

แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

เสนอ
สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้จัดทำ
นางสิวลี วงศ์ครุฑ
เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ
เพื่อขอกำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการพิเศษสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

Guidelines for considering the complaints of the Ombudsman
in matters of the policies determined by the Council of Ministers

Present to
The Office of the Ombudsman

Presented by
Mrs. Sivalee Wongkrut
Investigation Officer, Professional Level

This report is to be presented as the academic paper to apply
for the position defined of the Investigation Officer, Senior Professional Level

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงอำนาจหน้าที่และข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องเรียนเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 และแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ให้เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมาย รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของศาลในเรื่องที่เกี่ยวข้องเพื่อเสนอแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในการให้เหตุผลและความเห็นเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปโดยมีหลักเกณฑ์ แนวทางที่ชัดเจน และเป็นแบบแผนเป็นอย่างดี

จากผลการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดที่ผ่านมาเป็นไปตามหลักการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาล และสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาล โดยใช้แนวทางการพิจารณา 3 ด้านประกอบกันได้แก่ แนวทางการพิจารณาด้านองค์กร แนวทางการพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ และแนวทางการพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของการกระทำ เพื่อแบ่งแยกประเภทเรื่องร้องเรียนว่า เรื่องร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องใดมีลักษณะเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดโดยใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจของรัฐบาล ที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา หรือเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครองอันจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา

ข้อเสนอแนะ (1) กำหนดแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด โดยนำแนวทางการพิจารณาด้านองค์กรผู้กระทำ และที่มาของแหล่งอำนาจมาพิจารณา ซึ่งในเบื้องต้นหากเจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นไปตามแนวทางการพิจารณาด้านองค์กรผู้กระทำและที่มาของอำนาจแล้ว ให้เสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อมีคำสั่งให้ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวยังไม่มีความชัดเจน และส่งเรื่องร้องเรียนไปยังเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวนหรือสำนักกฎหมายพิจารณา ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของการกระทำด้วยความละเอียด รอบคอบ และนำแนวทาง รวมทั้งหลักการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาลทั้ง 3 ด้านดังกล่าวมาพิจารณาประกอบกัน เพื่อเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและมีคำสั่งให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีกำหนด และ (2) จัดทำเป็นคู่มือและแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะที่เป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียน มติคณะรัฐมนตรี

Abstract

The purpose of this report is to study the powers, duties, and limitations of the Ombudsman in relation to complaints on matters that are policies determined by the Council of Ministers under section 37 (1) of the Organic Act on Ombudsmen B.E. 2560 (2017) and the decisions of the Ombudsman relating to such matters being in accordance with the concept, theory of law, including guidelines for court rulings on relevant matters in order to propose guidelines to the investigation officer who is responsible for the case for giving reasons and opinions to the Ombudsman with the certain rules, guidelines and the same pattern.

The study found that in the past, the decision of the Ombudsman in considering complaints related to policies determined by the Council of Ministers is in accordance with the principles of government action, and the ruling of the court. The consideration consists of three aspects, including the organizational consideration guidelines, guidelines for considering the sources of power, and guidelines for considering the nature of the content of the action to classify complaints that any complaint filed with the Ombudsman is a matter of policy which the Council of Ministers announced to the National Assembly or complaints that are policies determined by the Council of Ministers using the powers under the Constitution, including the Council of Ministers resolutions using the power of the government that the Ombudsman is prohibited by the law from accepting matters which have been deemed of the aforementioned characteristics to consider or cease the complaints or a complaint about actions of the administration which will be in the duties and powers of the Ombudsman to consider.

Recommendations : (1) Determine the guidelines for considering complaints related to policies determined by the Council of Ministers by adopting the guidelines for the consideration of the organization and the source of power to be considered. In which, initially, if the investigation officer of the Intake and Early Resolutions Bureau considers that it is in accordance with the guidelines for considering the organization, the actor, and the source of the power, it shall be presented to the Ombudsman for an order not to accept complaints for consideration. But if the consideration of the complaint is unclear then the complaint will be sent to the investigation officer of the Investigation Bureau or the Legal Affairs and Litigation Bureau for consideration. The investigation officer who is responsible for the case will consider

the nature of the content of the action with prudence and apply the guidelines, including the principles of all three aspects of government action. Then, the reports and the opinions will be presented to the Ombudsman for consideration and order to cease the complaint being on policy matters of the Council of Ministers. And (2) Prepare a manual and guideline for considering complaints by investigation officers in considering complaints that are in nature as a policy matter determined by the Council of Ministers.

Keywords Ombudsman, complaint, resolutions of the Council of Ministers

กิตติกรรมประกาศ

ผลงานทางวิชาการฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงได้ด้วยความรู้จากคณาจารย์ และผู้เกี่ยวข้องที่คอยช่วยเหลือ และให้คำแนะนำกับนักศึกษา ส่งผลให้ผลงานทางวิชาการฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณท่านวฑฺฒณ ทิพยมณฑา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการพิจารณาผลงาน ขอกราบขอบพระคุณท่านปรีดา เวทยาวงศ์ อธิการบดีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. อิงครัต ดลเจิม อาจารย์ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และท่านภานุศักดิ์ เงามุขาน นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่กรุณาเป็นกรรมการผู้ทรงวุฒิในการสอบผลงาน ซึ่งทุกท่านได้กรุณาใช้เวลาอันมีค่าในการตรวจ พิจารณาผลงาน รวมทั้งให้คำปรึกษา คำแนะนำ ในการปรับปรุง แก้ไขผลงานฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้เป็นที่รักยิ่งที่อบรมเลี้ยงดูผู้ศึกษา เป็นอย่างดี พร้อมทั้งให้โอกาสผู้ศึกษาในด้านการศึกษา การทำงานและเป็นกำลังใจที่สำคัญ ที่ ๆ และน้อง ๆ ของผู้ศึกษาทุกท่าน รวมทั้งท่านปัญญา วงศ์ครุฑ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำกองผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ช่วยทำงานชั่วคราวในตำแหน่งผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ภาค 7 และปฏิบัติหน้าที่เลขานุการศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 7 อีกตำแหน่งหนึ่ง ที่ให้คำปรึกษา ดูแลห่วงใย คอยช่วยเหลือ และสนับสนุนผู้ศึกษามาโดยตลอด เด็กหญิงชญานุช วงศ์ครุฑ เด็กหญิงฐณิษา วงศ์ครุฑ และเพื่อน ๆ ทุกท่านที่ให้กำลังใจและปรารถนาดีต่อผู้ศึกษา โดยเฉพาะคุณธิดา สุทธิวรชัย คุณอุษุกร ก้องพานิชย์กุล คุณกนกรัตน์ ปัญญาณรงค์วงศ์ และคุณกุลวราณัฐ อินทรภักดิ์ รวมทั้งผู้มีอุปการคุณหลายท่านที่ผู้ศึกษามีอาจนำมากล่าวไว้ ณ ที่นี้ได้ทั้งหมด

หากผลงานทางวิชาการฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใด ผู้ศึกษาขอแสดงความดีให้บิดา มารดา ครูอาจารย์ และทุก ๆ ท่านที่กล่าว รวมตลอดถึงผู้เขียนบทความ ผู้แต่งหนังสือทุกเล่ม ที่ผู้เขียนใช้ในการอ้างอิง แต่ถ้าผลงานทางวิชาการฉบับนี้มีความบกพร่องอยู่บ้างผู้ศึกษาขอน้อมรับคำติชมจากทุกท่าน และขออภัยมา ณ ที่นี้

สิวลี วงศ์ครุฑ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ (ภาษาไทย)	ค
บทคัดย่อ (ภาษาอังกฤษ)	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	5
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	6
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้อง	7
2.1 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง	8
2.1.1 ประเภทของฝ่ายปกครอง	8
2.1.1.1 หน่วยงานทางปกครอง	8
2.1.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ	9
2.1.2 ความหมายของการกระทำทางปกครอง	10
2.1.3 ประเภทการกระทำของฝ่ายปกครอง	11
2.1.3.1 นิติกรรมทางปกครอง	12
2.1.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง	14
2.1.3.3 สัญญาทางปกครอง	14
2.2 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล	15
2.2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล	17
2.2.2 การกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศ	19
2.2.3 การกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย	24
2.2.4 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา	42
2.2.5 ลักษณะและประเภทของมติคณะรัฐมนตรี	47
2.2.5.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล	47
2.2.5.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง	48

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง	52
3.1 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล	52
3.1.1 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองโดยรัฐสภา	52
3.1.1.1 การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี	53
3.1.1.2 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา	53
3.1.1.3 การตั้งกระทู้ถาม	54
3.1.1.4 การตั้งคณะกรรมการ	54
3.1.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือร่างพระราชบัญญัติ	54
3.1.1.6 การตราพระราชกำหนด	55
3.1.1.7 การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน	56
3.1.1.8 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป	56
3.1.1.9 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ	58
3.1.2 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยองค์กรตุลาการ	60
3.1.2.1 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	60
3.1.2.2 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐสภา	63
3.1.2.3 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับงานทางนโยบาย	64
3.1.2.4 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหาร	68
3.1.2.5 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ	69
3.2 หลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง	73
3.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	73
3.2.1.1 การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ	73
3.2.1.2 การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง	74
3.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	74
3.3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีและการกระทำทางปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	74
3.3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย	74

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.2 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบาย ของคณะรัฐมนตรีโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน	82
3.3.2.1 เรื่องร้องเรียนที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา	87
3.3.2.2 เรื่องร้องเรียนที่ยุติการพิจารณาและมีข้อเสนอแนะ	94
3.3.2.3 เรื่องร้องเรียนที่วินิจฉัยยุติด้วยมาตราอื่น	99
บทที่ 4 วิเคราะห์แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด	106
4.1 เกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร	110
4.2 เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ	113
4.3 เกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ	117
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	127
5.1 บทสรุป	127
5.2 ข้อเสนอแนะ	135
5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	135
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	141
5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย	141
บรรณานุกรม	142
ภาคผนวก	145
ประวัติผู้ศึกษา	210

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือการถ่วงดุลอำนาจเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งในการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา ซึ่งหากแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอิตยจะแบ่งได้เป็น 3 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งแต่ละองค์กรมีหน้าที่และอำนาจแตกต่างกันตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และจำเป็นจะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหรือถ่วงดุลอำนาจ (check and balance) ซึ่งกันและกัน เพื่อไม่ให้องค์กรใช้อำนาจอิตยแต่ละฝ่ายดังกล่าว ใช้อำนาจของตนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการอันเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่เป็นธรรม การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้นกฎหมายกำหนดให้องค์กรใช้อำนาจอิตยแต่ละฝ่ายสามารถควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของแต่ละฝ่ายได้ตามที่กลไกกฎหมายกำหนดโดยรัฐสมัยใหม่นั้น นอกจากการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจะกระทำได้ โดยองค์กรใช้อำนาจอิตยด้วยตัวเองแล้วยังมีการกำหนดให้องค์กรภายนอกอื่นอย่างเช่น องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย

สำหรับในประเทศไทย ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดให้มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนขององค์กรใช้อำนาจอิตยฝ่ายบริหาร ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี ประเภทหนึ่ง กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative) อีกประเภทหนึ่ง ในส่วนขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองดังกล่าวในหลายกรณี เช่น เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควร รวมทั้งแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น แต่ในส่วนการกระทำทางรัฐบาล (Government) หรือคณะรัฐมนตรี เช่น การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึกและการประกาศสงคราม หรือการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทย

การรับทูตของต่างประเทศ การทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น ๆ กับนานาประเทศ หรือกับองค์การระหว่างประเทศ หรือการกระทำที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา ได้แก่ การยุบสภา การเรียกประชุม และการปิดประชุมรัฐสภา การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เป็นต้น กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าว แต่เนื่องจากการกระทำทางรัฐบาลนั้น เป็นการกระทำในทางการเมืองที่มีหลักเกณฑ์และกลไกการควบคุมและตรวจสอบในทางการเมืองโดยรัฐสภา เช่น การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา การตั้งกระทู้ถาม การอนุมัติพระราชกำหนด การอภิปรายลงมติไม่ไว้วางใจ เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การตุลาการหรือศาล ก็ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบเรื่องที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลในบางเรื่อง ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่เคยวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้มีเจตนาที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับการตรวจสอบของรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 218 วรรคสองที่ให้ตราพระราชกำหนดได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ และการตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ซึ่งคดีดังกล่าวศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ว่า ศาลตรวจสอบได้ในเฉพาะประเด็นการตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ศาลไม่อาจวินิจฉัยไปถึงประเด็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ ที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่ ประกอบกับเคยมีกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ในส่วนมาตรา 3 ที่บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติเป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภา ซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้ ในเรื่องการออกพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าว ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

แม้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมาเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนี้เกิดจากพระราชกฤษฎีกาตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำเป็นกฎหมายในรูปแบบนี้ แตกต่างจากการออกพระราชกฤษฎีกาทั่วไปที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรของนายกรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว กฎหมายได้บัญญัติหลักการที่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลและสอดคล้องกับคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองดังกล่าวข้างต้น โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันจำนวน 3 ฉบับ ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 บัญญัติเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา (1) เรื่องที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1) สำหรับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา (1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่การปฏิบัติตามดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ในมาตรา 37 ว่า ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา (1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวได้บัญญัติในลักษณะเดียวกัน โดยห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้พิจารณา อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ยังเปิดช่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีได้ หากว่าเป็นการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่มีการปฏิบัติตามนโยบายต่าง ๆ ของคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม หรือการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติหรือดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเรื่องที่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

จากการตรวจสอบข้อมูลสถิติเรื่องร้องเรียนจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมานับแต่ปี 2543 จนถึงวันที่ 23 มิถุนายน 2563 มีการยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจำนวนถึง 294 เรื่อง ซึ่งเป็นเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา มีจำนวน 16 เรื่อง และมีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามบทบัญญัติมาตราอื่น จำนวน 178 เรื่อง อย่างไรก็ตาม จากข้อมูลสถิติดังกล่าวพบว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีมีแนวโน้มและปริมาณการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งในการพิจารณาข้อร้องเรียนว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่นั้น ปัจจุบันเป็นการพิจารณาเฉพาะเรื่องรายกรณี และอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สอบสวนเป็นรายบุคคล โดยยังไม่มีหลักเกณฑ์ แนวทาง คู่มือ หรือข้อมูลที่จะนำมาใช้อ้างอิงได้อย่างครบถ้วน ถูกต้อง ทำให้การพิจารณาไม่เป็นเอกภาพ และมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน ประกอบกับการแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งมีการแก้ไขถ้อยคำต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 อย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งหากได้มีการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีในเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ อย่างเป็นระบบ และครบถ้วนแล้ว จะส่งผลให้การเสนอความเห็นของเจ้าหน้าที่สอบสวนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยเป็นไปอย่างครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นที่ยอมรับของผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งประชาชนต่อไป จึงจำเป็นต้องศึกษาค้นคว้าข้อมูลถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เฉพาะในส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด อีกทั้ง ยังมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาถึงทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทฤษฎี หรือหลักเกณฑ์การแบ่งแยกระหว่างการกระทำทางรัฐบาลกับการกระทำทางปกครอง ทฤษฎีการกระทำของรัฐบาลของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เปรียบเทียบกับทฤษฎีการกระทำของรัฐบาลในประเทศไทย อีกทั้งต้องศึกษาว่า องค์กรใดที่อยู่ในความหมายของ “คณะรัฐมนตรี” รวมทั้งศึกษาถึงความหมาย และขอบเขตของ “นโยบายของคณะรัฐมนตรี” ว่ามีหลักเกณฑ์อย่างไร ประกอบกับศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมไปถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ที่ได้มาตรฐานในการกำหนดแบบแผนการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ว่า เรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด กรณีใด

ที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา หรือสั่งยุติเรื่องในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่า เป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดกรณีใดที่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่รับไว้พิจารณาได้ โดยถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามเจตนารมณ์เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์การก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน (Ombudsman) ให้เป็นองค์กรหนึ่งในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจ ข้อจำกัดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวกับการร้องเรียนเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมาตรา 37 (1) วรรคหนึ่งและวรรคสอง และแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องดังกล่าว

1.2.2 เพื่อศึกษาและรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางปกครอง ความหมาย ขอบเขตของรัฐบาล ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ เพื่อเปรียบเทียบกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี มติของคณะรัฐมนตรี รวมถึงหลักการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล ประกอบกับแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว

1.2.3 เพื่อรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูล และเสนอแนวทาง โดยการจัดทำแผนผังการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และจัดทำรายการตรวจสอบ (checklist) เพื่อคัดกรอง แบ่งแยกประเภทของเรื่องร้องเรียน ลักษณะดังกล่าว ให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาเพื่อประกอบการให้เหตุผลและความเห็นให้เป็นไปตามแนวคิด ทฤษฎีของกฎหมาย โดยมีหลักเกณฑ์ แนวทางที่ชัดเจน และมีมาตรฐานในการพิจารณาตามหลักการทางวิชาการเพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เป็นเอกภาพ มีมาตรฐาน และมีแบบแผนเป็นอย่างเดียวกัน

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีดำเนินการ)

ศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ รายงานประจำปี รายงานการประชุม คำพิพากษาของศาล ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต ในประเทศไทย และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาและรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ รวมทั้งศึกษาและรวบรวมแนวคิด ทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย ความหมาย ขอบเขต หน้าที่และอำนาจของคณะรัฐมนตรี นโยบายของคณะรัฐมนตรี มติของคณะรัฐมนตรี การกระทำทางปกครอง ประเภทของฝ่ายปกครอง ความหมายของการกระทำทางปกครอง ประเภทการกระทำของฝ่ายปกครอง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล หลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ประกอบกับศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ ปรับใช้ และเป็นแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกร ผู้รับผิดชอบสำนวนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในการให้เหตุผลและเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นเอกภาพ มีมาตรฐาน และมีแบบแผนเป็นอย่างเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

1.5.2 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลเฉพาะเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และจัดทำแผนผังและรายการตรวจสอบ (Checklist) เพื่อคัดกรอง แบ่งแยกประเภทของเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่มีมาตรฐานที่ชัดเจนในการให้เหตุผลและความเห็นในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะดังกล่าว

1.5.3 เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีมาตรฐานเป็นอย่างเดียวกัน และเป็นที่ยอมรับของผู้ร้องเรียน ผู้ถูกร้องเรียน หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง อันจะส่งผลไปถึงภาพลักษณ์ความเชื่อมั่น และความศรัทธาต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน อีกทั้ง ยังเป็นไปตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ต่อไป

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาที่เกี่ยวข้อง

การปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยอย่างน้อยต้องมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญอยู่ประการหนึ่ง คือ หลักนิติรัฐ ภายใต้หลักนิติรัฐนั้นจำเป็นต้องมีการแบ่งแยกอำนาจอติปไตยในการบริหารซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐ โดยการแบ่งแยกอำนาจอติปไตย (Separation of Powers) ซึ่งตามทฤษฎีของมองเตสกีเออ (Montesquieu) ที่ได้กล่าวไว้ในหนังสือเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย (The Spirit of Law) ตอนหนึ่งว่า อำนาจอติปไตยได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ คือ อำนาจที่วางระเบียบบังคับทั่วไปในรัฐ อำนาจบริหาร คือ อำนาจปฏิบัติการ ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายมหาชนในการใช้หรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และ อำนาจตุลาการ คือ อำนาจปฏิบัติการในการพิจารณาวินิจฉัยบรรทัดความต่าง ๆ (มานิตย์ จุมปา, 2543, หน้า 15) การแบ่งแยกอำนาจอติปไตยเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอติปไตยดังกล่าว องค์กรที่ใช้อำนาจอติปไตยที่กล่าวมานี้ต่างมีอิสระในการใช้อำนาจของตน แต่ต้องอยู่ภายใต้การถ่วงดุล อำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในรัฐ ซึ่งตามแนวคิดและทฤษฎีของมองเตสกีเออนั้น มองเตสกีเออ ไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียวเพราะตามธรรมชาติ บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจอยู่ในมือ มักใช้อำนาจเกินเลยอยู่เสมอ ดังนั้น เพื่อจะมีให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงต้องจัดให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่งตามวิถีทางแห่งกำลัง หรือที่มักได้ยินเป็นคำกล่าวอยู่เสมอว่า อำนาจย่อมหยุดยั้งได้ โดยอำนาจ (Power Stop Power) บุคคลจึงจะมีเสรีภาพได้ แต่ถ้าหากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหารรวมอยู่ที่บุคคลเพียงคนเดียว บุคคลจะไม่มีเสรีภาพเพราะเกรงว่าบุคคลคนเดียวก่อนนี้จะออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายนั้นอย่างกดขี่ และถ้าอำนาจตุลาการไม่แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติ บุคคลจะไม่มีเสรีภาพ กล่าวคือ ถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับอำนาจนิติบัญญัติ เสรีภาพของบุคคลจะอยู่ในมือของผู้ใช้อำนาจดังกล่าวเพราะผู้พิพากษาเป็นผู้ออกกฎหมายด้วย และถ้าอำนาจตุลาการมารวมกับ อำนาจบริหารผู้พิพากษาจะมีอำนาจบังคับราชฎได้เต็มที่ ดังนั้น มองเตสกีเออจึงกำหนดให้องค์กร ผู้ใช้อำนาจจะต้องเป็นอิสระจากกัน เพื่อคุ้มครองและให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนนั่นเอง ซึ่งเจตนาที่แท้จริงของมองเตสกีเออไม่ใช่บอกว่าอำนาจอติปไตยต้องแบ่งแยกออกเป็น 3 อำนาจ หากแต่เป็นการแบ่งแยกอำนาจอติปไตยให้องค์กรต่าง ๆ ใช้ เพื่อจะไม่ให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งใช้อำนาจเพียงองค์กรเดียว เพราะมองว่าอำนาจเป็นสิ่งชั่วร้ายใจ ถ้าผู้ใช้อำนาจขาดคุณธรรมอาจใช้อำนาจโดยมิชอบ ฉะนั้น จึงอาจเรียกหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นนี้ได้ว่า การแบ่งแยกองค์กรเพื่อใช้อำนาจอติปไตย (วิชญ์ เครืองาม, 2530, หน้า 210-211) ทั้งนี้ อำนาจอติปไตยทางบริหารสามารถแยกออกเป็นสองลักษณะ ได้แก่ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางปกครอง กล่าวคือ สถานะขององค์กรที่ใช้อำนาจ

ทางบริหารนั้นพิจารณาจากการใช้อำนาจได้สองสถานะ คือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นรัฐบาล (Government) และองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organs) ในแง่ของการกระทำที่เกิดจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจในฐานะรัฐบาล เรียกว่า การกระทำทางรัฐบาล (Government Act) ส่วนการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง เรียกว่า การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ดังนั้น จึงจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง และแนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของทางรัฐบาลต่อไป

2.1 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง

2.1.1 ประเภทของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายว่า “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง หมายถึง บรรดาองค์กรของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับหรือในควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2543, หน้า 9)

เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 แล้ว จะเห็นได้ว่า ฝ่ายปกครอง หมายถึง หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยสามารถแบ่งประเภทของฝ่ายปกครองได้ดังต่อไปนี้

2.1.1.1 หน่วยงานทางปกครอง มีดังนี้

(1) ส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมที่เป็นราชการส่วนกลาง เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานประมาณ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) ราชการส่วนท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล)

(2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค การเคหะแห่งชาติ การท่าเรือแห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย การยาสูบแห่งประเทศไทย สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นต้น ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา เช่น

