที่เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติ โดยหน่วยงานเจ้าของเรื่องจะต้องทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น เสนอมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยเฉพาะ

ข้อเสนอที่เป็นทางเลือกให้พิจารณาได้หลายทาง ยิ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์และนำเสนอผลกระทบของการที่จะเลือกหรือไม่เลือกแต่ละทางเลือกให้ทราบด้วย ซึ่งหัวข้อของการวิเคราะห์ผลกระทบของการลงมติของคณะรัฐมนตรีมีหลายด้านด้วยกัน ได้แก่

- 3.1 ผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล
- 3.2 ผลกระทบต่อความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ
- 3.3 ผลกระทบต่อเศรษฐกิจในภาพรวมหรือเฉพาะท้องถิ่น
- 3.4 ผลกระทบต่อการเงินและงบประมาณ
- 3.5 ผลกระทบทางสังคมและการเมืองต่อกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่มีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับ

ทุกกลุ่ม

- 3.6 ผลกระทบทางเทคโนโลยี

4. การเสนอร่างกฎหมาย

“ข้อ 14 การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติขึ้น นอกจากจะต้องดำเนินการตามหมวด 3 แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(1) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ
ท้ายระเบียบนี้

(2) จัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ

(3) จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติ

ที่มีอยู่แล้ว

ให้นำความใน (2) และ (3) มาใช้บังคับกับการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติด้วยโดยอนุโลม”

การกำหนดความไว้ในระเบียบดังกล่าว หน่วยงานเจ้าของเรื่องนอกจากจะต้องดำเนินการตามแนวทางในการเสนอเรื่องทั่วไปตามข้อ 13 แห่งระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แล้ว ยังต้องดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมาย ดังนี้

4.1 กรณีเป็นร่างพระราชบัญญัติ ให้จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ หรือที่เรียกว่า “ Checklist 10 ประการ” ได้แก่ (1) วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ (2) ใครควรเป็นผู้ทำภารกิจ (3) ความจำเป็นในการตรากฎหมาย (4) ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย (5) ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า (6) ความพร้อมของรัฐ (7) หน่วยงานที่รับผิดชอบ (8) วิธีการทำงานและการตรวจสอบ (9) อำนาจในการตราร่างพระราชบัญญัติ (10) การรับฟังความคิดเห็น

4.2 การจัดทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ ควรระบุเฉพาะ มาตราที่สำคัญให้มีความชัดเจนว่า การจะให้มีความหมายดังกล่าวจะใช้บังคับในเรื่องใด กับใคร

4.3 การจัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุง ซึ่งตาราง เปรียบเทียบดังกล่าวมี 3 ช่อง คือ (1) ข้อความกฎหมายเดิม (2) ข้อความใหม่ที่ขอแก้ไขหรือยกเลิก (3) เหตุผลในการขอแก้ไขหรือยกเลิก

แนวคิดและรูปแบบการตัดสินใจ

1. แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ

กระบวนการตัดสินใจ หากพิจารณาในความหมายที่เป็นทฤษฎีระบบ (System Theory) หมายความว่า เมื่อมีข้อเรียกร้อง (Demand) หรือมีข้อสนับสนุน (Supply) จากประชาชน กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อยู่ภายในสังคม โดยสามารถเปรียบเทียบได้ว่าข้อเรียกร้อง หรือข้อสนับสนุนดังกล่าว ถือเป็นปัจจัยนำเข้า (Input) การตัดสินใจ ถือเป็นกระบวนการ (Process) ผลที่ออกมาจากการตัดสินใจ ซึ่งได้แก่ นโยบายสาธารณะ หรือผลของการตัดสินใจ ของผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ถือเป็นปัจจัยนำออก (Output)

การตัดสินใจของรัฐบาล เป็นการตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากร หรือคุณค่าต่าง ๆ ในสังคมว่าใครได้อะไร เท่าไหร่ อย่างไร ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากตัวบทกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ และการอนุมัติสั่งการต่าง ๆ ของผู้กำหนดนโยบายหรือผู้มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย

Thomas R. Dye¹⁴ ได้ศึกษาเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับการตัดสินใจของรัฐบาล หรือ กระบวนการแปรสภาพ (conversion process) ซึ่งเป็นเสมือนกล่องดำ (black - box) ของระบบ การเมืองในการแปลงปัจจัยนำเข้าต่าง ๆ ให้ออกมาเป็นนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจของรัฐบาล หรือการกำหนดนโยบายสาธารณะจะปรากฏในรูปแบบที่แตกต่างกันกล่าวคือ

1. ตัวแบบเหตุผล (rational model)

ตัวแบบนี้มองว่า การกำหนดนโยบายสาธารณะเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยมุ่งให้ สังคมได้รับผลประโยชน์ตอบแทนสูงสุด (maximum social gain) กล่าวคือ รัฐบาลจะเลือกข้อเสนอ หรือทางเลือกเชิงนโยบายที่สังคมส่วนรวมได้รับผลตอบแทนอย่างสูงสุด เมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุน ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ทั้งในรูปของตัวเงินและไม่ใช้ตัวเงิน

¹⁴ พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ.(กรุงเทพมหานคร,2541).

กระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายอย่างมีเหตุผล มีขั้นตอนดังนี้

- 1.1 จัดลำดับและค่านิยมอันพึงประสงค์ที่ชัดเจน
- 1.2 พิจารณาวัตถุประสงค์ที่สอดคล้องกับค่านิยมดังกล่าว
- 1.3 ระบุแยกแยะทางเลือกที่เป็นไปได้ในการดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้
- 1.4 คำนวณข้อดีและข้อเสียของแต่ละทางเลือก และเปรียบเทียบกัน
- 1.5 เลือกทางเลือกที่สามารถตอบสนองค่านิยมได้สูงสุด

2. ตัวแบบค่อยเป็นค่อยไป (incremental model)

ตัวแบบนี้เสนอแนวความคิดว่า นโยบายสาธารณะเป็นผลมาจากความต่อเนื่องในกิจกรรมเดิม ๆ ของรัฐบาล โดยมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ผู้กำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะมีลักษณะความคิดในแบบอนุรักษนิยม กล่าวคือ จะนำสิ่งที่มีอยู่แล้วมาเป็น “ฐาน” และมุ่งให้ความสนใจเฉพาะส่วนที่แตกต่างไปจากเดิมเท่านั้น

ปัจจัยและข้อจำกัดในการกำหนดนโยบายในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป มีดังนี้

- 2.1 ผู้กำหนดนโยบายมักจะขาดความรู้ ความสามารถ ข้อมูล เวลา และทรัพยากรที่เพียงพอในการพิจารณาทางเลือก รวมทั้งข้อดีและข้อเสียต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วน
- 2.2 ผู้กำหนดนโยบายมองว่าภายใต้สถานการณ์ที่ไม่แน่นอนและมีความเสี่ยงนั้น การยึดติดอยู่กับนโยบายเดิมจะปลอดภัยกว่า
- 2.3 ผู้กำหนดนโยบายมองว่ามีการลงทุนไปมากแล้วกับนโยบายเดิม
- 2.4 ผู้กำหนดนโยบายต้องการหลีกเลี่ยงความขัดแย้งและกระแสการต่อต้านทางการเมืองในลักษณะที่ทำให้เกิดการได้เสียของกลุ่มต่าง ๆ
- 2.5 รัฐบาลมองว่าอาจจะต้องทำการต่อเนื่องในนโยบายต่าง ๆ มากกว่าจะทบทวนใหม่หรือเปลี่ยนแปลงแบบถอนรากถอนโคน

3. ตัวแบบชนชั้นนำ (elite model)

ตัวแบบนี้มองว่านโยบายสาธารณะ เป็นผลมาจากความต้องการของชนชั้นนำที่บริหารปกครองประเทศมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป กล่าวคืออีกนัยหนึ่ง นโยบายจะมีลักษณะแบบบนลงล่าง (downward) จากชนชั้นนำผ่านระบบราชการสู่มวลชน ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายจะเป็นไปตามความพึงพอใจและสะท้อนค่านิยม ตลอดจนผลประโยชน์ต่าง ๆ ของชนชั้นนำ โดยชนชั้นนำจะพยายามรักษาและปกป้องเสถียรภาพของตนไว้ และทำการเปลี่ยนแปลงนโยบายเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป มากกว่าแบบรุนแรงขนานใหญ่ ซึ่งนโยบายดังกล่าวนี้จะถูกนำมาแก้ไขปรับปรุงจากเดิม มากกว่าการริเริ่มนำเสนอ นโยบายใหม่ที่แตกต่างไปจากเดิมโดยสิ้นเชิง

4. ตัวแบบกลุ่ม (group model)

ตัวแบบนี้มีความเชื่อว่า นโยบายสาธารณะเป็นดุลยภาพที่เกิดจากการแข่งขันต่อกันระหว่างกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ณ ช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งดุลยภาพจะถูกกำหนดโดยอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาเกี่ยวข้อง เมื่ออิทธิพลของกลุ่มดังกล่าวเปลี่ยนแปลง จะก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนนโยบายสาธารณะ โดยปัจจัยสำคัญที่มีผลกระทบต่ออิทธิพลของกลุ่มต่าง ๆ ได้แก่ จำนวนของสมาชิก ความมั่นคง ความเข้มแข็ง ภาวะผู้นำ ความสามัคคีภายในกลุ่ม และโอกาสในการเข้าถึงตัวผู้กำหนดนโยบาย

ตัวแบบดังกล่าวนี้ ผู้กำหนดนโยบายต้องตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มต่าง ๆ โดยทำการเจรจาต่อรองและประสานประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะก่อให้เกิดดุลยภาพของกลุ่มต่าง ๆ ทำให้ไม่มีกลุ่มใดสามารถครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะโดยสิ้นเชิง ผลที่ปรากฏคือการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะเป็นแบบค่อยเป็นค่อยไป อันเกิดจากการเจรจาต่อรองประสานผลประโยชน์ และถ่วงดุลอำนาจของกลุ่มต่าง ๆ นั้นเอง

2. ระดับชั้นการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี¹⁵

ในการตัดสินใจของรัฐมนตรีแต่ละคน รัฐมนตรีสามารถดำเนินการได้ 2 ระดับ คือ

2.1 การตัดสินใจของรัฐมนตรีแต่ละคนโดยลำพังตนเอง หมายถึงรัฐมนตรีแต่ละคนใช้อำนาจในฐานะเจ้าของกระทรวง ซึ่งมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการ ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลได้โดยลำพังตนเอง ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจของรัฐมนตรีจะปรากฏในลักษณะนี้เป็นอันมาก บางเรื่องเมื่อริเริ่มแล้วสามารถยุติได้ในระดับกระทรวง บางเรื่องเมื่อริเริ่มแล้วไม่อาจยุติได้ในระดับกระทรวง และเป็นเรื่องที่สำคัญในผลประโยชน์แห่งชาติ จำเป็นต้องเสนอเรื่องไปยังคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรตัดสินใจที่สูงกว่าอีกชั้นหนึ่ง

2.2 การตัดสินใจร่วมกันของรัฐมนตรีในฐานะสมาชิกในคณะรัฐมนตรี หมายถึงการใช้อำนาจในรูปของคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดว่า “ต้องรับผิดชอบร่วมกัน” โดยจะต้องมีการปรึกษาร่วมกันและวินิจฉัยสั่งการร่วมกันในรูปของมติคณะรัฐมนตรีอันมีผลให้ต้องปฏิบัติตาม

ทั้งนี้ มีประเภทเรื่องหลายประเภท ที่จะเสนอให้รัฐมนตรีทุกคนตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดประเภทเรื่องที่สามารถเสนอคณะรัฐมนตรีได้ 13 ประเภท ดังนี้

¹⁵ วิษณุ เครืองาม. “การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในปัญหาผลประโยชน์ของชาติ”. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2539 – 2540). หน้า 22.

2.2.1 เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอลงคณะรัฐมนตรี

2.2.2 ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

2.2.3 เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

2.2.4 ร่างพระราชกฤษฎีกา

2.2.5 ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

2.2.6 ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

2.2.7 เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

2.2.8 การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

2.2.9 เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม 2.2.6

2.2.10 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

2.2.11 เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

2.2.12 เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอลงคณะรัฐมนตรี

2.2.13 เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอลงคณะรัฐมนตรี

3. รูปแบบการตัดสินใจ¹⁶

การตัดสินใจร่วมกันของรัฐมนตรี ในรูปแบบของการประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน ทั้งคณะ ซึ่งเรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” (Council of Ministers) จะปรากฏในประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภา (Parliamentary System) เช่น ไทย อังกฤษ มาเลเซีย สิงคโปร์ ญี่ปุ่น แคนาดา อิตาลี เยอรมัน

¹⁶ เรื่องเดียวกัน. หน้า 27 - 28.

ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฯลฯ คณะรัฐมนตรีจะมีลักษณะพิเศษ คือต้องรับผิดชอบร่วมกัน (common responsibility) เนื่องจากบริหารประเทศอยู่ได้บนพื้นฐานของความไว้วางใจร่วมกันจากสภา จึงต้องมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Unity) ซึ่งรัฐมนตรีทุกคนจะมีคะแนนเสียงเท่ากัน ในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ส่วนนายกรัฐมนตรีนั้นถือหลักว่าเป็นเพียงหัวแถวลำดับหนึ่งในบรรดาผู้มีสิทธิเท่ากันเท่านั้น (First among equals)

Thomas T. Mackie และ Brain W. Hogwood ได้ศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในประเทศต่าง ๆ ซึ่งสามารถจำแนกรูปแบบได้ดังนี้

3.1 ตัดสินใจโดยเจ้าของเรื่องเพียงลำพัง (unilateral decision)

3.2 ตัดสินใจโดยการประสานภายในอย่างไม่เป็นทางการ แล้ววินิจฉัยสั่งการไปโดยลำพัง (internalized - co - ordination)

3.3 ตัดสินใจโดยผู้เกี่ยวข้องสองฝ่ายหรือผู้ได้รับผลกระทบในทำนองทวิภาคี (bilateral decision)

3.4 ตัดสินใจโดยการหารือกับผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายในทำนองพหุภาคี (multilateral decision)

3.5 ตัดสินใจโดยคณะกรรมการรัฐมนตรี (cabinet committee decision)

3.6 ตัดสินใจโดยคณะกรรมการพรรคร่วมรัฐบาล (party decision)

3.7 ตัดสินใจโดยคณะรัฐมนตรี (cabinet decision)

สำหรับประเทศไทย มีการใช้รูปแบบการตัดสินใจในทำนองเดียวกัน แต่อาจจัดกลุ่มได้โดยรวมรูปแบบที่คล้ายคลึงกันเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งสามารถแยกประเภทรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้ 3 ประเภท คือ¹⁷

1. การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทน

การประชุมคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยนั้น มีเรื่องเป็นจำนวนมากและหลายประเภท ที่ต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยได้กำหนดประเภทเรื่องที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีรวม 13 ประเภท ซึ่งลักษณะการบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีโอกาสประชุมปรึกษาเรื่องต่าง ๆ เพียงสัปดาห์ละ 1 ครั้งเท่านั้น ทำให้ระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีจะพิจารณา ให้ความเห็นชอบหรืออนุญาต หรืออนุมัติทุกเรื่องไม่เพียงพอที่จะกระทำได้ ประกอบกับองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรี

¹⁷ เรื่องเดียวกัน. หน้า 29 – 52.

ของประเทศไทยจะเป็นในระบบรัฐบาลผสม จึงควรต้องรับฟังความคิดเห็นจากทุกพรรคการเมืองที่ร่วมรัฐบาล สิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยที่ทำให้เวลาในการบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรีไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณเรื่องที่เสนอ เนื่องจากบางเรื่องมีความยุ่งยากซับซ้อน โดยลงลึกในรายละเอียดและเทคนิคมากเกินไป บางเรื่องมีความง่ายและธรรมดาเกินไป อาจทำให้รู้สึกว่าการนำเรื่องเหล่านี้เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องเสียเวลา จึงเกิดแนวความคิดว่า การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในบางเรื่องน่าจะมอบอำนาจให้มีผู้ตัดสินใจแทนคณะรัฐมนตรีไปได้ ซึ่งผู้มีอำนาจตัดสินใจแทนอาจเป็นบุคคลเพียงคนเดียว เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง หรืออาจเป็นคณะบุคคล เช่น คณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์หนึ่งที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหานั้น ๆ ได้อย่างดี

2. การตัดสินใจของรัฐมนตรีโดยผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรี

การมีคณะกรรมการรัฐมนตรี (Cabinet committee) ย่อมเป็นประโยชน์ต่อคณะรัฐมนตรี เพราะคณะกรรมการสามารถพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องต่างๆ ในทางที่ลึกและละเอียดรอบคอบได้มากกว่าคณะรัฐมนตรี เนื่องจากมีระยะเวลาในการพิจารณามาก อีกทั้งจำนวนผู้เข้าร่วมเป็นกรรมการรัฐมนตรีมีจำนวนน้อยคน จึงสามารถทำให้พิจารณาลงลึกได้ในรายละเอียดอย่างถี่ถ้วน ประกอบกับอาจใช้กระบวนการ เช่น การรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย การรับฟังความคิดเห็นจากวงวิชาการที่เป็นกลางได้ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่อาจกระทำได้ในการประชุมคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการรัฐมนตรีของไทย ต้องอยู่ในรูปของคณะกรรมการกลั่นกรอง (screening committee) มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่เท่านั้น ประโยชน์ที่ได้จากการนี้คือยังคงเป็นการประหยัดเวลาของคณะรัฐมนตรีชุดใหญ่ และการตรวจสอบกลั่นกรองสามารถทำได้ละเอียดมากกว่า

คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี มีขึ้นเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลของ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในชั้นแรกมีเฉพาะคณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีทุกคน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสายเศรษฐกิจเป็นกรรมการ และมีข้าราชการประจำตำแหน่งสูงจากหน่วยงานสายเศรษฐกิจเข้าร่วมประชุมด้วย เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ ฯลฯ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณาเรื่องใดแล้วต้องเสนอคณะรัฐมนตรีทราบอีกครั้งหนึ่ง จึงจะถือเป็นมติให้ปฏิบัติได้ และรัฐบาลต่อมามีดังนี้

2.1 ในสมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคมเพิ่มเติมขึ้นอีกชุดหนึ่ง โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่เทียบเคียงกันไปกับฝ่ายเศรษฐกิจ ดังนั้น คณะกรรมการกลั่นกรองฯ ในสมัยนี้ จึงมี 2 คณะ ได้แก่

2.1.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

2.1.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

2.2 ในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน (พ.ศ. 2534 - 2535) ได้จัดตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีขึ้น 3 คณะ ได้แก่

2.2.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

2.2.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

2.2.3 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคงและการต่างประเทศ

โดยจะมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรัฐมนตรีในยุคนี้นี้ แตกต่างจากที่ผ่านมาคือ นายกรัฐมนตรีจะไม่เป็นประธานคณะกรรมการในแต่ละคณะ หากแต่มอบให้รองนายกรัฐมนตรีแต่ละคน ที่มีความถนัดและกำกับดูแลกระทรวงตามสายงานที่เกี่ยวข้องเป็นประธานคณะกรรมการ เช่น นายเสนาะ อุนากุล เป็นประธานคณะกรรมการฯ ฝ่ายเศรษฐกิจ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานคณะกรรมการฯ ฝ่ายสังคม พลตำรวจเอก เกา สารสิน เป็นประธานคณะกรรมการฯ ฝ่ายความมั่นคง เป็นต้น

2.3 ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการรัฐมนตรี 2 คณะ ได้แก่

2.3.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

2.3.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

2.4 ในสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองหรือคณะกรรมการรัฐมนตรี 2 คณะ ได้แก่

2.4.1 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

2.4.2 คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

2.5 ในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เช่นเดียวกัน ได้มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองขึ้น 2 คณะ โดยมีการเปลี่ยนชื่อเรียกว่า

2.5.1 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายสังคม

2.5.2 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ

2.6 ในสมัยรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ได้มีการตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี รวม 7 คณะ ได้แก่

2.6.1 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1
(ฝ่ายเศรษฐกิจ)

- 2.6.2 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2
(ฝ่ายโครงสร้างพื้นฐาน เทคโนโลยีสารสนเทศและวิทยาศาสตร์)
- 2.6.3 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3
(ฝ่ายความมั่นคง)
- 2.6.4 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4
(ฝ่ายการท่องเที่ยว กีฬา พุทธศาสนา แรงงานและการพัฒนาสังคม)
- 2.6.5 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5
(ฝ่ายการต่างประเทศ การศึกษา การศาสนาและวัฒนธรรม)
- 2.6.6 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6
(ฝ่ายสาธารณสุข การเกษตร ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)
- 2.6.7 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 7
(ฝ่ายกฎหมาย พลังงาน ระบบราชการและการประชาสัมพันธ์)

2.7 ในสมัยรัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้มีการตั้งคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 3 ครั้ง โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2550 เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2550 และเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2550 ตามลำดับ ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีหลังสุดเห็นควรให้มีการตั้งคณะกรรมการกั่นกรองฯ จำนวน 2 คณะ ได้แก่

- 2.7.1 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1
- 2.7.2 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2

2.8 ในสมัยรัฐบาล นายสมัคร สุนทรเวช ได้มีการตั้งคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 6 คณะ ได้แก่

- 2.8.1 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1
- 2.8.2 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2
- 2.8.3 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3
- 2.8.4 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 4
- 2.8.5 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 5
- 2.8.6 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 6

2.9 ในสมัยรัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้มีการตั้งคณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี 3 คณะ ได้แก่

- 2.9.1 คณะกรรมการกั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 1
(ฝ่ายเศรษฐกิจ)

2.9.2 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 2
(ฝ่ายกฎหมายและสังคม)

2.9.3 คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ 3
(ฝ่ายความมั่นคง)

โดยสรุปแล้ว คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ของแต่ละรัฐบาล จะมีหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ โดยปกติจะมีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี มอบหมายทำหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการ ซึ่งเรื่องที่คณะกรรมการฯ มีมติแล้ว จะต้องนำเสนอ คณะรัฐมนตรี เพื่ออนุมัติให้นำเสนอนายกรัฐมนตรีทราบหรือพิจารณาต่อไป

การตัดสินใจโดยผ่านทางคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี มิใช่เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจเด็ดขาดให้คณะกรรมการดังกล่าวกระทำลงไป เป็นเพียงการมอบหมาย ให้เป็นผู้ช่วยตรวจสอบกลั่นกรองเรื่องเท่านั้น ซึ่งเรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ กลั่นกรองเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1. เป็นเรื่องเชิงนโยบาย ซึ่งต้องใช้ความรอบคอบเป็นพิเศษในการพิจารณา หรืออาจ เป็นเรื่องที่ต้องใช้เวลามากในการถกเถียงกัน
2. เป็นเรื่องที่ใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งอาจจะกระทบถึงการเงินการคลังของประเทศ
3. เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่ให้ความเห็นต้องตอบความเห็นมาภายในกำหนด แต่ยังไม่ตอบกลับมา และเรื่องนั้นจำเป็นที่คณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาตัดสินใจภายในเวลาอันควร
4. เป็นเรื่องที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณา แต่ความเห็นไม่สอดคล้องกัน จึงควรมีการพิจารณาให้ได้ข้อยุติในระดับหนึ่งก่อน

3. การตัดสินใจของรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ

การตัดสินใจในรูปแบบนี้ เป็นการตัดสินใจในรูปของคณะบุคคล ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ โดยรัฐมนตรีทุกคนมีโอกาสเข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อปรึกษาหารือร่วมกันและตัดสินใจปัญหาต่างๆ ร่วมกัน ตามข้อมูลและทางเลือกที่เสนอเข้าสู่ การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ผลการตัดสินใจเลือกทางหนึ่งทางใดดังกล่าว เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยนั้น คณะรัฐมนตรีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคน ไม่ว่าจะมิชื่อเรียกว่า รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม อาศัยเสียงข้างมาก

เป็นมติของที่ประชุม รัฐมนตรีทุกคนต่างมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งเสียงเท่ากันทุกคน มติของที่ประชุม มีผลผูกพันรัฐมนตรีทุกคนให้ต้องรับผิดชอบร่วมกัน

สรุป

จากการทบทวนเอกสารและวรรณกรรม ตลอดจนกรอบแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมาย ความมั่นคงของประเทศต่างที่เกี่ยวข้องๆ จะพบว่ากฎหมายความมั่นคงของทุกประเทศ เป็นกฎหมาย ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป การนำมาบังคับใช้จึงต้องมีความจำเป็นเท่านั้น เพราะกฎหมายความมั่นคงดังกล่าวต่างมีเจตนารมณ์เดียวกัน คือ เพื่อรักษาความมั่นคงทั้งจากภายใน และภายนอกประเทศ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเหมาะสมในแต่ละสถานการณ์ ซึ่งการนำมาบังคับใช้นั้น จะมีองค์กรผู้ใช้อำนาจหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ดังเช่น ในระบบกฎหมายความมั่นคง ของประเทศฝรั่งเศส การประกาศกฎอัยการศึกจะต้องกระทำในรูปรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี แต่หากเป็นระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศอังกฤษ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน จะประกาศโดยพระมหากษัตริย์ รวมทั้งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้มีอำนาจในการประกาศ คือ ประธานาธิบดี เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษายังเห็นว่า แนวคิดและรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นและสำคัญมากที่สุดสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ซึ่งการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ถือเป็นการตัดสินใจในการแบ่งสรรทรัพยากร หรือคุณค่าต่างๆ ในสังคมว่าใครได้อะไร เท่าใด อย่างไร และในฐานะที่คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตัดสินใจสูงสุด ความสำคัญจึงอยู่ที่ว่า คณะรัฐมนตรีจะต้องทราบเรื่องราวที่เสนอมานั้นเป็นผลประโยชน์แห่งชาติหรือไม่ เป็นผลประโยชน์แห่งชาติเรื่องใด หรือด้านใด ควรให้น้ำหนักในการตัดสินใจว่าจะเกิดผลกระทบ ในด้านดีหรือไม่ดีต่อส่วนรวมอย่างไร ได้วางมาตรการป้องกันหรือแก้ไขผลกระทบไว้อย่างไร สิ่งเหล่านี้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในการที่จะทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน ให้บังเกิดผลดีมากที่สุด ซึ่งจะสมบูรณ์เพียงพอหรือไม่ ขึ้นอยู่กับกระบวนการตัดสินใจ ของคณะรัฐมนตรีทั้งระบบ ดังนั้น การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นระบบ ย่อมมีความสำคัญ เพราะแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพของคณะรัฐมนตรี และส่งผลให้มติคณะรัฐมนตรีที่ออกมา มีความถูกต้อง เป็นธรรม และเป็นประโยชน์อย่างแท้จริง

โดยที่การนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ซึ่งได้แก่กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานของรัฐ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์

และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด หากส่วนราชการได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องฯ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องฯ แล้ว จะทำให้การปฏิบัติงานของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าส่วนราชการบางหน่วยงานเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างเร่งด่วนโดยเสนอในรูปของ “วาระจร” ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ด้วยเหตุนี้ เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจึงขาดข้อมูลข้อเท็จจริงในพื้นที่เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี และอาจทำให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

การทบทวนเอกสารและวรรณกรรมดังกล่าว พบว่าไม่มีการศึกษาใดเลยที่มีเป้าหมายต่อเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจน ในการบริหารราชการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร ดังนั้น การศึกษาเรื่องนี้ จึงน่าจะเป็นการศึกษาที่จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ให้บังเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง รวมทั้งยังให้ข้อเสนอแนะแนวทาง ในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ และเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสม และเป็นธรรม

บทที่ 3

กฎหมายความมั่นคงกับการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรี

เรื่องที่จะเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้จะต้องเป็นไปตามประเภทเรื่องที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 13 ประเภท โดยร่างกฎหมายถือเป็นหนึ่งในประเภทที่จะต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ถือได้ว่า “กฎหมายความมั่นคงของประเทศ” จึงเป็นเรื่องที่ต้องนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั่นเอง

กฎหมายความมั่นคงของประเทศ

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายความมั่นคง อันเป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไปบังคับใช้อยู่ 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เดียวกันคือเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ จึงมีลักษณะคล้ายกัน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบริบทของกฎหมายดังกล่าว จึงควรทราบถึงเจตนารมณ์หรือเหตุผลในการตรากฎหมายด้วย

1. พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

กฏอัยการศึกนั้น ถือกำเนิดมาตั้งแต่ในสมัยพระเจ้ามังรายกษัตริย์แห่งล้านนา เนื่องจากปรากฏหลักฐานว่า เป็นกฎหมายกำหนดให้ลงโทษแก่ผู้ได้บังคับบัญชาที่ละทิ้งผู้บังคับบัญชาในขณะที่ทำการรบ และต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก พ.ศ. 2347 จุลศักราช 1166 ได้ทรงตั้งกรรมการชำระสะสางพระราชกำหนดกฎหมายต่างๆ ที่กระจัดกระจายกันอยู่นั้นมาจัดลำดับหมวดเสียใหม่ และเรียกชื่อกฎหมายที่ชำระในครั้งนี้ว่า “กฎหมายตราสามดวง”¹ จนในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มี

¹ พันโทวิบูลย์ สุนทรพันธุ์, “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษากรณีพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541). หน้า 75-76.

บรมราชโองการให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฏอัยการศึกขึ้นเรียกว่า “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. 126”² พระราชบัญญัตินี้มีรวมทั้งสิ้น 8 มาตรา โดยกำหนดให้การประกาศกฏอัยการศึกเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะทรงประกาศใช้ในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง และให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารระดับกองพันขึ้นไปมีอำนาจประกาศกฏอัยการศึกในเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ มีการกำหนดอำนาจศาลทหารและพลเรือน และกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหมือนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน นอกจากนี้ยังให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการค้น จับได้ และตรวจค้น จับกุมในเรื่องเกี่ยวกับอาวุธกระสุน ดินปืน และสิ่งของต้องห้ามในการสงคราม และให้บัญญัติว่าเมื่อมีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย ปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในพระราชอาณาจักรแล้ว จะได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้ใช้กฏอัยการศึก ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. 126 และให้ตราพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 ขึ้นแทน ทั้งนี้มีเหตุผลที่ทรงโปรดให้ยกเลิก ซึ่งปรากฏในพระราชปรารภด้วยถ้อยคำว่า “มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระปรเมนทรมหาอานันทมหิดลราชกุมาร พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว คำรัสเหนือเกล้าฯ ให้ประกาศทราบทั่วกันว่ากฏอัยการศึกซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) นั้นอำนาจเจ้าพนักงานฝ่ายทหารที่จะกระทำการใดๆ ยังหาตรงกับระเบียบพิไชยสงครามอันจะได้รักษาความเรียบร้อยปราศจากภัย ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือเกิดขึ้นภายในได้โดยสะดวกไม่ บัดนี้สมควรแก้ไขกฏอัยการศึก พ.ศ. 2450 (ร.ศ. 126) นั้นเสีย และให้ใช้กฏอัยการศึกซึ่งได้ตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ดังต่อไปนี้” ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการแก้ไขอีกจำนวน 5 ครั้ง ดังนี้

- 1.1 พระราชกำหนดแก้ไขกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2485³
- 1.2 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487⁴
- 1.3 พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พุทธศักราช 2488⁵

² “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. 126”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 24, 29 ธันวาคม ร.ศ. 126.

³ “พระราชกำหนดแก้ไขกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2485”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 59, 28 เมษายน 2485, หน้า 916 - 918.

⁴ “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 79, 31 ธันวาคม 2487, หน้า 1245 - 1252.

⁵ “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พุทธศักราช 2488”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 62, 7 เมษายน 2488, หน้า 251 - 253.

1.4 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502⁶ และ

1.5 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515⁷
และใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน

กฏอัยการศึก คือ กฎหมายยามศึกหรือกฎหมายในภาวะสงคราม มีเจตนารมณ์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมาย ในการที่จะรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งจะมีมาจากภายนอกหรือภายในประเทศ มิได้มุ่งหมายให้ใช้กฏอัยการศึกในด้านการรบโดยตรง การใช้อำนาจตามกฏอัยการศึก เป็นเพียงอำนาจที่จะสนับสนุนในด้านยุทธการของฝ่ายทหารเท่านั้น อันเป็นการดำเนินการเพื่อดำรงไว้ซึ่งความเรียบร้อยสงบสุขและป้องกันบุคคลและทรัพย์สิน โดยผ่านหน่วยทหารและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจภายใต้สภาวะการณ์ที่ศาลพลเรือนและหน่วยงานพลเรือนอื่นๆ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ที่รับผิดชอบได้ตามปกติในเวลานั้นๆ อำนาจตามกฏอัยการศึก เป็นอำนาจที่ใช้ในยามไม่ปกติ โดยเฉพาะในยามศึกสงคราม จึงให้อำนาจฝ่ายทหารในการเข้าจับกุม ตรวจค้น ยับยั้งเหตุร้ายที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ โดยให้อำนาจฝ่ายทหารในการบังคับหรือสั่งการทั้งปวงเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับ ปราบปราม การรักษาความสงบเรียบร้อย เหตุที่ต้องเรียกว่ากฏอัยการศึกเข้าใจว่า กฎหมายดังกล่าวนี้จะประกาศใช้ในกรณีมีสงครามหรือการจลาจล หรือกรณีมีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ จึงถือเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในยามมีศึกสงคราม หรือในยามที่ประเทศประสบภาวะวิกฤต การประกาศใช้ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และควรใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะกฏอัยการศึกถือเป็นกฎหมายที่มีข้อจำกัด และเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก

2. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

สืบเนื่องมาจากความไม่สงบที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ซึ่งเป็นสถานการณ์ร้ายแรง โดยมีการใช้อาวุธปืนหรือการวางระเบิดจากกลุ่มบุคคลผู้ไม่หวังดีทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครู และประชาชนผู้บริสุทธิ์ถึงแก่ชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัส รวมทั้งมีการเผาหรือวางระเบิดเพื่อทำลายทรัพย์สินของรัฐ โรงเรียน และบ้านเรือนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ลี้มเสาไฟฟ้า วางเพลิง ฯลฯ ในช่วงหัวค่ำ

⁶ “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502” ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 76, 11 สิงหาคม 2502, หน้า 315 - 322.

⁷ “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 89, 13 ธันวาคม 2515, หน้า 11 - 16.

ของวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง จนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่อาจใช้ชีวิตได้โดยปกติสุข ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก และเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ การแก้ปัญหาสถานการณ์ดังกล่าวนี้ รัฐบาลได้ใช้มาตรการต่างๆ เช่น มาตรการทางการเมือง มาตรการทางการปกครอง มาตรการทางสงครามจิตวิทยาและมวลชน และมาตรการทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการจัดการได้ถึง 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ทั้งนี้ การนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 มาบังคับใช้ ทำให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดี ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าจะใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามผู้กระทำความผิดในพื้นที่ด้วยวิธีรุนแรง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องยกเลิกประกาศกฏอัยการศึกในพื้นที่ของ 3 จังหวัดภาคใต้ ซึ่งเมื่อยกเลิกกฏอัยการศึกในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ทำให้ไม่มีกฎหมายมารองรับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในการที่จะเข้าไปรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกฎหมายที่มีอยู่เดิม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ไม่สามารถนำมาแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบในปัจจุบันให้ยุติลงได้โดยเร็ว และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ

หลักการสำคัญของพระราชกำหนดนี้มี 4 ประการ คือ⁸

2.1 โดยที่สถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรงต่อความมั่นคงของประเทศ และมีผลกระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จึงสมควรกำหนดให้ผู้รับผิดชอบสูงสุดในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้ดูแลการแก้ไขปัญหาและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่โดยตรง ฉะนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจตามกฎหมายจึงให้คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง

⁸บันทึกคำชี้แจง เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

2.2 ควรจัดระเบียบการบริหารราชการ ให้เกิดการบูรณาการการใช้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นหนึ่งเดียวในการแก้ไขปัญหา ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย แยกย้ายกันอยู่ในความรับผิดชอบของหลายส่วนราชการ ทำให้ยากต่อการวางแผนดำเนินการแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกัน เพราะหากให้แต่ละส่วนราชการยังคงมีอำนาจแยกกันอยู่ ก็จำเป็นต้องรับนโยบายจากกระทรวงของตนมาปฏิบัติ รวมทั้งอำนาจอนุมัติหรืออนุญาตบางอย่างยังคงเป็นส่วนกลาง ซึ่งมีผลทำให้ขาดความต่อเนื่องสัมพันธ์กันในการแก้ไขปัญหา จึงจำเป็นต้องรวบรวมบรรดาการใช้อำนาจตามกฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหา มารวมไว้ให้กับหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติงาน เพื่อดำเนินการวางแผนและปฏิบัติงานได้อย่างครบถ้วน และเป็นเอกภาพ และมีความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน แต่ขณะเดียวกันต้องมีระบบการถ่วงดุลการปฏิบัติงานที่เหมาะสมด้วย

2.3 อำนาจพิเศษที่เคยมีไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 บางเรื่องยังจำเป็นต้องมีอยู่ เพื่อให้สามารถระงับเหตุการณ์ร้ายแรงได้โดยเร็ว แต่ต้องมีการปรับขั้นตอนการใช้อำนาจเสียใหม่ โดยไม่ให้อำนาจเด็ดขาดอยู่กับเจ้าหน้าที่แต่ละคนที่จะได้รับอำนาจโดยตรงตามกฎหมายในการปฏิบัติการใดๆ ได้ทันที แต่จะต้องผ่านการกลั่นกรองจากคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีว่าจะสมควรให้ใช้อำนาจเพียงใดหรือไม่ โดยมีเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร และการใช้อำนาจบางกรณี ก็ต้องผ่านกระบวนการของศาลเสียก่อน รวมทั้งต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจ ที่ต้องไม่กระทบต่อความเดือดร้อนของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุ

2.4 กฎหมายที่จะตราขึ้น มิใช่มุ่งแต่สถานการณ์ภาคใต้เพียงอย่างเดียว แต่ต้องเป็นกฎหมายกลางที่ต้องมีมาตรการต่างๆ ที่สามารถนำไปปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาในเหตุการณ์ร้ายแรงอื่นๆ ที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อแก้ไขปัญหาส่วนรวมของชาติโดยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้

3. พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

โดยที่ปัจจุบันได้มีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคง จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความหลากหลาย โดยมีความพยายามดำเนินการขัดขวาง หรือก่อความไม่สงบขึ้นภายในประเทศ ส่งผลให้ความไม่สงบดังกล่าวขยายตัวเป็นวงกว้าง มีความสลับซับซ้อน ประกอบกับสถานการณ์ทางการเมืองที่ไม่ปกติ ทำให้มีแนวโน้มจะเกิดความวุ่นวายทางการเมือง อันเนื่องมาจากการที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการปลุกระดมมวลชนให้เข้าร่วมเรียกร้อง

ยึดพื้นที่และเคลื่อนไหวตามเส้นทาง รวมทั้งได้ปิดล้อมสถานที่สำคัญหลายแห่ง เช่น ทำเนียบรัฐบาล และสถานที่สำคัญของทางราชการในบริเวณใกล้เคียง เพื่อมุ่งหวังจะขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมุ่งหวังเพื่อกดดันให้นายกรัฐมนตรี ลาออกหรือยุบสภา และหากไม่ได้รับการตอบสนองตามข้อเรียกร้อง ก็จะประกาศเจตนาให้มีการชุมนุมในลักษณะยึดถือ ทั้งนี้ โดยมีกลุ่มผู้ไม่หวังดีเตรียมการจะก่อเหตุในระหว่างการชุมนุมเพื่อหวังผลยั่วให้เกิดความรุนแรง และขยายลุกลามจนเกิดสถานการณ์ความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อตรงต่อการดำรงชีวิตโดยปกติของประชาชนโดยทั่วไป และต่อการบริหารราชการแผ่นดินและความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ตลอดจนอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของผู้นำต่างประเทศที่เข้าร่วมประชุมในฐานะที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ และท้ายที่สุดคือส่งผลเสียหายต่อประเทศอย่างร้ายแรงทั้งในด้านภาพลักษณ์ เกียรติยศ และชื่อเสียงในประชาคมระหว่างประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย มีเอกภาพ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดมาตรการป้องกันและแก้ไข มิให้สถานการณ์ขยายตัวลุกลามเป็นเหตุการณ์ก่อความไม่สงบ หรือหากเกิดสถานการณ์ขึ้นเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติโดยเร็ว โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และเพื่อให้สามารถป้องกัน และระงับภัยที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที จึงสมควรกำหนดให้มีหน่วยปฏิบัติการหลัก เพื่อรับผิดชอบเกี่ยวกับการดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตลอดจนบูรณาการและประสานการปฏิบัติงานร่วมกับทุกส่วนราชการ สนับสนุนและส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการป้องกันและรักษาความมั่นคง รวมทั้งเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่นของตน เพื่อป้องกันภัยอันตรายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ในยามปกติและในยามที่เกิดสถานการณ์ อันเป็นภัยต่อความมั่นคงในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และกำหนดให้มีมาตรการและกลไกควบคุมการใช้อำนาจเป็นการเฉพาะ ตามระดับความรุนแรงของสถานการณ์ให้เป็นไปตามภารกิจดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายจัดตั้งกองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรขึ้น เพื่อรับผิดชอบและดำเนินการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร รวมทั้งกำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานของหน่วยงานดังกล่าว ให้สามารถรองรับการปฏิบัติงานตามภารกิจให้เกิดความคล่องตัวและมีประสิทธิภาพ โดยฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นผู้รับผิดชอบในการป้องกัน ระงับ ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรภายในพื้นที่ และระยะเวลาที่กำหนด โดยต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

การบริหารราชการแผ่นดิน^๑

ประเทศไทยได้ยึดหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในระบบรัฐสภา มานับแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 โดยระบอบการปกครองนี้ มีส่วนสำคัญที่ทำให้การบริหารราชการแผ่นดินต้องมีคณะบุคคลขึ้นมารับผิดชอบ มีบุคคลหนึ่งทำหน้าที่หัวหน้าคณะผู้บริหารที่พร้อมจะถูกลงโทษ ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของการบริหารจากรัฐสภา ตามแนวคิดอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศเป็นของปวงชน ซึ่งแต่ละฝ่ายต่างมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจของตนเอง แต่ยังมี การควบคุมและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

1. ความหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน

การบริหารราชการแผ่นดิน หมายถึง การกำหนดนโยบายและทิศทางว่าจะจัดการปกครองประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง การต่างประเทศ ไปในแนวทางใด และใช้วิธีการใด จึงจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ คุ่มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยการจัดหาอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ งบประมาณ เครื่องมือเครื่องใช้ และออกกฎ ระเบียบต่างๆ มารองรับ ตลอดจนการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่อำนาจนิติบัญญัติคือรัฐสภาให้ความเห็นชอบตราขึ้นไว้บังคับ

2. การบริหารราชการแผ่นดินในอดีตของไทย

ในสมัยกรุงสุโขทัย ไม่ปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งผู้ใดในการบริหารปกครองบ้านเมือง แต่จากหลักฐานที่ปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ 1 พบว่า มีการปกครองแบบพ่อปกครองลูก และให้ราษฎรช่วยกัน “ถือบ้านถือเมือง” ครั้นล่วงมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ได้แยกการบริหารออกเป็นฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร มีสมุหนายกเป็นผู้รับผิดชอบด้านพลเรือน บริหารกิจการเกี่ยวกับเวียง วัง คลัง นา และมีสมุหกลาโหมรับผิดชอบด้านการทหารและการป้องกันประเทศ แต่ภายหลังทั้งสมุหนายกและสมุหกลาโหมต้องรับผิดชอบทั้งด้านการทหารและพลเรือนพร้อมกัน แต่ได้แบ่งพื้นที่ออกเป็นหัวเมืองด้านในใต้ให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหกลาโหม และหัวเมืองด้านเหนือให้อยู่ในความรับผิดชอบของสมุหนายก

^๑จเร พันธุ์เปรื่อง, รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “การบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน โดยยกเลิตำแหน่งสมุหนายกและสมุหกลาโหม รวมทั้งจุดศตมภ์ด้วย และได้จัดระเบียบบริหารราชการออกเป็นกระทรวงตามแบบอย่างประเทศตะวันตก ให้มีเสนาบดีเป็นผู้รับผิดชอบแต่ละกระทรวงทั้ง 12 กระทรวง มีปลัดทูลฉลองเป็นผู้กั้นครองงานและช่วยราชการภายในกระทรวง มีการประชุมคณะเสนาบดี ซึ่งพระมหากษัตริย์ประทับเป็นองค์ประธาน หรือให้ที่ประชุมเลือกประธานเป็นครั้งคราว การบริหารราชการแผ่นดินในรูปคณะเสนาบดี ได้ดำเนินมาจนถึงรัชกาลในพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีการจัดตั้งองคมนตรีสภา ทำหน้าที่ถวายคำปรึกษาในการปกครองและการออกกฎหมายทำนองเดียวกับรัฐสภา และจัดตั้งเสนาบดีสภา เป็นที่ประชุมปรึกษาหารือข้าราชการของเสนาบดีทั้งหลาย

อาจสรุปได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงเป็นเรื่องของพระมหากษัตริย์โดยตรง ซึ่งการแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง การกำหนดนโยบายในการบริหาร การควบคุมการบริหาร ล้วนแต่เป็นเรื่องของพระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัย

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 ได้กำหนดให้มีคณะบุคคลขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินเรียกว่า “คณะกรรมการราษฎร” มี “ประธานกรรมการราษฎร” ทำหน้าที่หัวหน้าคณะ ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 แล้วตำแหน่งดังกล่าวเปลี่ยนชื่อใหม่ว่า “คณะรัฐมนตรี” รับผิดชอบร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมี “รัฐมนตรี” รับผิดชอบบริหารราชการในกระทรวงที่ได้รับมอบหมาย โดยมี “นายกรัฐมนตรี” ในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน

3. ผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน

ในการบริหารราชการแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้ผ่านการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสียงข้างมากตามการกราบบังคับทูลของประธานสภาผู้แทนราษฎร และทรงแต่งตั้งรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคนตามการกราบบังคับทูลของนายกรัฐมนตรี ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ทั้งนี้ ก่อนเข้ารับหน้าที่รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ว่าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน และต้องรักษาไว้ซึ่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องไม่กระทำการใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน

คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เพื่อนำแนวนโยบายของพรรคการเมืองที่นำเสนอต่อประชาชนในคราวหาเสียงเลือกตั้ง หรือที่ประกาศเป็นสัญญาประชาคมให้ผู้สมัครของพรรคได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน มาปฏิบัติเป็นนโยบายให้เกิดผลอย่างแท้จริง และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ โดยไม่มีการลมมตีความไว้วางใจ และเมื่อเข้ารับหน้าที่แล้ว ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี

4. การบริหารราชการแผ่นดินตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ¹⁰

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 วางแนวทางให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

4.1 การบริหารราชการแผ่นดิน ต้องเป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน โดยต้องส่งเสริมการดำเนินงานตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติในภาพรวมเป็นสำคัญ

4.2 จัดระบบการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ให้มีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบที่ชัดเจนเหมาะสมแก่การพัฒนาประเทศ และสนับสนุนให้จังหวัดมีแผนและงบประมาณ เพื่อพัฒนาจังหวัด เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่

4.3 กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณสุข ปลอดภัย และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

4.4 พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐ ใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

¹⁰ เรื่องเดิม. <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>

4.5 การจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่น เพื่อให้การจัดทำ และการให้บริการสาธารณะเป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.6 ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

4.7 จัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง รวมทั้งจัดให้มีสภาพพัฒนาการเมือง ที่มีความเป็นอิสระ เพื่อติดตามสอดส่อง ให้มีการปฏิบัติตามแผนและมาตรฐานดังกล่าวอย่างเคร่งครัด

4.8 ดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม

การวางแนวทางดังกล่าวไว้ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืนบนพื้นฐานปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง และคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยที่รัฐต้องกำหนดขอบเขตและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจหน้าที่ราชการ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน สนับสนุนให้จังหวัดจัดทำแผนพัฒนา โดยภาคประชาชนมีส่วนร่วม สนับสนุนงบประมาณ ให้จังหวัดมีศักยภาพในการพัฒนาอย่างยั่งยืน สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นของประชาชน ให้ความสำคัญแก่การกระจายอำนาจ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้าถึงการพัฒนาทุกด้านตามแนวนโยบาย พื้นฐานแห่งรัฐ ไม่จำกัดเฉพาะเรื่องที่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น

ในด้านบุคลากร ต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรภาครัฐทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ ให้มีความสามารถคุณธรรมและจริยธรรม จัดระบบงานเพื่อบริการสาธารณะ ให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ พัฒนารูปแบบบริหารราชการ โดยยึดหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม เช่น การรักษาพยาบาล บำเหน็จ บำนาญ เป็นต้น

5. การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศต่างๆ มีปรากฏให้เห็นทั้งที่ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่น เช่น ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมัน ส่วนสหรัฐอเมริกาแบ่งออกเป็นบริหารส่วนกลาง คือ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น หรือรัฐบาลมลรัฐ สำหรับประเทศที่แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่เด่นชัดมี 2 ประเทศ คือ ไทย และฝรั่งเศส

การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 2 หรือ 3 ส่วนนั้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล สภาพของประเทศ ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมด้านการเมือง การปกครองและการบริหารของประเทศนั้นๆ

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 บัญญัติให้การบริหารราชการแผ่นดินแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ บริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยทั้ง 3 ส่วนนี้ ล้วนอยู่ในการควบคุมดูแลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่รับผิดชอบบริหารราชการแผ่นดิน อันครอบคลุมไปถึงการกำหนดนโยบาย เพื่อให้ข้าราชการนำไปปฏิบัติ การอำนวยความสะดวก และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ตามกฎหมาย นโยบาย และคำสั่งของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา

การบริหารราชการส่วนกลาง : ใช้หลักการรวมอำนาจ โดยให้อำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการสูงสุดอยู่ในส่วนกลาง คือกรุงเทพมหานครอันเป็นเมืองหลวงและศูนย์กลางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักนายกรัฐมนตรี (2) กระทรวง หรือทบวงซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง (3) ทบวง ซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง (4) กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ซึ่งสังกัดหรือไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ส่วนราชการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การบริหารราชการส่วนภูมิภาค : ใช้หลักการแบ่งอำนาจ โดยราชการส่วนกลางเป็นเจ้าของอำนาจ แล้วแบ่งอำนาจการบังคับบัญชาและการวินิจฉัยสั่งการให้แก่ภูมิภาคนำไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการปฏิบัติของภูมิภาคนั้น จะต้องให้เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและขนบธรรมเนียมประเพณีของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้จะต้องไม่ขัดต่อนโยบายของส่วนกลาง หรือของคณะรัฐมนตรี หรือตัวบทกฎหมายของประเทศ การบริหารราชการส่วนภูมิภาค มี 2 ระดับ คือจังหวัด และอำเภอ

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น : ใช้หลักการกระจายอำนาจ ที่ส่วนกลางได้มอบอำนาจระดับหนึ่ง ให้ประชาชนในท้องถิ่นไปดำเนินการปกครองตนเองอย่างอิสระ โดยไม่ต้องไม่ขัดต่อกฎหมายของประเทศหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชน กิจกรรมที่ทำได้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการพัฒนา มีอิสระในการตัดสินใจในการแก้ปัญหา หรือการสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น ออกข้อบังคับหรือระเบียบต่างๆ มาบังคับในเขตการปกครองของตนได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีรูปแบบ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (2) เทศบาล (3) สุขาภิบาล และ (4) ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 บัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ประกอบกับมาตรา 171 บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบร่วมกัน ดังนั้นอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน จึงมีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ดังนี้¹¹

1. อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและเป็นองค์กรทางการบริหารสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

การกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีและการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 176 บัญญัติไว้ว่า

“คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และชี้แจงการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามมาตรา 75 โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ และเมื่อแถลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการแต่ละปี ตามมาตรา 76

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่ จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”

คณะรัฐมนตรีไม่ใช่ “ฝ่ายปกครอง” แต่เป็น “ฝ่ายบริหาร” เป็นผู้กำหนดและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ฝ่ายปกครองเป็นผู้รับเอานโยบายและแนวทางดังกล่าวมาดำเนินการให้สำเร็จตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ” โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบาย และมติของคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ฝ่ายปกครองอยู่ได้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี

¹¹ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549). หน้า 58 – 75.

หน้าที่ของฝ่ายปกครอง เป็นส่วนหนึ่งแห่งหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (คณะรัฐมนตรี) แต่แยกออกจากหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ¹²

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ที่มีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครอง อาจจำแนกได้ 2 ประการ คือ อำนาจบังคับบัญชา กับ อำนาจกำกับดูแล ดังนี้

1.1 อำนาจบังคับบัญชา (Pouvoir Hierarchique)

อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่ใช้ในระบบการรวมอำนาจ (Centralisation) มีรากฐานมาจากหลักเรื่อง การจัดองค์กร (Organization) คือ จัดระบบบุคลากร และทรัพย์สิน เพื่อดำเนินการให้บรรลุความมุ่งหมายที่ตั้งไว้ อำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจที่เจ้าหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งสูงกว่า มีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และมีมาตรการในการควบคุมตัวผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อำนาจบังคับบัญชา จึงแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ

1.1.1 อำนาจควบคุมเหนือการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจแสดงให้เห็นได้ 4 ประการ ดังนี้¹³

1.1.1.1 อำนาจแนะนำ สั่งการ และวางแนวทางปฏิบัติ เป็นลักษณะของการแนะนำหรือสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่ไปในแนวทางที่กำหนด ซึ่งอาจเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ คำแนะนำที่ออกมาในรูปของคำสั่งหรือหนังสือเวียน (Circulaires) ก็ได้ ส่วนการวางแนวปฏิบัติ จะเป็นเรื่องของการออกระเบียบภายในหน่วยงาน และออกหนังสือเวียน ที่กำหนดถึงผลในกรณีที่น่าจะปรากฏข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์คล้ายคลึงกับสิ่งที่กำหนด หรือในกรณีที่กำหนดเรื่องไว้แล้ว ผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องเชื่อฟังแนวทางการปฏิบัติเหล่านี้ ถ้าไม่เชื่อฟังแนวทางปฏิบัติเหล่านี้ อาจถูกลงโทษทางวินัยได้ อย่างไรก็ตาม ผู้ใต้บังคับบัญชาจะไม่ปฏิบัติตามก็ได้ ถ้าแนวทางปฏิบัติเหล่านั้นผิดกฎหมายอย่างชัดเจน หรือทำให้ประโยชน์สาธารณะเสื่อมเสีย

1.1.1.2 อำนาจเพิกถอนการกระทำ อำนาจนี้เป็นอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสั่งเพิกถอนการกระทำได้ หากเห็นว่าการกระทำนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานี้จะมีผลย้อนหลัง และถือว่าไม่มีคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานี้เลย

¹² สุวิมล สังข์พันธุ์. “สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535). หน้า 19.

¹³ ษยยุทธ อนุภู. “สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน คำสั่งและมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง”. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533). หน้า 7 – 14.

1.1.1.3 อำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาใช้แก้ไข เนื้อหาของการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาสามารถแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ โดยมีคำสั่งอื่นอีกคำสั่งหนึ่งที่แตกต่างจากคำสั่งเดิมมากหรือน้อยก็ได้ แต่คำสั่งของผู้บังคับบัญชานี้ จะไม่มีผลย้อนหลังแต่จะมีผลในอนาคตเท่านั้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้ไม่ใช่เฉพาะกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงกรณีความเหมาะสมอีกด้วย

1.1.1.4 อำนาจสอดเข้าไปใช้อำนาจแทน เป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชา สอดเข้าไปใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในกรณีฉุกเฉิน หรือจำเป็นเร่งด่วน หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้

1.1.2 อำนาจควบคุมเหนือตัวบุคคล เป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาเกี่ยวกับ สถานภาพของผู้ใต้บังคับบัญชา เช่น อำนาจลงโทษทางวินัย อำนาจเลื่อนขั้นเงินเดือน อำนาจโยกย้าย หรือแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น

ข้อสังเกตเกี่ยวกับลักษณะของอำนาจบังคับบัญชา

1. อำนาจบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเต็มที่ที่จะใช้ได้ โดยไม่ต้องมี กฎหมายลายลักษณ์อักษรให้อำนาจไว้โดยตรง อำนาจนี้ผูกพันอยู่กับสถานะของผู้บังคับบัญชา โดยมีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) มาตั้งแต่สมัยก่อนแล้วว่า อำนาจบังคับบัญชานี้มีลักษณะเหมือน “หลักกฎหมายมหาชนทั่วไป”

2. ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจบังคับบัญชาได้ โดยไม่ต้องให้เหตุผล กล่าวคือ ไม่ต้องระบุดังความเหมาะสมหรือเหตุผลตามกฎหมายเฉพาะกรณีการออกระเบียบ แนวปฏิบัติ หรือการออกคำสั่งยกเลิกคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่า อำนาจในการยกเลิกหรือแก้ไขคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชานั้นจะไม่มีข้อจำกัดเสียเลย

3. การใช้อำนาจบังคับบัญชา อาจเริ่มมาจากตัวผู้บังคับบัญชาเอง หรืออาจ เกิดจากการร้องเรียนโดยผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ได้มีผู้มาร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

1.2 อำนาจกำกับดูแล

คำว่า “กำกับดูแล” นั้น ใช้อธิบายถึงการที่ตัวแทนของรัฐดูแลกิจกรรม ขององค์กรมหาชนอื่น เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ เป็นต้น เพื่อให้องค์กรเหล่านี้ ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย

อำนาจกำกับดูแลนั้น ต่างกับอำนาจบังคับบัญชา เพราะอำนาจนี้ไม่ได้ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ในลักษณะของการบังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่เป็นไปในลักษณะ ของผู้ควบคุมกำกับและผู้ถูกควบคุมกำกับ อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข อำนาจนี้ จะมีได้ก็แต่ในกรณีและในรูปแบบที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจ

ที่ไม่สามารถออกคำสั่ง โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ได้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมกำกับเพียงว่า มีการปฏิบัติตามกฎหมายหรือไม่เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจออกคำสั่งเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมตามพระราชบัญญัติมีอำนาจที่จะยกเลิก หรือสั่งให้ยกเลิกการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การควบคุมของตน และอาจมีคำสั่งแทนองค์กร ได้ก็ตาม แต่อำนาจเหล่านี้จะมีได้ ก็แต่ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดขึ้นโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น อำนาจกำกับดูแล จึงไม่ใช่อำนาจทั่วไปอย่างที่ปรากฏในอำนาจบังคับบัญชา

ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี จะต้องเป็นไปเพื่อให้ หน่วยงานในสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง นำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติ ให้เกิดรูปธรรม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้กำหนดเป้าหมาย ของการบริหารราชการแผ่นดินตามมาตรา 3/1 ดังนี้

“มาตรา 3/1 การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน

การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่ง หรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่ง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสม ของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้ จะตราพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการ ปฏิบัติก็ได้”

เพื่อให้การดำเนินการ เป็นไปตามเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งตามมาตรา 13 ของพระราชกฤษฎีกานี้ ได้ให้อำนาจกับคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีแผน การบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยเมื่อคณะรัฐมนตรี แลลงนโยบายต่อรัฐสภาแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณร่วมกันจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้มีผลผูกพันคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี และส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน

แผนการบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นแผนสี่ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการ ให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญ เกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้นอกจากนี้แล้วเมื่อมีการประกาศใช้บังคับแผนการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ร่วมกันพิจารณาจัดทำแผนนิติบัญญัติโดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมาย ที่จะต้องจัดให้มีขึ้นใหม่หรือกฎหมายที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบแล้ว ให้มีผลผูกพันส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนั้น

ในระดับส่วนราชการ¹⁴ พระราชกฤษฎีกานี้กำหนดให้จัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และนโยบายการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงาน รวมทั้งประมาณการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรอื่นที่ต้องใช้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อให้ความเห็นชอบแล้ว ให้สำนักงานประมาณดำเนินการจัดสรรงบประมาณ เพื่อปฏิบัติงานให้บรรลุผลสำเร็จในแต่ละภารกิจตามแผนปฏิบัติราชการ และเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้ส่วนราชการจัดทำรายงานแสดงผลสัมฤทธิ์ของแผนปฏิบัติราชการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีฯ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีอีกประการหนึ่ง ตามมาตรา 18 กล่าวคือ เมื่อมีการกำหนดงบประมาณรายจ่ายประจำปีตามแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการใดแล้ว การโอนงบประมาณจากภารกิจหนึ่งตามที่กำหนดในแผนปฏิบัติราชการไปดำเนินการอย่างอื่น ซึ่งมีผลทำให้ภารกิจเดิมไม่บรรลุเป้าหมายหรือนำไปใช้ในภารกิจใหม่ที่มีได้กำหนดในแผนปฏิบัติราชการจะกระทำได้

¹⁴พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 4 ให้ความหมายของ “ส่วนราชการ” หมายความว่า ส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐที่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร แต่ไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปรับแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกันแล้ว ซึ่งแต่เดิมนั้น ตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 19 ให้อำนาจกับผู้อำนวยการสำนักงานประมาณเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้โอนรายจ่ายที่กำหนดไว้ในรายการได้ สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ยกเว้นกรณีการโอนที่เป็นผลให้เพิ่มรายจ่ายประเภทเงินราชการลับ หรือเป็นงานหรือโครงการใหม่ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

กล่าวได้ว่าการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินนี้ สอดรับกับแนวคิดการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นให้คณะรัฐมนตรีหรือผู้บริหารราชการแผ่นดินฝ่ายการเมืองแสดงภาวะผู้นำ เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วางยุทธศาสตร์ กำกับดูแลให้ฝ่ายข้าราชการประจำทำหน้าที่ในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล รวมทั้งกำหนดแผนยุทธศาสตร์ของรัฐบาล (Government strategic plan) ที่แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์และทิศทางการทำงานของรัฐบาลในระยะเวลา 4 ปี ตามกรอบแนวทางที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบร่วมกันในการบริหารปกครองประเทศ สำหรับแผนนิติบัญญัติที่จัดทำขึ้น เพื่อประโยชน์ในการเสนอให้มีการปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมาย เพื่อให้รัฐบาลมีเครื่องมือที่จะใช้ผลักดันนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา และภารกิจที่กำหนดไว้ในแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้ประสบความสำเร็จ

นอกจากนี้แล้ว เพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายของการบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขึ้นใช้บังคับด้วย

2. อำนาจและหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในการตรากฎหมายลำดับรอง

การให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจในการออกกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย เสริมบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาจากความจำเป็น 3 ประการ คือ¹⁵

2.1 ที่มาทางประวัติศาสตร์ของอำนาจออกกฎหมายโดยประมุขของรัฐ เช่น อำนาจออกพระราชกฤษฎีกาของพระมหากษัตริย์ ในระบบกฎหมายไทยนั้น มีมาช้านานก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ดังนั้น เมื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ผู้ร่างรัฐธรรมนูญก็ยอมรับพระราชอำนาจนี้ต่อไป แต่เพิ่มกลไกในการรับสนองพระบรมราชโองการเข้ามาซึ่งทำให้รัฐบาลต้อง

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538).

เป็นผู้กราบบังคับทูลพระกรุณาเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาและลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ หรือในระบบกฎหมายอังกฤษ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative) ที่ยังเหลืออยู่ จนถึงปัจจุบัน มีที่มาจากหลักคอมมอนลอว์ตั้งแต่โบราณ ดังนั้นหลายเรื่องในปัจจุบันที่ออกกฎหมาย โดยอาศัยพระราชอำนาจดั้งเดิมที่เหลืออยู่ ยังเป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ต่อไป เรื่องสำคัญ เช่น การทำสนธิสัญญา การใช้พระราชอำนาจออกกฎหมายปกครองอาณานิคม การตัดสินคดี ที่อุทธรณ์มาจากอาณานิคม การใช้พระราชอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายรัฐสภา เช่น การเรียกประชุมสภา ปิดประชุมสภา ยุบสภา ตลอดจนการใช้พระราชอำนาจในการออกกฎเกณฑ์ ที่ใช้บังคับข้าราชการ (The crown's servants)

2.2 ความจำเป็นทางเทคนิคและข้อจำกัดของฝ่ายรัฐสภา โดยรัฐสภามักจะออกกฎหมายแล้วระบุให้ขยายความต่อโดยกฎเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร

2.3 ความจำเป็นของสถานการณ์บางสถานการณ์ ที่ต้องให้ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร มีดังนี้

2.3.1 ประกาศพระบรมราชโองการ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ประกาศพระบรมราชโองการมีผลบังคับใช้เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติ แต่ปัจจุบันนี้ประกาศพระบรมราชโองการ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ จึงมีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทหนึ่งในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท พระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารทรงตราขึ้นบังคับ ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี จึงต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการนั้นๆ ซึ่งแทบจะไม่ค่อยปรากฏในพระราชบัญญัติต่างๆ ได้แก่ พระบรมราชโองการให้ใช้และยกเลิก ใช้กฎอัยการศึกตามมาตรา 2 แห่งพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ที่ยังมีผลใช้บังคับ จนถึงปัจจุบัน อาจกล่าวได้ว่าเป็นเหตุผลในทางประวัติศาสตร์ด้วย ส่วนพระบรมราชโองการ ในกิจการอื่นที่ไม่มีลักษณะเป็นข้อบังคับ เช่น พระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานองคมนตรี องคมนตรี หรือนุคคลตั้งกล่าวพ้นจากตำแหน่ง หรือพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง

2.3.2 พระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาเป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี โดยอาศัยที่มาของอำนาจ สามประการ คือ การตราโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ การตราโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย และการตราโดยไม่ต้องมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับ สำหรับตัวอย่างของพระราชกฤษฎีกา ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ เช่น การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขในการ จำกัดสิทธิต่างๆ ของเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ทางหลวงตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติ

ทางหลวง พ.ศ. 2535 การตราพระราชกฤษฎีกาขยายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่พระราชกฤษฎีกา เรียกประชุม การขยายเวลาการประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา พระราชกฤษฎีกายุบสภา ผู้แทนราษฎร เป็นต้น พระราชกฤษฎีกาเหล่านี้มีเนื้อหาเป็นคำสั่ง แต่แบบพิธีในการตราเป็น พระราชกฤษฎีกาจึงไม่ใช่กฎหมายลำดับรอง

2.3.3 กฎกระทรวงและกฎที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น ซึ่งจัดอยู่ในประเภทเดียวกับกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ

กฎกระทรวง เป็นกฎหมายลำดับรอง ซึ่งตราขึ้นโดยนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติแทบทุกฉบับ จะมอบหมายให้รัฐมนตรีผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัตินั้นเป็นผู้รักษาการ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินั้น และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ

กระบวนการตรากฎกระทรวงในทางปฏิบัติ นั้น มีระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 4 และข้อ 15 กำหนดเรื่องการเสนอ ร่างกฎกระทรวงต่อคณะรัฐมนตรีด้วยดังนี้

“ข้อ 4 ในระเบียบนี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด และให้ หมายความรวมถึงพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศด้วย”

“ข้อ 15 ในการเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะเสนอ เป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้ มีในพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีที่มิได้จัดทำเป็น ร่างพระราชบัญญัติการดำเนินการตามข้อ 14 (3) ให้จัดทำการเปรียบเทียบหลักการและสาระสำคัญ ที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่ กับหลักการและสาระสำคัญที่เสนอใหม่

(2) ในกรณีที่เป็นกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติให้จัดทำเป็น ร่างของกฎหมายนั้น”

เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างกฎกระทรวงแล้ว จะส่งให้รัฐมนตรี ผู้มีอำนาจตรากฎกระทรวงลงนามและประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่จะไม่อ้างในกฎกระทรวงว่า

โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่รัฐมนตรีตรากฎกระทรวงโดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กล่าวคือไม่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน ในทางกฎหมายแล้วกฎกระทรวงดังกล่าวไม่น่าจะเสียไป อย่างไรก็ตาม ถ้าพระราชบัญญัติใด บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎกระทรวงว่า รัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบ จากคณะกรรมการผู้มีความเชี่ยวชาญตามพระราชบัญญัตินั้นๆ เช่น กฎกระทรวงกำหนดว่า สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 หรือกฎกระทรวงกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองให้เป็นสัตว์ป่าชนิดที่เพาะพันธุ์ได้ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 จะต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ เป็นต้น กระบวนการตรากฎกระทรวงดังกล่าวจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้นกฎกระทรวงจะเสียไปถึงแม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะให้ความเห็นชอบก็ตาม¹⁶

3. อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้หรือตามที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติต่างๆ นั้น มีอยู่มากมาย จากการศึกษาพบว่า ประเภทของเรื่องและจำนวนเรื่อง ที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีที่ผ่านมา มีกฎหมายประมาณร้อยละ 40 ของจำนวนเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรง หรืออำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมกำกับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ตาม โดยเฉพาะกฎหมายที่ใช้บังคับมานานแล้วได้บัญญัติให้เรื่องบางเรื่องเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งปัจจุบันไม่มีความสำคัญแล้ว แต่ก็ยังไม่มีมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแต่อย่างใด ทั้งนี้ ในปัจจุบันได้มีกฎหมายใหม่ๆ บัญญัติใช้บังคับอย่างมากมาย ซึ่งกฎหมายเหล่านี้มักจะบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ด้วย อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายจึงมีมากขึ้นไปด้วย ทั้งๆ ที่บางเรื่องก็ไม่จำเป็นต้องอาศัยการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด บางเรื่องควรอยู่ในอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเท่านั้นก็พอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ซึ่งต้องการความเป็นอิสระในการดำเนินงาน แต่กฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจบางฉบับก็ได้ให้การดำเนินกิจการบางอย่างของรัฐวิสาหกิจนั้นๆ อาทิเช่น การกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตร

¹⁶ กมลชัย รัตนสกาววงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543). หน้า 122 – 124.

หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน การจำหน่ายอสังหาริมทรัพย์ การจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชี เป็นสัญญา ฯลฯ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ซึ่งทำให้ขาดความคล่องตัว ในการดำเนินงาน

สำหรับมติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ เรื่องที่ กฎหมายกำหนดไว้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ เพราะมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีขึ้น โดยกฎหมาย บัญญัติให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง เป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายประสงค์จะให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของคณะรัฐมนตรี หากกระทรวง ทบวง กรม รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด มิได้นำเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาตแล้ว เรื่องดังกล่าวหรือการกระทำดังกล่าวนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ ตามกฎหมายเพราะมิได้ปฏิบัติให้ครบถ้วนตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

การบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี

1. การประชุมคณะรัฐมนตรี

การประชุมคณะรัฐมนตรีจะมีขึ้นทุกวันอังคารของทุกสัปดาห์ เว้นแต่ถ้าวันอังคาร เป็นวันหยุดราชการก็อาจเลื่อนการประชุมเข้ามาเป็นวันจันทร์ หรืออาจเลื่อนการประชุมออกไป เป็นวันพุธ หรืออาจงดการประชุมตลอดสัปดาห์นั้น และในกรณีที่มีความจำเป็นอาจนัดประชุม เพิ่มเติมก็ได้ สถานที่ประชุมคณะรัฐมนตรีจะอยู่ภายในทำเนียบรัฐบาล โดยประชุมที่ตึก สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ณ ห้องประชุมคณะรัฐมนตรี

บางครั้งอาจมีการประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ตามต่างจังหวัดเพื่อดูงานและ รับฟังปัญหาในพื้นที่ ซึ่งโดยทั่วไปจะเรียกว่า “การประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร” การประชุม คณะรัฐมนตรีสัญจรนี้จะมีไม่บ่อยนัก ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญว่า จะให้มีรูปแบบการประชุมนอกสถานที่หรือไม่ หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามิทั้งผลดีและผลเสีย ที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งผลดีคือการที่คณะรัฐมนตรีอันประกอบไปด้วยนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ได้ออกไปรับฟังปัญหาในพื้นที่ และสามารถตัดสินใจปัญหาที่เกี่ยวกับพื้นที่ในภูมิภาคนั้น หรือจังหวัดนั้นโดยตรง แต่อาจจะมีผลเสียในเรื่องค่าใช้จ่ายและงบประมาณที่เกิดขึ้น เพราะการจัด ประชุมคณะรัฐมนตรีนอกสถานที่ ย่อมมีค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ค่าที่พัก ฯลฯ และค่าใช้จ่าย ของจังหวัดที่ถูกกำหนดให้เป็นที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เช่น การต้อนรับ การรักษาความปลอดภัย ค่ารับรอง เป็นต้น

2. การจัดระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

2.1 ประเภทของระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยระเบียบวาระต่างๆ ดังนี้

2.1.1 วาระประธานแจ้งต่อที่ประชุม เป็นเรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ กล่าวคือ เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีจะแจ้งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีทราบเกี่ยวกับเรื่องทั่วไปดำเนินการที่ผ่านมา เช่น การไปเยือนต่างประเทศของนายกรัฐมนตรีและคณะ หากได้พบเห็นอะไรที่มีประโยชน์ เช่น ความเจริญของบ้านเมือง วัฒนธรรมของต่างชาติ เป็นต้น ก็จะเล่าสู่กันฟังเพื่อแจ้งให้ทราบ

2.1.2 วาระการบรรยายสรุป เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีขอให้รองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีรายงานสภาพการณ์หรือสถานการณ์สำคัญที่เกิดขึ้น หรืออาจเป็นการเชิญผู้แทนจากส่วนราชการ เช่น การเชิญผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มารายงานสถานการณ์การชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นให้คณะรัฐมนตรีรับทราบเพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน

2.1.3 วาระสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา (ถ้ามี) คณะรัฐมนตรีจะพิจารณาระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบและเตรียมการเพื่อชี้แจงต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีจะรับทราบผลการประชุมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าวด้วย

2.1.4 วาระการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติ ซึ่งประกอบด้วย 2 วาระ ดังนี้

2.1.4.1 วาระเพื่อทราบ แบ่งได้ 2 ลักษณะ

(1) รับทราบเรื่องทั่วไป เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายให้สั่งหรือปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีรับทราบเรื่อง และมีคำสั่งให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ

(2) รับทราบเรื่องที่มีการอนุมัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2520 กล่าวคือ เป็นเรื่องที่ไม่ซับซ้อนโยบาย และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว ไม่มีปัญหาที่จะต้องได้รับการพิจารณาอีก นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย จะพิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ หากรัฐมนตรีท่านใดพิจารณาแล้วมีข้อท้วงติงหรือความเห็นที่แตกต่าง สามารถยกขึ้นพิจารณาในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2552 เกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็น

มาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีล่าช้า หรือเสนอความเห็นมาเมื่อพ้นระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด หากเรื่องนั้นเป็นการอนุมัติตามมาตรา 13 วรรค 2 และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น มติคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายฯ ได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไว้แล้ว แต่หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่างไปจากข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ก็ให้ยกเรื่องนั้นขึ้นพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้ เป็นไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่ ๓๖๖/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๒ ซึ่งสรุปมติคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (๑ กันยายน ๒๕๖๒) เห็นชอบแนวทางการลดเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีและให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติว่า เมื่อพ้นระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนดและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่เสนอความเห็นหรือยังเสนอความเห็นมาไม่ครบทุกหน่วย ถ้าเรื่องนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่จะสามารถนำเสนอ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายฯ พิจารณาให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไปได้ตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องนั้นเสนอ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายฯ พิจารณาสั่งการตามนัยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบ ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นมา และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่น มติคณะรัฐมนตรีจะเป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายฯ ได้ให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีความเห็นแตกต่างไปจากข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง ก็ให้ยกเรื่องนั้นขึ้นพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป

2.1.4.2 วาระเพื่อพิจารณา เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายพิจารณาแล้ว มีปัญหาให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา (อาจเป็นเรื่องที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเสนอมาโดยตรง หรือผ่านคณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายต่างๆ ก็ได้) ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาตามระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำ

2.1.5 วาระประชุมคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม กรณีที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐมีเรื่องสำคัญและเร่งด่วนจำเป็นต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ภายหลังจากที่ระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติได้แจกจ่ายให้คณะรัฐมนตรีแล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอ นายกรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ เพื่อออกเป็นระเบียบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม ทั้งนี้ วาระเพิ่มเติมอาจประกอบด้วยวาระเพื่อทราบและหรือวาระเพื่อพิจารณา

2.1.6 วาระจร โดยหลักการไม่ควรมีเรื่องเสนอเป็นวาระจร เว้นแต่มีเหตุจำเป็น และเร่งด่วนอย่างยิ่ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการเป็นพิเศษ หรือเป็นเรื่องลับมาก หรือลับที่สุด ที่ไม่สามารถจะแจกจ่ายล่วงหน้าได้ ซึ่งอาจเป็นเรื่องเพื่อทราบหรือเรื่องพิจารณา

อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2555 เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจร โดยได้กำหนดแนวปฏิบัติไว้ว่าหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ควรเสนอเรื่องมาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเป็นวาระจร ยกเว้นเฉพาะเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ รวมทั้งการแต่งตั้งผู้บริหาร ปรธานกรรมการ กรรมการ ในหน่วยงานของรัฐ และเรื่องที่มีผลกระทบหรือมีความอ่อนไหว (Sensitive) ที่ไม่อาจเปิดเผยล่วงหน้าได้ หรือเรื่องที่เป็นความลับของทางราชการ ทั้งนี้ เป็นไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร 0506/296 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2555 ซึ่งสรุปมติคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (4 ธันวาคม 2555) ขอให้ทุกหน่วยงานถือปฏิบัติให้เป็น ไปในแนวทางเดียวกันอย่างเคร่งครัดว่า ในกรณีที่มีเรื่องจำเป็นเร่งด่วนต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจรให้รัฐมนตรีเจ้าของเรื่องแจ้งข้อมูลให้นายกรัฐมนตรีทราบเป็นการภายในล่วงหน้าโดยด่วนก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรีและให้เสนอเรื่องอย่างเป็นทางการโดยส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยด่วนภายในเวลา 09.00 น. ของวันจันทร์ (กรณีการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติในวันอังคาร) หากล่วงเลยกำหนดวันเวลาดังกล่าว มิให้เสนอเรื่องเป็นวาระจร ทั้งนี้ ยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการ ผู้บริหาร ปรธานกรรมการ กรรมการ ในหน่วยงานของรัฐและเรื่องที่มีผลกระทบหรือมีความอ่อนไหว (sensitive) ที่ไม่อาจเปิดเผยล่วงหน้าได้ หรือเรื่องที่เป็นความลับของทางราชการ

2.1.7 เรื่องอื่นๆ (ถ้ามี) เป็นวาระที่มีผู้เสนอเรื่องต่างๆ ขึ้นในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ และอาจมีมติให้ดำเนินการ โดยไม่มีเอกสารเนื้อหาของเรื่องเสนอต่อที่ประชุมได้แก่ รายงานเหตุการณ์เร่งด่วนต่างๆ เช่น เหตุการณ์การชุมนุมของเกษตรกรผู้ปลูกยางพาราที่แยกควนหนองหงส์ จังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นต้น

2.2 การจัดส่งเอกสารประกอบวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี

2.2.1 วาระการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดส่งเอกสารให้แก่คณะรัฐมนตรีล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 4 วัน ก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี

2.2.2 วาระการประชุมคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดส่งเอกสารให้แก่คณะรัฐมนตรีอย่างช้าในวันจันทร์

3. หลักปฏิบัติในการประชุมคณะรัฐมนตรี

3.1 การนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีมี 2 ลักษณะ

3.1.1 การนำเสนอด้วยวาจา เป็นการนำเสนอเรื่องในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี โดยอาจมีการใช้เครื่องโสตทัศนอุปกรณ์ประกอบด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติเลขานุการคณะรัฐมนตรีจะเป็นผู้นำเสนอด้วยวาจาเกือบทุกเรื่อง

3.1.2 การนำเสนอด้วยเอกสาร เป็นการนำเสนอเรื่องเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาตามที่ส่วนราชการเสนอ โดยสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำเป็นระเบียบวาระการประชุม และแจกให้คณะรัฐมนตรีทุกท่านด้วยแล้ว

3.2 การมอบหมายเจ้าหน้าที่ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การนำเสนอเรื่องต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากมีเรื่องใดที่คณะรัฐมนตรีมีความเห็นหรือข้อสังเกต หรือต้องการทราบข้อมูลเพิ่มเติมประกอบการตัดสินใจ ซึ่งโดยปกติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงที่ได้รับมอบหมายจะเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง และตอบปัญหาในเรื่องที่กระทรวงเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และถ้าต้องการรายละเอียดเพิ่มเติมจะให้เจ้าหน้าที่ระดับสูงเป็นผู้ชี้แจงก็ได้

กรณีส่วนราชการ ผู้ชี้แจงควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดี หรือตำแหน่งเทียบเท่าขึ้นไป เว้นแต่กรณีจำเป็น อาจมอบผู้ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอธิบดีหรือตำแหน่งเทียบเท่า

กรณีรัฐวิสาหกิจ ผู้ชี้แจงควรเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจคล้ายคลึงกัน แต่เรียกชื่ออย่างอื่น เว้นแต่กรณีจำเป็นอาจมอบผู้ดำรงตำแหน่งบริหารระดับรองได้

3.3 เจ้าหน้าที่ในห้องประชุมคณะรัฐมนตรี

ภายในห้องประชุมคณะรัฐมนตรี จะมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกท่าน เข้าร่วมประชุมคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ยังมีบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประชุมคณะรัฐมนตรี ได้แก่

3.3.1 หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยปกติจะเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านนโยบายหลักทางการบริหาร ได้แก่ เลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการคณะรัฐมนตรี ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขานุการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี และรองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของสำนักเลขานุการคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นฝ่ายเลขานุการการประชุมคณะรัฐมนตรี

3.3.2 เจ้าหน้าที่ประสานงานและอำนวยความสะดวกทั่วไป ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่เป็นผู้ประสานงานในการบริหารการประชุมคณะรัฐมนตรี การให้บริการอาหารและเครื่องดื่มระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี การใช้เครื่องโสตทัศนอุปกรณ์ การแจกเอกสารในระหว่างการประชุมคณะรัฐมนตรี การต้อนรับและอำนวยความสะดวกแก่รัฐมนตรี ผู้เข้าร่วมประชุม และผู้ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี

1. ความหมาย

มติคณะรัฐมนตรี หมายถึง ผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายบริหาร เพื่อให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไป

2. สถานะของมติคณะรัฐมนตรี

ตามที่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย และบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น จะเห็นว่าการทำงานของคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการตัดสินใจร่วมกัน และการตัดสินใจจะออกมาในรูปของ “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งหากพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีผู้ให้ความเห็นไว้ ดังนี้

วิชญ์ เครื่องาม¹⁷ ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า

1. คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรทางการบริหารสูงสุด ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาฝ่ายปกครองทั้งปวง การใช้อำนาจบริหารสูงสุด และการปกครองบังคับบัญชาอาจแสดงออกมา โดยการมีคำสั่ง ออกประกาศ หรือระเบียบต่างๆ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่ได้มาจากแหล่งอำนาจหรือบ่อเกิดที่จะออกกฎหมายในลักษณะนี้ได้เอง การใช้อำนาจในลักษณะนี้ก็ไม่มีความหมายรับรองสถานะว่าสามารถเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกเพิกถอนกฎหมายอื่นได้ ไม่ว่าจะเป็กฎหมายในลำดับสูงหรือเป็นกฎหมายอนุบัญญัติลำดับใดก็ตาม แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า การฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี จะไม่มีสภาพบังคับเสียเลย ข้อนี้จะคล้ายกับการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งแม้ตัวคำสั่งจะไม่มีเป็นกฎหมาย (Not Law per se) แต่ก็อาจมีกฎหมายกำหนดสภาพบังคับแก่ผู้ฝ่าฝืนได้

¹⁷วิชญ์ เครื่องาม อ้างถึงใน สุวิมล สังข์พันธุ์. สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี. หน้า 236-237.

2. ในฐานะองค์กรในทางบริหาร คณะรัฐมนตรีจึงไม่อาจมีมติในเรื่องอันอยู่ในวงงานของรัฐสภาและศาลได้

3. อย่างไรก็ตาม ในฐานะองค์กรทางการบริหาร คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจออกมติในส่วนราชการบริหารทั้งหลาย ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แต่ในการจะใช้อำนาจเข้าไปในส่วนใดต้องเป็นตามที่กฎหมายกำหนด

มิชัย ฤชุพันธุ์¹⁸ ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า “มติคณะรัฐมนตรีนั้นไม่มีผลอะไรที่จะนำไปใช้ให้ขัดต่อกฎหมายได้ มติคณะรัฐมนตรีมีผลแต่จะนำไปเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ แต่จะขัดกฎหมายไม่ได้ ที่ว่าเปลี่ยนแปลงกฎหมายได้ คือเมื่อมติคณะรัฐมนตรีมีอย่างนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องไปแก้กฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ฉะนั้นผลของมติคณะรัฐมนตรีจึงไปแก้ไขกฎหมายได้ แต่ถ้าเมื่อใดกฎหมายนั้นยังไม่มีมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขตามกระบวนการแล้ว มติคณะรัฐมนตรีก็เป็นเพียงตัวหนังสือลอยๆ เท่านั้น ยังไม่มีอะไรที่จะนอกเหนือกฎหมายไปได้ มติคณะรัฐมนตรีมีผลบังคับในหมู่ข้าราชการเสมือนหนึ่งว่าเป็นกฎหมาย ถ้าไม่ทำก็จะมีคามผิดทางวินัย ไม่มีผลบังคับต่อประชาชนแต่อย่างใด มติคณะรัฐมนตรีเป็นแต่เพียงข้อผูกพันวงใน มติคณะรัฐมนตรีที่มีก่อนแล้ว มติคณะรัฐมนตรีครั้งหลังจะมีผลไปยกเว้น เปลี่ยนแปลง ยกเลิก แก้ไขในทางตรงกันข้ามกับมติคณะรัฐมนตรีเดิมๆ ได้ ...”

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์¹⁹ ได้กล่าวถึงสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีไว้ว่า “คณะรัฐมนตรีในฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในงานบริหารอาจสั่งให้แก้ไข หรือระงับยับยั้งการกระทำต่างๆ ได้เสมอตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรบริหาร มติคณะรัฐมนตรีจึงมีผลบังคับเหนือการกระทำของฝ่ายปกครองและฝ่ายปกครองเอง มติคณะรัฐมนตรีจะมีสภาพหรือสถานะอย่างใดแล้วแต่สาระของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ซึ่งอาจเป็นนโยบาย คำสั่ง หรือกฎหมายก็ได้แล้วแต่ว่าจะมีสาระเป็นแนวทางหรือเป็นผลในกรณีเฉพาะเรื่องหรือเป็นการวางหลักในกรณีทั่วไป ซึ่งในกรณีทั่วไปนั้นมติคณะรัฐมนตรีก็คือกฎหมาย โดยมีผลบังคับข้าราชการทุกคนต้องปฏิบัติตาม และการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีก็มีโทษทางวินัย บังคับรับรองกันอยู่ในกฎหมายระเบียบข้าราชการต่างๆ มติคณะรัฐมนตรีในแง่นี้คือกฎหมายเพียงแต่จะขัดกับกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่าไม่ได้เท่านั้น แต่มติคณะรัฐมนตรีอาจไม่เป็นกฎหมายในแง่ของกฎหมายลักษณะพยาน กล่าวคือต้องมีการนำสืบว่าได้มีกฎหมายเช่นว่านั้นอยู่ด้วย โดยถือว่าเป็นข้อเท็จจริงอันต้องนำสืบ แต่ถ้านำสืบได้แล้วผลบังคับก็ย่อมใช้ได้” ดังเช่น

¹⁸ เรื่องเดียวกัน. หน้า 235 – 236.

¹⁹ เรื่องเดียวกัน. หน้า 237 – 238.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.26/2546 เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความเห็นชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีระหว่างบริษัทเทเลคอมเอเชีย คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กับคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดี สารสำคัญสรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติซึ่งบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม โดยมีสภาพบังคับ มีสถานะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องที่ให้สิทธิพิเศษแก่องค์กรโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (ทศท.) ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์แก่หน่วยงานของรัฐอันเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีกรณีพิเศษตามข้อ 26 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะเป็นกฎหมายตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ตามมติของผู้ถูกฟ้องดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นคู่สัญญาร่วมการงานและร่วมลงทุนกับ ทศท. ไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถือว่าเป็นการออกกฎอันเป็นการลดสิทธิหรือจำกัดสิทธิตามสัญญาฯ ของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เข้าทำสัญญาจัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐตามนัยมาตรา 335 (2) ของรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อสิทธิตามสัญญา ไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาตามหลักสัญญาทางปกครองที่รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญานอกจากนี้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจกล่าวอ้างภาระทางสังคมของ ทศท. มาเป็นเหตุออกกฎจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ไม่อาจกล่าวอ้างว่าการให้สิทธิพิเศษฯ จะทำให้การจัดซื้อจัดจ้างมีความคล่องตัวขึ้น ไม่อาจกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีรู้ หรือควรรู้มติที่ให้สิทธิพิเศษฯ ซึ่งมีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ก่อนเข้าทำสัญญา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีส่วนได้เสียกับสิทธิตามมติดังกล่าวมาก่อน และไม่อาจกล่าวอ้างว่าการให้สิทธิพิเศษฯ เป็นเพราะ ทศท. ไม่มีหลักเกณฑ์เพื่อเป็นแรงจูงใจในการขอใช้บริการดังเช่นกรณีของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากหากผู้ฟ้องคดีปฏิบัติไม่ถูกต้องตามสัญญาฯ ทศท. ย่อมสามารถใช้ช่องทางตามข้อตกลงในสัญญาฯ เพื่อแก้ไขให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติให้ถูกต้องได้ ดังนั้นมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา 30 และมาตรา 335 (2) จึงพิพากษาให้เพิกถอนอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2543 ที่ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท.

