



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(INDIVIDUAL STUDY)

เรื่อง หลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

จัดทำโดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่ ร.ต. ดร.สุรพล สิ้นธนาภา

รหัส ๒๕๑๐๔๕

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยรุ่นที่ ๑๐

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ว่าที่ ร.ต. ดร.สุรพล สิ้นธนาวา<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักนิติธรรมก่อกำเนิดขึ้นท่ามกลางกระแสแนวคิดที่ต้องการป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจตามอำเภอใจ นำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายมิใช่โดยบุคคล เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมโดยเป็นธรรมทั้งเอกชน แต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หากประโยชน์ทั้งสองขัดกันจะต้องหาสมดุลระหว่างประโยชน์ทั้งสองมากที่สุด รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจที่จำต้องปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ และไม่อาจหลงลืม สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม ภาครัฐบาล จึงยึดถือและควรนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้บังคับอย่างต่อเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารประเทศทั้ง โดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และด้านนิติบัญญัติ และด้านนโยบาย และแผน เพื่อให้มีหลักในการบริหารแผ่นดิน และใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยไม่ต้องกังวลว่า จะมีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนและมีอำนาจอื่นใด มาแทรกแซงทั้งยังสามารถบริหารราชการแผ่นดิน โดยหลักนิติธรรมเพื่อความเท่าเทียมต่อการพัฒนาประเทศชาติ โดยหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติกับประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน

#### คำสำคัญ

รัฐบาล	คณะบุคคลที่มีอำนาจ ในการบริหารและปกครองประเทศ อาจมาจากการเลือกตั้งหรือการแต่งตั้งก็ได้, องค์กรปกครองประเทศ
คณะรัฐมนตรี	คณะบุคคลซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน มีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าคณะ
อำนาจ	อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตามโดยไม่อาจขัดขืนได้ ความที่สามารถบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์

<sup>๑</sup> ที่ปรึกษากฎหมาย บริษัท คาราบาวกรุ๊ป จำกัด (มหาชน)

## ความนำ

ในประเทศที่มีรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย ต่างให้ความสำคัญต่อการจำกัด หรือควบคุมการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากเชื่อว่าหากมีการใช้อำนาจรัฐ โดยมีขอบ ใช้อำนาจรัฐได้อย่างอำเอใจ ไม่มีการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐที่ชัดเจน ขาดระบบการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจ อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลกระทบต่อสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน ซึ่งอยู่ภายใต้การปกครอง ดังนั้น นานาประเทศจึงเกิดแนวคิด ในการนำหลักนิติธรรม มาเป็นโครงสร้างสำคัญในการธำรงไว้ซึ่ง ระบอบประชาธิปไตย เพื่อให้ระบอบการปกครอง เป็นที่พึงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจรัฐได้อย่าง แท้จริง

## เนื้อหา

### ๑. ทฤษฎีหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับอำนาจอธิปไตย

#### ๑.๑ หลักนิติธรรมในการใช้อำนาจอธิปไตยของคณะรัฐมนตรี

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ. ๑๘๓๕ ถึง ๑๙๒๒) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the study of the law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. ๑๘๘๕) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐาน และเป็นตำราที่ นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่าหลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจอธิปไตยสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมนั้น ย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะชนชั้นใด ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (The Ordinary Law of the land) ซึ่งบรรดา ศาลธรรมดาทั้งหลาย (Ordinary Courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมใน ความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพ ต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมายและไม่มีผู้ใด ทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครอง จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครอง จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตาม อำเอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อม ต้องถูกฟ้องคดีศาลยุติธรรม หรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ

เหนือกว่าราชฎรไม่ได้<sup>๒</sup> นอกจากนั้นแล้วบรรดาสีทธิทั้งหลายทั้งปวงของราชฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมาย ประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล<sup>๓</sup>

หลักนิติธรรมมีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครอง โดยกฎหมาย เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งเอกชนแต่ละคนอัน เป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์ มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ – public interest เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกัน ก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลภาพที่เป็นธรรม<sup>๔</sup> ซึ่งอาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่ ๑) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ ๒) การมีกฎหมายที่ดี ๓) การชอบด้วยกฎหมายของ การปกครอง ๔) ความรับผิดชอบของรัฐ ๕) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลและในประการที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน

การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพพื้นฐานของเอกชนเป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง เป็นประชารัฐ การใช้อำนาจนิติบัญญัติ การใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมาย เพื่อพิทักษ์สิทธิ เสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ การกล่าวว่ศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) ของประชาชนหมายความว่าศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามาตัดสินปัญหานี้ ความสำคัญของการใช้อำนาจ<sup>๕</sup>

นักคิดทางปรัชญากฎหมายร่วมสมัย ช้่นนำหลาย ๆ ท่าน ดังอาทิแบบฉบับของหลักนิติธรรมใน งานเขียนของ Joseph Raz ในทัศนะของ Raz หลักการสำคัญ ๆ อันเป็นพื้นฐานความคิด เรื่องหลักนิติธรรม ประกอบด้วย ๑) กฎหมายต้องใช้เฉพาะ การกระทำที่เกิดขึ้นหลังประเทศ ๒) กฎหมายที่มีความมั่นคง ถาวรโดยสัมพัทธ์ไม่มีการแก้ไขบ่อยเกินไป ๓) การตรากฎหมายพิเศษใด ๆ ควรต้องกระทำภายใต้ กฎเกณฑ์ที่เปิดเผย ๔) อิสรระของตุลาการจะได้รับการค้ำประกัน ๕) หลักเรื่องความยุติธรรมโดย ธรรมชาติ (natural justice) ต้องได้รับความเคารพ<sup>๖</sup> ฯลฯ

### ๑.๑.๑ หลักการใช้อำนาจทางรัฐบาลของ คณะรัฐมนตรี

สำหรับประเทศไทยภายหลังที่ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาและมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดให้ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชอำนาจทั้งปวงไม่ว่าจะเป็นฐานะ ประมุขของรัฐหรือในฐานะอื่น ได้แก่ กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้ทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนผ่านองค์กรของรัฐ

<sup>๒</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , นิติรัฐ นิติธรรม : หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . พ.ศ.๒๕๕๓), หน้า ๓๓๒ – ๓๓๓

<sup>๓</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า ๓๓๓

<sup>๔</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์,หลักนิติธรรม (Rule of Law) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๑๐๓

<sup>๕</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์,หลักนิติธรรม (Rule of Law) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๑๐๖

<sup>๖</sup> จริญญา โฆษณานันท์, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์”หลักนิติธรรม”(Historico – Societal Contexte of the Role of Law Ideology) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๗๔

สามฝ่าย คือ ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติผ่านทางรัฐสภา อำนาจบริหารผ่านทางคณะรัฐมนตรี (รัฐบาล) และอำนาจตุลาการผ่านทางศาล

หากพิจารณาเฉพาะในส่วนอำนาจบริหารคณะรัฐมนตรี ในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร สามารถใช้อำนาจนี้ได้สองทางระดับ คือ “อำนาจทางรัฐบาล (Government Authority)” มีลักษณะเป็นการดำเนินงานรัฐบาลนี้ เรียกว่า “การกระทำทางการปกครอง (Administrative Act) อำนาจบริหารทั้งสองส่วนนี้ มีความแตกต่างกันทั้งในเรื่องของฐานที่มาของอำนาจผลของการกระทำจากการใช้อำนาจและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลนั้นอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบร่วมกันของคณะรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี, รัฐมนตรีว่าการกระทรวง, รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง ส่วนจำนวนของคณะรัฐมนตรีจะเท่าใดเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มิใช่รัฐมนตรีและรัฐมนตรีประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสิ้น ๓๖ ซึ่งองค์คณะรัฐมนตรีนั้นแยกได้เป็น ๒ ส่วน คือ หากเป็นองค์คณะรวมที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรีเป็นฝ่ายใช้อำนาจทางรัฐบาล หากเป็นรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นฝ่ายใช้อำนาจทางปกครองในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีอยู่บนพื้นฐานของหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Collective Responsibility) จึงต้องมีการประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วมกัน ดังนั้น การแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีจึงเกิดผลในการตัดสินใจร่วมกัน คือ “มติคณะรัฐมนตรี”

จึงกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีดำเนินการไปได้ อย่างไรก็ดี หากพิจารณาเนื้อหาของมติคณะรัฐมนตรีสามารถจำแนกได้สองประเภทกล่าวคือ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจทางรัฐบาลและมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง

### ๑.๑.๒ การวิเคราะห์การใช้อำนาจรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากการกระทำทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีมีฐานที่มาของอำนาจจากรัฐธรรมนูญ ดังนั้นเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ พบว่าได้มีการกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรีไว้ คือ การบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (มาตรา ๑๕๘) หากจำแนกลักษณะการใช้อำนาจทางรัฐบาลสามารถจัดกลุ่มได้ดังนี้ (๑) ด้านนโยบายและแผน (๒) ด้านนิติบัญญัติ (๓) ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน การใช้อำนาจด้านต่างๆเหล่านี้มีปัญหา ดังนี้

## ๑. ด้านนโยบายและแผน

### ๑.๑ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล

#### (๑) คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา ๑๖๒)

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำหนดทิศทางและการขับเคลื่อนประเทศ อีกทั้งยังเป็นการเน้นย้ำถึงความสำคัญที่จะต้องมีการควบคุม การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลให้สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐและยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องหน้าที่ของรัฐที่บัญญัติอยู่ในหมวด ๕ เป็นบทบัญญัติที่บังคับให้รัฐต้องดำเนินการต่าง ๆ

เพื่อเกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรงซึ่งประชาชนและชุมชนมีสิทธิที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมทั้งเกิดสิทธิให้ประชาชนสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ประชาชนและชุมชนได้รับประโยชน์นั้นได้ กล่าวคือ รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐต้องให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด ดังนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่บังคับให้คณะรัฐมนตรีต้องเคร่งครัดต่อการกำหนดนโยบายอย่างแท้จริง

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลยังต้องสอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐซึ่งเป็นเจตจำนงหรือความมุ่งหมายตั้งใจของรัฐที่จะดำเนินการตรากฎหมายและกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องต่าง ๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในหมวด ๖ กล่าวคือ รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกันและไม่แทรกแซงกิจการภายในกันและกัน รวมทั้งให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ เป็นต้น อีกทั้งนโยบายของรัฐบาลต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศและเป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ กรณีการกำหนดนโยบายของรัฐบาลบางเรื่องที่เป็นนโยบายเร่งด่วนที่รัฐต้องดำเนินการเช่น นโยบายเร่งด่วนในข้อ ๔ เรื่องการเร่งศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการใช้กัญชา กัญชง ในทางการแพทย์อุตสาหกรรมทางการแพทย์และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ของประชาชน โดยจะกำหนดกลไกการดำเนินงานที่รัดกุมเพื่อมิให้เกิดผลกระทบทางสังคมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด (คำแถลงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน ประเทศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๘๖ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒)

จากการกำหนดนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลดังกล่าวส่งผลให้รัฐบาลแก้ไขกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดทั้งระบบ โดยได้จัดทำเป็นประมวลกฎหมายยาเสพติดขึ้นและมีผลใช้บังคับแล้วในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ในช่วงต้นปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้มีการนำเสนอข่าวเกี่ยวกับการให้ประชาชนสามารถปลูกพืชกัญชาได้อย่างเสรีเนื่องจากอ้างว่าประมวลกฎหมายยาเสพติดไม่ได้บัญญัติให้พืชกัญชาเป็นยาเสพติดให้โทษอีกต่อไป ขณะเดียวกันได้มีการเสนอข่าวเกี่ยวกับการห้ามปลูก มิฉะนั้นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย

เสพติดจะต้องดำเนินการจับกุมเนื่องจากอ้างว่าการปลูกพืชกัญชายังคงเป็นเรื่องที่ผิดกฎหมาย อย่างไรก็ตามการตรวจสาธารณสุขเห็นว่า การนำพืชกัญชามาจากการเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในทางการแพทย์และการวิจัยทางวิทยาศาสตร์นั้น เป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒ จึงต้องยึดนโยบายของรัฐบาลเป็นที่ตั้งและเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐบาลจะต้องผลักดันให้สัมฤทธิ์ผลตามที่ได้แถลงไว้ จากนั้นนโยบายดังกล่าว จึงนำมาสู่ การนำพืชกัญชามาจากการเป็นยาเสพติดให้โทษในประเภท ๕ ซึ่งขณะนี้ได้มีการออกประกาศกระทรวงสาธารณสุขในเรื่องดังกล่าวแล้ว

จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลดังกล่าวจะนำไปสู่การพยายามดำเนินการถอดชื่อพืชกัญชาออกจากการเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ นั้น รัฐบาลจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านต่างประเทศ อาจเกิดการละเมิดพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาที่ไทยเป็นภาคี รวมทั้งด้านสุขภาพของเด็กและเยาวชนที่จะส่งผลกระทบต่อจิตและประสาท หากนำไปใช้เสพเกินปริมาณที่กำหนดในทางการแพทย์ ตลอดจนภาพลักษณ์ของประเทศ เนื่องจากจะถูกระบุว่าประเทศไทยเป็นแหล่งผลิตและค้ากัญชาได้อย่างเสรี

ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะที่แอบแฝงผลประโยชน์ทางการเมือง ประกอบกับการใช้อำนาจที่ขาดประเมิณผลกระทบต่อสังคมโดยรวมจากการกำหนดนโยบายดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม

## ๒. ด้านนิติบัญญัติ

### ๒.๑ การเสนอร่างพระราชบัญญัติ

(๑) คณะรัฐมนตรีสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรได้ (มาตรา) รวมทั้งการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ การตรากฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (มาตรา ๒๖)

- การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐

ในคราวที่รัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เนื่องจากประเทศไทยเป็นสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) ที่ต้องซึ่งได้กำหนดมาตรฐานสากลเพื่อป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่ผู้ก่อการร้าย โดยกำหนดให้อาชญากรรมเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ดังนั้น จึงต้องนำหลักการดังกล่าวมากำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากรและการฉ้อโกงภาษีอากรที่มี

ลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรง เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรดังกล่าวในมาตรา ๓ ได้เพิ่มความในมาตรา ๓๗ ตรี เกี่ยวกับเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากรและการฉ้อโกงภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรง ให้ถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

จากนั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อมาศาลแพ่งได้ส่งคำโต้แย้งของผู้คัดค้านในคดีแพ่ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามาตรา ๓๗ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ หรือไม่ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่า ความผิดมูลฐานตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มีทั้งสิ้น ๒๑ มูลฐาน เป็นบทบัญญัติจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีเจตนารมณ์เพื่อต้องการมิให้ผู้ประกอบอาชญากรรมนำเงินหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้นไปใช้ประโยชน์ในการกระทำความผิดต่อไปอีก ซึ่งมีลักษณะเป็นการกระทำความผิดร้ายแรงและมีได้บัญญัติให้รวมถึงความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นด้วย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ที่จะไม่ให้กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานเพื่อใช้ อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาดำเนินการแทน

ดังนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรที่กำหนดโทษทางแพ่งและโทษทางอาญา มาตราการตามกฎหมายดังกล่าวมีความเหมาะสมกับความร้ายแรงของการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสียภาษีอากรในแต่ละกรณีแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอีกดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๓๗ ตรี เป็นบทบัญญัติที่เพิ่มภาระและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน และขัดต่อหลักนิติธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่งและวรรคสอง

อย่างไรก็ตาม ในส่วนท้ายของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ศาลได้ให้ความเห็นเชิงแนะนำรัฐบาลสรุปสาระสำคัญได้ว่า หากรัฐมีความจำเป็นที่ต้องผูกพันปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ FATF ในการกำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ควรบัญญัติให้เป็น ” ความผิดมูลฐาน ” ไว้ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ.๒๕๔๒ อันเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามฟอกเงินที่มีมาตรการทางกฎหมายที่มีความพิเศษเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความชัดเจนเป็นระบบ ไม่ซ้ำซ้อน จึงวินิจฉัยว่า มาตรา ๓๗ ตรี ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงส่งผลให้การใช้บังคับมาตรา ๓๗ ตรี สิ้นผลบังคับไปโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

คำถามคือ รัฐบาลจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับมูลฐานความผิดทางภาษีดังกล่าว อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างของ



กฎหมายต่อไป อีกทั้งรัฐบาลจะต้องเร่งดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินโดยนำมาตรา ๓๗ ตรี ไปไว้ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินรวมถึงต้องเร่งสำรวจการกำหนดมูลฐานความผิดตามกฎหมายฟอกเงินที่มีลักษณะไปฝากไว้ในกฎหมายอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกับประมวลรัษฎากรอีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางรัฐบาลด้านนิติบัญญัติในการเสนอร่างพระราชบัญญัติขาดความระมัดระวังรอบคอบ จนส่งผลให้เป็นการเพิ่มภาระและจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนและขัดต่อหลักนิติธรรม อาจส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและการจัดเก็บภาษีในอนาคตได้