องค์การเกษตรกรรม องค์การสะพานปลา องค์การสวนสัตว์ องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การพอกหนัง องค์การสวนพฤกษศาสตร์ องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร สถาบันการบินพลเรือน องค์การสวนยาง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย องค์การพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ องค์การสื่อสารมวลชนแห่งประเทศไทย องค์การจัดการน้ำเสีย เป็นต้น

(3) หน่วยงานอื่นของรัฐที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่หน่วยงานตาม (1) และ (2) กล่าวคือไม่ใช่ส่วนราชการ เช่น มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หน่วยงานอิสระของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นให้เป็นหน่วยราชการของศาลต่าง ๆ เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง รวมทั้งหน่วยราชการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือหน่วยราชการของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(4) หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง เช่น แพทยสภา สภานายความ สภาสถาปนิก หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง เช่น เนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น

2.1.1.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ

จากคำนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” สามารถแยกประเภทเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดังนี้

(1) ข้าราชการของส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานทางปกครอง เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ เป็นต้น

(2) พนักงานของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นพนักงานราชการของส่วนราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือพนักงานของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(3) ลูกจ้างของหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งอาจจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวของส่วนราชการต่าง ๆ ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(4) คณะบุคคลในหน่วยงานทางปกครอง เช่น สภามหาวิทยาลัย สภาท้องถิ่น เป็นต้น

(5) ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในหน่วยงานทางปกครอง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี คณบดี หรือผู้อำนวยการ องค์การมหาชน เป็นต้น

(6) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กร และวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และคณะกรรมการ จักรูปร่างที่ดินกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2522 เป็นต้น

(7) คณะกรรมการซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือ มติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น คณะกรรมการสรรหากรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์แห่งชาติ คณะกรรมการสถาปนิก คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร เป็นต้น

(8) บุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกคำสั่งที่มีผลกระทบต่อบุคคล เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และผู้ดำรงตำแหน่งที่มีกฎหมาย ให้อำนาจในการออกหรือไม่ออกใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต เป็นต้น

(9) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น ชาญชัย แสงศักดิ์ (2555, หน้า146-149)

2.1.2 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

ทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของไทยนั้น ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย ของไทย ซึ่งแตกต่างจากทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลที่ยังไม่มีการกำหนดไว้ในกฎหมายไทย ซึ่งจะกล่าวต่อไป ในหัวข้อทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาล โดยในส่วนการกระทำทางปกครองนั้น ได้มีนักกฎหมายของไทย หลายท่านได้ให้ความหมายการกระทำทางปกครองไว้ เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของการกระทำทางปกครอง ไว้ว่าหมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติแทนหรือในนาม ขององค์กรดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลหนึ่งหรือคณะบุคคลหนึ่งว่า ตนประสงค์จะให้เกิดผลทางกฎหมาย เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างองค์กรดังกล่าวกับบุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้นโดยที่บุคคลนั้น หรือคณะบุคคลนั้นไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอม วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543, หน้า 1) ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมเกี่ยวกับการกระทำ

ทางปกครองไว้ได้ว่า เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง ซึ่งกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ ก็คือ การกระทำทางปกครอง แต่ถ้าการกระทำขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว มิใช่ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ การกระทำนั้นมิใช่การกระทำทางปกครอง แต่เป็นเพียงการกระทำประเภทหนึ่งขององค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง เช่น การที่เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลพิมพ์หนังสือราชการ การที่พนักงานรัฐวิสาหกิจส่งใบแจ้งหนี้ค่าใช้บริการของรัฐวิสาหกิจไปยังผู้ใช้บริการ การที่พนักงานขับรถของส่วนราชการขับรถไปส่งหนังสือราชการ ฯลฯ การกระทำเหล่านี้มิใช่การใช้อำนาจรัฐตามกฎหมาย จึงมิใช่การกระทำทางปกครอง

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายของการกระทำทางปกครอง คือ

(1) การกระทำของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำทางรัฐบาล และ

(2) การกระทำของรัฐนั้นมีลักษณะของการกระทำที่ก่อ เปลี่ยนแปลง หรือระงับซึ่งสิทธิและหน้าที่ของประชาชน มานิตย์ จุมปา (2544, หน้า 2)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. ชาญชัย แสงวงศ์ ให้ความหมายของคำว่า การกระทำทางปกครองไว้ว่า การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง และการกระทำทางปกครองอาจเป็นผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ องค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ หรือองค์กรเอกชนก็ได้ ชาญชัย แสงวงศ์ (2558, หน้า 278-281)

ดังนั้น อาจสรุปได้ว่า การกระทำทางปกครอง หมายถึง การกระทำของฝ่ายปกครอง อันถือเป็นการกระทำของรัฐประเภทหนึ่งที่แสดงออกโดยฝ่ายปกครอง (administration) ซึ่งเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งอาจเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ การกระทำทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครอง และปฏิบัติการทางปกครอง หรือเป็นการกระทำโดยไม่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ สัญญาทางปกครอง

2.1.3 ประเภทการกระทำของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์พิเศษ สมยศ เชื้อไทย อธิบายว่า การกระทำทางปกครองในทางกฎหมายสามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ในลักษณะที่เป็นนิติกรรม (Juristic Act) และในลักษณะที่เป็นปฏิบัติการ (Real Act)

การกระทำทางปกครองที่เป็นนิติกรรมทางปกครองนั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มุ่งจะผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลหรือนัยหนึ่งเป็นการกระทำที่องค์การของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมุ่งที่จะก่อตั้งความสัมพันธ์ทางสิทธิ และหน้าที่ระหว่างองค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองกับเอกชน

ส่วนการกระทำทางปกครองที่เป็นปฏิบัติการนั้น เป็นการกระทำที่ใช้กำลังทางกายภาพเข้าดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามสิทธิและหน้าที่ เช่น เจ้าพนักงานตำรวจใช้รถยนต์ในหน้าที่ห้ามจอด การรื้อสิ่งปลูกสร้างในคูคลองสาธารณะที่ปลูกสร้างผิดกฎหมาย หรือการใช้กำลังเข้าจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมาย เป็นต้น (สมยศ เชื้อไทย, 2530, หน้า 61-62)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ กล่าวว่า การกระทำทางปกครองแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ คือ (1) ปฏิบัติการในทางปกครอง (2) นิติกรรมทางปกครอง (3) คำสั่งทั่วไปทางปกครอง และ (4) สัญญาทางปกครอง (กมลชัย รัตนสกววงศ์, 2554, หน้า 35)

รองศาสตราจารย์ มานิตย์ จุมปา กล่าวว่า การกระทำทางปกครองนั้น ในทางกฎหมายอาจจำแนกรูปแบบของการกระทำได้เป็น 5 รูปแบบ คือ (1) คำสั่งทางปกครอง (2) คำสั่งทางปกครองทั่วไป (3) ปฏิบัติการทางปกครอง (4) สัญญาทางปกครอง และ (5) กฎ มานิตย์ จุมปา (2544, หน้า 2)

ความหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว ที่นักกฎหมายได้ให้ความหมายไว้ดังกล่าวนี้ นักกฎหมายแต่ละท่านได้ให้ความหมายที่แตกต่างกันอาจจะสืบเนื่องมาจากการได้รับแนวคิดจากการศึกษาเล่าเรียนจากประเทศที่เล่าเรียนมา โดยทั่วไปมีการแบ่งประเภทการกระทำทางปกครองออกได้เป็น 3 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครอง และสัญญาทางปกครอง

2.1.3.1 นิติกรรมทางปกครอง

นักกฎหมายในประเทศไทยหลายท่านได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความของนิติกรรมทางปกครองไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.จิระนิติ หะวานนท์ อธิบายว่า นิติกรรมทางปกครองในทางวิชาการคล้ายกับความหมายของนิติกรรมทางแพ่ง คือ การแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการแสดงเจตนาออกสู่ภายนอกมุ่งก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่หรือสถานภาพของบุคคล นิติกรรมทางปกครองมี 2 ประเภท คือ (1) คำสั่งทางกฎหมาย และ (2) กฎ คำสั่งเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะกลุ่ม ส่วนกฎเป็นนิติกรรมที่มีผลต่อบุคคลทั่วไป (จิระนิติ หะวานนท์, 2556, หน้า 81-82)

ศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ อธิบายว่า นิติกรรมทางปกครอง มีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ประกอบกันดังต่อไปนี้

(1) เป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครองที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ แทนและในนามขององค์กรดังกล่าว เพื่อแสดงเจตนาให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่ง

(2) เจตนาที่องค์กรดังกล่าวแสดงให้ปรากฏต่อบุคคลคนหนึ่งหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งต้องเป็นเจตนาที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น ดังนั้นจึงไม่รวมถึงการที่องค์กรดังกล่าวประกาศความตั้งใจว่าจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือเพียงแต่ขอความร่วมมือ หรือเตือนให้บุคคลหรือคณะบุคคลกระทำการ หรือดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ขอให้จดจำนายสุราในวันธรรมสวนะ หรือเตือนให้ยื่นคำขอต่อใบอนุญาต เป็นต้น

(3) ผลทางกฎหมายที่องค์กรดังกล่าวประสงค์จะให้เกิดขึ้นจากการแสดงเจตนาของตนนั้น คือ การสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลสองฝ่าย โดยฝ่ายหนึ่งมีอำนาจ (“ผู้ทรงอำนาจ”) หรือมีสิทธิเรียกร้อง (“ผู้ทรงสิทธิ”) ให้อีกฝ่ายหนึ่ง (“ผู้มีหน้าที่”) กระทำการหรือดเว้นการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล จึงย่อมมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น เช่น การที่ผู้บังคับบัญชาออกคำสั่งแต่งตั้งหรือเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา หรือการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารออกใบอนุญาตให้บุคคลก่อสร้างอาคาร ย่อมมีผลเป็นการสร้างสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ผู้ได้รับคำสั่งดังกล่าว

(4) นิติสัมพันธ์ดังกล่าวข้างต้น ต้องเป็นนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นโดยเจตนาที่องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนแสดงออกมาแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยที่บุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งเป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด เช่น การออกกฎ การออกคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการ การออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ หรือให้พ้นจากตำแหน่ง การออกคำสั่งเลื่อนระดับข้าราชการ การออกคำสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีแก่ข้าราชการ การออกคำสั่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ การออกคำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการ การออกคำสั่งย้ายข้าราชการ เป็นต้น วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543, หน้า 1)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้แบ่งประเภทของนิติกรรมทางปกครองไว้ว่า มี 2 ประเภท คือ

(1) กฎ คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการถูกห้ามมิให้กระทำการ

หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ข้าราชการพลเรือน นักศึกษา เป็นต้น และกรณีที่บุคคลดังกล่าวถูกบังคับให้กระทำการถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้อย่างเป็นทางการเป็นนามธรรม เช่น ผู้ขับขี่ยานต์ต้องคาดเข็มขัดนิรภัย ห้ามมิให้ผู้สูบบุหรี่บนรถโดยสารประจำทาง เป็นต้น

(2) คำสั่งทางปกครอง คือ นิติกรรมทางปกครองที่มีผลบังคับเป็นการเฉพาะบุคคล และเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ขาดลักษณะข้อหนึ่งข้อใดของกฎ ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2558, หน้า 290)

2.1.3.2 ปฏิบัติการทางปกครอง

ศาสตราจารย์ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ให้ความหมายของ “ปฏิบัติการทางปกครอง” (Real Act) ไว้ว่า หมายถึง การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง องค์กรอื่นของรัฐ หรือองค์กรเอกชนที่กระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ และเป็นการกระทำในนามขององค์กรดังกล่าว โดยที่การกระทำนั้นไม่ใช่ “นิติกรรมทางปกครอง” กล่าวคือ การกระทำนั้นขาดลักษณะหนึ่งลักษณะใดของนิติกรรมทางปกครองดังที่กล่าวแล้วข้างต้น วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543, หน้า 1)