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรสูงสุดทางการบริหาร สามารถแบ่งมติคณะรัฐมนตรีได้เป็น 2 ประเภทหลัก คือ มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน กับ มติรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน

มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่วนใหญ่จะเป็นการอนุมัติเห็นชอบนโยบาย โครงการ แผนงานต่างๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี หรือเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ในนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา แต่เป็นเรื่องที่จะต้องแก้ไขปัญหาหรือสถานการณ์เฉพาะหน้า ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ไม่ประสงค์ให้เป็นกฎหมายโดยตรง

2. มติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ

มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ มุ่งกำหนดกฎเกณฑ์ (Norm) ให้ส่วนราชการและข้าราชการต้องปฏิบัติตาม ในลักษณะที่เป็นกฎเกณฑ์ การฝ่าฝืนจะมีสภาพบังคับ ซึ่งแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบการกำหนดกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารหรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่ากฎเกณฑ์ตามรูปแบบ เช่น พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ฯลฯ ซึ่งโดยปกติแล้วกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารนี้ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรา กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารขึ้นโดยเฉพาะ หรือในบางกรณีกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารอาจตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อใช้บังคับกับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 บัญญัติว่า

“มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑๗๑

(8) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

๑๗๒

ระเบียบตาม (8) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้”

การออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ใช้บังคับกับส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินนี้ ต่างจากระเบียบข้อบังคับที่ออกโดยรัฐมนตรี ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะมาตราใดมาตราหนึ่ง และใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปตามที่กฎหมายแม่บทให้อำนาจไว้ แต่การออกระเบียบตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 11 นี้ เป็นการออกระเบียบโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งระเบียบนี้ใช้บังคับภายในหน่วยงานราชการเท่านั้น หากข้าราชการฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางวินัย แต่ไม่มีผลบังคับต่อประชาชน ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจบังคับบัญชา เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของหน่วยงานรัฐ เป็นต้น การออกระเบียบเช่นนี้ ในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสถือว่าเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงาน ที่จะวางระเบียบภายในของหน่วยงาน เพื่อให้การดำเนินการบริการสาธารณะเป็นไปด้วยดี และอำนาจนี้เป็นอำนาจออกระเบียบอิสระที่ไม่ต้องรอกำหนดอำนาจจากกฎหมายแม่บท²⁰

กล่าวโดยสรุปได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์ตามรูปแบบเป็นเพียงการใช้อำนาจออกกฎเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรี แต่ตัวมติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎเกณฑ์ในตัวเอง

2.2 มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ใช่เป็นการให้ความเห็นชอบกฎเกณฑ์ตามรูปแบบ แต่เป็นการวางกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติ มติคณะรัฐมนตรีประเภทนี้ หากใช้เกณฑ์เกี่ยวกับผลบังคับของกฎเกณฑ์มาพิจารณาในการแบ่งแล้ว สามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

2.2.1 ผลบังคับต่อบุคคลนอกระบบราชการ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีที่วางกฎเกณฑ์ให้ส่วนราชการ และข้าราชการถือปฏิบัติไม่อยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายของฝ่ายบริหารที่ระบบกฎหมายรับรอง จึงต้องถือว่ามติดังกล่าวไม่มีผลบังคับให้ประชาชนหรือบุคคลนอกระบบราชการต้องปฏิบัติโดยตรง

2.2.2 ผลบังคับต่อหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ (Norm) ให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานทั้งหลายต้องปฏิบัติตาม เป็นการใช้อำนาจบังคับบัญชา (ในกรณีราชการบริหารส่วนกลาง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค) หรือเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแล (ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ) ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

²⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดิม. หน้า 91 – 92.

2.2.2.1 การใช้อำนาจบังคับบัญชา

หากคณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดกฎเกณฑ์ให้ราชการบริหารส่วนกลางและภูมิภาค และข้าราชการทุกประเภทถือปฏิบัติแล้ว ทั้งหน่วยงานและส่วนราชการดังกล่าว ตลอดจนข้าราชการที่ต้องปฏิบัติตาม มิฉะนั้นจะต้องรับโทษทางวินัย ในกรณีข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (2) กำหนดให้ข้าราชการต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาล และปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ หากข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใด ไม่ปฏิบัติตามข้อปฏิบัติ ให้ถือว่าผู้นั้น เป็นผู้กระทำผิดวินัย ตามมาตรา 84

ในกรณีข้าราชการประเภทอื่นที่ไม่ใช่ข้าราชการพลเรือน ก็จะมีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาวินัยโดยการอนุโลมใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนเป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้แล้ว ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และจังหวัด ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย หากฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี กฎหมายให้อำนาจกับนายกรัฐมนตรีสามารถยับยั้งการปฏิบัติที่ฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี²¹

2.2.2.2 การใช้อำนาจกำกับดูแล

อำนาจที่คณะรัฐมนตรีมีอยู่เหนือองค์กรกระจายอำนาจ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐอื่นๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย มหาวิทยาลัย เป็นต้น โดยทฤษฎีแล้วถ้าไม่มีกฎหมายมาตราใดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะที่จะมีมติวางกฎเกณฑ์ให้องค์กรเหล่านั้นปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีก็ไม่อาจวางกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ตามหลักที่ว่า “ไม่มีอำนาจกำกับดูแลโดยไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะ” แม้นายกรัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งก็ไม่มีอำนาจนี้²²

²¹ โปรดดูพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 22 มาตรา 28 และมาตรา 33 มาตรา 19 มาตรา 36 และมาตรา 55

²² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 22 (1) บัญญัติว่า “มาตรา 11 นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (1) กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมส่วนราชการท้องถิ่น ซึ่งแจ้งแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใดๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีก็ได้ และมีอำนาจสั่งสอบสวน ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น”

แต่ในทางปฏิบัติการใช้อำนาจวางกฎเกณฑ์ของคณะรัฐมนตรี จะมีผลต่อองค์กรกระจายอำนาจได้ โดยผ่านกลไก 3 ทาง คือ

ทางแรก คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่กำกับดูแลองค์กรกระจายอำนาจไปใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่ให้อำนาจกำกับดูแลวงหลักเกณฑ์ให้แก่องค์กรกระจายอำนาจเหล่านั้นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายที่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรทั้งหลายจะกำหนดอำนาจกำกับดูแลไว้ที่ส่วนกลาง²³ และส่วนภูมิภาค²⁴ ดังนั้นราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคก็ต้องนำมติคณะรัฐมนตรีไปสั่งการต่อ

ทางที่สอง คณะรัฐมนตรีมีมติให้ “ข้าราชการ” ฝ่ายบริหารปฏิบัติ แม้ว่าตัวองค์กรจะเป็นองค์กรกระจายอำนาจ อาทิ มหาวิทยาลัยต่างๆ แต่ข้าราชการในองค์กรไม่ใช่ข้าราชการในระบบกระจายอำนาจ จึงยังต้องผูกพันโดยมติคณะรัฐมนตรี

ทางที่สาม โดยผ่านอำนาจการกำกับดูแลงบประมาณ ในรูปงบประมาณแผ่นดิน เงินอุดหนุน เงินกู้ และการค้าประกัน ฯลฯ ทำให้องค์กรกระจายอำนาจต้องพึ่งพิงแหล่งเงินดังกล่าวจากราชการส่วนกลาง จึงไม่กล้าฝืนมติคณะรัฐมนตรี

วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศกับประเทศไทย

กฎหมายความมั่นคงของทุกประเทศ เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป การนำมาบังคับใช้จึงต้องมีความจำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อนำมาแก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีรูปแบบหลากหลายให้ยุติลงได้โดยเร็ว ซึ่งกฎหมายความมั่นคงของทุกประเทศ ต่างมีเจตนารมณ์ในการนำมาบังคับใช้ คือ เพื่อรักษาความมั่นคงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องในแต่ละสถานการณ์ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในบริบทของกฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศกับประเทศไทย จึงได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบในเรื่องเกี่ยวกับ ที่มาของกฎหมายความมั่นคง มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมาย และองค์กรผู้ใช้อำนาจ ๆ ดังนี้

1. ที่มาของกฎหมายความมั่นคง

กฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศ ได้พัฒนามาจากการปราบปรามผู้ก่อการร้ายและผู้ก่อความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยให้อำนาจแก่รัฐบาลและฝ่ายทหารในการใช้กำลังเข้าแก้ไขวิกฤตการณ์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และภายนอกประเทศ ในกรณีที่เกิดสงครามระหว่างประเทศ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหา

²³ โปรดดู พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 123

²⁴ โปรดดู พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 – 92 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 94 – 98.

ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินของแต่ละประเทศ โดยอาจมีการกำหนดเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันตามแต่ละสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น ๆ ทั้งนี้จะเป็นไปตามรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการของแต่ละประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศจะมีบทบัญญัติในลักษณะเดียวกัน ที่ให้อำนาจรัฐสามารถบังคับได้โดยตรงในการออกข้อกำหนดหรือคำสั่งที่มีการกระทบสิทธิของประชาชนได้ รวมทั้งการให้ประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลใช้อำนาจสั่งการได้ ตลอดจนให้อำนาจแทนผู้มีอำนาจตามกฎหมาย บทบัญญัติดังกล่าวได้รับการยอมรับกันทุกประเทศ เพราะเป็นการให้อำนาจรัฐในช่วงเวลาที่ประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นเรื่องจำเป็นเพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของประเทศ และเป็นการคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ให้ปลอดภัยจากสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเร็วที่สุด และมีความสูญเสียน้อยที่สุด

สำหรับกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย หากพิจารณาจากหลักฐานที่ค้นพบเดิมปรากฏว่า เป็นกฎหมายกำหนดให้ลงโทษแก่ผู้ได้บังคับบัญชาที่ละทิ้งผู้บังคับบัญชาในขณะทำการรบ และต่อมาได้มีการชำระสะสางพระราชกำหนดกฎหมายต่าง ๆ เสียใหม่ และเรียกชื่อกฎหมายที่ชำระในครั้งนี้ว่า “กฎหมายตราสามดวง” จนในสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้มีพระบรมราชโองการให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษาขึ้น เรียกว่า “พระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก ร.ศ. 126” โดยกำหนดให้การประกาศกฤษฎีกาศึกษาเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ยังให้อำนาจแก่ผู้บังคับบัญชาหน่วยระดับกองพันขึ้นไปมีอำนาจประกาศกฤษฎีกาศึกษาเป็นเขตอำนาจหน้าที่ของตนได้ มีการกำหนดอำนาจศาลทหารและพลเรือน โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหมือนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึก ร.ศ. 126 และให้ตราพระราชบัญญัติกฤษฎีกาศึกษา พ.ศ. 2457 ขึ้นใช้แทน ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวอีกจำนวน 5 ครั้ง โดยเป็นกฎหมายที่นำมาใช้ในยามมีศึกสงครามทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายในการที่จะรองรับอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประเทศ ซึ่งมีได้มุ่งหมายให้ใช้กฤษฎีกาศึกษาในด้านการรบโดยตรง เป็นเพียงอำนาจที่จะสนับสนุนในด้านยุทธการของฝ่ายทหารเท่านั้น อำนาจตามกฤษฎีกาศึกษาเป็นอำนาจที่ใช้ในยามไม่ปกติ จึงให้อำนาจฝ่ายทหารในการเข้าจับกุม ตรวจค้น ยับยั้งเหตุร้ายที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ

2. มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมาย

2.1 ระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส มีเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินในสถานการณ์ฉุกเฉิน 4 ประการ ได้แก่

2.1.1 การใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 16

2.1.2 การประกาศใช้กฎอัยการศึก

2.1.3 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

2.1.4 ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง

โดยระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ได้สร้างเครื่องมือให้หลากหลายไปตามแต่ละสถานการณ์ กล่าวคือ ถ้าเป็นกรณีวิกฤตการณ์ร้ายแรงระดับชาติ จะต้องเป็นกรณีการใช้อำนาจพิเศษของประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญมาตรา 16 ซึ่งอำนาจจะโอนมาที่ประธานาธิบดีเพียงคนเดียว ส่วนกรณีการประกาศใช้กฎอัยการศึกจะต้องเป็นเรื่องสงคราม กำหนดให้ฝ่ายทหารมีอำนาจ สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเรื่องทั่วไป ได้กำหนดให้ฝ่ายพลเรือนมีอำนาจ ส่วนที่เข้มขันน้อยที่สุดคือ ทฤษฎีว่าด้วยสถานการณ์ยกเว้นเป็นอย่างยิ่ง โดยไม่ต้องมีการประกาศใช้ล่วงหน้าแต่อย่างใด ซึ่งทฤษฎีนี้พัฒนามาเพื่อเป็นข้อยกเว้นของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2.2 ระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้แก่

2.2.1 การประกาศใช้กฎอัยการศึก

2.2.2 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

โดยระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ได้สร้างเครื่องมือเพื่อนำมาใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินดังนี้ กล่าวคือ การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะนำมาใช้ในการปราบปรามผู้ก่อการกบฏและความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ เพื่อปราบปรามการใช้กำลังอันมิชอบด้วยกฎหมาย ตั้งแต่เรื่องเล็กไปจนถึงเรื่องใหญ่ เช่น การก่อการร้าย สงครามกลางเมือง หรือสงครามนอกประเทศ สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของประเทศอังกฤษ ได้มีการวางเงื่อนไขในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยให้รัฐบาลมีอำนาจพิเศษในการกำหนดโทษในกรณีการเดินขบวนประท้วง การก่อความไม่สงบเรียบร้อยของพลเมือง และการก่อกบฏ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติ Emergency Power Act 1920 และปัจจุบันได้มีการตราบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินที่เรียกว่า Civil Contingencies Act 2004 โดยได้วางมาตรการทางกฎหมายไว้เพื่อป้องกันภัยพิบัติให้กับพลเรือนภายในประเทศอังกฤษ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมการของท้องถิ่นสำหรับการป้องกันภัยพลเรือน ซึ่งเป็นการปรับปรุงแก้ไขจาก Emergency Power Act 1920

2.3 ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา มีเครื่องมือที่ใช้ในการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่

2.3.1 การประกาศใช้กฏอัยการศึก

2.3.2 รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณั้ฉุกเฉินของประเทศสหรัฐอเมริกา

2.3.3 อำนาจการประกาศสถานการณั้ฉุกเฉินตามรัฐธรรมนูญแห่งประเทศ
สหรัฐอเมริกา

โดยระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้สร้างเครื่องมือเพื่อนำมาใช้
ในสถานการณั้ไม่ปกติอยู่ 2 ลักษณะ คือ กฏอัยการศึกที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร
และกฏอัยการศึกที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ได้แก่ รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณั้
ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) กับอำนาจการประกาศสถานการณั้ฉุกเฉินตาม
รัฐธรรมนูญ (U.S.C Title 50 และ Title 42)

ทั้งนี้ รัฐบัญญัติคุมขังบุคคลในสถานการณั้ฉุกเฉิน เป็นกฎหมายที่มุ่งบังคับใช้
ระหว่างเหตุการณั้ การต่อสู้ระหว่างลัทธิการปกครองในระบอบประชาธิปไตยกับระบอบคอมมิวนิสต์
ส่วนบทบัญญัติตาม U.S.C Title 50 จะใช้เมื่อมีสถานการณั้การก่อการร้ายหรือเหตุการณั้ที่กระทบ
ต่อความมั่นคงและความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ สำหรับการประกาศสถานการณั้ฉุกเฉิน
ตาม U.S.C Title 42 นั้น อาจประกาศได้เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2.4 ระบบกฎหมายของประเทศไทย ได้สร้างเครื่องมือเพื่อนำมาใช้ในการรักษา
ความสงบเรียบร้อย เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ ดังนี้

2.4.1 พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457 เป็นกฎหมายที่นำมาใช้บังคับ
ในยามที่ประเทศชาติประสบกับภาวะวิกฤต ซึ่งเงื่อนไขของการประกาศใช้กฏอัยการศึก จะต้อง
เกิดจากสงครามหรือการจลาจล หรือเมื่อมีเหตุอันจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยซึ่งอาจ
มาจากภายในหรือภายนอกประเทศ

2.4.2 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณั้ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
เป็นกฎหมายที่นำมาบังคับใช้ เมื่อเกิดเหตุการณั้หรือสถานการณั้ฉุกเฉินก่อให้เกิดความเสียหาย
ร้ายแรงขึ้นแล้ว ต่อประเทศชาติหรือประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจนไม่สามารถใช้ชีวิตได้
อย่างมีปกติสุข โดยเป็นเหตุการณั้ที่อยู่นอกเหนือความคาดหมายจากเหตุการณั้ปกติ และอาจมี
ความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณาภาพแห่งราชอาณาจักร และอาจ
ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ

2.4.3 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
กฎหมายฉบับนี้จะนำมาบังคับใช้ เมื่อเพียงปรากฏเหตุการณั้อันกระทบต่อความมั่นคงภายใน
ราชอาณาจักร ซึ่งอาจเป็นเหตุการณั้ที่กลุ่มบุคคลก่อความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นภายในประเทศ
โดยยังไม่มีเจตนาจำเป็นต้องประกาศสถานการณั้ฉุกเฉิน แต่เหตุการณั้ดังกล่าวมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไป

เป็นเวลานาน เช่น การชุมนุมด้วยการยึดพื้นที่และเคลื่อนไหวกว้างไปตามเส้นทาง และปิดล้อมสถานที่สำคัญ โดยมีเจตนาที่จะให้มีการชุมนุมยึดเชื้อ จนเหตุการณ์ขยายลุกลามและเกิดความรุนแรงยิ่งขึ้น

3. องค์กรผู้ใช้อำนาจหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ

3.1 ในระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศฝรั่งเศส การประกาศกฎอัยการศึกจะต้องกระทำในรูปรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี โดยมีระยะเวลาในการประกาศใช้เพียง 12 วัน หากระยะเวลาที่ใช้กฎอัยการศึกเกิน 12 วัน ต้องนำกฎอัยการศึคนั้น กลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ส่วนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ต้องประกาศในรูปรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี และหากระยะเวลาของประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินใช้เกิน 12 วัน จะต้องนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกับกฎอัยการศึก

3.2 ในระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศอังกฤษนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจะประกาศโดยพระมหากษัตริย์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว อำนาจเบ็ดเสร็จเป็นของฝ่ายบริหารในการรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ Emergency Power Act 1920 ทั้งนี้ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต้องไม่เกิน 30 วัน แต่หากจะขยายระยะเวลาการประกาศใช้สถานการณ์ฉุกเฉินออกไป จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อน

3.3 สำหรับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศสหรัฐอเมริกา จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อประเทศอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งผู้มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับการต่อต้านสงครามตาม U.S.C Title 50 คือ ประธานาธิบดี โดยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้เมื่อมีการก่อการร้าย อันเป็นเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงและไม่สงบเรียบร้อยภายในประเทศ ทั้งนี้ ภายใต้การให้ความยินยอมของสภาองเกรส ส่วนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือและเตรียมการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติได้ให้อำนาจแก่ผู้ว่าการมลรัฐที่ประสบภัยพิบัติ ต้องควบคุมความรุนแรงและเร่งดำเนินการด้วยความเร่งด่วนก่อนที่จะร้องขอต่อประธานาธิบดีให้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว

3.4 การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทยได้กำหนดไว้ดังนี้

3.4.1 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า “เมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนหรือเจ้าหน้าที่ทหารร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปราบปราม ระงับ ยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือ

ประชาชน ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ทั่วราชอาณาจักร ...”

3.4.2 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า “ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินมีการก่อการร้าย การใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการกระทำที่มีความรุนแรงกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของรัฐ หรือบุคคล และมีความจำเป็นต้องเร่งแก้ไขปัญหาให้ยุติอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น เป็นสถานการณ์ที่มีความร้ายแรง ...”

3.4.3 มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติว่า “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน”

ดังนั้น ผู้มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง หรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงตามความในมาตรา 11 วรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจประกาศ โดยอำนาจในการประกาศนั้นมิใช่เป็นของนายกรัฐมนตรี แต่เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรี ที่จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นว่ามีเหตุที่จะเข้าเงื่อนไขจะประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินได้หรือไม่ และสถานการณ์ฉุกเฉินอยู่ในลำดับที่มีความร้ายแรงหรือไม่ ส่วนระยะเวลาการใช้บังคับ ต้องไม่เกินสามเดือน หากจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไป ก็ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินขยายระยะเวลาออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

สรุป

การบริหารราชการแผ่นดิน มีที่มาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบร่วมกัน และในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร จึงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ

1. กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน โดยคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินแทนประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดิน ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี

2. ประสานงานระหว่างกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อกำกับดูแลให้กระทรวง ทบวง กรม สามารถดำเนินงานไปในลักษณะที่ประสานสอดคล้องซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้นโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาบังเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพสูงสุด

3. วางระเบียบบริหารราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย

4. พิจารณาลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรม เสนอ

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรสำคัญขององค์กรหนึ่งในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยเป็นองค์กรที่สนับสนุนหรือช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจในเชิงนโยบายสูงสุดในการบริหารราชการของประเทศ และต้องสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างใกล้ชิดระหว่างระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในกระบวนการตัดสินใจของระดับชาติ ซึ่งมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่การประชุมคณะรัฐมนตรี ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ในการประสานราชการกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอิสระในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งนี้ ผลการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นองค์กรสูงสุดทางการเมืองของฝ่ายบริหาร ที่กำหนดให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการหรือถือปฏิบัติต่อไปนั้น ก็คือมติคณะรัฐมนตรี นั่นเอง

โดยที่ส่วนราชการรวมทั้งหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ ที่ต้องการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และหากพิจารณาแล้วจะพบว่า “กฎหมายความมั่นคง” เป็นหนึ่งในประเภทเรื่อง ที่ต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบ จะเห็นว่า กฎหมายความมั่นคงของต่างประเทศและกฎหมายความมั่นคงของประเทศไทย

จะมีลักษณะคล้ายกัน ในเรื่องเกี่ยวกับที่มาของกฎหมายความมั่นคง มาตรการหรือเครื่องมือทางกฎหมาย ตลอดจนองค์กรผู้ใช้อำนาจหรือผู้มีอำนาจในการตัดสินใจประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคงของประเทศนั้น ๆ

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ

วิเคราะห์ปัญหากรณีการเสนอเรื่องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้อง ให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าได้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติดังกล่าวได้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉิน และมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน”

นอกจากนี้ ความในระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ข้อ 7 กำหนดว่า “ให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมเอกสาร ตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้”

ในกรณีนี้ผู้ศึกษาเรื่องนี้ได้ทำการศึกษามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 13 มกราคม 2552 ที่กำหนดให้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรี ไปพิจารณาดำเนินการแล้วให้เสนอนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ที่กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงพิจารณา ก่อนการเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ครั้งต่อไป ซึ่งสรุปมติคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติให้ขยายระยะเวลาดังกล่าวมาแล้ว รวม 13 ครั้ง ซึ่งการพิจารณาขยายระยะเวลาแต่ละครั้ง คณะรัฐมนตรีจะมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่สามารถพิจารณาทบทวนในภาพรวมเชิงนโยบายได้ ดังนั้น ถ้าต้องมีการขอขยายระยะเวลาเรื่องนี้ในครั้งต่อไป ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย ดังนี้

1. ด้านการบังคับใช้กฎหมาย ในพื้นที่ 3 จังหวัดดังกล่าวหรือพื้นที่ใกล้เคียงปัจจุบัน มีการใช้มาตรการทางกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นต้น ให้ประมวลสรุปกลไกและเงื่อนไขการบังคับใช้กฎหมาย แต่ละฉบับในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน

2. ด้านการดำเนินคดี ให้ประมวลสรุปผลการดำเนินคดีแต่ละประเภทในท้องที่ 3 จังหวัดดังกล่าวว่ามีกระบวนการอย่างไร และใช้หลักทางนิติวิทยาศาสตร์มาประกอบการพิจารณา ในคดีประเภทใดบ้าง

3. ด้านเป้าหมาย ให้ประมวลสรุปผลการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศดังกล่าว ทำให้เกิดประสิทธิภาพและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ด้านใดบ้าง

ข้อเท็จจริง

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอ เรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่จันทร์ที่ 12 มกราคม 2552 โดยแจ้งว่าให้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในวันอังคารที่ 13 มกราคม 2552 ด้วย

สืบเนื่องมาจาก การเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว ข้างต้น เป็นการเสนอเรื่อง เพื่อขอต่ออายุการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่อยู่ระหว่างการประกาศบังคับใช้ออกไปอีก เนื่องจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติแจ้งว่า จากการประเมินสถานการณ์ด้านการข่าวพบว่าผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ยังคงมีแผนการจะก่อความไม่สงบในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง เพื่อสร้างความหวาดกลัวแก่ประชาชน และลดความน่าเชื่อถือของรัฐ รวมทั้งเป็นการแสดงให้เห็นถึงศักยภาพในการก่อความไม่สงบ ของฝ่ายคน จึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ในพื้นที่จะต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาคความไม่สงบ ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ สมควร ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ต่อไปอีก 3 เดือน ตั้งแต่วันที่ 20 มกราคม 2552 ถึงวันที่ 19 เมษายน 2552 (ทั้งนี้ ระยะเวลาของการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ใช้บังคับนั้นจะสิ้นสุดลงในวันที่ 19 มกราคม 2552)

การเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ดังกล่าวได้มีการขยาย ระยะเวลามาแล้วจำนวน 13 ครั้ง ๆ ละสามเดือน ซึ่งการขอขยายระยะเวลาดังกล่าวเป็นไปตาม มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ที่บัญญัติให้การ

ประกาศสถานการณ์เป็นไปตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน

ผลกระทบ

จากการที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง คือ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติได้เสนอเรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ มาอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วนเช่นนี้ โดยเสนอเรื่องมาเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในวันจันทร์ที่ 12 มกราคม 2552 ซึ่งเสนอมาก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรีเพียงวันเดียวเท่านั้น คือวันอังคารที่ 13 มกราคม 2552 และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเรื่องดังกล่าวนี้ ไม่อาจเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีได้ในวันอังคารหน้าเช่นกัน เนื่องจากวันอังคารหน้าเป็นวันที่ 20 มกราคม 2552 ซึ่งวันใช้บังคับเดิมจะสิ้นสุดในวันที่ 19 มกราคม 2552 ดังนั้น จึงไม่อาจนำเสนอเข้าคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 20 มกราคม 2552 ได้ จึงจำเป็นต้องนำเสนอเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 13 มกราคม 2552 เท่านั้น โดยบรรจุวาระการประชุมเป็น “วาระจร” ซึ่งผู้ที่มีอำนาจให้บรรจุเรื่องดังกล่าวเป็นวาระจรได้คือ นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่ได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรี และทำหน้าที่เป็นประธานในการประชุมครั้งนั้น ๆ ทั้งนี้ เรื่องที่จะอนุมัติให้เป็นวาระจรได้ จะต้องเป็นเรื่องทั่วไปที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และไม่เกี่ยวกับการขออนุมัติงบประมาณ ด้วยเหตุผลดังกล่าว เรื่องนี้จึงได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นวาระจร

บทวิเคราะห์

ในเรื่องนี้คณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในเขตท้องที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติให้ขยายระยะเวลามาแล้ว 13 ครั้ง ซึ่งการขยายระยะเวลาแต่ละครั้งคณะรัฐมนตรีจะมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด ทำให้ไม่สามารถพิจารณา ทบทวนในภาพรวมเชิงนโยบายได้ ดังนั้น ถ้าต้องมีการขอขยายระยะเวลาเรื่องนี้ในครั้งต่อไป ให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย โดยมีข้อสังเกตว่าในด้านการบังคับใช้กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษา ความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ให้ประมวลสรุปกลไกและเงื่อนไขการบังคับใช้ กฎหมายแต่ละฉบับในแต่ละพื้นที่ให้ชัดเจน ในด้านการดำเนินคดี ให้ประมวลสรุปผล

การดำเนินคดีแต่ละประเภทในพื้นที่ว่ามีกระบวนการอย่างไร และใช้หลักการทางนิติวิทยาศาสตร์มาประกอบการพิจารณาคดีประเภทใดบ้าง รวมทั้งด้านเป้าหมายให้ประมวลสรุปผลการขยายระยะเวลาการบังคับใช้ประกาศดังกล่าว ทำให้เกิดประสิทธิภาพและความพึงพอใจของประชาชนในพื้นที่ด้านใดบ้าง ทั้งนี้ ให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติรับข้อสังเกตของคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการ แล้วให้เสนอคณะรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ที่กำกับดูแลงานด้านความมั่นคงพิจารณา ก่อนการเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินครั้งต่อไป

จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีได้หยิบยกเรื่องการจัดทำข้อมูลมาประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นว่า การพิจารณาเรื่องที่เป็นวาระจรรยาบรรณนั้น คณะรัฐมนตรีไม่สามารถพิจารณาทบทวนในภาพรวมเชิงนโยบายได้ สาเหตุเป็นเพราะการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะมีระยะเวลาค่อนข้างจำกัด โดยไม่สามารถพิจารณาลงลึกในรายละเอียดของเรื่องได้ ประกอบกับพิจารณาเห็นว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่มีการจัดทำข้อมูลประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการที่จะให้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีก โดยขาดการวิเคราะห์ข้อมูลก่อนนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้คณะรัฐมนตรีไม่มีข้อมูลที่จะสนับสนุนให้มีการต่ออายุหรือขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ซึ่งข้อมูลไม่ครบถ้วนและสมบูรณ์เพียงพอต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ในข้อ 13 ที่กำหนดว่า ในหนังสือนำเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน ซึ่งการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะต้องกระทำด้วยความรอบคอบบนพื้นฐานของการมีข้อมูลที่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งนี้ ข้อมูลที่สำคัญต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลของเรื่องที่จะเสนอ เพื่อประกอบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ความไม่พร้อมของข้อมูลดังกล่าว เป็นเหตุให้คณะรัฐมนตรีต้องมีข้อสังเกตให้สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติไปจัดทำข้อมูล เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก่อนเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในครั้งต่อไป

นอกจากนี้ ยังพบข้อเท็จจริงอีกว่าส่วนราชการเจ้าของเรื่องมิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอเรื่องฯ ในข้อ 7 เรื่องการส่งเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และข้อ 8 ในเรื่องการขอความเห็นอีกด้วย กล่าวคือในข้อ 7 ได้กำหนดให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะต้องเสนอเรื่องไปที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่กำหนด ประกอบกับการเสนอเรื่องนี้เข้าข่ายเป็นการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งในเรื่องของการเสนอร่างกฎหมาย ได้มีการกำหนดไว้แน่นอนแล้วว่าร่างกฎหมายทั่วไป ต้องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ ร่างกฎกระทรวงที่ทราบวันใช้บังคับแน่นอน ต้องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 60 วันทำการ และหากเป็นร่างพระราชกฤษฎีกา ที่ทราบวันใช้บังคับแน่นอน ต้องส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 90 วันทำการ เป็นต้น แต่จากการพิจารณาเห็นว่าเรื่องนี้เสนอเข้าสู่การพิจารณา ของคณะรัฐมนตรี โดยส่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีเพียงวันเดียว ส่งผลให้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เลย ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีความเห็น ของส่วนราชการอื่น ๆ มาเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีแต่ประการใด

การที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องมาอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วนเช่นนี้ ส่งผลให้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีอาจดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยไม่สามารถจัดส่งวาระการประชุมให้คณะรัฐมนตรี ทราบล่วงหน้า ไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีสำหรับกรณีปกติได้ ทำให้สำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องเสนอเรื่องเป็นวาระจร ดังนั้น หากพิจารณาแล้วเห็นว่า หากส่วนราชการ ส่งเรื่องมาตามระยะเวลาที่กำหนด ก็จะทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสามารถจัดส่งเอกสาร ให้คณะรัฐมนตรีได้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีเวลาในการศึกษาเรื่องได้อย่างละเอียดรอบคอบ ก่อนที่จะมีมติอนุมัติหรือเห็นชอบในเรื่องใด อันสอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบที่คณะรัฐมนตรี จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมในผลของการตัดสินใจ ซึ่งการจัดส่งวาระการประชุมล่วงหน้า จะส่งผลให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีมีความโปร่งใสตรวจสอบได้

สรุปผลการวิจัย

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาเห็นว่า กรณีประเด็นการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของ คณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่ปฏิบัติ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังพบว่าส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูล หรือผลกระทบที่เกิดขึ้น ในพื้นที่ให้ครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอ ที่จะใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของ คณะรัฐมนตรี ในอันที่จะให้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกแต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของข้อมูลที่จะนำไปใช้ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจ บนพื้นฐานข้อมูลที่ถูกต้องมากที่สุด ข้อสังเกตดังกล่าว ถือเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งเพื่อให้ส่วนราชการ

ซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง ต้องไปจัดทำข้อมูลเพิ่มขึ้นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป มิเช่นนั้นอาจทำให้การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพได้

วิเคราะห์ปัญหากรณีขาดการวางแผนในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมเอกสาร ตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้ ซึ่งผลจากการกำหนดไว้เช่นนี้ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ออกหนังสือแจ้งเวียนให้ส่วนราชการทุกแห่งที่เสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาต่อคณะรัฐมนตรีทราบด้วยแล้ว ดังนี้

ระยะเวลาการส่งเรื่องไปเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรี

1. เรื่องทั่วไป

1.1 เรื่องที่มีกำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการแน่นอน ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันถึงกำหนดนั้น ไม่น้อยกว่า 2 สัปดาห์

1.2 เรื่องแต่งตั้งข้าราชการและผู้บริหารรัฐวิสาหกิจ ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 7 วันทำการ

1.3 เรื่องที่ต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยหรือนำความกราบบังคมทูลพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดเวลา ไม่น้อยกว่า 2 เดือน

2. เรื่องกฎหมาย

2.1 เรื่องเกี่ยวกับร่างกฎหมายให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนวันประชุมคณะรัฐมนตรี ไม่น้อยกว่า 30 วันทำการ

2.2 ร่างกฎกระทรวงที่ทราบวันที่ใช้บังคับแน่นอนแล้ว ให้ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีก่อนกำหนดวันใช้บังคับ ไม่น้อยกว่า 60 วันทำการ

2.3 ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ทราบกำหนดวันที่ใช้บังคับที่แน่นอนแล้ว ควรให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีเวลาสำหรับการนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย ไม่น้อยกว่า 90 วัน

ข้อเท็จจริง

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้เสนอเรื่องการขยายเวลาการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2555 สืบเนื่องมาจากเรื่องดังกล่าวได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศพื้นที่ในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้แล้ว และประกาศดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี 2 มติ ดังนี้

1. คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (29 พฤศจิกายน 2554) เห็นชอบในหลักการ

1.1 ร่างประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

1.2 ร่างประกาศ เรื่อง การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

1.3 ร่างประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

1.4 ร่างข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

รวม 4 ฉบับ (การขยายเวลาประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2554 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555)

2. คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (10 มกราคม 2555) เห็นชอบในหลักการ

2.1 ร่างประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

2.2 ร่างประกาศ เรื่อง การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

2.3 ร่างประกาศ เรื่อง กำหนดลักษณะความผิดอันมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ตามมาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

2.4 ร่างข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

รวม 4 ฉบับ (การขยายเวลาประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2555 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555)

โดยมติคณะรัฐมนตรีในข้อ 1 เป็นมติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่ 4 อำเภอของจังหวัดสงขลา และมติคณะรัฐมนตรีในข้อ 2 เป็นมติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 เรื่องดังกล่าวได้กำหนดให้วันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 เป็นวันสิ้นสุดการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ ประกอบกับกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรรายงาน ว่า สถานการณ์ในพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอทิว อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ยังคงปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ระดับหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน รวมทั้งการบริหารจัดการรักษาความสงบและความปลอดภัย ให้มีเอกภาพและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ยังคงต้องกำหนดมาตรการป้องกันไว้เช่นเดิม เพื่อมิให้สถานการณ์ขยายตัวลุกลาม หรือหากเกิดเหตุการณ์รุนแรงขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถแก้ไขปัญหาให้ยุติได้โดยเร็ว โดยไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีความจำเป็นต้องขยายเวลาการประกาศพื้นที่ในท้องที่ดังกล่าวใน 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ออกไปอีกเป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2555 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2556 จึงได้เสนอเรื่องดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

ผลกระทบ

จากการตรวจสอบพบว่า กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้เสนอ เรื่อง การขยายเวลาการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 27 พฤศจิกายน 2555 ประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าว คือ วันที่ 27 - 29 พฤศจิกายน 2555 รัฐบาลได้มีการทบทวนการชี้แจงยุติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในสัปดาห์ดังกล่าวจึงมิได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติ แต่เนื่องจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรได้ประสานและแจ้งให้ทราบว่า ต้องเสนอเรื่องนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา เพื่อต่ออายุการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ออกไปอีก เนื่องจากประกาศและข้อกำหนดที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับในเขตพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอทิว อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา และในเขตพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี จะสิ้นสุดลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 นี้ จึงมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ในพื้นที่ดังกล่าว ออกไปอีก 1 ปี เพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

แต่โดยที่วันครบกำหนดที่จะสิ้นสุดลงคือวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 เป็นวันศุกร์ หากจะจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติ ก็จะต้องนำเรื่องนี้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีในสัปดาห์หน้าโดยจะมีการประชุมคณะรัฐมนตรีในวันที่ 4 ธันวาคม 2555 ซึ่งก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะหากดำเนินการจัดให้มีการประชุมในวันดังกล่าว ก็จะเกินกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้คือวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 ดังนั้น เมื่อไม่มีทางเลือกจึงจำเป็นต้องจัดประชุมคณะรัฐมนตรีโดยทันทีในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 อันเป็นการดำเนินการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือชุดเล็กที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมนี้ได้เชิญรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมในวันดังกล่าวด้วย สิ่งเหล่านี้ถือเป็นผลกระทบที่เกิดขึ้น จากการเสนอเรื่องอย่างเร่งด่วนและกระชั้นชิดของส่วนราชการเจ้าของเรื่องโดยแท้

บทวิเคราะห์

การจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือชุดเล็กนี้เป็นการดำเนินการตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ซึ่งปรากฏข้อความ ดังนี้

“ในกรณีจำเป็นเพื่อการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร เพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้ ๆ และเมื่อมีการประชุมคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีปกติ ให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนดหรือโดยวิธีอื่นใด ซึ่งผู้เข้าร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้ แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด”

เมื่อพิจารณาพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรีฯ แล้วจะพบว่ากฎหมายดังกล่าว ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีในการที่จะประชุมเพื่อพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรก็ได้ แต่ต้องเข้าเงื่อนไขว่าต้องเป็นการพิจารณาในกรณีที่เป็นเพื่อการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ ซึ่งหากวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า การพิจารณาในเรื่องนี้ถือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ อันเนื่องมาจากการพิจารณาเพื่อขยายระยะเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ในพื้นที่ 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ออกไปอีก 1 ปี สาเหตุเป็นเพราะ ยังปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สามารถแก้ไขและควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ระดับหนึ่ง และเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงาน จึงยังคงมีความจำเป็นต้องกำหนดมาตรการไว้เช่นเดิม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มีอำนาจ ตามกฎหมายที่จำเป็นในอันที่จะทำให้การปฏิบัติงานดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและไม่เกิด ช่องว่างในการบังคับใช้กฎหมาย ประกอบกับเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้มีการฟื้นฟู แก้ไขสถานการณ์หรือ บรรเทาเหตุการณ์ รวมทั้งเพื่อการทำความเข้าใจกับประชาชนในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง แต่หาก พิเคราะห์การจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษดังกล่าวแล้ว จะเห็นว่าการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 171 ที่บัญญัติให้ พระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็น คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบร่วมกัน เนื่องจากการประชุม คณะรัฐมนตรีชุดพิเศษดังกล่าว จะมีเพียงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมประชุม เพียงไม่กี่คนเท่านั้น และมีมติในเรื่องดังกล่าวออกมา แม้ภายหลังจะแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าว ให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบในคราวที่มีการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติแล้ว ก็เป็นเพียงรูปแบบ ในการรับทราบเท่านั้น โดยรัฐมนตรีที่ไม่ได้ร่วมประชุม อาจไม่ทราบถึงความเป็นมาและเหตุผลของ การเสนอเรื่องดังกล่าวก็เป็นได้ ดังนั้น การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในรูปแบบนี้ จึงไม่อาจเรียกได้ว่ามีความรับผิดชอบร่วมกันแต่อย่างใด

นอกจากนี้ ยังพิเคราะห์ว่าการจัดประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษในกรณีเช่นนี้ อาจก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคหลายอย่างตามมา กล่าวคือ เมื่อมีการเรียกประชุมแบบเร่งด่วน ปัญหาแรกที่พบ คือ ความไม่พร้อมของรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากเมื่อประสานงานไปยัง ฝ่ายเลขานุการของรัฐมนตรี จะได้รับแจ้งว่าทางสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประสานงาน กะทันหันเช่นนี้รัฐมนตรีไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ เพราะรัฐมนตรีมีงานและรับนัดไว้แล้ว เช่น รัฐมนตรีบางท่านต้องไปงานในรูปแบบที่เป็นราชพิธี ซึ่งไม่สามารถละทิ้งงานได้ รัฐมนตรีบางท่าน อยู่ระหว่างการเดินทางไปต่างประเทศ เป็นต้น ปัญหาอีกประการหนึ่ง คือการขาดข้อมูลประกอบการ พิจารณาจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเรื่องนี้หากส่วนราชการเจ้าของเรื่อง คือ กองอำนวยการ รักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ได้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แล้ว สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะต้องขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องก่อน แต่การเสนอ เรื่องอย่างเร่งด่วนและกระชั้นชิดเช่นนี้ ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็น จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ดังนั้น การประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือชุดเล็กจึงขาด

ข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการขาดข้อมูลดังกล่าวอาจมีผลต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน

สรุปผลการวิจัย

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นปัญหากรณีในส่วนราชการเจ้าของเรื่องขาดการวางแผนเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีนั้น พบว่าการเสนอเรื่องของส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นไปอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน โดยไม่มีการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมา คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือคณะรัฐมนตรีชุดเล็กเกิดขึ้น อย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ แม้การจัดประชุมที่เกิดขึ้นจะสามารถดำเนินการได้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ก็ตาม แต่การประชุมดังกล่าวมีเพียง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุม จึงอาจไม่เป็นเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่อย่างใด นอกจากนี้ ยังพบว่าการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีในลักษณะเร่งด่วนเช่นนี้ มีผลทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ อันทำให้การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวขาดข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจมีผลหรือมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีก็เป็นได้

วิเคราะห์ปัญหาความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง ฯ

ในกรณีนี้ได้พิจารณาว่าที่ผ่านมาหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศออกเผยแพร่แล้ว พบว่าการใช้บังคับกฎหมายความมั่นคง บางครั้งอาจไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งเป็นสาเหตุให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติว่า “ให้มีการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงอย่างเหมาะสมและยุติธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากที่สุด”

ข้อเท็จจริง

โดยที่ผ่านมา การประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหาร

หรือรัฐบาล ได้รับรายงานจากหน่วยงานความมั่นคงว่าจะมีการชุมนุมของประชาชน ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรดังตัวอย่างต่อไปนี้

1. ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2555 หน่วยงานความมั่นคงได้รับรายงาน โดยแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบว่า จะมีการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สรุปข้อความได้ว่า

1.1 ได้มีการเตรียมการที่จะระดมมวลชนมาชุมนุม เพื่อล้อมล้างรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

1.2 ได้มีการประกาศที่จะระดมมวลชนมาร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก (ประมาณ 50,000 – 100,000 คน)

1.3 จากการรายงานของฝ่ายความมั่นคงพบว่า ได้มีการจัดหาเครื่องอุปกรณ์และเสบียงที่จะมีการชุมนุมในลักษณะยึดเชื้อ

1.4 มีการประกาศและวางแผน จะใช้มวลชนบุกกรุกเข้าไปในสถานที่ราชการที่สำคัญหลายแห่ง

1.5 มีการเตรียมการอย่างเป็นทางการเป็นกระบวนการ ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรง ความเสียหายต่อชีวิต ทรัพย์สินของประชาชน และสถานที่ราชการต่าง ๆ

1.6 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (22 พฤศจิกายน 2555) เห็นชอบร่างประกาศและร่างข้อกำหนด รวม 3 ฉบับ ดังนี้

1.6.1 ร่างประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 - 30 พฤศจิกายน 2555

1.6.2 ร่างประกาศ เรื่อง การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 - 30 พฤศจิกายน 2555

1.6.3 ร่างข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 - 30 พฤศจิกายน 2555

2. ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2556 หน่วยงานความมั่นคงได้รับรายงานการข่าว และได้มีการประเมินสถานการณ์ความไม่สงบว่า จะมีการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร สรุปได้ดังนี้

2.1 ด้วยปรากฏเหตุการณ์ที่อาจกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร โดยจะมีการชุมนุมของกลุ่มพลังมวลชน โดยสร้างชุดปฏิบัติการพิเศษจำนวน 300 คน ร่วมกับมวลชน

ที่จะเข้าร่วมประมาณ 30,000 คน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการโค่นล้มรัฐบาลและได้มีการวางแผนการใช้กำลัง โดยพื้นที่ในการชุมนุมอาจเริ่มจากรัฐสภาถึงทำเนียบรัฐบาล และอาจมีการปิดล้อมรัฐสภา ตั้งแต่วันเปิดประชุมรัฐสภา เพื่อขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภา เนื่องจากการจะมีการเสนอร่างกฎหมายสำคัญเข้าสู่ระเบียบวาระการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร และเหตุการณ์นั้นมีแนวโน้มที่จะมีอยู่ต่อไปเป็นเวลานานจนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว

2.2 ได้พบว่ามี การเตรียมการในลักษณะที่จะใช้ความรุนแรง และก่อความไม่สงบในการชุมนุม ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการ

2.3 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (31 กรกฎาคม 2556) เห็นชอบร่างประกาศและร่างข้อกำหนดรวม 3 ฉบับ ดังนี้

2.3.1 ร่างประกาศ เรื่อง พื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 - 10 สิงหาคม 2556

2.3.2 ร่างประกาศ เรื่อง การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เป็นเจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 - 10 สิงหาคม 2556

2.3.3 ร่างข้อกำหนดออกตามความในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 - 10 สิงหาคม 2556