### ๓. ด้านบริหารราชการแผ่นดิน

#### ๓.๑ การดำเนินการบริหารราชการแผ่นดิน

**การออกมติคณะรัฐมนตรีในด้านนโยบายเช่ารถโดยสารปรับอากาศประจำทาง NGV จำนวน ๔,๐๐๐ คัน เสนอขอใช้งบประมาณสูง ๖๓,๐๐๐ ล้านบาท**

กรณีดังกล่าวเป็นการออกมติคณะรัฐมนตรีที่มีเนื้อหาเป็นการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะแอบแฝงผลประโยชน์ทางการเมือง เนื่องจากมีลักษณะเป็นการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกัน เพื่อให้บางพรรคการเมืองเห็นชอบนโยบายเช่ารถโดยสารปรับอากาศประจำทาง NGV ๔,๐๐๐ คัน เพื่อแลกกับฐานเสียงสนับสนุนในสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาล แม้การจัดทำขอบเขตงานยังขาดความชัดเจนและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายที่ตาม รวมทั้งคณะรัฐมนตรียังละเลยความเห็นของคณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในขณะนั้น ที่ให้ใช้วิธีสัมปทานเอกชน ดีกว่าการเช่าหรือซื้อ (เอกสารวิจัยเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการค้าตติสินใจนโยบายคณะรัฐมนตรีกับผลประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจการเมืองผ่านข่าวตามสื่อ กรณีรถเมล์เอ็นจีวี และการเปลี่ยนจากการจำหน่ายข้าวเป็นประกันราคาข้าวของรองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปี พ.ศ.๒๕๕๖)

ตัวอย่างดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงการใช้อำนาจทางรัฐบาลทางรัฐบาลในการกำหนดนโยบายที่มีลักษณะแอบแฝงผลประโยชน์ทางการเมือง เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผลประโยชน์ในโครงการประกอบการใช้อำนาจไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ขาดการประเมินความคุ้มค่าของโครงการ อาจส่งผลกระทบต่อภาระงบประมาณในอนาคต ดังนั้นการกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักนิติธรรม

ดังนั้น หากพิจารณาขอบเขตของอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว แสดงให้เห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการต่างๆ ภายในกรอบตามที่กฎหมายกำหนดจะส่งผลด้านบวกต่อประเทศในทุกมิติอย่างต่อเนื่อง แต่หากใช้อำนาจในด้านลบจะส่งผลกระทบต่อต่างๆ มากมายจากการศึกษาพบว่าปัญหา คือ การใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในทางนโยบายหรือทางบริหารโดยแท้ อาจจะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบ เนื่องจากกระทำภายใต้ขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ก็มีส่วนที่

แอบแฝงโดยใช้ช่องทางหรือช่องว่างของกฎหมาย หรือจากการตีความกฎหมาย ทำให้สามารถหลีกเลี่ยงกฎหมายโดยการใช้อำนาจหน้าที่ในลักษณะนั้นได้ กับอีกกรณี หนึ่งคือ การใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบ คือ การใช้อำนาจหน้าที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ดังนั้น ผลของการใช้อำนาจหน้าที่โดยชอบหรือไม่ชอบดังกล่าว ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศที่ผิดพลาด เอื้อหรือขัดขวางต่อ

ซึ่งผู้เขียนมีหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี ๑๑ ข้อ เพื่อเป็นแนวทางการพัฒนาการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี

๑. ความเคร่งครัดต่อการใช้อำนาจหน้าที่ภายในกรอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้
  ๒. การใช้อำนาจหน้าที่ด้วยความโปร่งใส
  ๓. การมีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี โดยการสร้างวิธีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของคณะรัฐมนตรีในทุกด้านทุกเรื่อง
  ๔. การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจบางโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล
  ๕. การให้ความเสมอภาคและความเท่าเทียมแก่ทุกภาคส่วน โดยได้รับการปฏิบัติจากคณะรัฐมนตรี
  ๖. การกำหนดนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะต้องคำนึงถึงหลักความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยสร้างกระบวนการสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการของประชาชนและใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด
  ๗. คณะรัฐมนตรีต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนและผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน
  ๘. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์กว้างไกลชัดเจน มีมติการบริหารที่สร้างความเจริญให้แก่ประเทศองค์กร สถาบัน และประชาชน
  ๙. การร่วมรับผิดชอบในมติคณะรัฐมนตรี (Collective Liability)
  ๑๐. การสร้างแผนและนโยบายในการบริหารประเทศให้มีผลเป็นรูปธรรมมากที่สุด
  ๑๑. การใช้อำนาจบริหารในการควบคุม การคลังของชาติต้องให้ประกอบ ในรูปแบบคณะกรรมการทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและเอกชนเข้ามาตรวจสอบได้
- ๒. การใช้อำนาจรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลักรัฐธรรมนูญโดยยึดหลักนิติธรรม**

คณะรัฐมนตรีและอำนาจหน้าที่ คณะรัฐมนตรี หรือที่นิยมเรียกกันว่ารัฐบาล เป็นคณะบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐสภาให้ใช้อำนาจบริหาร มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและบริหาร

ประเทศให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา เพื่อความผาสุก ความปลอดภัย และความสงบของประชาชนทั้งประเทศ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่ง ซึ่งสรุปความสำคัญของคณะรัฐมนตรีได้ดังนี้

๑) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์การฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้กฎหมาย กล่าวคือเป็นคณะบุคคลที่ทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้หลังจากที่รัฐสภาได้ตรากฎหมายออกมาแล้ว เช่น รัฐสภาออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลภาษีอากรกลาง คณะรัฐมนตรีก็ต้องจัดตั้งศาลภาษีอากรกลางขึ้นมา ซึ่งจะทำให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ รัฐสภาออกพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร คณะรัฐมนตรีก็มีหน้าที่จัดเก็บภาษีตามที่พระราชบัญญัติกำหนดไว้เป็นต้น

๒) คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายมากมาย สามารถกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินได้ตามแนวคิดของคณะรัฐมนตรีคนนั้น ๆ มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วประเทศ

๓) คณะรัฐมนตรีมีอำนาจทางการเมืองทั้งภายในประเทศและนอกประเทศ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ใช้อำนาจทางการเมืองภายในประเทศด้วยในการบริหารราชการแผ่นดิน และใช้อำนาจทางการเมืองภายนอกประเทศในการติดต่อกับต่างประเทศแทนรัฐหรือชาติไทย การกระทำนั้นผูกพันกับประเทศ

อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกาและระเบียบต่างๆ ตลอดจนตามประเพณีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยมีอยู่มากมายด้วยกัน สรุปได้ดังนี้

๑) กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามนโยบายที่แถลงขอความเห็นชอบจากรัฐสภา

๒) ควบคุมข้าราชการประจำให้นำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิดผล

๓) ประสานงานกับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อให้ กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกันได้ร่วมมือกันปฏิบัติงาน

๔) กำหนดระเบียบหรือข้อบังคับให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดระเบียบหรือข้อบังคับในเรื่องต่าง ๆ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย เพื่อให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติ

๕) พิจารณาและมีมติในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เสนอมาให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ย่อมจะต้องมีปัญหาเกิดขึ้นเสมอ ทั้งเรื่องเกี่ยวกับนโยบายเรื่องใหม่ซึ่งควรจะให้คณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นนโยบายหรือเรื่องซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำที่กฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับได้กำหนดให้ต้องขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี

คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปตามนโยบายของรัฐบาล และเพื่อกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ให้ชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน จึงได้ตรากฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้น ปัจจุบันนี้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน คือ ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

**๑.ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง** แบ่งส่วนราชการออกเป็นกระทรวง และส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงดังนี้

๑.๑ สำนักนายกรัฐมนตรี มีฐานะเป็นกระทรวง มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ มีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี และมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับผิดชอบและบัญชาข้าราชการประจำรองนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีสำนักนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีรับผิดชอบการบริหารราชการทั่วไป เสนอแนะนโยบายและวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความมั่นคง และราชการเกี่ยวกับการงบประมาณ ระบบราชการ การบริหารงานบุคคล กฎหมาย และพัฒนากฎหมาย การติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ การปฏิบัติภารกิจพิเศษ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักนายกรัฐมนตรีหรือส่วนราชการที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือที่มีได้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงใดโดยเฉพาะ

๑.๒ กระทรวง แต่ละกระทรวงมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบและบังคับบัญชาข้าราชการประจำในกระทรวงรองจากรัฐมนตรี

ในแต่ละกระทรวงจะมีอำนาจหน้าที่ต่างกันตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยให้มีกระทรวงและส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกระทรวงทั้งสิ้น ๒๐ กระทรวง ดังนี้ (๑) สำนักนายกรัฐมนตรี (ได้กล่าวมาแล้ว) (๒) กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในประเทศ การรักษาสถิตประโยชน์แห่งชาติ สนับสนุนการพัฒนาประเทศและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงกลาโหม (๓) กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาการ กิจการทำรายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการให้แก่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่น การบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง (๔) กระทรวงการต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศและ

ราชการอื่นตามที่ได้มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการต่างประเทศ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการต่างประเทศ (๕) กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การศึกษาด้านกีฬา นันทนาการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา (๖) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนาสังคม การสร้างความเป็นธรรมและความเสมอภาคในสังคม การส่งเสริมพัฒนาคุณภาพและความมั่นคงในชีวิต สถาบันครอบครัวและชุมชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม กรมป่าไม้ การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบการชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ รวมตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้า เกษตรกรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๘) กระทรวงคมนาคม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการขนส่ง ธุรกิจการขนส่ง การวางแผนจราจร และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคม และส่วนราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม หรือส่วนราชการอื่นที่สังกัดกระทรวงคมนาคม (๙) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสงวนอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๑๐) กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริม พัฒนา และดำเนินกิจการเกี่ยวกับเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร การอุดมศึกษา และการสถิติ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (๑๑) กระทรวงพลังงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหา พัฒนาและบริหารจัดการพลังงานและ ราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงพลังงานหรือส่วนราชการที่ สังกัดกระทรวงพลังงาน (๑๒) กระทรวงพาณิชย์ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการค้า ธุรกิจบริการ ทรัพย์สิน ทางปัญญา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพาณิชย์หรือส่วน ราชการที่สังกัดกระทรวงพาณิชย์ (๑๓) กระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบำบัดทุกข์บำรุงสุข การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การอำนวยความสะดวกของสังคม การส่งเสริมและ พัฒนาการเมืองการปกครอง การพัฒนาการบริหารราชการส่วนภูมิภาคการปกครองส่วนท้องถิ่น การส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและพัฒนาชุมชน การทะเบียนราษฎร ความมั่นคงภายในกิจการ สาธารณภัยและการพัฒนาเมืองและราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงมหาดไทยหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงมหาดไทย (๑๔) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมเสริมสร้างและอำนวยความยุติธรรมในสังคม

และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงยุติธรรม (๑๕) กระทรวงแรงงาน มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารและคุ้มครองแรงงาน พัฒนาฝีมือแรงงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีงานทำ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงแรงงานหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงแรงงาน (๑๖) กระทรวงวัฒนธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศิลปะ ศาสนา และวัฒนธรรม และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวัฒนธรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม (๑๗) กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการวางแผน ส่งเสริมและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (๑๘) กระทรวงศึกษาธิการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาทุกระดับและทุกประเภท กำหนดนโยบาย แผน และมาตรฐานการศึกษา รวมทั้งการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการจัดการศึกษา และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงศึกษาธิการหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงศึกษาธิการ (๑๙) กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างเสริมสุขภาพอนามัย การป้องกัน การควบคุม และรักษาโรคภัย การฟื้นฟูสมรรถภาพของประชาชน และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุขหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงสาธารณสุข (๒๐) กระทรวงอุตสาหกรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาอุตสาหกรรม การส่งเสริมการลงทุน การพัฒนาผู้ประกอบการ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงอุตสาหกรรมหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม

๑.๓ กรมหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเป็นกรม เป็นส่วนราชการที่แบ่งรองลงมาจากกระทรวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการส่วนใดส่วนหนึ่งของกระทรวง มีอธิบดีเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการของกรมให้เป็นไปตามนโยบาย แนวทางและแผนการปฏิบัติข้าราชการของกระทรวง ในกรมหนึ่งอาจมีรองอธิบดีหรือผู้ช่วยเป็นผู้บังคับบัญชารองจากอธิบดี

