เรื่องเสร็จที่ ๙๔๒/๒๕๖๖

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้[๑]

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๘๐๔/๕๖๗๐ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๔ ได้กำหนดกลไกและการบริหารจัดการในการแก้ไขปัญหาที่มีเอกภาพ ประสิทธิภาพ และประสานสอดคล้องกัน ทั้งมิติด้านความมั่นคง และด้านการพัฒนา เพื่อให้สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาและอำนวยการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ได้อย่างเต็มศักยภาพ ซึ่งได้อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยแบ่งการบริหารงานเป็น ๓ ระดับ รวมทั้งกลไกคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ซึ่งต่อมาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการทั้ง ๒ คณะ ดังกล่าวรองรับด้วยแล้ว

ในการนี้ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงขอหารือเกี่ยวกับสถานะของคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. สถานะของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ หากภายหลังได้มีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่แล้ว คำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปหรือไม่ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. สถานะของคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๑๑/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากได้มีการแต่งตั้งให้รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก [redacted]) เป็นประธานกรรมการ ดังนั้น หากภายหลังได้มีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปหรือไม่

๓. สถานะของคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เนื่องจากได้มีการแต่งตั้ง พลเอก [redacted] ในฐานะรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นประธานกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ หากภายหลังได้มีคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่จะมีผลให้คณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือไม่ หรือพ้นจากตำแหน่งเฉพาะประธานกรรมการ และให้มีการสรรหาประธานกรรมการขึ้นใหม่

๔. การเสนอคณะรัฐมนตรีและการออกคำสั่งรองรับ กรณีที่คณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลฯ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบหรือไม่ และจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งเดิมหรือไม่

---

[๑]ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๙๐๔/๑๓๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๖ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องพิจารณา ๓ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จะสิ้นสุดลงหรือไม่ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ได้ดำเนินการตามมาตรา ๒๗๙[๒] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เห็นว่า หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๘/๒๕๕๗ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยในประกาศดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้เป็นการบริหารงานในระดับแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ซึ่งต่อมามาตรา ๔๗ วรรคหนึ่ง[๓] ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติรองรับให้ประกาศดังกล่าวที่ออกก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ มีผลใช้บังคับต่อไปได้จนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ มาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้บรรดาประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งรวมถึงประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๘/๒๕๕๗ฯ ซึ่งเป็นประกาศที่มีผลใช้บังคับในทางบริหารเป็นประกาศที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญต่อไป และหากจะมีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหารดังกล่าว ให้กระทำได้

---

[๒]มาตรา ๒๗๙ บรรดาประกาศ คำสั่ง และการกระทำของคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๖๕ วรรคสอง ไม่ว่าเป็นประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำที่มีผลใช้บังคับในทางรัฐธรรมนูญ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร หรือทางตุลาการ ให้ประกาศ คำสั่ง การกระทำตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศ คำสั่ง หรือการกระทำนั้นเป็นประกาศ คำสั่ง การกระทำ หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย และมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศหรือคำสั่งดังกล่าว ให้กระทำเป็นพระราชบัญญัติ เว้นแต่ประกาศหรือคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางบริหาร การยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมให้กระทำโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

บรรดาการใด ๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ว่าเป็นการชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมาย

[๓]มาตรา ๔๗ บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนการปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญและเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก

โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีหรือมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ นายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ เรื่อง การแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑[๕] (๖) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อปรับปรุงกลไกและการบริหารจัดการการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามที่เคยกำหนดไว้ในประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จึงถือได้ว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ ได้ยกเลิกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๙๘/๒๕๕๗ฯ แล้ว ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวที่เคยถูกรองรับให้มีผลใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงไม่มีอยู่อีกต่อไป และไม่อาจถือได้ว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ เป็นคำสั่งที่ดำเนินการตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สำหรับกรณีที่ว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ จะมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปหรือไม่นั้น เห็นว่า โดยที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ออกคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๖) และ (๙) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดที่ตนเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อรัฐบาลนั้นพ้นจากหน้าที่และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ ย่อมสิ้นสุดลงไปด้วย

ประเด็นที่สอง เมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๑๑/๒๕๖๔ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ต่อไปหรือไม่ และคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ จะต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะหรือไม่ หรือพ้นจากตำแหน่งเฉพาะประธานกรรมการ และให้มีการสรรหาประธานกรรมการขึ้นใหม่ เห็นว่า เมื่อคณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยผลของคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ ที่สิ้นสุดลงแล้วดังกล่าว โดยมิใช่เป็นคณะกรรมการตามบทบัญญัติของกฎหมายหรือตามระเบียบปฏิบัติราชการประจำ ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงและรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งในการบริหารราชการแผ่นดินไปเมื่อใด คณะกรรมการทั้งสองคณะดังกล่าวย่อมพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะไปพร้อมกันด้วย

---

[๕]มาตรา ๑๑ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

ฯลฯ ฯลฯ

(๖) แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษา หรือคณะที่ปรึกษาของนายกรัฐมนตรี หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ และกำหนดอัตราเบี้ยประชุมหรือค่าตอบแทนให้แก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้ง

(๗) แต่งตั้งข้าราชการการเมืองให้ปฏิบัติราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี

(๘) วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น

(๙) ดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ระเบียบตาม (๘) เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ใช้บังคับได้

โดยจะพ้นจากตำแหน่งเมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ ตามความเห็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๑๑/๒๕๓๓[๕] และเรื่องเสร็จที่ ๕๕๖/๒๕๕๒[๖]

ประเด็นที่สาม กรณีที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะต้องเสนอคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาหรือเพื่อทราบหรือไม่ และจะต้องเสนอนายกรัฐมนตรีลงนามในคำสั่งเกี่ยวกับการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งเดิมหรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙/๒๕๖๔ฯ สิ้นสุดลงเมื่อคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่ ซึ่งเป็นผลให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้และคณะกรรมการผู้แทนพิเศษของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่แต่งตั้งขึ้นตามคำสั่งดังกล่าวสิ้นสุดลงพร้อมกันด้วย หากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเห็นสมควรคงคำสั่งนายกรัฐมนตรีและคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวต่อไป โดยอาจพิจารณาปรับปรุงกลไกและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ที่ได้แถลงต่อรัฐสภา รวมถึงปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวให้เหมาะสม ก็สามารถมีข้อเสนอไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการเสนอต่อนายกรัฐมนตรีได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๓[๗] แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๖๖

---

[๕]บันทึก เรื่อง การพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการการเมือง (กรณีที่คณะรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากนายกรัฐมนตรีลาออกจากตำแหน่ง) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๑๑๐๑ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๖]บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาเรื่องการขอเปลี่ยนแปลงชื่อจังหวัด อำเภอ และตำบล หมู่บ้าน หรือสถานที่ราชการอื่น ๆ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๐๙๑๙ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๕๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[๗]มาตรา ๑๓ ทุกครั้งที่คณะรัฐมนตรีชุดใหม่เข้ารับหน้าที่ ให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวบรวมมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีชุดเดิมที่เกี่ยวกับการบริหารราชการหรือข้าราชการ ที่ออกโดยมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด พร้อมด้วยข้อเสนอแนะว่าสมควรคงคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นต่อไปหรือไม่เพียงใด และนำเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการต่อไปภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภา