

การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW ON
THE ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE CABINET

พงศพล มหาวัจน์
PONGSAPON MAHAWAT

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.2565
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW ON
THE ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE CABINET**

PONGSAPON MAHAWAT

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE
OF DOCTOR OF LAWS
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2022

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

ชื่อหัวข้อวิทยานิพนธ์

การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW ON THE
ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE CABINET

นักศึกษา

พงศพล มหาวัจน์ รหัสประจำตัว 58560295

หลักสูตร

นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

คณะ

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยรับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต



.....คณบดีคณะนิติศาสตร์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์เจียมจิต สุวรรณน้อย)

วันที่.....เดือน 12 APR 2022 พ.ศ.

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



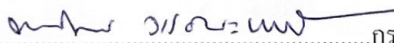
.....ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์)



.....กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ)



.....กรรมการ

(ดร.พิมลรัตน์ วรรณชะหทัย)



.....กรรมการ

(ดร.เชาวนะ ไตรมาศ)

.....กรรมการ

(ศาสตราจารย์ ดร.สุนีย์ มัลลิกะมาลย์)

วิทยานิพนธ์เรื่อง	การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี
คำสำคัญ	หลักนิติธรรม / การใช้อำนาจทางปกครอง / คณะรัฐมนตรี
นักศึกษา	พงศพล มหาวัจน์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาลย์
หลักสูตร	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำกฎหมายเพื่อกำหนดกลไก เครื่องมือ ซึ่งช่วยส่งเสริม ผลักดันต่อการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ ในการเก็บ รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ และการรับฟังความคิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่าการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีมีความสำคัญต่อการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารปกครองประเทศ แต่ไม่มีกฎหมายใดกำหนดกลไก ที่จะทำให้หลักนิติธรรมที่ใช้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี การวิจัยได้นำหลักการทฤษฎีทางนิติศาสตร์ หลักการ ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ และหลักการทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อผลักดันให้ หลักนิติธรรมมีการนำไปใช้อย่างเป็นรูปธรรม เกิดผลสัมฤทธิ์ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติ ธรรม การวิจัยได้ปรับปรุงแก้ไขและเพิ่มเติมในกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีโครงสร้างของบทบัญญัติ คือ สาระสำคัญของหลักนิติธรรม กลไกการใช้หลักนิติธรรม ลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การวิจัยเสนอแนะให้มีการพัฒนากฎหมายเพื่อนำเอากลไกการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจากการวิจัยไปตราเป็นกฎหมายตามกระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อการบังคับใช้ตามโครงสร้างกฎหมายจากการวิจัยนี้

THESIS TITLE	THE IMPLEMENTATION OF RULE OF LAW ON THE ADMINISTRATIVE AUTHORITY OF THE CABINET
KEY WORDS	RULE OF LAW, APPLYING ADMINISTRATIVE POWERS, CABINET
STUDENT	PONGSAPON MAHAWAT
THESIS ADVISOR	PROF. DR. SUNEE MALLIKAMARL
PROGRAM	DOCTOR OF LAWS (LL.D.)
FACULTY	SCHOOL OF LAW, SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2022

ABSTRACT

The objective of this research was to formulate a law to define mechanisms and tools that help to promote and impel the implementation of the rule of law to use by the Cabinet's administrative powers under the constitution to achieve results in accordance with the rule of law, constitution, and law. Data were collected and analyzed by using qualitative research methodology, consisting of documents research, in-depth interview, co-design, and hearing.

The results found that the use of administrative powers by the Cabinet of Ministers is important for the protection of people's rights and freedoms. According to the Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017) contains the provisions for the Cabinet to adopt the rule of law to govern the country; however, there is not any law which establishes a mechanism to enable the rule of law to be used to achieve the objectives of the Constitution, law and the rule of law in the use of administrative powers of the cabinet. This research has adopted the principle and theories of law, political science, and public administration as a tool to promote and impel the rule of law to be applied concretely resulting in the achievement of the Constitution, law, and the rule of law. This research has amended and added those principles in the law of the administrative regulations of the state government B.E.

2534 (1991) which the structure of the provisions is the essence of the rule of law, the mechanism the rule of law, and the characteristics of using the Cabinet's administrative powers.

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์เป็นอย่างดีได้ด้วยความเมตตา เกื้อกูล ในการให้คำปรึกษา อีกทั้งได้รับคำชี้แนะจากคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ได้แก่ ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ ดร.พิมลรัตน์ วรรณะหทัย และ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ คำแนะนำในทุกขั้นตอนที่ได้ทำการศึกษา รายวิชาวิทยานิพนธ์ การวางแผนการศึกษา กระบวนการจัดทำวิทยานิพนธ์ กระบวนการวิจัย และการนำเสนอผลงานวิทยานิพนธ์ที่ถูกต้องตามหลักวิชานิติศาสตร์ และกระบวนการวิจัยทางนิติศาสตร์ ตลอดจนการเขียนรายงานและรูปเล่มวิทยานิพนธ์ เพื่อนำเสนอผลงานของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ การตรวจสอบ แก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ ของงานทุกอย่าง รวมทั้งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม อันเป็นสถานศึกษาที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ที่ได้ให้การสั่งสอน รายวิชาที่เป็นพื้นฐานในการศึกษาวิชานิติศาสตร์ ให้คำแนะนำและข้อคิดเห็นอันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ ขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่และบุคลากรคณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่ได้ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษาดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุมทุกท่านที่ให้คำแนะนำ ช่วยเหลือและให้กำลังใจในการศึกษามาโดยตลอด

สุดท้ายผลอันจะเป็นประโยชน์ ความดีงามทั้งปวง ที่เกิดขึ้นจากการศึกษาวิทยานิพนธ์นี้ ขอมอบแด่คุณพ่อและคุณแม่ที่เคารพยิ่งและหากมีข้อบกพร่องด้วยประการใดๆ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้ด้วยความขอบคุณยิ่ง

พงศพล มหาวัจน์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	II
กิตติกรรมประกาศ	III
สารบัญ	IV
สารบัญตาราง	XI
สารบัญภาพ	XII

บทที่

1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา	4
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย	23
3. ขอบเขตของการวิจัย	23
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา	23
3.2 ขอบเขตด้านประชากร	26
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่	26
4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานการวิจัย	26
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	26
4.2 สมมติฐานการวิจัย	27
5. คำถามการวิจัย	28
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	28
7. นิยามศัพท์เฉพาะ	29

บทที่	หน้า
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	31
1. หลักการแนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	31
1.1 หลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	31
1.1.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law).....	31
1.1.2 หลักนิติรัฐ (Legal State)	51
1.1.3 หลักความเสมอภาค (Principle of Equity)	53
1.1.4 หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due Process of Law) .	54
1.1.5 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)	56
1.2 หลักการทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี.....	56
1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality)	57
1.2.2 หลักการจัดบริการสาธารณะ (Public Service).....	58
1.3 หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยกระบวนการ บริหาร (Administrative Control)	59
1.3.1 หลักการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองภายในองค์กรฝ่ายบริหาร หน่วยงานราชการ ทางปกครอง.....	59
1.3.2 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)	61
2. แนวคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี	64
2.1 แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law).....	64
2.2 แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือสำนักปฏิฐานนิยม (Positivism Law)	64
2.3 แนวคิดอำนาจอธิปไตย (Sovereignty).....	65
2.4 แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)	66

3. ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	66
3.1 ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	66
3.1.1 ทฤษฎีการก่อกำเนิดรัฐ (Origin of The State)	66
3.1.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม (The Social Contract Theory).....	68
3.1.3 ทฤษฎีความยุติธรรม (Justice Theory)	69
3.2 ทฤษฎีทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี.....	69
3.2.1 ทฤษฎีการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality).....	70
3.2.2 ทฤษฎีการกระทำทางปกครอง (Acte administratif)	70
3.3 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี.....	71
3.3.1 ทฤษฎีระบบราชการ “Bureaucracy” (Max Weber).....	71
3.3.2 ทฤษฎีองค์การ โครงสร้างสมัยใหม่ (Modern Structural Organizational Theory).....	71
3.3.3 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory).....	72
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี.....	73
4.1 กฎหมายไทย.....	73
4.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.....	73
4.1.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534.....	74
4.1.3 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560.....	75
4.1.4 พระราชบัญญัติทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562.....	75
4.1.5 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561	76
4.1.6 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560.....	76

4.1.7 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545	76
4.1.8 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	77
4.1.9 พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542	77
4.1.10 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546.....	77
4.1.11 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548	78
4.1.12 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554.....	78
5. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี	78
กลุ่มกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law	
5.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส	78
5.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี	79
กลุ่มกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law	
5.3 สหรัฐอเมริกา.....	79
5.4 สหราชอาณาจักร	80
6. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	81
6.1 ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948	81
6.2 ปริญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967.....	81
6.3. กฎบัตรอาเชียน ค.ศ. 2008	81
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	82
8. คำวินิจฉัยศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครอง ของคณะรัฐมนตรี	83

บทที่	หน้า
3	วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)..... 85
1.	การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)..... 85
2.	การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)..... 88
3.	การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) 89
4.	การวิเคราะห์ข้อมูล 95
5.	การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี 95
6.	การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) 96
4	การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี..... 98
1.	สภาพการณ์ของปัญหาและผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี 99
2.	กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี 105
2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 105
2.2	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 107
2.3	พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562..... 107
2.4	พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560 108
2.5	พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560..... 108
2.6	พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545..... 108
2.7	พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 109
2.8	พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 110
2.9	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 110
2.10	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อ คณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548..... 111

บทที่

หน้า

2.11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2542	111
2.12 ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	111
2.13 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแผนการปฏิรูปประเทศ	112
3. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการ ใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี.....	112
3.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ	112
3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948	112
3.1.2 ปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967	113
3.1.3 กฏบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008 (ASEAN Charter 2008)	114
3.2 กฎหมายต่างประเทศ	115
3.2.1 สหราชอาณาจักร.....	115
3.2.2 สหรัฐอเมริกา.....	117
3.2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	120
3.2.4 สหพันธรัฐเยอรมนี	124
4. หลักนิติธรรมโดยองค์การระหว่างประเทศ	126
4.1 The World Justice Project (WJP).....	126
4.2 International Court of Justice (ICJ).....	127
5. การเปรียบเทียบหลักนิติธรรมในต่างประเทศ	128
6. การเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของไทยและต่างประเทศ	129
7. สรุปประเด็นการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	131
5 การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี	135
1. กระบวนการดำเนินการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	135
2. การเปรียบเทียบโครงสร้างกลไกการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครอง ของคณะรัฐมนตรี	179

บทที่	หน้า
3. การจัดทำกรพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครอง ของคณะรัฐมนตรี.....	183
4. โครงสร้างกรพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี	188
5. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)	197
6. สรุปอภิปรายผล และเสนอแนะ.....	204
1. สรุป	207
2. การอภิปรายผล	212
3. ข้อเสนอแนะ	215
3.1 ข้อเสนอแนะ	215
3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	215
4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย	215
4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์.....	215
4.2 ผลการวิจัยตามสมมติฐาน	216
บรรณานุกรม	217
ประวัติผู้วิจัย.....	225

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ตารางเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของต่างประเทศ	129
4.2 ตารางเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของประเทศไทยกับต่างประเทศ	130
5.1 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะ	163
5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มผสม	173
5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	177
5.4 ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.	194

สารบัญรูปภาพ

ภาพประกอบที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย.....	26
3.1 ภาพประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	91
3.2 ภาพประชากรกลุ่มผสม	93
3.3 กระบวนวิธีวิทยาการวิจัย.....	97
5.1 การจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะ.....	138
5.2 การจัดทำ Co-Design กลุ่มผสม	139
5.3 การนำเสนอประเด็นการ Co-Design.....	141
5.4 การนำเสนอผลของกลุ่มเฉพาะ	142
5.5 การนำเสนอผลของกลุ่มผสม	143
5.6 กลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ และอภิปราย ในการร่วม Co-Design.....	165
5.7 กลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม อภิปราย ในการร่วม Co-Design	166
5.8 การรับฟังความคิดเห็น (Hearing).....	198

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1. ความเป็นมาของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศไทยเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยใช้ระบบรัฐสภาในการบริหารและปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้มีการสถาปนาอำนาจสูงสุดของประเทศคือ อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นอำนาจสูงสุดตามระบบการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศทางตะวันตกหรือตามแนวของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) โดยแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) อำนาจบริหาร (Executive Power) และ อำนาจตุลาการ (Judiciary Power) ซึ่งแต่ละอำนาจมีความเป็นอิสระต่อกัน หากพิจารณาเฉพาะอำนาจบริหาร เป็นอำนาจรัฐที่มีลักษณะพิเศษ กล่าวคือ ผู้ใช้อำนาจ คือรัฐบาล เป็นกลุ่มคณะบุคคลเรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” (The Cabinet) โดยมี “นายกรัฐมนตรี” (Prime Minister) เป็นหัวหน้า หรือประมุขฝ่ายบริหารที่มีสถานะทางกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการฝ่ายบริหาร และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่าง ๆ เป็นองค์คณะรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารปกครองประเทศตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้โดย ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา

อำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารนั้นมี 2 ด้าน คือ

1. อำนาจบริหาร (Executive Power) คือ อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินตามขอบเขตที่กฎหมายกระทรวงนั้น ๆ กำหนดไว้ เป็นอำนาจทั่วไปในการบริหารราชการแผ่นดิน

2. อำนาจปกครอง (Administrative Power) คือ อำนาจในการควบคุมบังคับบัญชา และกำกับดูแล หน่วยงานราชการทั้งหลายให้จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนเป็นหลัก และดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล

อำนาจอธิปไตยด้านบริหารของคณะรัฐมนตรีในฐานะรัฐบาลนั้นเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ อาทิ การเสนอร่างกฎหมาย การเสนอร่าง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ การตราพระราชกำหนด บริหารราชการแผ่นดิน การเข้าร่วมประชุมรัฐสภา การกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ และแถลงนโยบายต่อรัฐสภา การขอให้มีการออกเสียงประชามติ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการยื่นญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฯลฯ เป็นต้น อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจของรัฐมนตรี (Minister) แต่ละคนในสถานะตามกฎหมายเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในหน่วยงานราชการ ในกระทรวง กรม ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคที่รัฐมนตรีนั้นควบคุมบังคับบัญชาอยู่ ทั้งนี้รวมทั้งการกำกับดูแลราชการส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นคณะบุคคลใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินนี้อาจกล่าวได้ว่าคณะรัฐมนตรีมีบทบาท หรือหน้าที่หลักในการบริหารราชการแผ่นดินทำให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนและเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวม โดยการจัดหาสิ่งจำเป็นในทุก ๆ ด้านของประชาชน อาทิ จัดหาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ การสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม ที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ (Public Service)” จากขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรีนี้มีอำนาจหน้าที่ 2 ส่วนที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เพราะมีความเกี่ยวพันกันอย่างมาก

การปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีทั้งด้านบริหารในฐานะรัฐบาล และด้านปกครองในฐานะฝ่ายปกครอง ทั้งสองอำนาจ หน้าที่นั้นจะต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ตราขึ้นมานั้นมาจากกระบวนการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติจึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยหลักนิติธรรม ดังนั้นหากคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” อีกทั้งฝ่ายบริหารในฐานะรัฐบาล และในฐานะฝ่ายปกครองซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์กรอันมีสถานะที่เป็นผู้นำของประเทศ ทั้งนี้การใช้อำนาจทางกฎหมายต่างๆ ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้นจะต้องอาศัยความมีวิสัยทัศน์ ทักษะความเป็นผู้นำ มาใช้ประกอบการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อให้หลักนิติธรรมนั้นสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ และเกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรมได้

หากกล่าวเฉพาะการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐมนตรีประจำกระทรวง ซึ่งเป็นองค์
 คณะรัฐมนตรี ย่อมต้องใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นผู้รักษาการณตาม
 กฎหมาย เพื่อการควบคุมบังคับบัญชา กำกับดูแล และสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการจัดทำ
 บริการสาธารณะของรัฐให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นราชการในทางบริหารทางปกครอง ซึ่ง
 ต้องใช้อำนาจนั้นตามขอบเขตของกฎหมายบัญญัติ ดังนั้นการใช้อำนาจตามขอบเขตของกฎหมาย
 สำหรับรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้นๆ จึงมีผลเป็นการนำหลักนิติธรรม ไปใช้โดยปริยายอยู่แล้ว แต่
 ที่เป็นปัญหาคือ แม้จะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองให้เป็นไปตามขอบเขตของกฎหมาย เป็นไป
 โดยความชอบธรรม เทียงธรรม เป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายโดยสุจริต

อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจทางปกครองในบางกรณีต้องเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี และ
 ตาม กฎหมายในขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับตามอำนาจของรัฐมนตรีประจำกระทรวงนั้น ซึ่ง
 กฎหมายบางฉบับเปิดโอกาสให้มีการตีความ หรือการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจตามที่กฎหมาย
 กำหนด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ความเป็นนิติธรรมตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ
 จึงสามารถที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบโดยอาศัยการตีความกฎหมาย
 หรือ ช่องว่างของกฎหมาย หรือการใช้ดุลพินิจ ที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรืออาจ
 เป็นการใช้อำนาจหรือใช้ดุลพินิจที่เอื้อหรือส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติกมิชอบได้ซึ่งอาจเป็น
 ช่องทางทำให้เกิดผลทางกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือผู้ที่มีส่วน
 เกี่ยวข้องในกฎหมายได้ การกระทำดังกล่าวนั้นอาจถือได้ว่าเป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตาม
 หลักนิติธรรมได้เช่นกัน ประกอบกับประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร
 (Civil Law) อีกทั้งยังได้รับอิทธิพลของปรัชญาสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือสำนักปฏิฐานนิยม
 ทางกฎหมาย (Positive Law) ที่มีแนวคิดพื้นฐานในเรื่อง “รัฐธำธิปไตย” เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ
 โดยฝ่ายนิติบัญญัติที่มีหน้าที่เป็นผู้สามารถออกกฎหมายเกณฑ์ กฎหมายใด ๆ ก็ได้เพื่อใช้บังคับ
 ภายในรัฐ ทั้งนี้การออกกฎหมายต่าง ๆ นั้นจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและ
 กฎหมายบัญญัติกำหนดเอาไว้เท่านั้น กฎหมายที่ออกมาบังคับใช้ในรัฐจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์
 ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกสูงสุดของประชาชนเป็นหลักสำคัญ ซึ่งเป็นอีกช่องทาง
 หนึ่งของการใช้อำนาจหน้าที่ทางปกครองที่จะเสนอให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ หรือ
 เสนอกฎหมายใหม่ให้เกิดการเอื้อประโยชน์ต่อตนเอง รัฐบาล หรือพวกพ้อง หรืออาจจะเพื่อให้สอดคล้อง
 รับกับนโยบายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัด ดังนั้นการที่จะกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรี
 ตามหลักนิติธรรมในนัยของขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้นจึงจำเป็นที่
 จะต้องมีกลไก วิธีการ กระบวนการทางกฎหมายที่ใช้กำกับให้รัฐมนตรีประจำกระทรวงปฏิบัติ
 หน้าที่เพื่อให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองที่ชอบด้วยหลักนิติธรรม

ในปัจจุบันประเทศไทยได้นำ “หลักธรรมาภิบาล” หรือ “Good Governance” มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นกฎหมายสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักธรรมาภิบาลที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักธรรมาภิบาลข้อหนึ่งที่สำคัญคือหลักนิติธรรม และมีหลักธรรมาภิบาลอีกหลายข้อเพื่อกำหนดเป็นแนวทางสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ จากแนวคิดของหลักธรรมาภิบาลที่ใช้สำหรับการบริหารปกครองที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐนี้เองที่ทำให้การวิจัยมีแนวคิดว่ เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมหมายความว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนย่อมหมายความว่า เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามหลักนิติธรรมอยู่แล้ว เพียงแต่มีปัญหาของการกำกับการใช้อำนาจหน้าที่ให้ชอบด้วยหลักนิติธรรมซึ่งหมายถึงการจะไม่ใช้ดุลพินิจหรืออาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือการตีความกฎหมายให้เป็นประโยชน์สำหรับตนเอง หรือคณะรัฐมนตรีหรือพรรคการเมืองที่สังกัด หรือ ผู้อื่นนั้นจะต้องนำเอาหลักธรรมาภิบาลข้อที่เหมาะสมมาใช้ประกอบด้วย ทั้งนี้เพราะบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งหมายความว่า การใช้อำนาจบริหารทางปกครองของรัฐมนตรีจึงจำต้องถูกบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติกฎหมายโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชน สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งย่อมต้องมีกลไก วิธีการ การใช้อำนาจทางปกครองของรัฐมนตรี เพื่อให้สามารถนำหลักนิติธรรมไปใช้ในการใช้อำนาจทางปกครอง

ทั้งนี้จึงได้มีแนวคิดในการวิจัยคือ การจัดทำกลไก วิธีการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยมุ่งเน้นไปที่การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อทำให้การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นเกิดประสิทธิผล และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ประกอบกับการนำหลักนิติธรรมมาใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางปรัชญาของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาพบว่าปัจจุบันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีลักษณะเป็นนามธรรมและยังเกิดความสับสนในการตีความ การให้ความหมาย หรือนิยาม ทั้งปรัชญาของหลักนิติธรรมที่เป็นสากลและปรัชญา

หลักนิติธรรมของประเทศไทย โดยในปัจจุบันยังไม่มียกเว้นที่กำหนดหลักเกณฑ์ เนื้อหา ความหมายของหลักนิติธรรม รวมถึง ยังคงไม่มีกลไกและวิธีการนำหลักนิติธรรมไปใช้ เพื่อให้เกิด ผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ตลอดจนรูปแบบและวิธีการตรวจสอบการ ใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยที่จะสามารถให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจ อธิปไตย ได้เข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้ ประกอบกับองค์กรที่เป็นผู้ต้องรับผิดชอบเรื่องการพิจารณาหลักนิติธรรม โดยที่ยังไม่ปรากฏความชัดเจน จึงทำให้เกิดผลเสียหายต่อสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการ ผู้ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีต่างๆ และประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจทางปกครอง ของคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ประกอบกับการที่ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือ Civil law จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติเรื่องหลักนิติธรรม มารองรับเพื่อขยายความ กำหนดความหมายและ บัญญัติกลไก วิธีการใช้หลักนิติธรรม เป็นต้น แต่ ณ ปัจจุบันยังคงมิได้มีบทบัญญัติกฎหมายที่จะทำ ให้ทุกครั้งที่มีรัฐมนตรีประจำกระทรวงซึ่งเป็นองค์กรคณะรัฐมนตรีได้ตระหนักถึงการใช้อำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายโดยชอบ

ดังนั้นการวิจัยจึงได้ให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบของกลไกหรือ มาตรการที่จะทำให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่ใช้อำนาจทางปกครองได้ใช้อำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตาม หลักนิติธรรมโดยแท้เพื่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลตามหลักการและเหตุผลของกฎหมายฉบับนั้น ๆ จึงจะถือ ว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักนิติธรรม ซึ่งการวิจัยกำหนดประเด็นในการศึกษาและวิจัย ดังนี้

1. ความหมายของหลักนิติธรรม กลไก วิธีการการนำหลักนิติธรรมไปปรับใช้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ ประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

2. หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองใดๆ ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เป็นไป ตามหลักนิติธรรม โดยปราศจากกลไก วิธีการใช้หลักนิติธรรมที่ถูกต้อง ย่อมจะส่งผลกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นการวิจัยนี้จึงได้ให้ความสำคัญต่อการนำเอาประเด็นต่างๆที่จะ นำไปสู่การวิเคราะห์ข้อมูลตามกระบวนการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 ดังนี้

1.2.1 หลักการ ปรัชญา และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การวิจัยนี้ได้ให้ความสำคัญที่จะนำเอาหลักการ ปรัชญา และทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องมาใช้วิเคราะห์ร่วมกับงานวิจัยซึ่งประกอบด้วย

-หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมในประเทศไทยนั้นปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรค 2 ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม” และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

-หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับหลักอำนาจอธิปไตยทั้งทางลบและทางบวก กล่าวคือทางลบนั้นหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่โต้แย้งทฤษฎีอำนาจอธิปไตยของ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) ในทางบวก คือ หลักนิติรัฐเป็นหลักการที่จำกัดการใช้อำนาจอธิปไตยที่เกิดขึ้นจากการจำกัดอำนาจของตนเองของกษัตริย์ ไม่ว่าจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม และการจำกัดอำนาจรัฐดังกล่าวนี้จะกระทำโดยการออกกฎหมาย หรือตรากฎหมายโดยประชาชน ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการ คือ 1) ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการอันใดต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดไว้และต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว 2) ต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายอันเกิดจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐกระทำการรอบ นอกขอบเขตที่กฎหมายกำหนดและกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยการทำหน้าที่ดังกล่าวของรัฐ หรือองค์กรของรัฐ (เจริญชนาวัดน์, 2558, หน้า 112)

-หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due Process of Law) (จิตติ ดิงศภัทย์, 2540, หน้า 47)

หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย หรือ Due Process of Law เป็นหัวใจของ “เครื่องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Safeguard) Due Process of Law มีสองอย่างคือ Due Process เชิงสารบัญญัติและ Due Process เชิงวิธีพิจารณา (ไทย) Due Process เชิงสารบัญญัติหมายถึง การให้ความคุ้มครองเนื้อหาสาระของสิทธิของปัจเจกชนตามหลักการของลัทธิเสรีนิยม

ในข้อนี้ศาลอเมริกันถูกโจมตีมาก หัวใจของลัทธิเสรีนิยมสี่ประการ เช่น แนวคิดเรื่อง Competitive Individualism ซึ่งมีแนวคิดว่าสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และละเมิดสิทธิมิได้ และแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ทำให้รัฐบาลมีอำนาจจำกัด ซึ่งสามารถนำไปโยงกับหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยม เช่น หลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นต้น หลักกฎหมายเหล่านี้ที่อยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของแนวคิดแบบเสรีนิยมว่าทุกคนมีความเท่าเทียม

-หลักความเสมอภาค (Equity)

หลักความเสมอภาค คือ หลักพื้นฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย และมีความใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพหลักความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆอย่างเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133) ประกอบกับยังเป็นหลักการในการควบคุมฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองอีกด้วย โดยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” มาตรา 27 “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคมความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้” ดังนั้นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

-หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล” หรืออาจเรียกได้ว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หลักธรรมรัฐและบรรษัทภิบาล ฯลฯ ” ซึ่งเรารู้จักกัน ในนาม “Good Governance” ที่หมายถึง การปกครองที่เป็นธรรม ซึ่งมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการดังนี้

- 1 หลักนิติธรรม
- 2 หลักคุณธรรม
- 3 หลักความโปร่งใส
- 4 หลักการมีส่วนร่วม

5 หลักความรับผิดชอบ

6 หลักความคุ้มค่า

ประกอบกับประเทศไทยได้มีการประกาศบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลักธรรมาภิบาลสอดคล้องอยู่ในเนื้อหาบทบัญญัติดังกล่าว (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2542, หน้า 32) หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวยังเปรียบเสมือนกลไก หรือวิธีการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และยังสามารถทำให้หลักนิติธรรมเกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักการรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้อีกประการหนึ่ง และยังสามารถให้ประชาชนเข้าร่วมใช้อำนาจในการตรวจสอบและทำให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมได้ และการใช้หลักธรรมาภิบาลดังกล่าวนี้อาจทำให้ความเป็นนามธรรมของหลักนิติธรรมปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นและส่งผลที่ดีต่อไปยังเนื้อหาของหลักนิติธรรมที่ยังต้องการพัฒนาการทางกฎหมายและสังคมต่อไป

-หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักการขั้นพื้นฐานด้านความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจเพื่อบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนอย่างพอเหมาะพอประมาณ (Moderation) หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญที่ศาลปกครองประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันได้พัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจรัฐโดยไม่ให้ใช้อำนาจรัฐเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตของความเหมาะสม ความจำเป็น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2565, หน้า 152)

-หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจ (Checks and Balance)

มองเตสกีเออ (Montesquieu) ได้นำเสนอแนวคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจสามารถถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ และยังสามารถนำเสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2565, หน้า 99)

-หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองและยังเป็นหลักการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักบังคับที่ว่าในการดำเนินกิจการต่างๆของรัฐในทางปกครองจักต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและถูกต้องตามกฎหมาย (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 157)

-หลักการรวมอำนาจการปกครอง (Centralization)

หลักการดังกล่าวเป็นการวางระเบียบราชการบริหารโดยการมอบอำนาจในการปกครองให้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ โดยมีรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 147)

-หลักการแบ่งอำนาจการปกครอง (De Concentration)

เป็นหลักการที่ราชการส่วนกลางได้มอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้แทนของราชการส่วนกลางซึ่งส่งไปปฏิบัติราชการตามเขตการปกครองต่างๆของประเทศ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงเป็นผู้ที่ราชการส่วนกลางส่งไปจากการแต่งตั้ง และอยู่ในบังคับบัญชาของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง การที่คณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจใดๆในทางบริหารทางปกครองแล้วผู้ปฏิบัติการทางปกครองให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของข้าราชการส่วนกลางที่ถูกส่งมาปฏิบัติราชการในภูมิภาคต่างๆของประเทศ

-หลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization)

เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจการปกครอง การบริหารงานบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรนอกเหนือจากองค์กรราชการบริหารส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นๆและไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลาง ไม่ได้เข้าไปบริหาร บังคับบัญชา สั่งการ เพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลของราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หากคณะรัฐมนตรีได้ตัดสินใจใดๆในทางบริหารทางปกครองแล้วราชการส่วนภูมิภาคโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเป็นผู้ปฏิบัติการทางปกครองให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

-หลักการควบคุมบังคับบัญชา (Controle Hie'rarchie)

การควบคุมบังคับบัญชา (Controle Hie'rarchie) เป็นการใช้อำนาจของผู้บังคับบัญชาที่มีเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมและตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมหรือดุลพินิจของผู้ใต้บังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชามีอำนาจยกเลิกถอนหรือสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำนั้นได้ ซึ่งในกรณีของการบริหารราชการแผ่นดินคือ ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัด, อำเภอ) หรือภายในราชการส่วนกลางสังกัดเดียวกัน หรือภายในราชการส่วนภูมิภาคด้วยกันเอง (ชานาญ จันทรเรือง, 2561) ดังนั้นเพื่อให้มติดังกล่าวมีผลบังคับใช้ คณะรัฐมนตรีอันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ถูกบังคับให้ชอบด้วยหลักนิติธรรม และกฎหมายจึงต้องอาศัยหลักการบังคับบัญชาสั่งการให้กระทำการทางปกครองตามมติดังกล่าว

-หลักการกำกับดูแล (Tutelle Administrative)

การกำกับดูแล (Tutelle Administrative) เป็นการใช้อำนาจของราชการส่วนกลางกับราชการส่วนภูมิภาค เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของราชการส่วนท้องถิ่นว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีอำนาจอาจไม่อนุมัติให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิกเพิกถอนการกระทำนั้นแล้วแต่กรณี แต่ไม่มีอำนาจตรวจสอบความเหมาะสมหรือการใช้ดุลพินิจหรือสั่งการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ (ชำนาญ จันทร์เรือง, ออนไลน์, 2564) เพื่อบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีอันมีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ถูกบังคับใช้อย่างชอบด้วยกฎหมายจึงต้องอาศัยหลักการกำกับดูแลให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่ไม่มีอำนาจสั่งการส่วนท้องถิ่นให้กระทำการทางปกครองตามมติคณะรัฐมนตรีนั้นๆ

-ปรัชญากฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

กฎหมายธรรมชาติ หมายถึง กฎหมายที่เกิดจากธรรมชาติมีอยู่แล้วในธรรมชาติและมีความอำนาจบังคับตามกฎหมายธรรมชาติ และด้วยเหตุที่ธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งสากล และอยู่เหนือมนุษย์ สำนึกความคิดนี้จึงเชื่อว่ากฎหมายธรรมชาติอยู่เหนือกฎหมายมนุษย์ และใช้ได้ไม่จำกัดเวลาและสถานที่

ปรัชญาเมธีในอดีตคิดค้นและอ่านเรื่องสิทธิธรรมชาติขึ้นเพื่ออ้างชัยชนะหรือสถานะที่เหนือกว่าสิทธิตามกฎหมาย เช่น กฎหมายให้สิทธิเสรีภาพในระดับหนึ่ง แต่ปรัชญาเมธีกลับเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในระดับนี้น้อยเกินไป จึงต้องอ้าง “สิทธิธรรมชาติ” ซึ่งกล่าวว่าเกิดขึ้น และมีอยู่ตามธรรมชาติ กล่าวคือเกิดเอง มีมาเอง โดยไม่มีผู้ใดสร้างขึ้น และไม่ว่ามนุษย์จะไปเกิดที่ใด เวลาใด สิทธิดังกล่าวก็ยังคงมีอยู่เป็นนิรันดร์ ครั้นนานเข้าเมื่อสิทธิธรรมชาติได้มีหน้าที่ตามธรรมชาติ และคุณค่าต่างๆ ตามธรรมชาติเกิดขึ้น สิ่งเหล่านี้เป็นสาระของกฎหมายธรรมชาติ

-ปรัชญากฎหมายบ้านเมือง (Positivism Law)

ปรัชญากฎหมายบ้านเมือง หรือแนวคิดสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Positive Law) ที่มีแนวคิดพื้นฐานในเรื่อง “รัฐอธิปไตย” เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ และกฎหมายเป็นเครื่องกำหนดระเบียบวินัยของสังคม สมาชิกทั้งหลายจึงควรเคารพในบทบัญญัติของกฎหมาย แนวคิดของกฎหมายบ้านเมืองยังเป็นรากฐานของความคิดในเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝึกฝนลัทธิปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้ต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคม โดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆของราษฎรได้มีอยู่วิธีเดียว คือรัฐยอมตนอยู่ใต้ข้อบังคับของกฎหมาย

โดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบาติที่กฎหมายยังใช้อยู่กฎหมายมีการผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์การของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรง) ทำโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงทางผู้แทน) ให้จำกัดเสรีภาพของราษฎร ย่อมเกิดขึ้นโดยการที่ราษฎรต่อสู้กับการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยราษฎรได้เริ่มเรียกร้องเสรีภาพขึ้นก่อน จะเห็นได้ว่าในระยะเริ่มแรกนี้ราษฎรไม่ได้เรียกร้องที่จะขอให้ตนมีอำนาจในรัฐแต่ประการใด เพียงแต่ให้ตนมีเสรีภาพเท่านั้น คือขอให้ตนพ้นจากการที่รัฐจะใช้อำนาจทางรัฐในทางที่ผิดและเพื่อจะให้ราษฎรมีเสรีภาพนี้เองจึงได้มีความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

-ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (Sovereignty Theory)

ที่มาของอำนาจอธิปไตย (Sovereignty) อำนาจอธิปไตย คืออำนาจสูงสุดที่ใช้ในการปกครองรัฐ ซึ่งอำนาจบริหารเป็นหนึ่งในอำนาจสูงสุดของอำนาจรัฐดังกล่าว และประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และยังสามารถจำแนกแนวคิดของอำนาจอธิปไตยได้ 5 ประเภท 1) อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า 2) อำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ 3) อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน 4) อำนาจอธิปไตยเป็นของชาติ 5) อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 85)

-ทฤษฎีว่าด้วยการกำเนิดรัฐ

นิโกลั แม็คเคียวเวลลี เป็นผู้บุกเบิกคำว่ารัฐให้เป็นที่รู้จักในความหมายของรัฐสมัยใหม่ และเป็นเจ้าของแนวคิดว่าด้วยเหตุผลของรัฐ (Reason of State) สามารถจำแนกแนวคิดการก่อกำเนิดรัฐได้ 3 ประการ คือ 1) รัฐเป็นผลของการทำพันธะสัญญา 2) รัฐเป็นผลของความขัดแย้ง และ 3) รัฐเป็นผลของการจัดสร้างสถาบัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 72) “รัฐ” จึงมีความหมายถึงรัฐสมัยใหม่ (Modern state) เป็นการยอมรับอำนาจรัฐที่มาจากอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” ดังนั้นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหารนั้นจึงเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยประการหนึ่งด้วย

-ทฤษฎีว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม

สาระสำคัญของทฤษฎีดังกล่าวประกอบด้วย 1) การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ 3) การเสริมสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาล ประกอบกับหลักนิติธรรมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” เมื่อหลักนิติธรรมนั้นถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น

กฎหมายสูงสุดจึงถือได้ว่าคุณค่าของหลักนิติธรรมนั้นมีคุณค่าเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้นการไม่บังคับใช้หลักนิติธรรม หรือบังคับใช้กฎหมายขัดต่อหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงถือได้ว่าบทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

-ทฤษฎีความยุติธรรม (Justice Theory)

เป็นทฤษฎีที่มีแนวคิดที่สามารถสรุปได้ว่าหลักความยุติธรรมมีจุดเริ่มต้นจากการที่มนุษย์เริ่มเห็นพ้องต้องกันจะประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ข้อ คือ 1) มนุษย์แต่ละคนจำเป็นต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุด ซึ่งเทียบเคียงได้กับเสรีภาพอันคล้ายคลึงกันในบุคคลอื่น ๆ และ 2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจและสังคมต้องได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรม ดังนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะรัฐมนตรีจึงต้องพิจารณาให้เกิดความยุติธรรมตามทฤษฎีดังกล่าวด้วย (ทวีป มหาสิงห์, ออนไลน์, 2563)

-ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางปกครอง (Acte Administratif)

การกระทำทางปกครองคือการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครองทั้งหมดตามกฎหมายมหาชน การกระทำดังกล่าวเป็นการก่อให้เกิดสถานะทางกฎหมายตามกฎหมายมหาชน โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน โดยฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้นในทางกรณีของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หากเป็นกรณีการบริหารทางปกครอง ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีนั้นต้องใช้อำนาจทางปกครองประกอบกับเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนเพื่อก่อให้เกิดบริการสาธารณะต่างๆ หรือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในการบริหารราชการทางปกครอง

-ทฤษฎีระบบราชการ “Bureaucracy” (Max Weber)

Bureaucracy หรือ ระบบราชการ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แบบ

1. Bureaucracy – ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (social institute) สถาบันหนึ่ง นั่นคือเป็นสถาบันการบริหาร / การปกครองของรัฐ โดยมีลักษณะประกอบกันดังนี้

- 1.1 ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศ
- 1.2 เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ ต้องปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์บ้านเมือง อีกแห่ง

หนึ่ง

1.3 ต้องการอิสระในการทำงาน เป็นสถาบันที่มั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

2. Bureaucracy – ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (a form of organization) ในแง่นี้ bureaucracy จะต้องมีลักษณะดังนี้

2.1 ระบบการบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง

2.2 มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy”

2.3 เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวประเทศไทยได้นำมาจัดการเป็นระบบองค์กร หน่วยงานของราชการไทยรวมถึงราชการฝ่ายปกครองอีกกรณีหนึ่งด้วย

-ทฤษฎีองค์การ โครงสร้างสมัยใหม่

การจัดองค์การของหน่วยงานราชการแนวดิ่ง กล่าวคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร โดยผ่านคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะรัฐมนตรี จึงเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบกับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

-ทฤษฎีภาวะความเป็นผู้นำ (Leadership Theory)

ภาวะผู้นำ (Leadership) หรือความเป็นผู้นำ หมายถึง ความสามารถในการนำ (The American Heritage Dictionary, 1985 , p. 719) จึงเป็นสิ่งสำคัญยิ่งสำหรับความสำเร็จของผู้นำ ซึ่งประกอบด้วยคุณลักษณะ (Traits) ของผู้นำ อำนาจ (Power) ของผู้นำ พฤติกรรม (Behavior) ของผู้นำแบบต่างๆ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในฐานะตัวแทนประชาชน และเป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครอง จะต้องเป็นตัวแทนของรัฐในทางต่างประเทศ รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องนำทฤษฎีดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อนำหลักนิติธรรมไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในส่วนคำปรารภของรัฐธรรมนูญ “.....และจักธำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง.....”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยบัญญัติว่า“...โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรค 2 “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีถ้อยคำ “หลักนิติธรรม” บัญญัติไว้ใน มาตรา 34 (6) ความว่า “.....(6) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ....”

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม.....”

บทบัญญัติว่าด้วยแผนปฏิรูปประเทศ

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 มาตรา 257 (2) ,มาตรา 458 ก.ด้านการเมือง (1),(4) ,ค.ด้านกฎหมาย (1)

กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันรวมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วน อย่างทั่วถึง ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 29 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการมีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าวซึ่งเป็นบทบัญญัติพิเศษยกเว้นให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจดังกล่าว

-ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

4 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ

4.6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคมุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตามหลักนิติธรรม

กฎหมายที่รัฐออกมาเพื่อบังคับใช้กับประชาชนในรัฐจะต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

-พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ม. 4 ให้จัดระเบียบราชการแผ่นดิน และยังให้อำนาจคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดในกระทรวง กรม นั้นๆ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

- พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562

เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

- พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560

การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศทุกด้าน ซึ่งรวมถึงการจัดทำแผนและการปฏิรูประบบกฎหมายให้มีความเป็นนิติธรรมอีกด้วย

-พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ระบบราชการนั้นเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม เพื่อให้ทราบว่าการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีองค์กรใดบ้าง มีลักษณะอย่างไร ทำหน้าที่อย่างไร

-พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การดำเนินงานทางปกครอง การบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย ต้องอาศัยบางหลักเกณฑ์ บางองค์ประกอบของพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง

-พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

ด้วยกฎหมายฉบับนี้ เนื่องด้วยในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีมีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องในส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี รวมทั้งเพื่อให้การแก้ไขปัญหาในกรณีฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับสภาวการณ์ และเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการ

ตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีที่ออกมาเป็นมติคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินกิจกรรมต่างๆ ให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

-พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์กำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งในหลักธรรมาภิบาล และยังสามารถเป็นกลไกนำหลักนิติธรรมไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ.2554

เพื่อเป็นการผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปึกคึก

- (ร่าง) แผนพัฒนาพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

หมวดหมายที่ 13 ไทยมีภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน

กฎหมายไทยมีจำนวนมากหลายฉบับและยังมีความล้าสมัยไม่เอื้อต่อการทำงาน และปรับตัวของภาครัฐให้สอดคล้องกับสถานการณ์ รวมถึงการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน กระบวนการแก้ไขกฎหมายมีระยะเวลานานทำให้ไม่สามารถปรับปรุงกฎหมายให้รองรับการเปลี่ยนแปลงและขาดการนำเครื่องมือและเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาช่วยในการแก้ไขปรับปรุง พัฒนากฎหมาย หรือยกเลิกกฎหมาย ขาดฐานข้อมูลด้านกฎหมายของประเทศ เพื่อรองรับการเข้าถึงกระบวนการของกฎหมาย ให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎหมาย ขาดความตระหนักถึงการปฏิบัติตามกฎหมายและผลที่จะได้รับอย่างเคร่งครัด ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันของการบังคับใช้กฎหมาย โดยสะท้อนได้จากประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย เทียบเคียงจากมิติด้านการบังคับใช้กฎหมายของดัชนีนิติธรรม

กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1. ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

Universal Declaration of Human Rights 1948 หรือปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน 1984 อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษยชาติ

บนโลกใบนี้ ซึ่งนานาอารยประเทศล้วนแล้วแต่ต้องปฏิบัติตามนัยยะแห่งปฏิญญาฉบับนี้ ซึ่งในส่วน
ของ “หลักนิติธรรม” นั้นปรากฏอยู่ในคำปรารภ วรรค ที่ 3 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “.....ด้วยเหตุที่เป็น
สิ่งจำเป็น สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม.....” ประกอบกับในวรรค ที่
4 ของปฏิญญาดังกล่าวแม้มิได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้โดยตรง แต่ก็ได้นำหลักการอันเป็น
สาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกาศเอาไว้ โดยบัญญัติว่า “.....ด้วยเหตุที่ประชาชนแห่ง
สหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและ
คุณค่าของตัวบุคคล และในความเสมอภาคแห่งสิทธิของทั้งชายและหญิง.....” และในเนื้อหาของ
ประกาศสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรอง คุ้มครอง ซึ่งสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติ
ธรรมใน ข้อ 1 ที่มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และสิทธิ ,ข้อ 2 ในการต้อง
ไม่ได้รับแบ่งแยก หรืออาจเรียกได้ว่า มนุษย์ทั้งหลายต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ,ข้อ 6
การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าบุคคลทุกคนเป็น “บุคคล” ,ข้อ 7 ความเท่าเทียมกันตาม
กฎหมาย จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทุกคนต้องเสมอภาคกันตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือเป็น
องค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรมและถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม และข้อ 10 การ
ได้รับการพิจารณาอยากเป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่มีความเป็นอิสระ

2. ปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1965

ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967) หรือปฏิญญาอาเซียน ได้
กำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ASEAN ไว้ในส่วนที่ 2 ข้อ 2 ที่กำหนดให้ “เพื่อ
เป็นการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคอาเซียนด้วยการเคารพความยุติธรรมและหลัก
นิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการของกฎบัตร
สหประชาชาติ”

3. กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008

ASEAN Charter 2008 หรือ กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียง
ใต้ ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องใช้ร่วมกันและให้ความสำคัญอันได้แก่ การ
เคารพหลักอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล ของ
ประเทศสมาชิก

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ
คณะรัฐมนตรี

1. สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958

ในคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1958 นั้นได้บัญญัติรองรับเอาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส 1789 และคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1946 เพื่อเป็นการยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรม

1.2 Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789

“ข้อ 6 รัฐบัญญัติ คือ การแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิมีส่วนร่วมด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนของตนในการตราบัญญัติ รัฐบัญญัติต้องเป็นสิ่งที่เหมาะสมกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครอง หรือการลงโทษ พลเมืองย่อมเสมอภาคกันในสายตาของรัฐบัญญัติ.....” โดยเป็นการนำเอาแนวคิดของหลักนิติธรรมของอังกฤษและแนวคิดสาระของ United States Declaration of Independence 1776 ประกอบ Constitution of United State of America 1787 มาบัญญัติไว้ใน Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789 ฉบับนี้

2. สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

2.1 รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 23 May 1949))

รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมนี มีลักษณะสำคัญส่วนหนึ่งคือการให้การรับรองไว้ใน มาตรา 3 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และยังได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่ต้องสอดคล้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ละเมิดขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าจึงต้องมีหลักนิติธรรมแฝงอยู่ในนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 120)

3. สหรัฐอเมริกา

3.1 Constitution of United State of America 1787

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ 5 ในปี ค.ศ.1789 คือการแก้ไขเรื่อง การคุ้มครองการตัดสินคดีความ และการลงโทษ (Trial and Punishment) การชดเชยค่าเสียหาย (Compensation) สิทธิดังกล่าวซึ่งถูกพัฒนามาจากหลักนิติธรรมจาก Magna Carta 1215 ของอังกฤษ โดยหลักการดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจกษัตริย์ การจะลงโทษต่อบุคคลใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งจากหลักการดังกล่าวนี้มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “รัฐจะกระทำการใดๆตามอำเภอใจมิได้ แต่จะต้องกระทำการอย่างยุติธรรมและตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น” แต่ในทางทฤษฎีของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเรียกหลักการนี้ว่า “Due process of Law”

3.2 United States Declaration of Independence 1776

โดยเนื้อหาของคำประกาศอิสรภาพฉบับนี้ ส่วนหนึ่งเป็นพัฒนาการมาจากมหา
กฎบัตร (Magna Carta 1215) คำประกาศฯบัญญัติสิ่งที่กษัตริย์ของอังกฤษ ในฐานะของผู้ปกครอง
เป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ได้ใช้อำนาจต่างๆที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนใน 13 อาณานิคม เป็นการ
ปฏิบัติที่แตกต่างอย่างมากจากการปกครองในแผ่นดินใหญ่ (United Kingdom) ในยุโรป จึงถือได้ว่า
คำประกาศอิสรภาพฯ ได้นำแนวคิดและหลักการของปรัชญากฎหมายธรรมชาตินำมาบัญญัติไว้
นับว่าเป็นอีกแหล่งกำเนิดหนึ่งของหลักนิติธรรมแบบสากล ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ถูก
พัฒนาขึ้นมาเป็น Due Process of Law อันมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และสร้าง
ความเสมอภาคให้กับประชาชน และยังเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดย
หลักการดังกล่าวนิยมใช้ในระบอบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

4. สหราชอาณาจักร

4.1 Magna carta 1215

มหากฎบัตร หรือ The Grate Charter อาจกล่าวได้ว่าเป็นเอกสารฉบับต้น
ประวัติศาสตร์ของการก่อกำเนิดกฎหมายมหาชน และหลักนิติธรรม โดยเป็นเอกสารประวัติศาสตร์
ที่สร้างความเท่าเทียมให้แก่ปัจเจกชน ประกอบกับการสร้างบรรทัดฐานแห่งการให้อำนาจศาลปกติ
ธรรมดาในการตัดสินชี้ขาดคดีทั้งหลายอย่างมีความเท่าเทียมกัน และยังเป็นหลักการสำคัญใน
ระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Tom bingham, 2020) ถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดของหลัก
นิติธรรมในปัจจุบัน

4.2 Petition of Right 1628

คำร้องขอสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งเป็นเอกสารที่มีเนื้อหาจาก Magna Carta
หรือมหากฎบัตรหรือ The Grate Charter และมีความสำคัญยิ่งในหลักนิติธรรม โดยสาระสำคัญของ
เอกสารฉบับนี้เป็นกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนี้ห้ามพระมหากษัตริย์
เก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ห้ามใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ในยามปกติห้ามจำคุก
บุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม และห้ามใช้กำลังทหารกับพลเรือน จึงทำให้ชาวอังกฤษได้รับ
สิทธิและเสรีภาพอีกขั้นหนึ่ง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2563, หน้า 42)

4.3 Bill of right 1689

หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ เป็นกฎหมายที่วางกำหนด กฎเกณฑ์กำหนด
ความสัมพันธ์ระหว่างกษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็นกฎหมายและนับว่าเป็น
พื้นฐานที่ศาลของอังกฤษจะนำมาขยายผลเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (บุญ

ศรี มีวงศ์โฆษ, 2563, หน้า 45) เป็นเอกสารตั้งต้นสำหรับหลักนิติธรรมในสหราชอาณาจักรอีกชิ้นหนึ่ง

1.2.2 สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

จากที่ได้กล่าวมา การใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายบริหาร รัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีในทางปกครองนั้นยังขาดความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมและกลไก วิธีการ การใช้หลักนิติธรรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย แม้จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 กำหนดไว้ และใช้บังคับกับผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทุกส่วนราชการ รวมถึงคณะรัฐมนตรี จึงทำให้เกิดผลกระทบของการขาดความเชื่อมโยงกับความหมาย นิยามหลักนิติธรรมและในปัจจุบันยังคงไม่มีกลไก วิธีการ การใช้หลักนิติธรรมให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย และการบังคับใช้หลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และหากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองใดๆ ที่ไม่ถูกต้องและไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยปราศจากกลไก วิธีการ ใช้หลักนิติธรรมที่ถูกต้อง จึงส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับความเสียหาย

1.2.3 แนวทางการบังคับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นถือเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยรูปแบบหนึ่ง และอำนาจนั้นมีประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยดังกล่าว การใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร รัฐบาล คณะรัฐมนตรีนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้จะมีทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลเป็นทฤษฎีที่ยกเว้นการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ แต่หากหลักนิติธรรมนั้นได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้นคุณค่าของหลักนิติธรรมนั้นย่อมถือได้ว่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ ประกอบกับอำนาจอธิปไตย หรืออำนาจสูงสุดในรัฐนั้นเป็นของปวงชนชาวไทย การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นควรอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง และมีมาตรการทางกฎหมายกำหนดกรอบการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม ดังนั้นการที่หลักนิติธรรมนั้นได้ถูกบัญญัติให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยต้องปฏิบัติตามและต้องปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้นก็เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจึงจะต้องอยู่ภายใต้การถูกบังคับตามกฎหมายธรรมดาเช่นเดียวกับผู้ใช้อำนาจรัฐอื่นๆ และประชาชน ทั้งนี้เพื่อให้หลักนิติธรรมเกิดผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงจำเป็นต้องกำหนดกลไก วิธีการ การนำหลักนิติธรรมไปใช้สำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.2.4 แนวทางการมีส่วนร่วมของภาครัฐและภาคประชาชนในการบังคับใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

ความสำคัญของการวิจัยนี้คือ การมุ่งเน้นกลไก วิธีการ การบังคับใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้หลักนิติธรรมเกิดผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม และเกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย การหาคำตอบในปัจจัยต่างๆที่จะนำไปสู่การจัดทำรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการนำเอาผลการวิเคราะห์ที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 1.2.1 ข้อ 1.2.2 ข้อ 1.2.3 รวมทั้งแนวทางในการออกกฎหมายของต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมนี ประเทศสหราชอาณาจักร ประเทศสหรัฐอเมริกา และการนำข้อมูลจากการวิจัยตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้จะทำให้ได้แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในสำหรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.2.5 แนวทางการจัดทำรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

ในการจัดทำรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดกลไก วิธีการ การบังคับใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการนำเอาคำตอบของข้อ 1.2.4 มาใช้ในการจัดทำรูปแบบ โดยมีโครงสร้างประกอบด้วย หลักการและเหตุผลในการจัดทำรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการแสดงความคิดเห็นในเรื่องการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี การมีส่วนร่วมของประชาชนในสาขาวิชาชีพทางกฎหมายต่างๆ คณาจารย์และนักศึกษาทางรัฐประศาสนศาสตร์ และ นิติศาสตร์ ข้าราชการที่เกี่ยวข้อง ส่วนกลาง และ ประชาชน

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในนามของรัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุด และหัวหน้าฝ่ายปกครองของรัฐ โดยหลักการแล้วจะไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่น หรืออาจกล่าวได้ว่าฝ่ายบริหารมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาล (Act of Government) (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2545) การดำเนินงานของฝ่ายบริหารในฐานะของผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองนั้นเป็นรูปแบบของการสั่งการเป็นลำดับขั้นตอนตามกฎหมายที่ให้อำนาจ ประกอบกับสิ่งที่เป็นแนวนโยบายที่ได้มอบให้กับรัฐสภาและประชาชน โดยให้มีความสอดคล้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้การทำงานของรัฐบาลนั้นนอกเหนือจากการดำเนินงานในลักษณะเป็นอิสระแยกจากกันตามหน่วยงานกระทรวง กรม ต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติแล้วการดำเนินงานในกิจการของรัฐบาลให้เป็นที่ไปในทิศทางเดียวกันนั้นก็ออกมาเป็นรูปแบบของการ

ประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีทุกคน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การประชุมนี้คือการประชุม “คณะรัฐมนตรี” โดยการประชุมต่างๆ เพื่อให้มีการขับเคลื่อนแนวนโยบายต่างๆ จัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ดูแลสวัสดิภาพและสวัสดิการของประชาชน เป็นหลัก ดังนั้นเมื่อดำเนินการประชุมร่วมกันของรัฐมนตรีทุกคน ผลของการประชุมในแต่ละครั้งนั้นจะออกมาในรูปแบบของ “มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี” โดยมตินี้หากมีมติใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับรัฐมนตรีกระทรวงใดก็ตาม รัฐมนตรีกระทรวงนั้นๆ ก็จะต้องนำมติคณะรัฐมนตรีเรื่องที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไปบังคับใช้ให้เกิดผลตามกฎหมาย โดยมีการนำมตินั้นๆ ไปสั่งการเพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม ตามลำดับชั้น เป็นขั้นของการบังคับบัญชาลงไปจนถึงข้าราชการผู้ปฏิบัติงาน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีต่างๆ นั้น โดยหลักการของมติคณะรัฐมนตรีจะต้องเป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน หรือมติต่างๆ เหล่านี้จะต้องบังคับใช้ให้ถูกต้องให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นไปตามตามนัยยะของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2

2 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาถึงปรัชญา แนวคิด ทฤษฎีและหลักการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 2.2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์และผลกระทบในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 2.4 เพื่อพัฒนากฎหมาย ข้อเสนอแนะ และกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3 ขอบเขตการวิจัย

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยมีขอบเขตรอบคลุมถึงกฎหมายต่างๆดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 - 1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
 - 1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

- 1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 1.4 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557
- 1.5 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
2. กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ
 - 2.1 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ทาง กฎหมาย พ.ศ. 2562
 - 2.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง พ.ศ. 2561
 - 2.3 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560
 - 2.4 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560
 - 2.5 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545
 - 2.6 พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
 - 2.7 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 - 2.8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
3. กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกา
 - 3.1 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
 - 3.2 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546
4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
 - 4.1 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554
5. รายงานการศึกษาวิจัย งานวิจัย และเอกสารอื่นๆ
 - 5.1 บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ คณะอนุกรรมการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ
 - 5.2 การกระทำทางรัฐบาล ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สหรัฐอเมริกา อังกฤษ
 - 5.3 รายงานการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29

5.4 รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษา “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในประเทศไทย

5.5 (ร่าง) แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

6. แนวคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี และหลักนิติธรรม

6.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

6.1.1 คำร้องที่ 392/2546 คำสั่งที่ 286/2547 ศาลปกครองสูงสุด

6.1.2 คดีหมายเลขดำที่ ฟ.14/2548 คดีหมายเลขแดงที่ ฟ.5/2549

ศาลปกครองสูงสุด

กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี และหลักนิติธรรม

1. France

1.1 Constitution DE 1958

1.2 Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789

2. Germany

2.1 The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised

edition: 31 December 1961)

3. United State of America

3.1 Constitution of United State of America 1787

3.2 United States Declaration of Independence 1776

4. United Kingdom

4.1 Magna Carta 1215

4.2 Petition of Right 1628

4.3 Bill of right 1689

กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมสำหรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1940

2. ปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967

3. กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2007

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการเก็บข้อมูลแบบสัมภาษณ์เชิงลึก การจัดทำ Co-design และ Hearing ได้แก่ รัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการกฤษฎีกาการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน นักวิชาการกฎหมายมหาชน นักวิชาการกฎหมายปกครอง นักวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์หรืออดีตรัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เลขาธิการคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการสภาผู้แทนราษฎร กฎหมายการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน นักวิชาการกฎหมายมหาชน นักวิชาการกฎหมายปกครอง นักวิชาการกฎหมายรัฐธรรมนูญ

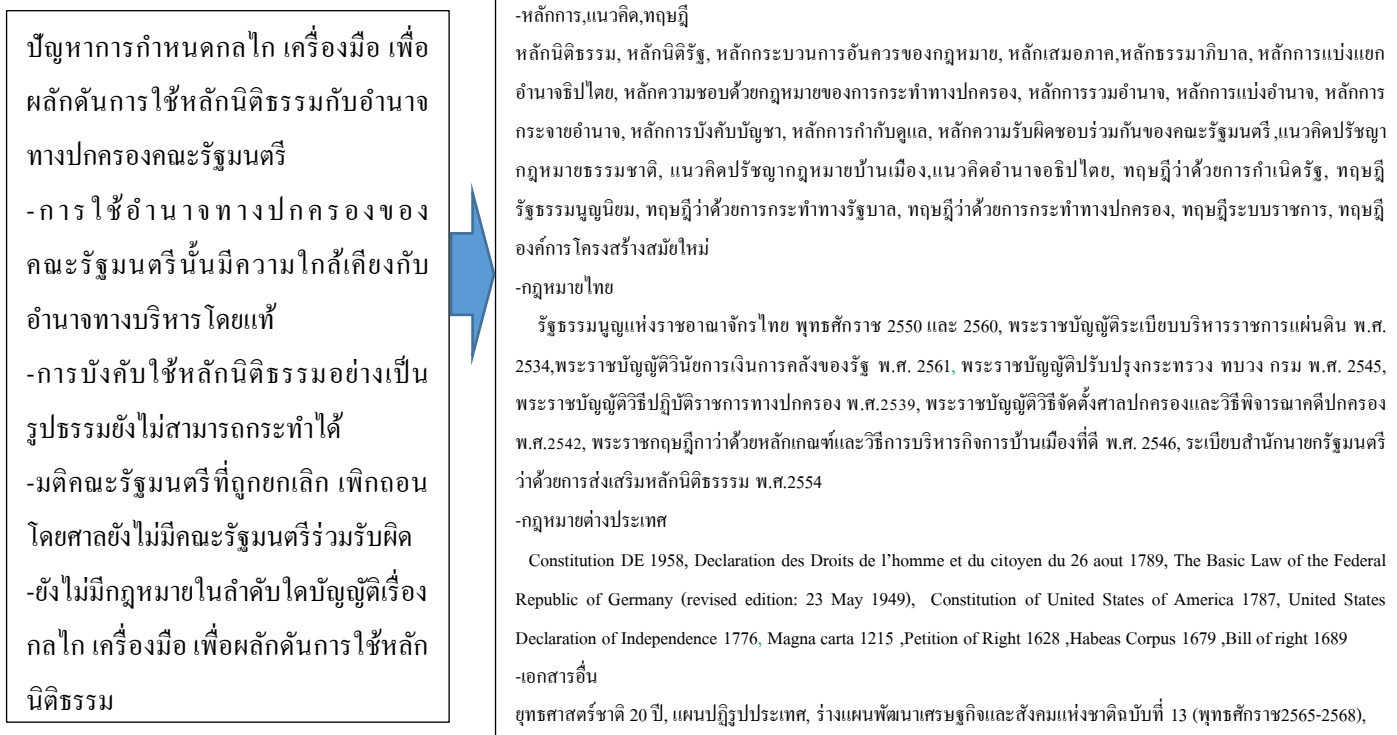
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่การบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ในการใช้อำนาจบริหารราชการส่วนกลาง ในเขตกรุงเทพมหานคร

4 กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

ภาพ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย





-ได้แนวทางการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-ได้แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาและอุปสรรคข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-ได้แนวทางในการปฏิบัติที่สามารถนำไปปรับใช้ แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี มาปรับใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม

-ได้แนวทางในการปฏิบัติในการจัดทำร่างกฎหมาย ข้อเสนอแนะ และกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ให้มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

โครงสร้างการพัฒนากฎหมาย

-บทบัญญัติทั่วไปของการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-บทบัญญัติอันมีลักษณะเป็นเกณฑ์ของการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมที่ใช้ประกอบการบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-บทบัญญัติอันมีลักษณะเป็นเกณฑ์ภารกิจของการบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-บทบัญญัติอันมีลักษณะเป็น โครงสร้าง หรือเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรี อันมีลักษณะเป็นการบริหารทางปกครอง

4.2 สมมติฐานการวิจัย

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทั้งนี้เพื่อเป็นการบังคับให้การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด แต่ ณ ปัจจุบันก็ยังมิได้มีบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ กำหนด กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมสำหรับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยหลักการและทฤษฎีด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ และด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในสาระสำคัญต่างๆ ของหลักนิติธรรม จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดรายละเอียด กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการนำหลักนิติธรรมไปใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเกิดผลเป็นรูปธรรมตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม และสามารถนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับต่อไป

5. คำถามการวิจัย

5.1 ปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และหลักการของหลักนิติธรรมที่เป็นสากล คืออะไร มีความหมายอย่างไร

5.2 วิธีการใช้ปรัชญา แนวคิด ทฤษฎี และหลักนิติธรรมที่เป็นสากล มีรายละเอียดอย่างไร

5.3 กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมตามหลักสากลมีรายละเอียดอย่างไร

5.4 หลักนิติธรรมในกฎหมายต่างประเทศ มีรายละเอียดอย่างไร

5.5 ประเทศไทยมีหลักนิติธรรม มีที่มาอย่างไร มีการกำหนดรายละเอียดอย่างไร

5.6 คณะรัฐมนตรีประเทศไทย คืออะไร มีอำนาจหน้าที่อย่างไร

5.7 การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไทยทางปกครองคืออะไร มีรายละเอียดอย่างไร

5.8 คณะรัฐมนตรีไทยในฐานะฝ่ายปกครองมีองค์ความรู้ ความเข้าใจหลักนิติธรรม สากลอย่างถ่องแท้หรือไม่ เพียงใด

5.9 คณะรัฐมนตรีไทยในฐานะฝ่ายปกครองได้นำเอาหลักนิติธรรมไปใช้อย่างถูกต้องเหมาะสม หรือไม่ อย่างไร เพียงใด

5.10 คณะรัฐมนตรีไทยควรมีการร่วมรับผิดชอบร่วมกับฝ่ายปกครองที่ใช้อำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี หรือไม่อย่างไร

5.11 การกำหนดรูปแบบของกฎหมาย รายละเอียดของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไทย การบัญญัติกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดินทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไทยในฐานะฝ่ายปกครอง โดยนำหลักนิติธรรมแบบสากลไปใช้อย่างถูกต้องเหมาะสมของประเทศไทยควรเป็นแบบใด

5.12 รูปแบบของร่างกฎหมายสำหรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไทยควรเป็นบทบัญญัติกฎหมายในกฎหมายลำดับ

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์การวิจัยแล้วจะทำให้ได้แนวทางการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

6.2 เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์การวิจัยแล้วจะทำให้ได้แนวทางแก้ไขในประเด็นปัญหาและอุปสรรคข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

6.3 เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์การวิจัยแล้วจะทำให้ได้แนวทางในการปฏิบัติ โดยสามารถนำปรัชญา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี มาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเหมาะสม

6.4 เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์การวิจัยแล้วจะทำให้ได้แนวทางในการปฏิบัติในการจัดทำร่างกฎหมาย ข้อเสนอแนะ และกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

คณะรัฐมนตรี หมายความว่า คณะบุคคลผู้ใช้อำนาจอธิปไตยส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการบริหารรัฐ หรือประเทศในทางปกครองและเป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงานราชการในกระทรวง กรมต่างๆ โดยใช้อำนาจบริหารทางปกครอง มีอำนาจบังคับบัญชา รวมทั้งมีอำนาจในการบังคับบัญชา ทั้งราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค อีกทั้งยังมีอำนาจในการกำกับดูแล ราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นการบริหารทางปกครองให้เป็นไปตามแนวนโยบายของรัฐ ทั้งนี้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนภายในรัฐ

การใช้อำนาจทางปกครอง หมายความว่า การบริหารงานทางปกครอง การใช้อำนาจตามหลักกฎหมายของคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา พระราชกำหนด หรือบรรดากฎหมายในลำดับอื่นๆ ที่มีใช้บังคับโดยนิติทางรัฐธรรมนูญในทางปกครองเพื่อการบริหารราชการแผ่นดิน

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายความว่า กฎแห่งกฎหมาย การปกครองโดยรัฐแห่งกฎหมาย บุคคลทุกคนและองค์กรทุกองค์กรในรัฐย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่ถูกต้อง และเป็นธรรม

การใช้หลักนิติธรรม หมายความว่า การนำหลักนิติธรรมตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมตามปรัชญา

หลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย เพื่อให้เกิดความชอบธรรม และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนว่ามีวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อที่จะทำให้ประเด็นปัญหานั้นมีความกระจ่างชัดยิ่งขึ้น และให้ได้มาซึ่งแนวคิด ทฤษฎี หลักการทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่องานวิจัยชิ้นนี้ อาทิ หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการบริหารสาธารณะ หลักธรรมาภิบาล หลักความยุติธรรม เป็นต้น รวมทั้งงานวิจัยที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ กับงานวิจัยชิ้นนี้ทั้งต่างประเทศ และในประเทศ การทบทวนวรรณกรรมนี้จะไม่มีส่วนของการวิเคราะห์ แต่จะเป็นการนำเสนอวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี การทบทวนหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครอง มีสาระดังนี้

1. หลักการ แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.1 หลักการทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.1.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรมนี้เกิดขึ้นคราวยุคอารยธรรมอันรุ่งเรืองของกรีก และเป็นหลักการอันสำคัญอีกหลักการหนึ่งที่เป็นหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและยังถือเป็นหลักการอันสำคัญยิ่งในระบบกฎหมายแบบ Common law อีกหลักการหนึ่งอันได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of law)

หลักนิติธรรม (Rule of law) มีพัฒนาการพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ซึ่งมีพื้นฐานมาจากประเพณีโบราณของเยอรมันดั้งเดิม โดยสาระสำคัญคือ กษัตริย์และประชาชนถือว่าอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ซึ่งกษัตริย์สมัยนั้นมิได้เป็นผู้

บัญญัติกฎหมายด้วยตนเอง กษัตริย์มีหน้าที่เพียงประกาศว่าเรื่องใดมีกฎหมายว่าไว้ในเนื้อหาอย่างไรบ้าง ทั้งนี้โดยได้รับการปรึกษาจากผู้รอบรู้ (wise men) และมีสภา Witan ซึ่งทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่กษัตริย์ในการประกาศกฎหมายที่สำคัญและเป็นผู้ช่วยเหลือกษัตริย์ด้านตุลาการ (บรรเจิด ลิงคนติ, 2561, หน้า 24) และยังถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเป็นจารีตประเพณีสำคัญของระบบกฎหมายแบบ Common Law โดยยึดถือเป็นหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายสำหรับประเทศอังกฤษ และสหราชอาณาจักร ซึ่งในประเทศอังกฤษได้พัฒนาแนวคิดของหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรถูกปกครองโดยกฎหมาย” ซึ่งปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนครั้งแรกในศตวรรษที่ 17 โดยหนังสือ “The Common Wealth Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งแนวคิด The Rule of Law นั้นมีพื้นฐานมาจากมหากฎบัตร (Magna Carta) ใน ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นเอกสารการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ลง เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปได้อย่างชัดเจน ซึ่งต่อมารัฐสภาอังกฤษได้มีการบัญญัติ Petition of right ขึ้นมาอีกฉบับในปี ค.ศ.1628 เพื่อเป็นการคุ้มครองปกป้องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง และรัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1679 Petition of right ได้มีการเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งชื่อว่า Habeas Corpus Act .1679) ซึ่งเป็นเอกสารที่เป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยเนื้อหาหลักของเอกสารดังกล่าวได้กล่าวถึงการให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุมบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องนั้นถูกเรียกว่า “Writ of habeas corpus” ซึ่งต่อมาประเทศอังกฤษได้เกิดสงครามกลางเมืองระหว่างกษัตริย์และรัฐสภาซึ่งมีระยะเวลาจนถึง 7 ปี (ค.ศ.1642-1649) สงครามจบลงด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภา ซึ่งต่อมาในปี ค.ศ.1689 ได้ปรากฏเอกสารสำคัญอีก 1 ฉบับนั่นคือ Bill of Right และทำให้รัฐสภาอังกฤษเป็นรัฐาธิปไตยควบคู่ไปกับกษัตริย์ ซึ่งในระบอบดังกล่าวเป็นการต่อสู้ของรัฐสภาและกษัตริย์มาโดยตลอดจนกระทั่งรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจของกษัตริย์ได้สำเร็จและเป็นรัฐาธิปไตยแทนที่กษัตริย์ ซึ่งในช่วงที่มีการต่อสู้กับกษัตริย์นั้นศาลได้เข้ามามีบทบาท โดย Sir Edward Coke (ค.ศ.1552-1634) ได้มีคำพิพากษาไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ซึ่งเห็นว่าทั้งกษัตริย์ทั้งรัฐสภา ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law กษัตริย์ หรือรัฐสภาจะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดหรือแย้งกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ จากคำพิพากษาของ Coke นี้กลายเป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษมาจนกระทั่งปัจจุบัน (วรเจตน์

ภาศิริรัตน์, 2555, หน้า 49) นอกจากนี้ A.V Dicey (ค.ศ.1835-1922) เป็นอีกท่านหนึ่งที่มีบทบาทและมีส่วนสำคัญในการพัฒนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยได้เขียนหนังสือที่มีชื่อว่า “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” โดยหนังสือดังกล่าวได้ใช้เป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม โดย Dicey เห็นว่า “หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระสำคัญ คือ บุคคลย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว” (วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, 2555) กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายการกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องร้องคดีไปยังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่มีสิทธิพิเศษใดๆเหนือกว่าราษฎร จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวคิดของ Dicey มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย นอกจากนี้แล้วบรรดาสิทธิต่างๆของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายจารีตประเพณีที่พัฒนาขึ้นมาโดยศาล ดังนั้นสิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษนั้นไม่ได้รับการคุ้มครอง ปกป้องจากรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้อง คุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล ดังนั้นเนื้อหาของหลักนิติธรรมประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญ คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในทัศนะของ A.V. Dicey ได้กำหนดสาระสำคัญของ The Rule of Law ไว้ 3 ประการดังนี้

1. ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใด ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

2. บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม มีสถานะอย่างไร ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมปกติ

3. รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมายหากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลนั้นมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้น หาใช่

เพราะรัฐธรรมนูญเป็นผู้กำหนด หรือยอมรับ หากแต่เป็นเพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับและบังคับให้ (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2555, หน้า 4)

ดังนั้นหลักนิติธรรมสามารถแสดงออกโดยนัยสำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ

1. การที่ฝ่ายบริหาร ไม่มีอำนาจในการลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นกรณีการละเมิดกฎหมายอย่างชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้อาจกระทำโดยกระบวนการตามปกติของกฎหมายและต่อหน้าศาลปกติของแผ่นดิน (Ordinary court)

2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ทุกคนล้วนแล้วแต่จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเดียวกัน เหมือนกัน

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษจากรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคนดี, 2561, หน้า 25)

Lord Woolf อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (The Master of the Rolls) และอดีตประมุขตุลาการของอังกฤษและเวลส์ กล่าวว่า เหตุที่หลักนิติธรรมของสหราชอาณาจักรใช้บังคับได้ผลดีมาช้านานนั้น เพราะระบบกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษนั้น ได้รับการพัฒนาโดยรัฐสภาและศาลยุติธรรมมาเป็นระยะเวลาช้านาน ประกอบกับคุณภาพของระบบการยุติธรรมและระบบวิชาชีพกฎหมายของอังกฤษนั้นสูงมาก ผู้ที่อยู่ในวิชาชีพกฎหมายไม่ว่าจะเป็น Solicitor หรือ Barrister ได้ผ่านการฝึกอบรมที่เข้มงวดกวดขันและมีมาตรฐานสูงมากทั้งยังมีการแข่งขันอย่างจริงจัง แม้แต่ผู้ที่สอบผ่านแล้วก็ยังคงต้องฝึกฝนตนเอง ฝึกหาความรู้และประสบการณ์ในวิชาชีพของตนเองอยู่เสมอๆ ส่วนผู้พิพากษาศาลอังกฤษก็ได้รับการคัดเลือกจากบรรดาทนายความที่ประสบความสำเร็จอย่างรุ่งโรจน์ในการประกอบวิชาชีพทนายความมาแล้ว ยิ่งไปกว่านั้นผู้พิพากษาแต่ละท่านมีเกียรติประวัติด้านความรู้ความสามารถ และความซื่อสัตย์สุจริต และครองตนโดยยึดมั่นในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรมก่อนมาเป็นผู้พิพากษาแล้ว ไม่เคยปรากฏว่ามีผู้พิพากษาศาลสูงของอังกฤษคนใดถูกลงโทษให้ออกจากตำแหน่งเลยในประวัติศาสตร์ของอังกฤษ Lord Woolf ยังให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ The Rule of Law ในภาคปฏิบัติไว้ว่า สังคมใดก็ตามจะอยู่ได้ด้วยความสะดวกสุขโดยอาศัยหลักนิติธรรมนั้น หลักนิติธรรมนั้นมีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้างย่อมแล้วแต่สถานการณ์ในแต่ละสังคมเป็นสำคัญอย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้อย่างกว้างว่า อย่างน้อยที่สุดแล้วในสังคมนั้นควรจะมีรายละเอียดดังนี้

1. ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
2. ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้

3. หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร
4. วิธีการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา
5. วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
6. กฎหมายที่ให้ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม (ชานินทร์ กรีวิเชียร, 2555, อ้างแล้ว)

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law อีกประเทศหนึ่งที่น่าหลักนิติธรรมไปใช้ได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา (United states of America : U.S.A) ซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของอังกฤษ นักกฎหมายชาวอเมริกันยอมรับหลักนิติธรรมเป็นบางกลุ่มและบางกลุ่มยอมรับไม่เต็มที่นัก ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น อำนาจอธิปไตยบัญญัติและอำนาจบริหารถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญและโดยอำนาจสูงสุดของรัฐอันได้แก่อำนาจของศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court of The United States) ศาลสูงสุดจึงมีอำนาจในการวินิจฉัยให้ฝ่ายต่างๆของรัฐปฏิบัติตามหลักนิติธรรมได้ทั้งในแง่กฎหมายสารบัญญัติและวิธีสบัญญัติ ส่วนนักกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งแบ่งรับแบ่งสู้กับหลักนิติธรรมในสหรัฐอเมริกา อาทิ Friedrich Hayek ,Roberto Unger ,Brian Z .Tamanaha โดยให้เหตุผลว่ามีการให้อำนาจศาลยุติธรรมมากเกินไป หลักนิติธรรมที่ว่านี้อาจใช้บังคับได้เฉพาะบางประเทศ และบางสถานการณ์เท่านั้นและอาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคกันในหมู่ราษฎรและระหว่างรัฐกับราษฎร เพราะบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมกลไกของรัฐอาจไม่ให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรได้ แต่หากสามารถป้องกันมิให้บุคคลเหล่านี้ดูแลอำนาจได้ หลักนิติธรรมก็จะเป็นประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคลและสังคม โดยในยุคหลังได้มีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่ช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม เช่นคำอธิบายของ Lon L.Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นจะต้องมีลักษณะสำคัญดังนี้

- 1.กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2.กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศอย่างเปิดเผย
- 3.กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับใช้ไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 4.กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5.กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความขัดแย้งกันเอง
- 6.กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7.กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็ต้องปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

8.กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 315)

Joseph Rez เสนอในปี ค.ศ. 1977 ว่า หลักนิติธรรม หากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่างและเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยหลักการดังต่อไปนี้

- 1.บทกฎหมายต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง
- 2.กฎหมายต้องมีความมั่นคงพอควร
- 3.บทกฎหมายต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผยมั่นคงและชัดเจน
- 4.ความอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง
- 5.มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม

6.ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมายถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นหรือการกระทำต่างๆของฝ่ายปกครอง

7.บุคคลจะต้องสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีให้ยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายมากเกินไปและระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป

- 8.องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลยพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย

หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการสำคัญในระดับของกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมส่งผลให้ มีค่าบังคับเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการสำคัญในกฎหมาย ปกครองย่อมเป็นที่ผูกพันในระดับของกฎหมายปกครองด้วย โดยศาลรัฐธรรมนูญของประเทศ เยอรมัน ได้วางแนวคำวินิจฉัยแนวทางในทางตำราที่เกี่ยวกับหลักนิติรัฐของประเทศเยอรมนีไว้ ซึ่ง อาจสามารถสรุปสถานะของหลักการสำคัญของหลักการที่มีคุณค่าเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญได้ดังนี้

- 1.หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือเพื่อผูกพันการใช้อำนาจรัฐต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- 2.หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่มีสถานะเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหลักการย่อยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและหลักการที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- 3.หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อคิดพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยอันก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่การมีหลักการย่อยของ หลักการนิติธรรม/นิติรัฐทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการที่มีการพลวัต

อาจได้รับการพัฒนาจากศาลโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ หรือจากพัฒนาการของสังคมและได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมายของรัฐนั้นๆ

4. หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้เป็นฐานของการใช้และการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย ในความหมายนี้หลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรมสามารถนำมาใช้เป็นกรอบหรือเป็นแนวทางของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อทำให้การตีความรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ/นิติธรรม

5. หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักการอันเป็นหลักการรากฐานแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาในเรื่องนั้นๆ หลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักการรากฐานของรัฐธรรมนูญศาลอาจนำมาใช้เป็นหลักการอุดช่องว่างนั้น

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักการรากฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยนอกจากจะเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญแล้ว ยังเป็นหลักการที่เป็นข้อความคิดที่ช่วยในการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย และยังเป็นหลักการที่ใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติ ไม่มีกฎหมายในทางกฎหมายที่จะใช้บังคับกับกรณีนั้นๆ ได้ (บรรเจิด สิงคนดี, 2561, หน้า 29)

ในบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศไทยมิได้มีการกล่าวถึงผลของการละเมิดหลักนิติธรรมเอาไว้อย่างชัดเจนแต่หากว่าในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหากมีการฝ่าฝืนบทบัญญัติ หรือหลักนิติธรรมแล้ว ควรที่จะต้องมิบบทบัญญัติบังคับ หรืออาจมีโทษ ดังนั้นการปฏิบัติงานของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายปกครองหากมีการปฏิบัติอันเป็นการฝ่าฝืน หรือปฏิบัติขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ย่อมเป็นผลเท่ากับการปฏิบัติหน้าที่นั้นของคณะรัฐมนตรีเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญไปด้วย แต่ทั้งนี้จะต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำในลักษณะใดและเป็นการกระทำนั้นอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของศาลหรือไม่ และผลของการกระทำที่ขัดกับหลักนิติธรรมจะต้องพิจารณาจากอำนาจขององค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบ โดยอาจแยกการกระทำของรัฐออกได้ดังนี้

1. การกระทำที่มีลักษณะเป็น “บทบัญญัติของกฎหมาย” กรณีที่ขัดกับหลักนิติธรรม ย่อมต้องด้วยมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญบทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้” ส่วนการมีผลให้ใช้บังคับไม่ได้นั้นจะเป็นผลจากอดีต ปัจจุบัน หรืออนาคตนั้นย่อมขึ้นอยู่กับความบกพร่องของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ ว่ามีความบกพร่องในระดับที่รุนแรงเป็นประจักษ์หรือ

บกพร่องเพียงเล็กน้อยไม่รุนแรงซึ่งอาจกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสภาไปดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในอนาคตได้

2. การกระทำนั้นเป็นการกระทำทางนโยบาย หรือ เป็นการกระทำทางการเมือง หากการกระทำนั้นไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรศาล การกระทำนั้นย่อมต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 และ มาตรา 5 นั้น ได้บัญญัติให้การกระทำทั้งหลายต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้นการกระทำทางนโยบาย หรือ เป็นการกระทำทางการเมืองที่ขัดต่อหลักนิติธรรมย่อมเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเช่นกัน ซึ่งอาจนำไปสู่การตรวจสอบทางการเมืองหรือนำไปสู่การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกรณีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤตินิชอบของฝ่ายการเมืองย่อมเป็นเหตุที่นำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้หากว่าการกระทำเหล่านั้นเข้าองค์ประกอบความผิดที่เกี่ยวข้อง

3. การกระทำที่เป็น “การกระทำทางปกครอง” ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบของศาลปกครอง การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อหลักนิติธรรมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ย่อมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีสิทธิ มีอำนาจในการยกเลิก เพิกถอน ออกคำสั่งบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรค 1 และ 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี และขึ้นอยู่กับความรุนแรงของความบกพร่องของการกระทำทางปกครองดังกล่าว (บรรเจิด สิงคนิต, 2561, หน้า 121)

สำหรับประเทศไทยมีการกล่าวถึงคำว่า “The Rule of Law” ครั้งแรกในปี พ.ศ. 2498 โดยศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ ซึ่งท่านได้เขียนบทความวิชาการ “คำแปลบัญญัติเอเธนส์ ปี ค.ศ. 1955 (Act of Athens 1955) ลงตีพิมพ์ในหนังสือคูลพาท 2 เล่ม 12 ธันวาคม 2498 หน้า 81-85 นับแต่นั้นเป็นต้นมาคำว่าหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ก็อยู่ในความสนใจของนักกฎหมายไทยตลอดมา ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” แปลว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งตามความหมายดังกล่าวยังมีได้อธิบายความหมายจึงยังไม่กระจ่างชัด ว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายคืออะไร การปฏิบัติตามหลักนิติธรรมต้องปฏิบัติอย่างไร จึงถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม หลักนิติธรรมที่คนส่วนใหญ่แปลว่าการปกครองโดยกฎหมาย เป็นแนวคิดที่มีมาช้านานนับแต่ยุคสมัยของกรีกโบราณ โดยเกิดจากการหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด ในขณะที่นั้น ซึ่งเพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกได้เสนอแนวคิดช่วงแรกของชีวิตว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งกษัตริย์ต้องเป็นคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วย

ความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายเพลโตไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงได้หันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยได้เสนอความคิดว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้แม้แต่คนชั่วยังอาจมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน ซึ่งต่อมา อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตได้นำแนวคิดของเพลโตมาขยายความต่อโดยได้เสนอแนวคิดที่ว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม” (.....the Rule of Law ,.....Is preferable to that of any individual...) (ธานีนท์ กรัยวิเชียร, 2555, หน้า 2)

ในรัฐธรรมนูญของประเทศไทยฉบับปี พุทธศักราช 2550 ได้มีการนำถ้อยคำดังกล่าวมาบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการครั้งแรกอย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งแต่เดิมในชั้นยกร่าง ผู้ยกร่างแรกรัฐธรรมนูญใช้ถ้อยคำว่า “หลักนิติรัฐ” มิใช่ “หลักนิติธรรม” ทั้งยังไม่ปรากฏชัดในการอธิบายว่าผู้ยกร่างเข้าใจหลักการทั้งสองว่าอย่างไร และหลักการทั้งสองเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร แม้ในชั้นการประชุมคณะกรรมการยกร่างจะมีการอภิปรายถึงหลักนิติรัฐและนิติธรรม แต่ไม่ปรากฏความชัดเจนในการอภิปรายถึงเนื้อหาของความแตกต่างของหลักการทั้งสอง ไม่มีกรรมการผู้ใดอภิปรายถึงความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และความเชื่อมโยงของหลักนิติรัฐกับการยอมรับค่าบังคับของสิทธิขั้นพื้นฐานว่าเป็นค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับในชั้นสภาร่างรัฐธรรมนูญ คงมีแต่การอภิปรายว่าหลักการใดแคบ กว้างอย่างไร ซึ่งการอภิปรายดังกล่าวไม่ได้แสดงให้เห็นถึงสาระของความเหมือนหรือความแตกต่างของทั้งสองหลักการนี้ คงจะมีเพียงแค่การหาข้อยุติกับการใช้ถ้อยคำระหว่าง “หลักนิติรัฐ” และ “หลักนิติธรรม” ของสภาร่างรัฐธรรมนูญเท่านั้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 305-307) ซึ่งการประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับมาตรา 3 นั้นแต่เดิมใช้ถ้อยคำว่า “หลักนิติรัฐ” คือ หลักการปกครองโดยกฎหมายที่มาจากภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law และมีคำแปลในภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” เมื่ออธิบายเช่นนี้จึงเกิดข้อถกเถียงกันว่าหากต้องการพูดถึง ‘The Rule of Law’ แล้วก็ต้องใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เพราะคำว่า “นิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” มีคำแปลภาษาอังกฤษว่า “Legal State” จากนั้นก็มีการอภิปรายว่าควรจะใช้คำใด ซึ่งการอภิปรายในสมัชชิสภาร่างรัฐธรรมนูญ แบ่งออกเป็น 2 ฝ่ายกล่าวคือ ฝ่ายสนับสนุนให้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ฝ่ายหนึ่ง กับฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” อีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งฝ่ายที่สนับสนุนให้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ได้ให้เหตุผลว่าหลักนิติรัฐนี้เป็นหลักการที่มาจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil law เช่นเดียวกับระบบกฎหมาย

ของไทย จึงน่าจะสอดคล้องกับประเทศไทยมากกว่า อีกทั้งหลักนิติรัฐยังมีความหมายที่กว้างกว่าหลักนิติธรรม จึงน่าจะให้ความหมายที่ครอบคลุมมากกว่าหลักนิติธรรม ส่วนฝ่ายที่ให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ได้อธิบายว่า ความจริงแล้วทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมนั้นมีหลักการที่ใกล้เคียงกันมากต่างกันเพียงรายละเอียดเท่านั้น ดังนั้นการที่จะเลือกใช้คำใดย่อมไม่แตกต่างกันในหลักการและเจตนารมณ์ แต่เหตุผลที่สมควรใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” มากกว่าคือ สังคมไทยรู้จักคำนี้มานานแล้วและเป็นคำที่คุ้นเคยมากกว่าคำว่า “หลักนิติรัฐ” ทั้งนี้ท่านศาสตราจารย์พิเศษชานินทร์ กรีวิเชียร ได้ให้ความหมายและนิยามของ หลักนิติธรรม ไว้ดังนี้ “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกิดทุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราษฎ์ หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้นในระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ในปี พ.ศ. 2554 ฝ่ายบริหารในขณะนั้นได้มีการจัดทำระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2554 และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ โดยมีอาจารย์อุกฤษ มงคลนาวิน เป็นประธานประกอบกับ ที่ผ่านมามีคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของ หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆของรัฐจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประการคือ

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมโดยความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆจะต้องไม่ขัดหรือฝ่าฝืน หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งกับหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ ซึ่งสาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

- 1.1. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- 1.2. กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป
- 1.3. กฎหมายต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ
- 1.4. กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- 1.5. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

1.6. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามเท่าที่กฎหมายกำหนด

1.7. กฎหมายจะยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

2. หลักนิติธรรม โดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมโดยความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆจะมีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมใดๆ ยังใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างได้แก่

2.1. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน

2.2. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

2.3. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุ

2.4. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม ฯลฯ (บรรเจิด สิงคนดี, 2561, อ้างแล้ว)

ดังนั้นความหมายของหลักนิติธรรมอีกความหมายหนึ่ง หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ซึ่งสามารถจำแนกได้ 2 ประการคือ (คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรม แห่งชาติ, 2557, หน้า 1-16)

1. หลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

2. หลักนิติธรรม โดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีส่วนในการพัฒนาหลักนิติธรรม คือ A.V. Dicey ซึ่ง Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมต้องมีความใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งบรรดาศาลทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎหมายทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่ง Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้เกิดหลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญดังนี้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553, หน้า 437-446)

1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
 - 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
 - 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
 - 5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
 - 6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
 - 7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
 - 8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น
- ซึ่งหลักนิติธรรมนี้จะต้องสามารถใช้บังคับได้กับใช้อำนาจอธิปไตยทุกอำนาจ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการอันสำคัญอีกหลักการหนึ่งที่เป็นหลักการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนและยังถือเป็นหลักการอันสำคัญยิ่งในระบบกฎหมายแบบ Common law อีกหลักการหนึ่งอันได้แก่ หลักนิติธรรม (The Rule of law) จะเห็นได้ว่าการใช้อำนาจรัฐ หรืออำนาจอธิปไตยซึ่งถือเป็นอำนาจอันสูงสุดในรัฐและเป็นอำนาจอันเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และเป็นอำนาจของประชาชน ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้แทนของประชาชนพึงจะต้องใช้อำนาจนั้นด้วยความระมัดระวังและให้เป็นที่ไปตามหลักนิติธรรมดังกล่าว

สรุปความหมายของหลักนิติธรรมตามคำนิยามแบบสากล (ตามกรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม/นิติรัฐในประเทศไทย, 2559)

เพลโต (Plato 429-348 B.C) กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน

อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ในงานประพันธ์ที่มีชื่อว่า “The Politic” มีใจความสำคัญว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (..... The Rule of law...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นที่ไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the Law)

ศาสตราจารย์ A.V Dicey กำหนดสาระหลักนิติธรรมอันสำคัญดังนี้

1. ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการไม่ชอบ

2. บุคคลทุกคนเสมอกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะอย่างไร ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดิน และอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมปกติ

3. รัฐธรรมนูญ (ประเทศอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย แต่เป็นผลของความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิและเสรีภาพประการต่างๆนั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญบัญญัติยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

Lord Woolf ยังให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ The Rule of Law ในภาคปฏิบัติไว้ว่า สังคมใดก็ตามจะอยู่ได้ด้วยความสะดวก โดยอาศัยหลักนิติธรรมนั้น ซึ่งหลักนิติธรรมนั้นมีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้างย่อมแล้วแต่สถานการณ์ในแต่ละสังคมเป็นสำคัญอย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้อย่างกว้างว่า อย่างน้อยที่สุดแล้วในสังคมนั้นควรจะมีรายละเอียดดังนี้

1. ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
 2. ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้
 3. หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร
 4. วิธีการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา
 5. วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
 6. กฎหมายที่ทำให้ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม
- (ชานินทร์ กรัยวิเชียร, 2555, หน้า 6)

ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ได้วางหลักนิติธรรมไว้ดังนี้

1. หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งเป็นหลักที่มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือเพื่อผูกพันการใช้อำนาจรัฐต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

2. หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่มีสถานะเป็นหลักการในระดับรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งหลักการย่อยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญและหลักการที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

3. หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อคิดพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยอันก่อให้เกิดการพัฒนาไปสู่การมีหลักการย่อยของหลักการนิติธรรม/นิติรัฐทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ และเป็นหลักการที่มีการพลวัต

อาจได้รับการพัฒนาจากศาลโดยเฉพาะศาลรัฐธรรมนูญ หรือจากพัฒนาการของสังคมและได้รับการยอมรับจากระบบกฎหมายของรัฐนั้นๆ

4. หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่ใช้เป็นฐานของการใช้และการตีความบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติของกฎหมาย ในความหมายนี้หลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรมสามารถนำมาใช้เป็นกรอบหรือเป็นแนวทางของการตีความบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อทำให้การตีความรัฐธรรมนูญหรือบทบัญญัติของกฎหมายนั้นๆ สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ/นิติธรรม

5. หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักการอันเป็นหลักการรากฐานแห่งรัฐธรรมนูญในกรณีศาลจะต้องวินิจฉัยหรือชี้ขาดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและไม่มีหลักเกณฑ์ที่จะนำมาพิจารณาในเรื่องนั้นๆ หลักนิติรัฐ/หลักนิติธรรม ในฐานะที่เป็นหลักการรากฐานของรัฐธรรมนูญศาลอาจนำมาใช้เป็นหลักการอุดช่องว่างนั้น

E.C.S. Wade (นักกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์) ประพันธ์หนังสือ Constitution Law ค.ศ. 1953 ได้สรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรม คือ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขขอบเขตของกฎหมายที่บัญญัติไว้ ขณะเดียวกันการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายเช่นเดียวกัน

Tom Bingham (ประมุขตุลาการ Lord Chief Justice และได้ก่อตั้ง Bingham Center for the Rule of Law ในปี 2010 เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรม) ได้นิยามหลักนิติธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการ

1. การเข้าถึงกฎหมาย (The accessibility of the law) – กฎหมายต้องสามารถเข้าถึงได้และเท่าที่จะเป็นไปได้ สามารถเข้าใจชัดเจนและคาดเดาได้

2. กฎหมายไม่ใช่ดุลพินิจ (Law not discretion) – โดยปกติแล้วปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบตามกฎหมาย ควรได้รับการแก้ไขโดยการปรับใช้กฎหมาย มิใช่การใช้ดุลพินิจ

3. ความเท่าเทียมกันต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) – กฎหมายของดินแดนควรใช้กับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ยกเว้นในขอบเขตซึ่งความแตกต่างของเจตนารมณ์เป็นเหตุให้เกิดความแตกต่าง

4. การใช้อำนาจ (The exercise of power) – รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับต้องใช้อำนาจซึ่งมอบให้โดยสุจริตเที่ยงธรรมเพื่อเจตนารมณ์ในการมอบอำนาจโดยไม่เกินขอบเขตอำนาจดังกล่าว และไม่เกินสมควร

5. สิทธิมนุษยชน (Human rights) – กฎหมายต้องให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอ

6. การระงับข้อพิพาท (Dispute resolution) – ต้องมีวิธีการแก้ไขโดยสุจริต ปราศจากค่าใช้จ่ายต้องห้ามหรือล่าช้าเกินสมควรต่อข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งคู่กรณีไม่สามารถแก้ไขได้เอง

7. การพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม (A fair trial) – กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งจัดทำโดยรัฐควรมีความเป็นธรรม

8. หลักนิติธรรมในระเบียบกฎหมายระหว่างประเทศ (The rule of law in the international legal order) – หลักนิติธรรมกำหนดให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับกฎหมายภายในประเทศ

หลักนิติธรรมเฉพาะในคำนิยามตามความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งความเห็นของไดซี่ (A.V. Dicey) หลักนิติธรรมประกอบด้วยองค์ประกอบสำคัญ 3 ประการได้แก่ 1) กฎหมายที่ใช้บังคับจะต้องมีความชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับว่าการกระทำใดที่ประชาชนควรหรือไม่ควรประพฤติและกฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังไปลงโทษ 2) บุคคลต้องไม่อยู่เหนือกฎหมายและทุกคนต้องมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและ 3) หลักนิติธรรมต้องมีกำเนิดมาจากคำพิพากษาของศาล

จอห์น ล็อก (John Lock) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจแห่งรัฐหรืออำนาจอื่นๆ โดยหลักนิติธรรมจะต้องเป็นหลักการที่สอดคล้องกับปัจจัยเงื่อนไข 3 ประการกล่าวคือ 1) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกับประชาชน 2) มีศาลเป็นองค์กรอิสระคอยทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือตัดสินข้อขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าวและ 3) ต้องมีอำนาจแห่งรัฐที่จะทำการบังคับตามคำตัดสินชี้ขาดของศาล

นักวิชาการยุคหลังได้พยายามจำกัดขอบเขตของหลักวิธีทำให้แคบลงเช่น Rachels Kle Infeld ได้แยกแยะองค์ประกอบสำคัญของการพิจารณาว่าสังคมใดปกครองโดยหลักนิติธรรมหรือไม่โดยให้พิจารณาจากองค์ประกอบ 5 ประการดังนี้ 1) สังคมนั้นต้องมีรัฐบาลที่ผูกพันโดยกฎหมาย 2) ประชาชนมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย 3) สังคมมีความสงบเรียบร้อย 4) มีการใช้ระบบยุติธรรมที่เปิดเผยและมีประสิทธิภาพและ 5) ต้องไม่มีการล่วงละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐ

ภายใต้ระบบกฎหมายและระบอบการเมืองการปกครองที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม รัฐบาลหน่วยงานของรัฐ และองค์กรต่างๆจะต้องเคารพต่อเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน 3 ประการกล่าวคือประการที่ 1 เคารพต่อเสรีภาพทางการเมือง ประชาชนต้องได้รับการประกันในหลักการพื้นฐานทางการเมืองในด้านต่างๆ ประการที่ 2 รองรับเสรีภาพทางเศรษฐกิจ ประชาชนจะต้องมีโอกาสเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและปัจจัยพื้นฐานต่างๆ เพื่อเป็นการบริโภค สามารถ

ผลิตและแลกเปลี่ยนสินค้าได้ และมีโอกาสเข้าสู่การแข่งขันทางการค้าอย่างเท่าเทียมกัน และ ประการที่ 3 มีการรับประกันความโปร่งใสประชาชนจะต้องสามารถติดต่อทำธุรกรรมระหว่างกัน และกันอย่างเสรีเปิดเผยภายใต้กระบวนการและขั้นตอนที่โปร่งใสและชัดเจน

เพื่อให้หลักนิติธรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ องค์ประกอบที่จำเป็นต่อไปนี้จะต้องถูกทำให้ปรากฏ 1) จะต้องทำให้รัฐบาลและองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชนต้องมีความรับผิดชอบต่องานร่วมกัน โดยเป็นความรับผิดชอบภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย Account Ability 2) กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในสังคมจะต้องมีความชัดเจนสม่ำเสมอและเป็นธรรมโดยจะต้องใช้บังคับกับคนทุกคนอย่างเสมอภาคกันสามารถปกป้องสิทธิและความมั่นคงขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รวมทั้งสิทธิและความมั่นคงในชีวิตเนื้อตัวร่างกายและทรัพย์สิน 3) กระบวนการบัญญัติกฎหมายหรือกระบวนการนิติบัญญัติและการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพและ 4) รัฐสามารถประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมให้กับประชาชนได้ภายในระยะเวลาอันสมควรโดยประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมนั้นจะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความเป็นอิสระเป็นกลางและมีจริยธรรม โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องประกอบไปด้วยบุคคลที่มีจำนวนเพียงพอและได้รับการจัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอสำหรับการดำเนินการดังกล่าว โดยสรุปหลักนิติธรรมไม่ได้เจาะจงที่ผลลัพธ์หากแต่เป็นเรื่องของกระบวนการหรือวิธีการที่มุ่งหมายในการสร้างกระบวนการหรือระบบที่เป็นธรรมแก่คนทุกคนที่เป็นสมาชิกในสังคมโดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐาน 3 ประการ ได้แก่สันติภาพ (Peace) ประชาธิปไตย (Democracy) และเสรีภาพ (Freedom)

หลักนิติธรรมในโครงการ WJP ได้ให้กรอบของหลักนิติธรรมไว้ 4 ประการดังนี้

1. Account Table Government รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงเอกชนที่ใช้ อำนาจตามกฎหมายจะต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชนและอาจถูกตรวจสอบได้

2. Good law กฎหมายที่ใช้บังคับต้องมีความชัดเจนมีการประกาศโฆษณาให้เป็นที่ รับรู้ของประชาชนและมีความเป็นธรรม กฎหมายจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและ สามารถคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายทรัพย์สินของประชาชนได้

3. Good process กระบวนการออกกฎหมายตลอดจนการบริหารกิจการแผ่นดินและการ บังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นสิ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้

4. Access to Justice เมื่อมีคดีความทางแพ่งและอาญาประชาชนจะต้องได้รับการ ประสิทธิ์ประสาทความยุติธรรมในเวลาอันสมควร ไม่ชักช้าในการพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจ และมีความสามารถทางกฎหมาย องค์กรตุลาการต้องมีจริยธรรมและมีความรับผิดชอบ และมีความ

เป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงหรือมีความเป็นกลาง ผู้พิพากษาต้องมีจำนวนที่เพียงพอมี
ทรัพยากรสามารถบริหารกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเพียงพอ

หลักนิติธรรมในความหมายของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ไทย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ฉบับปี พุทธศักราช 2554 ได้ให้ความหมายว่า “นิติ
ธรรม (กฎ) น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่า
เทียมกัน (อังกฤษ. Rule of law).” ซึ่งนักวิชาการนิติศาสตร์ไทยหลายท่านได้ให้นิยาม ความหมาย
ของหลักนิติธรรมดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ อธิบายว่าหลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า
Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลายเช่นในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า
“หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “การปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย”
หรือ “หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “หลักความยุติธรรมตาม
กฎหมาย” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมายหรือ
นิติศาสตร์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ใช้กันแพร่หลายคือ “หลักนิติธรรม” หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดทฤษฎี
ที่มีสภาพเป็นนามธรรม

ศาสตราจารย์พิเศษจรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมตรงกับ
ภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณเน้น ไปในหลักการปกครอง
ประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรม โดยกฎหมายกล่าวคือทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเพราะคำว่า
Rule นั้นสามารถแปลว่าการปกครองหรือแปลว่าถูกกติกาได้ ฉะนั้นในความคิดของนักปกครอง
สมัยกลางในยุโรปจึงให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดีคือการปกครองโดยกฎหมายมิใช่
ปกครองด้วยคน “Rule By Law Not by Men” และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้
บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม และ หลักนิติธรรม เป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย
ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์กติกาผู้ตีความกฎเกณฑ์ซึ่งต้อง
อยู่ในกรอบธรรม ทั้งนี้ไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตยไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ใน
ธรรมาธิปไตยก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม กล่าวว่าหลักนิติธรรมหรือ Rule of Law อธิบายว่าหลักนิติ
ธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาคและในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดย
ศาลโดยพิจารณาคดีที่เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลังให้โอกาสนำ
พยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร ได้อธิบายหลักนิติธรรมโดยโยงเข้ากับบทบาทของอัยการ
และศาลว่าสององค์กรนี้ต่างมีหลายวิธีการโดยท่านกล่าวว่า หลักนิติธรรมในส่วนของอัยการคือ

อัยการมีหน้าที่ต้องดูแลความสงบเรียบร้อย ในขณะที่เดียวกัน มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองส่วนนี้เราจะต้องทำให้ปรากฏหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับศาล ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริงชั้นประทับฟ้องและชั้นพิจารณาคดี โดยมีความคิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิดสองด้านแล้วยังมีความไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง ดังนั้นจะไม่สามารถประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้

ศาสตราจารย์จิติ ดิงศภัทย์ ได้อธิบายหลักนิติธรรม โดยมีความเห็นว่า “ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการและทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่าเป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล หลักนิติธรรมตรงกับภาษาว่า The Rule of Law หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” หรือ “นิติธรรมวินัย” หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เกื้อหนุนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรมว่าประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1. การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
 2. ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
 3. มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 4. การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ
- ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
5. ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

6. ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

7. ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรมปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

8. ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

9. ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

10. ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

11. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

ศาสตราจารย์อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ กล่าวว่า “หลักนิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ 4 ประการ คือ

1. องค์ประกอบด้านสาระซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย
2. องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการรูปแบบ เวลา และสถานที่
3. องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ
4. องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลังเป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครอง โดยกฎหมาย (The Rule of Law)”

ศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎของกฎหมายนั้นเอง”

ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคนดี ได้บรรยายไว้คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ได้แพร่หลายโดยนักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษ A.V Dicey ได้กล่าวถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ดังนี้

1. การที่ฝ่ายบริหารจะไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่เป็นการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้งและการลงโทษที่กระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary Court) ของแผ่นดิน

2. จะไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงื่อนไขใด ทุกคนล้วนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ
3. หลักทั่วไปของกฎหมายของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลอันได้มาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นมาจากการรับรองเป็นพิเศษจากรัฐธรรมนูญ

นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ กล่าวถึงหลักนิติธรรมประกอบด้วย 1) การปฏิบัติตามกฎหมายทุกองค์การของรัฐ (Supremacy of Law) 2) การแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) 3) การมีกฎหมายที่ดี (Good Law) 4) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administration Legality) 5) ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) 6) การมีสิทธิฟ้องต่อศาล (Rights to Accused to Court) และ 7) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Protects rights and liberties of the People)

หลักนิติธรรมสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประการคือ (คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ))

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมโดยความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ขัดหรือฝ่าฝืนหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกถ่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งกับหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

1. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
2. กฎหมายต้องบังคับใช้เป็นการทั่วไป
3. กฎหมายต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ
4. กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
5. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
6. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจตามเท่าที่กฎหมายกำหนด
7. กฎหมายจะยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมโดยความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะมีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย

กระบวนการยุติธรรมใดๆ ยังใช้บังคับอยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด
สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างได้แก่

1. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
2. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
3. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุ
4. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม ฯลฯ

1.1.2 หลักนิติรัฐ (Etat de droit, Legal State, Rechtsstat)

แนวคิดที่ว่าในรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุดของรัฐ กษัตริย์และประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้
กฎหมายดังกล่าว ณ จุดนี้เพลโตได้นำกฎหมายมาเป็นตัวนำในการปกครองรัฐทุกคนต้องเคารพ
และไม่กระทำการละเมิดต่อกฎหมายของรัฐซึ่งแนวคิดนี้ได้พัฒนาต่อมาเป็น “หลักนิติรัฐ”

นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส การเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre' de Malberg) กล่าวว่า นิติรัฐ เป็น นิติ
สัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและฝ่ายรัฐจะกระทำใดๆ อัน
กระทบกระเทือนต่อปัจเจกชนโดยไม่สมควรใจไม่ได้ หากรัฐกระทำการใดๆ ไปกระทบต่อปัจเจกชน
แล้วและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รัฐจะต้องมีวิธีการเยียวยาแก้ไข และหลักนิติรัฐนี้จึงเป็น
หลักประกันสิทธิแก่ปัจเจกชนว่าเมื่อใดที่มีการละเมิดหลักการนี้ ปัจเจกชนสามารถนำข้อพิพาท
ดังกล่าวนี้ไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้มีการเพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิก
ใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ ดังนั้นระบบนิติรัฐ จึงเป็นระบบที่สร้างขึ้น
เพื่อผลประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตาม
อำเภอใจของฝ่ายรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้นจึงสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการ
กล่าวคือ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 114)

1. ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย รัฐและองค์กร
ของรัฐจะกระทำการใดๆ ต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้

2. ต้องมีกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐ
เจ้าหน้าที่รัฐ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้

จากหลักเกณฑ์ทั้งสองประการจึงทำให้เกิดสาระสำคัญของหลักนิติรัฐสองประการ
เช่นกันกล่าวคือ รูปแบบของหลักนิติรัฐ และเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐนั้นได้รับการพัฒนาขึ้นจากโลกตะวันตก โดยมีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจ
ของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย หลักนิติรัฐนั้นไม่ต้องการให้มนุษย์ปกครองตนเอง แต่
ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ (Government of law and not of men) ซึ่งหมายความว่าผู้ที่

ทรงอำนาจบริหาร ปกครองบ้านเมืองจะกระทำการใดๆก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายจะกระทำการให้ขัด หรือแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553, หน้า 425)

แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น และหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งในเนื้อหาของหลักนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยความเหมาะสม พอประมาณ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ชอบธรรมในนิติรัฐไม่อาจใช้มาตรการใดๆก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนในฐานะผู้ทรงอำนาจในการปกครองต้องการ การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ถูกต้อง ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือ หรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้องและชอบธรรม มีความพอสมควร พอประมาณด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้ หรือสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้เพียงแต่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินไปกว่าที่จะคาดหมายได้นั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักการนี้แล้วในแง่ของเนื้อหา หลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้มีความเหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ ด้วย (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2553, หน้า 437)

ดังนั้นจึงพอสรุปแนวความคิดหลักนิติรัฐ และสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ได้ดังนี้ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2540 ,หน้า 1-7)

1. แนวคิดของหลักนิติรัฐ

รัฐเสรีประชาธิปไตยยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยสามารถจำแนกสิทธิ เสรีภาพ ดังกล่าวไว้ 3 ประเภท คือ

- 1.1 สิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้
- 1.2 สิทธิ เสรีภาพของบุคคลในทางเศรษฐกิจ
- 1.3 สิทธิ เสรีภาพของบุคคลในการในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

2. สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐมีอยู่ด้วยกัน 3 ประการกล่าวคือ

2.1 บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย

2.2 บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2.3 การควบคุมไม่ให้การกระทำของฝ่ายองค์กรของรัฐขัดต่อกฎหมายนั้นเป็นหน้าที่ขององค์กรตุลาการ

หลักนิติรัฐนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นรัฐที่ปกครองภายใต้กฎหมาย ปกครองด้วยกฎหมาย ถือกฎหมายเป็นใหญ่ (ความหมายในเชิงรูปแบบ) เป็นรัฐที่ปกครองโดยมุ่งประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกำหนดให้รัฐก้าวล่วงแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น (ความหมายในเชิงเนื้อหา) จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่านิติรัฐ เป็นคำที่มีความหมายกว้างและครอบคลุมทั้งผู้ใช้อำนาจปกครอง และผู้ถูกปกครอง และหลักนิติรัฐนั้นยังให้ความสำคัญต่อหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ บนพื้นฐานของการไม่ถูกแทรกแซงโดยอำนาจรัฐฝ่ายอื่น และมีความมั่นคงในการทำหน้าที่ นอกจากนี้นิติรัฐยังมีการกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เพื่อคุ้มครองความมั่นคงของรัฐธรรมนูญ มีข้อสังเกตว่า หลักนิติรัฐ ในพจนานุกรมไทยใช้คำว่า นิติธรรม แปลว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อาจทำให้เกิดความสับสนได้ ทั้งนิติรัฐ และนิติธรรม ล้วนเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการปกครอง (ดิเรก ควรสมาคม, 2558, หน้า 148-149)

1.1.3 หลักความเสมอภาค หรือหลักความเป็นธรรม (Equity)

หลักความเสมอภาคเป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ เพราะเป็นหนึ่งในสามหลักการพื้นฐานของประชาชน หลักการนี้เป็นหลักการพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตย และในบางครั้งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานที่สุด หลักความเสมอภาคคือหลักการที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน” และยังมีความหมายไปถึง “ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิ และหน้าที่ในทางกฎหมาย และความเสมอภาคในกฎหมายนี้เป็นได้ทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ” และหลักความเสมอภาคนั้นยังมีหลักย่อยที่สำคัญอีก กล่าวคือ “หลักความเสมอภาคเบื้องต้นกฎหมายในรูปแบบต่างๆ” ไม่ว่าจะเป็น ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในภาระสาธารณะ ความเสมอภาคในการทำงานภาครัฐ ความเสมอภาคในการเลือกตั้ง และความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะอีกด้วย หลักการนี้เป็นหลักการทางกฎหมายมหาชนที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ปฏิเสธการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ แต่

หากพิจารณาในแง่การคุ้มครองให้เกิดความเสมอภาคในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงของสังคมไทย ถือได้ว่าเป็นเรื่องใหม่ (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543, หน้า 160-171,183)

หลักความเสมอภาคนั้นถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ในหลักความเสมอภาค หมายถึง มนุษย์นั่นเอง ความเสมอภาคนั้นทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง ความเสมอภาคจึงเป็นฐานของเสรีภาพและเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง ดังนั้นหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายจึงเป็นหลักการที่ทำให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่มีการเลือกปฏิบัติ และยังเป็นหลักการสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การกำหนดให้รัฐจำเป็นต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันในการพิจารณา สิ่งที่แตกต่างกันต้องใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันในการพิจารณา จึงจะเกิดความเสมอภาคกัน (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133)

หลักความเสมอภาคนั้นจึงประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ดังนี้

1. สิ่งเหมือนกันจะต้องถูกปฏิบัติที่เหมือนกัน
2. สิ่งที่แตกต่างกันจะต้องถูกปฏิบัติไม่เหมือนกัน

อย่างไรก็ตามหลักความเสมอภาคนี้ก็ยังคงมีหลักการที่เป็นข้อยกเว้นความเสมอภาคอยู่ กล่าวคือ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133)

1. การเลือกปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของมหาชน
2. การเลือกปฏิบัติเพื่อมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่

หลักความเสมอภาคนั้นถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญหนึ่งในกฎหมายมหาชน และกฎหมายปกครอง อีกทั้งยังเป็นหลักการแรกที่เป็นหลักการย่อยในหลักการจัดบริการสาธารณะอีกหลักการหนึ่งซึ่งการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองมิได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจง แต่เป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน หมายถึงประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้นกิจการใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะจึงไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, ออนไลน์, 2022)

ดังนั้นจากที่ได้กล่าวมา เห็นได้ว่าหลักความเสมอภาคนั้น มีสาระที่ เป็นเนื้อหาสำคัญของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

1.1.4 หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due Process of Law) (จิตติ ดิงศภัทย์, 2540, อ้างแล้ว)

Due Process เป็นหัวใจของ “เครื่องคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ” (Constitutional Safeguard) Due Process of Law มีสองอย่างคือ Due Process เชิงสารบัญญัติและ Due Process เชิงวิธีพิจารณา (ไทย) Due Process เชิงสารบัญญัติหมายถึง การให้ความคุ้มครองเนื้อหาสาระของสิทธิของปัจเจกชนตามหลักการของลัทธิเสรีนิยมในข้อนี้ศาลอเมริกันถูกโจมตีมาก หัวใจของลัทธิเสรีนิยมสี่ประการ เช่น แนวคิดเรื่อง Competitive Individualism แนวคิดที่ว่าสิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์และละเมิดสิทธิมิได้ และแนวคิดของรัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดไปโยงกับหลักกฎหมายของลัทธิเสรีนิยม เช่น หลักเสรีภาพในการทำสัญญาเป็นต้น หลักกฎหมายเหล่านี้อยู่ภายใต้ข้อสันนิษฐานของแนวคิดแบบเสรีนิยมว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน แต่ความจริงไม่เป็นอย่างนั้น อำนาจต่อรองของคนความจริงไม่เท่าเทียมกัน มีการเอารัดเอาเปรียบกันโดยข้อเท็จจริงเพื่อผ่อนบรรเทาการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างชนชั้น ฝ่ายการเมืองเสนอมาตรการแก้ไขการเอารัดเอาเปรียบกันระหว่างชนชั้น ฝ่ายการเมืองเสนอมาตรการแก้ไขการเอารัดเอาเปรียบนี้ในรูปของกฎหมายสังคมนิติบัญญัติ โดยกฎหมายเหล่านี้เรียกว่าเป็นการสร้าง “มือที่มองเห็น” มาช่วยมือที่มองไม่เห็นตามทฤษฎีของ อาดัม สมิท แต่ฝ่ายตุลาการที่ยึดแน่นกับแนวคิดเสรีนิยมไม่ยอมรับมาตรการนี้ อย่างเรื่องสัญญาจ้างแรงงานมีการออกกฎหมายกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ ศาลฎีกาสหรัฐก็วินิจฉัยว่าขัดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่ว่าทุกคนมีเสรีภาพในการทำสัญญากัน หรืออย่างเรื่องกฎหมายกำหนดให้นายจ้างจ่ายค่าชดเชยกรณีถูกจ้างประสบอันตรายในขณะที่ทำงานให้นายจ้าง ศาลฎีกาสหรัฐถือว่าขัดต่อหลัก Due Process ที่กำหนดให้นายจ้างรับผิดชอบที่ไม่มีใครผิด

Due Process เชิงสารบัญญัติอยู่นอกขอบเขตของหลักการนี้ที่เอามากว่าเพื่อให้ระลึกถึงคุณค่าสองอย่างที่แย้งกันอยู่ในตัวคือ การคุ้มครองปัจเจกชนตามแนวคิดของลัทธิเสรีนิยมกับการรักษาผลประโยชน์ของมหาชนตามลัทธิประชาธิปไตย ความขัดแย้งกรณีนี้ของสหรัฐอเมริกาที่เล่ามามีความรุนแรงมาก ถึงขนาดมีการเผชิญหน้ากันระหว่างฝ่ายตุลาการ และฝ่ายการเมืองประธานศาลฎีกาสหรัฐกล่าวถึงประวัติศาสตร์ของฝ่ายตุลาการอเมริกันว่า มีเหตุการณ์สองอย่างที่ถือเป็นผลงานชิ้นโบว์ดำของศาลฎีกาสหรัฐที่ท่านไม่สบายใจอย่างแรกคือ กรณีศาลฎีกายืนหยัดว่ากฎหมายสังคมนิติบัญญัติ โดยอาศัยหลัก Due Process อย่างที่กล่าวมานี้ อีกอย่างหนึ่งเป็นเรื่องการรักษาสถานะเดิมตามลัทธิเสรีนิยมเหมือนกันคือ คำว่ากฎหมายของมลรัฐที่จะปลดปล่อยทาส การปลดปล่อยทาสในสหรัฐอเมริกาเป็นการปลดปล่อยตามรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่สิบสาม ความจริงฝ่ายการเมืองเขามีความคิดจะปลดปล่อยทาสก่อนมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ศาลฎีกาสหรัฐถือว่ากฎหมายดังกล่าวในคดี Dred Scott โดยอ้างถึงสิทธิในลักษณะของ

เจ้าของทาส สำหรับ Due Process เนื้อหาที่สำคัญได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบัญญัติ เช่น การจับ การคุมขัง การค้น เป็นต้น

1.1.5 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

หลักการแบ่งแยกอำนาจประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาพร้อมกับการปกครองแบบประชาธิปไตย ในเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา ตามแนวคิดของมองเตสกีเออตามหนังสือเจตนารมณ์ของกฎหมายได้มีการนิยามความหมายของการแบ่งแยกอำนาจเป็นครั้งแรก กล่าวคือ “ในทุกรัฐบาลมีอำนาจอยู่สามอำนาจกล่าวคือ อำนาจนิตินิติบัญญัติ เกี่ยวข้องกับสิ่งที่ขึ้นอยู่กับกฎหมายของชาติ อำนาจบริหาร เกี่ยวข้องกับกฎหมายของประชาชน และอำนาจที่สามคืออำนาจในการตัดสินซึ่งเป็นการประสานแนวคิดของจอห์น ล็อก เข้ากับการแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจของกษัตริย์” ซึ่งหลักการดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐมีอำนาจออกกฎหมายบังคับการดำเนินชีวิตของประชาชนทั่วไปอำนาจในการออกกฎหมาย อำนาจในการแก้ไขกฎหมาย และอำนาจในการยกเลิกกฎหมายนั้นคืออำนาจนิตินิติบัญญัติ

2. รัฐมีอำนาจในการดูแลความปลอดภัยของประชาชนภายในและภายนอกประเทศและใช้กำลังเพื่อให้ประชาชนเคารพกฎหมาย

3. รัฐต้องลงโทษบุคคลเมื่อมีการกระทำผิดออกกฎหมายและจัดให้มีการพิพากษา วินิจฉัยข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่อยู่ใต้กฎหมาย

ทั้งนี้อำนาจทั้งสามอันได้แก่ อำนาจนิตินิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจนี้สามารถกันและกันและกันทั้งนี้เพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ นอกจากนี้มองเตสกีเออยังได้เสนอแนวคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน โดยแนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏในหนังสือชื่อว่า “เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย” (เกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์, 2564, หน้า 99-103)

ดังนั้นอำนาจในทางบริหาร หรืออำนาจในการบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจอธิปไตยนั้น จึงเป็นหนึ่งในอำนาจที่ถูกแบ่งแยกไว้เพื่อให้เกิดความสมดุล ทั้งนี้เพื่อบังคับไว้ซึ่งการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐ และเพื่อให้รัฐบรรลุวัตถุประสงค์ของรัฐในเรื่องนั้นๆนั่นเอง และอาจกล่าวได้ว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจนั้นเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ

1.2. หลักการทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality)

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy State) กล่าวได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality) หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งจากความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นบทบาทและความสำคัญของหลักการนี้ คือการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างพอเหมาะพอควรระหว่างการเรียกร้องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในขณะที่ต้องไม่เป็นผู้อุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายรัฐ ฝ่ายบริหารเกินควร อันแสดงออกโดยการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลจากบทบาท (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, 2551, หน้า 34)

ศาสตราจารย์ ดร.วราพจน์ วิสรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายของหลักการดังกล่าวเป็น 2 นัย

1. การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ทั้งสิ้น เว้นแต่การอันกฎหมายห้ามมิให้กระทำ

2. การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ อันมีผลที่จะกระทบถึงสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวในกรอบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

และหลักการดังกล่าวประกอบด้วยหลักการย่อยอีกหลายหลักการ เช่น

- หลักความพอสมควรแก่เหตุ
- หลักความชัดเจนแน่นอนและคาดหมายได้ในการกระทำทางปกครอง
- หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ
- หลักสุจริต
- หลักการคุ้มครองความน่าเชื่อถือและไว้วางใจ
- หลักคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
- หลักแห่งความได้สัดส่วน
- หลักความเหมาะสม

- หลักความจำเป็น

- หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ เป็นต้น

ดังนั้นคณะรัฐมนตรีหากต้องปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายปกครองแล้ว จึงถือได้ว่าต้องยึดถือและปฏิบัติตามหลักการดังที่ได้กล่าวมานี้

1.2.2 หลักการจัดบริการสาธารณะ (Public Service)

บริการสาธารณะถือเป็นกิจกรรมของฝ่ายปกครองต้องให้บริการแก่ประชาชน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน บริการสาธารณะจึงมีความหมายว่า กิจกรรมที่ฝ่ายปกครองกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชน เช่น การคมนาคม การศึกษา การสาธารณสุข เป็นต้น (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 108) ดังนั้นบริการสาธารณะจึงมีลักษณะดังนี้

1. บริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ

2. บริการสาธารณะต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ (มานิตย์ จุมปา, 2548, หน้า 78)

หรืออาจสามารถจำแนกถึงลักษณะของบริการสาธารณะได้ดังนี้ (ประยูร กาญจนกุล, 2538, หน้า 110-115)

1. บริการสาธารณะเป็นกิจการที่อยู่ในความอำนาจหรือความควบคุมของฝ่ายปกครองต้องมีลักษณะดังนี้

1. บริการสาธารณะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

2. การจัดระเบียบและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะย่อมจะต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เสมอโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

3. บริการสาธารณะจะต้องจัดทำและดำเนินกิจกรรมอยู่เป็นนิจและสม่ำเสมอไม่มีการหยุดชะงัก

4. เอกชนย่อมมีสิทธิได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่เท่าเทียมกัน

นอกจากฝ่ายปกครองจะเป็นผู้รับผิดชอบจัดทำบริการสาธารณะแล้วบางกรณีรัฐหรือฝ่ายปกครองได้มอบให้เอกชนเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ โดยรูปแบบที่รัฐมอบให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะมีอยู่ 2 รูปแบบคือ (มานิตย์ จุมปา, 2548, หน้า 161)

1. การใช้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะภายใต้กฎหมายเอกชน

2. การใช้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะภายใต้กฎหมายมหาชน

สาเหตุที่รัฐได้มอบอำนาจให้แก่เอกชนเป็นผู้มีส่วน หรือเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มบทบาทของเอกชนในการให้บริการสาธารณะด้วยเหตุผล 2 ประการคือ 1) วัตถุประสงค์ในระดับมหภาค และ 2) วัตถุประสงค์ในระดับจุลภาค (มานิตย์ จุ่มปลา, 2548, หน้า 189-190)

ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนั้นมีหลักเกณฑ์สำคัญในการพิจารณาจัดทำดังนี้ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2557, หน้า 346-354)

1. หลักว่าด้วยความเสมอภาค
2. หลักว่าด้วยความต่อเนื่อง
3. หลักว่าด้วยการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลง

บริการสาธารณะนั้นจึงเป็นภารกิจที่สืบเนื่องมาจากภาระหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นสถาบันหลักในกฎหมายมหาชน หากพิจารณาในแง่นิติบัญญัติ การกระทำดังกล่าว (บริการสาธารณะ) ส่วนใหญ่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่สะท้อนความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ผ่านรัฐสภา และได้พิจารณาเพื่อออกมาเป็นกฎเกณฑ์ให้รัฐ โดยฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำ หรืออาจมอบให้แก่บุคคลอื่นในการจัดทำแล้วแต่กรณี ประเภทของบริการสาธารณะได้แก่

1. บริการสาธารณะทางปกครอง หมายถึง กิจกรรมที่โดยสภาพเป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองอันเป็นภารกิจพื้นฐานที่จะต้องจัดทำเพื่อตอบสนองความต้องการและเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

2. บริการสาธารณะที่มีใช้บริการสาธารณะทางปกครอง หมายถึง กิจกรรมในหน้าที่ของรัฐที่จัดทำขึ้นเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในแง่ของการส่งเสริมสวัสดิภาพที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตตลอดจนคุณภาพชีวิตและเพื่ออำนวยความสะดวกสบายให้แก่ประชาชนในด้านสังคม ได้แก่ การศึกษา การกีฬา การสาธารณสุข เป็นต้น หรือด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ ไฟฟ้า ประปา การคมนาคม เป็นต้น

การมอบหมายให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะบางประเภทที่รัฐยินยอมให้ทำนั้นสามารถพิจารณาได้จากลักษณะ 2 ประการคือ

1. การกระทำในรูปแบบของสัญญา
2. การกระทำตามการอนุญาตตามคำขอที่มีตามกฎหมายกำหนด (ดิเรก ควรสมาคม, 2558, หน้า 180-181)

1.3 หลักการทางรัฐประศาสนศาสตร์เกี่ยวกับการกำกับดูแลโดยกระบวนการบริหาร (Administrative Control)

1.3.1 หลักการควบคุม ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ภายในองค์กรฝ่ายบริหาร หน่วยงานราชการทางปกครอง

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นหลักการสำคัญหนึ่งของหลักการของกฎหมายปกครอง ถือได้ว่าเป็นระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกากระทำทางปกครอง อาจเรียกได้ว่าเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ระบบกล่าวคือ

1. ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง และ
2. ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง หรือการตรวจสอบ

โดยฝ่ายตุลาการ

ซึ่งในระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ก็ยังสามารถจำแนกได้เป็น

1. การควบคุมบังคับบัญชา (Controle Hierarchique)

เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจแบบทั่วไปตามหลักการบังคับบัญชาที่มีอยู่เหนือผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจตามกฎหมาย และตรวจสอบความเหมาะสมของการใช้ดุลยพินิจในการกระทำทางปกครองของผู้ใต้บังคับบัญชา หากการกระทำนั้นๆ ไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่มีความเหมาะสมแก่พฤติการณ์ ผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายยกเลิก เพิกถอน เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขคำสั่งของการกระทำนั้นๆ ได้

2. การกำกับดูแล (Tutelle Administrative)

เป็นกรณีที่องค์กรในราชการส่วนกลางหรือภูมิภาค ใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตลอดจนองค์กรมหาชน หากราชการส่วนกลาง หรือภูมิภาคแล้วแต่กรณีเห็นว่ากากระทำของฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรมหาชนใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนกลางหรือภูมิภาคมีอำนาจตามกฎหมายที่จะอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ให้การกระทำนั้นมีผลบังคับ หรืออาจยกเลิก เพิกถอนการกระทำทางปกครองนั้นแล้วแต่กรณีได้ตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่าการควบคุมทั้งสองกรณีนี้มีข้อแตกต่างกันอยู่บ้างพอสมควร เช่น

1. อำนาจของผู้บังคับบัญชาในการควบคุมกากระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นอำนาจตามกฎหมายอย่างทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในหน่วยงาน หรือเป็นไปตามหลักการ

บังคับบัญชา จึงไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอีก ส่วนอำนาจในการกำกับดูแลนั้น จะต้องมิใช่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ และผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลไม่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้

2. การบังคับบัญชานั้น ผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทั้งเรื่อง ความชอบด้วยกฎหมาย และความเหมาะสม ซึ่งเป็นดุลยพินิจ แต่การกำกับดูแลนั้น ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลจะควบคุมเฉพาะเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปควบคุมเรื่องความเหมาะสม หรือดุลยพินิจในการกระทำทางปกครองนั้นๆ เพราะเป็นหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) (อังกูร วัฒนรุ่ง, ออนไลน์, 2021)

สำหรับการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง เป็นกรณีที่รัฐมอบภารกิจที่ตนต้องกระทำไปให้นิติบุคคลมหาชนซึ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นซึ่งแยกออกต่างหากจากรัฐ และเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจสาธารณะบางประการที่รัฐเห็นว่าไม่สมควรที่จะรวมศูนย์แห่งอำนาจในการปฏิบัติการกิจเรื่องนั้นไว้เอง และยังมีอำนาจในการกำหนดนโยบายต่างๆ ในกรอบอำนาจที่ตนเองได้รับตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรของตนเอง ทั้งนี้รัฐส่วนกลางมีอำนาจเพียงการกำกับดูแล หมายความว่ารัฐอาจใช้อำนาจสั่งการให้องค์กรนั้นๆ กระทำการให้อยู่ในกรอบแห่งกฎหมายเท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาการตัดสินใจในทางนโยบายที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรมหาชนต่างๆ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐ, หน้า 165)

1.3.2 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลักธรรมาภิบาล หรือ หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่สร้างมาเพื่อแก้ไขเยียวยาปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยแนวคิดนี้เริ่มเข้ามาสู่ประเทศไทยประมาณปี พ.ศ. 2540 หลักธรรมาภิบาลนั้นมีจุดกำเนิดจากการปรับตัวในการสร้างพลังอำนาจของประเทศมหาอำนาจในระบบเศรษฐกิจและการเมืองของโลกที่มีการปรับเปลี่ยนไป โดยให้องค์กรระหว่างประเทศที่มีชื่อว่า “ธนาคารโลก หรือ World bank” เป็นองค์กรขับเคลื่อน หลักธรรมาภิบาล โดยการตั้งธนาคารโลกมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือและฟื้นฟูและพัฒนาประเทศสมาชิกที่มีประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นผู้นำ เพื่อส่งเสริมการค้าเสรีและการลงทุนของภาคเอกชนระหว่างประเทศ และเพื่อส่งเสริมการพัฒนาและเพิ่มเสถียรภาพเรื่องดุลการชำระเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกในฐานะเจ้าหนี้จึงมีบทบาทในการพิจารณาให้สินเชื่อเงินกู้แก่ประเทศสมาชิก โดยให้มีความเสี่ยงต่ำสุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้นธนาคารโลกจึงได้ริเริ่มนำแนวคิดเรื่อง Good Governance มาใช้ในการปล่อยเงินกู้แก่ประเทศสมาชิก โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันปัญหาการดำเนินงานที่ไม่มีประสิทธิภาพและการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาลผู้กู้ ซึ่งรัฐบาลผู้กู้จะต้องมุ่งเน้นในเรื่องความมั่นคง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพของตน

ซึ่งอิทธิพลแนวคิดนี้ได้ส่งผลให้รัฐบาลต้องมีหลักในการยึดถือ และกลายเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐต่างๆอย่างแพร่หลายในยุคระเบียบโลกใหม่ และมีการส่งเสริมและผลักดันให้หลักธรรมาภิบาลให้มีการปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม โดยการจัดการที่มีประสิทธิภาพนั้นจะถูกพัฒนาเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งต้องเกี่ยวข้องกับการเมือง โครงสร้างของรัฐ และกฎหมาย ซึ่งธนาคารโลกพิจารณาว่าการจัดการ ที่ดีจะต้องมีโครงสร้างการบริหารและจัดการที่โปร่งใส (Transparency) มีความรับผิดชอบ (Accountability) และเป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of law) โดยหลักธรรมาภิบาลจะเข้ามาเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการงานภาครัฐ (Governance) และเน้นเรื่องศักยภาพของรัฐ (State capacity) ทางธนาคารโลกได้มองความชอบธรรมของการจัดการภาครัฐตามกระแสที่เกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยในคลื่นโลกที่ 3 ที่เน้นระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงได้ขยายแนวคิดออกไปว่า การจัดการที่ดีควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม จึงเห็นควรให้มีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชน (Citizen Participation) และยังรวมถึงประเด็นสำคัญในการปฏิรูปการเมือง (Political reform) เพื่อพัฒนาเมืองให้เป็นประชาธิปไตยที่เป็นกระแสของโลกในขณะนั้น ในการหาแนวทางในการบริหารจัดการที่ดี ธนาคารโลกได้ประเมินและพบว่าเงื่อนไขการบริหารจัดการที่ดีของธนาคารโลกไม่เป็นผลในการบริหารเพียงเท่านั้น เพราะการบริหารจัดการที่ดียังเกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการที่มีผลประโยชน์กับโครงการต่างๆในรัฐ ดังนั้น การคอร์รัปชันจึงเป็นอุปสรรคสำคัญของการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 ธนาคารโลกได้มีความชัดเจนในองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล อันประกอบไปด้วยองค์ประกอบหลักได้แก่

- Voice and Accountability การมีส่วนร่วม การมีเสียงของประชาชน และความรับผิดชอบ
- Political Stability เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง
- Government Effectiveness ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล
- Regulatory Quality คุณภาพการเคารพกฎระเบียบ
- Rule of Law หลักนิติธรรม
- Control of Corruption การปราบปรามการคอร์รัปชัน (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า

37-45)

ในกรณีของหลักแห่งความรับผิดชอบ ธนาคารโลกมุ่งไปที่ข้าราชการ หัวหน้าหน่วยงานราชการทุกระดับไม่ว่าเป็นระดับชาติ ภูมิภาค หรือท้องถิ่น และยังรวมไปถึงการขยายแนวคิดให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ 21 โดยองค์ประกอบด้านความรับผิดชอบนั้นได้มีการนำภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ เข้ามาเสริมความเป็นรูปธรรมของหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้หากมีภาวะผู้นำที่ดีซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 ส่วนกล่าวคือ ด้านการนำตนเอง ด้านการนำทีม และด้านการนำ

องค์กร ซึ่งภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์นั้นจะมีการนำเรื่องคุณธรรม และจริยธรรมเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลักของทั้งสามด้านเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อหลักความรับผิดชอบและ การปราบปรามการคอร์รัปชัน (วรวรรณ เทียมสุวรรณ, 2562, หน้า 58)

ดังนั้นสามารถสรุปได้ว่า ธรรมภิบาล คือ แนวทางในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงถือเป็นหลักการที่สำคัญและมีบทบาทมากในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน โดยเน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาและจัดการองค์กรให้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ และเกิดความสงบสุขในสังคมถือเป็นหลักการที่มีความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐ (ชานินทร์ กรวยวิเชียร, 2553, หน้า 13-15) ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการบัญญัติหลักนิติธรรมอย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญ หลักธรรมภิบาลดังกล่าวเปรียบเสมือนกลไก ส่งเสริมผลักดัน ให้หลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น และยังคงต้องสามารถตรวจสอบ และทำให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมได้ และหากใช้หลักธรรมภิบาลนี้อาจทำให้ความเป็นนามธรรมของหลักนิติธรรมปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นและสามารถทำให้หลักนิติธรรมบรรลุวัตถุประสงค์ และสัมฤทธิ์ผลในทางหลักนิติธรรมรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย อีกทั้งยังทำให้หลักนิติธรรมได้เกิดเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้น และส่งผลที่ดีต่อไปยังเนื้อหาของหลักนิติธรรม และองค์ประกอบอื่นๆ ที่ยังต้องการพัฒนาการทางกฎหมายต่อไป หลักธรรมภิบาล (Good Governance) ของประเทศไทยนั้นประกอบไปด้วยหลักการย่อยอีก 6 หลักการกล่าวคือ

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความรับผิดชอบ
6. หลักความคุ้มค่า

จากหลักการย่อยทั้ง 6 ประการนั้นได้นำมาบัญญัติเป็นกฎหมายในระดับพระราชกฤษฎีกาในปี พ.ศ. 2546 โดยใช้ชื่อว่า พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยได้มีการกำหนดเป้าหมายจำนวน 7 ประการคือ

1. บริหารภารกิจเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน
2. บริหารงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. ปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. อำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน
7. ประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

2. แนวคิดทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

2.1 แนวคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

เพลโต (Plato 429-348 B.C.) ได้กล่าวเอาไว้ในงานประพันธ์ที่มีชื่อว่า “The Law” โดยเพลโตให้ความสำคัญกับกฎหมายมากกว่าตัวบุคคลผู้มีอำนาจปกครอง โดยได้บันทึกไว้ในงานเขียนว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมายหากสังคมสามารถสร้างกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน” ประกอบกับแนวคิดที่ว่าในรัฐจะต้องมีกฎหมายสูงสุดของรัฐ กษัตริย์และประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายดังกล่าว ณ จุดนี้เพลโตได้นำกฎหมายมาเป็นตัวนำในการปกครองรัฐ ทุกคนต้องเคารพและไม่กระทำการละเมิดต่อกฎหมายของรัฐซึ่งแนวคิดนี้ได้พัฒนามาเป็น “หลักนิติรัฐ” ในเวลาต่อมา

อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ในงานประพันธ์ที่มีชื่อว่า “The Politic” มีใจความสำคัญว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (..... The Rule of law...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the Law) ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวก็ได้ถูกพัฒนาต่อเนื่องมาเป็นกฎหมายธรรมชาติ (Nature law) และกฎหมายบ้านเมือง (Positive law) ในเวลาต่อมา

จากแนวคิดดังกล่าวเมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมทำให้เกิดวิวัฒนาการแนวคิดจึงนำไปสู่ “แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง” (ปริดี เกษมทรัพย์, 2553, หน้า 326) ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความมีสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ ดังนั้นแม้จะมีบทบัญญัติของกฎหมายบ้านเมืองบัญญัติฝ่าฝืนต่อกฎหมายธรรมชาติ กฎหมายนั้นก็ไม่มีสภาพเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับแก่ประชาชนได้

2.2 แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมือง หรือสำนักปฏิฐานนิยม (Positivism Law)

แนวคิดสำนักกฎหมายบ้านเมืองเป็นแนวคิดที่ประเทศไทยได้รับอิทธิพลมากที่สุดนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการเมืองการปกครองเป็นต้นมา โดยสำนักดังกล่าวมีแนวคิดที่มีสาระสำคัญอยู่ที่ กฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นด้วยความจงใจของรัฐ (Law is something

deliberately made) ความคิดดังกล่าวนี้มาควบคู่กับแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยที่อธิบายว่า “รัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยตามกฎหมายได้โดยปราศจากข้อจำกัด” โดยแนวคิดนี้ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่แนวความคิดของ Thomas Hobbes (1535-1679) ในตอนปลายศตวรรษที่ 17 ที่ได้กล่าวไว้ว่า “สิ่งที่ทำให้กฎหมายเป็นกฎหมายนั้นคืออำนาจมิใช่ศีลธรรม” (Non veritas sed auctaritas facit legem) และต่อมาก็ได้มีการแยกศีลธรรมออกจากกฎหมาย ซึ่งมาจากแนวคิดของ Pufendorf (1632-1694), Christian Thomasius (1655-1728), และ John Austin (1790-1859) (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2553, หน้า 312)

ดังนั้นกฎหมายในปัจจุบันถูกตราขึ้นโดยคำสั่งของรัฐบาลปิตัย เช่นเดียวกันกับหลักนิติธรรมที่ถูกบัญญัติขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงต้องถือเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกันอย่างทั่วไป และจะต้องถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ตามแนวคิดของสำนักกฎหมายบ้านเมืองดังกล่าว

2.3 แนวคิดอำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

ปรากฏเป็นทฤษฎีทางการเมืองซึ่งกล่าวว่าทุกรูปแบบการปกครองต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (Absolute power) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมติ บุคคลหรือสิ่งสมมตินี้เรียกว่า “องค์อธิปัตย์” และอำนาจอธิปไตยนี้คืออำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่ง คำบังคับบัญชาของผู้ใดที่เหนือตนโดยปราศจากความยินยอมของตน ดังนั้นอำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชนคือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564, หน้า 85) ซึ่งในแนวคิดดังกล่าวมีหลากหลายแนวคิดตามวิวัฒนาการทางกฎหมายที่เชื่อว่าอำนาจอธิปไตยนั้นเป็นของพระเจ้า โดยแนวคิดของสำนักกฎหมายธรรมชาติ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยแนวคิดดังกล่าวก่อกำเนิดขึ้นในยุคที่แนวคิดอำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้าได้เสื่อมลงจนฝ่ายอาณาจักรเข้มแข็งและแยกตัวออกมาจากฝ่ายศาสนจักรได้สำเร็จและไม่ขึ้นตรงต่อศาสนจักรอีกต่อไป โดยมีนักปราชญ์ที่สนับสนุนแนวคิดนี้ได้แก่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin) และแนวคิดที่มองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน โดยแนวคิดดังกล่าวกำเนิดขึ้นมาในสมัยจักรวรรดิโรมันเนื่องจากได้รับอิทธิพลของพวกสโตอิกส์ (Stoics) โดยซีเซโร (Cicero) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจสูงสุดในรัฐหนึ่งตกอยู่แก่ประชาชนทั้งหมดของรัฐ” ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่โดยนักปราชญ์ ฌอง ชาร์ค รุสโซ (Jean Jacques Rousseau) ผู้นำแนวคิดสัญญาประชาคมนั่นเอง หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของชนชาติที่ได้รับความนิยมและยอมรับกันอย่างกว้างขวาง โดย ซีเยส (Sieyes) หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งพัฒนามาจากจารีตประเพณีกฎหมายของประเทศอังกฤษ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564, หน้า 98)

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องอำนาจอธิปไตย ไว้ในมาตรา 3 วรรค 1 ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย....” เป็นอันทราบได้ว่าอิทธิพลความคิดที่ว่า อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจสูงสุดและเด็ดขาดของรัฐนั้นเป็นของปวงชนชาวไทย ดังนั้นการใช้อำนาจในทางบริหารทางปกครองจึงต้องถือว่าผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนประชาชนชาวไทยตามแนวคิดดังกล่าว

2.4 แนวคิดว่าด้วยรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

แนวคิดดังกล่าวเป็นการแปลงสภาพจากอำนาจแห่งความเป็นจริงมาเป็นอำนาจตามกฎหมายโดยได้ตระหนักถึงความสำคัญในปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญได้สร้างการดำรงอยู่ของรัฐโดยมีขอบเขตจำกัดในแง่ภูมิศาสตร์ และสัญชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ ในสากลใช้คำว่า (Constitution) ซึ่งนิยมใช้เรียกกฎหมายอันเป็นสูงสุดที่ใช้ปกครองประเทศ และนิยมใช้นับแต่ศตวรรษที่ 17 เป็นต้นมา โดยแนวคิดดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

1. รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐ
2. รัฐธรรมนูญในฐานะเป็นกฎเกณฑ์ที่จัดโครงสร้างและจัดตั้งองค์กรการใช้อำนาจ

รัฐ

ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารรัฐ และยังมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐต้องให้การรับรองและคุ้มครองซึ่งสิทธิและเสรีภาพของผู้ได้ปกครองและประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งอาจแบ่งวัตถุประสงค์ของแนวคิดดังกล่าวเป็นข้อๆ ดังนี้

1. การรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
2. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
3. การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์,

2564, หน้า 142)

หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการที่เกิดขึ้นมาเพื่อทำให้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีนั้นจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการย้ำซึ่งเจตนารมณ์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และในวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนั้นดังกล่าวมาข้างต้น ได้เป็นอย่างดี

3. ทฤษฎีทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.1 ทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.1.1 ทฤษฎีการก่อกำเนิดรัฐ (Origin of The State)

จากแนวความคิดการก่อกำเนิดรัฐดังกล่าวนี้ได้รับการยอมรับและยึดถือปฏิบัติมาเนิ่นนาน แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับแนวคิดทางจิตวิทยาสังคม ซึ่งมีพัฒนาการมาเป็นลำดับ จนกระทั่งพัฒนามาเป็นรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบัน โดยแนวคิดของนิกโคโล แมคเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ. 1469-1527) ได้เสนอทฤษฎีเหตุผลของรัฐ (raison d'Etat) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่ได้รับการยอมรับเป็นอย่างมาก และยังเป็นแนวคิดที่วางรากฐานของรัฐสมัยใหม่อีกด้วย แนวคิดสมัยใหม่สามารถจำแนกได้ดังนี้

1. รัฐเกิดจากสัญญาประชาคม (le contrat social)

โดยนักปราชญ์เห็นตรงกันว่ารัฐเกิดขึ้นจากพันธะสัญญา เช่น Thomas Hobbes, John Lock , Jean Jacques Rousseau เป็นต้น แต่นักปราชญ์เหล่านี้มิได้มีความเห็นในรายละเอียดเป็นเช่นเดียวกันทั้งหมด แต่เห็นผลตรงกันว่า รัฐเกิดขึ้นจากพันธะสัญญา

2. รัฐเกิดจากความขัดแย้ง (les conflits)

ทฤษฎีดังกล่าวนี้ถือเป็นรากฐานการก่อกำเนิดรัฐและเน้นให้เห็นถึงสภาวะการณ์ทางกฎหมายให้เด่นชัดขึ้น ในเรื่องดังกล่าวมีนักปราชญ์หลายท่านที่วิเคราะห์เพื่อที่จะอธิบายถึงการก่อกำเนิดรัฐขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานแห่งการรับรู้ของมนุษย์โดยตรงบนขอบเขตแห่งปริมาตรของอำนาจทางการเมือง อาทิ Montesquieu, Rousseau, Lock, Hegel, Marx เป็นต้น

3. รัฐและแนวความคิดการจัดตั้งสถาบัน (L'Etat et la notion d'institution)

แนวคิดดังกล่าวได้รับการเสนอโดย Maurice Hauriou โดยได้เสนอว่ารัฐเป็นนิติบุคคล (la personne morale) และเนื่องจากความเป็นนิติบุคคลของรัฐนี้ จึงได้จัดตั้งสถาบันที่อยู่ภายใต้รัฐขึ้นมา และมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเป็นองค์กรที่มีการจัดระบบของรัฐและความคิดขึ้นที่เป็นพื้นฐานขององค์กร และจากความเป็นนิติบุคคลของรัฐ รัฐจึงเป็นผู้ก่อตั้งสถาบันภายใต้รัฐขึ้นมา รัฐจึงมีสถานภาพและความเป็นอิสระในการดำเนินการต่างๆ ได้โดยตัวของรัฐเอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564, หน้า 72)

4. รัฐสมัยใหม่ (Modern State)

นิกโคโล แมคเคียเวลลี (Niccolo Machiavelli ค.ศ. 1469-1527) เป็นนักปราชญ์ชาวอิตาลีได้ประพันธ์งานเขียนของตัวเองที่มีชื่อว่า “The Prince” ได้เป็นผู้อธิบายความหมายของรัฐว่ารัฐเป็นสิ่งที่มีความหมายและคุณค่าในตัวของมันเอง และเป็นคนแรกที่ใช้คำว่า “รัฐ” ในความหมาย

สมัยใหม่ แต่รัฐยังมีได้แยกออกจากตัวบุคคลอย่างเด็ดขาด (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 70) และยังรวมไปถึงการจำแนกรัฐออกเป็น 2 แบบคือ 1) รัฐเดี่ยว และ 2) รัฐรวม ซึ่งประเทศไทยนั้นถูกกำหนดให้เป็นรัฐเดี่ยว โดยถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 1 ความว่า “ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” และหากพิจารณาถึงองค์ประกอบความเป็นรัฐสมัยใหม่ โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

1. ดินแดนที่ชัดเจนแน่นอน
2. ประชากรในกำกับของรัฐนั้น
3. อำนาจอันเป็นอำนาจอสูงสุดและเด็ดขาด นั่นคืออำนาจอธิปไตย
4. รัฐบาล ผู้เป็นตัวแทนการใช้อำนาจอธิปไตย

จึงสามารถสรุปได้ว่ากรณีเป็นการพิจารณาว่ารัฐเกิดขึ้นได้อย่างไร ความสัมพันธ์ของอำนาจอภายในรัฐ หากพิจารณาจากพฤติกรรมมนุษย์ รัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของมนุษย์เป็นสังคม และหากพอจำแนกแนวคิดจากนักปราชญ์การก่อกำเนิดรัฐสามารถจำแนกการก่อให้เกิดรัฐได้ 3 ประการกล่าวคือ

1. รัฐเป็นผลจากการทำพันธะสัญญา
2. รัฐเป็นผลของการขัดแย้ง
3. รัฐเป็นผลของการจัดตั้งสถาบัน

ประเทศไทยนั้นได้รับอิทธิพลระบอบการเมืองการปกครองจากยุโรป จึงทำให้ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดสัญญาประชาคม (Social Contract) ไม่ว่าจะเป็น Hobbes, Lock, Rousseau ซึ่งนักปราชญ์ทั้งสามมิได้มีแนวคิดไปในทิศทางเดียวกัน เพราะมีพื้นฐานความเชื่อคนละอย่าง แต่แนวคิดดังกล่าวสามารถยืนยันการเกิดขึ้นของรัฐได้เป็นอย่างดี และได้รับการยอมรับและพัฒนาต่อมาจนกระทั่งเป็นทฤษฎีการก่อตั้งรัฐในเวลาต่อมา (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564, หน้า 72)

ปัจจุบันประเทศไทย หรือรัฐไทยได้ก่อกำเนิดขึ้น โดยมีสถานะเป็นรัฐตามองค์ประกอบข้างต้นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงทำให้เกิดอำนาจในการบริหารกิจการภายในประเทศ หรือรัฐในด้านต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระตามระบอบการปกครอง และรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้

3.1.2 ทฤษฎีสัญญาประชาคม (The Social Contract Theory)

นักปราชญ์ชาวอังกฤษจอห์น ล็อก (John Locke) เห็นว่ามนุษย์และสังคมไม่สามารถแยกออกจากกัน เพราะสังคมประกอบขึ้นจากมนุษย์ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์สุดท้ายคือ ความผาสุกและความสงบของมนุษย์ ณ จุดนี้เองมนุษย์จึงมีเจตนาที่จะเข้าร่วมสังคมและเจตนาที่ตรงกันของมนุษย์ทุกคนคือต้องการความมั่นคง และความปลอดภัยในชีวิตของตนเอง จึงทำให้เกิดสัญญาประชาคม

ขึ้นและมนุษย์แต่ละคนยินยอมสละสิทธิตามธรรมชาติที่จะบังคับตนเองเมื่อมีการละเมิดสิทธิ และ โอนสิทธิการบังคับนี้ให้แก่สังคมผู้เดียว ดังนั้นสัญญาประชาคมจึงเกิดขึ้นจากการตกลงกันของ มนุษย์ผู้มีอิสระ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, หน้า 65) และนักปราชญ์ ฌอง ชาร์ค รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) เห็นว่าการยินยอมของมนุษย์นั้นรวมกันเป็นสังคม ก่อให้เกิดสัญญาประชาคมและเป็นผู้ ก่อตั้ง “รัฐธรรมาธิปไตย” ซึ่งรูสโซ หมายถึง เจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนทั้งมวล ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ ของสังคม ไม่ใช่ของปัจเจกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งรูสโซเชื่อว่าสังคมภายหลังที่ก่อให้เกิดสัญญา ประชาคมนั้น จะเป็นสังคมที่มีอิสระและมีเสรีภาพ เพราะแต่ละคนยอมสละเสรีภาพให้ทุกคน และ มีผลเท่ากับตนเองต้องเชื่อฟังตนเองโดยยอมอยู่ภายใต้เจตนารมณ์เดียวกัน โดยนัยยะนี้ประชาชน ต้องมีผู้ปกครองหรือหัวหน้า แต่ไม่ใช่ นาย นอกจากนั้นสังคมที่เกิดขึ้นจากสัญญานี้จะเป็นสังคมที่มีความเสมอภาค เท่าเทียมกันหมด เพราะแต่ละคนสละสิทธิ เสรีภาพของทุกคน จึงเท่ากับคนได้รับ เท่ากับสิ่งที่ตนสละ ฉะนั้นสมาชิกแต่ละคนของสังคมจึงต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2547, อ้างแล้ว)

โดยนัยยะแห่งแนวคิดนี้จึงส่งผลให้เกิดจุดเกาะเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างหลีกเลี่ยง มิได้ ประกอบกับการที่ตัวแทนของคนแต่ละคนเข้าใช้สิทธิในอำนาจสูงสุดของรัฐ โดยการตกลง ร่วมกันของปวงชนในรัฐ ผู้ใช้อำนาจเหล่านั้นจึงต้องพึงใช้อำนาจสูงสุดในฐานะผู้ปกครองให้บรรลุ ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างๆที่ใช้บังคับในสังคมอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมอีกด้วย

3.1.3 ทฤษฎีความยุติธรรม (Justice Theory)

นักปรัชญาอเมริกัน John Rawls's มีข้อเสนอในทฤษฎีของตนว่า ความยุติธรรมคือ ความเป็นธรรมและเริ่มต้นจากการสร้างสถานการณ์สมมติที่กำหนดให้บุคคลที่มีเหตุผลและ เสรีภาพอย่างเสมอภาคได้ร่วมกันเลือกหลักความยุติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมแล้วนำไปใช้ผ่าน โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ดังนั้นเมื่อนำมาใช้กับกฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ความยุติธรรม นั้นเป็นหลักการสำคัญหนึ่งในกฎหมาย และหลักนิติธรรมที่จะทำให้อัตถุประสงค์ของหลักนิติ ธรรมนั้นบรรลุเป้าประสงค์ได้อย่างสวยงาม จากที่จอห์น รอลส์ นำเสนอไว้ข้างต้น สามารถสรุปได้ ว่าหลักความยุติธรรมที่มนุษย์ในจุดเริ่มต้นเห็นพ้องต้องกันประกอบด้วยหลักการสำคัญ 2 ข้อ คือ 1) มนุษย์แต่ละคนจำต้องมีสิทธิเท่าเทียมกันในเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างมากที่สุด ซึ่งเทียบเคียงได้กับ เสรีภาพอันคล้ายคลึงกันในบุคคลอื่น ๆ และ 2) ความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ และสังคมต้อง ได้รับการจัดระเบียบให้เป็นธรรม (ทวีป มหาสิงห์, ออนไลน์, 2564) ซึ่งเห็นได้จากองค์ประกอบ ของทฤษฎียุติธรรมที่มีการนำหลักความเสมอภาคเข้ามาเป็นองค์ประกอบหลักของทฤษฎีความ ยุติธรรม จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีส่วนของการทำให้เกิดความยุติธรรมตามทฤษฎีดังกล่าว

ประกอบทฤษฎีความยุติธรรมนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งในทุกๆ สังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสังคมที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

3.2 ทฤษฎีทางกฎหมายปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.2.1 ทฤษฎีการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality)

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy State) กล่าวได้ว่าหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of the Legality) หมายความว่าองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะกระทำการอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายในขอบเขตแห่งกฎหมาย ซึ่งจากความหมายดังกล่าวแสดงให้เห็นบทบาทและความสำคัญของหลักการนี้ คือการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหารอย่างพอเหมาะพอควรระหว่างการเรียกร้องหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนในขณะที่ต้องไม่เป็นการอุปสรรคต่อการดำเนินงานของฝ่ายรัฐ ฝ่ายบริหารเกินควร อันแสดงออกโดยการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล จากบทบาท (เอกบุญ วงศ์สวัสดิกุล, 2551, หน้า 56)

ดังนั้นการที่คณะรัฐมนตรีจะกระทำการใดๆ อันเป็นไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะโดยอาศัยอำนาจทางปกครองแล้วกิจการนั้นที่คณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการลงไปจะต้องเป็นไปตามหลักของการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือหลักความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และเพื่อมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

3.2.2 ทฤษฎีการกระทำทางปกครอง (Acte administratif)

ในทางวิชาการการกระทำทางปกครองนั้นศาสตราจารย์ ดร.ประยูร การญจนกุล ได้ให้คำนิยามในการกระทำทางปกครองไว้ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติการหลายอย่างหลายประเภท ซึ่งเรียกว่าการกระทำทางปกครอง (Acte administratif) อาจทำได้ 2 วิธีกล่าวคือ

1. โดยพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำทางปกครองนั้นๆ และ
2. โดยพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ มาจากองค์กรฝ่ายปกครองใด

โดยทั้งนี้สามารถจำแนกประเภทของการกระทำทางปกครองได้ 2 ลักษณะ กล่าวคือ

1. การกระทำฝ่ายเดียว และ

2. การกระทำหลายฝ่าย

คณะรัฐมนตรีสามารถก่อให้เกิดการกระทำทางปกครองต่างๆ ได้หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อมุ่งหวังให้เกิดผลตามกฎหมายต่างๆ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการบริการสาธารณะ

3.3 ทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.3.1 ทฤษฎีระบบราชการ “Bureaucracy” (Max Weber)

Bureaucracy หรือ ระบบราชการ อาจแยกพิจารณาได้เป็น 2 แบบ

1. Bureaucracy – ในฐานะที่เป็นสถาบันทางสังคม (social institute) สถาบันหนึ่ง นั่นคือ เป็นสถาบันการบริหาร / การปกครองของรัฐ

1.1 ถือเป็นสถาบันหนึ่งของกระบวนการในการปกครองประเทศ

1.2 เป็นสถาบันที่มีหน้าที่ ต้องปกป้อง ดูแล รักษาผลประโยชน์บ้านเมือง อีกแห่งหนึ่ง

1.3 ต้องการอิสระในการทำงาน เป็นสถาบันที่มั่นคง ยากต่อการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

2. Bureaucracy – ในฐานะที่เป็นรูปแบบหนึ่งของการจัดองค์การ (a form of organization) ในแง่นี้ bureaucracy จึงมีลักษณะร่วมกันดังนี้คือ

2.1 มีระบบการบริหาร หรือระบบการทำงานระบบหนึ่ง

2.2 มีโครงสร้างแบบที่เรียกว่า “Weberian Bureaucracy”

2.3 เป็นสิ่งที่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ ตามความเหมาะสมกับสภาพการณ์ต่างๆของระบบราชการ (Bureaucracy)

ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวประเทศไทยได้นำมาเป็นรูปแบบการจัดการองค์กรทางราชการ โดยนำมาประยุกต์ใช้เป็นระบบองค์กร หน่วยงานของราชการไทย โดยมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีมติอย่างไร้เงื่อนไขให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และนโยบายของรัฐ โดยให้รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยกระทรวงต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ควบคุม กำกับ ดูแล สั่งการ ตามกฎหมายต่างๆ เพื่อดำเนินกิจการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

3.3.2 ทฤษฎีองค์การโครงสร้างสมัยใหม่ (Modern Structural Organizational Theory)

การจัดองค์การของหน่วยงานราชการแนวดิ่ง กล่าวคือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น การที่ผู้ใช้อำนาจรัฐฝ่ายบริหาร โดยผ่านคณะบุคคลที่เรียกว่า คณะรัฐมนตรี จึงเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ประกอบกับมีการใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุม และกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐอื่นๆ

หน่วยงานทางราชการเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ต้องถูกบังคับบัญชาโดยคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละกระทรวง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545

3.3.3 ทฤษฎีภาวะผู้นำ (Leadership Theory)

ออร์พิน ปิยะสกุลเกียรติ (2560) ได้กล่าวถึงความหมายของผู้นำ และภาวะผู้นำไว้ดังนี้ ผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีบทบาทที่สำคัญที่ทำให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ผู้นำมาจากการได้รับเลือกจากผู้อื่นให้เป็นผู้ นำ และการเป็นหัวหน้าของกลุ่ม (Halpin ,1966: pp. 27-28) เป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายซึ่งอาจ โดยการเลือกตั้งหรือแต่งตั้ง และเป็นที่ยอมรับของสมาชิกให้มีอิทธิพล และบทบาทเหนือกลุ่ม สามารถที่จะจูงใจ ชักนำ หรือชี้นำให้สมาชิกของกลุ่มรวมพลังเพื่อปฏิบัติการกิจต่างๆ ของกลุ่มให้สำเร็จ (เสริมศักดิ์ วิชาลาภรณ์, 2536 ค: 8) และเป็นบุคคลในกลุ่มที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ให้ควบคุมหรือประสานงานในกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับภารกิจของกลุ่ม (Fiedler, 1967, p. 8) มีอิทธิพลต่อกิจกรรมต่างๆ ของกลุ่มเพื่อการบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ (Dejnozka ,1983: p. 94) อีกทั้งมีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความคิดสร้างสรรค์ เป็นสัญลักษณ์ของความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในสังคม สามารถนำกลุ่มให้พ้นจากความทุกข์ยาก ขจัดปัญหา และฟันฝ่าอุปสรรคต่าง ๆ จนสามารถบรรลุตามเป้าหมายของสังคมที่วางไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผล (Bennis and Nanus ,1985, p. 215)

ภาวะผู้นำ เป็นคำศัพท์ทางการบริหาร แสดงถึงความเป็นผู้นำของผู้บริหาร มีความสามารถในการนำและกลุ่มของผู้นำ (Hornby, Cowle, and Lewis ,1993, p. 708) ชักนำให้ผู้ได้บังคับบัญชาประพฤติปฏิบัติตามแนวทางที่เขาประสงค์ (Bennis ,1959, p. 259) มีการจูงใจบุคคลอื่นให้กระทำการมุ่งสู่เป้าหมายได้อย่างกระตือรือร้น (Davis ,1967: p. 96) โดยใช้อิทธิพลซึ่งไม่มีลักษณะบังคับเพื่อที่จะอำนวยความสะดวก และประสานงานกิจการต่างๆ ของสมาชิกของกลุ่มเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของกลุ่มตามที่ได้ตั้งไว้ ซึ่งคุณสมบัติของสภาวะการเป็นผู้นำจะเป็นรองจากลักษณะภายในบุคคลที่สามารถใช้อิทธิพลดังกล่าวได้เป็นผลสำเร็จ (Jaco ,1982, p. 315) อีกทั้งยังเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อิทธิพลและอำนาจ (Fiedler and Chemers,1974:

p. 4) และยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างสมาชิกในกลุ่ม ซึ่งเกิดจากการที่สมาชิกในกลุ่มรับรู้ว่ามีสมาชิกคนหนึ่งมีสิทธิที่จะกำหนดแบบแผนพฤติกรรมของมวลสมาชิก (Janda, 1960, p. 358)

ทฤษฎีภาวะผู้นำนี้ยังประกอบด้วยทฤษฎีย่อยอีกหลายทฤษฎี อาทิ

1. ทฤษฎีภาวะผู้นำเชิงคุณลักษณะ (Trait Leadership)
2. ภาวะผู้นำเชิงพฤติกรรม (Behavioral Leadership)
3. ภาวะผู้นำ Full Range (Full Range Leadership-FRL)
4. ภาวะผู้นำเชิงนวัตกรรม (Innovative Leadership)

ดังนั้นจากทฤษฎีดังกล่าวคณะรัฐมนตรีถือเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจอุดมของประเทศไทย ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดที่มา รายละเอียด ของคณะรัฐมนตรีไว้อย่างชัดเจน และในอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศให้เกิดความผาสุก และต้องเป็นผู้นำประชาชนทั้งในประเทศและต้องเป็นตัวแทนของประชาชนชาวไทยในการต่างประเทศอีกด้วย ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงถือได้ว่าเป็นผู้นำของประเทศ อีกทั้งยังจะต้องมีภาวะความเป็นผู้นำเพื่อแสดงถึงการใช้อำนาจทางปกครองอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้

4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

4.1 กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517

ดังคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ความว่า “.....และจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง.....” เป็นการปรากฏถ้อยคำ “หลักนิติธรรม” อย่างเป็นทางการขึ้นครั้งแรก แต่ยังมีได้บัญญัติไว้ในส่วนของบทบัญญัติเพื่อใช้บังคับ จึงเป็นส่วนสำคัญในการปรากฏถ้อยคำอย่างเป็นทางการขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งทำให้เห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมอย่างชัดเจนขึ้น

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549

คำปรารภของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยบัญญัติว่า“... โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณี การปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” แม้จะบัญญัติในคำปรารภของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่นำมาบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการริเริ่มการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติให้เป็นลายลักษณ์อักษร

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทบัญญัติใน มาตรา 3 วรรค 2 ความว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม...” เป็นการริเริ่มในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญในการบังคับใช้ โดยการบัญญัติอย่างชัดเจนอยู่ในหมวด 1 บททั่วไป ซึ่งทำให้หลักนิติธรรมถูกบังคับใช้อย่างเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับชั่วคราว) 2557

ซึ่งมีถ้อยคำ “หลักนิติธรรม” บัญญัติไว้ใน มาตรา 34 (6) ความว่า “.... (6) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ....”

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

-พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534

เป็นกฎหมายที่บัญญัติการจัดส่วนราชการ โดยที่จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่างๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัด

ให้เหมาะสมขึ้น ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจของ คณะรัฐมนตรีในการควบคุม กำกับ ดูแลหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชา จึงทำให้ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี มีสิทธิตามกฎหมายในการพิจารณา สั่งการ หน่วยงานในบังคับบัญชาให้ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามกฎหมาย

-พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

เพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 65 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐพึง จัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็น กรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการ เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันรวมกันไปสู่ เป้าหมายดังกล่าว ประกอบกับเนื้อหาของบทบัญญัติในมาตรา 29 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมี อำนาจพิจารณาวินิจฉัยมติคณะรัฐมนตรีเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็น บทบัญญัติพิเศษที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญในการมีอำนาจวินิจฉัยกรณีดังกล่าวซึ่งเป็นบทบัญญัติ พิเศษยกเว้นให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการ กระทำทางปกครองซึ่ง โดยปกติจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญ ประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้

-ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (2561-2580)

ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

4 ประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ

4.6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดย กระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาคมุ่งให้ เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตาม หลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ กฎหมาย ต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่ การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มี ประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติการอำนวยความสะดวกยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

-พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562

เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน

-พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้รัฐจ้กต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัดเพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพและมั่นคงอย่างยั่งยืน ซึ่งในพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้อำนาจรัฐบาล คณะรัฐมนตรีและรัฐฝ่ายอื่นจ้กต้องใช้งบประมาณแผ่นดินโดยให้เป็นไปตามบทบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินงานทางการเงินการคลังและงบประมาณของรัฐ และการบริหารหนี้สาธารณะ ของรัฐและคณะรัฐมนตรีในฐานะของฝ่ายปกครองจึงต้องใช้เกณฑ์ต่างๆ ตามกฎหมายฉบับนี้กำหนดอย่างเคร่งครัด โดยทั้งนี้จะต้องออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องเป็นผู้อนุมัติ ทราบ เห็นชอบในงบประมาณดังกล่าว

-พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลาดำเนินการปฏิรูปประเทศ ทุกด้าน รวมทั้งการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย(มาตรา 7 (6) ,มาตรา 8 (3))

-พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ระบบราชการนั้นเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบายของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบ

ราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม เพื่อให้ได้ทราบว่าการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีองค์กรใดบ้าง มีลักษณะอย่างไร ทำหน้าที่อย่างไร ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงมีอำนาจในการพิจารณา สั่งการตามกฎหมายต่างๆ ตามที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีว่าการ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการให้เป็นผู้สั่งการไปยังหน่วยงานของตนเอง และมีอำนาจในการกำกับดูแล ควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดจนไปถึงข้าราชการในระดับปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้มีความรับผิดชอบในขอบอำนาจของตน

-พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การดำเนินงานทางปกครอง การบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย ต้องอาศัยหลักเกณฑ์บางหลักเกณฑ์ ความหมายของถ้อยคำต่างๆ ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในทางปกครอง อาทิ กฎ คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง เป็นต้น

-พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไปเพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายผิดต่อกฎหมายแล้ว ย่อมต้องถูกศาลปกครองวินิจฉัยตัดสิน

-พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการโดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์กำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และหลักนิติธรรมเป็นหลักการย่อยอันเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งในหลักธรรมาภิบาล แม้กฎหมายฉบับนี้จะมีได้ใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรี แต่หากได้มีการนำหลักการ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกลไกกำหนดเป็นแนวทางให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นผลดีแก่คณะรัฐมนตรี ประเทศชาติ และประชาชน โดยหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวยังเปรียบเสมือนกลไก หรือวิธีการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้อย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้นสามารถตรวจสอบ และทำให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามามีส่วนร่วมได้ และหากใช้หลักธรรมาภิบาลนี้อาจทำให้ความเป็นนามธรรมของหลักนิติธรรมปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้นและสามารถทำให้หลักนิติธรรมสัมฤทธิ์ผลในทางรัฐธรรมนูญให้เกิดเป็นรูปธรรม

-พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรี มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องที่ส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแล้วแต่เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย จึงเป็นการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้กฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

-ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554

เพื่อปลูกหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาค และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข ซึ่งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ หน่วยงานภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ได้ศึกษาและพิจารณาสรุปหลักนิติธรรมที่มีอยู่ในประเทศไทยออกมาเพื่อให้ผู้สนใจ ผู้เกี่ยวข้อง ผู้สนใจได้ศึกษาถึงหลักนิติธรรม

5. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

กลุ่มกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law

5.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

5.1.1 รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958

ปรากฏในคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1958 นั้นได้บัญญัติรองรับเอาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองฝรั่งเศส 1789 และคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1946 เพื่อเป็นการยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน

5.1.2 Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789

“ข้อ 6 รัฐบัญญัติ คือ การแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิ มีส่วนร่วมด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนของตนในการตราบัญญัติ รัฐบัญญัติต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครอง หรือการลงโทษ พลเมืองย่อมเสมอภาคกันในสายตาของรัฐบัญญัติ.....” โดยเป็นการนำเอาแนวคิดของหลักนิติธรรมของอังกฤษและแนวคิดสาระของ United States Declaration of Independence 1776 ประกอบ Constitution of United State of America 1787 มาบัญญัติไว้ใน Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789 ฉบับนี้

5.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

5.2.1 รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 23 May 1949))

รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานของประเทศเยอรมนี มีลักษณะสำคัญส่วนหนึ่งคือการให้การรับรองไว้ใน มาตรา 3 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และยังได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐ(Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่ต้องสอดคล้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ละเมิดขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าจึงต้องมีหลักนิติธรรมแฝงอยู่ในนิติรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558)

กลุ่มกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law

5.3 สหรัฐอเมริกา

5.3.1 Constitution of United State of America 1787

การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ 5 ในปี ค.ศ.1789 คือการแก้ไขเรื่องการคุ้มครองการตัดสินคดีความ และการลงโทษ (Trial and Punishment) การชดใช้ค่าเสียหาย

(Compensation) สิทธิดังกล่าวซึ่งถูกพัฒนามาจากหลักนิติธรรมจาก Magna Carta 1215 ของอังกฤษ โดยหลักการดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจกษัตริย์ การจะลงโทษต่อบุคคลใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งจากหลักการดังกล่าวนี้มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “รัฐจะกระทำการใดๆตามอำเภอใจมิได้ แต่จะต้องกระทำอย่างยุติธรรมและตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น” แต่ในทางทฤษฎีของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นเรียกหลักการนี้ว่า “Due process of Law”

5.3.2 United States Declaration of Independence 1776

โดยเนื้อหาของคำประกาศอิสรภาพฉบับนี้ ส่วนหนึ่งเป็นพัฒนาการมาจากมหากฎบัตร (Magna Carta 1215) คำประกาศฯบัญญัติสิ่งที่กษัตริย์ของอังกฤษ ในฐานะของผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ได้ใช้อำนาจต่างๆที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนใน 13 อาณานิคม เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างอย่างมากจากการปกครองในแผ่นดินใหญ่ (United Kingdom) ในยุโรป จึงถือได้ว่าคำประกาศอิสรภาพฯ ได้นำแนวคิดและหลักการของปรัชญากฎหมายธรรมชาตินำมาบัญญัติไว้ นับว่าเป็นอีกแหล่งกำเนิดหนึ่งของหลักนิติธรรมแบบสากล ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็น Due Process of Law อันมีสาระสำคัญในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชน และยังเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยหลักการดังกล่าว นิยมใช้ในระบอบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

5.4 สหราชอาณาจักร

5.4.1 Magna carta 1215

หรือมหากฎบัตร หรือ The Grate Charter อาจกล่าวได้ว่าเป็นเอกสารฉบับต้นประวัติศาสตร์ของการก่อกำเนิดกฎหมายมหาชน และหลักนิติธรรม โดยเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่สร้างความเท่าเทียมให้แก่ปัจเจกชน ประกอบกับการสร้างบรรทัดฐานแห่งการให้อำนาจศาลปกครองตามในการตัดสินชี้ขาดคดีทั้งหลายอย่างมีความเท่าเทียมกัน และยังเป็นหลักการสำคัญในระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Tom bingham, 2020)

5.4.2 Petition of Right 1628

คำร้องขอสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งเป็นเอกสารที่มีเนื้อหาจาก Magna Carta หรือมหากฎบัตรหรือ The Grate Charter และมีความสำคัญยิ่งในหลักนิติธรรม โดยสาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้เป็นกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนี้ห้ามพระมหากษัตริย์เก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ห้ามใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ในยามปกติห้ามจำคุกบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม และห้ามใช้กำลังทหารกับพลเรือน จึงทำให้ชาวอังกฤษได้รับสิทธิและ เสรีภาพอีกขั้นหนึ่ง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ,2563)

5.4.3 Bill of right 1689

พระราชบัญญัติสิทธิ เป็นกฎหมายที่วางกำหนด กฎเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง กษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็นกฎหมายและนับว่าเป็นพื้นฐานที่ศาลของ อังกฤษจะนำมาขยายผลเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (บุญศรี มีวงศ์ไฉยม, 2563, หน้า 73)

6. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

6.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

Universal Declaration of Human Rights 1948 อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของหลักประกัน สิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษยชาติบน โลกใบนี้ ซึ่งนานอารยประเทศล้วนแล้วแต่ต้องปฏิบัติตาม นัยยะแห่งปฏิญญาฉบับนี้ ซึ่งในส่วนของ “หลักนิติธรรม” นั้นปรากฏอยู่ในคำปรารภ วรรค ที่ 3 ที่ ได้บัญญัติไว้ว่า “.....ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็น สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติ ธรรม.....” ประกอบกับในวรรค ที่ 4 ของปฏิญญาดังกล่าวแม้มิได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้ โดยตรง แต่ก็ได้นำหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกาศเอาไว้ โดยบัญญัติว่า “.....ด้วยเหตุที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิ มนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และในความเสมอภาคแห่งสิทธิของทั้งชาย และหญิง.....” และในเนื้อหาของประกาศสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรอง คุ้มครอง ซึ่ง สิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมใน ข้อ 1 ที่มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันใน ศักดิ์ศรี และสิทธิ ข้อ 2 ในการต้องไม่ได้รับแบ่งแยก หรืออาจเรียกได้ว่า มนุษย์ทั้งหลายต้องไม่ถูก เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ข้อ 6 การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าบุคคลทุกคนเป็น “บุคคล” ข้อ 7 ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทุกคนต้องเสมอภาคกันตามที่ กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรมและถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติ ธรรม ข้อ 10 การได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่มีความเป็นอิสระ

6.2. ปฏิญญากรุงเทพฯ ค.ศ. 1967 ,ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967)

ปฏิญญาอาเซียน ได้กำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ASEAN ไว้ใน ส่วนที่ 2 ข้อ 2 ที่กำหนดว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคอาเซียนด้วย การเคารพความยุติธรรมและหลักนิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่น ในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ”

6.3. กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008

ASEAN Charter 2008 หรือ กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องใช้ร่วมกันและให้ความสำคัญอันได้แก่ การเคารพหลักอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาล ของประเทศสมาชิก

7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

มีงานวิจัยในระดับปริญญาเอกที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังนี้

1. บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ คณะอนุกรรมการว่าด้วยหลักนิติธรรม

แห่งชาติ

หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ และหลักธรรมาภิบาลในบริบทของต่างประเทศเพื่อวิเคราะห์ความเหมือนและความแตกต่าง รวมถึงศึกษาแนวคิดของหลักนิติธรรมในภาคเอกชน เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักการเหล่านี้โดยเน้นศึกษาในหลักนิติธรรมที่เป็นหลักของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) อันเป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตโดยปกครองภายใต้กฎหมาย อีกทั้งได้เปรียบเทียบกับหลักนิติรัฐ (Legal State) ที่มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) รวมถึงในการใช้หลักนิติธรรมกับแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร แล้วนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาเปรียบเทียบความคล้ายคลึงและแตกต่างของหลักต่างๆ ตลอดจนศึกษาประวัติความเป็นมาและการนำหลักต่างๆ มาปรับใช้ในกฎหมายต่างๆ โดยเฉพาะมาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550

2. การกระทำทางรัฐบาล ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐ

ฝรั่งเศส สหพันธรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา อังกฤษ

การกระทำทางรัฐบาล หมายความว่า การกระทำบางอย่างของรัฐซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบและเอกชนไม่สามารถนำไปฟ้องต่อศาลได้ แม้ว่าการกระทำนั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม ทั้งนี้เพราะการกระทำของรัฐบาลมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการกระทำทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายเดือดร้อนจึงไม่สามารถถือเป็นเหตุฟ้องร้องได้

ทั้งนี้ รัฐบาล หมายถึง คณะรัฐมนตรี ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ 2 สถานะกล่าวคือ

1. สถานะฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะการทำงานขององค์กรที่มีลักษณะเป็นคณะบุคคลที่ดำเนินการร่วมกัน

2. ฝ่ายปกครอง เนื่องจากรัฐมนตรีแต่ละคนตลอดจนนายกรัฐมนตรีจะมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะเจาะจง ในการบังคับบัญชา ในการสั่งการเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในสังกัดที่ตนรับผิดชอบและหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

3. รายงานการศึกษาวิจัยหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มาตรา 29

ด้วยพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ พ.ศ. 2560 มีเจตนารมณ์ให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการในเรื่องการจัดทำแผน กำหนดเป้าหมาย และระยะเวลา รวมถึงสาระสำคัญที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้สอดคล้องและเกิดการบูรณาการร่วมกัน กลไกสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้คือ การกำหนดกลไกการตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐว่าสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติหรือไม่ อันเป็นผลโดยตรงจากมติคณะรัฐมนตรีหรือการดำเนินการของมติคณะรัฐมนตรีโดยตรง โดยให้วุฒิสภามีหน้าที่เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ซึ่งในทางปฏิบัติมติคณะรัฐมนตรีมีการกำหนดมาตรการในทางบริหารที่เป็นงานประจำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองซึ่งโดยปกติจะต้องถูกตรวจสอบโดยศาลปกครอง

4. รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการศึกษา “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในประเทศไทย

เพื่อเป็นการส่งเสริมยุทธศาสตร์ พัฒนายุทธศาสตร์ด้านหลักนิติธรรมนิติรัฐอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทย ซึ่งสามารถสรุปผลการวิจัยได้ 5 ประการกล่าวคือ 1) มีการกำหนดกรอบแนวคิดว่าด้วยหลักนิติธรรมนิติรัฐมีความสำคัญมากต่อความถูกต้องเหมาะสมในการจัดทำกรอบยุทธศาสตร์ดังกล่าว 2) ได้วิธีการจัดทำดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมนิติรัฐของโครงการยุติธรรมโลก World Justice Project หรือ WJP 3) มีการจัดทำดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรมนิติรัฐที่เกี่ยวข้องกับประเทศไทยโดยหน่วยงานในและต่างประเทศ 4) มีการจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนและการเปรียบเทียบตัวชี้วัดตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนกับตัวชี้วัด 5) ได้จัดให้มีกรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์การพัฒนาดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมสำหรับประเทศไทย

8. คำวินิจฉัยศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-คำร้องที่ 392/2546 คำสั่งที่ 286/2547 ศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่ง โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

และยังมีความเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้วหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงเรียกให้กระทรวงการคลังเข้ามาร่วมรับผิดชอบต่อการฟ้องด้วย จากคดีตัวอย่างดังกล่าวคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 มิได้ร่วมรับผิดชอบกับคำสั่งทางปกครองที่ออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แต่มิได้มีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีเข้ามาร่วมรับผิดชอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในฐานะผู้จัดให้มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่ประการใด

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

- คดีหมายเลขดำที่ พ.14/2548 คดีหมายเลขแดงที่ พ.5 /2549 ศาลปกครองสูงสุด คดีระหว่าง มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 5 โดย คดีนี้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ความว่า เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมปรึกษากันแล้วมีมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ..... และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. ทั้งสองฉบับให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองนี้ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว และตามคำฟ้องยังเป็นกรณีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ และการดำเนินงานในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นของ บริษัท กฟผ จำกัด(มหาชน) นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ได้เสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องที่ 5 (คณะรัฐมนตรี) ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นอันเสียไปด้วยเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันบังคับใช้เป็นต้นไป

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาและวิจัยนี้มุ่งเน้นในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อให้ได้คำตอบที่มุ่งต่อการนำไปใช้ในการจัดทำเป็นการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ซึ่งกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย วิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้จะนำคำตอบทั้งหมดไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ เพื่อนำเอาคำวิพากษ์และข้อเสนอแนะไปปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นคำตอบของการวิจัยที่สมบูรณ์ วิธีวิทยาการวิจัยตามที่กล่าวมานั้นมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการวิจัยเอกสารทั้งที่เป็นเอกสารปฐมภูมิและทุติยภูมิโดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสาร เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้ในการวิเคราะห์ คือ กฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ตลอดจนศึกษา ค้นคว้ากฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการของประเทศ

นอกจากนี้ยังมีเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องที่เป็นหลักการ ทฤษฎี รายงานวิจัย ตำรา บทความของประเทศไทยและต่างประเทศ ข้อมูลเอกสารที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการพัฒนา กฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ได้กำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารที่เก็บรวบรวมประกอบด้วย

1.1 หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

หลักการและทฤษฎีที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี คือ

- 1) แนวคิดทางกฎหมายเพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 2) หลักเกณฑ์การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยและต่างประเทศ
- 3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำ การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 4) การรับฟังความคิดเห็นในการจัดทำ การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีแยกประเด็นข้อมูลดังต่อไปนี้

- 1) สภาพปัญหาข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคทางกฎหมายของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 2) กฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

2.2 พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

2.3 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

2.4 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

2.5 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

2.6 พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.

2542

2.7 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

2.8 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

2.9 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมของคณะรัฐมนตรี

พ.ศ. 2548

2.10 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

2.11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554

3) เอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

3.1 ประกาศ เรื่องยุทธศาสตร์ชาติ (พุทธศักราช2561-2580)

3.2 แผนพัฒนาประเทศ

4) กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

4.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

4.1.1 Constitution DE 1958

4.1.2 Declaration des Droits de l’homme et du citoyen du 26 aout 1789

4.2 สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี

4.2.1 The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 31 December 1961)

4.3. สหรัฐอเมริกา

4.3.1 Constitution of United State of America 1787

4.3.2 United States Declaration of Independence 1776

4.4 สหราชอาณาจักร

4.4.1 Magna carta 1215

4.4.2 Petition of Right 1628

4.4.3 Bill of right 1689

5) กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

5.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1940 (Universal Declaration of Human Rights 1948)

5.2 ปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 (ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967))

5.3 กฏบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008 (ASEAN Charter 2008)

นอกจากนี้ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารประเภทอื่นที่จะใช้เป็นประโยชน์ต่อการวิจัยในหัวข้อดังกล่าวได้แก่ ตำรา รายงานวิจัย รายงานการประชุมสัมมนา บทความและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ โดยวิธีการสัมภาษณ์ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้าและสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กำหนดการสัมภาษณ์ที่กรุงเทพมหานคร

โดยประชากรสัมภาษณ์ได้กำหนดให้แยกเป็นกลุ่มดังนี้

2.1 ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก

ได้แก่ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ เน้นกฎหมายมหาชน กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง, คณะรัฐมนตรีหรืออดีตคณะรัฐมนตรี, คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร หรืออดีตคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, อดีตคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นช) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีต ตุลาการศาลปกครองหรืออดีต และประชาชนชาวไทย

2.2 ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

ประเด็นสัมภาษณ์ กำหนดไว้ 6 ประเด็น ดังนี้

- 1) หลักการและเหตุผลของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี
- 2) ควรมีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หรือไม่ อย่างไร
- 3) หลักเกณฑ์และเนื้อหาของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมควรเป็นอย่างไร
- 4) ควรมีกฎหมายบัญญัติและมีสภาพบังคับในการบังคับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างไรเป็นรูปธรรมหรือไม่
- 5) ข้อเสนอแนะหรือข้อแนะนำอื่นๆที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำกรพัฒนากฎหมายสำหรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นเทคนิคทางการตลาดเพื่อสร้างสรรค์สังคม กำหนดวิธีเก็บข้อมูล โดยมีแนวคิดที่ว่าข้อมูลที่ผู้วิจัยจะนำมาใช้วิเคราะห์หาคำตอบตามโจทย์วิจัยนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงความต้องการของกลุ่มประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงแทนที่ผู้วิจัยเป็นฝ่ายคิดคำตอบเอง แนวคิดนี้จึงใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหรือเกี่ยวข้องโดยตรง (Stakeholders) เป็นประชากรที่จะมีส่วนร่วมออกแบบคำตอบตามโจทย์วิจัย จึงจะทำให้ได้คำตอบที่ตรงกับความต้องการและประสงค์ของพวกเขา ในกรณีการจัดทำกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีสามารถใช้บังคับอย่างได้ผลนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกฎหมายฉบับนั้นจะได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการออกแบบสาระสำคัญของร่างกฎหมาย การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยที่ผู้วิจัยมีหน้าที่ในการนำเอาคำตอบจากการใช้วิธีวิทยาการวิจัยนี้ไปวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยด้วยวิธีการที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้สำหรับการจัดทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่เหมาะสมต่อการใช้บังคับ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการใช้บังคับและการปฏิบัติตามเพราะกฎหมายจะมุ่งเน้นไปที่การบังคับและมีกำหนดโทษที่จะทำให้มีการยอมทำตามเพราะกลัวการถูกลงโทษ จึงส่งผลให้มีการพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นประโยชน์ในแง่ของการตีความ กฎหมายที่ดีจึงควรที่จะคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องที่จะทำให้สามารถบังคับใช้ได้จริง ซึ่งสุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555 กับสุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2564 ได้นำเอาแนวคิดการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีนี้ไปประยุกต์ใช้กับงานวิจัย ทำให้ได้คำตอบที่เกิดจากความต้องการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบาย รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขหรือจัดทำร่างกฎหมาย ดังนั้นการวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาปรับใช้

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่การจัดทำร่างการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีในครั้งนี้ ผู้วิจัยเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะให้ผู้เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบร่างฯดังกล่าว จึงนำเอาแนวทางที่เรียกว่าวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาประยุกต์และปรับใช้ เนื่องจากวิธีการนี้ เกิดจากแนวคิดที่มุ่งประสงค์จะให้การออกแบบในเรื่องใดก็ตาม สมควรอย่างยิ่งที่จะให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ซึ่งเป็นผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากรูปแบบที่จะได้กำหนดขึ้น แต่เพื่อให้แน่ใจว่ารูปแบบที่จัดทำขึ้นมานั้น สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ที่เกี่ยวข้องและนำไปใช้ได้จริง สิ่งที่จะได้รับการออกแบบนี้จะมี

ลักษณะเป็นรูปธรรมจับต้องได้ (Physical Artifacts) ดังนั้นการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยวิธีนี้แตกต่างจากการเก็บรวบรวมที่ทำกันตามปกติของการวิจัยซึ่งเป็นลักษณะ Top-down Approach แต่วิธีการนี้เป็น Bottom-up Approach หมายความว่า ความคิด ความต้องการและกระบวนการวิธีการต่าง ๆ จะมาจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องโดยตรง การได้ข้อมูลด้วยวิธีการ Co-design นี้ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่ามีให้นำวิธีการนี้ไปใช้แล้วประสบความสำเร็จ เช่น สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และคณะ, 2558 ได้นำไปใช้ในการออกแบบโดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องช่วยกันหาคำตอบที่จะนำไปใช้ ซึ่งเป็นการรวบรวมข้อมูลในลักษณะให้ผู้มีส่วนได้เสียเป็นประชากรที่มีส่วนร่วมในการออกแบบนั้น จะทำให้ได้ต้นแบบการดำเนินการที่เกิดจากการมีส่วนร่วมโดยแท้ของผู้ที่จะต้องปฏิบัติตาม จึงน่าจะเป็นการยอมรับว่ารูปแบบที่ได้มาสามารถจะนำไปสู่การปฏิบัติได้ เพราะมาจากผู้ที่ต้องปฏิบัติตามแบบที่ออกมาแน่นอน ทั้งนี้เพราะวิธี Co-design จะมองว่าผู้ที่มีร่วมออกแบบเป็นผู้เชี่ยวชาญ (Expert of his/her experience) ที่มีประสบการณ์ที่จะเข้ามาให้ความรู้ พร้อมกับการระดมสมองและสร้างความคิด (generate idea) ร่วมกับผู้วิจัย เพราะผู้วิจัยอาจไม่สามารถเข้าใจถึงความต้องการ อารมณ์ ความรู้สึกของผู้ต้องปฏิบัติตามร่างกฎหมายดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์จัดทำเป็นร่างการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้เสียโดยตรงกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้มีส่วนร่วมในการออกแบบโครงสร้างและสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมาย จึงน่าจะทำให้ได้ตัวแบบกฎหมายที่สามารถนำไปใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น จึงกล่าวได้ว่าสิ่งที่ผู้วิจัยนำเอาวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อสร้างร่างกฎหมายหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีด้วยการใช้วิธี Participatory Design (PD), Co-Design เป็นวิธีการที่เหมาะสมและถือว่าเป็นวิธีการใหม่อีกวิธีหนึ่งที่เหมาะสมสำหรับโครงการวิจัยในเรื่องที่ใหม่สำหรับประเทศไทย

3.1 การกำหนดกลุ่มประชากร

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และกลุ่มผสม ดังนั้น ประชากรที่จะอยู่ในแต่ละกลุ่ม จึงประกอบด้วย

ด้านประชากรร่วมออกแบบ เป็นกลุ่มประชากรที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการวิจัยได้แยกกลุ่มประชากรออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มประชากรเฉพาะ หมายถึงกลุ่มประชากรที่มีหน้าที่และประสบการณ์เหมือน ๆ กัน มี 3 กลุ่ม ประกอบด้วย (นักวิชาการด้านนิติศาสตร์เน้นกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง, ด้านรัฐ

ประศาสนศาสตร์, คณะรัฐมนตรีหรืออดีตคณะรัฐมนตรี, คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร หรืออดีตคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, อดีตคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีต ตุลาการศาลปกครองหรืออดีต และประชาชนชาวไทย

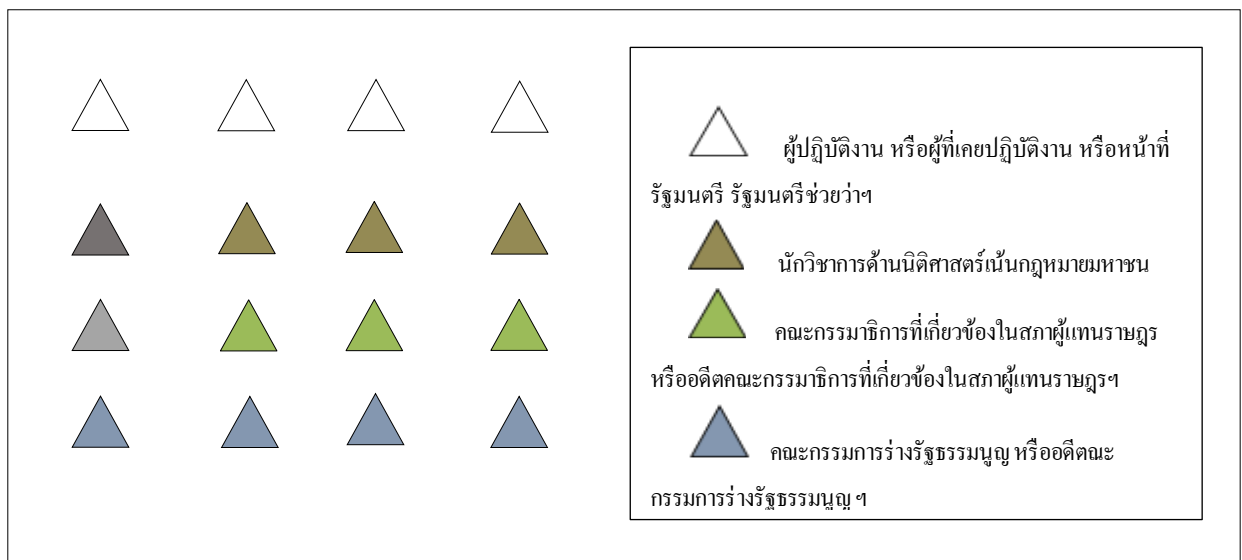
กลุ่ม 1 ผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เคยปฏิบัติงาน หรือหน้าที่ รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ รัฐมนตรี ตุลาการ ฯ จำนวน 4 ท่าน

กลุ่ม 2 นักวิชาการด้านนิติศาสตร์เน้นกฎหมายมหาชน, ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ จำนวน 4 ท่าน

กลุ่ม 3 คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร หรืออดีตคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร จำนวน 4 ท่าน

กลุ่ม 4 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, อดีตคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ)จำนวน 4 ท่าน

รวมกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน รวม 16 คน



ภาพที่ 3.1 ภาพกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ

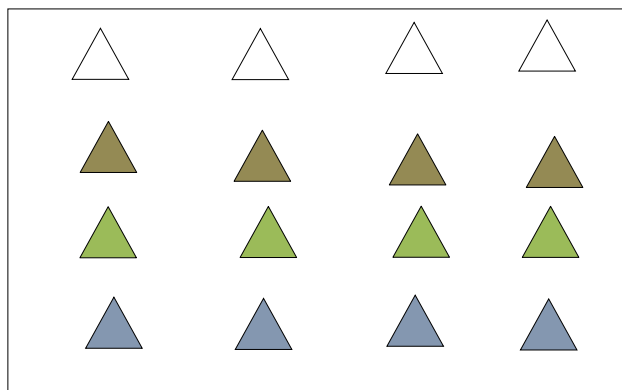
2) กลุ่มประชากรผสม หมายถึง กลุ่มประชากรที่มาจากประชากรในกลุ่มเฉพาะมา รวมกันเป็นกลุ่มผสมในสัดส่วนกลุ่มละ 1 ใน 4 ของจำนวนประชากรกลุ่มเฉพาะ ดังนั้นในแต่ละ กลุ่มประชากรผสมจึงประกอบด้วยประชากรผู้ปฏิบัติงาน หรือผู้ที่เคยปฏิบัติงาน หรือหน้าที่ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์เน้นกฎหมายมหาชน, ด้านรัฐประศาสนศาสตร์, คณะรัฐมนตรีหรืออดีต คณะรัฐมนตรี, คณะกรรมการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร หรืออดีตคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง ในสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออดีตคณะกรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ, อดีตคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ตุลาการ ศาลปกครองหรืออดีต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีตเมื่อรวมกันแล้วจะได้กลุ่มประชากรผสม จำนวน 4 กลุ่มมีประชากรรวม 16 คน

สำหรับเหตุผลของการจัดให้มีประชากร 2 ชุด คือ

- กลุ่มประชากรเฉพาะเป็นผู้ที่มีหน้าที่และประสบการณ์เดียวกันดังนั้นเมื่อได้มา ร่วมกันอภิปรายเพื่อจัดทำร่างกฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี จึงย่อมมีความคิดเห็นที่คล้ายตามกันและไม่แตกต่างกันมากนัก ดังนั้นข้อสรุปคือ ความคิดเห็นและความต้องการให้มีสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมายจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

- กลุ่มประชากรผสมเป็นกลุ่มที่แต่ละคนมีหน้าที่และประสบการณ์ที่แตกต่างกันเมื่อ ได้ร่วมกันอภิปรายจึงย่อมจะเกิดการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์และปัญหาที่พบต่อกันทำให้ ความคิดเห็นและความต้องการที่แตกต่างกันได้ แต่ในวิธีวิทยาการวิจัยนี้ก็ต้องมีข้อสรุปของกลุ่ม เพื่อแสดงถึงข้อตกลงร่วมกันที่เป็นที่ยอมรับของประชากรที่แม้จะต่างหน้าที่และต่างประสบการณ์ก็ ตาม

ประชากรที่เป็นกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมในแต่ละกลุ่มดังกล่าวจะร่วมกันออกแบบ สาระสำคัญที่เห็นว่าสมควรที่จะบัญญัติในร่างพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี



ภาพที่ 3.2 ภาพประชากรกลุ่มผสม

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ มีดังนี้

ซึ่งขั้นตอนการดำเนินการ มีดังนี้

- ขั้นตอนเตรียมการ ผู้วิจัยต้องเตรียมความพร้อม ด้วยการกำหนดประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำการใช้หลักนิทรรศน์กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และมีหนังสือเชิญประชากรให้เข้ามีส่วนร่วมออกแบบ สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกแบบ ประกอบด้วย กระดาษสำหรับเขียนคำตอบเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มทุกกลุ่ม

แบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงเช้า เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม ช่วงบ่าย เป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม ทั้ง 2 ช่วงแม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกันแต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อที่จะให้ออกแบบเดียวกัน การดำเนินการทั้ง 2 ช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มตนต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการ มีดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัย กำหนดประเด็นที่เป็นหัวข้อสำหรับให้กลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ ร่วมออกแบบตามหัวข้อที่กำหนด ซึ่งการวิจัยนี้ก็คือ ร่างสาระสำคัญที่เป็นองค์ประกอบ โครงสร้างของการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิทรรศน์กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ที่ได้จากการวิเคราะห์ข้อมูลตามโจทย์วิจัยที่กำหนดไว้

ขั้นตอนที่ 2 ให้แต่ละกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มในชุดแรก แยกกันร่วมออกแบบ ด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายร่วมกัน พร้อมหาข้อยุติของคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้โดยมีผู้ช่วยวิจัยทำหน้าที่เป็นเลขานุการประจำแต่ละกลุ่ม ที่จะอำนวยความสะดวกในการจดเนื้อความที่ได้จากการออกแบบของแต่ละกลุ่ม เป็นคำตอบจากการตกลงร่วมกันภายในกลุ่มนั้น

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ นำเสนอรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาแล้ว ต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังและรับรู้รูปแบบของกลุ่มตน พร้อมตอบข้อซักถาม

ขั้นตอนที่ 1 - 3 จะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ซึ่งโดยปกติจะเป็นเวลาเช้า และผู้วิจัยจะได้ต้นแบบกฎหมายให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะของแต่ละกลุ่มเฉพาะ รวม 4 ต้นแบบกฎหมาย

ขั้นตอนที่ 4 จัดกลุ่มประชากรใหม่อีกครั้งเป็นกลุ่มประชากรผสมที่มาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะมารวมเป็นกลุ่มใหม่ ได้ 4 กลุ่ม และดำเนินการเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 - 3

ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาเท่ากับขั้นตอนที่ 1 - 3 คือประมาณ 2 ชั่วโมง ดังนั้นการดำเนินการจึงเป็นช่วงบ่ายในวันเดียวกันเพื่อจะได้รับความต่อเนื่องของความคิด เมื่อได้คำตอบของรูปแบบมาแล้ว ผู้แทนกลุ่มจะนำเสนอแบบที่ร่วมกันจัดทำโดยเสนอต่อที่ประชุมเช่นเดียวกับการดำเนินการในช่วงเช้า และผู้วิจัยจะได้ต้นแบบการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของแต่ละกลุ่มเฉพาะ รวม 4 ต้นแบบกฎหมาย และผู้วิจัยจะได้ต้นแบบการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของแต่ละกลุ่มผสม รวม 4 ต้นแบบการพัฒนากฎหมาย

- ขั้นการวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการทำ Co-Design จะเห็นต้นแบบการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจากกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 ต้นแบบ และจากกลุ่มประชากรผสม 4 ต้นแบบ ซึ่งจะมีความเหมือนและแตกต่างกัน ผู้วิจัยจะได้นำคำตอบที่ได้มานั้นไปดำเนินการเปรียบเทียบประเด็นสาระสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของโครงสร้างกฎหมาย เมื่อได้คำตอบมาแล้วก็จะนำไปเปรียบเทียบกับร่างพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของผู้วิจัยอีกครั้ง การเปรียบเทียบจะทำการเปรียบเทียบซึ่งจะได้ 3 ตาราง คือ ตารางเปรียบเทียบระหว่างประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม ตารางเปรียบเทียบระหว่างประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม และตารางเปรียบเทียบของผลการเปรียบเทียบระหว่างประชากรกลุ่มเฉพาะและประชากรกลุ่มผสมกับผู้วิจัย จะทำให้เห็นถึงความแตกต่างของคำตอบที่ได้มาซึ่งผู้วิจัยจะวิเคราะห์เพื่อให้ได้ข้อยุติที่จะเป็นคำตอบสุดท้ายของโครงสร้างกฎหมายที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็น การพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต่อไป

ในส่วนในพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลนั้น ได้กำหนดพื้นที่เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูลการ สัมภาษณ์เชิงลึก คือ กรุงเทพมหานคร

สำหรับพื้นที่ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลวิจัยกำหนดการคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสม โดยพิจารณาเลือกพื้นที่ที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(1) พื้นที่ที่คณะรัฐมนตรีใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติหน้าที่

(2) พื้นที่ที่มีหน่วยงานหลัก และหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยชิ้นนี้ตั้งอยู่

พื้นที่ที่มีลักษณะดังกล่าวสำหรับการวิจัยนี้ก็คือ กรุงเทพมหานคร โดยมีเหตุผลในการพิจารณาเลือกพื้นที่เนื่องจากกรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่หลักที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี รัฐมนตรีช่วยว่าการ ใช้เป็นสถานที่ปฏิบัติหน้าที่ ในการประชุมมีมติคณะรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรีนั้น มีลักษณะเป็นการ ออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครอง

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ที่เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Co-Design) ทั้งหมดนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับจัดทำเป็นร่างพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

5. การพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดกลไก เครื่องมือ ในการผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากการวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และนำเอาประเด็นสำคัญในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีทั้งของไทยและต่างประเทศ มาจัดทำเป็นร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการดังนี้

1) จำแนกรายละเอียด องค์ประกอบ สาระสำคัญของการใช้หลักนิติธรรมเพื่อนำไปใช้ประกอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

2) จัดกลุ่มและเปรียบเทียบกฎหมายเพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ รายละเอียด องค์ประกอบ สาระสำคัญของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3) นำเอาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) การมีส่วนร่วมออกแบบ (Co-design) มาวิเคราะห์ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้มีความเป็นเอกภาพและมีความเชื่อมโยงกัน

4) เพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่เหมาะสมในหมวดว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี อาทิ โครงสร้างของหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งอาจจะเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

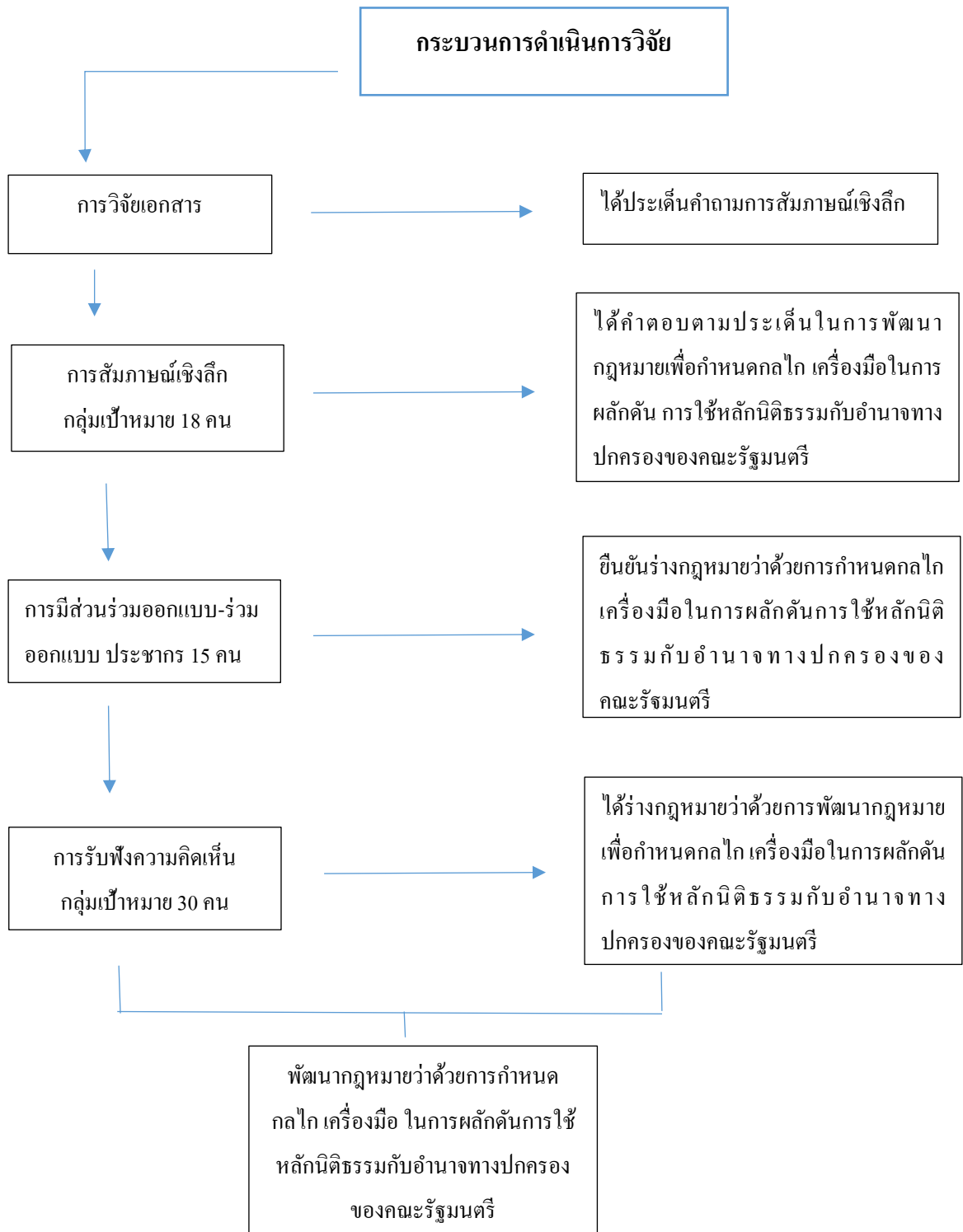
5) การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็นร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์การวิจัย

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เป็นการจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เมื่อผู้วิจัยได้จัดทำร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีแล้วเสร็จและนำเสนอเป็นข้อค้นพบของงานวิจัยเพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมได้วิพากษ์และเสนอแนะความคิดเห็น เพื่อให้ผู้วิจัยได้นำไปใช้ในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ได้ตัวร่างการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่มีความสมบูรณ์มากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป ประชากรที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นจะเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เป็นประชากรนักวิชาการด้านนิติศาสตร์กฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง, เลขานุการสำนักนายกรัฐมนตรี หรืออดีต, คณะรัฐมนตรีหรืออดีต, รัฐมนตรีช่วยว่าการหรืออดีต คณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร หรืออดีตคณะกรรมาธิการที่เกี่ยวข้องในสภาผู้แทนราษฎร, คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรืออดีตคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ, อดีตคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรืออดีต ตุลาการศาลปกครองหรืออดีต และประชาชนชาวไทย โดยกำหนดผู้เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นไว้ประมาณ 30 ท่าน

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ประมาณกำหนดระยะเวลาไว้ในช่วงเดือน มีนาคม 2565 และคาดว่าจะสามารถดำเนินการโดยใช้สถานที่ ณ ห้องประชุม มหาวิทยาลัยศรีปทุม กรุงเทพมหานคร

โดยข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้นจะได้นำเสนอต่อการวิเคราะห์ในบทที่ 4 และบทที่ 5 ต่อไป



ภาพประกอบที่ 3.3 กระบวนการวิจัย

บทที่ 4

การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญอันถือเสมือนหนึ่งเป็นเสาหลักแห่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักการที่มีสาระสำคัญในการให้กฎหมายปกครองมนุษย์ อีกทั้งยังเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยังมีมุ่งจำกัดอำนาจและตรวจสอบอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครอง โดยหลักการดังกล่าวมีชื่อเรียกที่ต่างกันในระบบกฎหมายที่ใช้หลักนิติรัฐ อาทิ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (Etat de droit) สหพันธรัฐเยอรมนี (Rechtsstaat) และสหรัฐอเมริกา (Due process of law) แม้จะมีชื่อเรียกหลักการที่แตกต่างกัน และอาจมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม แต่ยังคงมีสาระสำคัญที่ยังคงเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกันอยู่ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่หากว่าหลักนิติธรรมนั้นยังคงมีความเป็นนามธรรมที่ไม่สามารถจับต้องได้ และยังไม่มีความหมายกำหนดถึงกลไกการนำหลักนิติธรรมไปใช้ให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมได้ และหากจะกล่าวเฉพาะอำนาจฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจธิปไตยที่ใช้สำหรับการบริหารและปกครองประเทศโดยเป็นอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้สำหรับการบริหารและปกครองประเทศ ประกอบกับมีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดขอบเขต ความชัดเจนของอำนาจฝ่ายบริหารที่ตราขึ้นมาบังคับใช้ในประเทศในการบริหารและปกครองประเทศ ดังนั้นฝ่ายบริหารจะต้องนำหลักนิติธรรมไปบังคับใช้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ซึ่งหากพิจารณาตามปรัชญากฎหมายบ้านเมืองแล้ว การตรากฎหมายดังกล่าวแต่ละฉบับนั้น ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ซึ่งจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งหมายความว่า กฎแห่งกฎหมาย การปกครองโดยรัฐแห่งกฎหมาย บุคคลทุกคนและองค์กรทุกองค์กรในรัฐย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองธรรมดาของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือเอกชนจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่ถูกต้อง และเป็นธรรม อย่างไรก็ตามผู้วิจัยได้ค้นพบหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์ ที่สำคัญ 9 ข้อ เพื่อที่จะได้กำหนดให้เป็นกลไก เครื่องมือ ในการส่งเสริม ผลักดันให้เกิดการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นรูปธรรม

ปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากการใช้อำนาจบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้น บางกรณีเป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและบางกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตามการใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมซึ่งหมายความว่า ต้องใช้อำนาจบริหารทางปกครองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเอาไว้เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับนั้นถือได้ว่าได้ตราขึ้นมาโดยชอบด้วยหลักนิติธรรม สำหรับการวิจัยนี้ด้วยเหตุที่อำนาจของคณะรัฐมนตรีสามารถจำแนกได้เป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย อำนาจบริหาร หรืออำนาจทางรัฐบาล (Exclusive Power) และ อำนาจทางปกครอง (Administrative Power)

ในการวิจัยนี้จึงเน้นเฉพาะการใช้อำนาจทางปกครองเพื่อที่จะวิเคราะห์ว่าการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นไปตามหลักนิติธรรมมาก น้อยเพียงใด แม้อกฎหมายมีการกำหนดขอบเขตแห่งอำนาจให้มีความชัดเจนแต่บางครั้งบทบัญญัติของกฎหมายในการใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งหมายความว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติหรือกำหนดไว้ แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติบางฉบับนั้น บางบทบัญญัติ บัญญัติให้สามารถใช้ดุลยพินิจ และบางบทบัญญัติไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงเปิดโอกาสให้เกิดการตีความหรือกฎหมายบางฉบับเกิดช่องว่างของกฎหมาย เพราะฉะนั้นแม้จะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยหลักนิติธรรมก็ตาม แต่ในการนำกฎหมายไปใช้นั้นก็สามารถจะใช้ช่องว่างต่างๆ เป็นช่องทางที่เป็นการก่อให้เกิดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบได้ การวิจัยนี้จึงมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์ว่าหากจะให้ใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรมแล้ว จะต้องมีการแก้ไข หรือวิธีการใดๆ ที่จะกำหนดความชัดเจนของการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้

การวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตการวิจัยในเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติให้มีความสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้นการวิจัยจึงกำหนดหลักการในการทำวิจัยด้วยการวิจัยหาคำตอบในเรื่องของ กลไก วิธีการนำหลักนิติธรรมไปใช้ประกอบอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีโดยการวิจัยกำหนดประเด็นการวิเคราะห์ ดังนี้

1. สภาพการณ์ของปัญหาจากการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีและผลกระทบในปัจจุบัน

จากปัญหาการใช้อำนาจบริหารทางปกครองของรัฐมนตรี ในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารตามมติคณะรัฐมนตรี โดยมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้นั้น มีเหตุการณ์ที่ยืนยัน หรือชี้ให้เห็นได้ว่าการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แม้จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้

กรอบ ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่ก็มีโอกาสที่จะเกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบซึ่งจะโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติไว้ หรือบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดการตีความหรือบทบัญญัติกฎหมายให้คลุมเครือได้ เหล่านี้ย่อมสามารถที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเอง หรือสำหรับบุคคลอื่น หรืออาจใช้อำนาจเพื่อให้ตอบสนองตามนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองที่สังกัดได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้แตกต่างไปจากการไม่ใช้อำนาจทางปกครองตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ เนื่องจากการใช้อำนาจในลักษณะเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งตามหลักกฎหมายมหาชนถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีความหมายกำหนด และในบางกรณีอาจไม่ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเจตนาหวังผลหรือประสงค์ต่อผล เช่นนี้ย่อมเป็นความผิดโดยประมวลกฎหมายอาญากำหนดความผิดไว้ในมาตรา 157 ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” นอกจากนี้ในกฎหมายบางฉบับให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีในการมีมติให้ดำเนินการเรื่องใด มติที่คณะรัฐมนตรีให้ไว้แม้จะเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้แต่ก็เป็นมติที่ไม่ชอบก็ย่อมต้องรับผิดชอบ และถ้าเป็นมติที่เป็นคำสั่งทางปกครองก็ต้องยกเลิกเพิกถอน ทั้งนี้ก็ต้องอาศัยอำนาจศาลที่จะสั่งการได้

การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมานั้น จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายและบางครั้งก็กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนดังปรากฏว่ามีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลที่มีทั้งศาลปกครองและศาลอาญาแผนกคดีนักการเมือง ดังเช่น กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการเพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีหรือการเพิกถอนกฎที่ออกโดยอาศัยมติของคณะรัฐมนตรี เช่น

-คำร้องที่ 392/2546 คำสั่งที่ 286/2547 ศาลปกครองสูงสุด คดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่ง โดยศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และยังมีความเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากว่ามติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีแล้วหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดจึงเรียกให้กระทรวงการคลังเข้าร่วมรับผิดชอบต่อการฟ้องด้วย จากคดีตัวอย่างดังกล่าวคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 มิได้ร่วมรับผิดชอบกับคำสั่งทางปกครองที่ออกมาในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรี ประกอบกับศาล

ปกครองสูงสุดวินิจฉัยแล้วว่า คำสั่งทางปกครองที่เป็นมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่ได้มีคำสั่งให้คณะรัฐมนตรีเข้ามาร่วมรับผิดชอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ในฐานะผู้จัดให้มีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแต่ประการใด

คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด คดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา

- คดีหมายเลขดำที่ พ.14/2548 คดีหมายเลขแดงที่ พ.5 /2549 ศาลปกครองสูงสุด คดีระหว่าง มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดี กับ นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 1 และคณะรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องที่ 5 โดย คดีนี้ศาลปกครองสูงสุด พิพากษาเมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2549 ความว่า เมื่อวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 คณะรัฐมนตรีได้มีการประชุมปรึกษากันแล้วมีมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจและให้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.... และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต พ.ศ. ทั้งสองฉบับให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้งหนึ่ง ต่อมาเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2548 ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับในราชกิจจานุเบกษา และให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่าพระราชกฤษฎีกาทั้งสองนี้ออกมาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว และตามคำฟ้องยังเป็นกรณีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าขั้นตอนและกระบวนการแต่งตั้งคณะกรรมการ และการดำเนินงานในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นของ บริษัท กฟผ. จำกัด(มหาชน) นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัท ได้เสียไปทั้งหมด หรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องที่ 5 (คณะรัฐมนตรี) ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับเป็นอันเสียไปด้วยเช่นกัน พิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันบังคับใช้เป็นต้นไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเกิดช่องว่างทางกฎหมายที่ทำให้รัฐมนตรีใช้อำนาจฝ่ายบริหารทางปกครองที่ต้องดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล โดยอาศัยมติคณะรัฐมนตรีเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง หรือมีการเตรียมการเพื่อรองรับผลประโยชน์ต่าง ๆ ซึ่งเรียกว่าการทุจริตเชิงนโยบาย (Policy corruption) ซึ่งหมายถึง การทุจริตรูปแบบหนึ่งโดยอาศัยกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีหรือของคณะกรรมการ เป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์และทำให้ประชาชนเห็นว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งมีลักษณะการทุจริตดังนี้

1. มีการกำหนดนโยบายจัดทำโครงการหรือกิจกรรมใดโดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างผลประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน
2. มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจกรรมนั้นให้ชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบ
3. เกิดผลประโยชน์อันมิควรได้แก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำกับการนโยบาย ไม่ว่าจะในรูปแบบของเงิน ทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์หรือผลประโยชน์อื่นใด (http://baanbangmoung.go.th/public/list_upload/backend/list_2281/files_default_7589_1.pdf . สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2565)

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดการยกเลิก เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรี และผลของการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาติดตามคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ประกอบกับผลของการคอร์รัปชั่นเชิงนโยบายดังกล่าวสร้างผลกระทบต่อความเสียหายของรัฐและมหาชนก่อให้เกิดความเสียหายในลักษณะเป็นผลทางละเมิดทั้งทางแพ่ง ความรับผิดชอบทางอาญา และทางปกครองต่อมา ซึ่งรัฐโดยกระทรวงการคลังจะต้องเข้ามารับผิดชอบในผลของมติคณะรัฐมนตรีที่ถูกยกเลิก เพิกถอน ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงทำให้รัฐเกิดความเสียหายยังผลให้เป็นการนำเอาเงินงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ในการบริหารประเทศและเป็นภาษีของประชาชนไปบรรเทาความเสียหาย และผลของการยกเลิก เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว หากพิจารณาถึงกฎหมายที่สามารถจะนำเรื่องเข้ากระบวนการของการตรวจสอบความชอบด้วยมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว พบว่ากลไกการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองจะเป็นไปตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ว่าด้วยเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น

จากสภาวะการณดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติกฎหมายและเป็นการใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นการใช้กฎหมายที่ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย มีเจตนาทุจริตแอบแฝง จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำของคณะรัฐมนตรีที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงนำมาสู่ข้อค้นพบว่าจากสภาพการณ ณ ปัจจุบันที่ยังคงไม่มีความชัดเจนในเนื้อหาของหลักนิติธรรม กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการนำหลักนิติธรรมไปใช้เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย แม้จะมีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรค 2 แต่ก็เป็นเพียงการบัญญัติแบบใช้ถ้อยคำอย่างรวมๆ ว่าให้ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเท่านั้น ประกอบกับยังไม่มียกเว้นบทบัญญัติใดๆ ที่

กำหนดแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมเป็นการเฉพาะ ซึ่งหากมีการกำหนดกลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และสามารถนำไปตราเป็นกฎหมายเพื่อใช้บังคับแก่กรณีข้างต้นก็จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย

ประเทศไทยได้มีบัญญัติหลักนิติธรรมอย่างชัดเจนครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ในส่วนคำปรารภโดยมีใจความสำคัญว่า “.....และจะดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม.....” จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นมุ่งเน้นไปที่การรับรอง ค้ำครองให้ราษฎรได้รับความยุติธรรม ความเป็นธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก โดยบัญญัติอยู่ใน 2 มาตรา กล่าวคือ มาตรา 3 วรรค 2 และมาตรา 78 (6) และเมื่อมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้วได้มีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับใหม่เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยได้มีการนำเอาหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญใน มาตรา 3 วรรค 2 และมาตรา 26 วรรค 1 ซึ่งสมาชิกสภาผู้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิตินให้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เพราะนิติธรรมมีความหมายที่คล้ายคลึงกับหลักนิติรัฐ อีกทั้งคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นเป็นถ้อยคำที่รู้จักกันดีในสังคมไทยมากกว่าคำว่า “หลักนิติรัฐ” (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนาพานิชย์, 2558)

ในประเด็นความหมายของหลักนิติธรรม จากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ประชากรสัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าหลักนิติธรรมนั้นมีคุณค่าทางปรัชญาสูงกว่ารัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นเรื่องหลักนิติธรรมของ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภักดิ์ ได้อธิบายถึงความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ Rule of Law คือ “ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลัก สถาบัน และวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันหมุ่ชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความจึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย...” และศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภักดิ์ ยังเห็นอีกด้วยว่า The Rule of Law นั้นเป็นกฎข้อบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดมาแต่โบราณ (จิตติ ดิงศภักดิ์, 2555) ซึ่ง

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มิใช่คนเป็นใหญ่ โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิด ฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมืองไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้วบ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อ มีแปทำให้ผู้มีกำลังมากกว่า ไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาฉลาดกว่า ไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า

กล่าวโดยสรุป หลักเรื่องนิติธรรมหากจะอธิบายแบบไทยๆ คือหลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2536) และตามความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของหลักนิติธรรมที่มีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมที่มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังคงอยู่ ประกอบกับองค์การตุลาการของไทยได้หยิบยกหลักนิติธรรมมาใช้ประกอบการตัดสินใจตัดสินคดีต่าง ๆ มากมาย อีกทั้งประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ และมีศาลชำนาญพิเศษที่หลากหลายจึงส่งผลให้ “หลักนิติธรรม” ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยของศาลจึงมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่ยังคงหลักการของหลักนิติธรรมอยู่ คือการใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรมและเป็นธรรมเป็นหลักสำคัญ ประกอบกับหลักนิติธรรมในไทยนั้นมีความหมายที่หลากหลาย แต่อยู่บนพื้นฐานในหลักการที่คล้ายคลึงกัน คือ “การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม” และประชากรสัมภาษณ์ยังให้ความเห็นอีกว่าหลักนิติธรรมของไทยเพิ่งเริ่มต้นเมื่อเทียบกับการเกิดขึ้นของหลักนิติธรรมในสหราชอาณาจักร

สำหรับประเทศไทยการจะนำหลักนิติธรรมมาใช้กับฝ่ายบริหาร กล่าวคือรัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นคณะบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่ทำหน้าที่บริหารและปกครองประเทศ สำหรับการบังคับใช้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญนั้น มีนักการเมืองและนักวิชาการให้ความเห็นว่าน่าจะต้องใช้เวลาอีกสักกระยะหนึ่งเพื่อทำความเข้าใจในปรัชญาอันเป็นแนวคิดของนักปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ แต่โดยเหตุที่ประเทศไทยทำที่ผ่านมามีหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็น

ระบอบประชาธิปไตยกลับปรากฏว่าการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลหลายรัฐบาลพบว่ามีความผิดในหลายเรื่องที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศ และกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการวิจัยจึงได้กำหนดเป้าหมายของการวิจัยที่จะหาหลัก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการให้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้ใช้อำนาจทางปกครองในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ควรจะต้องตระหนักหรือระมัดระวังมากขึ้นและเคารพต่อหลักนิติธรรม

2. กฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทั้งนี้เพื่อเป็นการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 อำนาจต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มุ่งเน้นการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ซึ่งหากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ซึ่งบัญญัติว่าให้ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม เมื่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญนั้นร่างและออกมาบังคับโดยชอบด้วยกระบวนการทางการร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ดังนั้นหากจะพิจารณาตามปรัชญากฎหมายบ้านเมืองแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นรัฐธรรมนูญที่ชอบด้วยหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่งด้วย เพราะฉะนั้นการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรีจึงถือได้ว่าสอดคล้องกับหลักนิติธรรมไปโดยปริยาย แต่จากสภาวะการณ์แห่งปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นชี้ให้เห็นได้ว่าแม้บทบัญญัติของกฎหมายจะมีความชัดเจน และเป็นไปตามหลักนิติธรรมเพียงใดก็ตาม แต่เมื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายมาบังคับใช้ หรือนำมาปฏิบัติให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลกลับพบว่า การบังคับใช้กฎหมาย หรือนำกฎหมายลงสู่การปฏิบัติ ไม่ได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง แม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายให้เป็นไปตามขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติหรือกำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่โดยเหตุที่พระราชบัญญัติบางฉบับ บางบทบัญญัตินั้น ผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถใช้ดุลยพินิจได้ และบางบทบัญญัติไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงเปิดโอกาสให้เกิดการตีความ หรือกฎหมายบางฉบับเกิด

ช่องว่างของกฎหมาย ดังนั้นแม้จะเป็นกฎหมายที่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามระบบรัฐสภาก็ตาม แต่ในการนำกฎหมายไปใช้นั้นก็สามารถจะใช้ช่องว่างต่างๆ เป็นช่องทางที่เป็นการก่อให้เกิดเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบได้

และเมื่อพิจารณาย้อนหลังไปยังรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ ก็จะมีการบัญญัติหลักนิติธรรมในส่วนของคำปรารภ และส่วนบทบัญญัติแตกต่างกันไป อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรค 2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 36 วรรค 6 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากพัฒนาการของรัฐธรรมนูญ และระบบกฎหมายของไทยที่ได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายแบบ Civil law ซึ่งโดยหลักการจะมีหลักนิติรัฐใช้บังคับเป็นหลักอยู่แล้ว ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการที่แฝงอยู่ในหลักนิติรัฐเป็นเนื้อเดียวกัน ซึ่งเป็นพัฒนาการทางกฎหมายของระบบ Civil law มาจนกระทั่งปัจจุบัน

ประกอบกับเบื้องหลังการพิจารณาเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับปีพุทธศักราช 2560 ที่ได้นำหลักนิติธรรมเข้ามาบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในมาตรา 3 วรรค 2 นั้นเมื่อสืบค้นเหตุผลในการบัญญัติหลักนิติธรรมดังกล่าวกลับไปพบเหตุผลทางกฎหมาย และหลักการแต่ประการใด พบเพียงแต่เหตุผลทางความคุ้นชินกับถ้อยคำ “หลักนิติธรรม” มากกว่า “หลักนิติรัฐ” เท่านั้น

และบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติกำหนดสถานะ องค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีไว้ในหมวด 8 มาตรา 158-183 โดยกำหนดคณะรัฐมนตรีให้มีรูปแบบเป็นคณะบุคคล รวมกันไม่เกิน 35 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นๆ ทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหมายความว่ารัฐมนตรีประจำกระทรวงต่างๆ มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายตามที่ตนเป็นผู้มีอำนาจเป็นผู้รักษาการตามกระทรวงนั้นๆ เพื่อเป็นการนำนโยบายของรัฐบาลไปสู่ภาคปฏิบัติ ซึ่งจากสภาพการณ์ของปัญหาจะพบได้ว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐมนตรีประจำกระทรวงมิได้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เนื่องจากแม้จะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่กำหนดขอบเขตไว้ให้แล้วก็ตาม แต่พบว่าการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวอาจต้องอาศัยการตีความ การใช้ดุลยพินิจ หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมายทำให้เกิดช่องว่างของกฎหมายได้ จึงก่อให้เกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบได้

2.2 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เป็นกฎหมายที่บัญญัติการจัดส่วนราชการ โดยที่เป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติราชการ และกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในเขตจังหวัดให้เหมาะสมขึ้น ประกอบกับกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายที่เป็นการกำหนดขอบเขตอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการควบคุม กำกับดูแลหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลในฐานะผู้บังคับบัญชา จึงทำให้คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี มีสิทธิตามกฎหมายในการพิจารณา สั่งการหน่วยงานในบังคับบัญชาให้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นเมื่อพิจารณารวมกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 แล้ว จึงทำให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบริหารราชการแผ่นดินตามอำนาจ หน้าที่ ของการจัดระเบียบทางราชการของกฎหมายฉบับนี้ทั้งส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการท้องถิ่น ต้องใช้หลักนิติธรรมเข้ามาร่วมเป็นหลักในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

2.3 พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุชาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วเพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดข้างต้นอันเกี่ยวข้องกับกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องดำเนินการพิจารณา ตรวจสอบ ให้

เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งได้ดำเนินการตรวจสอบตามรายละเอียดของ บทบัญญัติดังกล่าวแล้ว โดยบรรดาระยะיעดผลการตรวจสอบปรากฏอยู่ในบทที่ 5

2.4 พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ.2560

การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการ ปฏิรูปประเทศ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีวิธีการจัดทำแผน การมีส่วนร่วมของประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนในการดำเนินการปฏิรูปประเทศ การวัดผลการดำเนินการ และระยะเวลา ดำเนินการปฏิรูปประเทศ ทุกด้าน รวมทั้งการปฏิรูปประเทศด้าน ตามมาตรา 8 (2),(3) ซึ่งสอดคล้องกับกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสามารถนำไปใช้ในการปฏิรูปประเทศสำหรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตามนัยยะแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2

2.5 พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกัน เพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยในการจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุ เป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ และกฎหมายดังกล่าวต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึง ด้วยเหตุดังกล่าวเพื่อให้ยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์จึงจำเป็นต้องอาศัยการปฏิบัติหน้าที่ของบรรดาหน่วยงานภาครัฐทุกภาคส่วน จึงทำให้ภารกิจนั้นตกอยู่กับบรรดากระทรวง กรม ต่างๆ โดยการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการและรัฐมนตรีช่วยว่าการ กรณีดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องถูกบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บังคับในกรณีดังกล่าว

ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติดังกล่าวซึ่งรัฐธรรมนูญนั้นตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่จำเป็นจะต้องบรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติเพื่อให้ระบบกฎหมายของประเทศเป็นสากล และสร้างความน่าเชื่อถือให้กับนานาประเทศ และนักลงทุนต่างประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนทั้งสิ้น

2.6 พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545

ระบบราชการนั้นเป็นกลไกสำคัญของประเทศในอันที่จะผลักดันให้แนวทางการบริหารประเทศตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินการตามแนวนโยบาย

ของรัฐเกิดผลสำเร็จเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนส่วนรวม การจัดกลไกของระบบราชการจึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นไปของสังคม เพื่อให้ได้ทราบว่าการบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีที่มีต่อราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น มีองค์การใดบ้าง มีลักษณะอย่างไร ทำหน้าที่อย่างไร ดังนั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีจะต้องถือปฏิบัติตาม โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องมีมติคณะรัฐมนตรีอย่างใดอย่างหนึ่งออกมาเพื่อจัดการ บริหารบ้านเมือง ตามนโยบายของรัฐ และนโยบายของรัฐบาล โดยผ่านเวทีการประชุม และส่งต่อไปกับรัฐมนตรี และรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างๆ เพื่อนำไปสั่งการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายตามโครงสร้างของส่วนราชการที่ตนเองรับผิดชอบ และการนั้นๆ ยังต้องถือปฏิบัติตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ในเรื่องการนำหลักนิติธรรมไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย

2.7 พระราชบัญญัติวิธีจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายผิดต่อกฎหมายแล้ว ย่อมต้องถูกศาลปกครองวินิจฉัยตัดสิน อีกทั้งในกรณีนี้ศาลปกครองยังสามารถเป็นผู้วินิจฉัยกรณีการกระทำต่างๆ ที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามความหมายอย่างกว้างได้ ประกอบกับกรณีศาลปกครองเห็นว่าเนื้อหาแห่งคดีเกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมนั้น หรือเนื้อหาคดีทางปกครองนั้นขัดต่อหลักการย่อยของหลักนิติธรรม กล่าวคือ หน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดผลของกฎหมาย อันเป็นการ

กระทำการทางปกครองใดๆ แต่หากการกระทำนั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมแล้ว การกระทำดังกล่าวนั้นย่อมที่จะถูกศาลปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม มีอำนาจในการยกเลิก เพิกถอน ทำลาย ความมีชอบนั้นได้ ซึ่งถือเป็นการผดุงหลักการของหลักนิติธรรมไว้ประการหนึ่ง (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2564)

2.8 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การดำเนินงานทางปกครอง การบริหารทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามกฎหมาย ต้องอาศัยหลักเกณฑ์บางหลักเกณฑ์ ความหมายของถ้อยคำต่างๆ ที่บัญญัติในพระราชบัญญัติฉบับนี้อาที ถ้อยคำ นิยามตามมาตรา 5 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองของคณะรัฐมนตรี อาทิ กฎ คำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง เป็นต้น แม้ว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีได้ใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรี (ม.4 (1)) เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 2 นั้นจะบังคับให้คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม นอกเหนือจากนี้คณะรัฐมนตรีซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่รัฐก็จะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อบริหารราชการแผ่นดินและจะต้องนำหลักเกณฑ์บางหลักเกณฑ์ ความหมายของถ้อยคำต่างๆ ในมาตรา 5 มาใช้เป็นแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินด้วย

2.9 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

เป็นกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติงานของข้าราชการ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเกณฑ์กำหนด การปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการนี้ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น และประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งในหลักธรรมาภิบาล แม้กฎหมายฉบับนี้จะมิได้ใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรี แต่หากได้มีการนำหลักการ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกลไกกำหนดเป็นแนวทางให้กับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ก็จะเป็นผลดีแก่คณะรัฐมนตรีเอง และประเทศชาติ ประชาชนโดยรวม เมื่อมีการกำหนดการใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่างๆ ทำให้หลักธรรมาภิบาลนั้นเป็นกลไกเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถทำให้หลักนิติธรรมนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมายได้ และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ดังนั้นหลักนิติธรรมที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยกลไกของกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้เข้ามาประสานกับหลักนิติธรรม ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นเป็นองค์ประกอบหลักอัน

เป็นสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายฉบับนี้ จึงทำให้หลักนิติธรรมสามารถนำไปใช้ได้เป็นอย่างดีเป็นรูปธรรมมากขึ้น

2.10 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

คณะรัฐมนตรี มีภารกิจที่จะต้องปฏิบัติและดำเนินการ และมีเรื่องในส่วนราชการหรือหน่วยงานต่าง ๆ นำเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ต้องผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มีมติตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นมติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแล้วแต่เป็นไปตามกรอบของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย หากนำมาพิจารณาร่วมกับหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 แล้วจึงเป็นการบังคับและกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจตามกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์โดยรวมของประเทศชาติและประชาชน

2.11 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554

เพื่อเป็นการผดุงหลักนิติธรรมและส่งเสริมให้มีการใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ความเสมอภาคและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล กับทั้งเพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในการใช้กฎหมายของประเทศอันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นปกติสุข ซึ่งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ หน่วยงานภายใต้ระเบียบฉบับนี้ ได้ศึกษาและพิจารณาสรุปหลักนิติธรรมที่มีอยู่ในประเทศไทยออกมาเพื่อให้ผู้สนใจ ผู้เกี่ยวข้องได้ศึกษาถึงหลักนิติธรรม โดยสามารถสรุปความหมายหลักนิติธรรมได้ความว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น 2 ประการคือ 1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ 2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

2.12 ประกาศ เรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ตามประกาศฉบับดังกล่าว ข้อ 4.6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติและการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม และ ข้อ 4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชน โดยเสมอภาคมุ่งให้เกิดการสร้างมาตรฐานและเพิ่มประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมเทียบเท่าระดับสากล ตามหลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐกฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติการอำนวยความสะดวกตามหลักนิติธรรม

2.13 ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่องแผนการปฏิรูปประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 16 มาตรา 257 (2), มาตรา 458 ก.ด้านการเมือง (1), (4) , ค.ด้านกฎหมาย (1) เป็นบทบัญญัติแม่บทเพื่อนำไปจัดทำแผนการปฏิรูปต่อไปยังประกาศฉบับดังกล่าว โดยหลักนิติธรรมนั้นมีนัยยะอันสำคัญที่บัญญัติอยู่ใน ส่วนที่ 1 บทนำ วรรคที่ 1 โดยบัญญัติว่า “สังคมจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นกติกาให้สังคมถือปฏิบัติเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะในนิติรัฐ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีอำนาจตามกฎหมายที่ปวงชนหรือผู้แทนปวงชนให้ความเห็นชอบ แต่กฎหมายอาจสร้างปัญหาให้สังคมได้เช่นกัน หากกฎหมายนั้นเป็นกฎหมายที่ไม่เคารพหลักนิติธรรม ไม่มีคุณภาพ หรือมีจำนวนมากเกินไป จนกลายเป็นการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนตามจำนวนกฎหมายที่เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ อาจทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้โดยยาก สร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนและภาครัฐ และเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้บังคับใช้กฎหมาย” ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่สามารถทำให้ประชาชนได้รับสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งการประกันสิทธิจากรัฐได้ประการหนึ่ง

ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้น ยังปรากฏอยู่ในส่วนที่ 2 กิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ 2.1 กิจกรรมปฏิรูปที่ 1 การส่งเสริมความรู้ทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นตัวชี้วัดที่ถูกกำหนดขึ้น โดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาเป็นกลไกเพื่อให้หลักนิติธรรมนั้นสามารถเกิดขึ้นและสัมฤทธิ์ผลได้ และส่งผลดียิ่งให้กับระบบกฎหมายและสังคมของประเทศไทย

3. กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

3.1.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948

Universal Declaration of Human Rights 1948 หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษยชาติบนโลกใบนี้ ซึ่งนานาอารยประเทศล้วนแล้วแต่ต้องปฏิบัติตามนัยยะแห่งปฏิญญาฉบับนี้ ซึ่งในส่วนของ “หลักนิติธรรม” นั้นปรากฏอยู่ในคำปรารภ วรรค ที่ 3 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “.....ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็น สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม.....” ประกอบกับในวรรค ที่ 4 ของปฏิญญา

ดังกล่าวแม้มิได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้โดยตรง แต่ก็ได้นำหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกาศเอาไว้ โดยบัญญัติว่า “.....ด้วยเหตุที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และในความเสมอภาคแห่งสิทธิของทั้งชายและหญิง.....” และในเนื้อหาของประกาศสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรอง กลุ่มครอบครัว ซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมใน ข้อ 1 ที่มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และสิทธิ ข้อ 2 ในการต้องไม่ได้รับแบ่งแยก หรืออาจเรียกได้ว่า มนุษย์ทั้งหลายต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ข้อ 6 การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่า บุคคลทุกคนเป็น “บุคคล” ข้อ 7 ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทุกคน ต้องเสมอภาคกันตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรมและถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ข้อ 10 การได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่มีความเป็นอิสระ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้นั้น จึงเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ ตามความหมายของ “หลักนิติธรรม” ในปณิญาสาทว่าสิทธิมนุษยชน 1948 ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.1.2 ปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 (ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967))

ในส่วนของ ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967) หรือปฏิญญาอาเซียน ได้กำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ASEAN ไว้ในส่วนที่ 2 ข้อ 2 ที่กำหนดให้ “เพื่อเป็นการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคอาเซียนด้วยการเคารพความยุติธรรมและหลักนิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ”

แม้จะเป็นการบัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” โดยมีได้บัญญัติรายละเอียดใดๆ เพิ่มเติมไว้ในปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 แต่เมื่อพิจารณาถึงความหมายแบบสากลของหลักนิติธรรมแล้ว จะพบว่า “หลักนิติธรรม” ที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ก็มีความหมายที่ไม่ได้แตกต่างกัน จึงอาจถือได้ว่า “หลักนิติธรรม” ของประเทศไทยมีความหมายตามปฏิญญากรุงเทพ ค.ศ. 1967 โดยปริยาย

3.1.3 กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008 (ASEAN Charter 2008)

ASEAN Charter 2008 หรือ กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องใช้ร่วมกันและให้ความสำคัญอันได้แก่ การเคารพหลักอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาลของประเทศสมาชิก

แม้กฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2008 มิได้บัญญัติขยายความ หรือความหมายของหลักนิติธรรม แต่สามารถเข้าใจได้โดยปริยายว่าเป็นหลักนิติธรรม อันมีความหมายแบบสากล และใกล้เคียงกับความหมายของหลักนิติธรรมของประเทศไทย ดังนั้นจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ได้บัญญัติ หลักนิติธรรมไว้จึงทำให้สามารถเข้าใจในความหมายของหลักนิติธรรมได้ตามบริบทที่มีได้แตกต่างกันในสาระสำคัญของหลักนิติธรรมแบบสากล

3.2. กฎหมายต่างประเทศ

3.2.1 สหราชอาณาจักร

1. Magna Carta 1215

มหากฎบัตร หรือ The Grate Charter อาจกล่าวได้ว่าเป็นเอกสารประวัติศาสตร์ของการก่อกำเนิดกฎหมายมหาชน และหลักนิติธรรม เป็นเอกสารประวัติศาสตร์ที่สร้างความเท่าเทียมให้แก่ปัจเจกชน ประกอบกับการสร้างบรรทัดฐานแห่งการให้อำนาจศาลปกครองในการตัดสินชี้ขาดคดีทั้งหลายอย่างมีความเท่าเทียมกัน และยังเป็นหลักการสำคัญในระบอบการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Tom Bingham , 2020) ปฐมบทของเอกสารฉบับดังกล่าวนี้ หลักนิติธรรมดังกล่าวระบุว่า พลเมืองทุกๆ คนไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดหรือประชาชนทั่วไป จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน หลักการนี้เป็นมรดกที่ Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 ส่งทอดมากลายเป็นหลักในการร่างรัฐธรรมนูญในหลายประเทศทั่วโลก Magna Carta ได้กลายเป็นหลักศิลาประชาธิปไตย ที่บรรดานักร่างรัฐธรรมนูญทั้งหลายจักต้องใช้เป็นฐานในการกำหนดมาตราสำคัญๆ โดยแบ่งเป็นสามเสาหลัก กล่าวคือ

- กำหนดการรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ทุกคน การรื้อถอนสิทธิใดๆ จะต้องมิละเมิด ตามกระบวนการนิติธรรมที่ได้รับการยอมรับว่ามีมาตรฐานสากล
- รัฐบาลจะปกครองประเทศได้ด้วยความสะดวกก็ต่อเมื่อได้รับการยอมรับจากผู้ถูกปกครอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่เท่าเทียม เสรีและเป็นธรรม
- ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอหน้าเท่าเทียมกัน (<https://www.the101.world/magna-carta/> ,สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2565)

ทั้งนี้ต้นเหตุแห่งการบัญญัติ Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 มาจากความขัดแย้งระหว่างกษัตริย์จอห์นและบารอน (Baron) ทั้ง 25 ที่มีความประสงค์จะลดทอนอำนาจของกษัตริย์ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นถือว่า Magna Carta หรือ Magna Carta 1215 เป็นต้นกำเนิดสำหรับหลักนิติธรรมสากลที่ระบบกฎหมาย Common Law ได้ใช้มาจนกระทั่งปัจจุบัน และยังเป็นแม่แบบของหลักการ “Due Process of law” ของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ได้ขยายหลักนิติธรรมออกไปสู่กระบวนการของกฎหมายที่ชอบธรรม โดยเฉพาะกฎหมายอาญาที่ให้สิทธิ เสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกันเป็นอย่างสูง

ดังนั้นหลักนิติธรรมจาก Magna Carta หรือ Magna Carta ที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้นเป็นการเน้นย้ำถึงการมุ่งให้กฎหมายที่ชอบธรรมต้องเกิดขึ้น เพื่อคุ้มครองซึ่งสิทธิทางธรรมชาติของมนุษย์และประชาชนในรัฐอย่างเท่าเทียมและจะไม่มีการเลือกปฏิบัติจากความแตกต่างระหว่างชนชั้น โดยกฎหมาย ซึ่งหากเกิดบรรดาข้อพิพาทใดๆก็ตามจะต้องถูกตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทโดยศาลยุติธรรมเท่านั้น

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 ดังนี้

-ในสหราชอาณาจักรจะใช้ระบบกฎหมายแบบ Common law หรือจารีตประเพณีกฎหมายที่มีได้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่เนื้อหาของ Magna Carta ที่เกิดขึ้นมานั้น ถูกบัญญัติให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก

-สิ่งที่ Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 ต้องการคุ้มครองนั้นล้วนแล้วแต่เป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ทั้งสิ้น โดยทั้งนี้แนวคิดต่างๆที่ได้บัญญัติไว้ในเอกสารฉบับนี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งสนับสนุนอิทธิพลแนวคิดทางปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติทั้งสิ้น

-อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 ถือเป็นต้นแบบของกฎหมายมหาชน และยังเป็นต้นแบบของคำประกาศอิสรภาพและรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา รวมถึงคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ของประเทศฝรั่งเศสอีกด้วย

-แม้ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรจะใช้ระบบกฎหมายแบบ Common law หรือจารีตประเพณีกฎหมาย แต่ที่ได้บัญญัติ Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 ลงเป็นลายลักษณ์อักษรนั้นซึ่งเป็นแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ในเวลาต่อมา แต่เนื่องจากผู้มีอำนาจในการปกครอง หรือกษัตริย์ในสมัยนั้นเป็นผู้ทำให้เกิดข้อพิพาท ขัดแย้งกับประชาชน สิ่งที่คู่ขัดแย้งกับกษัตริย์ต้องการคือความชัดเจน และความแน่นอนของกษัตริย์

บรรดาเหล่าบารอน (Baron) ทั้ง 25 คน จึงจำเป็นจะต้องจัดทำเอกสารขึ้นมาเป็นลายลักษณ์อักษร แม้จะไม่เป็นไปตามธรรมเนียมของระบบกฎหมายจารีตประเพณีก็ตาม

2. Petition of Right 1628

คำร้องขอสิทธิในการฟ้องร้องรัฐ ซึ่งเป็นเอกสารที่มีเนื้อหาจาก Magna Carta หรือมหากฎบัตรหรือ The Grate Charter และมีความสำคัญยิ่งในหลักนิติธรรม โดยสาระสำคัญของเอกสารฉบับนี้เป็นกฎหมายรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กฎหมายนี้ห้ามพระมหากษัตริย์เก็บภาษีโดยมิได้รับอนุมัติจากรัฐสภา ห้ามใช้กฎอัยการศึก (Martial Law) ในยามปกติ ห้ามจำคุกบุคคลใดโดยไม่มีเหตุอันชอบธรรม และห้ามใช้กำลังทหารกับพลเรือน จึงทำให้ชาวอังกฤษได้รับสิทธิและเสรีภาพอีกชั้นหนึ่ง (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2563) ทั้งนี้ล้วนเป็นการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และในขณะเดียวกันเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เป็นกฎหมายที่มีหลักการที่มุ่งสร้างความเสมอภาคไม่ว่าเป็นชนชั้นใดในสังคมก็ตาม ทั้งนี้จะต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่มีผู้ใดมีสิทธิดีไปกว่าผู้ใด ประกอบกับเป็นกฎหมายที่ออกมาประกันสิทธิ เสรีภาพของประชาชนว่าจะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และยังคงขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมออกไปเพื่อให้เกิดความคุ้มครองประชาชนมากขึ้น

ดังนั้นเอกสารฉบับดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงพัฒนาการทางกฎหมายมหาชน และหลักนิติธรรมอย่างต่อเนื่องจาก Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 โดยเป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับการนำระบบรัฐสภามาใช้ประกอบการกลั่นกรองอำนาจของกษัตริย์อีกชั้นหนึ่ง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี Petition of Right 1628 ดังนี้

-แม้ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นระบบกฎหมาย Common law หรือกฎหมายจารีตประเพณีก็ตาม แต่ Petition of Right 1628 ก็ยังคงถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่อมาปรากฏเป็นแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism) ในเวลาต่อมา

-เป็นการใช้ระบบรัฐสภาในสหราชอาณาจักรเพื่อปกป้องสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ในแผ่นดินสหราชอาณาจักร

-เป็นการจำกัดอำนาจของกษัตริย์ที่เพิ่มเติมจาก Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215

-นับจาก Magna Carta (The Great Charter) ค.ศ. 1215 มาจนกระทั่ง Petition of Right 1628 สิทธิตามธรรมชาติ เช่น สิทธิ และเสรีภาพ ในเนื้อตัวร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนนั้นยังเป็นส่วนสำคัญที่ระบบกฎหมายสหราชอาณาจักรจะต้องดำรงและรักษาไว้ตามแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law)

-การกำหนดระบบวิธีพิจารณาคดีทางอาญาให้มีความถูกต้อง ยุติธรรม มากขึ้นกว่าสมัยก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการคุกคามขัง โดยรัฐจะต้องมีคำอธิบายถึงสาเหตุที่มีการควบคุมตัวของประชาชน และได้พัฒนากลายเป็นวัตถุประสงค์หลักของหมายศาล

3. Bill of Right 1689

พระราชบัญญัติสิทธิ เป็นกฎหมายที่วางกำหนด กฎเกณฑ์กำหนดความสัมพันธ์ระหว่าง กษัตริย์และรัฐสภา ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีสถานะเป็นกฎหมายและนับว่าเป็นพื้นฐานที่ศาลของ อังกฤษจะนำมาขยายผลเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน (บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, 2563) เป็นกฎหมายอีกฉบับที่กำหนดขอบเขตของกษัตริย์ และกำหนดขอบเขตอำนาจของรัฐสภา ความสัมพันธ์เกี่ยวข้องต่อกัน และเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายมหาชนที่เป็น พัฒนาการของมหากฎบัตร โดยหลายๆประเทศนำไปพัฒนาต่อยอดเป็นกฎหมายที่มีลักษณะของ การจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนและใช้บังคับภายในประเทศของตน เป็นกฎหมายที่กำหนดความสำคัญ ของสิทธิและเสรีภาพที่มุ่งเน้นให้รัฐได้ตระหนักถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับ แนวคิดของอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชน และจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองเพื่อให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออก

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี Bill of Right 1689 ดังนี้

-แม้ระบบกฎหมายของสหราชอาณาจักรนั้นเป็นระบบกฎหมาย Common law หรือกฎหมายจารีตประเพณีก็ตาม แต่ Bill of Right 1689 ก็ยังคงถูกบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งต่อมาปรากฏเป็นแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism)

-บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองสิทธิของมนุษย์ตามธรรมชาติ ที่ถูกขยาย ความคุ้มครองให้แก่ประชาชน เช่น สิทธิ และเสรีภาพ ในเนื้อตัวร่างกาย และทรัพย์สินของ ประชาชน ให้ได้รับความคุ้มครองที่มีมากขึ้น

3.2.2 สหรัฐอเมริกา

1. United States Declaration of Independence 1776

โดยเนื้อหาของคำประกาศอิสรภาพฉบับนี้ ส่วนหนึ่งเป็นพัฒนาการมาจากมหากฎบัตร (Magna Carta 1215) คำประกาศฯบัญญัติสิ่งที่กษัตริย์ของอังกฤษในฐานะของผู้ปกครองเป็นผู้ใช้อำนาจปกครอง ได้ใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมต่อประชาชนใน 13 อาณานิคม เป็นการปฏิบัติที่แตกต่างอย่างมากจากการปกครองในแผ่นดินใหญ่ (United Kingdom) ในยุโรป จึงถือได้ว่าคำประกาศอิสรภาพฯ ได้นำแนวคิดและหลักการของปรัชญากฎหมายธรรมชาตินำมาบัญญัติไว้ นับว่าเป็นอีกแหล่งกำเนิดหนึ่งของหลักนิติธรรมแบบสากล ซึ่งต่อมาแนวคิดดังกล่าวได้ถูกพัฒนาขึ้นมาเป็น Due

Process of Law อันมีสาระสำคัญ และบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ และสร้างความเสมอภาคให้กับประชาชน และยังเป็นหลักการสำคัญที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย โดยหลักการดังกล่าวนิยมใช้ในระบอบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา

หากกล่าวถึง Due process of law แล้ว ทฤษฎีดังกล่าวเป็นพัฒนาการอันต่อเนื่องจากหลักนิติธรรมของประเทศสหราชอาณาจักร ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบกฎหมายแบบ Common law และยังสามารถนำเอาหลักนิติธรรมของสหราชอาณาจักรมาพัฒนาต่อยอด โดยหลักการดังกล่าวได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้น ซึ่งในคำประกาศอิสรภาพฯ จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของคำประกาศอิสรภาพฯ มุ่งเน้นในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สร้างความเสมอภาคและความเท่าเทียมของมนุษย์และการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจะต้องเป็นไปอย่างถูกต้อง เป็นธรรม ซึ่งหลักความเสมอภาคถือได้ว่าเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี United States Declaration of Independence 1776 ดังนี้

-ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีกฎหมาย แต่การบัญญัติคำประกาศอิสรภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism)

-ถ้อยคำบางส่วนของที่บัญญัติในคำประกาศอิสรภาพสื่อให้เห็นถึงความเท่าเทียมกันของมนุษย์อย่างชัดเจน กล่าวคือ “.....มนุษย์ทุกคนถูกสร้างขึ้นมาอย่างเท่าเทียมกัน.....” และยังเป็นการสะท้อนแนวคิด คำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาตินำมาบัญญัติให้เกิดเป็นรูปธรรมตามแนวคิด คำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง

-การบัญญัติการประกาศอิสรภาพ และรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกันนั้น เป็นการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ที่มีตามธรรมชาติ ความเสมอภาคสิทธิทางกฎหมายบางประการ และสิทธิในการต่อต้านการปกครองที่ไม่ชอบธรรมด้วยการปฏิวัติ ซึ่งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงอิทธิพลของแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาติ

2. Constitution of United State of America 1787

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญ กฎหมายสูงสุดที่เป็นลายลักษณ์ฉบับแรกของโลก และมีการนำหลักการ แนวคิดทางกฎหมายมหาชนทั้งหลายเข้ามาบัญญัติไว้ รวมถึงหลักนิติธรรม ซึ่งมีบันทึกไว้ว่า ในการประชุมเพื่อร่างรัฐธรรมนูญสหรัฐเมื่อปี ค.ศ. 1787 (Philadelphia Constitution Convention) ที่ประชุมได้บรรจุหลักนิติธรรมที่กล่าวถึงนี้โดยอ้างอิง

มาตรา 39 และ 40 จาก Magna Carta ในการกำหนดสิทธิเสรีภาพของพลเมืองเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ฉบับที่ 5 ในปี ค.ศ.1789 คือการแก้ไขเรื่องการคุ้มครองการตัดสินคดีความ และการลงโทษ (Trial and Punishment) การชดใช้ค่าเสียหาย (Compensation) สิทธิดังกล่าวซึ่งถูกพัฒนามาจากหลักนิติธรรมจาก Magna Carta 1215 ของอังกฤษ โดยหลักการดังกล่าวเป็นการจำกัดอำนาจกษัตริย์ การจะลงโทษต่อบุคคลใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามที่กฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งจากหลักการดังกล่าวนี้มีแนวคิดพื้นฐานที่ว่า “รัฐจะกระทำการใดๆตามอำเภอใจมิได้ แต่จะต้องกระทำการอย่างยุติธรรมและตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น” แต่ในทางทฤษฎีของกฎหมายในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเรียกหลักการนี้ว่า “Due process of Law” ทั้งนี้จะเน้นไปที่ความยุติธรรมโดยรวมของการใช้กฎหมาย ของระบบกฎหมายระหว่างผู้ใช้อำนาจปกครองกับประชาชน ทั้งนี้เพื่่อมุ่งจำกัดอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาว่าห้าร้อยปีต่อมา หลังจากนั้นสี่ปีต่อมามีการแก้ไขรัฐธรรมนูญสหรัฐเพิ่มเติม 10 มาตราซึ่งต่อมาเรียกรวมๆ ว่า Bill of Rights โดยส่วนใหญ่มีต้นธารมาจากมาตราต่างๆ ใน Magna Carta นั่นเอง

หากพิจารณาถึงประวัติศาสตร์ของประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นประเทศที่แยกตัวออกมาจากประเทศสหราชอาณาจักรด้วยการกำหนดให้อาณานิคมทั้ง 13 เป็นรัฐใหม่และตั้งชื่อประเทศขึ้นใหม่ รวมทั้งมีการนำหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนมาพัฒนาต่อยอดเป็นหลักการที่สำคัญของรัฐ แต่ยังคงเอกลักษณ์ในการใช้ระบบกฎหมายแบบ Common law เช่นเดิม เพราะเล็งเห็นประโยชน์ของระบบกฎหมายดังกล่าวที่มีต่อประเทศที่กำลังเกิดขึ้นใหม่ จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นแม้ Constitution of United State of America 1787 จะไม่มีการบัญญัติถึงหลักนิติธรรมโดยตรงแต่ได้บัญญัติการพัฒนากำหนด “Due process of Law” ขึ้นมาเป็นหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวอเมริกัน และให้ความสำคัญกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้น โดยหลักการดังกล่าวได้พัฒนามาจากหลักนิติธรรมใน Magna Carta 1215 ของอังกฤษ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นการนำหลักนิติธรรมมาบังคับใช้ ทั้งนี้เพื่อยืนยันวัตถุประสงค์สำคัญของหลักการคือ การให้กฎหมายปกครองมนุษย์ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครอง ซึ่งหากพิจารณาถึงหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยประกอบแล้ว ถือได้ว่าเป็นหลักการที่มีความหมาย สาระสำคัญที่คล้ายคลึงไม่แตกต่างกัน ด้วยสาระสำคัญของหลักการทั้งสองที่มุ่งให้กฎหมายปกครองมนุษย์ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลและมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี Constitution of United State of America 1787 ดังนี้

-ระบบกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีกฎหมาย แต่การบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งเป็นไปตามลักษณะของแนวคิดและคำสอนของสำนักกฎหมายบ้านเมือง (Legal Positivism)

-รัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา 1787 เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลกและถือเป็นต้นแบบ หรือแม่แบบของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรของโลกสมัยใหม่

-ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่มีอายุยืนยาวที่สุดในโลก

-ในช่วงแรกของการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาในช่วงแรกในวันที่ 17 กันยายน 1787 นั้นเนื้อหาของรัฐธรรมนูญยังไม่มีการบัญญัติ Bill of Right

-ต่อมาในปี ค.ศ. 1791 ได้มีการบัญญัติ Bill of Right โดยมีรายละเอียดของสิทธิและเสรีภาพออกมาเป็นบทบัญญัติ 10 ข้อที่รัฐจะต้องคุ้มครอง

-ส่วนหนึ่งของ Bill of Right ถูกนำมาจากหลักนิติธรรมของประเทศสหราชอาณาจักรและพัฒนามาเป็น Due process of Law

- Bill of Right 1791 นั้นเป็นเอกสารสำคัญที่ยืนยันความเป็นสิทธิ และเสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ และรัฐมีหน้าที่ต้องรับรอง ปกป้อง คุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติดังกล่าว

-ถือได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกานั้นเป็นส่วนสำคัญในการเป็นต้นแบบของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 และรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

3.2.3 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

1. Declaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 aout 1789

เนื้อหาส่วนใหญ่ของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองนั้นพื้นฐานมาจากแนวคิดของปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติ และนำหลักความเสมอภาคมาบัญญัติไว้ กล่าวคือ “ข้อ 1 มนุษย์กำเนิดและคงไว้ซึ่งเสรีภาพ รวมทั้งความเท่าเทียมกันในสิทธิ.....” “ข้อ 6 รัฐบัญญัติ คือ การแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน พลเมืองทุกคนมีสิทธิ มีส่วนร่วมด้วยตนเอง หรือโดยผ่านผู้แทนของตนในการตราบัญญัติ รัฐบัญญัติต้องเป็นสิ่งที่เหมือนกันสำหรับทุกคน ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครอง หรือการลงโทษ พลเมืองย่อมเสมอภาคกันในสายตาของรัฐบัญญัติ.....” โดยเป็นการนำเอาแนวคิดของหลักนิติธรรมของอังกฤษและแนวคิด สาระของ United States Declaration of

Independence 1776 ประกอบ Constitution of United State of America 1787 มาบัญญัติไว้ใน Declaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 aout 1789 ฉบับนี้ โดยกฎหมายฉบับนี้นำเอาองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมมาบัญญัติเพื่อประกาศให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประชาชนมีสิทธิเช่นใดบ้าง เนื้อหาในคำประกาศสิทธินั้นเป็นการประกาศให้รัฐ หรือผู้ใช้อำนาจปกครองได้ตระหนักถึงสิทธิที่ประชาชนฝรั่งเศสพึงมีตามธรรมชาติและกฎหมาย ดังนั้นเนื้อหาในคำประกาศดังกล่าวจึงยืนยันที่จะให้รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองทราบและไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการละเมิดซึ่งสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวของประชาชน ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนั้นสอดแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส แม้จะให้ความสำคัญต่อหลักนิติรัฐ และใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือ ระบบกฎหมายแบบ Civil Law ก็ตาม

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ให้ความสำคัญของหลักความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนมาเป็นสาระสำคัญที่ต้องการประกาศให้แก่อรัฐและประชาชนรับทราบ แต่ก็สามารถให้เข้าใจได้ว่าเป็นการนำหลักนิติรัฐมาใช้บังคับกับคำประกาศดังกล่าว และหากพิจารณาถึงหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทยแล้ว ถือได้ว่าเป็นหลักนิติธรรมที่มีความหมาย สาระสำคัญที่คล้ายคลึง ไม่แตกต่างกัน หลักความเสมอภาคจึงเป็นองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญหลักของทั้งหลักนิติรัฐ และในสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้หลักนิติรัฐ เนื่องจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายเดียวกันกับประเทศไทย แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการนำคำว่า “หลักนิติธรรม” บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 ดังนั้นประเทศไทยจึงจำเป็นต้องบังคับใช้หลักนิติธรรมให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้ว่าทั้งสองประเทศจะใช้หลักการที่มีชื่อเรียกที่แตกต่างกันไปแต่หากเมื่อพิจารณาถึงเนื้อหา วัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องเดียวกันที่มุ่งให้กฎหมายปกครองมิใช่ให้มนุษย์ปกครอง และยังมีมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้กฎหมาย หลักการที่สำคัญทั้งสองยังมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักอีกด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ดังนี้

-บรรดาถ้อยคำในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มุ่งคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ตามธรรมชาติ

-โดยนัยยะแห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มุ่งที่จะให้ความสำคัญกับสิทธิของมนุษยชน และสิทธิของพลเมือง แยกต่างหากจากกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสำคัญเป็น

พิเศษเฉพาะเรื่อง ซึ่งทั้งสองเรื่องนั้นเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องตระหนักให้ความสำคัญ และต้องให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน

-การให้คุณค่าของมนุษย์ที่มีความเท่าเทียมกันตามแนวคิด และคำสอนของสำนักกฎหมายธรรมชาตินั้นตรงกับถ้อยคำที่บัญญัติในคำประกาศอิสรภาพแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1776

-ในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดทำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ฝรั่งเศส นั้นอยู่ในช่วงเวลาที่สภาพบ้านเมืองนั้นไม่ปกติมีการต่อต้านอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งเป็นยุคสมัยที่ฝ่ายผู้ปกครอง หรือฝ่ายบ้านเมืองใช้อำนาจทางกฎหมายอย่างไม่มีการคุ้มครองสิทธิของประชาชน และไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งกฎหมายที่เกิดจากการบัญญัติจากฝ่ายบ้านเมืองนั่นเองที่ทำให้เกิดปัญหาความไม่เป็นปกติของบ้านเมืองในขณะนั้น ซึ่งทำให้เกิดความไม่เสมอภาค เลือกปฏิบัติ

-ความต้องการของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 คือต้องการให้ผู้ปกครองฝรั่งเศสภายหลังจาก ค.ศ. 1789 นั้นตระหนัก ให้ความสำคัญต่อสิทธิ เสรีภาพของมนุษยชน และสิทธิ เสรีภาพของพลเมือง อีกทั้งยังเป็นการสะท้อนประวัติศาสตร์ของสาเหตุแห่งการจัดทำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 ให้แก่ผู้ปกครองในยุคหลังๆ ได้ตระหนักถึงถ้อยคำต่างๆในประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 อีกทั้งผู้ปกครองยังต้องให้ความสำคัญเคารพต่อสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์อันเป็นรากฐานอันสำคัญของประกาศฉบับนี้

-คำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 เป็นการถ่วงดุลการกระทำทางประวัติศาสตร์ของฝรั่งเศสก่อนหน้าการประกาศ สิ่งต่างๆที่เกิดขึ้นในฝรั่งเศสนั้นมีลักษณะพิเศษโดยจิตวิญญาณของชนชาติที่มีลักษณะเฉพาะของฝรั่งเศสเอง และสิ่งที่เกิดขึ้นนั้นมีวิวัฒนาการเป็นไปตามระยะเวลา จึงทำให้ตรงกับคำสอน และแนวคิดของสำนักกฎหมายประวัติศาสตร์ (Historical School) โดยซาวิญญี่ (Savigny)

2. รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958

ปรากฏในคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1958 นั้นได้บัญญัติรับรองรับเอาคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง 1789 และคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1946 เพื่อเป็นการยึดมั่นในหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดทางปรัชญาสำนักกฎหมายธรรมชาติเข้ามามีอิทธิพลในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐจึงถือเป็นหลักการอันสำคัญ ประกอบกับหลักการของหลักสิทธิมนุษยชนนั้นมีหลักนิติรัฐแฝงอยู่ด้วย ซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เช่น ที่มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และสิทธิ ในการต้องไม่ได้รับแบ่งแยก หรืออาจเรียกได้ว่า มนุษย์ทั้งหลายต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าบุคคลทุกคนเป็น “บุคคล”

ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทุกคนต้องเสมอภาคกันตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบอันสำคัญของหลักนิติรัฐ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีแม้จะเป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารก็ถูกบังคับโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นเดียวกันและต้องพึงใช้อำนาจฝ่ายบริหารด้วยความระมัดระวัง ประกอบกับ ถ้อยคำในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 ยังบัญญัติ ย้ำความเป็นนิติรัฐ กล่าวคือ “The motto of the Republic shall be Liberty, Equality, Fraternity” ซึ่งฝรั่งเศสยกให้หลักความเสมอภาค (Equality) เป็นคำขวัญประจำชาติทำให้เห็นได้ประจักษ์ชัดแจ้งว่ารัฐธรรมนูญแห่งประเทศฝรั่งเศสนั้นให้ความสำคัญต่อ หลักนิติรัฐ เป็นอย่างมาก และเมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำและความหมายโดยรวมของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสจะเห็นได้ชัดเจนว่ามุ่งเน้นการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลัก

เมื่อพิจารณา คำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ 1958 จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้บัญญัติถึงหลักความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐซึ่งเป็นการต้องการของรัฐธรรมนูญที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองไปในคราวเดียวกัน

เมื่อระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นเป็นระบบ Civil law ดังนั้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงให้ความสำคัญกับ “หลักนิติรัฐ (Etat de droit)” โดยมีหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ และหลักความเสมอภาคยังสามารถเป็นองค์ประกอบอันเป็นสาระสำคัญทั้งนิติรัฐและหลักนิติธรรม อีกประการหนึ่งด้วย

จากที่ได้กล่าวมาแล้วผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณี รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ดังนี้

- สิ่งที่สาธารณรัฐฝรั่งเศสให้ความสำคัญคือสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์ที่ให้ความสำคัญลงไปในลักษณะของสิทธิของปัจเจกชน

- เป็นที่น่าสังเกตว่าคำอารัมภบทของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ในวรรคแรกผู้ร่างได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นสิทธิตามธรรมชาติและให้ความสำคัญกับหลักอำนาจอธิปไตยที่เป็นของชนชาติ ซึ่งเป็นแนวคิดที่สะท้อนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมโดยผ่านผู้แทนของชนชาติ และมีแนวคิดว่าการรวมตัวทั้งหมดของประชาชนในรัฐในนามของชนชาติ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิด คำสอนของซีเอเยส์ (Sieyes)

- อารัมภบทในวรรค 2 และมาตรา 2 วรรค 4 ได้บัญญัติให้ความสำคัญกับสิทธิ เสรีภาพ และการเคารพของประชาชน โดยในมาตรา 2 วรรค 4 เป็นบทบัญญัติว่าด้วย “คดีของสาธารณรัฐ”

-คำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ลงวันที่ 27 ตุลาคม ค.ศ. 1946 นั้นได้นำบทบัญญัติของประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 มาบัญญัติไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าคำประกาศฯ อันมุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพตามธรรมชาติของมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองนั้นมีคุณค่ามาก่อนรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส

-ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 นั้นให้ความสำคัญกับสาระสำคัญของคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 โดยมุ่งคุ้มครองประชาชนจากสิ่งที่เกิดขึ้นมาในอดีตที่รัฐได้กระทำต่อประชาชน ประกอบกับสิ่งที่รัฐธรรมนูญต้องการบัญญัติเนื้อหาการคุ้มครองประชาชนในสิทธิตามธรรมชาติ และมุ่งให้กฎหมายปกครองมนุษย์ ประกอบกับใช้กฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครอง พร้อมกับบทบัญญัติในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครองไปในขณะเดียวกัน และจากประวัติศาสตร์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสจากการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีจำกัด ไม่มีการตรวจสอบไปจนกระทั่งการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวฝรั่งเศส และปรากฏการณ์ทางกฎหมายมหาชน จนกระทั่งทำให้เกิดการปฏิวัติจาก 13 อาณานิคม ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า แนวคิด หลักการ และทฤษฎีต่างๆ ทางกฎหมายมหาชนได้ส่งผลให้เกิดรัฐ หรือประเทศใหม่ขึ้น สาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงได้เผยแพร่แนวคิด หลักการ ทฤษฎีต่างๆ ทางกฎหมายมหาชนเพื่อทำให้เกิดผลเป็นรูปธรรมบนพื้นฐานของกฎหมายมหาชน จากเหตุดังกล่าวจึงได้เกิดรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ฉบับวันที่ 4 ตุลาคม 1958 ขึ้น

3.2.4 สหพันธรัฐเยอรมนี

1. The Basic Law of the Federal Republic of Germany (revised edition: 31 December 1961)

รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนี มีลักษณะสำคัญส่วนหนึ่งคือการให้การรับรองไว้ใน มาตรา 3 ความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางกฎหมาย และยังได้บัญญัติรับรองหลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่ต้องสอดคล้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่ละเมิดขัดต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าจึงต้องมีหลักนิติธรรมแฝงอยู่ในนิติรัฐ (เกรียงไกรเจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 135) ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมัน ที่ปรากฏคำว่า “ความเสมอภาค” ในคำปรารภ และในมาตรา 3 (1) บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย” ทำให้สามารถเข้าใจได้ว่าหลักนิติธรรมนั้นสอดแทรกอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี แม้จะเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือ Civil law ก็ตาม เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส

ดังนั้นโดยระบบกฎหมายของสหพันธรัฐเยอรมนีใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil law เช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศไทย แต่โดยระบบกฎหมายดังกล่าวสหพันธรัฐเยอรมนีจึงให้ความสำคัญกับ “หลักนิติรัฐ” และยังคงเป็นหลักการที่กฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนีซึ่งหากนำมาพิจารณาประกอบกับหลักนิติธรรมที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะพบว่าเจตนารมณ์ และวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญทั้งสองประเทศที่ต้องการมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน พร้อมทั้งมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองไปในขณะเดียวกัน

ผู้วิจัยขอตั้งข้อสังเกตต่อกรณีรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนี ดังนี้

-รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนี นั้นมีลักษณะเฉพาะเนื่องจากมีคำว่า “Basic Law.....” ซึ่งแปลได้ว่า “กฎหมายพื้นฐาน....”

-ก่อนหน้าความพ่ายแพ้ของสหพันธรัฐเยอรมนีในสงครามโลกครั้งที่ 2 สหพันธรัฐเยอรมนีปรากฏหลักนิติรัฐเช่นกัน แต่เป็นหลักนิติรัฐในเชิงรูปแบบเท่านั้น ซึ่งเป็นผลมาจากอิทธิพลแนวคิดของสำนักกฎหมายปฏิฐานนิยม หรือสำนักกฎหมายบ้านเมือง

-หลักนิติรัฐเชิงเนื้อหาของสหพันธรัฐเยอรมนีมุ่งคุ้มครองสิทธิตามธรรมชาติ ซึ่งปรากฏชัดเจนในคำปรารภในวรรค 2 ที่บัญญัติว่า “ด้วยความสำนึกในความรับผิดชอบของตนต่อพระเจ้าและมนุษยชน”

-หลักนิติรัฐเชิงเนื้อหาของสหพันธรัฐเยอรมนีถือกำเนิดขึ้นภายหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยสาเหตุหลักจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ชาวยิว ซึ่งถือเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์อย่างร้ายแรงของสหพันธรัฐเยอรมนี

-ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนี ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามธรรมชาติของมนุษย์ โดยนำไปบัญญัติไว้ในหมวดที่ 1 มาตรา 1-19

-เนื้อหาในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายพื้นฐานของสหพันธรัฐเยอรมนี ให้ความสำคัญกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ และหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากประวัติศาสตร์ของสหพันธรัฐเยอรมนีอันเกิดขึ้นในช่วงก่อนและระหว่างสงครามโลกครั้งที่

4. หลักนิติธรรมโดยองค์กรระหว่างประเทศ

4.1 The World Justice Project (WJP)

The World Justice Project (WJP) Rule of Law Index จัดทำโดยกลุ่มนักวิจัย The World Justice Project เป็นชุดรายงานประจำปีที่ใช้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยวัดจากประสบการณ์และการรับรู้ของสาธารณชน รวมถึงผู้เชี่ยวชาญในประเทศนั้นๆ หลักนิติธรรมที่ WJP ใช้เป็นกรอบในการจัดทำ WJP Rule of Law Index ตั้งอยู่บน 4 หลักการ ได้แก่ การตรวจสอบได้ (Accountability) กฎหมายที่เป็นธรรม (Just Law) รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) และกระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าถึงได้และความเป็นกลาง (Accessible and Impartial Dispute Resolution)

แม้ว่าหลักนิติธรรมจะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการสร้างสังคมที่สงบเรียบร้อย แต่ข้อท้าทายในการกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมคือความยากในการนิยาม และการวัดระดับของหลักนิติธรรม วิธีหนึ่งที่ใช้วัดหลักนิติธรรมได้อย่างตรงไปตรงมามากที่สุด คือการวัดที่ผลลัพธ์ (Outcome) ของการมีหลักนิติธรรมในสังคม เพราะผลลัพธ์เหล่านี้จะสะท้อนให้เห็นถึงแง่มุมที่ซับซ้อนของกรอบความคิดเรื่องหลักนิติธรรม โดย WJP ได้นำผลลัพธ์เหล่านี้มาใช้ในการสร้างเกณฑ์วัด WJP Rule of Law Index เกณฑ์การวัด WJP Rule of Law Index ประกอบด้วย 8 เกณฑ์ ได้แก่ การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) รัฐบาลที่โปร่งใส (Open Government) สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ระเบียบและความมั่นคง (Order and Security) การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) (<https://www.the101.world/wjp-rule-of-law-index-infographic/> , สืบค้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2565)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น การจัดทำ WJP Rule of Law Index นั้นเพื่อเป็นการตอบสนองต่อหลักนิติธรรมเพื่อให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังนั้น หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต้องการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายแล้ว จึงจำเป็นต้องนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับหลักนิติธรรมของประเทศไทยประการหนึ่ง ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งในเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวประกอบไปด้วยหลักธรรมาภิบาลอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายฉบับนี้

4.2 International Court of Justice (ICJ)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรระดับข้อพิพาทโดยสันติวิธีองค์กรหนึ่งของโลกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ที่มีบทบาทสำคัญในการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการจัดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศให้ยุติลง ในหน่วยงานแห่งนี้ ได้มีตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งที่มีหน้าที่กำหนดหลักนิติธรรม คณะกรรมการนั้นมีชื่อว่า คณะกรรมการนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้อธิบายลักษณะของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง The rule of law can be characterized as ‘the principles, institutions and procedures, ...which the experience and traditions of lawyers in different countries of the world, often having themselves varying political structures and economic backgrounds, have shown to be important to protect the individual from arbitrary government and enable him to enjoy the dignity of men.’ และบทบาทสำคัญของคณะกรรมการนิติศาสตร์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับหลักนิติธรรมคือ การอธิบายว่าความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมนั้นมีลักษณะพลวัต ไม่หยุดยั้งอยู่กับที่ (The Rule of Law is a dynamic concept) โดยมีเป้าหมายหลักอยู่ที่การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังปรากฏในคำประกาศเดลี (The Declaration of Delhi) นอกจากนี้คณะกรรมการนักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศยังได้ออกแถลงการณ์หลายฉบับเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ไม่ว่าจะเป็น The Act of Athens on the Rule of Law (1955), The Declaration of Delhi on the Rule of Law in a Free Society (1959), The Law of Lagos (1961), The Resolution of Rio de Janeiro on Executive Action and the Rule of Law (1962), Declaration of Bangkok (1965), The Conclusions of Vienna on Human Rights in an Undemocratic World (1977), The Caracas Plan of Action on The Independence of Judges and Lawyers (1989) and the Berlin Declaration on Upholding Human Rights and the Rule of Law in Combating Terrorism (2004) และคำประกาศล่าสุดคือ คำประกาศเจนีวา ที่เรียกว่า The Geneva Declaration on Upholding the Rule of Law and the Role of Judges and Lawyers in Times of Crisis ซึ่งวางหลักการที่สำคัญไว้ 13 ข้อ คำประกาศล่าสุดนี้มีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรตุลาการและผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย (Legal Profession) ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในกระบวนการยุติธรรม หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความเป็นอิสระของตุลาการในยามที่เกิดวิกฤตการณ์ เช่น เกิดความไม่สงบของบ้านเมือง การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เกิดภัยการก่อการร้าย เกิดการขัดกันด้วยอาวุธไม่ว่าจะมีลักษณะระหว่างประเทศหรือภายในประเทศก็ตาม (ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, 2558) จากความหมายของหลักนิติธรรมข้างต้น ICJ ได้วางรากฐานแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมจากแนวคิดของ A.V. Dicey ศาสตราจารย์วิชากฎหมายรัฐธรรมนูญจากมหาวิทยาลัย อ็อกซ์ฟอร์ด เช่นเดียวกัน

(The Rule of Law and the Role of the International Court of Justice in World Affairs , 2013) ดังนั้นหากพิจารณาถึงความหมายหลักนิติธรรมของไทยแล้ว อาจเข้าลักษณะของหลักนิติธรรมที่ ICJ ได้วางไว้เนื่องจากนิยาม หรือความหมายของหลักนิติธรรมเป็นการยากที่จะให้นิยามความหมายที่แท้จริง ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นเป็นพลวัต ที่ไม่หยุดนิ่ง และเมื่อพิจารณาประกอบความคิดเห็นของประชากรสัมภพณ์ส่วนใหญ่แล้วเห็นว่าหลักนิติธรรมในประเทศไทยนั้นยังต้องรอระยะเวลาในอันที่จะตกผลึกถึงปรัชญา แนวคิด ในหลักนิติธรรมของไทยบนพื้นฐานของหลักนิติธรรมที่เป็นสากล

5. การเปรียบเทียบหลักนิติธรรมในต่างประเทศ

หลักนิติธรรมในต่างประเทศนั้นสหราชอาณาจักรถือได้ว่าเป็นบ่อเกิดของหลักนิติธรรม ดังนั้นจึงจำเป็นต้องนำเอาหลักนิติธรรมมาเป็นหลักเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบ และการที่ระบบกฎหมายสากลนั้นถูกกำหนดเป็น 2 ระบบ กล่าวคือ ระบบกฎหมายแบบ Civil law ซึ่งในระบบกฎหมายนี้จะใช้ “หลักนิติรัฐ” เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญและวัตถุประสงค์สำคัญของหลักการที่มุ่งหมายให้กฎหมายปกครองมนุษย์ และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำกัดอำนาจผู้ปกครองเป็นหลัก และระบบกฎหมาย Common law ซึ่งในระบบกฎหมายนี้จะใช้ “หลักนิติธรรม” เป็นหลักการสำคัญของระบบกฎหมายดังกล่าวซึ่งมีสาระสำคัญและวัตถุประสงค์สำคัญของหลักการที่มุ่งหมายให้กฎหมายปกครองมนุษย์ และมุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จำกัดอำนาจผู้ปกครองเป็นหลัก ซึ่งเป็นเช่นเดียวกับ “Due process of law” อันเป็นหลักการสำคัญที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งประเทศสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นไปที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ทั้งนี้หลักการดังกล่าวถือเป็นพัฒนาการอันสำคัญที่อาศัยพื้นฐานที่มาจาก “หลักนิติธรรม” ของสหราชอาณาจักร การวิจัยนี้จึงนำหลักนิติธรรมที่มีมาเปรียบเทียบซึ่งปรากฏตามตารางดังต่อไปนี้

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักนิติรัฐ (Etat de droit ; Rechtsstaat)					
หลักศูนินิติกระบวนการ Due process of law					
ระบบกฎหมาย	Common Law Rule of law	Common Law Due process of law	Civil Law Etat de droit	Civil Law Rechtsstaat	*หมายเหตุ
ประเทศ	UK	USA	France	Germany	
หลักไม่มีความคิด ไม่มีโทษหากไม่มี กฎหมาย	✓	✓	✓	✓	
หลักความ เสมอภาค	✓	✓	✓	✓	มีการนำหลักนิติ ธรรมพัฒนาไปสู่ Due Process of Law
ศาลยุติธรรม พิจารณาคดี เท่านั้น	✓	✓	✗	✗	
หลักความสูงสุด ของรัฐสภา	✓	✓	✗	✗	

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของต่างประเทศ

จากตารางดังกล่าว แม้จะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันแต่มีหลักการร่วมกันคือการใช้กฎหมายปกครองมนุษย์ ซึ่งเหมือนและแตกต่างกันในสาระสำคัญของหลักนิติรัฐในระบบกฎหมาย Civil law และหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายแบบ Common law และแม้จะใช้ชื่อเรียกที่แตกต่างกัน แต่มีวัตถุประสงค์ที่เหมือนกันในหลักการที่มุ่งจะปกป้องสิทธิ เสรีภาพของประชาชน มุ่งให้กฎหมายปกครองมากกว่าที่จะให้มนุษย์ปกครอง อีกทั้งหลักการทั้งสองยังเป็นหลักการส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

6. การเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของไทยและต่างประเทศ

หลักนิติธรรมปรากฏในบทบัญญัติครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรค 2 “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งผิดไปจากร่างเดิมที่ใช้คำ

ว่า “หลักนิติรัฐ” ซึ่งต่อมาผู้ร่างได้เปลี่ยนมาใช้คำว่า “นิติธรรม” โดยไม่ปรากฏเหตุผลในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 255) ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็มิได้ใช้บังคับต่อไป ณ ปัจจุบันได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาบังคับใช้ และปรากฏบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติ “หลักนิติธรรม” เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นการบัญญัติไว้แต่เพียงหลักนิติธรรมที่เป็นหลักการกว้างๆ ไว้เท่านั้นไม่มีคำอธิบายใดๆ ซึ่งสามารถนำมาเปรียบเทียบดังตารางต่อไปนี้

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ต่างประเทศ และนิติธรรมของไทย					
ระบบกฎหมาย	Common Law Rule of law	Common Law Due process of law	Civil Law Etat de droit	Civil Law Rechtsstaat	Civil Law Rule of law
ประเทศ	UK	USA	France	Germany	Thailand
หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษหากไม่มี กฎหมาย	✓	✓	✓	✓	✓
หลักความ เสมอภาค	✓	✓	✓	✓	✓
ศาลยุติธรรม พิจารณาคดี เท่านั้น	✓	✓	×	×	×
หลักความสูงสุด ของรัฐสภา	✓	✓	×	×	×
การใช้กฎหมาย ด้วยความเป็น ธรรม	✓	✓	✓	✓	✓

ตารางที่ 4.2 ตารางเปรียบเทียบหลักนิติธรรมของต่างประเทศ และประเทศไทย

7. สรุปประเด็นการใช้หลักนิเทศธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

- ความหมายหลักนิเทศธรรม

หลักนิเทศธรรมของประเทศไทยนั้น ณ ปัจจุบันคงมีแต่เพียงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติไว้แต่เพียงหลักนิเทศธรรมที่เป็นหลักการกว้างๆ ไว้เท่านั้น ไม่มีคำอธิบายใดๆ ประกอบกับในทางตำราวิชาการกฎหมายนั้นนักนิติศาสตร์ได้ตีความ และให้ความหมายไว้อย่างหลากหลายในรายละเอียดแต่ยังคงหลักการหลักๆ ของหลักนิเทศธรรมไว้ อาทิ หลักความเสมอภาค และเท่าเทียม หลักการไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ หลักความชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งวัตถุประสงค์หลักของหลักนิเทศธรรมนั้นยังคงเดิม นั่นคือการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในกรอบหรือขอบเขตของกฎหมาย และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ ประกอบกับหลักนิเทศธรรมที่บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรของไทยนั้นถือเป็นเรื่องใหม่ในแวดวงนิติศาสตร์ของไทย โดยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติ ที่มีใช้คำปรารภ เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งถือว่าหลักนิเทศธรรมแบบลายลักษณ์อักษรของไทยนั้นมีมาเพียง 15 ปี เท่านั้น ประกอบกับก่อนหน้านี้ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งหลักนิเทศธรรมเป็นองค์ประกอบหลักของวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือ Good Governance จึงถือได้ว่าหลักนิเทศธรรมเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ดังนั้นประเทศไทยได้พัฒนาการใช้หลักนิเทศธรรมของตนเอง โดยการได้รับอิทธิพลจากระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และศาสนาพุทธ ประชาชนชาวไทยทั่วไปจึงคุ้นชินกับถ้อยคำว่า “ธรรม” เมื่อนำมารวมกับคำว่า “นิติ” ซึ่งแปลว่าได้ว่า กฎหมายที่เป็นธรรม จึงทำให้เข้าใจว่าหลักนิเทศธรรมหมายถึงการใช้กฎหมายโดยความเป็นธรรม หรือการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม จากสภาพการณ์ดังกล่าวจึงทำให้หลักนิเทศธรรมทางนิติศาสตร์ของไทยนั้นยังคงต้องรอระยะเวลาที่ต้องเกิดกลไกเครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้และการตีความหลักนิเทศธรรม และความเห็นทางวิชาการของนักนิติศาสตร์อีกเป็นระยะเวลาพอสมควร จึงจะทำให้หลักนิเทศธรรมของประเทศไทยเริ่มมีพลวัตไปในทิศทางเดียวกับระบอบการปกครองของประเทศไทยในปัจจุบัน

อย่างไรก็ดีเมื่อมีการนำหลักนิเทศธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 จะต้องบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักนิเทศธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ซึ่งถือเป็นสิ่งสำคัญสูงสุด

-สาระสำคัญของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

สำหรับสาระสำคัญของหลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี คือ หลักความเสมอภาค เท่าเทียม ต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และต้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายตัดสินชี้ขาดคดีเท่านั้น จากผลการวิจัยข้างต้นจะเห็นได้ว่าการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยนั้นคือการนำ หลักความเสมอภาค เท่าเทียม ต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และการใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรม มาใช้ประกอบกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

-กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดัน หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เกิดผลเป็นรูปธรรม

เมื่อพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ประกาศบังคับใช้ และเพื่อที่จะทำให้หลักนิติธรรมอันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาลนั้นสัมฤทธิ์ผลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้ว เป็นเครื่องมือทางกฎหมายนำไปสู่การใช้หลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรมและเกิดผลตามจุดมุ่งหมาย และวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม ทั้งนี้หลักนิติธรรมมุ่งเน้นการจำกัดอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย และต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สร้างความยุติธรรมอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม

หากนำแนวคิดของทั้งสามมาบูรณาการ และหากแนวคิดทั้งสามจะสามารถทำให้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญบรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ผู้วิจัยจึงได้ข้อค้นพบที่เหมาะสมจะเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมไปปรับใช้ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย จะต้องมีการนำข้อค้นพบต่างๆ ที่สามารถนำหลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรมได้ 9 ข้อดังนี้กล่าวคือ

ข้อที่ 1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ : หลักการทางนิติศาสตร์

ข้อที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส : หลักธรรมาภิบาล

ข้อที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง : หลักทางนิติศาสตร์

ข้อที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล : หลักธรรมาภิบาล

ข้อที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี : หลักนิติรัฐและนิติธรรม

ข้อที่ 6 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด : หลักธรรมาภิบาล

ข้อที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน : หลักธรรมาภิบาล

ข้อที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมิติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน : ทฤษฎีภาวะผู้นำ

ข้อที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) : หลักการทางนิติศาสตร์

ข้อค้นพบดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ทั้ง 9 ข้อ โดยภาพรวมเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งหากพิจารณาข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อนั้นสามารถจำแนกออกเป็น 2 ส่วนกล่าวคือ ส่วนที่ 1 ส่วนของหลักนิติธรรม และส่วนที่ 2 ส่วนของกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม และผลักดันให้หลักนิติธรรมนั้นเกิดผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

จากผลการวิจัยเห็นควรว่าจำเป็นต้องให้มีการตราบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับหลักนิติธรรม ที่สอดคล้องกับความเห็นของประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก โดยคำตอบจากการสัมภาษณ์ของรองนายกรัฐมนตรีได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีได้นำเอาหลักนิติธรรมไปใช้อย่างเร่งด่วน เพราะหลักนิติธรรมนั้นเป็นเรื่องสำคัญ ยังถือเป็นเรื่องใหม่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ดังนั้นการวิจัยจึงยังคงมีแนวคิดเดิมคือการพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่บัญญัติหลักการอย่างกว้างไว้ในรัฐธรรมนูญ และเพื่อให้เป็นฐานกฎหมายสำหรับให้ศาลหยิบยกในการพิจารณาหากมีการร้องเรียนหรือข้อกล่าวหาถึงการไม่นำหลักนิติธรรมมาใช้กับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่สิ่งที่เป็นประเด็นปัญหาคือ การจะนำการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีมาตราเป็นกฎหมายจำเป็นต้องพิจารณาทางเลือก 2 ทาง กล่าวคือ

(1) การตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่ ซึ่งในกรณีนี้ ณ ปัจจุบันเห็นว่ายังไม่มีความเหมาะสม เพราะพัฒนาการของหลักนิติธรรมในประเทศไทยยังไม่มากเพียงพอและความเห็นของนักวิชาการก็ ยังมีความเห็นถึงหลักนิติธรรมที่หลากหลาย จนบางครั้งเกิดข้อถกเถียงในทางวิชาการว่าควรจะใช้ คำว่าหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรของไทย นอกจากนี้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลที่วางหลักเกี่ยวกับหลักนิติธรรมโดยเฉพาะกับการใช้อำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรียังมีไม่มากนัก หรือ

(2) การนำกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มาเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการใช้หลัก นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งจากการวิเคราะห์พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ผู้วิจัยเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะนำการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากบทบัญญัติใน มาตรา 3/1 นั้นเป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีปรากฏอยู่ใน วรค 3 ซึ่งหากจะดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับดังกล่าวในเรื่องการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะเป็นกฎหมายที่เหมาะสมกับเนื้อหาของบทบัญญัติใน งานวิจัยนี้มากที่สุด

บทที่ 5

การพัฒนากฎหมายว่าด้วย

การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการแบ่งองค์กรตามลักษณะการใช้อำนาจ โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีไว้ชัดเจน ให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางบริหาร โดยอำนาจนั้นเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ซึ่งในทางวิชาการสามารถแยกอำนาจของคณะรัฐมนตรีออกได้เป็น 2 ส่วน คือ อำนาจตามที่มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเรียกว่า “อำนาจทางรัฐบาล” ซึ่งหมายถึงอำนาจในการบริหารราชการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของคณะรัฐมนตรี และอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับ ที่เรียกว่า “อำนาจทางปกครอง” ซึ่งหมายถึงการอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีตามบทบัญญัติของกฎหมายต่างๆ ที่ไม่รวมถึงรัฐธรรมนูญ ทั้งสองอำนาจนี้มีขอบเขตแห่งอำนาจที่แตกต่างกันแต่อยู่ภายใต้รัฐมนตรีที่รวมกันเป็นคณะรัฐมนตรีเดียวกัน การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีทั้ง 2 ส่วนนี้จึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความเจริญรุ่งเรือง ความสงบสุขของประชาชน และความมั่นคงของประเทศ โดยการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นจะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ ดังนั้นสิ่งที่ปัญหาที่คือตลอดเวลาของการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรียังไม่มีหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์สำหรับการใช้อำนาจในแต่ละครั้งแต่ละส่วนและที่สำคัญก็คือ คณะรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลจึงมีนโยบายของแต่ละพรรคร่วมรัฐบาลที่แตกต่างกันดังนั้นในการมีมติคณะรัฐมนตรีบางครั้งจึงต้องเป็นไปตามนโยบายของพรรคการเมืองเหล่านั้น ซึ่งน่าจะส่งผลกระทบต่อประชาชนและประเทศชาติได้ ประกอบการใช้อำนาจบริหารทางปกครอง แม้จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้กรอบขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม แต่อาจมีโอกาที่จะเกิดการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบซึ่งจะโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายที่ไม่มีการบัญญัติไว้ หรือ บทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนก่อให้เกิดการตีความหรือบทบัญญัติกฎหมายให้ใช้ดุลพินิจได้ เหล่านี้ย่อมสามารถที่จะเป็นช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเอง หรือสำหรับบุคคลอื่น หรืออาจใช้อำนาจเพื่อให้ตอบสนองตามนโยบายของรัฐบาลหรือของพรรคการเมืองที่สังกัดได้ การใช้

อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามที่กล่าวมานั้น จึงเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรม ก่อให้เกิดความเสียหายและบางครั้งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นการกำหนดให้มีกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้นิติธรรมที่ชัดเจนสำหรับคณะรัฐมนตรีในการร่วมกันใช้อำนาจปกครองตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ดีการวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะจัดทำกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ผู้วิจัยได้ค้นพบหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 และบทที่ 4 เพื่อนำมาประกอบกำหนดเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่ด้วยเหตุที่คณะรัฐมนตรีมีการใช้อำนาจในสองลักษณะ กล่าวคืออำนาจรัฐบาลและอำนาจทางปกครอง ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบในหลักนิติธรรมที่จะใช้กับคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจทางปกครอง เพราะในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติให้คณะรัฐมนตรี ซึ่งให้อำนาจอธิปไตยในส่วนฝ่ายบริหารต้องใช้หลักนิติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

การวิจัยได้นำเอาวิธีวิทยาการวิจัย จึงมีแนวคิดนำหลักการแนวคิด ดังกล่าวข้างต้น มาใช้กำหนดเป็นกลไก เครื่องมือ ตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 มาใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล จนกระทั่งได้ข้อค้นพบเบื้องต้นของหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์ ดังที่ปรากฏในบทที่ 4 แต่เพื่อที่จะให้ข้อค้นพบดังกล่าวเหมาะสำหรับการใช้นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นสามารถที่จะนำไปใช้ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายได้จริง การวิจัยจึงได้นำเอาวิธีการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีมาร่วมกันออกแบบการใช้นิติธรรมที่เรียกวิธีนี้ว่า การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) เพื่อเป็นการยืนยันและให้ข้อเสนอแนะในการใช้นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี วิธีการนี้มีกระบวนการวิธีดำเนินการดังนี้

1. กระบวนการดำเนินการการมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นเทคนิคทางการตลาดเพื่อสังคมนฐานชุมชน (Market Base Community) ที่นำมาประยุกต์ใช้กับการวิจัยให้

เป็นวิธีวิทยาการวิจัยวิธีหนึ่งในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยที่มุ่งให้ได้คำตอบที่เป็นต้นแบบ หรือ Model ในเรื่องนั้นๆ โดยมีแนวคิดที่ว่า คำตอบของการวิจัยที่เป็น Model คำตอบนั้นเป็นข้อค้นพบเบื้องต้นของผู้วิจัยซึ่งหากจะให้มีการนำไปใช้ได้จริงคงจะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับเรื่องนั้น ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบคำตอบโดยตรงซึ่งจะเป็นคำตอบที่เกิดจากความต้องการของประชากรที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้นๆ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำเอาคำตอบที่ได้มานั้นไปวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคำตอบที่ได้มาในเบื้องต้นทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อค้นพบสุดท้ายของการวิจัยอันจะเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ได้จริง (สุนีย์, 2564) และเป็นวิธีการที่มีการนำไปใช้ในการวิจัยแล้ว ดังนั้นการวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ มาใช้ในการวิจัยนี้เพื่อให้ได้รูปแบบของการปรับปรุง พัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่จะมาจากผลการร่วมออกแบบของประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง สำหรับการวิเคราะห์ต่อไป

การนำข้อค้นพบตามหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ มากำหนดเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ที่มาจากกระบวนการ Co – Design นำมากำหนดเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต่อไป กระบวนการดำเนินการในการจัดทำ Participatory Design, Co – Design: Co - Design ในการวิจัยนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบ โครงสร้างการพัฒนาปรับปรุง “การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี” และนำคำตอบที่ได้ไปวิเคราะห์และจัดทำเป็น การพัฒนาและปรับปรุงการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการดำเนินงานและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ Co-Design ประกอบด้วย

1. การกำหนดประชากรร่วมออกแบบ เป็นกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมในการออกแบบการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้วิจัยได้ค้นพบหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์

ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยจะได้นำมาใช้กับประชากรดังกล่าว ซึ่งเป็นประชากรกลุ่ม Co-Design รวมทั้งสิ้น จำนวน 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย



ภาพที่ 5.1 การจัดทำ Co- Design กลุ่มเฉพาะ

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม แยกออกเป็นประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะ กับ ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรที่มีประสบการณ์หรือมีหน้าที่เฉพาะในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนงานของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่ดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและประชาชนทั่วไปมีทั้งหมด 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน ได้แก่

กลุ่มที่ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี จำนวน 4 คน ได้แก่ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (กองนิติกรรม,กองวิเคราะห์เสนอเรื่องคณะรัฐมนตรี และกองส่งเสริมและประสานงานคณะรัฐมนตรี) และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กลุ่มที่ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ได้แก่ ผู้ช่วยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี คณะทำงานรองนายกรัฐมนตรี และสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศยุทธศาสตร์ชาติและการสร้างความสามัคคีปรองดอง

กลุ่มที่ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

กลุ่มที่ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง กฎหมายรัฐธรรมนูญ/ประชาชน



ภาพที่ 5.2 การจัดทำ Co- Design ประชากรกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มผสม หมายถึง ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะ แยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อผสมรวมเป็น 4 คน ต่อ 1 กลุ่ม ดังนั้นแต่ละกลุ่มผสม จึงประกอบด้วย ผู้ประกอบการ ผู้แทนส่วนราชการ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และอาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน นักกฎหมายปกครอง นักกฎหมายรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

การจัดให้มีประชากรในกลุ่มเฉพาะที่มีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน ได้มีการอภิปรายร่วมกันในหัวข้อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ในโครงสร้าง องค์ประกอบของหลักนิติธรรมอันเหมาะสมกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี กลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จึงมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันนัก ส่วนกลุ่มผสมมีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันเมื่อได้ร่วมอภิปรายกันอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันตามแต่ประสบการณ์ของแต่ละคนแต่อย่างไรก็ตามต้องมีข้อสรุปของกลุ่มผสม

2. การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ Co-Design

โดยเหตุที่กำหนดประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม สถานที่จึงต้องแยกเป็น 4 โต๊ะ ห่างจากกันเพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน แต่อยู่ในห้องเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะเป็นห้องขนาดใหญ่ ซึ่งการวิจัยนี้ได้ใช้ ห้องลาเวนเดอร์ 1 โรงแรมที เค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ในกรุงเทพมหานครที่มีกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และประชากรผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมร่วมจัดทำ Co- Design มีความสะดวกในการเดินทาง

3. การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม พร้อมแท่นที่ตั้งเพื่อใช้ในการจดประเด็นคำตอบของแต่ละกลุ่มเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่ม

4. การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่มที่เป็นนักกฎหมายในการช่วยชี้แจงวิธีการอภิปรายเสนอแนะแก่ผู้วิจัยในแต่ละประเด็นเบื้องต้น และเพื่อทำหน้าที่ในการบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม

1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง

ช่วงเช้า ที่เป็นช่วงแรกเป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะ การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 ชั่วโมง มีการดำเนินการ ดังนี้

- กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเลือกผู้แทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่รายงานผลของกลุ่มต่อกลุ่มอื่นๆ เมื่อเสร็จสิ้นการร่วมทำ Co-Design

- ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์ของการทำ Co-Design และนำเสนอประเด็นที่ได้วิเคราะห์มา จากบทที่ 4 เพื่อให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะได้รับทราบและเข้าใจในแต่ละประเด็น รวมทั้งเป็นแนวทางในอภิปรายในแต่ละประเด็น และการร่วมออกแบบ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะ ที่มีวิชาชีพ หรือประสบการณ์คล้ายคลึงกัน



ภาพที่ 5.3 การนำเสนอประเด็นการทำ CO-Design

คำตอบที่ได้มาจากการอภิปรายในกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่ม เมื่อมีการนำเสนอต่อที่ประชุมแล้ว ถือว่า เป็นการเสร็จสิ้นการดำเนินการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะซึ่งจะเป็นข้อมูล ที่การวิจัยได้ นำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป



ภาพที่ 5.4 การนำเสนอผลของกลุ่มเฉพาะ

- ช่วงบ่าย เป็นช่วงที่สอง เป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มผสมใช้เวลาประมาณ 2 ชั่วโมง มีการดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะ



ภาพที่ 5.5 การนำเสนอผลของกลุ่มผสม

1.3 ประเด็นการจัดทำกรามีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ซึ่งได้นำหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์ มากำหนดเป็นกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยได้คำตอบของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เป็นประเด็นที่จะไปพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 และเพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมได้ร่วมกันอภิปราย ซึ่งอาจจะยึดหรือไม่ยึดตามประเด็นเหล่านี้ก็ได้ หรืออาจมีการเพิ่มเติมบางประเด็นก็ได้ ซึ่งประเด็นดังกล่าวจะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของ

คณะรัฐมนตรีต่อไป โดยประเด็นการจัดทำ Co-Design ได้พิจารณากำหนดไว้จำนวน 9 ประเด็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ 1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

ประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง

ประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

ประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี

ประเด็นที่ 6 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเด็นที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน

ประเด็นที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมาตรการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน

ประเด็นที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติดคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)

1.4 ผลการจัดทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มได้อภิปรายร่วมกันในประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อหาคำตอบที่จะเป็นรูปแบบของการปรับปรุงและพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และได้คำตอบแยกตามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

ผู้วิจัยได้กำหนดให้มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบดังนี้

1.1 เพิ่มมาตรการในการตรวจสอบภายในกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้หน่วยงานภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพิ่มกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งขึ้น (ตรวจสอบภายใน)

1.2 สร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ เพื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของทุกองค์กรให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมของแต่ละองค์กร ตามที่ มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดให้องค์กร

พิเศษนี้แบ่งส่วนงานภายในให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหลักนิติธรรมของแต่ละองค์กรตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ รวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีด้วย (ตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอก)

1.3 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่ม บทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจ ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้ สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทาง ปกครองต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืน กฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อ สถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

1.4 เพิ่มบทกำหนดโทษในเรื่องการฝ่าฝืนคุณธรรม จริยธรรม ของคณะรัฐมนตรี

กลุ่มประชากรเฉพาะในแต่ละกลุ่มได้ทำการปรึกษาหารือร่วมกันและได้คำตอบของแต่ละ กลุ่มเฉพาะดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ในกรณีความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบประเด็นย่อยที่ 1.1-1.4 นั้นประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 เห็นด้วยในหลักการในประเด็นย่อย 1.1- 1.4 แต่ยังคงมี ข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

ในกรณีประเด็นย่อย 1.1 เห็นควรว่าให้มีการควบคุม และกำกับการใช้ดุลยพินิจ ของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจทางปกครองให้มีความเข้มข้นมากขึ้น

ในกรณีประเด็นย่อย 1.2 กรณีสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรม แห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ ประชากรในกลุ่มส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะในประเทศไทยมีการจัดตั้งและมีองค์กรอิสระ หรือศาลชำนาญพิเศษที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอยู่แล้ว ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวอาจมีความซ้ำซ้อนกับองค์กร อิสระที่ตั้งมาอยู่ก่อนหน้าแล้ว ประกอบกับอาจส่งผลกระทบต่อไปยังงบประมาณที่จะต้องจัดสรร อาจ เป็นงบประมาณที่ซ้ำซ้อนกับองค์กรตรวจสอบอื่นๆ ที่มีอยู่แล้วและยังมีประเด็นให้พิจารณาต่อว่า การกระทำใดของคณะรัฐมนตรีอันมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลัก นิติธรรมนั้น ซึ่งปัจจุบันมีศาลรัฐธรรมนูญทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยหลักนิติธรรมตาม รัฐธรรมนูญอยู่แล้ว หรือเป็นกรณีความผิดอันปรากฏในศาลอื่นๆ ก็มีอำนาจพิจารณาโดยอาศัยหลัก

นิติธรรมเข้ามาประกอบการพิจารณาในคดีได้โดยดุลยพินิจอิสระของผู้พิพากษา โดยปัญหาหลักนิติธรรมนั้นเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ผู้พิพากษาสามารถหยิบยกขึ้นว่าในคดีได้อยู่แล้ว

ในกรณีประเด็นย่อย 1.3 แม้ปัจจุบันจะมีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายต่างๆ ที่สนับสนุนอยู่แล้ว แต่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกรณีให้สิทธิการยื่นเพียงแก่รูปแบบเท่านั้น แต่ขาดกระบวนการในประเด็นย่อยดังกล่าว จึงเห็นควรให้มีการเพิ่มกระบวนการ กลไก ที่สามารถตอบสนองการติดตาม หรือการกำหนดโทษในกรณีภาครัฐไม่สามารถตอบรับการติดตามได้ ทันท่วงทีต่อสถานการณ์

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นโดยหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอในข้อ 1.1-1.4 แต่ตั้งข้อสังเกตว่าความเคร่งครัดที่จะต้องใช้บังคับกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะสามารถเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ ควรมีความยืดหยุ่นสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว เพราะการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และมาตรการโดยรวมที่ถูกกำหนดไว้ใน 1.1-1.4 จะต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันจึงจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ในเนื้อหา

ข้อ 1.2 ในกรณีสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ ประชากรในกลุ่มส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะในประเทศไทยมีการจัดตั้งและมีองค์กรอิสระ หรือศาลชำนาญพิเศษต่างๆ ที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอยู่แล้ว ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวอาจมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรอิสระที่ตั้งมาอยู่ก่อนหน้า

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ มีความเห็นต่อกรณี 1.1,1.3,1.4 ว่าเห็นด้วยโดยหลักการ และตั้งข้อสังเกตในประเด็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนั้นมีลักษณะที่เป็นนามธรรมค่อนข้างสูง จับต้องได้ยาก ดังนั้นการนำหลักนิติธรรมมาปรับกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นอาจเป็นไปได้ยาก และการเคร่งครัดนี้ต้องกำหนดขอบเขต และกำหนดข้อยกเว้นของการใช้อำนาจทางปกครองลงไปด้วย และให้ความสำคัญกับการก่อตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และเห็นควรเพิ่มมาตรการการตรวจสอบให้แก่องค์กรที่มีในปัจจุบันอย่างเคร่งครัด ประกอบกับประเด็นการตรวจสอบภาค

ประชาชนนั้นได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในมาตรา 41 (1) และ มาตรา 43 (3) อยู่แล้ว

ข้อ 1.2 ในกรณีสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติความเห็นของประชากรในกลุ่มดังกล่าว เหมือนกับประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 และ 2

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยโดยหลักการ และ เห็นควรให้เพิ่มมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดให้มากกว่าปัจจุบัน และข้อ 1.2 ในกรณีสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ ประชากรในกลุ่มส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย เพราะในประเทศไทยมีการจัดตั้งและมืองค์กรอิสระ หรือศาลชำนาญพิเศษที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอยู่แล้ว ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวอาจมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรอิสระที่ตั้งมาอยู่ก่อนหน้า

คำตอบในประเด็นที่ 1 เรื่องความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น การใช้กฎหมายของคณะรัฐมนตรี ควรจะมีความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างยิ่ง เพราะในประเด็นดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53 บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด” จะเห็นได้ว่าประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นอันเป็นกลไกที่สำคัญหนึ่งในหลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค สำหรับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประชาชนซึ่งเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรม ประกอบกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นเป็นอำนาจส่วนหนึ่งในอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจที่สำคัญของรัฐ และทั้งสองหลักการเป็นหลักการอันสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นไปตามทฤษฎีการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจในระบบกฎหมายแบบ Civil law อีกประการหนึ่งด้วย

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

2.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็น

รูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่าง ๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

2.2 สร้างระบบ Artificial Intelligence in government การนำเอาระบบ AI มาเป็นตัวช่วยในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถตอบสนองความต้องการทราบข้อมูลของประชาชนได้อย่างทันทีและทันต่อสถานการณ์ โดยไม่สร้างความซับซ้อน เจ็บใจให้ยุ่งยาก (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

2.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker คือระบบติดตามโครงการ การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีตั้งแต่มีมติคณะรัฐมนตรีออกมาจนกระทั่ง โครงการมีการดำเนินการแล้วเสร็จ อีกทั้งยังเป็นไปเพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรีอันเนื่องมาจากการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co- Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ประเด็นย่อยดังกล่าวนี้ทางกลุ่มเห็นด้วยในหลักการในกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ประกอบประเด็นย่อยที่ 2.1 นั้น เห็นด้วยในหลักการ แต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนที่ขอตั้งข้อสังเกตในข้อ 2.1 ระบบการกำกับดูแลการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นมีอยู่แล้ว อาจต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพ และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นและรัฐต้องส่งเสริมให้เข้มแข็งขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ในกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ประกอบประเด็นย่อยที่ 2.1 นั้น ประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 เห็นด้วยในหลักการ แต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนที่ตั้งข้อสังเกตในข้อ 2.1 ว่าจำต้องให้กระบวนการ และมาตรการในด้านความโปร่งใสต้องผูกโยง สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวนี้จะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ ประกอบกับระบบการ

ตรวจสอบภายใน และภายนอกที่มีอยู่เดิมควรวีให้มีการเชื่อมโยงถึงกันเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ประกอบกับการให้สื่อมวลชนและ NGO (Non-Governmental Organization) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสดังกล่าว

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นอย่างมากควรต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใด ๆ

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยโดยหลักการ และให้ข้อสังเกตในกรณีการตรวจสอบภาคประชาชนโดยมุ่งเน้นไปที่ต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีกฎทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ หรือองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบให้ปราศจากการแทรกแซงทุกรูปแบบ ประกอบปัจจุบันได้มีความรับผิดชอบต่างๆ ตามกฎหมายต่างๆ รองรับในกรณีคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองอย่างไม่โปร่งใสร้อยแล้ว อาจต้องมีการพัฒนา ปรับปรุง และจะต้องไม่ทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้

ดังนั้นในประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส เป็นหน้าที่ที่คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้สอดคล้องกับหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครอง และความโปร่งใสดังกล่าวนี้จะให้สิทธิแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นอิสระและเป็นองค์กรที่จะสามารถช่วยให้การตรวจสอบจากภาคประชาชนสามารถดำเนินการได้ง่ายขึ้นและมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ในขณะเดียวกันยังเป็นการให้คณะรัฐมนตรีแสดงความโปร่งใสในการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ให้ประชาชนได้รับรู้รับทราบในกระบวนการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และหลักความสุจริตตามหลักกฎหมายปกครอง

ประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

3.1 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

3.2 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ในกรณีการสร้างกลไกระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นประชากรในกลุ่มเห็นด้วยโดยหลักการ แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี หรือตัวรัฐมนตรีแก้ไขไหนเพียงใด และปัจจุบันมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอยู่ก่อนแล้ว อาจต้องให้ความสำคัญหรือทำการศึกษาถึงกลไกเดิมที่มีอยู่และทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ ในกรณีการสร้างกลไกระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นประชากรในกลุ่มเห็นด้วยโดยหลักการ แต่ประชากรส่วนหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่าการสร้างระบบขึ้นมาตามข้อ 3.1 และ 3.2 นั้นอาจยังไม่เพียงพออาจต้องอาศัยสื่อมวลชนเข้ามาช่วยเป็นกลไกหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวอีกทางหนึ่ง และในการสร้างกลไกตามข้อ 3.1 และ 3.2 นั้นอาจต้องอาศัยความรู้เพิ่มเติมจากประเทศที่ได้มีการจัดทำระบบดังกล่าวขึ้นมา

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ ได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้ กลไกดังกล่าวมีอยู่ก่อนแล้วอาจสร้างให้ประชาชนมีความเข้าถึงได้ง่ายขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการแต่ได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้ การดำเนินการจัดทำระบบ AI นั้นอาจเป็นไปได้ยาก แต่อาจจะนำพื้นฐานทางข้อมูลขนาดใหญ่ของรัฐ (Big data) นำมาพัฒนา ปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกรณีนี้ได้ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวโดยประชาชนนั้น ต้องสามารถให้ผู้มีสิทธิทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายดายมากขึ้น

ดังนั้นในประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง การสร้างระบบ Artificial

intelligence in government และการสร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี ให้เกิดขึ้น หรือการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) นั้นเป็นเรื่องที่ภาครัฐ โดยคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของคณะรัฐมนตรี หรือภายใต้กำกับของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นผู้ดำเนินการจัดทำระบบดังกล่าวโดยเป็นการพัฒนาระบบที่มีอยู่แล้วให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ให้สิทธิประชาชนสามารถใช้งานได้ง่าย ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนทุกระดับสามารถใช้งานได้อย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และหลักไม่เลือกปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายปกครอง

ประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

4.1 ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในการสนับสนุนและตัดสินใจบางโครงการ รวมทั้งให้สิทธิแก่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเสนอ ผลักดัน ติดตามและทวงถามความก้าวหน้าในนโยบายนั้นๆ อีกทั้งรัฐต้องบัญญัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับสิทธิในข้อพิจารณานี้ด้วย

4.2 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

4.3 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

4.4 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co- Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะ จำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ เพราะประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือเจ้าของอำนาจรัฐควรจะต้องมีสิทธิที่จะสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ ในกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ประกอบประเด็นย่อยที่ 2.1 นั้น เห็นด้วยในหลักการ แต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนที่ขอตั้งข้อสังเกตในข้อ 2.1 ว่าจำเป็นต้องให้กระบวนการ และมาตรการในด้านความโปร่งใสต้องผูกโยงสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ แต่ก็ยังคงมีข้อกังวลในเรื่องขอบเขตของการเข้าสู่อำนาจมีส่วนร่วมอาจต้องมีการกำหนดขอบเขต มีการกำหนดเรื่องที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เพราะบางเรื่องเป็นเรื่องที่มีความเปราะบาง ละเอียดย่อน เช่นเรื่อง ความมั่นคง เรื่องที่เป็นความลับทางราชการ เป็นต้น

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ มีความเห็นต่อกรณีประเด็นองค์กรการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ได้ให้ความสำคัญกับองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจเป็นอย่างมากควรต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้มีความเห็นต่อกรณี 4.1-4.2 ว่าเห็นด้วยโดยหลักการประกอบกับประเด็นการตรวจสอบภาคประชาชนนั้นได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในมาตรา 41 (1) และ 43 (3) อยู่แล้วจึงอาจอาศัยกลไกดังกล่าวในการทำให้มีความเข้มแข็งขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยโดยหลักการและให้ข้อสังเกตในกรณีการตรวจสอบภาคประชาชนโดยมุ่งเน้นไปที่ต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการ

ดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ หรือองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบให้ปราศจากการแทรกแซงทุกรูปแบบ

ดังนั้นในประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล เมื่อบรรดาโครงการต่างๆ คณะรัฐมนตรีได้ใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการเพื่อให้โครงการต่างๆบรรลุวัตถุประสงค์พื้นฐานแห่งบริการสาธารณะ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยคณะรัฐมนตรีจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ ลงมายังท้องถิ่นเพื่อตอบสนองไปยังประชาชนผู้จะต้องได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้นเป็นเรื่องที่เหมาะสม แต่อาจต้องมีการกำหนดเงื่อนไข กำหนดข้อยกเว้น เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติอย่างสูงสุด ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม

ประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี

ให้มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

5.1 เพิ่มมาตรการในการตรวจสอบภายในกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยกำหนดให้หน่วยงานภายในของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพิ่มกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งขึ้น (ตรวจสอบภายใน)

5.2 สร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระเพื่อพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่ของทุกองค์กรให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมของแต่ละองค์กร ตามที่มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติไว้ โดยกำหนดให้องค์กรพิเศษนี้แบ่งส่วนงานภายในให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบหลักนิติธรรมของแต่ละองค์กรตามมาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฯ รวมถึงการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีด้วย (ตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก)

5.3 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้

อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

5.4 เพิ่มบทกำหนดโทษในเรื่องการฝ่าฝืนคุณธรรม จริยธรรม ของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co- Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้ การให้ความเสมอภาคและเท่าเทียมนั้นมีสอดแทรกอยู่ในกฎหมายหลายกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นชอบโดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกต ดังนี้ การเพิ่มบทกำหนดโทษในเรื่องการฝ่าฝืนคุณธรรม จริยธรรม ของคณะรัฐมนตรีอาจใช้ได้บางกรณีเท่านั้น มีอาจใช้ได้ในทุกกรณี โดยอาจให้ความเท่าเทียมและความเสมอภาคในสาระสำคัญของกลุ่มคนที่จะต้องถูกหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมบังคับใช้ เช่น กลุ่มผู้เปราะบาง เป็นต้น

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้ บทบัญญัติที่บัญญัติเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมไว้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 และ มาตรา 27 แต่หากมิได้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และความเสมอภาคและความเท่าเทียมนั้นเป็นบทบัญญัติที่เป็นนามธรรมจับต้องได้ยาก

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยโดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตเหมือนกับประชากรกลุ่ม 3

ดังนั้นในประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรีอย่างเสมอกันนั้น คณะรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจทางปกครองจะต้องคำนึงและต้องนำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 วรรค 1 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความ

เสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และมาตรา 27 วรรค 1 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” และ วรรค 2 บัญญัติว่า “ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน” ซึ่งสะท้อนให้เห็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญและต้องการให้คุ้มครอง ดังนั้นคณะรัฐมนตรีในฐานะผู้ใช้อำนาจทางปกครองจำต้องตระหนัก และต้องให้ความสำคัญกับการให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรีอย่างเสมอกัน ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักความเสมอภาค และหลักการไม่เลือกปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายปกครอง

ประเด็นที่ 6 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

6.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่าง ๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

6.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

6.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co-Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยให้ข้อสังเกต ดังนี้ หากเป็นกรณีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อาจไม่ถูกต้อง ตรงกับประเด็นที่กำหนดไว้ แต่หากเพิ่มเติมถ้อยคำ

จากประเด็นที่เหมาะสมกับหัวข้อเป็น “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” จะตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หากมีการเพิ่มเติมเช่นนี้ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยโดยให้ข้อสังเกตดังนี้ หากเป็นกรณีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อาจไม่ถูกต้อง ตรงกับประเด็นที่กำหนดไว้ แต่หากเพิ่มเติมถ้อยคำจากประเด็นที่เหมาะสมกับหัวข้อเป็น “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” จะตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หากมีการเพิ่มเติมเช่นนี้ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยให้ข้อสังเกตดังนี้ หากเป็นกรณีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อาจไม่ถูกต้อง ตรงกับประเด็นที่กำหนดไว้ แต่หากเพิ่มเติมถ้อยคำจากประเด็นที่เหมาะสมกับหัวข้อเป็น “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” จะตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หากมีการเพิ่มเติมเช่นนี้ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยให้ข้อสังเกตดังนี้ หากเป็นกรณีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อาจไม่ถูกต้อง ตรงกับประเด็นที่กำหนดไว้ แต่หากเพิ่มเติมถ้อยคำจากประเด็นที่เหมาะสมกับหัวข้อเป็น “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” จะตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หากมีการเพิ่มเติมเช่นนี้ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ และในกรณี 6.2 จำเป็นจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือผลกระทบ (Impact Assessment) โดยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการประเมินในที่สุด

ดังนั้นในประเด็นที่ 6 เรื่องการกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ผู้วิจัยเห็นควรปรับถ้อยคำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี “เป็นการนำนโยบายลงไปสู่การปฏิบัติ” หากใช้ถ้อยคำดังกล่าวนี้

แล้วจะเห็นได้ว่า การนำนโยบายของคณะรัฐมนตรีไปปฏิบัติจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายต่างๆ มากมายเพื่อให้ให้นโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน จึงต้องอาศัยความต้องการของประชาชนต่อบริการสาธารณะนั้นประกอบการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 43 (2) บัญญัติให้สิทธิแก่ประชาชนในการได้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ประการหนึ่ง มาตรา 57 (2) กำหนดเป็นหน้าที่แก่รัฐในการใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุลและยั่งยืน” ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม หลักการจัดการบริการสาธารณะและทฤษฎีการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

**ประเด็นที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสีย
ในสถาบันของตน**

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบดังนี้

7.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

7.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

7.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co-Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นชอบ โดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมดังนี้ เห็นควรให้เพิ่มความชัดเจนและขอบเขตของความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นชอบ โดยหลักการ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้กล่าวคือ มีความคิดเห็นเหมือนกับประชากรในกลุ่มเฉพาะที่ 1

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยแต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตดังนี้ โดยประชากรส่วนใหญ่เห็นว่าไม่ตรงกับหัวข้อวิจัย ประกอบกับประเด็นดังกล่าวเป็นผลจากการที่ไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่มีความเห็นด้วยโดยหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกต เน้นให้ผู้เชี่ยวชาญทำหน้าที่ประเมิน

ดังนั้นในประเด็นที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน เป็นหลักการที่ดีมากที่ประเทศไทยยังไม่ค่อยได้พบเห็น เช่น กรณีการจัดการกับสถานะโรคระบาดโควิด-19 ที่ผิดพลาดทำให้ประชาชน และประเทศชาติได้รับความเสียหาย จึงได้แสดงความรับผิดชอบโดยการลาออกจากตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ เช่น นายเดวิด คลาร์ก (David Clark) รัฐมนตรีสาธารณสุขของนิวซีแลนด์ ประกาศลาออกจากตำแหน่งเมื่อเดือนกรกฎาคมปีที่แล้ว หลังถูกแฉว่า ละเมิดกฏล็อกดาวน์ของรัฐบาลถึง 2 ครั้ง นายคูเรลซุก อุกนา (Khurelsukh Ukhnaa) ประกาศลาออกจากรัฐมนตรีมองโกเลีย เมื่อเดือนมกราคมที่ผ่านมา หลังชาวมองโกเลียออกมาประท้วงแสดงความไม่พอใจรัฐบาล ต่อการบริหารจัดการโรคโควิด-19 รวมถึงนางสาวพิลาร์ มาเซตตี (Pilar Mazzetti) ลาออกจากตำแหน่งรัฐมนตรีสาธารณสุขเปรูเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา หลังถูกเปิดเผยว่า ใช้อำนาจในฐานะรัฐมนตรี ลักคิวการนิคว์ชินให้กับอดีตประธานาธิบดีเปรู (<https://workpointtoday.com/covid-leaders-resign-01/> ,สืบค้นเมื่อ 17 มีนาคม 2560) เป็นต้น ทั้งนี้เป็นไปตามหลักธรรมเนียมปฏิบัติในส่วนหลักคุณธรรม

ประเด็นที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมาตรการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

8.1 เสริมสร้างความเข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้แก่ภาคประชาชน (ตรวจสอบโดยภาคประชาชน) ประชาชนควรได้รับการสนับสนุนจากการเพิ่มบทบาทให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยกำหนดให้เป็นผู้ทรงสิทธิในการติดตาม ชักถาม ตรวจสอบ ผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและให้เกิดผลจากการใช้กฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ยังให้สิทธิต่อภาคประชาชนที่จะมีสิทธิในการเสนอข้อร้องเรียนต่อองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองต่างๆ ในกรณีดังกล่าวได้หากปรากฏเป็นกรณีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่ฝ่าฝืนกฎหมาย และคณะรัฐมนตรีจะต้องสนองกลับการตรวจสอบของประชาชนอย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์ หรืออาจมีบทลงโทษคณะรัฐมนตรี

8.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

8.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co-Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่าไม่ถูกต้องตรงกับหัวข้อในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีการเพิ่มเติม “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติ” เช่นนี้แล้วจะทำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อของการใช้อำนาจทางปกครอง และจะทำให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยกับหลักการที่ผู้วิจัยนำเสนอ

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่าไม่ถูกต้องตรงกับหัวข้อในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีการเพิ่มเติม “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติ” เช่นนี้แล้วจะทำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อ

ของการใช้อำนาจทางปกครอง และจะทำให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยกับหลักการที่ผู้วิจัยนำเสนอ ประกอบด้วยต้องมีตัวชี้วัดวิสัยทัศน์ดังกล่าวด้วย

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับประเด็นที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่าไม่ถูกต้องตรงกับหัวข้อในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีการเพิ่มเติม “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติ” เช่นนี้แล้วจะทำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อของการใช้อำนาจทางปกครอง และจะทำให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยกับหลักการที่ผู้วิจัยนำเสนอ ประกอบกับมีความเห็นว่าวิสัยทัศน์นั้นเป็นเรื่องนามธรรม ไม่สามารถจับต้องได้ และเป็นเรื่องเฉพาะตัว ดังนั้นจึงไม่น่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่าไม่ถูกต้องตรงกับหัวข้อในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีการเพิ่มเติม “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติ” เช่นนี้แล้วจะทำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อของการใช้อำนาจทางปกครอง และจะทำให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยกับหลักการที่ผู้วิจัยนำเสนอ และมีความเห็นเพิ่มเติมว่ายังคงต้องการให้มีผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ประเมินข้อ 8.2 และ 8.3

ดังนั้นในประเด็นที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน ควรให้เกิดการประสานซึ่งวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ ที่ถูกใส่ไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นต้องอาศัยความเชื่อมโยงทั้งหมดของหัวข้อดังกล่าวเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติโดยการใช้อำนาจทางปกครองลงไปสู่การปฏิบัติโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติลงมาเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้อง ตรงตามวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ ที่ถูกใส่ไว้ในนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม และหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

ประเด็นที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)

มีประเด็นย่อยในการพิจารณาประกอบ ดังนี้

9.1 เพิ่มบทกำหนดโทษในเรื่องการฝ่าฝืนคุณธรรม จริยธรรม ของคณะรัฐมนตรี

9.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (การสร้างปฏิสัมพันธ์อย่างสมบูรณ์กับรัฐบาล) เป็นพื้นฐานของระบบธรรมาภิบาลสมัยใหม่ของ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

9.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker เพื่อติดตามการกระทำทางปกครองที่สำคัญของคณะรัฐมนตรี

จากประเด็นนี้เมื่อนำไปสู่การทำ Co-Design ได้คำตอบของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

กลุ่มเฉพาะ 1 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยในหลักการ เพราะโดยหลักการ การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นมีโทษให้กับคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ปะปนอยู่ในกฎหมายอื่นๆอยู่แล้ว เช่น ความรับผิดทางกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความรับผิดทางศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลคดีอาญาและประพตติมิชอบกลาง การบังคับคดีทางปกครอง การกำหนดค่าเสียหายทางแพ่ง เป็นต้น

กลุ่มเฉพาะ 2 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการ และให้เหตุผลเหมือนกับกลุ่มเฉพาะ 1 คือ ต้องมีกระบวนการที่กำหนดความรับผิดให้เข้มแข็งขึ้น แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่าในกรณีข้อ 9.1 ข้อ 9.2 ต้องมีการกำหนดวิธีการ รายละเอียด และผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วย

กลุ่มเฉพาะ 3 ผู้แทนส่วนราชการที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยโดยให้เหตุผลเหมือนกับกลุ่มเฉพาะ 1 แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตว่ากรณีดังกล่าวน่าเป็นผลจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ จึงมีน่าจะใช้ผลของการไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

กลุ่มเฉพาะ 4 อาจารย์มหาวิทยาลัย/นักวิชาการกฎหมายมหาชน ปกครองรัฐธรรมนูญ/ประชาชน

ประชากรกลุ่มเฉพาะนี้ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วย โดยให้เหตุผลเหมือนกับกลุ่มเฉพาะ 1 แต่ประชากรบางส่วนได้ตั้งข้อสังเกตในข้อ 9.2 ข้อ 9.3 กล่าวคือต้องมีวิธีการ รายละเอียด และผู้เชี่ยวชาญในการทำหน้าที่ประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วย

ดังนั้นในประเด็นที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) การกระทำใดๆ ในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่ได้ออกมาในรูปแบบมติ คณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีทั้งหลายได้ทำการใช้อำนาจตัดสินใจร่วมกันในเรื่องหนึ่งเรื่องใด โดยอาศัยบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติลงมา และมตินั้นมีลักษณะเป็นคำสั่งทาง ปกครอง กฎ หรือสัญญาทางปกครอง ก็คือ คณะรัฐมนตรีย่อมต้องร่วมรับผิดชอบในสิ่งที่ตนได้กระทำลง ไปโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย แม้จะมีใช้การกระทำทางรัฐบาลก็ตาม ด้วยเหตุที่ว่า การร่วมรับผิดชอบดังกล่าวเป็นหนึ่งในการแสดงความรักชอบที่มีได้เป็นการปล่อยให้ข้าราชการ ผู้ดำเนินการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นผู้ต้องถูกดำเนินคดี และรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ประกอบกับต่างฝ่ายต่างเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย หรืออำนาจรัฐ ซึ่งประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจตาม ทฤษฎีอำนาจอธิปไตย คณะรัฐมนตรีจึงต้องเป็นผู้มีความรับผิดชอบสูงกว่าประชาชนในระดับ ธรรมดา ดังนั้นจึงจะต้องใช้อำนาจนี้ด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่งและจะใช้อำนาจให้เกิดความ เสียหายต่อประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมิได้ และหากคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินมติ คณะรัฐมนตรีที่มีชอบ หรือเข้าองค์ประกอบความผิดใดๆที่เป็นความผิดตามกฎหมายอื่นๆแล้ว อาจ ต้องเข้ารับผิด หรือร่วมรับผิดชอบนั้นๆได้ ดังนั้นหากเกิดความเสียหายต่อรัฐหรือประชาชน ผู้ใช้อำนาจ นั้นควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล หลักนิติ ธรรม

ประเด็น ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ

-ไม่มี

บทสรุปประชากรกลุ่มเฉพาะ

การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติกำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมแล้ว แต่ในปัจจุบันการใช้อำนาจดังกล่าว ของคณะรัฐมนตรียังขาดกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนด กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมไปใช้บังคับกับการใช้อำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี ดังนั้นการกำหนดกลไกในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาลของ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวทั้ง 9 ประเด็น ประชากรกลุ่มเฉพาะที่มีการอภิปรายจนได้ข้อสรุปของแต่ละ กลุ่มมานั้น ซึ่งข้อสรุปสามารถที่จะนำไปกำหนดกลไกในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปพัฒนากฎหมายในการบังคับใช้หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจ ทางปกครองคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งผลการจัดทำ Co-Design ของประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 9

ประเด็นนั้น ผู้วิจัยได้นำผลการอภิปรายและข้อเสนอแนะของประชากรในกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มมาเปรียบเทียบ มีความเห็นสอดคล้องกันทุกประเด็น ยกเว้นประเด็นย่อยข้อที่ 1.2 เรื่องการสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติที่ ประเด็นที่ 8 เรื่องการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน ที่มีความเห็น และประเด็นที่ 9 เรื่องการร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) ที่ประชากร Co-Design ของประชากรกลุ่มเฉพาะ ที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริมผลักดัน การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี (ประชากรกลุ่มเฉพาะ)	ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้				
1.1 การตรวจสอบภายใน	✓	✓	✓	✓
1.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	✗	✗	✗	✗
1.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
1.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✓	✓	✓	✓
2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส				
2.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
2.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✓	✓
2.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓
3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ คณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง				
3.1 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✓	✓
3.2 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓
4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นการปฏิบัติงานของรัฐบาล				
4.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
4.2 การตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
4.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓
5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี				
5.1 การตรวจสอบภายใน	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริมผลักดัน การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี (ประชากรกลุ่มเฉพาะ)	ประชากรกลุ่มเฉพาะ			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
5.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	✓	✓	✓	✓
5.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
5.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✓	✓	✓	✓
6 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด				
6.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✗	✓
6.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✗	✓
6.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✗	✓
7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน				
7.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✗	✓
7.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✗	✓
8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติมีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน				
8.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✗	✗
8.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✗	✗
8.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✗	✗
9 การร่วมรับผิดชอบในมติดคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)				
9.1 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✗	✓	✗	✗
9.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✗	✓	✗	✗
9.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✗	✓	✗	✗

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะ

5.3 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มผสม

ช่วงบ่าย เป็นการจัดทำ Co-Design สำหรับกลุ่มผสม การร่วมกันปรึกษาหารือและอภิปรายในกลุ่มใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง การดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมที่มาจาก การนำเอาประชากรกลุ่มเฉพาะแยกมากลุ่มละ 2 คน เพื่อผสมรวมเป็น 4 กลุ่ม จะทำให้เกิดความหลากหลาย ซึ่งหากนำเอาประเด็นในการทำ Co-Design เดียวกันกับประชากรกลุ่มเฉพาะ จะทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะเกิดมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกันหรือขัดแย้งกันก็ได้ แต่ก็ต้องมีคำตอบที่เป็นมติร่วมกันของกลุ่ม



ภาพที่ 5.6 กลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ และอภิปราย ในการร่วมออกแบบ Co-Design

กลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ภายหลังจากร่วมปรึกษาหารือและอภิปรายร่วมกันแล้ว ได้กลุ่มเลือกตัวแทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่นำเสนอหรือรายงานผลจากข้อตกลงของกลุ่ม (ดังภาพที่ 5.5กลุ่มผสมอภิปราย ในการร่วมออกแบบ Co-Design)



ภาพที่ 5.7 กลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่มอภิปราย ในการร่วม Co-Design

ผลของคำตอบที่ได้จากการร่วมออกแบบ Co-Design ประชากรกลุ่มผสม ดังนี้

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่มได้อภิปรายร่วมกันในประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อหาคำตอบที่จะเป็นรูปแบบของการปรับปรุงและพัฒนาเทคโนโลยี เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิธิธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และได้คำตอบแยกตามประเด็น ดังนี้

ในประเด็นที่ 1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมแต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนของข้อตั้งข้อสังเกตในข้อ 1.1 ว่าเห็นควรให้มีการควบคุม และกำกับการใช้ดุลยพินิจของคณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจทางปกครอง และข้อ 1.2 ในกรณีสร้างองค์กรพิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิธิธรรมแห่งชาติที่มีลักษณะที่เป็นองค์กรอิสระ เพราะในประเทศไทยมีการจัดตั้งและมีองค์กรอิสระ หรือศาลชำนาญพิเศษที่คอยตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอยู่แล้ว ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวอาจมีความซ้ำซ้อนกับองค์กรอิสระที่ตั้งมาอยู่ก่อนหน้าแล้ว และยังมีประเด็นการพิจารณาว่าการกระทำใดของคณะรัฐมนตรีอันมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่เป็นไปตามหลักนิธิธรรม ซึ่งปัจจุบันก็มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาความชอบด้วยหลักนิธิธรรมตามรัฐธรรมนูญอยู่ก่อนแล้ว และว่าความเคร่งครัดที่จะต้องใช้บังคับกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะสามารถเป็นไปได้มากน้อยเพียงใดหรือไม่ ควรมีความยืดหยุ่นสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว เพราะการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีนั้นจะมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ และมาตรการโดยรวมที่ถูกกำหนดไว้ใน 1.1-1.4 จะต้องเชื่อมโยงซึ่งกันและกันและกันจึงจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ในเนื้อหา และตั้งข้อสังเกตให้แก่ผู้วิจัยในประเด็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิธิธรรมนั้นมีลักษณะที่เป็นนามธรรมค่อนข้างสูง จำต้องได้ยก ดังนั้นการนำหลักนิธิธรรมมาปรับกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นอาจเป็นไปได้ยาก และการเคร่งครัดนี้ต้องกำหนดขอบเขต และกำหนดข้อยกเว้นของการใช้อำนาจทางปกครองลงไปด้วย และให้ความสำคัญกับการก่อตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และเห็นควรเพิ่มมาตรการการตรวจสอบให้แก่องค์กรที่มีในปัจจุบันอย่างเคร่งครัด ประกอบกับประเด็นการตรวจสอบภาคประชาชนนั้นได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในมาตรา 41 (1) ,43 (3) อยู่แล้ว และยังเห็นควรให้เพิ่มมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างเคร่งครัดให้มากกว่าปัจจุบัน ซึ่งคล้ายคลึงกับความเห็นของกลุ่มเฉพาะบางกลุ่ม

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมในกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ประกอบประเด็นย่อยที่ 2.1 นั้นประชากรกลุ่มผสม 1 เห็นด้วยในหลักการ แต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนของข้อตั้งข้อสังเกตในข้อ 2.1 ระบบการกำกับดูแลการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นมียุ่แล้ว อาจต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพ และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการใช้อำนาจเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเพิ่มขึ้นและรัฐต้องส่งเสริมให้เข้มแข็งขึ้นในกรณีการใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ประกอบประเด็นย่อยที่ 2.1 นั้นประชากรกลุ่มเฉพาะที่ 2 เห็นด้วยในหลักการ แต่มีประชากรในกลุ่มบางส่วนของข้อตั้งข้อสังเกตในข้อ 2.1 ว่าจำต้องให้กระบวนการและมาตรการในด้านความโปร่งใสต้องผูกโยง สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ ประกอบกับระบบการตรวจสอบภายใน และภายนอกที่มีอยู่เดิมควรให้มีการเชื่อมโยงถึงกันเพื่อควมมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบ ประกอบกับการให้สื่อสารมวลชนและ NGO (Non-Governmental Organization) ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบความโปร่งใสปราศจากการแทรกแซงใดๆ ในกรณีการตรวจสอบภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นไปที่ต้องสร้างความเข้มแข็งให้แก่กระบวนการดังกล่าวอย่างเป็นรูปธรรม และควรมีกฎเกณฑ์ที่คุ้มครองผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ หรือองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบให้ปราศจากการแทรกแซงทุกรูปแบบ ในกรณี 2.2 และ 2.3 นั้นเห็นควรให้เป็นสิทธิของประชาชน และให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ประกอบปัจจุบันได้มีความรับผิดชอบต่างๆ ตามกฎหมายต่างๆ ร่องรับในกรณีคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองอย่างไม่โปร่งใสอยู่แล้ว อาจต้องมีการพัฒนา ปรับปรุง และจะต้องไม่ทำให้เกิดการแทรกแซงทางการเมืองได้ ซึ่งคล้ายคลึงกับความเห็นของกลุ่มเฉพาะบางกลุ่ม

ประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสม ในกรณี 3.1 และ 3.2 ในการสร้างกลไกระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นประชากรในกลุ่มเห็นด้วยโดยหลักการ แต่มีข้อสังเกตเพิ่มเติมในการกำหนดกรอบความรับผิดชอบของคณะรัฐมนตรี หรือตัวรัฐมนตรีแค่ไหนเพียงใด และปัจจุบันมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอยู่ก่อนแล้ว อาจต้องให้

ความสำคัญหรือทำการศึกษาถึงกลไกเดิมที่มีอยู่และทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มขึ้น กลไกดังกล่าวมีอยู่ก่อนแล้วอาจสร้างให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นประชาชนมีความเข้าถึงได้ง่ายขึ้น ส่วนประเด็นในการดำเนินการจัดทำระบบ AI นั้นอาจเป็นไปได้ยาก แต่อาจจะนำพื้นฐานทางข้อมูลขนาดใหญ่ของรัฐ (Big data) นำมาพัฒนา ปรับปรุงให้เกิดประโยชน์สูงสุดในกรณีนี้ได้ ประกอบกับการตรวจสอบดังกล่าวโดยประชาชนนั้น ต้องสามารถให้ผู้มีสิทธิทุกภาคส่วนเข้าถึงข้อมูลได้อย่างง่ายดายมากขึ้น

ประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมดังนี้ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ประชากรกลุ่มผสมนี้ส่วนใหญ่เห็นด้วยโดยหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ เพราะประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย หรือเจ้าของอำนาจรัฐควรจะต้องมีสิทธิที่จะสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล โดยจัดให้มีกระบวนการ และมาตรการในด้านความโปร่งใสต้องผูกโยง สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันจึงจะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมเป็นสำคัญ แต่ก็ยังคงมีข้อกังวลในเรื่องขอบเขตของการเข้าสู่อำนาจมีส่วนร่วมอาจต้องมีการกำหนดขอบเขต มีการกำหนดเรื่องที่ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ เพราะบางเรื่องเป็นเรื่องที่มีความเปราะบาง ละเอียดย่อน เช่นเรื่อง ความมั่นคง เรื่องที่เป็นความลับทางราชการ เป็นต้น และได้ให้ความสำคัญกับองค์กรตรวจสอบใช้อำนาจเป็นอย่างมากควรต้องมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ประชากรกลุ่มผสมนี้ มีความเห็นต่อกรณี 4.1-4.2 ว่าเห็นด้วยโดยหลักการประกอบกับประเด็นการตรวจสอบภาคประชาชนนั้นได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ได้กำหนดสิทธิของประชาชนในมาตรา 41 (1) ,43 (3) อยู่แล้วจึงอาจอาศัยกลไกดังกล่าวในการทำให้มีความเข้มแข็งขึ้น และควรมีกลไกทางกฎหมายที่คุ้มครองผู้ใช้อำนาจตรวจสอบ หรือองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบให้ปราศจากการแทรกแซงทุกรูปแบบ กรณี 4.3 นั้นทางกลุ่มเห็นควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึง และจะต้องสามารถเข้าถึงระบบข่าวสารได้ง่าย ไม่ยุ่งยาก ไม่ซับซ้อน

ประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัยเป็นส่วนใหญ่ แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมดังนี้ ในกรณี 5.1 -5.4 นั้นเป็นการให้ความเสมอภาคและเท่าเทียมนั้นมีสอดคล้องอยู่ในกฎหมายหลายฉบับอยู่แล้ว แต่บทบัญญัตินั้นสามารถใช้ได้ในบางกรณีเท่านั้น มิอาจใช้ได้ในทุกกรณี โดยอาจให้ความเท่าเทียมและความเสมอภาค ในสาระสำคัญของกลุ่มคนที่จะต้องถูกหลักความเสมอภาคและเท่าเทียมบังคับใช้ เช่น กลุ่มผู้เปราะบาง เป็นต้น ประกอบกับยังมีบทบัญญัติที่บัญญัติเรื่องความเสมอภาคและความเท่าเทียมไว้ในบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 4 ,มาตรา 27 แต่หากมิได้มีการบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ และความเสมอภาคและความเท่าเทียมนั้นเป็นบทบัญญัติที่เป็นนามธรรมจับต้องได้ยาก

ประเด็นที่ 6 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัย 2 กลุ่ม และไม่เห็นด้วยกับผู้วิจัยอีก 2 กลุ่ม แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมที่เห็นด้วยดังนี้

กรณีกลุ่มที่เห็นด้วยเพราะ 6.2 และ 6.3 นั้นเป็นหลักการที่ดีแสดงถึงความโปร่งใสของคณะรัฐมนตรี และประชาชนควรมีสติติดตามนโยบายต่างๆของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีได้

กรณีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยเนื่องจากหัวข้อที่ 6 หากเป็นกรณีการใช้อำนาจทางปกครองแล้ว อาจไม่ถูกต้อง ตรงกับประเด็นที่กำหนดไว้ แต่หากเพิ่มเติมถ้อยคำจากประเด็นให้เหมาะสมกับหัวข้อเป็น “การนำนโยบายสู่การปฏิบัติ” จะตรงกับหัวข้อการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี หากมีการเพิ่มเติมเช่นนี้ประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยในหลักการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอ

ความเห็นเพิ่มเติม ในกรณี 6.2 ต้องมีผู้เชี่ยวชาญมาดำเนินการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล หรือผลกระทบ (Impact Assessment) โดยให้เกิดผลสัมฤทธิ์ในการประเมินในที่สุด

ประเด็นที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับผู้วิจัย 2 กลุ่ม และไม่เห็นด้วยกับผู้วิจัยอีก 2 กลุ่ม แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมที่เห็นด้วยดังนี้

กรณีกลุ่มที่เห็นด้วย เพราะการแสดงความรักชอบดังกล่าวยังไม่มีในนักการเมืองของไทยมากนัก จึงอยากให้เกิดกรณีดังกล่าวขึ้น และในกรณี 7.1 ให้ท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบ และผลักดันกรณีดังกล่าวจะทำให้มีน้ำหนักการเสนอเรื่อง การติดตามมากขึ้น

กรณีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย เพราะเรื่องดังกล่าวมีลักษณะเป็นสามัญสำนึกเฉพาะตัวบุคคล ดังนั้นจึงไม่สามารถนำกฎหมายไปบัญญัติให้เป็นความรักชอบได้ ประกอบประเด็น 7.2 ในเรื่อง AI ยังเป็นสิ่งที่ไกลเกินไปในกรณีที่จะนำมาจับกับความเป็นนามธรรมในประเด็นดังกล่าว

แต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมดังกล่าวอีกกรณีคือ ทางกลุ่มเห็นควรให้เพิ่มขอบเขตความชัดเจนและขอบเขตของความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นในกรณีดังกล่าวไว้ในบทบัญญัติที่จะต้องเกิดขึ้น

ประเด็นที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน

กลุ่มประชากรผสมทั้ง 4 กลุ่ม ส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับผู้วิจัยนำเสนอ เพราะแต่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมกลุ่มผสมดังนี้

กรณีกลุ่มที่เห็นด้วย 1 กลุ่ม ในข้อ 8.1-8.4 แต่จะต้องกำหนดข้อยกเว้น เจาะใจต่างๆ ให้มีความชัดเจน เช่น การใช้อำนาจทางรัฐบาล การใช้อำนาจทางปกครอง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร กลไกการตรวจสอบ ภายนอก ภายใน และภาคประชาชน การกำหนดผู้เชี่ยวชาญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการอย่างทั่วถึง กรณี AI ทางกลุ่มยังมีความเห็นว่าเป็นเรื่องทางเทคนิคและยากแก่การดำเนินการ แต่ควรจะต้องเริ่มต้นการดำเนินการ และกรณี Big data ต้องให้ ปชช เข้าถึง ได้ง่าย ต้องเสมอภาค และต้องเพิ่มอำนาจประชาชน ในการตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง กฎได้ และต้องถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน

กรณีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วย 3 กลุ่ม เนื่องจากหัวข้อที่ 8 ไม่ถูกต้องตรงกับหัวข้อในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี แต่หากมีการเพิ่มเติม “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปสู่ปฏิบัติ” เช่นนี้แล้วจะทำให้ถูกต้องตรงกับหัวข้อของการใช้อำนาจทางปกครอง และจะทำให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะเห็นด้วยกับหลักการที่ผู้วิจัยนำเสนอ กรณีองค์กรอิสระ อย่างน้อยต้องประกอบไปด้วย ผู้เชี่ยวชาญ สื่อมวลชน และ NGO การมีส่วนร่วมต้องเปิดโอกาสให้ ประชาชนทุกระดับมีส่วนร่วม ควรต้องให้มีส่วนร่วมหลากหลาย หลายระดับ และประเด็นสำคัญที่ทางกลุ่มเห็นพ้องไปในทิศทางเดียวกันอีกกรณีคือจะต้องมีกฎหมายรองรับเรื่องหลักนิติธรรม

แต่ก็ยังมี การตั้งข้อสังเกตเพิ่มในกรณีการมีวิสัยทัศน์ อาจเป็นเรื่องที่จับต้องได้ยาก เป็นนามธรรมค่อนข้างสูง และเป็นเรื่องในทางนโยบายมากกว่าการปฏิบัติตามกฎหมาย

ประเด็นที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)

กลุ่มประชากรผสมที่ 1,3,4 ไม่เห็นด้วยกับผู้วิจยนำเสนอ มีเฉพาะกลุ่มผสมที่ 2 ด้วยความเห็นว่าการหากคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นๆ แล้ว และหากเกิดความผิด ความเสียหายขึ้น คณะรัฐมนตรีควรจะได้รับการรับผิดชอบนั้นๆ และโทษที่ลงนั้นต้องมีความเหมาะสม

กรณีกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยในสิ่งที่ผู้วิจยนำเสนอ และยังมี การตั้งข้อสังเกตดังนี้ โดยหลักการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารนั้นหากกระทำความผิดตามกฎหมายต่างๆ จะมีโทษให้กับ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ปะปนอยู่ในกฎหมายอื่นๆ อยู่แล้ว เช่น ความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความรับผิดชอบทางศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลคดีอาญาและประพฤตมิชอบกลาง การบังคับคดีทางปกครอง การกำหนดค่าเสียหายทางแพ่ง อาจมีการสนับสนุนในองค์กรตรวจสอบเดิมที่มีอยู่แล้วมีความเข้มแข็งมากขึ้นปราศจากการแทรกแซงใดๆ เป็นต้น และในกรณีดังกล่าวว่าเป็นผลจากการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายของ คณะรัฐมนตรี จึงมีน่าจะใช้ผลของการที่คณะรัฐมนตรีไม่ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ประเด็น ข้อเสนอแนะเพิ่มเติมอื่น ๆ

-ไม่มี

บทสรุปประชากรกลุ่มผสม

การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ถือเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจ ฝ่ายบริหารของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมแล้ว แต่ในปัจจุบันการ ใช้อำนาจดังกล่าวของคณะรัฐมนตรียังขาดกฎหมายรองรับอย่างเป็นทางการ จึงจำเป็นต้องมีการ กำหนด กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมไปใช้บังคับกับการใช้อำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นการกำหนดกลไกในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางรัฐบาล ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวทั้ง 9 ประเด็น ซึ่งประชากรกลุ่มผสมที่มีการอภิปรายจนได้ข้อสรุปของ แต่ละกลุ่มมานั้น ซึ่งข้อสรุปสามารถที่จะนำไปกำหนดกลไกในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อนำไปพัฒนากฎหมายในการบังคับใช้หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจ ทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งผลการจัดทำ Co-Design ของประชากรกลุ่มผสมทั้ง 9 ประเด็น นั้น ผู้วิจยได้นำผลการอภิปรายและข้อเสนอแนะของประชากรในกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่มมา เปรียบเทียบ มีความเห็นสอดคล้องกันทุกประเด็น ยกเว้นประเด็นย่อยข้อที่ 1.2 เรื่องการสร้างองค์กร

พิเศษเพื่อตรวจสอบหลักนิติธรรมแห่งชาติ ประเด็นที่ 6 เรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด ประเด็นที่ 7 เรื่องคณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน ประเด็นที่ 8 เรื่องการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมาตรการบริหารที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน ที่มีความเห็น และประเด็นที่ 9 เรื่องการร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) ที่ประชากร Co-Design ของประชากรกลุ่มผสม ที่มีความเห็นไม่สอดคล้องกัน

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลัก นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี (ประชากรกลุ่มผสม)	ประชากรกลุ่มผสม			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้				
1.1 การตรวจสอบภายใน	✓	✓	✓	✓
1.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	✗	✗	✗	✗
1.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
1.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✓	✓	✓	✓
2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส				
2.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
2.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✓	✓
2.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓
3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของ คณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง				
3.1 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✓	✓
3.2 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓
4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นปฏิบัติงานของรัฐบาล				
4.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
4.2 การตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
4.4 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลัก นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี (ประชากรกลุ่มผสม)	ประชากรกลุ่มผสม			
	กลุ่ม 1	กลุ่ม 2	กลุ่ม 3	กลุ่ม 4
5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี				
5.1 การตรวจสอบภายใน	✓	✓	✓	✓
5.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	✓	✓	✓	✓
5.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✓	✓
5.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✓	✓	✓	✓
6 การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด				
6.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✗	✓	✗	✓
6.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✗	✓	✗	✓
6.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✗	✓	✗	✓
7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน				
7.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✓	✓	✗	✗
7.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✓	✓	✗	✗
8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติมีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน				
8.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	✗	✓	✗	✗
8.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✗	✓	✗	✗
8.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✗	✓	✗	✗
9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)				
9.1 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	✗	✓	✗	✗
9.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	✗	✓	✗	✗
9.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	✗	✓	✗	✗

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม

1.4 การเปรียบเทียบคำตอบที่ได้จากการทำ Co- Design ระหว่างกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

การนำกลไกมาเป็นเครื่องมือเพื่อทำการพัฒนากฎหมาย ผลักดัน ส่งเสริมการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ที่นำมาเป็นประเด็นในการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) และได้คำตอบมาจากประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับร่างคำตอบในประเด็นที่จะนำไปสู่พัฒนากฎหมายพบว่ามีประเด็นโครงสร้างหลักที่เหมือนกันกล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ ที่มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญเรื่องความเคร่งครัดอยู่แล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่ก็มีบางกรณีที่จะต้องกำหนดเงื่อนไข ข้อยกเว้นเนื่องจากลักษณะการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นแตกต่างจากการใช้อำนาจด้านอื่นๆ

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส ตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือการตั้งองค์กรอิสระในการตรวจสอบนั้น หากมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบดังกล่าวอาจต้องดำเนินการให้เกิดการไม่ถูกแทรกแซงการพิจารณาในองค์กร ควรมีระบบคุ้มครององค์กรและบุคลากร

ประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารนั้นควรเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน เข้าถึงง่าย แต่จำเป็นจะต้องบัญญัติถึงเงื่อนไขการเข้าถึงให้ชัดเจน

ประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมในเรื่องการเข้าถึงอาจต้องมีการกำหนดซึ่งเงื่อนไขข้อยกเว้นบางโครงการที่ไม่สามารถร่วมตัดสินใจดังกล่าวได้

ประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี มีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ มีบทบัญญัติที่บัญญัติชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อยู่แล้ว และคณะรัฐมนตรีหลีกเลี่ยงที่จะไม่ดำเนินการในส่วนนี้ไม่ได้

ประเด็นที่ 6 การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดมีการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ เรื่องถ้อยคำที่ไม่ตรงกับหัวข้อ แต่หากมีการ

ปรับเปลี่ยนเป็น “การกำหนดนโยบาย นำไปสู่การปฏิบัติ” ให้เข้ากับหัวข้อแล้วจะทำให้เกิดความสมบูรณ์ และประชากรในส่วนนี้จะมีความเห็นชอบด้วย

ประเด็นที่ 7 คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน ในกรณีดังกล่าวการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ เห็นควรให้เพิ่มความชัดเจนและขอบเขตของความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น เพราะโดยหลักการความรับผิดชอบนี้เป็นส่วนที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอยู่แล้ว

ประเด็นที่ 8 การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน ในกรณีดังกล่าวการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์เป็นเรื่องนามธรรมจับต้องได้ยาก และเป็นเรื่องเฉพาะตัว และหากจะมีการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีผู้เชี่ยวชาญและต้องมีการจัดทำประเมินให้เป็นรูปแบบที่น่าเชื่อถือโดยผู้เชี่ยวชาญ

ประเด็นที่ 9 การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) ในกรณีดังกล่าวการตั้งข้อสังเกตเพิ่มเติมคือ ความรับผิดชอบดังกล่าวมีกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับอยู่แล้ว จึงไม่เห็นด้วยในสิ่งที่ผู้วิจัยเสนอ ประกอบกับหากคณะรัฐมนตรีกระทำความผิดใดๆที่เข้าองค์ประกอบในฐานความผิดต่างๆ ตามกฎหมายอื่นๆ สามารถที่จะทำให้คณะรัฐมนตรีนั้นเข้ามารับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรีตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว

จากผลของการวิเคราะห์รูปแบบขององค์ประกอบของการใช้หลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีตามประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อเป็นการพัฒนาโลก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีของประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสมตามที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น เมื่อนำเอาคำตอบที่ได้มาเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม พบว่าประเด็นส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างกัน ยกเว้นบางประเด็นที่มีคำตอบแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

1. ประเด็นที่ประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม มีความเห็นที่แตกต่างกัน ในหลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเป็นดังนี้

1.1 ประชากรกลุ่มผสมมีความเห็นต่างในประเด็นการนำนโยบายเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด เนื่องจากหากเป็นเรื่อง “นโยบาย” จะไม่ถูกต้องเข้ากับหัวข้อของผู้วิจัย แต่หากมีการปรับถ้อยคำใหม่เป็น “การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ” ประชากรจะเห็นด้วยในรายละเอียดต่างๆที่ได้กำหนดประเด็นไว้

1.2 ประชากรกลุ่มผสมมีความเห็นต่างในประเด็นการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน เนื่องจาก “วิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์” นั้นเป็นเรื่องที่มีความเป็นนามธรรมมีความเฉพาะตัว ดังนั้นจึงไม่เกี่ยวข้องกับหัวข้อของผู้วิจัย แต่หากมีการปรับเพิ่มถ้อยคำให้เป็น “การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหาร โดยการนำไปสู่การปฏิบัติ” จึงจะเข้ากับหัวข้อ และจะเห็นด้วยกับประเด็นดังกล่าว

1.3 ประชากรกลุ่มผสมมีความเห็นต่างในประเด็นการร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) นั้นเป็นเรื่องที่มีบัญญัติให้กฎหมายอื่นๆ กระจายไปในกฎหมายต่างๆ เช่น กฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง และกฎหมายปกครองอยู่แล้ว ในกรณีดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องนำองค์ประกอบไปกำหนดในหลักนิติธรรม ประกอบกับโทษดังกล่าวนี้เป็นลักษณะที่มีใช้การฝ่าฝืนบทบัญญัติของหลักนิติธรรมที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

ส่วนผลการวิจัยก็มีความสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นประชากร Co-Design ที่ต้องการให้เกิดการพัฒนาโลก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ด้วยข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อ เพื่อนำไปพัฒนาให้เกิดการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างถูกต้อง สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่เป็นสากล

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรม กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จากการเปรียบเทียบ ระหว่าง กลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	ประชากร	
	กลุ่ม เฉพาะ	กลุ่มผสม
1. ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้		
1.1 การตรวจสอบภายใน	4	4
1.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	0	0
1.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	4	4
1.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	4	4
2. การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส		
2.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	4	4
2.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	4	4

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรม กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จากการเปรียบเทียบ ระหว่าง กลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	ประชากร	
	กลุ่ม เฉพาะ	กลุ่มผสม
2.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	4	4
3. การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้าง วิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง		
3.1 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	4	4
3.2 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	4	4
4. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นการ ปฏิบัติงานของรัฐบาล		
4.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	4	4
4.2 การตรวจสอบภาคประชาชน	4	4
4.4 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	4	4
5. การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดย ได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี		
5.1 การตรวจสอบภายใน	4	4
5.2 สร้างองค์กรตรวจสอบพิเศษขึ้น	4	4
5.3 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	4	4
5.4 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	4	4
6. การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม นโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้าง กระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชน และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด		
6.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	3	2
6.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	3	2
6.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	3	2
7. คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้ เสียในสถาบันของตน		

โครงสร้างรูปแบบกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรม กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จากการเปรียบเทียบ ระหว่าง กลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	ประชากร	
	กลุ่ม เฉพาะ	กลุ่มผสม
7.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	2	2
7.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	2	2
8. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน ลงไปปฏิบัติมีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน		
8.1 ท้องถิ่นร่วมสนับสนุนการตรวจสอบภาคประชาชน	2	1
8.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	2	1
8.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	2	1
9. การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)		
9.1 เพิ่มบทกำหนดโทษให้กับคณะรัฐมนตรี	1	1
9.2 สร้างระบบ Artificial intelligence in government (AI)	1	1
9.3 สร้างระบบ Thailand Government Tracker	1	1

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

2. การเปรียบเทียบโครงสร้างรูปแบบ กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจากผลการวิจัยกับผลการทำ Co-Design

โครงสร้างกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 นำมาเป็นประเด็นในการจัดทำกรามีส่วนร่วม ออกแบบ ร่วมออกแบบ และคำตอบมาจากประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ดังที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับร่างคำตอบในประเด็นที่จะนำไปสู่การพัฒนากฎหมายในการจัดทำบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีพบว่า ประชากรทั้งหมดเห็นด้วยให้มีการบังคับใช้หลักนิติธรรมร่วมกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง และประชากรยังคงมีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันในทิศทางเดียวกัน โดยมีเป้าหมาย

คือ การพัฒนากฎหมายให้เป็นเครื่องมือสำหรับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี โดยมีประเด็น โครงสร้างหลักที่เหมือนกัน

ประเด็นที่ 2 การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส และมีรายละเอียดที่กลุ่ม ประชากรในการทำ Co-Design เพิ่มเติมคือ ให้มีการปรับแก้บทบัญญัติให้มีความชัดเจน ครอบคลุม รัดกุม และต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นๆ และการใช้อำนาจฝ่าย บริหาร หรือคณะรัฐมนตรีนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกับการใช้อำนาจนิติบัญญัติ และฝ่าย ตุลาการ เพราะอำนาจของฝ่ายบริหารนั้น มีลักษณะของศาสตร์หลากหลายศาสตร์ที่ฝ่ายบริหาร จะต้องใช้ประกอบการใช้อำนาจตามกฎหมาย และมีเหตุการณ์ หรือสถานการณ์ที่มีโอกาสหาหมายได้ หรือคาดเดาได้ในการบริหาร สั่งการ ออกคำสั่ง ออกกฎ ดังนั้นด้วยลักษณะดังกล่าวนี้จึงควรต้องให้ การใช้อำนาจฝ่ายบริหารนั้นมีความยืดหยุ่นสูงกว่าอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ

ประเด็นที่ 3 การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการ เข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง และมีรายละเอียดที่กลุ่มประชากรในการ ทำ Co-Design เพิ่มเติมคือ จะต้องสนับสนุนการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารทางราชการของประชาชนได้ โดยง่ายไม่ยุ่งยากซับซ้อน และต้องทั่วถึง แต่ต้องมีการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่ถึงเวลา เปิดเผย หรือข้อมูลข่าวสารที่เป็นเรื่องความมั่นคง การเงิน เป็นต้น อีกทั้งต้องสนับสนุนให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วม ผลักดัน สนับสนุน การติดตามผลการใช้อำนาจ ทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ประกอบกับองค์กรตรวจสอบภายใน และภายนอกที่มีอยู่เดิมแล้ว ต้องสร้างความเข้มแข็งให้เพิ่มขึ้น และคุ้มครองความเป็นอิสระจากอำนาจทุกๆอำนาจ และต้องมีการริเริ่มพัฒนาระบบ AI เข้ามามีบทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสารทางราชการมากขึ้น และพัฒนาไป ในอนาคต ประกอบกับ นำระบบ Big data มาพัฒนาต่อยอดเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพต่อทางราชการ การและให้ประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

ประเด็นที่ 4 การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบาง โครงการที่เป็น นโยบายของรัฐบาล และมีรายละเอียดที่กลุ่มประชากรในการทำ Co-Design เพิ่มเติมคือ ต้องให้ ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางราชการอย่างง่าย และไม่ซับซ้อน ไม่สร้างภาระให้กับ ประชาชน และต้องมีการริเริ่มพัฒนาระบบ AI เข้ามามีบทบาทในการให้ข้อมูลข่าวสารทางราชการ มากขึ้น และพัฒนาไปในอนาคต ประกอบกับ นำระบบ Big data มาพัฒนาต่อยอดเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพต่อทางราชการการและให้ประโยชน์สูงสุดกับประชาชน

ประเด็นที่ 5 การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี และมีรายละเอียดที่กลุ่มประชากรในการทำ Co-Design เพิ่มเติมคือ

ต้องให้ความสำคัญกับประชาชนทุกกลุ่มบนพื้นฐานที่เหมือนกัน โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มเปราะบางต่างๆ

ส่วนผลการวิจัยก็มีความสอดคล้องกับความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียที่เป็นประชากร Co-Design ที่ต้องการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ การให้ประชาชนมีส่วนร่วม การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียม การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล ต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชน มีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกล และการร่วมรับผิดชอบในมติดคณะรัฐมนตรี (Collective Liability) และจากการจัดทำ Co-design ประชากรทั้งหมดมีความเห็นร่วมกันในหลักการที่คณะรัฐมนตรีจะต้องนำหลักนิติธรรมเข้ามาร่วม เป็นองค์ประกอบสำคัญสำหรับการใช้อำนาจทางปกครอง เพียงแต่ในประเด็นที่มีการจัดทำ Co-design มีทั้งหลักนิติธรรมโดยแท้และหลักธรรมาภิบาล โดยในการจัดทำ Co-design จะให้มีการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ส่วนเนื้อหาของหลักนิติธรรมและกลไกการนำหลักนิติธรรมไปใช้ให้เกิดผลทางกฎหมาย

ทั้งนี้เพื่อให้มีความเหมาะสมกับบริบทของการพัฒนาประเทศและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม

จากตารางเปรียบเทียบการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ระหว่างคำตอบจากการวิจัยและคำตอบที่ได้รับจากการ Co-design ทั้งประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม

ประเด็นต่างๆ ที่เป็นคำตอบจากการเปรียบเทียบระหว่างประเด็นจากการค้นพบการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี กำหนดขอบเขตแห่งอำนาจโดยกฎหมายมี 2 ด้าน คือ

1. ด้านนิติบัญญัติ
2. ด้านบริหาร

การใช้อำนาจทางปกครองด้านนิติบัญญัติ โดยยึดหลักนิติธรรมต้องคำนึงถึง

- ความยุติธรรม
- ความเสมอภาคและเท่าเทียมของประชาชน
- สิทธิพิเศษของกลุ่มเปราะบาง และด้อยโอกาส
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน

- ความโปร่งใสตรวจสอบได้

การใช้อำนาจทางปกครองด้านบริหาร โดยยึดหลักนิติธรรมต้องคำนึงถึง

- ความยุติธรรม
- ความโปร่งใส ตรวจสอบได้
- ความเสมอภาคและเท่าเทียมของประชาชน
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- การให้ข้อมูลข่าวสาร
- การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
- การมีส่วนร่วมของประชาชน

กล่าวโดยสรุป การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องใช้อำนาจนั้นให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่คณะรัฐมนตรีจะต้องตระหนักและนำไปปฏิบัติร่วมกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีได้แก่ หลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นต้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการมีเครื่องมือ กลไก หรือวิธีการ มากำกับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เพื่อช่วยส่งเสริมผลักดัน ให้คณะรัฐมนตรีตระหนักหรือคำนึงถึงการใช้อำนาจนี้ให้เป็นไปตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดอย่างเป็นรูปธรรม และในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย และจะต้องใช้กฎหมายโดยเล็งเห็นประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นสำคัญ สำหรับกลไก เครื่องมือ ที่ได้มาจากหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ หลักการและทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ และหลักการและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริม ผลักดัน ให้การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม โดยแท้จริง ผู้วิจัยจึงได้กำหนดเป็นประเด็นให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ สรุปได้ว่าประชากรส่วนใหญ่เห็นด้วยที่หลักนิติธรรมมีความสำคัญและเป็นสิ่งที่คณะรัฐมนตรีต้องยึดถือในการใช้อำนาจตามที่มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติไว้ และเห็นด้วยที่จะต้องมีการมีกลไกในการผลักดันหรือขับเคลื่อนให้เกิดการใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง ดังนั้น ในการพัฒนามาตรฐานเพื่อให้คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางรัฐบาลให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมจำเป็นต้องอาศัยหลักการและทฤษฎีทางกฎหมาย รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ เข้ามาผสมผสานเพื่อให้

กฎหมายมีประสิทธิภาพและสามารถทำให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

3. การจัดทำกรพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี

ผู้วิจัยได้นำข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อ เข้ามาสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเพื่อกำหนดให้เป็น กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เป็น การพัฒนากฎหมาย โดยผู้วิจัยจะใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 เป็น กฎหมายที่ต้องแก้ไข ปรับปรุง โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อนำหลักนิติธรรมโดยมีหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ หลักการและ ทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ และหลักการและทฤษฎีทางรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้เพื่อส่งเสริม ผลักดัน ให้ การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ของหลักนิติ ธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมาย ให้เป็นไป ตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ทุกประการ และการวิจัยดังกล่าวจึงนำกลไก เครื่องมือที่ค้นพบมาพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริม ผลักดันใช้หลัก นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรค 2 ได้กำหนดว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและ ความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 3 วรรค 2 นี้กำหนดไว้เพื่อความในวรรคสองเป็นบทบัญญัติ ที่กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจขององค์กรหลัก คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และ หน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่ต้องการสร้างความผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร ทั้งหลายในรัฐธรรมนูญนั้นนอกเหนือจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรมแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนเป็น สำคัญอีกประการด้วย โดยที่การจัดทำกรพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทาง ปกครองของคณะรัฐมนตรีได้ใช้กระบวนการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบ โครงสร้างกฎหมาย และนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นให้ประชาชนได้ร่วมกันวิพากษ์ในรูปแบบ

ของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 วรรค 1 บัญญัติว่า “รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ” จะเห็นได้ว่าการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นยังเป็นการพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกบัญญัติให้รัฐจะต้องดำเนินแนวนโยบายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในมาตราดังกล่าวอีกด้วย

จากกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเมื่อพิจารณาความสอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 3 วรรค 2 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว พบว่าการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เป็นบทบัญญัติใหม่ที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่จะกำหนดมาตรการการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองเอาไว้ แต่กลับไม่มีการบัญญัติมาตรการในการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไว้ในกฎหมายใดๆเลย เป็นเหตุให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพได้ และการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองนี้ จึงกล่าวได้ว่าการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีมีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2560 ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ด้านภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดภัย ยุติธรรมและประพฤตินิยม ข้อ 4.6 ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และ 4.6.2 พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตย ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ และข้อ 4.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค ประกอบกับแผนปฏิรูปประเทศ ส่วนที่ 2 กิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย

และตัวชี้วัดการปฏิรูป ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวเมื่อพิจารณาการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เป็นกฎหมายที่ จัดทำขึ้นเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการบังคับใช้หลักนิติธรรมจึงเท่ากับเป็นการสร้าง หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชนและจะทำให้สถานการณ์การละเมิด สิทธิและเสรีภาพของไทยที่เรื้อรังกลับบรรเทาเบาบางลง จึงมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

3.3 การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยมีเหตุผลในการ ประกาศใช้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ระบบการพิจารณาคดี การพิจารณาคดี เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบครอบไม่ สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้วเพื่อจัดทำ ออกแบบกฎหมายให้ทันสมัยและ สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 3 วรรค 2 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ การจัดทำกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบ เนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำ ร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่าง พระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญด้วยการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครอง ของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

... มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว
ในข้อ 3.1

2) ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) การพัฒนากฎหมาย
เกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่าง
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีเนื้อหาสอดคล้องกับ
ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 3.2

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการ
ใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบ
บริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้
การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิด
ความผาสุกของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เพื่อให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพ
ภายใต้หลักนิติธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลของกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good
Governance Framework) ในหลักการประสิทธิภาพและหลักนิติธรรม

4) การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์
หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน การ
พัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัด
จัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ...) พ.ศ. เป็นการตรากฎหมาย
เกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่สร้างองค์ประกอบหลักนิติ
ธรรมและกลไกใน เครื่องมือ วิธีการนำหลักนิติธรรมไปใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรีให้มีความชัดเจน
ถูกต้อง เหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยกฎหมายนี้มีจุดประสงค์มุ่งเน้นใน
การจำกัดการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลัก
พื้นฐานแห่งการควบคุมจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ
ประชาชน จึงไม่มีลักษณะที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร ในทาง
กลับกันในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ถือเป็น
กฎหมายที่บัญญัติให้มีความชัดเจนในการกำหนดองค์ประกอบหลักนิติธรรมสำหรับการใช้
อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีและกลไกในการนำหลักนิติธรรมไปใช้บังคับกับ
คณะรัฐมนตรีอย่างมีประสิทธิภาพ

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือ
ประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีระบบอนุญาต การ
กำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาขึ้นคำขออนุญาตดำเนินการต่างๆ ต้องคำนึงถึง

หลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ กับระบบอนุญาตจึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ข้อนี้

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่น่าระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่ได้มีการใช้ระบบคณะกรรมการมาใช้ในการนำหลักนิติธรรมมาใช้กับคณะรัฐมนตรี

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจนการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครอง โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิด

9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ยังไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนด จากการตรวจสอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. นั้น พบว่าการจัดทำร่าง

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ให้มีความสอดคล้องตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายทั้ง 9 ข้อ

4. โครงสร้างการพัฒนามาตรกฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

ในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นมีการกำหนดไว้โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำหลักการและทฤษฎีทางนิติศาสตร์ ทางรัฐศาสตร์ และทางรัฐประศาสนศาสตร์ มาใช้ประกอบ แต่ความชัดเจนของการมีหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นจำเป็นที่จะต้องสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลด้วย โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. การใช้อำนาจทางปกครองด้านนิติบัญญัติ โดยยึดหลักนิติธรรมต้องคำนึงถึง

- หลักความคุ้มค่าในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้เกิดผลสัมฤทธิ์และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาประเทศต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชน

- ความเสมอภาคและเท่าเทียมของประชาชน
- สิทธิพิเศษของกลุ่มเปราะบาง และด้อยโอกาส
- สิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- การมีส่วนร่วมของประชาชน

2. การใช้อำนาจทางปกครองด้านบริหาร โดยยึดหลักนิติธรรมต้องคำนึงถึง

- ความโปร่งใส ตรวจสอบได้
- หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- การให้ข้อมูลข่าวสาร
- การมีส่วนร่วมของประชาชน

ปัจจุบันได้มีการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีหลักการในการบริหารราชการภายใต้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกฎหมายหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีซึ่งต้องให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หลักนิติธรรมดังกล่าวเป็นเพียงหลักการที่เป็นนามธรรมแต่ยังไม่สามารถนำมาถ่ายทอดให้ออกเป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของทางปกครองได้อย่างชัดเจน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่จะรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการนำหลักนิติธรรมไปใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรี โดยการพัฒนากฎหมายให้มีกลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีโครงสร้างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ประกอบด้วย 75 มาตรา แบ่งเป็น 4 ส่วน ดังนี้

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติ (มาตรา 1)
- วันใช้บังคับ (มาตรา 2)
- บทยกเลิกกฎหมาย (มาตรา 3)
- หลักการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติ (มาตรา 3/1)
- การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา 4)
- การกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือน (มาตรา 5)
- บทรักษาการ (มาตรา 6)
- ส่วนที่ 1 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง (มาตรา 7-50/6)
- หมวด 1 การจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี (มาตรา 9-17)
- หมวด 2 การจัดระเบียบราชการในกระทรวงหรือทบวง (มาตรา 18-24)
- หมวด 3 การจัดระเบียบราชการในทบวงซึ่งสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวง (มาตรา 25-30)
- หมวด 4 การจัดระเบียบราชการในกรม (มาตรา 31-37)
- หมวด 5 การปฏิบัติราชการแทน (มาตรา 38-40/1)
- หมวด 6 การรักษาราชการแทน (มาตรา 41-50)
- หมวด 7 การบริหารราชการในต่างประเทศ (มาตรา 50/1-50/6)
- ส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค (มาตรา 51-68)
- หมวด 1 จังหวัด (มาตรา 52-60)
- หมวด 2 อำเภอ (มาตรา 61-68)
- ส่วนที่ 3 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (มาตรา 69-71)
- ส่วนที่ 4 คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (มาตรา 71/1-71/9)
- บทเฉพาะกาล (มาตรา 72-75)

การพัฒนากฎหมาย เพื่อกำหนด กลไก เครื่องมือ ส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี มีประเด็นเนื้อหาสาระที่สำคัญจากคำตอบที่ได้จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4

5. การแก้ไขเพิ่มเติมมาตราต่างๆ ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

โดยจะนำมาปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตราที่จะทำการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขจำนวนทั้งสิ้น 2 มาตรา คือ มาตรา 3/2 และ มาตรา 3/3 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. มาตรา 1 เพื่อแสดงให้เห็นทราบถึง สาระสำคัญและขอบเขตในการใช้บังคับของร่างพระราชบัญญัติและการปรับปรุงวันบังคับใช้ในมาตรา 2 เพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายหรือผู้ต้องถูกบังคับตามกฎหมายจำเป็นต้องแก้ไขหรือมีเวลาในการเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ
2. มาตรา 2 เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อกำหนดระยะเวลาอันเหมาะสมในการเตรียมความพร้อมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่กฎหมายจะมีผลบังคับใช้
3. มาตรา 3/2 เป็นการแก้ไข เพิ่มเติม กำหนดหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยให้คณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม
4. มาตรา 3/3 การใช้อำนาจทางปกครองต้องมีหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

6. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่นำมาสนับสนุนการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การพัฒนากฎหมาย เพื่อกำหนดกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่นำมาสนับสนุนและเป็นฐานความคิดในการพัฒนาหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบด้วยดังนี้

1. เหตุผลในการร่างกฎหมายมาตรา 1 เพื่อเป็นการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ที่จะนำไปเป็นกฎหมายที่กำหนดแนวทางการนำกลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมที่เหมาะสมเพื่อนำใช้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ซึ่งการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ

คณะรัฐมนตรีนี้การวิจัยได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน หรือเป็นฐานความคิด ที่เป็นสาระสำคัญประกอบด้วย

1) หลักนิติธรรม คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต้องมีการตรากฎหมาย ก่อนที่จะเกิดสิ่งที่กฎหมายมุ่งหวังจะกำหนดขึ้นและต้องมีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนสามารถ คาดหมายได้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในขอบข่ายของ กฎหมาย

2) หลักธรรมาภิบาล คือ เป็นการสร้างระบบโครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่ วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้อง กับการให้บริการ การกำกับดูแล และการประสานงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ

2. เหตุผลในการร่างกฎหมายมาตรา 2 เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อมของคู่ความหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก่อนที่การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจะมีผล บังคับใช้ ซึ่งการพัฒนากฎหมายนี้การวิจัยได้นำเอาทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน หรือเป็นฐาน ความคิด ที่เป็นสาระสำคัญประกอบด้วย

1) หลักนิติธรรม คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต้องมีการตรากฎหมาย ก่อนที่จะเกิดสิ่งที่กฎหมายมุ่งหวังจะกำหนดขึ้นและต้องมีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนสามารถ คาดหมายได้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในขอบข่ายของ กฎหมาย การที่รัฐจะออกเป็นกฎหมายที่จะให้มีผลบังคับใช้ ต้องให้มีระยะเวลาที่จะต้องมีการเตรียม ความพร้อมในด้านต่างๆ หลายส่วนที่จะส่งผลให้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ เพราะฉะนั้นกฎหมายฉบับ นี้จึงมีหลักนิติธรรมเข้ามาสนับสนุน และเป็นฐานความคิดในการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับ อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

3. เหตุผลในการร่างกฎหมายมาตรา 3/2 เพื่อให้การให้คำนิยามความหมายเฉพาะสำหรับการ ใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีในด้านการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ สำหรับกฎหมายฉบับ นี้ และกำหนดขอบเขตของกฎหมายให้มีความชัดเจนและสร้างความเข้าใจในการพัฒนาการใช้หลัก นิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายนี้การวิจัยได้นำเอา หลักการที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน หรือเป็นฐานความคิด เป็นดังนี้

1) หลักนิติธรรม คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต้องมีการตรากฎหมาย ก่อนที่จะเกิดสิ่งที่กฎหมายมุ่งหวังจะกำหนดขึ้นและต้องมีความชัดเจนแน่นอนประชาชนสามารถ

คาดหมายได้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย

2) หลักนิติรัฐ คือรัฐแห่งกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาบังคับโดยรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐธรรมนุญ และยังเป็น การควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคุมอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง

3) หลักเสมอภาค คือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายทั้งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ภาครัฐจะต้องปฏิบัติอย่างเสมอกันทั้งหมดในกฎหมายอย่างเดียวกัน สาระสำคัญเดียวกันสถานะการณ์เดียวกัน และหลักความเสมอภาคนั้นยังเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่งด้วย

4) หลักธรรมาภิบาล คือ เป็นการสร้างระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การกำกับดูแล และการประสานงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ เพื่อเกิดความสอดคล้องและให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด อีกทั้งยังสามารถนำเนื้อหาของหลักธรรมาภิบาลเข้ามาเสริมเพื่อให้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

4. เหตุผลในการร่างกฎหมายมาตรา 3/3 เพื่อให้การให้คำนิยามความหมายเฉพาะสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีในด้านการใช้อำนาจทางปกครองในส่วนการบริหารสำหรับกฎหมายฉบับนี้ และกำหนดขอบเขตของกฎหมายให้มีความชัดเจนและสร้างความเข้าใจในการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายนี้ การวิจัยได้นำเอาหลักการที่เกี่ยวข้องมาสนับสนุน หรือเป็นฐานความคิด เป็นดังนี้

1) หลักนิติธรรม คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมต้องมีการตรากฎหมายก่อนที่จะเกิดสิ่งที่กฎหมายมุ่งหวังจะกำหนดขึ้นและต้องมีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนสามารถคาดหมายได้ การบัญญัติกฎหมายดังกล่าวเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อีกทั้งยังเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐให้อยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย

2) หลักนิติรัฐ คือรัฐแห่งกฎหมาย กฎหมายที่ออกมาบังคับโดยรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ถูกร่างขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และรัฐธรรมนุญ และยังเป็น การควบคุมอำนาจฝ่ายบริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคุมอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง

บริหารให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ไม่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคุมอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง

3) หลักเสมอภาค คือความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายทั้งสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ภาครัฐจะต้องปฏิบัติอย่างเสมอกันทั้งหมดในกฎหมายอย่างเดียวกัน สาระสำคัญเดียวกัน สถานะการณณ์เดียวกัน และหลักความเสมอภาคนั้นยังเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญของหลักนิติธรรมอีกประการหนึ่งด้วย

4) หลักธรรมาภิบาล คือ เป็นการสร้างระบบ โครงสร้างและกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ โดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการ การกำกับดูแล และการประสานงานที่เกี่ยวกับหน้าที่ของภาคส่วนต่างๆ เพื่อเกิดความสอดคล้องและให้ประชาชนได้ประโยชน์สูงสุด และยังหมายรวมถึงการพัฒนากฎหมาย โดยมีกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการนำหลักนิติธรรมไปใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดผลสัมฤทธิ์ของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมายได้

7. เหตุผลที่กำหนดให้ร่างการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ในการบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติม ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

โดยที่ได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” เป็นการกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งหมายถึงคณะรัฐมนตรี จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วย

จากสถานการณ์ปัจจุบันที่ยังคงไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายเข้ามารองรับรายละเอียดต่างๆ ของ “หลักนิติธรรม” ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีสำหรับการใช้อำนาจทางปกครอง จึงทำให้การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอาจเกิดการใช้อำนาจทางปกครองไปโดยมิชอบ ทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ประกอบกับการที่คณะรัฐมนตรีอาจนำการใช้อำนาจทางปกครองไปในทางมิชอบได้ ดังนั้นผู้วิจัยเห็นควรจะต้องมีการบัญญัติการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีออกมาเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตการดำเนินงานในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีให้เป็นลายลักษณ์อักษร

จากสาระสำคัญของโครงการพัฒนากฎหมายเพื่อกำหนดกลไก เครื่องมือ ในการ ส่งเสริม ผลักดันวิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี (Legal Development) นำไปสู่การจัดทำร่างการพัฒนากฎหมายเพื่อนำไปทำการสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)

ดังนั้นร่างการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรีที่จัดทำนี้ จะนำไปบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เป็น 2 มาตราดังนี้

ร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. พร้อม หลักการและเหตุผล

ร่างปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ..)พ.ศ.			
มาตรา	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534	พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่.....) พ.ศ.....	เหตุผลในการปรับปรุงแก้ไข
1	พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534”	พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่)พ.ศ.”	เป็นการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 จึงจำเป็นต้องมีกฏตราพระราชบัญญัตินี้

ร่างปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ..)พ.ศ.			
			-ปรัชญาสำนักกฎหมาย บ้านเมือง -หลักนิติธรรม -แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี -แผนการปฏิรูปประเทศ
2	พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้ บังคับตั้งแต่วันถัดจากวัน ประกาศในราชกิจจา นุเบกษาเป็นต้นไป	พ ระ ราช บั ญ ญ ติ นี้ ใ ห้ ใ ช้ บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่ง ร้อยแปดสิบวันนับแต่วัน ประกาศในราชกิจจา นุเบกษาเป็นต้นไป	-เป็นการปรับปรุงแก้ไข เพื่อกำหนดระยะเวลาอัน เหมาะสมในการเตรียม ความพร้อมของ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่กฎหมายจะมีผล บังคับใช้ -ปรัชญาสำนักกฎหมาย บ้านเมือง -หลักนิติธรรม -หลักธรรมาภิบาล
3	คงเดิม		ไม่มีการแก้ไข
3/1	คงเดิม		ไม่มีการแก้ไข
3/2	ไม่มี	การใช้อำนาจทางปกครอง ด้านนิติบัญญัติของ คณะรัฐมนตรีต้องมีหลักนิติ ธรรม โดยคำนึงถึงความ ยุติธรรม ความเสมอภาคเท่า เทียม ความโปร่งใส	เป็นการเพิ่มเติม เพื่อกำหนดคำนิยามของ หลักนิติธรรมให้มีความ ชัดเจนและสอดคล้องกับ บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญแห่ง

ร่างปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ..)พ.ศ.			
		ตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม	ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 -ปรัชญาสำนักรกกฎหมายบ้านเมือง -หลักนิติธรรม -หลักนิติรัฐ -หลักความเสมอภาค -หลักธรรมาภิบาล -หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย
3/3	ไม่มี	การใช้อำนาจทางปกครองด้ำนบริหารของคณะรัฐมนตรีต้องมีหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาคเท่าเทียม ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม	เป็นการเพิ่มเติม เพื่อกำหนดคำนิยามของหลักนิติธรรมให้มีความชัดเจนและสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 -ปรัชญาสำนักรกกฎหมายบ้านเมือง

ร่างปรับปรุงแก้ไข พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน(ฉบับที่ ..)พ.ศ.			
			-หลักนิติธรรม -หลักนิติรัฐ -หลักความเสมอภาค -หลักธรรมาภิบาล -หลักการกระทำทาง ปกครองต้องชอบด้วย กฎหมาย
4-75	คงเดิม	คงเดิม	ไม่มี

ตารางที่ 5.4 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...

พร้อมหลักการและเหตุผล

8. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)

การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยที่มีหลักการในการนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิจัยมานำเสนอให้ประชากรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการรับฟังและวิพากษ์ (Comment) ผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ได้จัดทำการสัมมนารับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2565 ณ ห้องแมกโนเลีย 2 ชั้น 4 โรงแรมที เค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพมหานคร ระหว่างเวลา 09.00 น - 12.00 น. มีผู้เข้าร่วม Hearing จำนวน 30 คน



ภาพประกอบที่ 5.8 การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)

ในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นนั้น ประชากรที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น ได้ร่วมวิพากษ์ (Comment) และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้คำตอบที่สมบูรณ์มากที่สุดเพื่อเป็นการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยมีกระบวนการดำเนินการ Hearing ดังต่อไปนี้

กระบวนการจัดทำ Hearing มีขั้นตอน คือ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตาม Power Point โดยมีสาระสำคัญ คือ ความเป็นมาของปัญหาที่นำไปสู่การทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วัตถุประสงค์การทำ Hearing วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง เป็นต้น

ข้อค้นพบผลการวิจัยที่เสนอเป็นโครงร่างการพัฒนากลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยนำไปบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วย

- ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

มาตรา 1 ร่างพระราชบัญญัติทุกฉบับต้องมีชื่อ เพื่อแสดงให้ทราบถึงสาระสำคัญและขอบเขตในการบังคับใช้ของร่างพระราชบัญญัตินั้น ซึ่งตามแบบกฎหมายของไทย ชื่อพระราชบัญญัติและจะตามด้วยชื่อกฎหมายที่จะจัดทำ

- วันบังคับใช้

มาตรา 2 เป็นการกำหนดไม่ระบุวัน เดือน ปี ที่ใช้บังคับแน่นอน รูปแบบของการกำหนดระยะเวลาจะกำหนดเป็นช่วงระยะเวลาหนึ่ง เพื่อที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือมีเวลาในการเตรียมความพร้อมด้านต่างๆ

มาตรา 3/1 ระบบบริหารราชการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การบริหารราชการแนวทางใหม่ต้องมีการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และแผนการปฏิบัติงานเพื่อให้สามารถประเมินผลการปฏิบัติราชการในแต่ละระดับได้อย่างชัดเจน มีกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการกำกับกำหนดยุทธศาสตร์และการปฏิบัติราชการ ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด

9. รายละเอียดบทบัญญัติการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

- มาตรา 3/2 การใช้อำนาจทางปกครองด้านนิติบัญญัติของคณะรัฐมนตรีต้องมีหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

- มาตรา 3/3 การใช้อำนาจทางปกครองด้านบริหารของคณะรัฐมนตรีต้องมีหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นนำไปสู่การวิพากษ์ของผู้เข้าร่วมสัมมนา รับฟังความคิดเห็น Hearing ในการรับฟังความคิดเห็นที่มีผู้ปฏิบัติหน้าที่สนับสนุนงานของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการที่ดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรี และนักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนและประชาชนทั่วไป ได้ทำการวิพากษ์และข้อเสนอแนะเพิ่มเติมใน

การพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายดังนี้

1. ผู้เข้าร่วม Hearing ยอมรับว่า ควรมีบทบัญญัติของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีบัญญัติไว้เพื่อเป็นการรองรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2

2. ผู้เข้าร่วม Hearing ยอมรับว่าปัจจุบันนี้ยังคงไม่มีบทบัญญัติทางกฎหมายใดๆ รองรับ “หลักนิติธรรม” ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 บัญญัติไว้

3. ผู้เข้าร่วม Hearing เห็นด้วยในการที่จะให้มีการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้วิพากษ์และมีข้อเสนอแนะคือ

1) ควรมีการเพิ่มเติมรายละเอียดในบทบัญญัติมาตรา 3/2 และ 3/3
 2) ควรกำหนดเพิ่มเติมทฤษฎีความได้สัดส่วนลงไปเพื่อความสมบูรณ์
 3) ควรกำหนดเพิ่มเติมทฤษฎีทางพุทธศาสนาลงไปเพื่อความสมบูรณ์
 4) ควรที่จะกำหนดให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือประมวลจริยธรรมข้าราชการการเมือง พ.ศ.2564

5) ควรมีการตรวจสอบความต้องการของการแก้ไขกฎหมายต่อสำนักงานทางราชการที่รับผิดชอบ อาทิ สำนักงานพัฒนาระบบราชการ สำนักงานกฤษฎีกา เป็นต้น

6) หลักนิติธรรมที่บัญญัตินั้นควรเป็นหลักนิติธรรมที่มีถ้อยคำอันเป็นกลางเพื่อสะดวกแก่การนำไปใช้

7) ร่างแก้ไขกฎหมายฉบับนี้ควรให้เกิดการบังคับใช้ได้ทันที เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกาศใช้และมีผลบังคับอยู่แล้ว และสภาพบังคับไม่ยากในการใช้บังคับในทันที

8) เนื้อหาของมาตรา 3/2 3/3 ควรนำมารวมให้เป็นเนื้อหาเดียว

9) ร่างการพัฒนาหลักนิติธรรมดังกล่าวอาจนำไปเพิ่มใน พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

10) อาจมีการนำการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมดังกล่าวยกเป็นการร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ

กล่าวโดยสรุปจากข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะจากการ Hearing ดังที่กล่าวมาข้างต้น 5 ประเด็นพอที่จะสรุปในแต่ละประเด็นที่มีการวิพากษ์

- ประเด็นที่ 1 การบัญญัติหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะนำไปปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้พัฒนาร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

- ประเด็นที่ 2 วันประกาศใช้บังคับ ควรให้บังคับได้ในวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาทันที ผู้วิจัยเห็นด้วยที่จะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้บังคับใช้ได้ทันที

- ประเด็นที่ 3 เกี่ยวกับจำนวนของมาตรา 3/2 และ 3/3 ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ควรที่จะนำมาบัญญัติรวมกันเพื่อให้ง่ายแก่ความเข้าใจ การนำไปใช้ และการตีความ ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

- ประเด็นที่ 4 เกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่เหมาะสมสำหรับการพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี คือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย เพราะเนื้อหาของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้นเป็นเนื้อหาที่กำหนดขอบอำนาจการบริหารของฝ่ายบริหารอย่างชัดเจน ประกอบกับมาตรา 3/1 ได้บัญญัติให้นำเอาหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาบังคับใช้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงทำให้เมื่อนำบทบัญญัติของการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไปบัญญัติเพิ่มเติมทำให้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

- ประเด็นที่ 5 ถ้อยคำในบทบัญญัติควรมีถ้อยคำที่เป็นหลักนิติธรรมกลางเพื่อง่ายแก่การนำไปใช้ และง่ายแก่การตีความนั้น ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความชัดเจนง่ายแก่การทำ ความเข้าใจ

จากประเด็นที่ได้จากการวิพากษ์และข้อเสนอแนะของประชากรทั้ง 5 ประเด็นดังกล่าว ที่ทำการวิพากษ์และเสนอแนะจาก Hearing ซึ่งการวิจัยได้ทำการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ในแต่ละมาตรา เป็นดังนี้

(1) มาตรา 3/2 เพิ่มเติมถ้อยคำภายในมาตราให้สมบูรณ์ คือ “การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

5.4 ร่างการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การยกร่างการพัฒนากฎหมายการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยรวมเป็น 1 มาตรา ประกอบด้วย

มาตรา 3/2 “การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ร่าง

พระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ให้มีกฎหมายว่าด้วยการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

เหตุผล

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขเพิ่มเติมฉบับนี้คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ได้บัญญัติให้ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทำให้ต้องมีบทบัญญัติรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเพื่อจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ประเทศชาติ และให้มีความเหมาะสมกับบริบทในการพัฒนาประเทศ และยังเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช

(ร่าง)
พระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน
พ.ศ.

.....พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศ
ว่า

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ให้มีการบัญญัติการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ."

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ให้เพิ่มข้อความต่อไปนี้เป็นมาตรา 3/2 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 “มาตรา 3/2 การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยนั้นได้ก่อกำเนิดขึ้นโดยการสร้างรัฐธรรมนูญแล้วจึงกำหนดโครงสร้างต่างๆ ให้ปรากฏอยู่ในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นแนวคิดอำนาจอธิปไตย หรือแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้เพื่อให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบอบการปกครองในการคุ้มครองไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เช่นเดียวกับการนำหลักนิติธรรมเข้ามาบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรค 2 ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จากการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ของใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายและหลักนิติธรรม เห็นได้ชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญนั้นต้องการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยต้องการที่จะจำกัดอำนาจของบรรดาใช้อำนาจรัฐต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจตุลาการ และอำนาจบริหาร โดยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้นั้น รวมถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรต่างๆ ทุกระดับชั้นจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ในส่วนอำนาจในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหารนั้นเป็นอำนาจอธิปไตยที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง จะถูกใช้โดยคณะบุคคลที่มีชื่อเรียกว่า “คณะรัฐมนตรี” มีลักษณะการใช้อำนาจแบบ ร่วมกันตัดสินใจในการบริหารประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ตามที่บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่างๆ ได้บัญญัติไว้ จึงอาจกล่าวได้ว่าอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นเป็นอำนาจที่มีลักษณะเฉพาะ เป็นอำนาจที่บริหารจัดการทั้งภายใน และภายนอกประเทศ จะเห็นได้จากลักษณะการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร หรืออำนาจของคณะรัฐมนตรี ที่มีอยู่ด้วยกัน 2 อำนาจ กล่าวคืออำนาจในการบริหารประเทศ และอำนาจในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตามอำนาจทั้งสองส่วนนี้ล้วนแล้วมาจากฐานอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีความคล้ายคลึงกัน และทับซ้อนกันอยู่

ประกอบกับ “หลักนิติธรรม (The Rule of Law)” นั้นเป็นหลักการที่ใช้กันในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือ ระบบกฎหมายแบบ Common Law จึงอาจทำให้เกิดความสับสน การตีความ

ถ้อยคำที่ไม่ถูกต้องผิดไปจากที่มาของหลักนิติธรรมได้ แม้ประเทศไทยจะได้มีการบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่เมื่อระบบกฎหมายของประเทศไทยเป็นระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือระบบกฎหมายแบบ Civil Law จึงทำให้ต้องนำบทบัญญัติไปปฏิบัติตามวิถีของการใช้กฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือ ระบบกฎหมายแบบ Civil Law หรือเรียกว่า “นิติวิธี” ดังนั้นผู้ใช้กฎหมายจึงไม่อาจจะละเลยต่อถ้อยคำในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ได้

ปัญหาอีกประการหนึ่งคือ การนำหลักนิติธรรมเข้ามาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรค 2 ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทำให้คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม แต่ก็ประสบกับปัญหาในการที่ยังไม่มีบทบัญญัติในการกำหนดรายละเอียดต่างๆ ของหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เป็นไปตามระบบกฎหมายที่ประเทศไทยใช้อยู่ ปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดหลักนิติธรรมแบบไทยๆ ขึ้น ซึ่งอาจมีความคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับหลักนิติธรรมที่มาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบกฎหมายแบบ Common Law นัก ดังจะเห็นได้จากการตีความหลักนิติธรรมของตุลาการ ศาล พนักงานอัยการ นักวิชาการ ที่มีความเห็นที่แตกต่างกันออกไป

ผู้วิจัยจึงได้ค้นพบหลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องนำเนื้อหา กลไก วิธีการบางส่วนอันสำคัญเพื่อการทำให้หลักนิติธรรมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ และเกิดผลสัมฤทธิ์ในหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งเนื้อหาของหลักธรรมาภิบาลนั้นถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายแล้ว โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไปในทางที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ จนทำให้เกิดการ “ทุจริตเชิงนโยบาย” ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยมีมติคณะรัฐมนตรีในกรณีคลองด่าน การใช้อำนาจทางปกครองกรณีออกสลาก 2 และ 3 ตัว การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง หรือในกรณีการใช้อำนาจทางปกครองในกรณีที่เป็นการบริหารบ้านเมืองในสภาวะโรคระบาดโควิด 19 เป็นต้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องบัญญัติกลไก วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม

จากที่กล่าวมานี้ทำให้การวิจัยกำหนดเป้าหมายในการหาคำตอบของการวิจัยคือ การพัฒนา
 กลไก วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยคำตอบที่ได้มานั้นนำไปสู่
 การจัดทำเป็นกฎหมายพัฒนาการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

การวิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก
 การมีส่วนร่วมออกแบบ ร่วมออกแบบ ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และใช้แนวคิดปรัชญา
 สำนักกฎหมายธรรมชาติ ปรัชญาสำนักกฎหมายบ้านเมือง ทฤษฎีการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎีการบังคับใช้
 กฎหมาย และรูปแบบของกฎหมายต่างประเทศ คือสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส
 และสหพันธ์รัฐเยอรมนี รวมทั้งกฎหมายไทย คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ
 ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย
 หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ในการวิเคราะห์ และเมื่อได้คำตอบสำหรับ
 การจัดทำเป็นการพัฒนาหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีแล้วการวิจัย
 ได้นำไปสู่การจัดทำการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อให้ประชากรที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ให้ข้อ
 วิจารณ์ และข้อเสนอแนะที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขร่างหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครอง
 ของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้เพื่อให้เป็นกฎหมายหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของ
 คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่างๆ สามารถนำไปใช้ได้

ดังนั้นในงานวิจัยนี้จึงได้บทบัญญัติของกฎหมายที่เหมาะสมกับการใช้อำนาจทางปกครองของ
 คณะรัฐมนตรี คือ “มาตรา 3/2 การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติ
 ธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบ
 ได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อ
 ประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งได้นำไปแก้ไขปรับปรุง
 ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ทั้งนี้เพราะเนื้อหาของพระราชบัญญัติ
 ดังกล่าวนั้นมีความเหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมากที่สุด คำตอบที่ได้มาจาก
 ผลการวิจัยสามารถสรุปได้ดังนี้

6.1 สรุปผลการวิจัย

ประเด็นความเป็นมาของหลักนิติธรรมสากล

ผลการวิจัยเอกสารพบว่า “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” มีการพัฒนาการมาจากระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีกฎหมาย หรือ Common Law หากพิจารณาตามตัวอักษรภาษาอังกฤษ Rule of Law ในระบบกฎหมาย Common Law ได้รับอิทธิพลแนวคิดจาก A.V. Dicey ซึ่งกำหนดให้หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญคือ บุคคลทุกคนเสมอกันในสายตาของกฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมปกติ ในทางต่างประเทศจึงสามารถสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมนั้น จึงหมายถึงความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือ Rule of Law หมายถึง รัฐ หรือชุมชนต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายเดียวกัน (Society, National Geographic (2019-03-15). "Rule of Law". National Geographic Society. Retrieved 2022-01-29.) ซึ่งปัจจุบันมีองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่แสวงหากำไร (World Justice Project (WJP)) เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นการยากที่จะให้ความหมายที่ชัดเจนแต่กระนั้นการนิยามความหมายของหลักนิติธรรมอาจกระทำได้โดยการพิจารณาชุดของผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นกับสังคม ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมุมมองที่ซับซ้อนของแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม และสำหรับตัวชี้วัดหลักนิติธรรมที่ WJP นำมาใช้ในการชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศต่างๆ คือ การพิจารณาถึงผลลัพธ์ของนโยบาย ซึ่ง WJP ได้วางกรอบสำหรับหลักนิติธรรมไว้ 4 ประการ กล่าวคือ 1. Accountability 2. Just Laws 3. Open Government 4. Accessible and Impartial Dispute Resolution (<https://worldjusticeproject-org.translate.goog>. สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2565)

ประเด็นความหมายของหลักนิติธรรม

สำหรับความหมายของ “หลักนิติธรรม” สำหรับประเทศไทยนั้นมีบัญญัติไว้หลากหลาย อาทิ หลักนิติธรรม ตามความหมายที่ปรากฏอยู่ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายว่า (กฎ) น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (อ. Rule of law). กฎแห่งกฎหมาย กฎหมายพื้นฐาน ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (<https://dictionary.orst.go.th/>. สืบค้นเมื่อ 3 เมษายน 2565) และการให้ความหมายของนักนิติศาสตร์ไทยก็มีหลากหลาย อาทิ ศ.ดร.ประยูร กาญจนคูร ได้ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรมตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย อีกทั้ง ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่าหลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาคและในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้นต้องระงับคดีโดยศาลโดยพิจารณาคดีที่เป็น

ธรรมไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลังให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม” (ธานีรินทร์ กรีวิเชียร, 2552) และ ศาสตราจารย์ ดร.ธงชัย วินิจจะกุล ให้ความหมายของ Rule of Law หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองของกฎหมาย (ธงชัย วินิจจะกุล, 2563) ซึ่งเป็นการให้นิยาม ความหมายที่มีลักษณะที่ใกล้เคียงกัน ดังนั้นในปี พ.ศ. 2554 ได้มีการจัดตั้ง คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ขึ้นมาเพื่อทำการศึกษา “หลักนิติธรรม” ได้ความว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้ 2 ประการ 1) หลักนิติธรรม โดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ 2) หลักนิติธรรม โดยทั่วไป หรือ หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง (หลักนิติธรรม, 2557) หรือตามความเห็นของ ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (ข้อคิดเห็นบางประการในคดีปกครอง, 2564) ได้สรุปหลักการย่อย อันเป็นสาระสำคัญที่เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมดังนี้

หลักการสำคัญที่เกิดจากหลักนิติธรรมสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย 4 ประการข้างต้น ก่อให้เกิดหลักการสำคัญ 4 หลักการด้วยกัน ได้แก่

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง
2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย
3. หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

โดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Legality Administrative Action) และ

4. หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ (Judicial Review of the Constitutionality Legislation) ซึ่งหากมีการฝ่าฝืนหลักการย่อยทั้ง 4 หลักนี้จึงเท่ากับเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรมเช่นกัน

ในด้านกฎหมายต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law โดยเฉพาะในสหราชอาณาจักร ได้มีพัฒนาการหลักนิติธรรมเป็นรูปธรรมมาเนิ่นนาน นับแต่มหากฎบัตร หรือ Magna Carta 1215 , Petition of Rights 1628 , Habeas Corpus Act 1679 , Bill of Rights 1688 มาเป็นลำดับ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) โดยหลักนิติธรรมดังกล่าวมีความใกล้ชิดกับอำนาจทางนิติบัญญัติมากกว่าอำนาจอื่นๆ และหลักนิติธรรมก็สอดแทรกอยู่ในคำพิพากษาของศาล และนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน และในประเทศสหรัฐอเมริกายังได้นำหลักนิติธรรมไปใช้ในระบบกฎหมายของตนเองโดยสร้างรายละเอียดขึ้นมาใหม่ โดยเรียกว่า “หลักกระบวนการอันควรของกฎหมาย (Due Process of Law)”

ในกฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็น Universal Declaration of Human Rights 1948 หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948 อาจกล่าวได้ว่าเป็นต้นแบบของหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของมวลมนุษยชาติบนโลกใบนี้ ซึ่งนานาอารยประเทศล้วนแล้วแต่ต้องปฏิบัติตามนัยยะแห่งปฏิญญาฉบับนี้ ซึ่งในส่วนของ “หลักนิติธรรม” นั้นปรากฏอยู่ในคำปรารภ วรรค ที่ 3 ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “.....ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็น สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม.....” ประกอบกับในวรรค ที่ 4 ของปฏิญญาดังกล่าวแม้มิได้บัญญัติหลักนิติธรรมไว้โดยตรง แต่ก็ได้นำหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประกาศเอาไว้ โดยบัญญัติว่า “.....ด้วยเหตุที่ประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคล และในความเสมอภาคแห่งสิทธิของทั้งชายและหญิง.....” และในเนื้อหาของประกาศสิทธิมนุษยชนดังกล่าวยังได้บัญญัติรับรอง คุ้มครอง ซึ่งสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมใน ข้อ 1 ที่มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรี และสิทธิ ข้อ 2 ในการต้องไม่ได้รับแบ่งแยกหรืออาจเรียกได้ว่า มนุษย์ทั้งหลายต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ข้อ 6 การได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายว่าบุคคลทุกคนเป็น “บุคคล” ข้อ 7 ความเท่าเทียมกันตามกฎหมาย จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทุกคนต้องเสมอภาคกันตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรม และถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ข้อ 10 การได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่มีความเป็นอิสระ เป็นต้น

ในส่วนของ ASEAN Declaration 1967 (Bangkok Declaration 1967) หรือปฏิญญาอาเซียน ได้กำหนดจุดมุ่งหมายและวัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง ASEAN ไว้ในส่วนที่ 2 ข้อ 2 ที่กำหนดให้ “เพื่อเป็นการส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพในภูมิภาคอาเซียนด้วยการเคารพความยุติธรรมและหลักนิติธรรมในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในภูมิภาคและยึดมั่นในหลักการของกฎบัตรสหประชาชาติ”

เช่นเดียวกับเนื้อหาใน ASEAN Charter 2008 หรือ กฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ได้กำหนดหลักการสำคัญที่ประเทศสมาชิกต้องใช้ร่วมกันและให้ความสำคัญอันได้แก่ การเคารพหลักอำนาจอธิปไตย การไม่แทรกแซงกิจการภายใน หลักนิติธรรม และธรรมาภิบาลของประเทศสมาชิก

จากเอกสารทั้งสองของอาเซียนเห็นเป็นประจักษ์ได้ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นหลักการที่นานาประเทศในภูมิภาคนี้จะต้องให้ความสำคัญและจะต้องเคารพต่อหลักการดังกล่าว ประกอบกับเอกสารทั้งสองมิได้บัญญัติละเอียดลึกซึ้งถึงองค์ประกอบใดๆ ของหลักนิติธรรมเหมือนอย่างเช่น Universal Declaration of Human Rights 1948 หรือปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน 1948

ในส่วนของกฎหมายไทยพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้เพื่อใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรี ประกอบกับได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ใช้บังคับ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่ปรากฏว่าคณะรัฐมนตรีจะต้องถูกบังคับตามกฎหมายทั้งสองฉบับนี้

นักนิติศาสตร์ของไทยส่วนใหญ่ให้ความเห็นว่าหลักนิติธรรมนั้นมีคุณค่าทางปรัชญาสูงกว่ารัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นเรื่องหลักนิติธรรมของ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศกัทธิ์ ได้อธิบายถึงความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง “.....ความหมายของ Rule of Law คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบัน และวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความจึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย...” และศาสตราจารย์จิตติยังเห็นอีกด้วยว่า The Rule of Law นั้นเป็นกฎข้อบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งซึ่งเป็นแนวคิดมาแต่โบราณ (จิตติ ดิงศกัทธิ์, 2555) ซึ่งศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือหลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มิใช่คนเป็นใหญ่ โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้วบ้านเมืองนั้นก็จะมีข้อมิแพทำให้ผู้มีกำลังมากกว่า ไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาฉลาดกว่า ไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่อยกว่า สรุปแล้วหลักเรื่องนิติธรรมหากจะอธิบายแบบไทยๆ คือหลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง” (ปรีดี เกษมทรัพย์, 2536) และความเห็นของศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐาน

แห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย” เป็นแนวความคิดเห็นเกี่ยวกับความหมายของหลักนิติธรรมที่มีความแตกต่างกันไปในรายละเอียด แต่หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมที่มุ่งจำกัดอำนาจผู้ปกครอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังคงอยู่ ประกอบกับองค์การตุลาการของไทยได้หยิบยกหลักนิติธรรมมาใช้ประกอบการตัดสินใจตัดสินคดีต่างๆมากมาย อีกทั้งประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ และมีศาลชำนาญการที่หลากหลายจึงส่งผลให้ “หลักนิติธรรม” ที่ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการวินิจฉัยของศาลจึงมีความแตกต่างกันออกไปในรายละเอียด แต่ยังคงหลักการของหลักนิติธรรมอยู่ คือการใช้กฎหมายด้วยความยุติธรรมและความเป็นธรรมเป็นหลักการสำคัญ ประกอบกับหลักนิติธรรมในไทยนั้นมีความหมายที่หลากหลาย แต่อยู่บนพื้นฐานที่คล้ายคลึงกัน คือ “การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม” และหลักนิติธรรมของไทยนั้นยังคงต้องรอระยะเวลาพัฒนาการของหลักนิติธรรมเพื่อให้เกิดการตกตะกอนความคิดสำหรับหลักนิติธรรมของประเทศไทย อีกทั้งประชากรสัมภพณ์ทั้งหมดเห็นด้วยในการนำหลักนิติธรรมเข้ามาบัญญัติเพื่อใช้เป็นกฎหมายเป็นเครื่องมือสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอย่างที่สุด เพราะหลักนิติธรรมนั้นมีความเชื่อมโยงและเป็นหลักการอันเปรียบเสมือนเสาหลักของระบอบประชาธิปไตยหลักการหนึ่ง

ประเด็นกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

ในทางวิชาการแม้สามารถจำแนกองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยที่ออกมาได้แต่เป็นการยากที่จะนำไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของหลักนิติธรรม แต่กรณีดังกล่าวนี้ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 หรือการใช้หลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานรัฐ ประกอบกับหลักนิติธรรมยังเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอีกประการหนึ่งด้วย ดังนั้นเพื่อให้หลักนิติธรรมสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงจำเป็นต้องนำหลักธรรมาภิบาลเข้ามามีส่วนในการเป็นกลไกร่วมสำหรับการนำไปสู่การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ได้จำนวนทั้งสิ้น 9 ข้อสำคัญ จึงได้กำหนดเป็นประเด็นในการจัดทำ Co-design กล่าวคือ 1) ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้ 2) การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส 3) การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง 4) การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการ

ตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล 5) การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี 6) การกำหนดนโยบายจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด 7) คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน 8) การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ที่กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารและการใช้อำนาจทางปกครอง ที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศ องค์กร สถาบัน และประชาชน 9) การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)

หลักการ ทฤษฎีทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ทั้งนี้ข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อนั้นสามารถใช้ส่งเสริม ผลักดันความเป็นรูปธรรมให้แก่หลักนิติธรรม และเพิ่มความตระหนักให้แก่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครอง อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มหลักประกันซึ่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้เพื่อให้หลักนิติธรรมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ และทำให้หลักนิติธรรมนั้นเกิดผลสัมฤทธิ์ทางหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย และข้อสำคัญอีกประการหนึ่งคือ การนำข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อ มากำหนดหรือตราเป็นกฎหมายเพื่อกำหนดให้ข้อค้นพบทั้ง 9 ข้อซึ่งมีสถานะเป็นกลไก เครื่องมือ วิธีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีอีกประการหนึ่งด้วย โดยข้อค้นพบที่ผู้วิจัยค้นพบนั้นมีข้อค้นพบบางข้อที่มีลักษณะเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยตัวเอง อาทิ การให้ความเสมอภาค เท่าเทียม และข้อค้นพบบางข้อมีลักษณะเป็นกลไก อาทิ ความโปร่งใส การตรวจสอบการใช้อำนาจ การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ฯ เป็นต้น

6.2 การอภิปรายผล

โดยที่เนื้อหาของบทบัญญัติว่าด้วยกลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจปกครองของคณะรัฐมนตรีนั้นสามารถจำแนกออกเป็นสาระสำคัญกล่าวคือ “มาตรา 3/2 การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยจะต้องคำนึงถึงความยุติธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม ความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ และต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งนี้การใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ประกอบกับถ้อยคำของมาตราดังกล่าวจะไม่เป็นการเฉพาะเจาะจงลงไป ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายเป็นพลวัตของสังคม เพื่อให้ทันสมัยและเกิดความเหมาะสมกับยุคและสมัย

- ลักษณะของหลักนิติธรรม

จากข้อสรุปของการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ สามารถจำแนกความหมายของหลักนิติธรรม ได้ 2 ลักษณะกล่าวคือ ความหมายตามระบบกฎหมายแบบ Common Law หรือความหมายตามแบบสากล และความหมายแบบไทย ซึ่ง “หลักนิติธรรม” ในความหมายแบบสากล หมายถึง ความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมายบุคคลใดๆ ย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน และต้องถูกตัดสินโดยศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวเท่านั้น อย่างไรก็ตามในบริบทของความหมายใน “หลักนิติธรรม” ของไทยนั้นมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือการที่ถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจจำกัดและทรงธรรมตามทศพิธราชธรรมและความเป็น “ธรรม” ตามหลักศาสนาพุทธ จึงทำให้ “หลักนิติธรรม” นั้นมีความหมายว่า การใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม (ธงชัย วินิจจะกุล, 2563) อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน “หลักนิติธรรม” สำหรับประเทศไทยยังคงไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นๆ ที่นำไปรองรับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรค 2 ที่ได้บัญญัติ “หลักนิติธรรม” เอาไว้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติเช่นนี้ทำให้คณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้อำนาจทางปกครองให้ปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่หลักนิติธรรมนั้นมีลักษณะความเป็นนามธรรมสูง ประกอบกับนิยามความหมายนั้นยากแก่การจำกัดความ ดังจะเห็นได้จากการที่นักกฎหมายตะวันตกและนักกฎหมายไทยล้วนแล้วแต่กำหนดค่านิยาม และความหมายของ “หลักนิติธรรม” ที่มีความแตกต่างกันออกไป องค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามความหมายของระบบ Common Law และองค์ประกอบของหลักนิติธรรมของไทยนั้นสามารถจำแนกออกมาได้ดังนี้ 1) ความเสมอภาคและความเท่าเทียม การไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม 2) ความโปร่งใสตรวจสอบได้ 3) ความยุติธรรม เมื่อได้พิจารณาถึงองค์ประกอบของหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับงานวิจัยชิ้นนี้แล้ว ผู้วิจัยจึงได้ตรวจสอบความถูกต้องเหมาะสมในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายต่างๆ แล้ว พบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมีหลักการในการบริหารราชการภายใต้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน อันเป็นกฎหมายหลักในการให้อำนาจแก่คณะรัฐมนตรีโดยตรง ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ แต่หลักนิติธรรมดังกล่าวเป็นหลักการที่เป็นนามธรรม และไม่สามารถนำมาถ่ายทอดให้เป็นหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ปกครองได้อย่างชัดเจน ประกอบกับพัฒนาการหลักนิติธรรมของประเทศไทยนั้นยังไม่เพียงพอ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับประเทศที่เป็นต้นกำเนิดของหลักนิติธรรม คือ สหราชอาณาจักร ประกอบกับการที่ประเทศไทยมี

รัฐประหารอยู่บ่อยครั้ง หลักนิติธรรมถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแม้จะเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุดแต่ด้วยเหตุการณ์ทางการเมืองจึงทำให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นบ่อเกิดของหลักนิติธรรมที่เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยอาจมีการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงต่อสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและพัฒนาการของหลักนิติธรรมที่ขาดความถูกต้องและต่อเนื่อง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่บัญญัติรองรับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในการนำหลักนิติธรรมไปใช้บังคับแก่คณะรัฐมนตรี โดยการพัฒนากฎหมายให้มีการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีเพื่อควบคุมการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี โดยตราไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งร่างการพัฒนากฎหมายใช้หลักนิติธรรมดังกล่าวจะส่งผลดีต่อปรัชญาและวัตถุประสงค์ของหลักนิติธรรมที่สามารถนำมาบัญญัติเพื่อเป็นแนวทางในการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

- กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี

กลไก เครื่องมือ เพื่อส่งเสริม ผลักดันการนำหลักนิติธรรมไปใช้กับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี ให้เป็นรูปธรรมเป็นประเด็นที่สำคัญอันที่จะทำให้หลักนิติธรรมนั้นบรรลุวัตถุประสงค์และเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมของหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้หลักนิติธรรมนั้นทำหน้าที่ในการปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ควบคุมและตรวจสอบอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง ดังนั้นเพื่อที่จะให้หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญเกิดผลสัมฤทธิ์เป็นรูปธรรมได้จะต้องอาศัยกลไกที่ถูกกำหนดไว้ใน พระราชกฤษฎีกาว่าหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นำมาใช้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

- วัตถุประสงค์หลักของหลักนิติธรรม

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 วรรค 2 นั้นจะสามารถเป็นแม่บทในการใช้หลักนิติธรรมของผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทุกฝ่ายได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการจำกัดอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองแล้ว จะเห็นได้ว่าในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบลายลักษณ์อักษร หรือ Civil law จะใช้หลักนิติรัฐเป็นหลักการสำคัญในการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจำกัดอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง และในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี หรือ Common law จะใช้หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการให้กฎหมายปกครองมนุษย์ มุ่ง

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และจำกัดอำนาจผู้ใช้อำนาจปกครอง แม้หลักการของทั้งสองระบบจะมีชื่อเรียกที่แตกต่างกัน แต่เนื้อหาและสาระสำคัญยังคงมีวัตถุประสงค์เดียวกัน

สรุปการอภิปรายผล ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นถึงประโยชน์ต่างๆที่จะเกิดขึ้นหากได้นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติและสามารถนำไปใช้ได้อย่างบรรลुวัตถุประสงค์ ประกอบกับหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการอันเป็นสาระสำคัญของระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยมุ่งคุ้มครองซึ่งสิทธิ เสรีภาพของประชาชนในรัฐ โดยมุ่งจำกัดและตรวจสอบอำนาจของผู้ใช้อำนาจปกครองอย่างแท้จริง อีกทั้งการบัญญัติหลักนิติธรรมเป็นลายลักษณ์อักษรนี้ยังเป็นการสร้างความตระหนักให้แก่คณะรัฐมนตรีในการใช้อำนาจทางปกครองอย่างระมัดระวังมากยิ่งขึ้น

6.3 ข้อเสนอแนะ

6.3.1 การวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ให้มีการนำเอากลไก การใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรีที่จัดทำขึ้นมานั้นไปสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ
2. เสนอแนะให้มีการวิจัยความหมายของหลักนิติธรรมในทางวิชาการต่อไป

6.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยเสนอแนะหัวข้อวิจัยที่ควรทำต่อ คือ “ความหมายของหลักนิติธรรมตามบริบททางกฎหมายของประเทศไทย”

6.4 คำตอบของผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย

6.4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 เพื่อศึกษาและวิจัย แนวคิดและหลักการที่เกี่ยวข้องกับกลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี มีคำตอบอยู่ใน บทที่ 2

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์แห่งปัญหา อุปสรรคข้อจำกัด ผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2 และ บทที่ 4

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 4 เพื่อพัฒนากฎหมาย ข้อเสนอแนะ และกระบวนการ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับการใช้หลักนิติธรรมกับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี มีคำตอบอยู่ใน บทที่ 4 และ บทที่ 5

6.4.2 ผลการวิจัยตามสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้ คือ

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของ ประชาชนโดยรวม” ทั้งนี้เพื่อเป็นการบังคับให้การใช้อำนาจทางปกครองของคณะรัฐมนตรี จะต้อง ปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด แต่ ณ ปัจจุบันยังมีได้มีบทบัญญัติใดๆ ในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายอื่นๆ กำหนด กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการใช้หลักนิติธรรมสำหรับอำนาจทางปกครองของ คณะรัฐมนตรี ซึ่งประกอบด้วยหลักการและทฤษฎีด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ และด้านรัฐประศาสน ศาสตร์ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์ในสาระสำคัญต่างๆ ของหลักนิติธรรม จึงจำเป็นต้องมีการ กำหนด รายละเอียด กลไก เครื่องมือ เพื่อผลักดันการนำหลักนิติธรรมไปใช้ และนำไปบัญญัติเป็น กฎหมายเพื่อใช้บังคับต่อไป

ซึ่งคำตอบที่ได้จากการวิจัยนี้มีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้ในบทที่ 1

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

หนังสือ

- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2546). *ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบชีวิตลอร์ดและคอมมอนลอว์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2565). *หลักการพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2561). *รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิน บุญสุวรรณ. (2548). *ปทานุกรมศัพท์รัฐสภาและการเมืองไทย ฉบับสมบูรณ์*. กรุงเทพฯ : สุขภาพใจ.
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติฯ. (2557). *หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2544). *นิติปรัชญา Legal Philosophy* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- จรัญ โฆษณานันท์. (2544). *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- จิตติ ดิงศภัทย์. (2555). *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *กฎหมายมหาชน ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2555). *ถาม-ตอบ กฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2555). *ถาม-ตอบ กฎหมายมหาชนและประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. (พิมพ์ครั้งที่ 3)*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2557). *นิติปรัชญา*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: ชวนพิมพ์.
- นพนธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน : *หลักกฎหมาย Principle of Law : แนวคิดและการคุ้มครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *นิติรัฐกับประชาสังคม รวมบทสัมภาษณ์จาก www.pub-law.net*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.
- บรรเจิด สิงคเนติ. (2561). *หลักกฎหมายมหาชน๑* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคเนติ. (2563). *แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมกับการจัดโครงสร้างสถาบันการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บรรเจิด สิงคเนติ. (2563). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2547). *กฎหมายมหาชน เล่ม1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2548). *กฎหมายมหาชน เล่ม2 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่างๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. (2549). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล. (2559). *รัฐธรรมนูญ ประวัติศาสตร์ข้อความคิด อำนาจอสถาปนาและการเปลี่ยนแปลง*. กรุงเทพฯ: ฟ้ายเดียวกัน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2536). *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปรีดี เกษมทรัพย์. (2553). *นิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประยูร กาญจนกุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ประไพศิริ สันติกฤษฏีกกร. (2558). *แนวคิดทางรัฐศาสตร์*. เชียงใหม่: พงษ์สวัสดิ์การพิมพ์
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2544). *ปรัชญาและการพัฒนาการกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สมยศ เชื้อไทย. (2562). *ความรู้กฎหมายทั่วไป คำอธิบายวิชากฎหมายแพ่ง : หลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 26). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- สมยศ เชื้อไทย. (2553). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (Principle to Public Law)* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2564). *วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: เพลส.
- สุรัชย์ ภูประเสริฐ และคณะ. (2553). *ถาม-ตอบ เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
- สุรินทร์ สฤษฏ์พงศ์. (2562). *Pure Theory of Law ทฤษฎีบริสุทธิ์แห่งกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรัชดา ริถี. (2562). เอกวิดี: *หลักแห่งความยุติธรรมในกฎหมายอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุพจน์ บุญวิเศษ. (2551). *หลักรัฐศาสตร์*. กรุงเทพฯ: หจก เอ็ม ที เพรส.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. *คู่มือแบบการร่างกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- หยุด แสงอุทัย. (2560). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 21). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร จันทรสมบุรณ์. (2563). *รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมบุรณ์*. กรุงเทพฯ: จรัสสนิทวงศ์การพิมพ์.
- โกคิน พลกุล,ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ไมเคิล เจ แซนเดล. (2554). *ความยุติธรรม. แปลจาก Justice : What's the Right Thing to do ? . แปลโดย สฤณี อาชวานันทกุล*. กรุงเทพฯ. โอเพ่นเวลดัส.
- อุทัย หงส์ศิริ. (2558). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษาแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- ลิขิต ธีรเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองของไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2538). *หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง (Fundamental Principle of Administrative Law)*. กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (2562). *บันทึกคำบรรยายวิชากฎหมายปกครอง เรื่อง ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2549). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: อ่านกฎหมาย.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2564). *ประวัติศาสตร์ความคิดนิติปรัชญา* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: อ่านกฎหมาย.
- หยุด แสงอุทัย. (2560). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร จันทรมบูรณ์. (2563). *88 ปี ประชาธิปไตยสังคมไทยยังหลงทางอยู่หรือ? รัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) ตามแนวคิด ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: จริยสันติวงศ์การพิมพ์.
- อำพน เจริญชีวินทร์. (2544). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการฟ้องแผลการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

บทความวารสาร

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. *วารสารจตุนิติ*, 9(1).
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). หลักความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 30(2).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2561). “นิติธรรมนั้น สวนทางกับระบอบเผด็จการโดยสิ้นเชิง”, *ยุติธรรมคู่ขนาน*, 6(1).
- ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. (2558). ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม, *สถาบันพระปกเกล้า*, 5(12).

รายงานการวิจัย

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ และคณะ. (สิงหาคม 2553). *รายงานการวิจัย เรื่อง การกระทำทางรัฐบาล : ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

- คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2561). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ คดีปกครองที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกระบวนการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- ทศพร ศิริสัมพันธ์ และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยเรื่อง การพัฒนาระบบและกลไกของการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- รังสี มุททามณี. (2557). *รายงานการวิจัยเรื่อง ปัญหาความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชนภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- วิศิฐ ญาณภีร์. (สิงหาคม 2557). *รายงานการวิจัย เรื่อง บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ
- สุกัญญา รักเหลือ. (2550). *มติคณะรัฐมนตรีที่ไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของกฎหมาย : ศึกษากรณีการลงโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สุรชัย ภูประเสริฐ และคณะ. (2551). *รายงานการศึกษาเพื่อกร่างกฎหมายว่าด้วยคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.
- สุวิมล สังข์พันธุ์. (2535). *สถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2549). *รายงานการศึกษาเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หนังสือต่างประเทศ

- Dicey, A.V. (1982). *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. London: McMillan and Co.
- Stephen, E. (1988). Aristotle, *The Politics* (c. 350 BC). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fwrnanda, P. (2021). *The Rule of Laws*. Fernanda Pirie Cover image: New York 10104
- Hobbes, T. (1983). *De Cive: the English version*. H. Warrender (ed.), Oxford: Oxford University Press.
- James, R., Silkenat, James, E., Hickey, Jr., Peter D., & Barenboim. (2014). *The legal Doctrines of the Rule of Law and the Legal State (Rechtsstaat)*. Volume 38, Springer Cham Heidelberg New York Dordrecht London, Springer.

- Locke, J. (1988). *Two Treatises of Government*. P. Laslett (ed.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Montesquieu, C. (1989). *The Spirit of the Laws*, A. Cohler, C. Miller, and H. Stone (eds.), Cambridge: Cambridge University Press.
- Julia, A. (1995). Plato, *The Statesman* (c. 370 BC), Cambridge: Cambridge University Press.
- Tom, B. (2010). *The Rule of Law*. The Penguin Group Penguin Books.
- Tom, G., & Tamir, M. (2008). *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, The Edinburgh, Cambridge University.

ฐานข้อมูลออนไลน์

- ธงชัย วินิจจะกุล. (2563). *นิติรัฐอภิสิทธิ์และราชนิติธรรมประวัติศาสตร์ภูมิปัญญาของ Rule by Law แบบไทย* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://www.econ.tu.ac.th/archive/detail/43> [2564, พฤษภาคม 15].
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *การควบคุมฝ่ายปกครอง*. (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1270> [2565, มกราคม 15].
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2565). *บทบรรณาธิการ www.pub-law.net ครั้งที่ 190 “การกระทำทางรัฐบาล”*(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.publaw.net/publaw/View.asp?publawIDs=1235> [2565, มกราคม 15].
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. (2554). *วิวัฒนาการของหลักนิติรัฐโดยสังเขป: กรณีประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.publaw.net/publaw/> [2564, พฤษภาคม 15].
- วรเจตน์ภาคารัตน์. (2564). *การกระทำทางรัฐบาลกับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2551 (เขาพระวิหาร) ตอนที่ 2 (กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองชั้นต้นในการกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีแสดงการมีส่วนร่วมระหว่างรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา เรื่องการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <http://www.publaw.net/publaw/View.asp?publawIDs=1292> [2564, มิถุนายน 15].

วิษณุ เครืองาม. (2555). *หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807_B.pdf [2564, มิถุนายน 15].

ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ-สกุล	พงศพล มหาวัจน์
วัน เดือน ปีเกิด	2 มกราคม 2518
สถานที่เกิด	จังหวัดเชียงใหม่
วุฒิการศึกษา	-พ.ศ. 2535 สำเร็จการศึกษาชั้นมัธยมศึกษา โรงเรียนยุพราชวิทยาลัย -พ.ศ. 2539 สำเร็จการศึกษาระดับอุดมศึกษาชั้นปริญญาตรี คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ -พ.ศ. 2547 สำเร็จการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษาชั้นปริญญาโท คณะ นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
ประสบการณ์การทำงาน	-พ.ศ. 2547 อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยพายัพ -พ.ศ. 2549 อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนอร์ท-เชียงใหม่ -พ.ศ. 2553 หัวหน้าสาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย นอร์ท-เชียงใหม่ -พ.ศ. 2555 อาจารย์พิเศษ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา -พ.ศ. 2559 อาจารย์พิเศษวิทยาลัยบริหารศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่โจ้