๑.๔ ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดกระทรวง แต่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักเลขาธิการ สำนักพระราชวัง สำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ราชบัณฑิตยสถาน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ส่วนสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักอัยการสูงสุด อยู่ในบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

## บทสรุป

จากอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี ในกระทรวงโดยรัฐบาลมอบหมายหน้าที่ให้ปฏิบัติภารกิจ กำกับกระทรวงต่างๆตามอำนาจเพื่อให้เป็นไปตามแผนและนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดไว้เพื่อตรวจสอบและควบคุมรับผิดชอบต่อการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีโดยมีกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณาเพื่อประโยชน์โดยหลักนิติธรรม จึงเป็นสิ่งสำคัญสูงสุดของการใช้อำนาจ โดยข้อกฎหมายทางการปกครองของรัฐบาลให้อยู่ในขอบเขตของข้อกฎหมายที่เกิดความยุติธรรมไม่ขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญเกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในการปกครองประเทศชาติ ให้เกิดประโยชน์กับเอกชนและสมาชิกของรัฐ คือประชาชนโดยรวม เกิดความสมดุลเท่าเทียมเสมอภาค โดยใช้หลักกฎหมายเดียวกัน เพื่อให้เกิดหลักนิติธรรมและหลักยุติธรรมตามธรรมชาติ การใช้อำนาจรัฐบาลของคณะรัฐมนตรีโดยการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการใช้อำนาจทางรัฐบาลของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากหลักนิติธรรม หมายถึงการที่ฝ่ายบริหารใช้ความพยายามทุกวิถีทาง โดยระมัดระวังในการใช้อำนาจและคำนึงถึงหลักการ เหตุผล ความจำเป็น ขอบเขต วัตถุประสงค์ในการกำหนดและดำเนินนโยบาย การตรากฎหมายและการใช้อำนาจทางรัฐบาลต่าง ๆ ให้ถูกต้องตามกฎหมาย กระทบกระเทือนต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด แต่โดยเหตุที่หลักนิติธรรมมีหลักแยกย่อยอีกหลายหลักการ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง กำหนดให้”คณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ซึ่งยังขาดความชัดเจนของหลักนิติธรรม ที่จะนำมาใช้กับคณะรัฐมนตรี ดังนั้นหากนำหลักนิติธรรมมาใช้กับคณะรัฐมนตรี จำเป็นต้องหาหลักนิติธรรมที่เหมาะสมกับขอบเขตของการใช้อำนาจทางรัฐบาล ของคณะรัฐมนตรี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินในการปกครองประเทศชาติ ให้เกิดประโยชน์กับเอกชนและสมาชิกของรัฐ คือประชาชนโดยรวมเกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ มีความสงบสุข ในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพอย่างเสมอภาคเท่าเทียม โดยใช้หลักกฎหมายเดียวกันทุกส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างบูรณาการ เกิดประโยชน์ต่อการบริหารประเทศชาติโดยรวม พร้อมทั้งมีความรับผิดชอบโดยหลักนิติธรรมและหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเชื่อได้ว่ากฎหมายเป็นหลัก ในการสร้างหลักนิติธรรม ให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสู่สังคมตลอดไป

## บรรณานุกรม

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , พ.ศ. ๒๕๕๓)

จรัญ โฆษณานันท์, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์”หลักนิติธรรม” (Historico – Societal Contexte of the Role of Law Ideology) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , พ.ศ. ๒๕๕๓)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ , นิติรัฐ นิติธรรม : หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ . พ.ศ.๒๕๕๓)

กมลชัย รัตนสกาวงศ์ “หลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาเรื่องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน-ศึกษาประวัติความเป็นมาและแนวความคิดของทฤษฎี ,” ดุลพาหุ ๓๙ (กันยายน – ตุลาคม ๒๕๓๕)

ประสิทธิ์ อัจฉริยสกุลชัย , ”การประกันสิทธิตามข้อเรียกร้องของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติในกฎหมายปกครองไทย,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ ,๒๕๓๑)

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๘๖ วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒

บทวิเคราะห์การบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.๒๕๔๘ กับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