2.1.3.3 สัญญาทางปกครอง

ในการดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้นจำเป็นต้องเป็นไปตามกฎหมายปกครองซึ่งเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชน (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2556, หน้า 25) การดำเนินงานของฝ่ายปกครองนั้น มีความแตกต่างกับการดำเนินงานของเอกชนโดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์ของประชาชนในขณะที่การดำเนินงานของเอกชนเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตน ด้วยเหตุนี้ทำให้การดำเนินงานของฝ่ายปกครองจะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว ต่อเนื่อง และสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างดี ฝ่ายปกครองจึงต้องมีเครื่องมือในการดำเนินกิจกรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครองให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั่นก็คือ “สัญญาทางปกครอง” นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2556, หน้า 36) ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ฝ่ายปกครองในการที่จะมอบบริการสาธารณะให้เอกชนไปดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความของสัญญาทางปกครองไว้ในมาตรา 3 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะ

เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ”

จะเห็นได้ว่า หลักการและแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ในประเทศไทย ได้มีการวางหลักและแนวคิดไว้อย่างแพร่หลาย โดยมีหลักการที่ค่อนข้างแน่นอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว คำวินิจฉัยศาลปกครอง ยังได้วางหลักเกณฑ์ของการกระทำทางปกครองอย่างชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ในช่วงเวลาที่ผ่าน มาศาลในประเทศไทย รวมทั้งนักกฎหมายต่างก็พยายามที่จะวางหลักและแนวคิดเกี่ยวกับกระทำ ทางรัฐบาลให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้นมาเป็นลำดับ

2.2 แนวคิด ทฤษฎี และข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล

โดยทั่วไปแล้ว การกระทำทางบริหารต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ ศาล หรือองค์กรตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดคดีและมีอำนาจในการจำกัดอำนาจบริหาร การใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล มีความเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรใด ๆ การตรวจสอบประเภทนี้จึงเป็นหลักประกัน ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำทางบริหารที่อยู่ ภายใต้การตรวจสอบของศาล หมายถึง การกระทำทางปกครอง ซึ่งเป็นกรกระทำขององค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารในฐานะฝ่ายปกครอง ส่วนการกระทำทางรัฐบาลในหลาย ๆ ประเภท รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของคณะรัฐมนตรีนั้น โดยหลักแล้วไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลหรือองค์กรตุลาการ นอกจากนี้ในรัฐสมัยใหม่ นอกจากจะมีองค์กรตุลาการหรือศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางบริหารแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีการออกแบบให้องค์กรอื่นของรัฐ นอกจากองค์กรตุลาการหรือศาลเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำในทางบริหารดังกล่าว ในบางประการได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และเพื่อคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนในรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐเช่นเดียวกัน ในบทนี้จะ กล่าวถึงองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร อันได้แก่ รัฐบาล รวมไปถึงผลิตผลที่ได้จากการใช้อำนาจ ของรัฐบาล ตามแนวคิดและทฤษฎีในเรื่องการกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศ และของประเทศไทยด้วย

รัฐบาล (Government) คือ คณะบุคคลที่ใช้อำนาจอธิปไตยกำหนดนโยบายบริหารประเทศ และนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ถ้าเป็นรัฐบาลประชาธิปไตย คือ รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน รัฐบาลจะปฏิบัติหน้าที่บริหารประเทศไปในทางที่จะสนองเจตนารมณ์ของสาธารณชน (public will) ซึ่งจะเห็นได้ว่า รัฐบาล คือ องค์กรบริหารประเทศ จึงกล่าวได้ว่า รัฐบาลเป็นสถาบัน ทางการเมืองที่สำคัญที่สุดของรัฐ อันรวมไปถึงกระทรวง ทบวง กรม และโดยทั่วไปแล้วในรัฐ หรือ

ประเทศหนึ่ง ๆ จะมีรัฐบาลเดี่ยวเท่านั้น ซึ่งรัฐบาลเป็นกลไกที่สำคัญของรัฐที่จะปฏิบัติหน้าที่หลัก อยู่สองประการ

ประการแรก คือ หน้าที่ในรัฐโดยการจัดระเบียบในสังคม เพื่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียว ในสังคม พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมตลอดถึงการให้บริการและสวัสดิการแก่สังคม อันเป็นการสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในรัฐ

ประการที่สอง คือ หน้าที่ระหว่างรัฐโดยการรักษาป้องกันการรุกรานจากรัฐอื่น และพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งรัฐ

รูปแบบของรัฐบาลในแบบรัฐสภา (Parliamentary Government or Cabinet Government) รัฐบาลของประเทศไทยมีรูปแบบเป็นรัฐบาลแบบรัฐสภา ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่บท โดยในประเทศ อังกฤษนั้น รัฐบาลแบบนี้จะไม่มีการแยกการใช้อำนาจอธิปไตยออกจากกันโดยเด็ดขาด แต่จะเป็น การรวมอำนาจในลักษณะที่เป็นหน่วยอำนาจ คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต่างก็มีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารจะเป็นไปในลักษณะ ถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน กล่าวคือ จะไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจอิสระ ฉะนั้น ต่างฝ่ายจะต้อง ระมัดระวังในการใช้อำนาจในการปฏิบัติงาน เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ทั้งนี้ รูปแบบรัฐบาลของประเทศอังกฤษถือว่า สภาของอังกฤษนั้นมียอำนาจสูงสุดที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ ภายในขอบเขตประเทศของตน จึงมีคำกล่าวที่ว่า “รัฐสภาของอังกฤษมีอำนาจที่จะกระทำทุกอย่าง เว้นแต่การเปลี่ยนผู้ชายให้เป็นผู้หญิง หรือการเปลี่ยนผู้หญิงให้เป็นผู้ชายเท่านั้น” รัฐบาล อาจใช้คำว่า คณะรัฐมนตรี (Council of Ministers หรือ Cabinet) ซึ่งคณะรัฐมนตรีนั้น มีสถานะที่ดำรงอยู่สองสถานะ สถานะแรก เป็นการดำเนินการในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร ส่วนอีกสถานะหนึ่ง หมายถึง ฝ่ายปกครอง ในส่วนหลังนี้ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน จะมีอำนาจหน้าที่ในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้ จึงเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองอย่างหนึ่งที่สามารถจะถูกตรวจสอบความชอบด้วยการกระทำทางปกครองได้ ตามหลักนิติรัฐ และหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในการทำงานของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 8 ว่าด้วยคณะรัฐมนตรีมาตรา 158 (ราชกิจจานุเบกษา, 2560, หน้า 46) บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกิน 35 คน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ตามหลัก “ความรับผิดชอบร่วมกัน และจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองร่วมกัน” ซึ่งส่งผลให้ในการทำงาน ของคณะรัฐมนตรีจะต้องมีการตัดสินใจร่วมกันในการที่จะดำเนินงานในรูปแบบของมติอันร่วมกัน ที่เรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” เพื่อใช้เป็นแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของรัฐบาล

รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้นมีสถานะอยู่ 2 สถานะ ดังที่กล่าวมาแล้วว่า เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครอง ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเอกสารจนพบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับคำบรรยายของศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ซึ่งท่านได้บรรยายในหลักสูตรนักกฎหมายมหาชนภาครัฐ รุ่นที่ 2 เรื่องรัฐบาลในด้านที่มาจากการบริหารราชการแผ่นดิน อำนาจของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ๓ ห้องประชุมปริทัศน์มยงค์ และห้องประชุมสมภพโหดะกิตย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันพุธที่ 10 พฤศจิกายน 2547 มีความที่น่าสนใจอย่างยิ่ง ผู้ศึกษาขอนำมากล่าวถึงแต่เพียงบางส่วน โดยศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม กล่าวว่า “...อำนาจของคณะรัฐมนตรี คือการบริหารราชการแผ่นดิน คำว่าบริหารราชการแผ่นดินเป็นคำที่มีความสำคัญ ถ้าดูมาตรา 201 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาที่บรรยาย) บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบกันขึ้นเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน” ดังนั้น คำว่า “บริหารราชการแผ่นดิน” จึงไม่ใช่คำที่แต่งขึ้นมาลอย ๆ แต่เป็นคำที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน (ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 158 พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน) และคำว่า “บริหารราชการแผ่นดิน” นั้น มีความหมาย 4 ประการคือ (1) การกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ (2) การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้กำหนด (3) การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย และ (4) การวินิจฉัยชี้ขาดหรือมีคำสั่งในปัญหาเฉพาะกิจบางเรื่อง ทั้ง 4 ประการคือความหมายของคำว่าบริหารราชการแผ่นดิน แต่ไม่ได้หมายความว่าการบริหารราชการแผ่นดินต้องมียุติการประกอบครบทั้ง 4 ประการ การกระทำเพียงข้อใดข้อหนึ่งก็เป็นการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในประการแรก การกำหนดนโยบายการปกครองประเทศ ซึ่งมีอยู่ 2 ชนิดคือ

(1) รัฐประศาสนนโยบาย (public policy) หรือ (domestic policy) หมายถึง นโยบายทั่วไปในการจัดการปกครองภายในประเทศ เช่น การป้องกันและปราบปรามการทุจริต ยาเสพติด การแก้ไขปัญหาความยากจน ปัญหาการว่างงาน ปัญหาด้านการสาธารณสุข เป็นต้น

(2) รัฐวิเทศนโยบาย (foreign policy) หมายถึง นโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ เช่น การมีสัมพันธไมตรีและการค้ากับต่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกองค์การระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา เป็นต้น

การกำหนดนโยบายครั้งแรก คือ การแปลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในขณะนั้น) กำหนดว่าทันทีที่เข้ารับหน้าที่รัฐบาลจะต้องแปลงนโยบายต่อสภาภายใน 15 วัน ทั้งนี้ รัฐบาลสามารถกำหนดนโยบายใหม่ ๆ ขึ้นมาได้ภายหลังจากได้แปลงนโยบายครั้งแรกต่อรัฐสภาดังกล่าว ตามสถานการณ์ของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป...การบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี (ครม.) ภาษาอังกฤษเรียกว่า Cabinet แต่ภาษาราชการจริง ๆ ต้องเรียกว่า Council of Minister ซึ่งคำว่า “บริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี” หมายความว่า การบริหารราชการแผ่นดินโดยการประชุมกันของคณะรัฐมนตรีแล้วมีการตัดสินใจ ถ้าเรื่องใดนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีไม่สามารถตัดสินใจหรือสั่งการเองได้ก็จะนำเข้าไปประชุมคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ดังนั้น คณะรัฐมนตรีของไทยบริหารราชการแผ่นดินด้วยวิธีการประชุม จึงเรียกว่าการประชุมคณะรัฐมนตรี สิ่งที่คณะรัฐมนตรีประชุม ปรึกษา ทารือและมีมติเรียกว่า “มติคณะรัฐมนตรี” ฉะนั้น “มติคณะรัฐมนตรี” คือ ผลของการบริหารราชการแผ่นดินโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการวินิจฉัย การอนุญาต การอนุมัติ การสั่งการ... ถามว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายหรือไม่ คำตอบคือ มติคณะรัฐมนตรี ไม่ใช่กฎหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานราชการต่าง ๆ จะไม่ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะมติคณะรัฐมนตรีเหมือนคำสั่งของผู้บังคับบัญชาซึ่งผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตาม ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน มาตรา 85 บัญญัติว่า “ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของรัฐบาลโดยไม่ให้เสียหายแก่ทางราชการ” และมติคณะรัฐมนตรีต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่มติคณะรัฐมนตรีอาจจะขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีได้เพราะมีผลเท่ากับทบมวณมติคณะรัฐมนตรี...” คำบรรยายของศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครืองาม ในประเด็นเรื่องการแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและเรื่องของมติคณะรัฐมนตรีนั้น สามารถทำความเข้าใจได้อย่างง่าย ผู้ศึกษาจึงนำมากล่าวไว้ในช่วงต้นเพื่อสะดวกในการนำเสนอเนื้อหาในเรื่องดังกล่าวนี้ต่อไป

เมื่อคณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินได้แปลงนโยบายต่อรัฐสภา ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ ซึ่งการแปลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นจะต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แผนนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ การแปลงนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา จึงเป็นเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินได้ และนโยบายที่แปลงไว้นั้นจะผูกพันคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดินและต้องรับผิดชอบ รวมทั้งถูกตรวจสอบโดยรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 ราชกิจจานุเบกษา (2560, หน้า 47) กลไกหรือเครื่องมือที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินได้สำเร็จและมีประสิทธิภาพ รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีจำเป็นต้องมีอำนาจในการดำเนินการ

หรือปฏิบัติงานตามนโยบายที่กำหนด เมื่อกำหนดนโยบายแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายเกิดผลได้จริง โดยคณะรัฐมนตรีมีอำนาจ ดังนี้

(1) เสนอร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายแม่บทต่อรัฐสภาได้ เนื่องจากขอบเขต อำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารกว้างขวางมาก เช่น การแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การสังคมสงเคราะห์ การสาธารณสุข โภชนา เป็นต้น ซึ่งการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้มาก อีกทั้ง คณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหารเป็นผู้นำกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้กำหนดไว้แล้วไปปฏิบัติ คณะรัฐมนตรีจึงอยู่ในฐานะที่จะทราบได้ดีว่า กฎหมายฉบับใดของฝ่ายนิติบัญญัติมีข้อบกพร่อง หรือไม่สมบูรณ์ประการใด ควรจะปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับใด ในส่วนใด อย่างไร หรือต้องการกฎหมายใด หรือเครื่องมืออันใด ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้นต่อไป

(2) มีอำนาจออกกฎหมายบางประเภทได้เองที่เรียกว่า กฎหมายลำดับรอง หรือกฎหมายลูกบท (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2550, หน้า 4) เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรี และกฎที่เรียกชื่อเป็นอย่างอื่น เช่น ระเบียบ ประกาศ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง และในบางกรณีอาจออกพระราชกำหนดก็ได้

เมื่อได้ทราบถึงความหมาย และอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล หรือที่เรียกว่าคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้ศึกษาขอเสนอแนวความคิดของการกระทำทางรัฐบาลทั้งของต่างประเทศ และในประเทศไทย เป็นลำดับต่อไป ดังนี้

2.2.2 การกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศ

สาธารณรัฐฝรั่งเศส

แนวความคิดหรือทฤษฎีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสในเรื่อง “การกระทำทางรัฐบาล” หมายถึง การกระทำของรัฐที่องค์กรตุลาการปฏิเสธที่จะเข้าไปทำการควบคุมตรวจสอบ ทั้งนี้ แสดงถึงการกระทำทางรัฐบาลเป็นข้อจำกัดของหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยสามารถแบ่งประเภทของการกระทำทางรัฐบาลออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 67-68)

(1) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา โดยคำว่า “รัฐบาล” ในที่นี้หมายถึง ประธานาธิบดี ในฐานะประมุขของรัฐด้วย โดยการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา อาจแบ่งได้เป็นกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1.1) การเข้าร่วมใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายบริหาร เช่น การตัดสินใจของรัฐบาลที่จะเสนอร่างกฎหมายให้แก่รัฐสภาพิจารณา การถอนร่างกฎหมาย เป็นต้น

(1.2) การตัดสินใจของรัฐบาลโดยก่อให้เกิดการตัดสินใจของรัฐสภา เช่น การที่รัฐบาลเรียกประชุมรัฐสภา หรือการที่รัฐบาลตราฎีกาเรียกประชุมองค์การดูแลการเลือกตั้งของรัฐสภา เป็นต้น

(1.3) การดำเนินการเบื้องต้นเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภา เช่น การออกฎีกากำหนดวันเลือกตั้ง การที่รัฐบาลออกเกณฑ์กำหนดเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้ง เป็นต้น

(1.4) การดำเนินการของประธานาธิบดีบางอย่าง ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ และเกี่ยวข้องกับการดำเนินการของฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การตัดสินใจใช้อำนาจพิเศษของฝ่ายบริหารในการใช้มาตรา 16 ของรัฐธรรมนูญฉบับสาธารณรัฐที่ 5 หรือการที่ประธานาธิบดีตัดสินใจออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อที่จะนำร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งให้ประชาชนลงประชามติ เป็นต้น

(2) การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การดำเนินการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐบาล ดังนั้นหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ศาลไม่อาจเข้าไปตรวจสอบได้ โดยอาจแบ่งได้ดังนี้

(2.1) การปกป้องคุ้มครองบุคคลหรือทรัพย์สินของชาวฝรั่งเศสในต่างประเทศ ตลอดจนการกระทำของผู้แทนทางการทูตหรือกงสุลฝรั่งเศสในต่างประเทศ

(2.2) การกระทำที่เกี่ยวกับการดำเนินคดียั่งศาลโลก

(2.3) การกระทำที่มีผลต่อการดำเนินกิจการของรัฐต่างประเทศ

(2.4) การจัดทำหรือเลิกข้อตกลงระหว่างประเทศ ตลอดจนการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว

(3) การกระทำเกี่ยวกับสงคราม เว้นแต่ในทางเนื้อหาการกระทำนั้นไม่ได้มีผลโดยตรงจากการกระทำของสงคราม หรือไม่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางทหาร

(4) การให้อภัยโทษของประธานาธิบดี ถือเป็นการใช้อำนาจในทางตุลาการ จึงมีลักษณะเป็นการกระทำผสมที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล

สหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี

สำหรับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในระบบกฎหมายของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี เป็นทฤษฎีที่ได้รับอิทธิพลแนวความคิดมาจากหลักการกระทำของรัฐ (Act of State doctrine) ซึ่งเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common law) ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส โดยสาระสำคัญของทฤษฎีการกระทำ

ทางรัฐบาลนี้ เป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลในการเข้ามาวินิจฉัยกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะที่เป็น การกระทำทางนโยบายหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการกระทำทางรัฐประศาสนนโยบาย เป็นการกระทำที่ศาล ไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้เรียกว่า การกระทำทางรัฐบาล (Regierungsakt) ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 ประเภท หลัก ๆ ด้วยกัน คือ

(1) การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจของรัฐบาลกลาง (Federal Government) และของประธานาธิบดี ในการดำเนินการมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ (อำนาจบริหาร) โดยมองว่ารัฐบาลกลาง และประธานาธิบดีเป็นองค์กรที่อยู่ในสถานะสูงสุดของฝ่ายบริหาร ย่อมเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ต้องอยู่ ภายใต้การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ อย่างไรก็ตาม การกระทำของฝ่ายบริหารหาได้หลุดพ้นจากการควบคุมตรวจสอบไม่ หากแต่ฝ่ายบริหารยังคงต้องรับผิดชอบในทางการเมือง โดยองค์กรที่เข้ามา ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบทางการเมืองนี้ได้แก่ รัฐสภา เช่น กระบวนการถอดถอนประธานาธิบดี ที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อน และการลงคะแนนไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี เป็นต้น

(2) การใช้อำนาจของรัฐบาลในกิจการต่างประเทศ

แท้จริงแล้วการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางในกิจการต่างประเทศก็เป็นอำนาจ ของฝ่ายบริหารตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเช่นกัน โดยการจัดการในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ รวมถึงการทำสงครามด้วยนั้น เป็นอำนาจของรัฐบาลกลางแห่งสหพันธรัฐเท่านั้น การใช้อำนาจ ดังกล่าว ต่างเป็นอำนาจในทางบริหารที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญของสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งสิ้น จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจที่ศาลจะเข้าไปทำการพิจารณาได้ แต่การให้ความยินยอมในเรื่องที่สำคัญ ๆ ยังคงต้องได้รับความยินยอมจากรัฐสภาอยู่นั่นเอง อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่า มีแนวความคิดในเรื่อง การกระทำทางรัฐบาลอยู่ในระบบกฎหมายของเยอรมนีก็ตาม แต่ Prof. Woo Po Shing ได้ให้ข้อสังเกต เกี่ยวกับแนวความคิดในระบบกฎหมายของเยอรมนีไว้อย่างน่าสนใจว่า แนวความคิดดังกล่าวในเยอรมนี ยังขาดความชัดเจน โดยหากพิจารณาในทางทฤษฎีจะพบว่าไม่มีแนวความคิดในเรื่องการกระทำ ทางรัฐบาลปรากฏอยู่ในเยอรมนีเลย ทั้งยังมีความเห็นที่แตกต่างระหว่างผู้พิพากษากับนักทฤษฎีว่า สิ่งที่คุณเหมือนการกระทำของรัฐตามระบบกฎหมายจารีตประเพณีนี้ควรจะเรียกว่าอะไรระหว่าง “การกระทำทางรัฐบาล” (Regierungsakt) หรือ “การกระทำที่ไม่สามารถพิจารณาตัดสินโดยศาลได้” (Justizfreie Hoheitsakte) แต่ไม่ว่าจะเรียกว่าอะไร ต่างก็ให้ผลเหมือนกัน คือ ศาลปฏิเสธไม่รับพิจารณา โดยในทางปฏิบัติแล้ว ศาลในเยอรมนีอาจรับคดีที่ปัจเจกชนนำคดีมาฟ้องได้หากมีการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล อีกทั้งหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้ว ก็ถือว่าเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่จำเป็นต้องมีการจำกัดอำนาจในการเข้าไปพิจารณาตัดสินของศาล ในเยอรมนี

กล่าวโดยสรุปแล้ว แนวความคิดในเรื่องการกระทำทางรัฐบาลในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยังขาดความชัดเจนอาจกล่าวได้ว่า ยังมีได้มีการพัฒนาขึ้นเป็นทฤษฎีที่มั่นคงแต่อย่างใด แม้จะพบว่ามีการกล่าวถึงคำว่า “การกระทำทางรัฐบาล” หรือ “การกระทำของรัฐ” บ้าง แต่ก็ยังเป็นเพียงการนำเอาความคิดในเรื่องดังกล่าวจากระบบกฎหมายของฝรั่งเศสหรือระบบกฎหมายจารีตประเพณีของอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกาอ้างอิงถึง หรือเป็นเหตุผลสนับสนุนในทางทฤษฎีต่อแนวทางการปฏิบัติของศาลเท่านั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 68-71)

สหรัฐอเมริกา

ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็มีแนวความคิดในการจำกัดอำนาจตุลาการที่จะเข้าไปตรวจสอบ “การกระทำทางรัฐบาล” เช่นเดียวกัน โดยเรียกว่า “ทฤษฎีปัญหาในทางการเมือง” (Theory Of Political Questions) หรือ “หลักการว่าด้วยปัญหาทางการเมือง” (The Political Questions doctrine) ซึ่งแม้ในรายละเอียดจะมีความแตกต่างกันกับทฤษฎีการกระทำทางรัฐบาลในประเทศฝรั่งเศส แต่โดยผลแล้ว ก็เป็นไปในแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เป็นการจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐประศาสนนโยบาย ซึ่งศาลสูงเห็นว่าเป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมือง และควรจะแก้ไขด้วยวิธีทางการเมืองเท่านั้น

(1) การกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาในทางการเมือง

(1.1) การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของสภาองเกรส ในการกำหนดระยะเวลาสำหรับการให้สัตยาบันร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

(1.2) การใช้อำนาจของประธานาธิบดีแต่เพียงฝ่ายเดียวในการยกเลิกสนธิสัญญา

(1.3) การใช้อำนาจของวุฒิสภาตามกระบวนการในการถอดถอนตำแหน่งสำคัญ (Impeachment)

(1.4) การแบ่งเขตเลือกตั้งของมลรัฐ

(2) การกระทำที่ไม่ถือว่าเป็นปัญหาในทางการเมือง

(2.1) การใช้อำนาจก็ดักจับบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญกำหนด มิให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นกระบวนการที่มีได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา

(2.2) การไม่จัดให้มีการแบ่งเขตเลือกตั้งให้สอดคล้องตามกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จนส่งผลกระทบต่อสิทธิทางการเมือง ตลอดจนหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครองไว้ ทฤษฎีปัญหาในทางการเมือง (Theory Of Political Questions) เป็นทฤษฎีที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาได้วางหลักขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นจำกัดอำนาจขององค์กรตุลาการ หรือศาลเองมิให้เข้าไปก้าวล่วงต่อเรื่องที่โดยธรรมชาตินั้น ต้องปล่อยให้ปัญหาดังกล่าวแก้ไขด้วยวิธีทางการเมืองเอง