ผลกระทบ

จากการที่มีการประเมินสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้น อันเนื่องมาจากการชุมนุมของประชาชน โดยการได้รับแจ้งรายงานการข่าวว่า จะมีการชุมนุมของประชาชนที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร แต่เมื่อระยะเวลาการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศไม่มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น ตามที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้เป็นเหตุผลที่อ้างขึ้นเพื่อออกประกาศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 นั้น ประชาชนที่เข้าร่วมชุมนุมเรียกร้องสิทธิทางการเมืองเห็นว่าการอ้างเหตุผลของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ในการออกประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงของประเทศไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับเห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีข้อจำกัดและลดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ มีการฟ้องร้องต่อศาลในเวลาต่อมาว่าการออกประกาศและข้อกำหนดดังกล่าวไม่ถูกต้อง และไม่ปฏิบัติตามสิทธิการชุมนุมของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

บทวิเคราะห์

ในการหยิบยกมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องมาศึกษาจะเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเรื่องที่หน่วยงานความมั่นคงของฝ่ายบริหารหรือของรัฐบาล ได้รับข้อมูลข่าวสาร เป็นเพียงรายงานการข่าวเท่านั้น ซึ่งในรายงานดังกล่าวเป็นการคาดหมายว่าจะมีการชุมนุม โดยหยิบยกจำนวนประชาชนว่าจะออกมาร่วมชุมนุม เพื่อล้มล้างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ได้มีการระดมมวลชนเข้าร่วมชุมนุมเป็นจำนวนมาก มีการประกาศและวางแผนที่จะใช้มวลชนบุกกรุก เข้าไปในสถานที่ราชการที่สำคัญหลายแห่ง มีการเตรียมการอย่างเป็นทางการในลักษณะ ที่อาจก่อให้เกิดความรุนแรงและก่อความไม่สงบในการชุมนุม ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดความเสียหาย ต่อชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการ ฯลฯ สิ่งเหล่านี้เป็นเพียงการคาดการณ์ของฝ่ายบริหาร ว่าจะเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้นในลักษณะที่อาจมีความรุนแรง จึงต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ด้วยการออกประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมการชุมนุม ตลอดจนป้องกันสถานที่ราชการที่สำคัญ เพื่อมิให้การชุมนุมขยายผลลุกลามนำไปสู่ความขัดแย้ง จนส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการชุมนุม ของประชาชนในช่วงเวลาดังกล่าว ที่รัฐบาลได้ออกประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ฯ นั้น เห็นว่าการชุมนุมที่เกิดขึ้น เป็นเพียงการชุมนุมของประชาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการเมือง หรือ เป็นการชุมนุมสาธารณะทั่วไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการนำกฎหมายความมั่นคงมาบังคับใช้ อาจขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฯ ได้ เนื่องจากมาตรา 63 ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งนี้ เนื่องจากการจะประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงได้ จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบ และควรนำมาบังคับใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเท่านั้น เพราะกฎหมายความมั่นคง จะมีข้อจำกัด และเป็นกฎหมายที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก

จะเห็นว่าแม้มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยินยอมให้มีการนำกฎหมายความมั่นคง มาใช้บังคับ แต่หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า โครงสร้างของกฎหมายการรักษาความมั่นคงมีลักษณะ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพมากกว่ากฎหมายปกติโดยทั่วไป และพิจารณาว่าการบังคับใช้ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ จะเป็นการไม่เหมาะสม หากปรากฏว่าการชุมนุมของประชาชน เป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งการใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้องและไม่เหมาะสม อาจมีเหตุไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากเกินไป จนกลายเป็นปัจจัยหนึ่งที่กดดัน ผู้ชุมนุมที่คิดว่าตนเองอาจไม่ได้รับความเป็นธรรมจากผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย จนนำไปสู่การ ก่อให้เกิดความไม่สงบและก่อเหตุความรุนแรงขึ้นก็เป็นได้ ผลเสียอีกประการหนึ่งที่มีความมองข้าม

ก็คือการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นบ่อยครั้ง อาจทำให้ประชาชนเกิดความเคยชินกับการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว จึงไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย อันเป็นเหตุให้การบังคับใช้กฎหมายนั้นขาดความศักดิ์สิทธิ์ได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่า ในปัจจุบันภาคประชาชนมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีมากขึ้น ซึ่งอาจนำไปสู่การยื่นฟ้องคณะรัฐมนตรีเป็นคดีปกครองได้ และศาลปกครองอาจพิพากษาให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีได้เช่นกัน

สรุปผลการวิจัย

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาเห็นว่า ความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคง ฯ ดังกล่าวนั้น พบว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้มีการรับฟังข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการชุมนุม โดยไม่มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลแต่อย่างใดว่า ข้อมูลใดเชื่อถือได้ หรือเชื่อถือไม่ได้ ฝ่ายบริหารเพียงแต่ได้รับรายงานการข่าวว่า อาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือคาดว่าจะเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง อันเป็นการคาดการณ์หรือคาดคะเนของผู้รายงานหรือแหล่งข่าวเท่านั้น ซึ่งฝ่ายบริหารเลือกที่จะเชื่อข้อมูลตามที่ได้รับรายงานมากกว่าการตรวจสอบข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง และยังพบว่า การออกมมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหาร ยังอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฯ ด้วย ในเรื่องสิทธิเสรีภาพการชุมนุมของประชาชน เนื่องจากการชุมนุมของประชาชนเป็นเพียงการชุมนุมเพื่อเรียกร้องสิทธิทางการเมือง หรือเป็นการชุมนุมสาธารณะโดยปกติ อันเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะกระทำได้โดยไม่ผิดกฎหมาย ประกอบกับปัจจุบันประชาชนมีแนวโน้มเข้ามามีส่วนร่วม ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น หากไม่มีการไต่ตรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ฯ ให้รอบคอบ อาจส่งผลให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

วิเคราะห์ปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติความไว้ ดังนี้

“การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็น ต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน”

ข้อเท็จจริง

ได้ทำการศึกษาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พบว่า เนื่องจากความไม่สงบที่เกิดขึ้นใน 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา ซึ่งเป็นสถานการณ์ร้ายแรง โดยมีการใช้อาวุธปืนหรือการวางระเบิดจากกลุ่มบุคคลผู้ไม่หวังดีทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐ ครู และประชาชนผู้บริสุทธิ์ถึงแก่ชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บสาหัส รวมทั้งมีการเผาหรือวางระเบิดเพื่อทำลายทรัพย์สินของรัฐ โรงเรียน และบ้านเรือนของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเหตุการณ์ล้มเสาไฟฟ้า วางเพลิง ฯลฯ ในช่วงค่ำของวันที่ 14 กรกฎาคม 2548 สถานการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงจนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและไม่อาจใช้ชีวิตได้โดยปกติสุข ส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม เศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก ซึ่งรัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการใช้มาตรการทางกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการจัดการถึง 7 ฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะได้มีการพิจารณาว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 ได้ใช้บังคับมานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ ไม่สามารถนำมาแก้ไขสถานการณ์ปัจจุบันได้ จึงเห็นควรต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าว ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มี (19 กรกฎาคม 2548) ว่าสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ เป็นสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้าย โดยการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อันเป็นการกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินทั้งของรัฐและของบุคคล มีความจำเป็นที่จะต้องเร่งแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ยุติได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที จึงได้ลงมติเห็นชอบในหลักการร่างประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้อง รวม 3 ฉบับ โดยได้มีการนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป และในเวลาต่อมาได้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าความรุนแรงยังคงมีอยู่และเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการสร้างเครือข่ายการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบยังคงก่อเหตุการณ์ให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง เพื่อให้ทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้บริสุทธิ์ให้ไม่อาจดำรงชีวิตอยู่ได้ตามปกติสุข จึงได้มีการขอขยายระยะเวลาในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้มาตลอด เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหาความไม่สงบที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

รวมทั้งกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงให้ขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ออกไปเป็นคราว ๆ คราวละสามเดือน ทั้งนี้ จากการศึกษาพบว่า ได้มีการขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ดังกล่าวมาแล้วจำนวน 33 ครั้ง

ผลกระทบ

การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ออกไปเรื่อย ๆ ทำให้ผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความเกรงกลัวต่อการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว เพราะคิดว่าแม้จะเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงในพื้นที่หรือไม่เกิดเหตุการณ์ใดเลยในพื้นที่ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลก็ยังให้ข้อมูลเหมือนเช่นเดิม เพราะทราบว่าจะอย่างไรทางการก็ต้องขอต่ออายุการขยายออกไปเรื่อย ๆ ส่งผลให้ผู้ก่อความไม่สงบยังคงทำร้ายเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนผู้บริสุทธิ์ตลอดมา และเป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวเกิดความเคยชินกับการบังคับใช้กฎหมาย อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ต่อไป

บทวิเคราะห์

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงของประเทศไทยนั้น พบว่าจะต้องประกาศเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน และหากมีความจำเป็นต้องขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวออกไปอีก ซึ่งนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน นั้นหมายความว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ดังกล่าวนี้อนุญาตให้นายกรัฐมนตรีต่อระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด แต่กลับกำหนดให้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจต่อระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปเรื่อย ๆ หากวิเคราะห์แล้วจะพบว่า การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศแตกต่างกับของประเทศไทย เนื่องจากการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินของต่างประเทศ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจใดเป็นผู้ประกาศบังคับใช้ก็ตาม แต่ท้ายที่สุดแล้วประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ดังกล่าว ก็ต้องนำกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนเสมอ ดังเช่น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศฝรั่งเศส จะกระทำได้อีกเมื่อมีภัยอันตรายอย่างใกล้ชิดซึ่งกระทบต่อความสงบเรียบร้อย โดยต้องประกาศในรูปของรัฐกฤษฎีกาโดยคณะรัฐมนตรี และหากระยะเวลาของสถานการณ์ฉุกเฉินใช้เกิน 12 วัน จะต้องนำประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นกลับมาขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งสอดคล้องกับการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในประเทศอังกฤษ จะประกาศโดยพระมหากษัตริย์ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน

เป็นอำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายบริหาร โดยการประกาศจะต้องไม่เกิน 30 วัน และหากจะขยายระยะเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีก ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเช่นเดียวกัน

หากพิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวน่าจะมาจากบทบัญญัติของกฎหมายตามความในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เป็นสำคัญ โดยกฎหมายมอบอำนาจเต็มให้แก่ฝ่ายบริหาร ในการที่จะพิจารณาว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหรือไม่ อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจผ่านช่องทางนี้ได้โดยง่าย โดยไม่มีการไตร่ตรองให้รอบคอบซึ่งฝ่ายบริหารและคณะรัฐมนตรีเห็นชอบที่จะใช้อำนาจไปในลักษณะที่เคยปฏิบัติ ซึ่งเป็นเพียงการดำเนินการตามแนวทางที่เคยทำเท่านั้น และหากฝ่ายบริหารใช้อำนาจหรือดุลพินิจในการตัดสินใจต่อระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ออกไปเรื่อย ๆ ก็เป็นที่น่าคิดว่า เพราะเหตุใดความรุนแรงจากสถานการณ์ในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี และจังหวัดยะลา จึงยังคงมีความรุนแรงอยู่เสมอมา นั่นเป็นเพราะว่าประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวขาดความเกรงกลัวในการบังคับใช้กฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ได้ผลแต่อย่างใด

สรุปผลการวิจัย

จากข้อมูลที่ได้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายดังกล่าวนั้น จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญในการใช้ดุลพินิจการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเอง ดังเช่น ความที่ปรากฏในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปได้ เป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน บทบัญญัติดังกล่าว ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจเต็มในการพิจารณาขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจได้โดยง่าย โดยไม่มีการตรวจสอบหรือไตร่ตรองแต่อย่างใด

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญในฐานะที่เป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยเป็นองค์กรที่สนับสนุนหรือช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นกลไกการตัดสินใจเชิงนโยบายสูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน และในฐานะที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในกระบวนการตัดสินใจระดับชาติ ซึ่งมีจุดศูนย์กลางอยู่ที่การประชุมคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหน้าที่ในการประสานราชการกับกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอิสระในการนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแนวทางของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน ในภารกิจเกี่ยวกับราชการของคณะรัฐมนตรี เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งตามความรับผิดชอบร่วมกัน คือ กระบวนการตัดสินใจในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อหาข้อสรุปที่เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีบทบาทสำคัญ ตั้งแต่ขั้นตอนการรับเรื่องที่จะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จากกระทรวง ทบวง กรม หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอิสระเพื่อศึกษาวิเคราะห์ ตรวจสอบกลั่นกรองความสมบูรณ์ของเรื่องที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็น จัดทำบันทึกเสนอต่อคณะรัฐมนตรี จัดประชุมคณะรัฐมนตรี จัดบันทึกมติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนแจ้งยืนยันมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร กฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเอกสารที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

รวมทั้งจากรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ ในเรื่องการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ซึ่งผลจากการศึกษาพบว่า

1. ประเด็นการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ ยังพบว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ไม่มีการวิเคราะห์ข้อมูลหรือผลกระทบที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี ในอันที่จะให้มีการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอีกแต่อย่างใด สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้ คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งข้อสังเกตดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่ง เพื่อให้ส่วนราชการซึ่งเป็นเจ้าของเรื่องต้องไปจัดทำข้อมูลเพิ่มเติม เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในคราวต่อไป

2. สำหรับประเด็นปัญหา กรณีที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องขาดการวางแผนเพื่อเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พบว่าการเสนอเรื่องของส่วนราชการเจ้าของเรื่อง จะเป็นไปอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน โดยไม่มีการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้เกิดผลกระทบที่ตามมาคือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือคณะรัฐมนตรีชุดเล็กเกิดขึ้นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ โดยการประชุมดังกล่าวมีเพียงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพียงไม่กี่คนเท่านั้นที่เข้าร่วมประชุม จึงอาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกันแต่อย่างใด และยังพบว่า การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีในลักษณะเร่งด่วนเช่นนี้ มีผลทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ไม่อาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ ข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง อาจมีผลหรือมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีก็เป็นได้

3. ส่วนประเด็นความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฯ ดังกล่าวนั้น พบว่าฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี ได้มีการรับฟังข้อมูลหรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการชุมนุม โดยไม่มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลแต่อย่างใดว่า ข้อมูลใดเชื่อถือได้หรือเชื่อถือไม่ได้ ฝ่ายบริหารเพียงแต่ได้รับรายงานการข่าวว่า อาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงหรือคาดว่าจะเกิดเหตุการณ์ร้ายแรง อันเป็นการคาดการณ์หรือคาดคะเนของผู้รายงานหรือแหล่งข่าวเท่านั้น และพบว่า การออกมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารยังอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ด้วย ประกอบกับปัจจุบันประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินมากขึ้น หากไม่มี

การไต่ตรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ฯ ให้รอบคอบ อาจส่งผลให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

4. สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามกฎหมายความมั่นคง ฯ นั้น จากการศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญในการใช้ดุลพินิจการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ ส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเอง ดังเช่น ความที่ปรากฏในมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปได้เป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน บทบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลมีอำนาจเต็มที่ในการพิจารณาขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจได้ง่าย โดยไม่มีการตรวจสอบหรือไต่ตรองแต่อย่างใด

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ พบว่าปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นเพราะส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย ขาดการวางแผนการเสนอเรื่อง การประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคง ฯ เป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริง รวมทั้งยังไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังพบว่า ปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหาร อันเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายเอง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. เห็นควรให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ที่ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จะต้องยึดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด อันจะทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรที่สนับสนุนการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี สามารถสนับสนุนหรือช่วยในการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2. ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง ควรหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน โดยหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเป็น “วาระจร” ซึ่งควรมีการวางแผนการเสนอเรื่องของส่วนราชการเอง ด้วยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์ข้อมูล และผลกระทบที่เกิดขึ้นของเรื่องที่จะเสนอ

ต่อคณะรัฐมนตรีให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ “มติคณะรัฐมนตรี” มีความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุด

3. ควรอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี จะต้องมีการกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับจากผู้รายงานข่าวหรือแหล่งข่าวด้วยความละเอียดรอบคอบก่อน โดยต้องตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลให้เกิดความถูกต้องและชัดเจน ไม่ควรใช้การคาดคะเนหรือการคาดคะเนของผู้รายงานข่าวหรือแหล่งข่าวแต่อย่างใด ดังนั้น จึงควรที่จะมีการไต่ร่รองการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ให้รอบคอบก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การออกมมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหาร ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันจะนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

4. เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายความมั่นคงของประเทศบางฉบับ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกไปอย่างไม่ที่สิ้นสุด โดยควรอย่างยิ่งที่จะกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่ง เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการใช้อำนาจตัดสินใจ เพื่อต่ออายุหรือขยายเวลาประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารดังกล่าวด้วย

5. ควรอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหาร จะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ การต่อระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ ออกไปอีก นั่นคือ หากรัฐสภาพิจารณาเห็นว่าสถานการณ์ของประเทศยังคงอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างต่อเนื่อง อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ จนไม่อาจดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข ก็สมควรให้มีการลงมติเห็นชอบให้ฝ่ายบริหารขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปอีกได้ ดังเช่น ระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศฝรั่งเศส และระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศอังกฤษ ดังกล่าว

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538.
- พิทยา บวรวัฒนา. ทฤษฎีองค์การสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร, 2541.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ.
กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2549.
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการเสริมสร้างธรรมาภิบาล
ในระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, เอกสารประกอบแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการ
เสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์
และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, แนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง
และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แะระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
- ทรงศักดิ์ รักศักดิ์สกุล. “การควบคุมฝ่ายปกครองในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- ยงยุทธ อนุกุล. “สถานะและผลทางกฎหมายของหนังสือเวียน คำสั่งและมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง”.
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2533.
- วิบูลย์ สุนทรพันธุ์, พันโท. “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศไทย :
ศึกษารณีพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พระราชกำหนดว่าด้วยการบริหาร
ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2495 และพระราชบัญญัติป้องกันการกระทำ
อันเป็นคอมมิวนิสต์ พ.ศ. 2495”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย
รามคำแหง, 2541.
- วิษณุ เครืองาม. “การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในผลประโยชน์ของชาติ”.
เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2539.
- สุวิมล สังขพันธุ์. “สถานะและผลทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร
มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.
- “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ร.ศ. 126”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 24, 29 ธันวาคม ร.ศ. 126.

- “พระราชกำหนดแก้ไขกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 พุทธศักราช 2485”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 59, 28 เมษายน 2485, หน้า 916-918.
- “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2487”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 79, 31 ธันวาคม 2487, หน้า 1245-1252.
- “พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พุทธศักราช 2488”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 62, 7 เมษายน 2488, หน้า 251-253.
- “พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2502”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 76, 11 สิงหาคม 2502, หน้า 315-322.
- “ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 303 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 89, 13 ธันวาคม 2515, หน้า 11-16.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, บันทึกคำชี้แจง เรื่อง พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548.
- จเร พันธุ์เปรื่อง. “การบริหารราชการแผ่นดิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.kpi.ac.th/wiki/index.php>, 2556
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. “บทวิเคราะห์พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน”. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://www.pub-law-vet>, 2554.

ภาคผนวก

ผนวก ก

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม

คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548



พระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. ๒๕๔๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๘

เป็นปีที่ ๖๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและมาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นไว้ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชกฤษฎีกานี้เรียกว่า "พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘"

มาตรา ๒(๑) พระราชกฤษฎีกานี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชกฤษฎีกานี้

"รัฐมนตรีเจ้าสังกัด" หมายความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการทบวง ในฐานะบังคับบัญชากระทรวงหรือทบวง และในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้กำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ และหมายความรวมถึงนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งได้รับมอบหมายให้สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ในฐานะบังคับบัญชาสำนักนายกรัฐมนตรี หรือในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ

"หน่วยงานของรัฐ" หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

"กฎกระทรวง" หมายความว่า กฎสำนักนายกรัฐมนตรี กฎทบวง กฎ ก.พ. และกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเช่นเดียวกับกฎกระทรวง

มาตรา ๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เสนอได้ เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(๒) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

(๓) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบ

(๔) ร่างพระราชกฤษฎีกา

(๕) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๖) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการโดยทั่วไป

(๗) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

(๘) การริเริ่มโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

(๙) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศตาม (๖)

(๑๐) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(๑๑) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดิน นอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(๑๒) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

(๑๓) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งหรือมีมติตาม (๑๒) หรือ (๑๓) พ้นจากตำแหน่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรวบรวมคำสั่งหรือมติที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่เข้าบริหารราชการชุดใหม่พิจารณายืนยัน หรือยกเลิกภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

มาตรา ๕ คณะรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคณะบุคคลประกอบด้วยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และบุคคลอื่นที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องที่จะพิจารณา เพื่อพิจารณาก่อนการเสนอเรื่องใดก่อนเสนอ คณะรัฐมนตรีก็ได้

มาตรา ๖ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรี เจ้าสังกัดเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการใดมีนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวงเป็นประธานกรรมการของ คณะกรรมการนั้น ให้นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหรือทบวง แล้วแต่กรณี ในฐานะประธานกรรมการ เป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง ต่อคณะรัฐมนตรีได้

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรอิสระ ที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหาร ให้หัวหน้าองค์กรอิสระนั้นเป็นผู้ลงนามเสนอเรื่อง ไปยัง นายกรัฐมนตรี

(๓) ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐ ที่ไม่อยู่ในกำกับของราชการฝ่ายบริหารประสงค์จะเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หัวหน้าหน่วยงานนั้น เป็นผู้ลงนามเสนอ

การเสนอเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

มาตรา ๗ เรื่องที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๔ (๑) (๔) (๓) (๕) (๑๐) หรือ (๑๑)[๒] และเรื่องที่ผ่านมาการกลั่นกรองของคณะบุคคลตามมาตรา ๕ แล้ว ถ้าคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นเรื่อง ที่เป็นภารกิจปกติหรือมีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายเป็นการทั่วไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี

ก็ได้ ในกรณีเช่นนั้น ให้ถือว่าการอนุมัติ ความเห็นชอบ หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นมติของคณะรัฐมนตรี

ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีสรุปเรื่องที่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีได้ดำเนินการ ตามวรรคหนึ่งเพื่อแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะๆ

มาตรา ๘ การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่

ในกรณีจำเป็นเพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศ หรือมีกรณีฉุกเฉิน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับ นายกรัฐมนตรีอาจพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อมีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วย

วิธีการประชุมคณะรัฐมนตรีจะดำเนินการโดยเชิญรัฐมนตรีมาร่วมประชุม ณ สถานที่ที่กำหนด หรือโดยวิธีอื่นใด ซึ่งผู้ร่วมประชุมสามารถปรึกษาหารือกันได้แม้จะมีได้อยู่ในสถานที่เดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่นายกรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๙ ในการประชุมคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องจัดส่งวาระการประชุมพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องให้คณะรัฐมนตรีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าหนึ่งวันก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นเร่งด่วน นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติให้เสนอโดยไม่ต้องส่งวาระการประชุมล่วงหน้าก็ได้ แต่ในกรณีที่เป็นเรื่องที่มีผลให้มีการอนุมัติงบประมาณ นายกรัฐมนตรีจะอนุมัติดังกล่าวได้ต่อเมื่อเป็นกรณีฉุกเฉิน และมีความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สำคัญของประเทศหรือประชาชน

การส่งวาระการประชุมและเอกสารที่เกี่ยวข้อง จะส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้

มาตรา ๑๐ ในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของเรื่อง กำหนดประเด็นที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องใดให้ชัดเจน ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีมติในเรื่องที่เสนอ ให้ถือว่ามติของคณะรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะหลักการแห่งประเด็นที่เสนอ เว้นแต่มติของคณะรัฐมนตรีจะระบุไว้ชัดเจนถึงรายละเอียดที่อนุมัติ เห็นชอบ หรือมีมติ

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดตามข้อเสนอของหน่วยงานของรัฐใด ไม่เป็นเหตุให้ผู้เสนอเรื่องและหน่วยงานของรัฐได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไข หลักเกณฑ์หรือวิธีการใดที่ต้องปฏิบัติตามปกติ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นโดยชัดแจ้ง

มาตรา ๑๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่ติดตามและรวบรวมผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น เพื่อรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบเป็นระยะ ๆ หรือในกรณีจำเป็นจะเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นก็ได้

มาตรา ๑๒ หลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่อง การดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการอื่นใด อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๓ ทุกครั้งที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิม ที่เกี่ยวกับการบริหารราชการ หรือข้าราชการ ที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด พร้อมด้วยข้อเสนอแนะว่าสมควรคงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไปหรือไม่เพียงใด และนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการ หรือดำเนินการต่อไป ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

มาตรา ๑๔ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตรวจสอบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การบริหารราชการ และข้าราชการ ที่มีผลบังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ พร้อมกับข้อเสนอแนะว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใดควรยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับแนวทางตามพระราชกฤษฎีกานี้ โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๕ ความในมาตรา ๔ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ ให้ใช้บังคับเมื่อมีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาภายหลังวันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ

มาตรา ๑๖ ในระหว่างที่ยังไม่มีระเบียบการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีที่ออกตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกานี้ ให้นำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชกฤษฎีกานี้

มาตรา ๑๗ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ คือ เนื่องด้วยในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่ต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องในส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นการลดภาระกิจ และจำนวนเรื่องที่จะนำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหา ในกรณีฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับสถานการณ์สมควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี และการประชุมของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามหลักการดังกล่าว และโดยที่มาตรา ๓/๑ แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้การกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติราชการ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่จะเป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติงานมีการกระจายอำนาจ การตัดสินใจ และเพื่อมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ให้กระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

ผนวก ข

ระเบียบว่าด้วยการหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่อง
ต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ระเบียบ
ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
พ.ศ. ๒๕๔๘

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี การดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรี การรายงานผลการปฏิบัติตามมติของคณะรัฐมนตรี หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ คณะรัฐมนตรีจึงวางระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

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

ข้อ ๕ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะดำเนินการประชุมหน่วยงานของรัฐเป็นครั้งคราว เพื่อชี้แจงให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามระเบียบนี้

ข้อ ๖ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

หมวด ๑
การส่งเรื่อง

ข้อ ๑ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมเอกสาร ตามวิธีการ จำนวน และระยะเวลาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีกำหนด โดยจะกำหนดให้ส่งทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการทางเทคโนโลยีอื่นก็ได้

ข้อ ๒ การขอลอนเรื่องที่น่าเสนอคณะรัฐมนตรีคืน ให้กระทำได้เมื่อผู้มีอำนาจลงนามในหนังสือนำส่งเป็นผู้ลงนามในหนังสือขอลอน หรือขอลอนในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

หมวด ๒
การขอความเห็น

ข้อ ๓ ในกรณีที่เรื่องที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องที่ต้องได้รับความเห็นชอบหรืออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก่อน ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องขอความเห็นชอบหรือขออนุมัติจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เสร็จสิ้น แล้วจึงส่งเรื่องไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับความเห็นชอบหรือคำอนุมัตินั้น

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่แจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำขอ หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องนั้นไม่อนุมัติหรือไม่ให้ความเห็นชอบ และเรื่องดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ข้อ ๔ ภายในสามวันนับแต่วันได้รับเรื่อง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทราบถึงการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พร้อมทั้งแจ้งประมาณการว่าจะมีการนำเรื่องเข้าพิจารณาในคณะรัฐมนตรี ในวันใด หากหน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีข้อเสนอแนะหรือความคิดที่ อย่างไรก็ดี ให้เสนอมายัง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ก่อนวันนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

ไม่ช้ากว่าห้าวัน หรือจะเสนอให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบเพื่อนำไปเสนอในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีก็ได้

ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต้องรายงานให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของตนทราบถึงความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น

ในกรณีที่เห็นสมควรเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะสอบถามความเห็นของบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ ๑๑ ในกรณีความเห็นหรือข้อเสนอแนะของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาตามข้อ ๑๐ มีความแตกต่างหรือขัดแย้งกัน สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะจัดให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาปรึกษาหารือหรือหาข้อยุติก่อนนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีก็ได้

ข้อ ๑๒ การขอความเห็นชอบหรืออนุมัติตามข้อ ๕ และการขอความเห็นตามข้อ ๑๐ ให้เป็นไปตามหลักการแห่งมาตรา ๒๕ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

หมวด ๓

การเสนอเรื่องทั่วไป

ข้อ ๑๓ ในหนังสือนำเสนอเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

- (๑) เรื่องเดิม (ถ้ามี)
- (๒) เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี
- (๓) ความเร่งด่วนของเรื่อง (ถ้ามี) โดยระบุวันสุดท้ายที่จะต้องดำเนินการเรื่องนั้นไว้ด้วย
- (๔) สาระสำคัญของเรื่องหรือข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) ประเด็นของปัญหาที่ต้องการให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา

(๖) ความเห็นชอบหรือการอนุมัติของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

(๗) ในกรณีที่มีกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งใด ๆ กำหนดให้ต้องมีการวิเคราะห์หรือศึกษาในเรื่องนั้นก่อนดำเนินการ ให้เสนอรายงานการวิเคราะห์หรือการศึกษา พร้อมทั้งจัดทำผลสรุปเสนอมาด้วย

(๘) ค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการดำเนินการ และที่มาแห่งเงินค่าใช้จ่าย

(๙) รายละเอียดที่ประสงค์จะให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ความเห็นชอบ หรือมีมติ โดยให้ระบุให้ชัดเจนและแยกเป็นข้อ ๆ ให้ครบถ้วน

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมิได้สรุปเรื่องให้เป็นไปตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการสอบถามข้อเท็จจริงเพื่อจัดทำสรุปเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป ในกรณีเช่นนั้น หากเกิดความล่าช้าหรือเสียหายอันเนื่องมาแต่การสอบถามข้อเท็จจริงดังกล่าว ให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของเรื่อง

หมวด ๔

การเสนอร่างกฎหมาย

ข้อ ๑๔ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้มีการตราพระราชบัญญัติ ขึ้นนอกจากจะต้องดำเนินการตามหมวด ๓ แล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) จัดทำคำชี้แจงตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ ท้ายระเบียบนี้

(๒) จัด ทำสรุปสาระสำคัญของหลักการในร่างพระราชบัญญัติ

(๓) จัดทำตารางเปรียบเทียบในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงพระราชบัญญัติที่มีอยู่แล้ว

ให้นำความใน (๒) และ (๓) มาใช้บังคับกับการเสนอร่างกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติ ด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๑๕ ในการเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ หรือจะระบุเฉพาะรายละเอียดแห่งหลักการและสาระสำคัญที่ประสงค์จะให้มีในพระราชบัญญัติ โดยไม่ต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติก็ได้ ในกรณีที่มีได้จัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติ การดำเนินการตามข้อ ๑๔ (๑) ให้จัดทำกรเปรียบเทียบหลักการและสาระสำคัญที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่กับหลักการและสาระสำคัญที่เสนอใหม่

(๒) ในกรณีที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายอื่นที่มีใช้พระราชบัญญัติให้จัดทำเป็นร่างของกฎหมายนั้น

ข้อ ๑๖ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ส่งร่างพระราชบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาหรือให้ยกร่างพระราชบัญญัติใด ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบความถูกต้องตามหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัตินั้นด้วย

ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติใด หรือการมีหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินั้นจะไม่มีคุณค่าหรือเกิดผลเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการายงานความเห็นดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเป็นประการใดให้ดำเนินการต่อไปตามมติที่นั้น

หมวด ๕

การนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๑ เมื่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับเรื่องที่ส่งมาเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบหากปรากฏว่าไม่เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือระเบียบนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีส่งเรื่องคืนหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง

ข้อ ๑๘ เรื่องใดที่เสนอถูกต้องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบนี้ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำบันทึกสรุปเรื่อง และนำเสนอ นายกรัฐมนตรีโดยเร็ว และเมื่อ นายกรัฐมนตรีสั่งการให้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีแล้ว ให้จัดเข้าระเบียบวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในบันทึกสรุปเรื่องของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง จะมีข้อเสนอแนะ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยก็ได้

ข้อ ๑๙ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณากลับกรองเรื่อง ก่อนนำเสนอ คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม คณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งตามข้อ ๑๘ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ดังกล่าว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการตามคำสั่งนั้น

เมื่อคณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีมติเป็นประการใด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ดำเนินการไปตามมตินั้นหรือตามมติคณะรัฐมนตรีที่แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าว แล้วแต่กรณี

หมวด ๖

มติคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๒๐ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องใด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียื่นยันหรือ แจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้เกี่ยวข้องอื่นเพื่อทราบหรือ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

มติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดที่มีการแถลงเป็นการเปิดเผยแล้ว ให้สำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีจัดทำสรุปเรื่องและเปิดเผยต่อประชาชนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ข้อ ๒๑ ในการประชุมโดยเปิดเผย ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำสรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีทุกครั้งที่มีการประชุม แล้วเสนอให้คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ กรณีที่ ประชุมคณะรัฐมนตรีมีข้อทักท้วงหรือแก้ไขประการใด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ แก้ไขโดยเร็ว

หมวด ๗

การรายงานผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

ข้อ ๒๒ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้หน่วยงานของรัฐใดดำเนินการในเรื่องใด โดยให้รายงานผลการดำเนินงานต่อคณะรัฐมนตรี ให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐนั้นส่งรายงานผลการดำเนินงาน ปัญหา และอุปสรรค ต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดระยะเวลาไว้ ให้รายงานอย่างน้อยทุกสามเดือน

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๒๓ การใดที่ได้ดำเนินการหรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ก่อนหรือในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้คงดำเนินการต่อไปได้ตามระเบียบนั้น เว้นแต่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการเป็นอย่างอื่น

ประกาศ ณ วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

นายกรัฐมนตรี

ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นางสาวชนิตา อึ้งผาสุข
วันเดือนปีเกิด	6 เมษายน 2500
การศึกษา	- บริหารธุรกิจบัณฑิต (การบัญชี) มหาวิทยาลัยรามคำแหง - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ประวัติการทำงาน	ปี 2548 ผู้อำนวยการกลุ่มกฎหมายความมั่นคง สำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปี 2555 ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย สำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ

ผู้วิจัย นางสาวชนิตา อึ้งผาสุข หลักสูตร วปม. รุ่นที่ 7

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักนิติกรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แบ่งการพิจารณาปัญหาออกเป็น 4 กรณีดังนี้

- การเสนอเรื่องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย
- ขาดการวางแผนในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี
- ความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฯ
- การใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของกฎหมาย

1. กรณีปัญหาการเสนอเรื่องไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้เสนอ เรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มกราคม 2552 โดยแจ้งว่าให้นำเรื่องนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันอังคารที่ 13 มกราคม 2552 สืบเนื่องมาจาก การเสนอขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นการเสนอเรื่องเพื่อขอต่ออายุการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่อยู่ระหว่างการประกาศบังคับใช้ออกไปอีก เพื่อให้การปฏิบัติงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความไม่สงบในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง สมควรขยายต่อไปอีก 3 เดือน (ทั้งนี้ ระยะเวลาของการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฉบับที่ใช้อยู่บังคับนั้นจะสิ้นสุดลงในวันที่ 19 มกราคม 2552)

จากกรณีดังกล่าวทำให้ทราบที่มาของปัญหาหลายอย่างได้แก่ การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเป็นไปอย่างเร่งด่วนและกระชั้นชิด ไม่มีการสรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน และไม่มี การวิเคราะห์หรือจัดทำข้อมูลที่เกิดขึ้นในพื้นที่เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในอันที่จะสนับสนุนหรือตัดสินใจแต่อย่างใด

2. กรณีปัญหาขาดการวางแผนงานในการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ได้เสนอเรื่อง การขยายระยะเวลาการประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการอันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร มาเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยเสนอมาที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2555 สืบเนื่องมาจาก ได้เคยมีมติคณะรัฐมนตรีประกาศพื้นที่ในการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้แล้ว และประกาศดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรี 2 มติ ดังนี้

2.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (29 พฤศจิกายน 2554) เห็นชอบให้ขยายเวลาประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในพื้นที่อำเภอจะนะ อำเภอนาทวี อำเภอเทพา และอำเภอสะบ้าย้อย จังหวัดสงขลา ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2555 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

2.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (10 มกราคม 2555) เห็นชอบให้ขยายเวลาประกาศพื้นที่ปรากฏเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ตั้งแต่วันที่ 19 มกราคม 2555 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555

โดยมติคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 เรื่องดังกล่าวได้กำหนดให้วันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 เป็นวันสิ้นสุดการนำพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 มาบังคับใช้ แต่พบว่ายังคงมีเหตุการณ์อันกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนั้น เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ สมควรกำหนดมาตรการป้องกันไว้เช่นเดิม จึงมีความจำเป็นต้องขยายเวลาประกาศพื้นที่ในท้องที่ดังกล่าวใน 4 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และในพื้นที่อำเภอแม่ลาน จังหวัดปัตตานี ออกไปอีกเป็นเวลา 1 ปี ตั้งแต่ 1 ธันวาคม 2555 ถึงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2556

แต่โดยที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้เสนอเรื่องนี้มาเพื่อดำเนินการในวันอังคารที่ 27 พฤศจิกายน 2555 ประกอบกับในช่วงระยะเวลาดังกล่าว คือ วันที่ 27 - 29 พฤศจิกายน 2555 รัฐบาลได้มีการทบทวนการชี้แจงยุติการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในสัปดาห์ดังกล่าวจึงมิได้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีตามปกติ แต่เนื่องจากการประสานว่ามีความจำเป็นต้องเสนอเรื่องนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อต่ออายุการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 ออกไปอีก เนื่องจากประกาศและข้อกำหนดที่ออกตามความในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ทั้ง 2 มติดังกล่าวจะสิ้นสุดลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2555 นี้ จึงมีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการประกาศใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงฯ ในพื้นที่ดังกล่าวออกไปอีก 1 ปี เพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ

จากกรณีดังกล่าวทำให้ทราบที่มาของปัญหาว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่มีการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีทั้งที่ทราบระยะเวลาสิ้นสุดของเรื่องว่าจะครบกำหนดเมื่อใด และการเสนอเรื่องจะกระทำอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน

3. กรณีปัญหาความไม่เหมาะสมของการประกาศใช้กฎหมายความมั่นคงฯ

3.1 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (22 พฤศจิกายน 2555) เห็นชอบให้ประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคง รวม 3 ฉบับ สืบเนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงได้รับรายงานข่าวและแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบว่า จะมีการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนี้

- จะมีการระดมมวลชนมาชุมนุมเพื่อล้มล้างรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง
- จะระดมมวลชนมารวมชุมนุมเป็นจำนวนมาก (ประมาณ 50,000 – 100,000 คน)
- จะมีการชุมนุมในลักษณะยึดถือและวางแผนที่บุกรุกสถานที่ราชการ
- ตรีชมการจะก่อให้เกิดความรุนแรงความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

3.2 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ (31 กรกฎาคม 2556) เห็นชอบให้ประกาศใช้บังคับกฎหมายความมั่นคง รวม 3 ฉบับ สืบเนื่องจากหน่วยงานความมั่นคงได้รับรายงานข่าวและแจ้งให้ฝ่ายบริหารทราบว่าจะมีการชุมนุมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ดังนี้

- จะมีการชุมนุมของกลุ่มพลังมวลชน จำนวน 30,000 คน
- จะมีการปิดล้อมรัฐสภา เนื่องจากจะมีการเสนอร่างกฎหมายสำคัญ
- เหตุการณ์มีแนวโน้มที่จะอยู่เป็นเวลานานจนกว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์

จากกรณีที่เกิดขึ้นทำให้ทราบที่มาของปัญหาว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีเลือกที่จะเชื่อถือข้อมูลตามที่ได้รับรายงานว่าอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงขึ้น ซึ่งการรายงานข่าวดังกล่าวเป็นเพียงการคาดการณ์หรือคาดคะเนของผู้รายงานข่าวเท่านั้น โดยไม่มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลว่ามีความเชื่อถือได้เพียงใด

4. กรณีปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายบริหารตามบัญญัติของกฎหมาย

สืบเนื่องจากมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้บัญญัติความไว้ว่า “การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน” ความดังกล่าวทำให้มีการขอขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในพื้นที่ 3 จังหวัดภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา มาแล้ว จำนวน 34 ครั้ง

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวพบว่า สภาพปัญหาเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเอง คือ มาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฯ ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปได้เรื่อย ๆ เป็นคราว ๆ คราวละไม่เกิน 3 เดือน โดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหา การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ
2. เพื่อเสนอแนะแนวทาง ในการบังคับใช้กฎหมายความมั่นคง ให้มีความเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ความมั่นคงของประเทศ

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีขอบเขตอยู่ที่การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทศ โดยได้อธิบายและศึกษาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายความมั่นคงจำนวน 3 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พุทธศักราช 2457 พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 นอกจากนี้ ยังรวมถึงการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการบริหารการประมุขคณะรัฐมนตรี

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา และวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ซึ่งศึกษาโดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนตัวอย่างเอกสารที่ส่วนราชการต่าง ๆ เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา รวมทั้งจากตำราเอกสารรายงานการวิจัยที่เกี่ยวข้อง และสื่อสิ่งพิมพ์ต่าง ๆ

ผลการวิจัย

กรณีปัญหาที่ 1 จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า ส่วนราชการเจ้าของเรื่องไม่ปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด ในประเด็นที่เกี่ยวกับการไม่เสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่กำหนด การไม่ขอความเห็น การไม่สรุปเรื่องให้ชัดเจนและครบถ้วน รวมทั้งการไม่วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อการประกอบการพิจารณา สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้คณะรัฐมนตรีได้ตั้งข้อสังเกตไว้ในมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของข้อมูลที่จะนำไปใช้เพื่อให้คณะรัฐมนตรีตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้องมากที่สุด

กรณีปัญหาที่ 2 จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า การเสนอเรื่องของส่วนราชการเจ้าของเรื่องจะเป็นไปอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน โดยไม่มีการวางแผนการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีให้เป็นรูปธรรมที่ชัดเจน ทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการจัดให้มีการประชุมคณะรัฐมนตรีชุดพิเศษหรือคณะรัฐมนตรีชุดเล็กเกิดขึ้นอย่างมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 แต่อย่างไรก็ตาม การประชุมที่เกิดขึ้นอาจไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 171 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีผลทำให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่อาจขอความเห็นจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งข้อมูลจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจมีผลหรือมีนัยสำคัญต่อการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีก็เป็นได้

กรณีปัญหาที่ 3 จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีได้มีการรับฟังข้อมูลจากแหล่งข่าวที่มีผู้รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ในพื้นที่ที่มีการชุมนุม โดยไม่มีการตรวจสอบแหล่งที่มาของข้อมูลแต่อย่างใด เพียงแต่เลือกที่จะเชื่อถือข้อมูลที่ได้รับรายงานว่าอาจจะเกิดความไม่สงบและอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงเท่านั้น อันเป็นเพียงการคาดการณ์หรือคาดคะเนของผู้รายงานข่าวมากกว่า การตรวจสอบข้อมูลที่เกิดขึ้นจริง และยังพบว่าการออกมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารอาจขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของการชุมนุม เนื่องจากการชุมนุมของประชาชนที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นเพียงการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ นอกจากนี้ ยังพบว่าหากไม่มีการได้รตรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงฯ ให้รอบคอบ อาจส่งผลให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

กรณีปัญหาที่ 4 จากข้อมูลที่ได้ศึกษาพบว่า การใช้ดุลพินิจการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับกฎหมายความมั่นคงของประเทสนั้น ปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายคือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจเต็มในการพิจารณาขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ออกไปได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด อันเป็นการเปิดช่องว่างให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจได้โดยง่าย

ข้อเสนอแนะ

1. เห็นควรให้ส่วนราชการเจ้าของเรื่องที่ต้องเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีจะต้องยึดถือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อย่างเคร่งครัด
2. ส่วนราชการเจ้าของเรื่องควรหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างกระชั้นชิดและเร่งด่วน โดยหลีกเลี่ยงการเสนอเรื่องเป็น “วาระจร” จึงควรมีการวางแผนการเสนอเรื่องของส่วนราชการด้วยการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ ควรมีการวิเคราะห์ข้อมูลและผลกระทบที่เกิดขึ้นของเรื่องที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอต่อการพิจารณาตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ “มติคณะรัฐมนตรี” มีความถูกต้อง เป็นธรรม โปร่งใส และเกิดประโยชน์สูงสุด
3. ควรอย่างยิ่งที่ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการกลั่นกรองข้อมูลที่ได้รับจากรายงานข่าวกับเหตุการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจริงด้วยความละเอียดและรอบคอบ ดังนั้น จึงควรที่จะมีการค้นหา ตรวจสอบ ข้อมูลหรือเหตุการณ์ ที่จะเกิดขึ้นจากแหล่งข่าวอื่น ๆ ที่เชื่อถือได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อไตร่ตรองการประกาศบังคับใช้กฎหมายความมั่นคงให้รอบคอบก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การออกมติคณะรัฐมนตรีของฝ่ายบริหารไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จนนำไปสู่การฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลให้เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีได้
4. เห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ที่กำหนดให้ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินออกได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยควรที่จะกำหนดให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการตัดสินใจดังกล่าวด้วย
5. ควรที่ฝ่ายบริหารจะเปิดโอกาสให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการต่ออายุหรือการขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินฯ ออกไปอีก โดยกำหนดให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องลงมติเห็นชอบให้ฝ่ายบริหารขยายระยะเวลาการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไปด้วย ดังเช่น ระบบกฎหมายความมั่นคงของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