

บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ประกอบกับหลักกฎหมายในเรื่องบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย ทั้งบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เรื่ององค์กรของรัฐ เรื่องรัฐบาล และเรื่องข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย และนำบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาไปเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายในเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มประเทศ คือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ประกอบด้วย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ประกอบด้วย สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์ เพื่อวินิจฉัยปัญหากฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตราและเนื้อหาของบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ โดยได้ทำการแบ่งประเด็นออกเป็น 4 ประเด็น มีรายละเอียดดังนี้

1) บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ

คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยบทบัญญัติมาตรา 171 วรรคหนึ่ง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดเรื่องระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี คือ เรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี และเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลไว้ อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติมาตราใดที่มอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถตรากฎหมาย หรือออกเป็นระเบียบ หรือข้อบังคับในเรื่องระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ แต่คณะรัฐมนตรีกลับดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองที่ชื่อว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548” อันเป็นพระราชกฤษฎีกาที่เป็นลูกบท โดยเฉพาะมาตรา 7 และมาตรา 8 เรื่องการกำหนด

ระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับมิได้ระบุให้กระทำการเช่นนั้นได้ การดำเนินการดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายในเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของต่างประเทศ พบว่า กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น มีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับคณะรัฐมนตรีของประเทศไทย รัฐธรรมนูญของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวต่างก็มีบทบัญญัติมอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งสามารถตรากฎหมาย หรือออกเป็นระเบียบ หรือข้อบังคับ เพื่อกำหนดเรื่องระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีได้ สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้งสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและตำแหน่งรัฐมนตรีของทั้ง 2 ประเทศ ไม่มีฐานะที่เป็นทางการในรัฐธรรมนูญของประเทศตน ดังนั้น การกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี จึงกระทำได้โดยการออกหนังสือคู่มือการปฏิบัติงานภายในองค์กร ซึ่งเป็นเอกสิทธิ์เฉพาะของฝ่ายบริหารเท่านั้นโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด

ดังนั้น กรณีของประเทศไทย หากต้องการตรากฎหมายเพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ต้องกระทำโดยวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรคณะรัฐมนตรีขึ้นมาเท่านั้น ไม่สามารถตรากฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

2) เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดให้มีองค์กรคณะรัฐมนตรีขึ้น มิได้กำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด จึงต้องพิจารณาจากบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นลำดับต่อไป โดยบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายไทยทั้ง 3 ประเภท คือ จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป และแนวคำพิพากษาของศาล พบว่า มีทั้งจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปในประเด็นการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย ซึ่งบ่งชี้มาในแนวทางเดียวกัน คือ โดยสภาพขององค์กรกลุ่มจำเป็นต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ จึงจะถือว่า

เป็นองค์ประชุม แต่เมื่อปีพุทธศักราช 2548 คณะรัฐมนตรีได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ออกใช้บังคับ มีเนื้อความว่า ในกรณีปกติ กำหนดลดจำนวนองค์ประชุมให้แก่องค์กรของตน (คณะรัฐมนตรี) เหลือเพียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ ซึ่งขัดต่อ จารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของ คณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายในเรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติของ ต่างประเทศ พบว่า กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี และประเทศญี่ปุ่นใช้รูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีเพียงรูปแบบเดียว คือ การตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ กรณีประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของ “ข้อบังคับ” โดยเนื้อความสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปเรื่ององค์ประชุมขององค์กรกลุ่มใน กรณีปกติ แต่กรณีประเทศญี่ปุ่น เรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติไม่ได้กำหนดไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้ง สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์ ซึ่งใช้รูปแบบการ ตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีเต็มคณะ และการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีโดยผ่าน คณะกรรมการรัฐมนตรี เรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์ อักษรในรูปของ “หนังสือคู่มือ” กรณีสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ กำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการรัฐมนตรี เนื้อความไม่สอดคล้องกับหลัก กฎหมายทั่วไปเรื่ององค์ประชุมขององค์กรกลุ่มในกรณีปกติ และกรณีประเทศนิวซีแลนด์ กำหนด องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี เนื้อความสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปเรื่ององค์ประชุมของ องค์กรกลุ่มในกรณีปกติ แต่องค์ประชุมของคณะกรรมการรัฐมนตรี เนื้อความไม่สอดคล้องกับหลัก กฎหมายทั่วไปเรื่ององค์ประชุมขององค์กรกลุ่มในกรณีปกติ

ดังนั้น กรณีของประเทศไทย หากต้องการกำหนดหลักกฎหมายในเรื่ององค์ประชุมของ คณะรัฐมนตรีในกรณีปกติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ต้องกำหนดให้สอดคล้องกับจารีตประเพณีใน รัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ

3) เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดให้มืองค์กรคณะรัฐมนตรีขึ้น มิได้กำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินไว้ว่ามีจำนวนเท่าใด จึงต้องพิจารณาจากบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นลำดับต่อไป โดยบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายไทยทั้ง 3 ประเภท คือ จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป และแนวคำพิพากษาของศาล พบว่า ไม่มีทั้งจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป และแนวคำพิพากษาของศาลในประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย แต่ในกรณีมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นก็มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สามารถบังคับใช้ได้ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อีกทั้งมีจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี แต่เมื่อปีพุทธศักราช 2548 คณะรัฐมนตรีได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ออกใช้บังคับ มีเนื้อความว่า ในกรณีฉุกเฉิน กำหนดลดจำนวนองค์ประชุมให้แก่องค์กรของตน (คณะรัฐมนตรี) จนเป็นศูนย์ คือ ไม่มีองค์ประชุม ซึ่งขัดต่อจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี และหากใช้บทบัญญัติของมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ประกอบกับอำนาจของรัฐบาลในการที่จะออกพระราชกำหนดได้ตามมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นายกรัฐมนตรีสามารถดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งมติคณะรัฐมนตรีตามความในบทบัญญัติดังกล่าวสำหรับกรณีจำเป็นและฉุกเฉินไปออกพระราชกำหนดในกรณีจำเป็นและฉุกเฉินได้

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายในเรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินของต่างประเทศ พบว่า กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น มิได้กำหนดเรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่หากมีกรณีฉุกเฉินซึ่งไม่สามารถเรียกประชุมคณะรัฐมนตรีได้ แต่มีความจำเป็นต้องประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องใดๆ โดยรีบด่วน ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายจะอ้างอิงหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายในเรื่องทฤษฎีสถานการณ์พิเศษมาเป็นฐานที่มาของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการในเรื่อง

นั้นๆ ไว้ โดยจะให้องค์กรเดียว เช่น ประธานาธิบดี หรือนายกรัฐมนตรี เป็นต้น เป็นผู้แสดงเจตนาสั่งการเมื่อเกิดกรณีฉุกเฉินดังกล่าว สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้งสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์ เรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉิน กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของ “หนังสือคู่มือ” โดยทั้ง 2 ประเทศ กำหนดเพื่อความไว้ในแนวทางเดียวกัน คือ ในกรณีฉุกเฉิน การประชุมคณะรัฐมนตรีไม่มีองค์ประชุม

ดังนั้น กรณีของประเทศไทย การกำหนดหลักกฎหมายในเรื่ององค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินไว้เป็นลายลักษณ์อักษรจึงมิได้มีความจำเป็นแต่ประการใด เนื่องจากในกรณีมีเหตุการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นก็มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่สามารถบังคับใช้ได้ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 อีกทั้งมีจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไปเรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี ซึ่งสามารถปรับใช้กับกรณีดังกล่าวได้อยู่แล้ว อันเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับประเทศอื่นๆ ที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย

4) เนื้อความบทบัญญัติมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ขัดต่อสภาพการทำงานขององค์กรกลุ่ม และคำว่า “เรื่องที่เป็นภารกิจปกติ” เป็นคำสามัญ

เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดให้มีองค์กรคณะรัฐมนตรีขึ้น มิได้บัญญัติเรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ จึงต้องพิจารณาจากบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นลำดับต่อไป โดยบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ยอมรับกันในระบบกฎหมายไทย ทั้ง 3 ประเภท คือ จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป และแนวคำพิพากษาของศาล พบว่า ไม่มีทั้งจารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป และแนวคำพิพากษาของศาลในประเด็นดังกล่าวปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายไทย แต่เมื่อปีพุทธศักราช 2548 คณะรัฐมนตรีได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ มาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ออกใช้บังคับ มีเนื้อความว่า คณะรัฐมนตรีสามารถมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ ซึ่งขัดต่อสภาพการทำงานขององค์กรกลุ่ม และคำว่า “เรื่องที่เป็นภารกิจปกติ” ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการใช้มาตราดังกล่าว เป็นคำสามัญ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง ดังนั้น จึงเป็นการมอบอำนาจให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง ไม่มีการจำกัด

ขอบเขตในการใช้ดุลพินิจแต่อย่างใด อันเป็นการกำหนดกฎหมายลายลักษณ์อักษรไว้เป็นหลักและใช้ได้กับทุกกรณี

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายในเรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะของต่างประเทศ พบว่า กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ทั้งประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น มิได้กำหนดเรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้เป็นลายลักษณ์อักษร สำหรับกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ทั้งสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์ เรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรูปของ “หนังสือคู่มือ” แต่ทั้ง 2 ประเทศก็มิได้ใช้คำสามัญ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง โดยทั้ง 2 ประเทศ กำหนดเนื้อความไว้แตกต่างกัน คือ กรณีสหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ ประเด็นการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล กำหนดไว้โดยอ้อมและให้เป็นหลัก กล่าวคือ เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกำหนดให้ไม่มีองค์ประชุม สำหรับการประชุมของคณะรัฐมนตรีและการประชุมของคณะกรรมการคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ไม่ว่าจะป็นในกรณีปกติ หรือในกรณีฉุกเฉินก็ตาม แต่กรณีประเทศนิวซีแลนด์ ประเด็นการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล กำหนดไว้โดยตรงและให้เป็นเพียงข้อยกเว้นที่ใช้ได้กับเฉพาะรายการที่กำหนดไว้ อย่างชัดเจนเท่านั้น

