



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

The Implementation of Rule of Law on the Government Authority of the Cabinet.

พัชรราวดี สุนทรสารทูล*, สุนีย์ มัลลิกะมาลย์**

Patcharawadee Soontornsaratoon *, Sunee Mallikamarl**

(Received : April 4, 2022 / Revised : November 7, 2022 / Accepted : December 10, 2022)

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดกลไกซึ่งช่วยส่งเสริมต่อการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ สำหรับการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่าการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการกำหนดทิศทางและการพัฒนาประเทศ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารประเทศ แต่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดกลไกที่จะทำให้หลักนิติธรรมที่ใช้สามารถบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี การวิจัยได้นำข้อค้นพบหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ใช้เป็นเครื่องมือเพื่อให้มีการนำหลักนิติธรรมไปใช้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การวิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีโครงสร้างของบทบัญญัติ คือ สารสำคัญของหลักนิติธรรม กลไกการใช้หลักนิติธรรม ลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

การวิจัยเสนอแนะให้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อนำเอากลไกการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีจากการวิจัยไปตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดการการบังคับใช้กับคณะรัฐมนตรีตามโครงสร้างกฎหมายที่ได้จากการวิจัยนี้

คำสำคัญ: หลักนิติธรรม, อำนาจทางรัฐบาล, คณะรัฐมนตรี

*นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

* Doctor of Laws, Sripatum University

**ศ.ดร.อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์และผู้อำนวยการหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม

** Prof.Dr.,Research Advisor, Director of LL.D Programme. School of Law, Sripatum University

Corresponding author. E-Mail : pat_ohlala1@hotmail.com



Abstract

The objectives of this research is to formulate a law that promotes implementation of the Rule of Law in the context of the government authority of the Cabinet according to the Constitution. Purpose of which are to collect and analyse data for qualitative research. The research methods include documentary research, insightful interview, participatory design, co-design, and hearings.

The result of research found that the use of government authority by the Cabinet is essential for direction and development of the country, which the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) required for the Cabinet to apply the Rule of Law in the administration of the country. But no law has established a mechanism by which the Rule of Law will achieve the efficiency and effectiveness of the Cabinet's exercise of government authority. The research applies principles and theories of law, of political science, and of political and administrative science as a tool for implementing the Rule of Law in a concrete way and achieving the aim of the Constitution of the Kingdom of Thailand. The research amended and added the law which stipulates in the State Administration Act B.E. 2534 (1991). Structures of the provision consist of core principles of the Rule of Law, mechanism for implementing the Rule of Law, and natures of the Cabinet when exercising its government authority.

The research suggests development of the law in order to bring the mechanism of implementing the Rules of Law with the government authority of the Cabinet, as discovered by the research, into force through the legislative process. Far and foremost, for effective enforcement with the Cabinet according to the legal structure found by this research.

Key Words: Rule of Law, Government Authority, Cabinet



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ซึ่งพระมหากษัตริย์มีอำนาจเด็ดขาดในการปกครองและบริหารแผ่นดิน มาเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ (Constitutional Monarchy) ส่งผลให้ทรงมีพระราชสถานะและพระราชอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด หนึ่งในพระราชสถานะที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ คือ การเป็นประมุขแห่งรัฐ (Head of State) ซึ่งการดำเนินการในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชนนั้น พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนี้ผ่านองค์กรหลัก 3 องค์กร กล่าวคือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภาในการสร้างกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ทรงใช้อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรีในการบริหารและปกครองประเทศ และทรงใช้อำนาจตุลาการผ่านทางศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีและข้อพิพาทต่าง ๆ

หากกล่าวเฉพาะอำนาจบริหาร (Executive Power) รัฐบาล (Government) ในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือฝ่ายบริหาร (Executive Branch) เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ซึ่งมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการบริหารและการปกครองประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความมั่นคงภายในประเทศ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การวางโครงสร้างพื้นฐานและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภค การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นต้น สำหรับองค์ประกอบของรัฐบาล ประกอบด้วยสองส่วน ส่วนแรก คือ พระมหากษัตริย์ นอกจากทรงเป็นประมุขแห่งรัฐแล้ว ยังทรงเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, หน้า 16-17) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล หรือเรียกว่า “ฝ่ายบริหารที่ไม่มีวาระการดำรงตำแหน่ง” เหตุที่กล่าวเช่นนั้นเนื่องจากเมื่อพระมหากษัตริย์สวรรคต สละราชสมบัติ หรือมีเหตุให้ไม่สามารถเป็นกษัตริย์ได้ องค์กรชทายาทจะเข้าสืบทอดตำแหน่งพระมหากษัตริย์ทันทีโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นสถาบันพระมหากษัตริย์จะไม่ขาดความต่อเนื่องในการสืบทอดทางอำนาจ ดังวลีที่ว่า “พระมหากษัตริย์เสด็จสวรรคต ขอพระมหากษัตริย์ทรงพระเจริญ (The king is dead. Long live the king!)” หรือ “ขอพระมหากษัตริย์ทรงพระเจริญ (Long live the king!)” วลีนี้เป็นไปตามประเพณีภายหลังการขึ้นครองราชย์ของพระมหากษัตริย์พระองค์ใหม่ ซึ่งเป็นการยืนยันแสดงความยินดีจากสาธารณชนและแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องในการสืบทอดราชบัลลังก์ (Philip Graham Ryken, 2011, p. 18) ส่วนที่สอง คือ คณะรัฐมนตรี หรือเรียกว่า “ฝ่ายบริหารที่มีวาระการดำรงตำแหน่งหรือฝ่ายบริหารส่วนการเมือง” เมื่อรัฐบาลหมดวาระหรือพ้นจากตำแหน่งก็จะมีกระบวนการให้ได้มาซึ่งรัฐบาลชุดใหม่มาแทนชุดเดิม ซึ่งยังมีช่องว่างของความต่อเนื่อง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ, 2553, หน้า 160-161 และประยูร กาญจนดุล, 2538, หน้า 27-30)

สำหรับการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลในฐานะองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารดังกล่าว สามารถจำแนกออกได้เป็นสองรูปแบบ คือ รูปแบบแรก จำแนกผู้ใช้อำนาจในฐานะเป็นคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เรียกว่า “คณะรัฐมนตรี (Council of Minister หรือ Cabinet)” ประกอบด้วย รัฐมนตรีต่าง ๆ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะรัฐมนตรี ส่วนคณะรัฐมนตรีจะมีจำนวนเท่าใดเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ปัจจุบันมีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบเป็น



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

คณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 36 คน ส่วนรูปแบบที่สอง จำแนกผู้ใช้อำนาจโดยใช้ความเป็นรัฐมนตรีรายบุคคล (Ministership) ได้แก่ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของกระทรวง รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนบางกระทรวงจะมีรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นรองนายกรัฐมนตรีในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือจะมีรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงหรือไม่ ขึ้นอยู่กับนายกรัฐมนตรีในการแบ่งหน้าที่การทำงานของรัฐมนตรีแต่ละคน นอกจากนี้รัฐมนตรีแต่ละคนมีความเชื่อมโยงระหว่างคณะรัฐมนตรีกับข้าราชการประจำเพื่อนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปสู่การปฏิบัติงานในกระทรวง ทบวง กรม ในปัจจุบันมีกระทรวงจำนวน 20 กระทรวง แต่ละกระทรวงมีอำนาจหน้าที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

นอกจากนี้ในทางวิชาการได้แบ่งอำนาจบริหารเป็นสองระดับ คือ ระดับบน เป็นอำนาจทางรัฐบาล (Government Authority) และระดับล่าง เป็นอำนาจทางปกครอง (Administrative Authority) สำหรับอำนาจทางรัฐบาลนั้น ขอบเขตการใช้อำนาจหรือที่มาของอำนาจมาจากรัฐธรรมนูญ ผลของการใช้อำนาจทางรัฐบาลนี้ เรียกว่า “การกระทำทางรัฐบาล (Government Act)” หากใช้อำนาจนี้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบในทางการเมือง (Political Responsibility) ต่อรัฐสภา กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตั้งกระทู้ถามถึงการทำงานของรัฐบาลได้ รัฐบาลมีหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อรัฐสภา หรือการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี อันอาจนำไปสู่การพ้นจากตำแหน่งหากไม่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา เป็นต้น ในส่วนนี้ฝ่ายตุลาการจะไม่เข้าไปก้าวกาล่งตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าว เนื่องจากการบริหารประเทศเป็นเรื่องที่ไ้การตัดสินใจในทางนโยบาย จึงต้องอาศัยความคล่องตัว หากฝ่ายตุลาการเข้ามาตรวจสอบมากเกินไปอาจจะทำให้การบริหารหยุดชะงัก ไม่ต่อเนื่อง ส่วนอำนาจทางปกครอง ขอบเขตการใช้อำนาจหรือที่มาของอำนาจมาจากกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญ ผลของการใช้อำนาจทางปกครอง เรียกว่า “การกระทำทางปกครอง (Administrative Act)” (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, หน้า 21 และประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 30-33) การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวมีองค์กรบริหารฝ่ายประจำหรือฝ่ายปกครองในการนำนโยบายที่องค์กรบริหารฝ่ายการเมืองวางไว้ไปปฏิบัติ โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการใช้อำนาจบริหารทั้งสองส่วนดังกล่าว ดังนั้น เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องใดแล้ว รัฐมนตรีเจ้าสังกัดในฐานะผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ จะนำเอามติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องไปสั่งการต่อเจ้าหน้าที่ตามลำดับขั้นต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่นำคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไปปฏิบัติ ซึ่งบางครั้งมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการอย่างใด ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรีอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนจนนำไปสู่การฟ้องร้องคดีต่อศาลได้ สำหรับการวิจัยนี้กำหนดการศึกษาและวิจัยเฉพาะอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีซึ่งมุ่งเน้นศึกษาขอบเขตการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จากบทบัญญัติดังกล่าว รัฐธรรมนูญได้วางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 5) หากจะทำให้การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีบรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว นอกจากคณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในลำดับศักดิ์ใดก็ตาม ยังต้องใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายนั้นให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายก่อให้เกิดความชอบธรรม รวมทั้งอยู่บนพื้นฐานหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น หากกล่าวเฉพาะในส่วนอำนาจทางรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้เกิดความชอบธรรม

เมื่อพิจารณาขอบเขตแห่งอำนาจทางรัฐบาลและการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี สิ่งที่เป็นปัญหา คือ การกำกับให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจให้เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อให้ความมุ่งหมายตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง สาเหตุที่กล่าวเช่นนั้น เนื่องจากคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการบริหารประเทศ สามารถใช้อำนาจให้ส่งผลโดยตรงได้ทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ไม่ว่าจะต่อประชาชน สังคม ระบบการเมือง การปกครอง และประเทศชาติ หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจให้เกิดผลในด้านบวก จะส่งผลให้ประชาชนเกิดความผาสุกในการดำรงชีวิตและได้รับประโยชน์สูงสุดจากการบริหารประเทศ สังคมเกิดความสงบเรียบร้อย ระบบการเมืองการปกครองมีความเข้มแข็งและตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ รวมทั้งประเทศชาติได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สามารถแข่งขันทัดเทียมกับนานาประเทศ ในทางกลับกัน หากใช้อำนาจให้เกิดผลทางด้านลบ อาจจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำการตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตามอาจมีส่วนที่แอบแฝงจากการใช้ช่องทางหรือช่องว่างของกฎหมาย หรือจากการตีความกฎหมาย ทำให้สามารถเลี่ยงกฎหมายได้ กับอีกกรณีหนึ่งคือ การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดหรือเกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในการใช้อำนาจส่วนนี้อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนขาดโอกาสในการเข้าถึงบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศที่อาจเอื้อหรือขัดขวางต่อผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ตลอดจนส่งผลให้รัฐสูญเสียงบประมาณเกินความจำเป็น ดังนั้นการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อทุกภาคส่วนในวงกว้างได้

จากลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีข้างต้น จึงสมควรที่จะให้มีเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ มากำกับกับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี เพื่อช่วยส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีตระหนักหรือคำนึงถึงการใช้อำนาจนี้ให้เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นไปตามหลักนิติธรรม อีกทั้งให้คณะรัฐมนตรีพึงระมัดระวังในการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความรัดกุม รอบคอบ ตลอดจนประเมินส่วนได้ส่วนเสียโดยเห็นประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นที่ตั้ง อย่างไรก็ตามที่ผ่านมายังขาดกฎหมายที่จะทำ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

คณะรัฐมนตรีใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลอย่างแท้จริง จึงเกิดปัญหาขึ้นหลายประการ กล่าวคือ ปัญหาการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม เช่น กรณีรถเมล์เอ็นจีวี โครงการรับจำนำข้าว (เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา, 2556) ปัญหาความไม่ต่อเนื่องของการเสนอกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ บางฉบับเพื่อออกมาตรการที่รัดกุมมารองรับกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายของคณะรัฐมนตรีเรื่องกัญชาและการออกกฎหมายมารองรับกับนโยบายดังกล่าวซึ่งปรากฏข่าวตามสื่อสาธารณะทั่วไปเป็นวงกว้าง (เช่น สุธงญาภาศกัญชา กัญชา ผู้ป่วยหลอนเพิ่มเท่าตัว หลังปลดล็อก <https://www.thairath.co.th/scoop/theissue/2420626>, <https://brandinside.asia/marijuana-freedom-thaipeople/>, https://www.matichonweekly.com/column/article_566641) การเสนอกฎหมายบางฉบับที่เป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ปัญหาการใช้งบประมาณไม่คุ้มค่าที่สืบเนื่องมาจากการออกมติคณะรัฐมนตรีบางโครงการ เป็นต้น

ดังนั้น การกำกับให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามมาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำเป็นต้องมีเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ ซึ่งช่วยส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีตระหนักหรือคำนึงถึงการใช้อำนาจนี้ให้เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเป็นไปตามหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตามที่ผ่านมายังขาดบทบัญญัติกฎหมายที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้อย่างแท้จริง หากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไป ก็ยังคงเกิดข้อสงสัยว่าคณะรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมมากน้อยเพียงใด เนื่องจากเกิดการสะสมของปัญหาจากการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่อดีตต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน

จากปัญหานำไปสู่การศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบถึงเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ ที่จะช่วยส่งเสริมหรือขับเคลื่อนให้เกิดการใช้อำนาจทางรัฐบาลโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 รวมทั้งสามารถทำให้ปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วลดน้อยลงหรืออาจจะไม่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นการวิจัยจึงมีแนวคิดในการศึกษาและวิจัยในเรื่องการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยกำหนดวัตถุประสงค์ในการศึกษาและวิจัยเพื่อพัฒนากฎหมายให้มีกลไกในการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เพื่อให้กฎหมายมีความชัดเจนและบรรลุเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรอบแนวคิดการวิจัย

จากปรัชญาสำนักกฎหมายบ้านเมือง กฎหมายที่ตราขึ้นตามกระบวนการทางนิติบัญญัติเป็นกฎหมายที่ชอบธรรมจึงสามารถบังคับใช้ได้กับทุกคน คณะรัฐมนตรีก็เช่นเดียวกันจะต้องใช้อำนาจทางรัฐบาลภายใน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงจะเป็นไปตามหลักนิติธรรม แต่ที่เป็นปัญหาคือ ยังขาดเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ ที่จะทำให้การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งขอบเขตหรือฐานที่มาของอำนาจทางรัฐบาลคือรัฐธรรมนูญ การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะพัฒนาบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อให้เกิดการกำกับให้การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง โดยนำหลักการ ทฤษฎี และปรัชญาสำนักกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ มาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อให้คณะรัฐมนตรีมีกรอบในการใช้อำนาจทางรัฐบาลบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม

สมมติฐานการวิจัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีนำเอาหลักนิติธรรมมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่มีความหมายกำหนดเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ ที่จะกำกับให้การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง การวิจัยได้นำข้อค้นพบหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เช่น หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักธรรมาภิบาล หลักการมีส่วนร่วม หลักความเสมอภาค หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เป็นต้น มาใช้ในการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย ความหมายหลักนิติธรรม กลไกการใช้หลักนิติธรรม ลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

วิธีวิทยาการวิจัย

งานวิจัยนี้ใช้วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology) เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) มีรายละเอียดดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร

การวิจัยเอกสารเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารที่เป็นหลักการ ทฤษฎี ปรัชญากฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เอกสารที่ศึกษาเป็นเอกสารข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) และทุติยภูมิ (Secondary Data) ประกอบด้วย หนังสือ ตำรา รายงานวิจัย บทความ คำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาล และเอกสารอื่น ๆ มีสาระสำคัญ ประกอบด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติรัฐ (Legal state) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due Process of Law) หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี (Responsibility of Cabinet) ทฤษฎีว่าด้วยการก่อกำเนิดเกิดรัฐ (Origin of State) ทฤษฎีว่าด้วยอำนาจอธิปไตย (Sovereignty Theory) ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ทฤษฎีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) ทฤษฎีรัฐธรรมนูญนิยม



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครราชสีมา

(Constitutionalism) ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) ทฤษฎีความเป็นนิติบุคคลของรัฐ ปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ (School of Natural Law) ปรัชญาสำนักกฎหมายบ้านเมือง (School of Positive Law)

นอกจากนี้ มีกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554 มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) (Universal Declaration of Human Rights: UDHR, 1948) กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) (Charter of the United Nations : UN Charter, 1945) และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา มาใช้ในการวิเคราะห์

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งผู้ที่มีประสบการณ์หรือมีอำนาจตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ นักวิชาการ นักกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง สมาชิกวุฒิสภา เลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลปกครอง อนุกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน นักวิชาการ และผู้สื่อข่าว เป็นต้น

3. การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ

การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบเป็นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ผู้แทนองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี นักวิชาการและประชาชน รวม 16 คน ซึ่งแบ่งประชากรออกเป็นกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม และกลุ่มผสม 4 กลุ่ม และให้ร่วมหารือกันและอภิปรายผลในงานสัมมนาเชิงปฏิบัติการการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ ตามประเด็นที่การวิจัยกำหนดไว้ เพื่อเป็นการ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ยืนยันประเด็นที่จะเป็นโครงสร้างในการพัฒนากฎหมายต่อไป ทั้งนี้ คำตอบที่ได้มานั้น ใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มประชากรทุกกลุ่ม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมด้วยการวิจัยเชิงคุณภาพที่เป็นการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อกำหนดโครงสร้างของกฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การจัดทำร่างกฎหมายต่อไป

5. การจัดทำร่างกฎหมาย

งานวิจัยนี้มีเป้าหมายที่จะทำให้เกิดการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งนำหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มาเสริมเพื่อมีกลไกหรือเครื่องมือในการทำให้เกิดการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงและบรรลุตามเจตนารมณ์มาตรา 3 ววรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อย่างไรก็ตามการจัดทำร่างกฎหมายต้องพิจารณาให้เป็นไปตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 รวมทั้งหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เนื่องจากพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เป็นต้น เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปอย่างรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น นอกจากนี้จะต้องจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580) ด้วย เนื่องจากเป็นแผนการพัฒนาประเทศที่กำหนดกรอบและแนวทางการพัฒนาให้หน่วยงานของรัฐทุกภาคส่วนต้องทำตาม

6. การรับฟังความคิดเห็น

เพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ผู้วิจัยได้นำคำตอบที่ได้จากการศึกษาและวิจัยไปเสนอในที่ประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วยการวิพากษ์และแสดงความคิดเห็นต่อการจัดทำร่างกฎหมายดังกล่าว โดยมีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีและการตรวจสอบการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีประมาณ 40 คน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ผลการวิจัย

จากการวิจัยพบว่าหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมคือ กฎหมาย (ของประชาชน) เป็นใหญ่บนแผ่นดิน และนำกฎหมายมาปกครองมนุษย์อย่างเป็นธรรม อย่างไรก็ตามหลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการย่อยอีกหลายหลักการ เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย หลักความเสมอภาค หลักความอิสระของตุลาการ เป็นต้น ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีเนื้อหาสาระของหลักการย่อยในหลักนิติธรรมที่แตกต่างกันหรือเหมือนกัน แต่เป้าหมายสำคัญของหลักนิติธรรมก็มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ในแต่ละประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเอากฎหมายของประชาชนมาปกครองประชาชนนั้น ย่อมมีหลักการที่สำคัญและไม่แตกต่างไปจากหลักนิติธรรม แต่มีชื่อเรียกที่ต่างกัันดังต่อไปนี้ สำหรับสหราชอาณาจักรเรียกว่า Rule of Law ซึ่งในภาษาไทยกำหนดชื่อเรียกว่าหลักนิติธรรม ส่วนในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า Due Process of Law ซึ่งในภาษาไทยกำหนดชื่อเรียกว่า หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (**ถ้าในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในสาธารณรัฐฝรั่งเศสเรียกว่า “L’Etat de Droit” ในสหพันธ์รัฐเยอรมนีเรียกว่า “Rechtsstaat”)

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้ศึกษาหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทยในปัจจุบันแล้วพบว่า แม้ระบบกฎหมายของไทยจะเป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรเช่นเดียวกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์รัฐเยอรมนีซึ่งได้ยึดหลักการใช้กฎหมายปกครองมนุษย์ด้วยหลักนิติรัฐก็ตาม แต่ไม่ปรากฏคำว่า “หลักนิติรัฐ” ไว้แต่อย่างใด กลับปรากฏคำว่า “หลักนิติธรรม” ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษาและเปรียบเทียบหลักนิติธรรมในบริบทของต่างประเทศกับประเทศไทยพบว่ามีความแตกต่างกันเล็กน้อยในหลักการย่อยปรากฏรายละเอียดตามตารางเปรียบเทียบดังนี้

หลักนิติธรรม (Rule of Law)			
หลักการย่อยในหลักนิติธรรม	สหราชอาณาจักร (Rule of Law)	สหรัฐอเมริกา (Due Process of Law)	ประเทศไทย (หลักนิติธรรม)
หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย	✓	✓	✓
หลักความเสมอภาค	✓	✓	✓
ศาลยุติธรรมพิจารณาคดีเท่านั้น	✓	✓	✗
หลักความอิสระของตุลาการ	✓	✓	✓
หลักความสูงสุดของรัฐสภา	✓	✓	✗
การใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม	✓	✓	✓



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

จากที่กล่าวมาข้างต้น สาเหตุที่ไม่ปรากฏคำว่า “หลักนิติรัฐ” สืบเนื่องจากในช่วงการยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สภาร่างรัฐธรรมนูญมีประเด็นวิพากษ์เรื่องการใช้ถ้อยคำในมาตรา 3 วรรคสอง ระหว่างคำว่า “หลักนิติธรรม” กับ “หลักนิติรัฐ” เนื่องจากมีความประสงค์ที่จะนำหลักการปกครองประชาชนด้วยกฎหมายมาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญ เพื่อเป็นการวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรที่ใช้อำนาจเหนือประชาชนทั้งหลาย ให้ใช้อำนาจหน้าที่เป็นไปตามหลักนิติธรรม และเพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงความมีอยู่และความศักดิ์สิทธิ์ของหลักการนี้ อีกทั้งเป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญของหลักการนี้ที่ทุกหน่วยงานจะต้องยึดถือและนำไปปฏิบัติ สุดท้ายสภาร่างรัฐธรรมนูญเลือกใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เนื่องจากในทางวิชาการไม่ว่าจะเป็นคำว่า “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” ต่างก็มีสาระสำคัญในหลักการที่สอดคล้องกันกล่าวคือ ถ้าไม่มีกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ได้ รวมทั้งต้องใช้อำนาจให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งคำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นคำที่คนไทยทั่วไปคุ้นเคยมากกว่า ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” โดยนำมาเป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายครั้งแรกในกฎหมายสูงสุดของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

สรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสองฉบับได้รับรองถึงความมีอยู่ของหลักนิติธรรมและต้องการเสริมสร้างให้หลักนิติธรรมเกิดความมั่นคงจึงนำมาบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เป็นบทบังคับให้ทุกภาคส่วนของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรของรัฐ (กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน มหาวิทยาลัยของรัฐ หน่วยงานในกำกับของรัฐ) และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ล้วนต้องยึดถือหลักนิติธรรมทั้งสิ้น การกระทำใดจะขัดต่อกฎหมายสูงสุดไม่ได้ หากไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติในมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเป็นการฝ่าฝืนหรือขัดต่อรัฐธรรมนูญ อาจเป็นเหตุให้นำมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมหรือยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ อีกทั้งสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการสร้างความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ดังนั้นการใช้อำนาจทางรัฐบาล คณะรัฐมนตรีต้องตระหนักว่าในการปฏิบัติหน้าที่ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม แต่ที่เป็นปัญหาคือ การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีการใช้อำนาจทางรัฐบาลที่อาจไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ขาดความรอบคอบและขาดความระมัดระวังในการใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา การออกมติคณะรัฐมนตรีในเชิงนโยบาย การเสนอร่างพระราชบัญญัติ เป็นต้น



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ถึงแม้มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้วางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่เกิดข้อสงสัยต่อการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมมากน้อยเพียงใด เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ ในการกำกับให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง จึงอาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาจากการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีได้ ซึ่งการวิจัยได้ข้อสรุปว่า การบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้คณะรัฐมนตรีนำหลักนิติธรรมไปใช้กับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลสัมฤทธิ์ จำเป็นต้องมีกลไกเพื่อขับเคลื่อนให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลให้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามจะอาศัยเพียงหลักนิติธรรมอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะทำให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ได้ จากการค้นคว้าและวิจัยได้ข้อค้นพบเบื้องต้นในหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 9 ข้อ ที่จะนำมากำหนดเป็นโครงสร้างในการพัฒนากฎหมายให้มีบทบัญญัติที่กำกับให้คณะรัฐมนตรีพึงระมัดระวังในการใช้อำนาจทางรัฐบาลเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ข้อที่ 1 หลักนิติธรรม

คณะรัฐมนตรีต้องมีความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจทางรัฐบาลภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เนื่องจากฐานที่มาของอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมาจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เป็นหัวใจของหลักนิติธรรมที่มุ่งควบคุมและตรวจสอบให้การใช้อำนาจของผู้ปกครองเป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น “ความเคร่งครัด” จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวได้ ทั้งนี้ หลักนิติธรรมเป็นหลักการทางนิติศาสตร์

ข้อที่ 2 หลักความโปร่งใส

คณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจทางรัฐบาลด้วยความโปร่งใส ความโปร่งใสเป็นกลไกสำคัญอย่างมากที่มีส่วนช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน และมีส่วนช่วยสร้างความเชื่อมั่นและความศรัทธาให้เกิดขึ้นในสังคมต่อการบริหารงานของคณะรัฐมนตรี อีกทั้งทำให้ประชาชนสามารถเกิดประเด็นในการพิจารณาได้ว่าคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มากน้อยเพียงใด เนื่องจากมีนโยบายของคณะรัฐมนตรีบางนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือมติคณะรัฐมนตรีบางเรื่องที่ยังเกิดข้อสงสัยต่อการบริหารประเทศ ทั้งนี้ หลักความโปร่งใสเป็นหลักการทางรัฐศาสตร์

ข้อที่ 3 หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการทางรัฐศาสตร์ หลักการนี้เป็นหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการโดยกำหนดให้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง เนื่องจากการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรี



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

ในทุกด้านทุกเรื่องเป็นช่องทางที่จะทำให้ทุกภาคส่วนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารในการใช้อำนาจทางรัฐบาล ส่งผลให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจทางรัฐบาลโดยปริยาย

ข้อที่ 4 หลักการมีส่วนร่วม

หลักการมีส่วนร่วมเป็นหลักการทางรัฐศาสตร์สำคัญหลักการหนึ่ง สะท้อนให้เห็นถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเคารพประชาชนและยึดถือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ ดังนั้น คณะรัฐมนตรีควรคำนึงถึงหลักการนี้โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากโครงการบางเรื่องอาจส่งผลกระทบต่อประชาชน นอกจากนี้หลักการมีส่วนร่วมจะเป็นสะพานสร้างความเชื่อมโยงไปสู่การตัดสินใจของฝ่ายบริหารได้อย่างชอบธรรมและเกิดคุณค่า เนื่องจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามต้องมี การจำกัดหรือกำหนดกรอบในการใช้สิทธิของประชาชนไว้ด้วย โดยการกำหนดขอบเขตและลักษณะของโครงการที่ประชาชนจะสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจของรัฐและการใช้สิทธิของประชาชน

ข้อที่ 5 หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ ซึ่งเป็นหลักการย่อยอยู่ในทั้งหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ อีกทั้งหลักความเสมอภาคยังเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ตลอดจนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นสิทธิมนุษยชนอีกด้วย หลักการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบันเพราะแสดงออกถึงความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงหลักการนี้อยู่เสมอเมื่อใช้อำนาจทางรัฐบาลโดยต้องคำนึงถึงการให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน นอกจากนี้หลักความเสมอภาคเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ เพราะการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง คณะรัฐมนตรีต้องอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใดจึงกระทำการให้เกิดผลกระทบหรือเกิดประโยชน์แก่บุคคลนั้น ดังนั้นหลักความเสมอภาคเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลให้มีความเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ข้อที่ 6 หลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

กรณีที่คณะรัฐมนตรีจะใช้อำนาจทางรัฐบาลในการกำหนดนโยบายใดนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลโดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากหลักประสิทธิภาพ (Efficiency) และหลักประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญทางรัฐศาสตร์ที่เป็นกลไกในการบริหารจัดการภาครัฐ สำหรับหลักประสิทธิภาพหมายถึงการบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดี มีกระบวนการดำเนินการและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสม ใช้ทรัพยากรทั้งด้านต้นทุน แรงงาน และระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ส่วนหลักประสิทธิผลหมายถึงผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการที่ได้กำหนดไว้



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

ข้อที่ 7 หลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตนไม่จำเป็นต้องรอให้เกิดการตรวจสอบทางการเมืองเสมอไป เนื่องจากในการบริหารราชการแผ่นดินของ คณะรัฐมนตรี สิ่งที่ คณะรัฐมนตรีจะต้องพึงใช้ความระมัดระวังคือ “การตัดสินใจ” เพราะการตัดสินใจบางเรื่องอาจส่งผลกระทบต่อวงกว้าง อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศโดยรวม ดังนั้นเมื่อต้องการให้ระบบการเมือง การบริหาร ผู้นำการเมือง กล้า รับผิดชอบต่อตัดสินใจและการกระทำของตน รวมทั้งพร้อมให้สังคมตรวจสอบ หากสังคมสงสัยก็พร้อมที่จะ แสดงความรับผิดชอบต่อตนเองออกมา ทั้งนี้ หลักการดังกล่าวเป็นหลักการทางรัฐศาสตร์

ข้อที่ 8 หลักภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์

คณะรัฐมนตรีคือองค์กรสูงสุดในการใช้อำนาจบริหาร หากผู้บริหารประเทศหรือผู้นำประเทศมีวิสัยทัศน์ เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน จะส่งผลให้การกำหนดทิศทางและการขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายที่รัฐได้วางไว้ เนื่องจากวิสัยทัศน์ (Vision) คือ การตั้งเป้าหมาย การมีวิสัยทัศน์จึงเป็นภาวะที่สำคัญเพื่อให้การกำหนดทิศทางในการบริหารประเทศมี จุดมุ่งหมาย ดังนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ซึ่งเป็นทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์เข้า มาช่วยเสริมให้เกิดการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 อีกทั้งทำให้ได้ผู้บริหารประเทศที่มีหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจทางรัฐบาลส่งผลต่อ การพัฒนาประเทศและระบอบการปกครองประชาธิปไตย

ข้อที่ 9 หลักการร่วมรับผิดชอบ (Collective Liability)

นอกจากหลักความรับผิดชอบร่วมกันซึ่งคณะรัฐมนตรีจะต้องยึดถือในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว บางครั้งการตัดสินใจออกมิตคณะรัฐมนตรีในทางนโยบายก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชนหรือภาระ งบประมาณเกินความจำเป็น คณะรัฐมนตรีจึงควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรีด้วยตามหลักการร่วมรับ รับผิดชอบ ทั้งนี้ หลักการในข้อนี้เป็นหลักทางนิติศาสตร์

เมื่อนำข้อค้นพบเบื้องต้นดังกล่าวไปจัดทำการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ จากประชากร ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จำนวน 16 คน พบว่าคำตอบที่ได้มาจากการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ ส่วนใหญ่ไม่ มีความแตกต่างกับข้อค้นพบเบื้องต้น มีเพียงบางข้อที่มีความเห็นแตกต่างกันอย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าข้อค้นพบ ดังกล่าวมีทั้งหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งบางข้อเป็นหลักนิติธรรม ในตัวเอง และส่วนใหญ่ไม่ใช่หลักนิติธรรมแต่สมควรนำมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้การใช้หลักนิติธรรมเกิด ผลสัมฤทธิ์ ดังนั้นข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อ เป็นข้อสรุปที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจ ทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

จากข้อสรุปของการวิจัยข้างต้นเมื่อนำไปพัฒนากฎหมายให้มีบทบัญญัติที่เป็นกลไกในการช่วยกำกับให้ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลภายใต้หลักนิติธรรมอย่างแท้จริง โดยเลือกแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งเป็นการเหมาะสมที่จะแก้ไขเพิ่มเติมบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้ผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้องประมาณ 40 คน ได้วิพากษ์และแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายดังกล่าว ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นไปวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น โครงสร้างของกฎหมายมีสาระสำคัญ ดังนี้

- หลักการและเหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มีหลักการในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี แต่ยังไม่กฎหมายกำหนดกลไกให้การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงจำเป็นต้องตรากฎหมายนี้

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 1)

การกำหนดชื่อพระราชบัญญัติ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสาระสำคัญและขอบเขตในการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติ และเป็นการบอกให้ทราบถึงลำดับครั้งของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าว

- วันใช้บังคับ (มาตรา 2)

การกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมายจำเป็นต้องแก้ไขหรือมีเวลาในการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ

- เพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 3/2 (มาตรา 3)

กำหนดให้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีต้องมีหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความสงบสุขและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม ความมั่นคงของประเทศ หลักความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศ ต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชน หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล ความโปร่งใส การให้ข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยสรุปตามที่กล่าวมานี้ย่อมเป็นข้อสรุปของข้อค้นพบจากการวิจัยที่นำไปสู่การพัฒนากฎหมายโดยแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อให้ไม่เกิดการกำกับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีเป็นไปตามหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้คณะรัฐมนตรีพึงระวังและตระหนักถึงหลักสำคัญ



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิต

บางประการเมื่อจะได้ใช้อำนาจทางรัฐบาล รวมทั้งเพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์ตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนเป็นการตอบข้อสงสัยว่าคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลภายใต้หลักนิติธรรมมากน้อยเพียงใด ส่งผลให้การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีน่าจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน สังคม ระบบการเมืองการปกครอง และประเทศชาติต่อไป

ข้อเสนอแนะ

ผลของการวิจัยได้จัดทำกฎหมายเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. หากจะนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กับคณะรัฐมนตรีตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น การวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้มีการนำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. จากการศึกษาไปตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้มีการใช้บังคับ
2. ให้รัฐบาลจัดทำดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) สำหรับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี เพื่อเป็นข้อมูลให้รัฐสภาและประชาชนสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี
3. ให้รัฐบาลจัดทำฐานข้อมูลที่ประชาชนสามารถติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีได้โดยสะดวกและเข้าใจง่าย กล่าวคือ สร้างระบบติดตามการใช้อำนาจทางรัฐบาล (Tracking System) ซึ่งคณะรัฐมนตรีสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์และติดตามการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีต่อไปได้
4. ให้ภาครัฐสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมให้แก่บุคลากรในหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจและตระหนักในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม
5. ให้มีการศึกษาและวิจัยต่อไปในเรื่องหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทย เนื่องจากประเทศไทยมีระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษรที่รับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องหลักนิติรัฐจากประเทศในแถบภาคพื้นยุโรป แต่การรับอิทธิพลทางความคิดในเรื่องหลักนิติธรรมมาจากสหราชอาณาจักรซึ่งมีระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนั้น สมควรที่จะต้องมีการศึกษาและวิจัยหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายไทยเพื่อสร้างความเข้าใจในวิวัฒนาการของหลักการดังกล่าว และค้นหาหลักการย่อยในหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับ ระบบกฎหมายไทย เพื่อเกิดความชัดเจนในหลักนิติธรรมที่จะใช้ยึดถือและปฏิบัติให้แก่องค์กรของรัฐต่าง ๆ และเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้เกิดขึ้นในสังคมไทย



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

เอกสารอ้างอิง

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. (2550, 24 สิงหาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 124 ตอนที่ 47 ก.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560, 6 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก.
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, 4 กันยายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 108 ตอนที่ 156
- พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560. (2560, 31 กรกฎาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 134 ตอนที่ 79 ก.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 (2562, 16 เมษายน). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 136 ตอนที่ 50 ก.
- ประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2564 (2564, 26 ตุลาคม). ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 138 ตอนพิเศษ 258 ง.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546. (2546, 9 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548. (2548, 11 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนที่ 22 ก.
- ระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 (2548, 15 มีนาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 122 ตอนพิเศษ 23 ง.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (2542, 10 สิงหาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554 (2554, 1 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 128 ตอนพิเศษ 116 ง.
- มาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. 2561 (2561, 30 มกราคม) ราชกิจจานุเบกษา. เล่ม 135 ตอนที่ 5 ก.
- กองพัฒนานวัตกรรมการยุติธรรม สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมร่วมกับศาลอุทธรณ์ภาค 1. TOM BINGHAM หลักนิติธรรม THE RULE OF LAW, 2564.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2564). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.



วารสารวิชาการ

มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุดรดิตถ์

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2555). หนังสือนิติรัฐ นิติธรรมฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2564). หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 2) กรุงเทพฯ วิทยาลัย.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2564). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4) กรุงเทพฯ : วิทยาลัย.
- วิชัญ เครื่องงาม. การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปีที่ 8 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2553).
- _____.หลักนิติธรรมกับการบริหารประเทศ.วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 17 เล่มที่ 50 เดือนพฤษภาคม-สิงหาคม 2558.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2565). วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อาร์ทิฟานีย์.
- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). ความมุ่งหมายและคำอธิบายรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560.
- _____.(2550). รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22/2550 วันจันทร์ที่ 11 เดือนมิถุนายน พ.ศ. 2550.
- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) (Universal Declaration of Human Rights: UDHR, 1948)
- กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (พ.ศ. 2488) (Charter of the United Nations : UN Charter, 1945)
- มหากฎบัตร ค.ศ. 1215 (พ.ศ. 1758) (Magna Carta, 1215)
- รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา (The Constitution of The United States 1787)