

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๓/(คกอ.๒)/ ๑๕๕

คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและ
ร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๓

เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง
๒๕๕๕ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วดำเนินการต่อไปได้ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ) เข้าร่วมชี้แจง แล้วมีความเห็นดังนี้

๑. การแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติโครงการ กรอบวงเงิน แผนการดำเนินงาน และแผนระดมทุนของโครงการตามข้อ ๑๕ ของระเบียบฯ และอนุมัติวงเงินกู้สำรองจ่ายสำหรับบริหารโครงการตามข้อ ๑๖ ของระเบียบฯ แทนคณะรัฐมนตรี เป็นการมอบอำนาจของคณะบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารสูงสุดตามรัฐธรรมนูญไปให้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการทั่วไปโดยไม่มีขอบเขตจำกัดนั้นไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการไม่ชอบด้วยหลักการมอบอำนาจ

๒. เมื่อพิจารณาความตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้วางหลักการเรื่องการมอบอำนาจไว้ว่า ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ การปฏิบัติราชการ หรือการดำเนินการอื่นที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น หรือมิได้ห้ามเรื่องการมอบอำนาจไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นอาจมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้นั้น จะเห็นว่าเป็นการมอบอำนาจระหว่างบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งด้วยกัน แต่ในกรณีนี้คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลจึงไม่อยู่ฐานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดที่จะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นปฏิบัติราชการแทนได้ตาม

/บทบัญญัติ ...

บทบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับไม่มีกฎหมายเฉพาะอื่นใดที่บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นได้

๓. โครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็งเป็นโครงการที่กระตุ้นเศรษฐกิจ โดยการใช้เงินจากการกู้เงินตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจะอยู่ภายใต้แผนปฏิบัติการของทุกกระทรวง จึงเป็นเรื่องนโยบายที่สำคัญของรัฐบาลที่จะต้องประชุมพิจารณาร่วมกันเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินมีประสิทธิภาพ การเสนอขอแก้ไขระเบียบดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมอบอำนาจให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้อนุมัติแทนคณะรัฐมนตรี จึงไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ และเป็นการแก้ไขที่เป็นการเกินกรอบอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว

๔. แม้ว่าคณะรัฐมนตรีได้เคยวางหลักการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๒๐ แต่ก็เป็น การมอบอำนาจได้เฉพาะเรื่องที่ไม่ใช่ นโยบายหรือไม่ใช่เรื่องสำคัญ และมีระเบียบปฏิบัติปกติอยู่แล้ว และจะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีทราบต่อไป เมื่อนำมาพิจารณาเทียบเคียงกับเรื่องนี้จะมีความแตกต่างกัน เนื่องจากโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ เป็นการใช้เงินกู้ตามพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อฟื้นฟูและเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมีผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศและมีความเกี่ยวข้องกับหลายส่วนราชการ สมควรได้รับการพิจารณาตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรี จึงไม่ใช่กรณีที่มอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้บุคคลใดตามแนวมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้

๕. การเสนอขอแก้ไขเรื่องการมอบอำนาจของคณะรัฐมนตรีให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้กับการจัดสรรวงเงินสำรองจ่ายที่เหลือจำนวน ๑๐,๗๗๐ ล้านบาท ตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง แต่การแก้ไขระเบียบดังกล่าวจะมีสภาพบังคับใช้ และมีผลผูกพันการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเป็นการถาวร ประกอบกับยังมีระยะเวลาที่จะดำเนินการจัดสรรวงเงินที่เหลือพอสมควร จึงเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขระเบียบแต่อย่างใด สมควรดำเนินโครงการฯ ตามระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะเหมาะสมกว่า

๖. นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารโครงการตามแผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติเรื่องต่าง ๆ เกือบทั้งสิ้น ซึ่งการแก้ไขระเบียบครั้งนี้ นอกจากจะมีผลกระทบในหลักการและไม่สอดคล้องกับความในบางข้อของระเบียบแล้ว อาจมีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของระเบียบดังกล่าว รวมทั้งอาจเป็นประเด็นทางการเมืองที่มีผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของรัฐบาลในวงกว้างด้วย ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบดังกล่าวที่อาจบังเกิดขึ้น จึงเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะแก้ไขระเบียบดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

ประธานกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมาย
และร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒

ฝ่ายเลขานุการฯ

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๖

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