ดังนั้น กรณีของประเทศไทย การกำหนดหลักกฎหมายในเรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลให้ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่สามารถกระทำได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวไปข้างต้น จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยผ่านทางองค์กรของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่งใน 3 องค์กร ดังนี้

1) องค์กรนิติบัญญัติ คือ รัฐสภา อาศัยบทบัญญัติมาตรา 291 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฯ กำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีว่า

คณะรัฐมนตรีสามารถกระทำการตัดสินใจในรูปแบบใดก็ได้บ้าง และมีรายละเอียดอย่างไร หรือ กำหนดมอบอำนาจให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ต้องวางหลักกฎหมายในเรื่อง ดังกล่าวให้สอดคล้องกับจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายไทย คือ ในส่วน ของการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้นายกรัฐมนตรี หรือรอง นายกรัฐมนตรี ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ และส่วนของการกำหนดองค์ประชุมของ คณะรัฐมนตรีในกรณีฉุกเฉินนั้นจะมีมิได้ แต่จะมีได้เฉพาะในส่วนของการกำหนดองค์ประชุมของ คณะรัฐมนตรีในกรณีปกติเท่านั้น คือ องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ ต้องมีรัฐมนตรีเข้า ร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ โดยกรณีนี้เมื่อได้กำหนดไว้ ในรัฐธรรมนูญฯ เป็นลายลักษณ์อักษรแล้ว จึงเป็นผลให้บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่ง พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นอันใช้บังคับ มิได้ โดยผลของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 6 เพราะเป็นบทบัญญัติที่มีเนื้อความขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญฯ โดยชัดแจ้ง หรือ

2) องค์การบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นมาเพื่อยกเลิก บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง วรรคสองและมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และถ้าคณะรัฐมนตรีต้องการวางหลักกฎหมายเฉพาะเรื่อง องค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ (พระราชกฤษฎีกาฯ มาตรา 8 วรรคหนึ่ง) ก็ต้องวางหลัก กฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายไทย โดยให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้แทน คือ “การประชุมคณะรัฐมนตรี ในกรณีปกติให้ดำเนินการได้เมื่อ มีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่” อันเป็นการ บัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรไว้ในลักษณะที่สอดคล้องกับจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ และ หลักกฎหมายทั่วไปในระบบกฎหมายไทย โดยกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องแก้ไขรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจาก เป็นเพียงการยืนยันหลักการตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคหนึ่ง อันเป็นกฎหมายที่จัดตั้งองค์กร คณะรัฐมนตรีขึ้น จำนวนองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะ คือ 36 คน โดยแบ่งเป็น นายกรัฐมนตรี 1 คน และรัฐมนตรี 35 คน ดังนั้น หากมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีครบทั้ง 35 คน ในกรณี ปกติจึงต้องมีรัฐมนตรีเข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 18 คน จึงจะถือเป็นองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี หรือ

3) องค์การตุลาการ คือ ศาลปกครอง โดยการเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง 2 วิธี คือ

(1) อาศัยบทบัญญัติมาตรา 42 ประกอบ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ กรณีนี้ต้องมีบุคคลได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 จึงทำให้เกิดสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (คือ มติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ แต่ไม่รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่มีสถานะเป็นนโยบาย) และประเด็นเบื้องต้นที่บุคคลดังกล่าวต้องยกขึ้นต่อสู้ คือ มติคณะรัฐมนตรีนี้ออกมาโดยกระบวนการตรากฎหมายที่มีชอบ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ฝ่ายบริหารออกโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งก่อนที่องค์คณะตุลาการศาลปกครองจะวินิจฉัยว่ามติคณะรัฐมนตรีนั้นชอบหรือไม่ชอบ อย่างไร องค์คณะตุลาการศาลปกครองต้องวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนว่าบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ฝ่ายบริหารออกโดยมีอำนาจหรือไม่ ตรงจุดนี้เป็น โอกาสเดียวที่องค์การตุลาการจะมีโอกาสเข้ามาตรวจสอบ เพื่อให้้องค์คณะตุลาการศาลปกครองออกคำสั่งบังคับเพิกถอนกฎ คือ บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งถ้าหากบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ใช้บังคับมิได้ มติคณะรัฐมนตรีนั้นก็เสียไป

(2) อาศัยบทบัญญัติมาตรา 245 (2) ประกอบ มาตรา 244 วรรคหนึ่ง (1) (ก) และวรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ากฎ คือ บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ออกโดยนอกเหนืออำนาจตามมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อันเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ เพื่อให้้องค์คณะตุลาการศาลปกครองออกคำสั่งบังคับเพิกถอนบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว โดยกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียน เมื่อเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