โดยการจำกัดอำนาจของศาลเองนี้ก็มาจากความเข้าใจในเรื่องความสามารถอันมีอยู่อย่างจำกัดของศาลที่จะเข้าไปแก้ไขความขัดแย้งได้ทุกกรณีโดยไม่มีข้อจำกัด จึงจำเป็นต้องกำหนดบทบาทหน้าที่ของศาลไว้อย่างเฉพาะเจาะจง และให้มีขอบเขตอยู่เพียงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 71-72)

ประเทศอังกฤษ

สำหรับประเทศอังกฤษไม่มีหลักการกระทำทางรัฐบาลอยู่ในระบบกฎหมายของตน แต่ศาลของประเทศอังกฤษได้มีการจำกัดอำนาจของตนในการเข้าไปพิจารณาข้อพิพาท หรือความขัดแย้งทางการเมืองบางเรื่อง ซึ่งเรียกว่า “การกระทำของรัฐ” (Act Of State) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับพระราชอำนาจของกษัตริย์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มีแนวความคิดในเรื่องการใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์หลายประการ โดยอาจจำแนกได้ดังนี้

(1.1) พระราชอำนาจทั่วไป ได้แก่ การกระทำโดยพระมหากษัตริย์ภายใต้คำแนะนำหรือยินยอมโดยรัฐบาลเสียก่อน ภายใต้หลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้” (The King can do no wrong) ซึ่งเป็นหลักที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเช่นเดียวกัน

(1.2) พระราชอำนาจในฐานะพระประมุขของรัฐ พระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษจะต้องใช้อำนาจในด้านนิติบัญญัติ และด้านบริหารภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(1.2.1) อำนาจทางฝ่ายบริหาร เช่น อำนาจในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ทั้งในกรณีปกติ หรือในกรณีที่มีเหตุการณ์พิเศษ การแต่งตั้งและปลดรัฐมนตรี การแสดงเจตนารมณ์ต่าง ๆ แทนรัฐ ในทางระหว่างประเทศ เป็นต้น

(1.2.2) อำนาจทางฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งสมาชิกสภาขุนนาง อำนาจในการเรียกประชุมรัฐสภา การลงพระปรมาภิไธยในร่างกฎหมายเพื่อประกาศใช้ การยุบสภา เป็นต้น

(1.2.3) พระราชอำนาจในฐานะที่ทรงเป็นที่มาแห่งเกียรติยศและความยุติธรรม ได้แก่ พระราชอำนาจในการสถาปนาฐานันดรศักดิ์ เครื่องราชอิสริยาภรณ์ และการพระราชทานอภัยโทษ

(2) หลักอำนาจสูงสุดเป็นของรัฐสภา เป็นแนวความคิดที่มีพัฒนาการมาจากการจำกัดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ เพื่อก่อให้เกิดการเคารพในสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากขึ้น โดยในปัจจุบันพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ขึ้นอยู่กับรัฐสภา และทำให้รัฐสภาของอังกฤษกลายเป็นองค์กรที่ทรงอิทธิพลสูงสุด ดังที่ไดเซียได้กล่าวไว้ว่า “รัฐสภาที่อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญของอังกฤษ

มีสิทธิจะบัญญัติหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้ และตามกฎหมายอังกฤษแล้ว จะไม่มีบุคคลหรือองค์กรใด มีสิทธิทำการลบล้างหรือปฏิเสธการตรากฎหมายของรัฐสภาได้” ดังนั้น คำว่ารัฐสภาในระบบกฎหมาย อังกฤษจึงหมายถึง พระมหากษัตริย์กับรัฐสภา (The King of Queen in parliament)

(3) หลักการกระทำของรัฐ หากพิเคราะห์ดูแล้วจะเห็นได้ว่ามีความใกล้เคียงกันกับ หลักการกระทำทางรัฐบาล เฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศที่รัฐบาลได้มี ปฏิสัมพันธ์ด้วย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2554, หน้า 72-73)

2.2.3 การกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย

หลักการเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทยนั้น ยังคงมีปัญหาในเรื่อง การตีความและการกำหนดขอบเขตของการกระทำทางรัฐบาลอยู่ (กัลยา ศิริถาวรวงศ์, 2557, หน้า 189) อย่างที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คณะรัฐมนตรี รวมไปถึงนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคน อยู่ใน 2 สถานะ หรืออาจกล่าวได้ว่าสวมหมวก 2 ใบ ในสถานะแรก เป็นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคนใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญ และสามารถดำรงคงอยู่ในตำแหน่งได้ก็ด้วยความไว้วางใจของรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีอำนาจยุบสภาได้ตามวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การควบคุมตรวจสอบดังกล่าวนี้ เป็นการควบคุมทางการเมือง (Political Accountability) อันอยู่ภายในบังคับของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่กฎหมายปกครอง และในสถานะที่สอง คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน มีหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายประจำ อันได้แก่ ปลัดกระทรวง อธิบดี ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายปกครอง การควบคุมตรวจสอบการกระทำก็เป็นการควบคุมตรวจสอบโดยกฎหมาย

ในประเทศไทยมีนักกฎหมายหลายท่านได้อธิบายหรือให้ความหมายของการกระทำทางรัฐบาลไว้ ดังนี้

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล ได้อธิบายว่า “การกระทำทางรัฐบาล หมายถึง การกระทำบางอย่างของรัฐ ซึ่งรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ และเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ แม้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนผู้อยู่ใต้ปกครองก็ตาม (ประยูร กาญจนดุล, 2524, หน้า 31)

ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ในขณะนั้น) ได้ให้ความเห็นไว้ในปี 2528 ตามที่ปรากฏในคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ที่ 40/2528 ว่า “ในระบบรัฐสภาแห่งรัฐจะมีอำนาจตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เกี่ยวกับงานประจำ แต่จะไม่สามารถตรวจสอบการทำงานของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่มีลักษณะ

เป็นงานนโยบาย ทั้งนี้ เพราะว่าสถาบันรัฐสภาจะควบคุมงานนโยบายของคณะรัฐมนตรีตามวิถีทางระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว” (ณัฐพล คำภีระ, 2554, หน้า 37)

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำของรัฐบาลหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ องค์กรผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยต้องพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำเป็นลำดับแรก หากเป็นการกระทำโดยองค์กรรัฐบาล (พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี) ก็ต้องพิจารณาในลำดับถัดมาว่า เป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ถ้าเข้าลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่าง ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางรัฐบาล เพราะเมื่อรัฐบาลตัดสินใจกระทำการลงแล้วต้องพร้อมที่จะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อรัฐสภา การกระทำทางรัฐบาลในกฎหมายไทย โดยเฉพาะตามรัฐธรรมนูญจำแนกประเภทของการกระทำทางรัฐบาลของไทยได้ดังนี้ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2554, หน้า 74)

2.2.3.1 การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะ การใดที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์โดยเฉพาะแล้ว การนั้นก็เป็นการกระทำทางรัฐบาลที่ไม่อาจตรวจสอบได้ด้วยองค์กรตุลาการ ได้แก่ การแก้ไขกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ การยับยั้งร่างพระราชบัญญัติของรัฐสภา การเลือกตั้งและแต่งตั้งองคมนตรี และการให้องคมนตรีพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งและให้ข้าราชการในพระองค์และสมุหราชองครักษ์พ้นจากตำแหน่ง และการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

2.2.3.2 การกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ตามแบบพิธี เหตุที่เรียกว่า เป็นตามแบบพิธีนี้ เนื่องจาก แม้ว่าจะเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ตาม แต่ก็หาได้เกิดจากการมีพระราชดำริขึ้นเอง หรือเป็นเรื่องที่พระองค์จะใช้พระราชอำนาจตามพระราชอัธยาศัยได้โดยตลอด เพราะจำเป็นต้องมีบุคคลใดเป็นผู้เสนอเรื่องขึ้นเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเสียก่อน และจำต้องมีผู้รับผิดชอบในทางการเมืองแทนพระองค์ด้วย จึงจะเป็นการใช้พระราชอำนาจที่มีผลในทางกฎหมาย ในข้อนี้ในส่วนใหญ่แล้วก็คือ คณะรัฐมนตรีที่จะเป็นผู้เสนอเพราะเป็นผู้มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง ได้แก่ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีตามมติของสภาผู้แทนราษฎร การแต่งตั้งรัฐมนตรี และการให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี และการแต่งตั้งให้ข้าราชการฝ่ายทหาร และฝ่ายพลเรือนตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าพ้นจากตำแหน่งตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี

2.2.3.3 การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ได้แก่ การประกาศใช้และยกเลิกกฎอัยการศึก และการประกาศสงคราม

2.2.3.4 การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ได้แก่ การแต่งตั้งทูตของประเทศไทยและการรับทูตของต่างประเทศ และการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

2.2.3.5 การกระทำอันเป็นที่มาแห่งเกียรติยศ ได้แก่ การสถาปนา และถอดถอนฐานันดรศักดิ์ และการพระราชทาน หรือเรียกคืนเครื่องราชอิสริยาภรณ์

2.2.3.6 การกระทำเกี่ยวกับความเป็นธรรม ได้แก่ การพระราชทานอภัยโทษ

2.2.3.7 การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา ได้แก่ การยุบสภา การเรียกประชุม และปิดประชุมรัฐสภา การตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ การตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภา การแถลงนโยบายต่อรัฐสภา

นอกจากนั้นแล้ว แนวความคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลนั้น ในประเทศไทยได้มีการนำมากำหนดเป็นลายลักษณ์อักษรในกฎหมายไทยในปัจจุบันเท่าที่ปรากฏมีอยู่ 2 ฉบับ คือ ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 20 ในส่วนบทบัญญัติหมวด 3 ว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ซึ่งปัจจุบันความในหมวด 3 นี้ ถูกยกเลิกไปแล้ว) และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หมวด 3 คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 18 ถึงมาตรา 61 ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ซึ่งเดิมพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในส่วนคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ มาตรา 20 ห้ามมิให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์รับเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้

(1.1) เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(1.2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว

(1.3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องกันอยู่ในศาล หรือศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(1.4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(1.5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเด็ดขาดแล้ว

(1.6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์

(1.7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์

จะเห็นได้ว่า กรณีตามมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ดังกล่าว เป็นแนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยกำหนดหรือวางหลักเกณฑ์ไว้ตามคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 28/2528 ว่า เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกรณีของการตัดสินใจดำเนินการที่องค์กรชี้ขาดข้อกฎหมายไม่อาจเข้าไปพิจารณาทบทวนได้ เพราะเป็นเรื่อง “ความเหมาะสมในการบริหาร” ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายกำกับพิจารณาความถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือเป็นเรื่อง “ความถูกต้องตามกฎหมาย” แต่รัฐบาลต้องรับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อรัฐสภาโดยตรง ซึ่งการควบคุมความถูกต้องในเรื่องดังกล่าว ต้องอยู่ในกลไกการควบคุมทางการเมืองของรัฐสภา ตามระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น เนื่องจาก กฎหมายประสงฆ์ให้รัฐสภาเป็นผู้ตรวจสอบในทางการเมือง มิใช่ตรวจสอบในทางกฎหมาย ญัตติพล คำภีระ (2554, หน้า 49) โดยแต่เดิมคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งแต่ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ได้ทรงตราพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต พ.ศ. 2517 ซึ่งต่อมารัฐบาลในสมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้มีการตราพระราชบัญญัติเรื่องราร้องทุกข์พุทธศักราช 2492 จัดตั้ง “คณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์” ขึ้นแยกต่างหากจากคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้แก่ประชาชน จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2476 และพระราชบัญญัติคณะกรรมการเรื่องราร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516 และให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่า “กรรมการร่างกฎหมาย” และ “กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” สำหรับคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นพื้นฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยและสร้างความคุ้นเคยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยจะพัฒนาให้เป็นระบบศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบต่อไป กระบวนการร้องทุกข์เริ่มจากเอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาในการพิจารณาของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะใช้ “ระบบไต่สวนหาข้อเท็จจริง” โดยให้อาสาผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐชี้แจงแสดงพยานหลักฐานของตน และมีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปฏิบัติหน้าที่เป็น “พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน” ทำ “คำแถลงการณ์” โดยให้ความเห็นอิสระทั้งในด้านข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เสนอองค์คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อลงมติคำวินิจฉัยชี้ขาดและเสนอนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการในภายหลังเมื่อได้มีการตรา

กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้น โดยเฉพาะการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองโดยตรง อันเป็นการดำเนินการที่สืบเนื่องจากแนวทางการจัดองค์คณะกรรมการกฤษฎีกาให้เป็นรูปแบบองค์กรเชี่ยวชาญเฉพาะด้านกฎหมายปกครองที่เคยดำเนินการอยู่ก่อนแล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2542 ยกเลิกงานวินิจฉัยร้องทุกข์ให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย

(2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีการนำเอาแนวความคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลมากำหนดไว้เป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมาใช้บังคับกับการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี การพิจารณาของนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง และการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายการต่างประเทศ โดยมาตรา 4 บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่

(2.1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

(2.2) องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ

(2.3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง

(2.4) การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลและการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาคดี การบังคับคดี และการวางทรัพย์

(2.5) การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์และการสั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา

(2.6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

(2.7) การดำเนินงานเกี่ยวกับราชการทหารหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ทางยุทธการร่วมกับทหารในการป้องกันและรักษาความมั่นคงของราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอกและภายในของประเทศ

(2.8) การดำเนินงานตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

(2.9) การดำเนินกิจการขององค์กรทางศาสนา

ตามบทกฎหมายดังกล่าว ตาม (2.1) การที่ไม่นำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับกับรัฐสภา ก็เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ การดำเนินการทางนิติบัญญัติจึงมิใช่การกระทำทางปกครองที่จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายฉบับดังกล่าว สำหรับกรณีที่ไม่นำบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับนี้ไปใช้บังคับกับคณะรัฐมนตรี เนื่องจาก การกระทำของคณะรัฐมนตรีถือเป็นการดำเนินการขององค์กรทางการเมืองในเรื่องนโยบายของรัฐบาล ซึ่งอยู่ภายใต้การตรวจสอบด้วยกลไกทางการเมืองตามแนวทางที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และไม่อาจ

ที่จะนำเอากระบวนการพิจารณาหรือมาตรการควบคุมที่ใช้บังคับกับฝ่ายปกครองไปใช้ในการตรวจสอบ การกระทำทางการเมืองดังกล่าวได้ และในส่วน (2.6) ที่บัญญัติมิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าว ไปใช้บังคับการดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศนั้น ก็เนื่องมาจากเรื่องนี้เป็นเรื่องที่อยู่ภายในกรอบ ขอบเขตของงานทางนโยบายที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งจะต้องรับผิดชอบ ในทางการเมืองที่มีกลไกในการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันในกรณีของมาตรา 4 นี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยมีบันทึกของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ 838/2541) ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับข้อหาหรือว่า การพิจารณาให้ความเห็นชอบ รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นข้อยกเว้นตาม มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองหรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า การพิจารณา ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ของคณะรัฐมนตรี ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 เพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา 4 (1) ข้างต้น ญัตติ พล คำภิระ (2554, หน้า 49)

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ในประเทศไทยว่า ศาลหรือองค์กรตุลาการ อันได้แก่ศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการกำหนดความหมายหรือขอบเขตของการกระทำทางรัฐบาล ไว้ไว้อย่างไรนั้น พบว่า แต่เดิมประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว ซึ่งเป็นระบบที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัย ข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ๆ (สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา, 2561) ในช่วงแรกนั้นได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรม ที่สามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลได้ดังนี้ (บุญเสริม นาคสาร, 2550, หน้า 3-8)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490

เป็นคดีที่พระยาปริตตานฤเบศร์เป็นโจทก์ฟ้องรัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยอธิบดีกรมอัยการและพนักงานอัยการประจำกรมอัยการ ผู้ดำเนินคดีแทนจำเลย ฟ้องว่า การกระทำของญี่ปุ่น เครื่องบินของอังกฤษ สหรัฐอเมริกาและสหประชาชาติ และการประกาศ ของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตั้งแต่วันที่ 8 ธันวาคม 2484 ถึงวันที่ 16 สิงหาคม 2488 ซึ่งระหว่างนั้นลูกกระเบิดได้ตกถูกเคหสถานบ้านเรือนของโจทก์ ทั้งเครื่องใช้ประกอบเสียหายเป็นราคา ไม่น้อยกว่า 500,000 บาท การกระทำของรัฐบาลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นเหตุที่เกิดขึ้นโดยตรง และโดยเหตุใกล้ชิดให้อังกฤษและสหรัฐอเมริกา และสหประชาชาติเข้าทำลายทรัพย์สินสมบัติของประชาชน ชาวไทย ซึ่งรวมทั้งโจทก์ได้รับความเสียหายโดยไม่ควรและไม่ชอบ การกระทำของรัฐบาลเช่นนั้น

เป็นการกระทำละเมิด ซึ่งรัฐบาลจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น โจทก์ได้มีหนังสือแจ้งไปยัง นายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ไม่ได้รับคำตอบ จึงขอให้ศาลบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์

ศาลแพ่งวินิจฉัยว่า คู่ความต้องเป็นบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 73 ทบวงการเมืองที่เป็นนิติบุคคลนั้น คือ กระทรวงและกรมในรัฐบาลที่โจทก์ขอให้เรียก รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเป็นจำเลยนั้น รัฐบาลหาใช่นิติบุคคลตามกฎหมายไม่ ฟ้องของโจทก์ จึงไม่เป็นฟ้องที่จะรับไว้ จึงให้ยกเสีย โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้น จะต้องเป็นบุคคล คือ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล คำว่า รัฐบาล แม้ในความหมายของรัฐอันเป็นหน่วยแห่งประเทศชาติ หรือหมายถึง คณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายการปกครองรัฐอยู่ในขณะใด ๆ ไม่อาจเป็นนิติบุคคล ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ สำหรับกฎหมายอื่นนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีบทบัญญัติ ให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล ที่โจทก์อ้างพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 มาตรา 19 ซึ่งบัญญัติให้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแพ่งแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวงขึ้นสนับสนุนข้อเถียงของโจทก์ว่า รัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น ศาลฎีกาได้พิเคราะห์แล้ว ข้อความในพระราชบัญญัติอัยการนี้เห็นได้ชัดว่า มิใช่บทบัญญัติให้รัฐบาลเป็นนิติบุคคล หากแต่เป็นเรื่องให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดี แทนใครได้บ้าง และเมื่อหลักกฎหมายและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติไว้แล้วว่า คู่ความต้องเป็นบุคคล คำว่า รัฐบาลในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการนั้น จึงเป็นที่เห็นได้ว่า หมายถึง บุคคลในรัฐบาลนั่นเอง จะแปลว่าเป็นบทบัญญัติที่ทำให้รัฐบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลนั้นหาได้ไม่ อนึ่ง รัฐบาลอาจมีความหมายถึงลักษณะการปกครองแห่งรัฐอันเป็นนามธรรม หรือหมายถึงรัฐอันเป็นหน่วย แห่งประเทศชาติหรือคณะบุคคลซึ่งมีหน้าที่ดำเนินนโยบายปกครองรัฐ ฉะนั้น เมื่อมีกฎหมายในส่วน อาญาบัญญัติวางโทษผู้กระทำความผิดต่อรัฐบาลไว้ การกระทำของบุคคลนั้น ๆ ก็ย่อมเป็นความผิดอาญาได้ ที่โจทก์เสนอว่าที่เป็นความผิดเพราะรัฐบาลเป็นนิติบุคคลนั้น เห็นได้ว่าไม่ถูกต้อง เพราะปัญหาเรื่อง จะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ อยู่ที่จะเป็นคู่ความได้หรือไม่เท่านั้น แต่สิ่งที่จะต้องถูกกระทำร้ายในทางอาญานั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นบุคคล และทั้งกฎหมายในส่วนอาญาก็ไม่ทำให้เป็นบุคคลขึ้นได้ เช่น มีกฎหมาย ส่วนอาญาบัญญัติเป็นความผิดในการประทุษร้ายต่อทรัพย์ หรือในการทำอันตรายต่อธงของประเทศ ทรัพย์หรือธงนั้น กลายเป็นบุคคลหรือนิติบุคคลขึ้นมาหาได้ไม่ ศาลฎีกาจึงเห็นว่าฎีกาโจทก์ในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ชอบแล้ว

ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ เทียบเคียงได้กับการประกาศสงครามซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาลอย่างหนึ่ง เมื่อพิจารณาเรื่องการประกาศสงครามของประเทศฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลโดยตรง แต่ได้อธิบายว่าฝ่ายบริหารไม่ต้อง รับผิดชอบต่อการกระทำของตน รวมทั้งการชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ เว้นแต่ ฝ่ายนิติบัญญัติจะออก

กฎหมายพิเศษให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบ ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการประกาศสงครามของประเทศ อังกฤษถือเป็นการกระทำของรัฐ (act of state) อย่างหนึ่ง เพราะเป็นการกระทำที่เกิดจากการตัดสินใจของฝ่ายบริหารซึ่งเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ (royal prerogative) ที่เกี่ยวกับด้านกิจการระหว่างประเทศ ซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบ และเอกชนไม่อาจฟ้องร้องเรียกค่าชดเชยใด ๆ จากฝ่ายบริหารได้ สำหรับประเทศไทยไม่ได้รับเอาแนวความคิดดังกล่าวของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมาใช้ ในขณะนั้น เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลยุติธรรมในขณะนั้นได้ใช้หลักกฎหมายแพ่งมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ประเด็นจึงเป็นเรื่องของสภาพบุคคลของรัฐหรือรัฐบาล ซึ่งไม่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล ผลของคดี จึงออกมาว่า ศาลไม่รับฟ้องคดีนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 103/2521

เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่า เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2519 ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมทย์ จำเลยที่ 1 หัวหน้ารัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ 4 เมษายน 2519 การนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ นั้น มิได้กระทำโดยคณะรัฐมนตรี และมิได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎรเป็นการลบล้างพระบรมราชโองการเรียกประชุมสมัยวิสามัญแห่งรัฐสภา ลงวันที่ 9 มกราคม 2519 จึงไม่มีผลใช้บังคับและเป็นโมฆะ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งต้องเป็นโมฆะด้วย จำเลยที่ 2 และที่ 3 ซึ่งดำรงตำแหน่งประธานและรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ตลอดจนจำเลยที่ 4 ซึ่งได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รวมทั้ง คณะรัฐมนตรี ย่อมตกเป็นโมฆะ ขอให้ศาลพิพากษาว่าสภาผู้แทนราษฎรซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ได้รับการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2519 และคณะรัฐมนตรีที่จัดตั้งขึ้นเป็นโมฆะ ให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 หยุดดำเนินกิจการโดยการประกาศสลายสภาภายใน 7 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษาให้คณะรัฐมนตรีหยุดดำเนินกิจการโดยมอบหมายหน้าที่การงานให้รัฐบาลชุดเดิม ซึ่งชอบด้วยกฎหมายยอมรับกลับคืนไป และให้จำเลยที่ 1 รับมอบหมายหน้าที่การงานจากจำเลยที่ 4 กับให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนายความแทนโจทก์

ศาลชั้นต้นพิจารณาคำฟ้องแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรและให้มีการเลือกตั้งใหม่ได้ตราขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 122 คดีของโจทก์ไม่มีมูลจะฟ้องร้อง จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์ โจทก์อุทธรณ์ศาลอุทธรณ์ พิพากษายืน โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาเห็นว่า เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 คณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ และได้มีคำสั่งคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ล้มเลิก ให้รัฐสภาและ

คณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และบัดนี้คณะปฏิวัติได้ยึดอำนาจการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ 18.00 น. ของวันที่ 20 ตุลาคม 2520 เป็นต้นไปแล้ว และได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 2 ซึ่งประกาศ ณ วันที่ 20 ตุลาคม 2520 ข้อ 1 ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2519 สิ้นสุดลง ข้อ 2 ให้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรีสิ้นสุดลงพร้อมกับรัฐธรรมนูญ และต่อมา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2520 ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2520 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการปกครองประเทศแล้ว ด้วยเหตุนี้จึงไม่มีประโยชน์ที่ศาลฎีกาจะวินิจฉัยฎีกาของโจทก์ต่อไป เพราะคำฟ้องของโจทก์ไม่อยู่ในวิสัยที่จะบังคับคดีให้เป็นไปได้ จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นฎีกาให้เป็นพับ

หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว เรื่องนี้เป็นการกระทำของรัฐบาลโดยแท้ เพราะหลักการที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้อันเป็นไปตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลแห่งอำนาจ (check and balance) ของระบบรัฐสภา ซึ่งศาลไทยเริ่มรับแนวความคิดนี้มาจากอังกฤษ และในประเทศอังกฤษเองนั้น การยุบสภาถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และเป็นไปตามหลักว่าด้วยการกระทำของรัฐบาลทั้งในฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นการดำเนินการที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร และโดยที่เป็นการกระทำของฝ่ายบริหาร โดยพระมหากษัตริย์ในฐานะประมุขของฝ่ายบริหาร จึงเป็นการกระทำของรัฐบาล ศาลฎีกาวินิจฉัยคดีนี้โดยถือเอาความมีอยู่ของรัฐธรรมนูญในขณะที่วินิจฉัยคดีนั้นเป็นหลัก มิได้พิจารณาถึงเนื้อหา หรือสาระถ้อยแห่งอำนาจที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ เพราะความเป็นจริง คือ หากไม่มีฐานอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญรับรองหรือให้ไว้ นายกรัฐมนตรีจะนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงยุบสภาได้อย่างไร กรณีนี้คำพิพากษาของศาลชั้นต้นจึงจะชอบด้วยเหตุผลมากกว่า

ต่อมา เมื่อปี 2540 มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาที่เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งมีพัฒนาการเริ่มต้นมาจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. 2488 เพื่อดำเนินคดีและลงโทษผู้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไม่ว่าการกระทำนั้นจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังจากที่กฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในเวลาต่อมาว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าศาลฎีกาเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นพ้องด้วยกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาดังกล่าว เกิดมีการโต้แย้งกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายตุลาการว่าองค์กรใดควรเป็นองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2489

จึงกำหนดให้มี “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย และได้มีการปรับรูปแบบขององค์กรต่อมาเป็น “ศาลรัฐธรรมนูญ” ตั้งแต่ปี 2540 เป็นต้นมา จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตุลาการที่ทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในลักษณะเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แต่ได้ปรับเปลี่ยนหน้าที่และอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญบางประการเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน และให้การควบคุมตรวจสอบสถาบันทางการเมืองต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ (ศรันยา สีมา, รายการวิทยุ ร้อยเรื่อง...เมืองไทย) ในช่วงแรกนั้น ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่สามารถนำมาพิจารณาถึงหลักการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทยได้ ดังนี้

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546

เรื่องประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 219 กรณีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 พ.ศ. 2546 เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่งหรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักในคดีนี้ที่สำคัญสองประการ คือ ประการแรก ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ารัฐธรรมนูญมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับการตรวจสอบของรัฐสภา โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสอง ที่ให้ตราพระราชกำหนดได้เฉพาะ เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ด้วย กรณีเช่นนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วตามคำวินิจฉัยที่ 1/2541 ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2541 ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 219 วรรคหนึ่ง ได้ให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อเสนอความเห็นต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า พระราชกำหนดไม่เป็นไปตาม มาตรา 218 วรรคหนึ่ง เท่านั้น และประการที่สอง ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ โดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตจากกิจการประเภทต่าง ๆ รวมทั้งกิจการโทรคมนาคมจะมีความเหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคสาม และมาตรา 182 ที่บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีไว้หลายประการ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดและให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบตามวิธีการดังกล่าวข้างต้น ย่อมเป็นไปตามหลักการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภา กับคณะรัฐมนตรีตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และเป็นไปตามหลักการแบ่งการใช้อำนาจอธิปไตยที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 3 บัญญัติไว้ ดังนั้น การที่ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยว่าการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 วรรคหนึ่ง หรือไม่ มิได้เป็นการยืนยันความถูกต้องเหมาะสมในการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยการตราพระราชกำหนดทั้งสองฉบับแต่อย่างใด ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในคดีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักว่า ศาลตรวจสอบได้เฉพาะประเด็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ศาลไม่อาจวินิจฉัยไปถึงประเด็นที่ว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารต้องตราพระราชกำหนดหรือไม่ สุขาดา เรื่องแสงทองกุล (2560, หน้า 67-68)

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ 9/2549

เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 กรณีการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ตั้งแต่วันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า มีหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยมีการดำเนินการอันเป็นเหตุแห่งคำร้องรวม 4 ข้อ ดังนี้

ข้อ 1 คณะกรรมการการเลือกตั้งให้ความเห็นในเรื่องการกำหนดระยะเวลา สำหรับการเตรียมการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันนำไปสู่การประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่เหมาะสมและไม่เที่ยงธรรม ขัดกับหลักการเรื่องความเป็นกลางในทางการเมืองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136 และขัดกับหลักการเรื่องการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 144

ข้อ 2 การจัดหาเลือกตั้งที่ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหันหน้าเข้าคูหาลงคะแนนและหันหลังให้คณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งและประชาชนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งกับบุคคลภายนอกที่มาสังเกตการณ์การเลือกตั้งหน้าหน่วยเป็นการละเมิดหลักการเรื่องการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจะต้องดำเนินการโดยใช้วิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 104 วรรคสาม

ข้อ 3 พรรคการเมืองขนาดใหญ่ที่ส่งผู้สมัครในทุกเขตทั่วประเทศว่าจ้างให้ผู้สมัครจากพรรคการเมืองขนาดเล็กหลายพรรคส่งผู้สมัครเข้าแข่งขันในการเลือกตั้งตามที่พรรคการเมืองขนาดใหญ่กำหนด เป็นการละเมิดหลักการของรัฐธรรมนูญที่กำหนดว่า พรรคการเมืองจะส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งได้เพียงคนเดียวในเขตเลือกตั้งหนึ่ง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 108 และเป็นการกระทำผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541

ข้อ 4 คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีมติสั่งการ ออกประกาศ และออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการเลือกตั้ง การสืบสวนสอบสวน เพื่อวินิจฉัยข้อปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง โดยไม่มีการประชุมปรึกษาหารือกันโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งครบถ้วนตามจำนวนที่มีอยู่ และการพิจารณาประกาศรับรองผลการเลือกตั้งมิได้ดำเนินการโดยมติเอกฉันท์ ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 10 ประกอบบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (6) และขัดแย้งกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรกลุ่มตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 136

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เป็นสาระสำคัญสองส่วน คือ ส่วนหนึ่ง มาตรา 3 บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ และส่วนที่สอง มาตรา 4 กำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป วันที่ 2 เมษายน 2549 บทบัญญัติในส่วนที่หนึ่งให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นเป็นการกระทำของรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติกับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ ส่วนบทบัญญัติในส่วนที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องของการกำหนดวันเลือกตั้งนั้น แม้เป็นการกำหนดโดยรัฐบาลเนื่องจากเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว แต่การกำหนดวันเลือกตั้งมีความสัมพันธ์กับการจัดการการเลือกตั้งซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเนื่องจากการจัดการเลือกตั้งเป็นการใช้อำนาจรัฐเพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าไปปกครองประเทศ ตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา ดังนั้น หากมีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งก็ย่อมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรฝ่ายตุลาการ รวมทั้งกรณีที่มีการกล่าวอ้างว่า การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยุติ ซึ่งมีความหมายเพียงเป็นการยุติโดยองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยเท่านั้น ไม่ได้หมายความว่าเป็นที่ยุติโดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ

โดยองค์การตุลาการ ทั้งนี้ เพราะคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ได้เป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญมอบหมายให้ใช้อำนาจตุลาการตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 จนถึงปัจจุบัน มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับกำหนดวันเลือกตั้งตามพระราชกฤษฎีกายุบสภา เฉพาะมาตรา 4 ตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 1 และในการจัดการการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2549 ตลอดจนการเลือกตั้งเป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งเกี่ยวกับมติในการจัดคูหาเลือกตั้งตามเหตุแห่งคำร้องข้อ 2 ไม่เป็นการลงคะแนนโดยลับ เป็นการเลือกตั้งที่ทำให้เกิดผลของการเลือกตั้งที่ไม่เที่ยงธรรม ไม่เป็นการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเป็นการเลือกตั้งที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 มาตรา 3 มาตรา 104 วรรคสาม และมาตรา 144 มาตั้งแต่เริ่มต้นของกระบวนการจัดการเลือกตั้ง และเมื่อวินิจฉัยว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามประกาศผลการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งและเมื่อกำหนดระยะเวลาที่จะต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปอันเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ได้ล่วงพ้นหกสิบวันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ไปแล้ว และเพื่อให้การเลือกตั้งที่จะมีขึ้นต่อไปมีความเที่ยงธรรมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป อันเนื่องมาจากการยุบสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการให้มีพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 วรรคสอง ต่อไป

นอกจากที่กล่าวในส่วนนี้แล้วยังมี ดร.ปัญญา อุตชาชน ให้ความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยปรากฏในคำวินิจฉัยที่ 52/2546 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2546 และคำวินิจฉัยที่ 1-24/2547 ลงวันที่ 6 มกราคม 2547 ว่าการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ มีลักษณะดังนี้ (1) องค์กรที่จะใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ (2) การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญในการกระทำความอภัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเท่านั้น หากองค์กรตามรัฐธรรมนูญกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ เป็นต้น ย่อมไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (ปัญญา อุตชาชน, 2559, หน้า 180-181)

ในส่วนของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองเป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรมและมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษา “คดีปกครอง” ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนอีกกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและเพื่อสร้างบรรทัดฐานที่ถูกต้องในการปฏิบัติราชการ (สรยุทธ โชติโกคิน, 2560, หน้า 25) โดยศาลปกครองเป็นอีกศาลหนึ่งที่มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลที่สามารถนำมาเป็นข้อพิจารณาและวางหลักการของการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทยได้ ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 3/2549

กรณีเป็นเรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีการะหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดี (นายกรัฐมนตรี ที่ 1 สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 2 ประธานกรรมการเลือกตั้ง ที่ 3 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ 4) โดยผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและเป็นผู้ชุมนุมเรียกร้องเพื่อตรวจสอบคุณธรรม จริยธรรม และความประพฤติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ถูกดูหมิ่น เกลียดชัง อันเนื่องมาจากการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อันเหตุผลในการตราว่าเกิดจากการชุมนุมสาธารณะตั้งข้อเรียกร้องในทางการเมือง ต่อมา การชุมนุมได้ขยายตัวไปในวงกว้างและรุนแรงขึ้น รวมทั้งมีการส่อเค้าว่าจะมีการเผชิญหน้าจนอาจจะมีการปะทะกับฝ่ายที่ไม่เห็นด้วย และอาจมีการสอตแตกฉวยโอกาสจากผู้ที่ไม่ประสงค์จนทำให้ลุกลามถึงขั้นก่อการจลาจล จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้น เหตุผลในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขัดต่อข้อเท็จจริงตามสภาพการณ์ทางสังคม บิดเบือนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม เนื่องจากการชุมนุมโดยสงบและเปิดเผยปราศจากอาวุธของประชาชนเป็นสิทธิของประชาชนโดยทั่วไปและของผู้ฟ้องคดีทั้งหกที่จะสามารถกระทำได้ ตามมาตรา 44 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้ให้การรับรองคุ้มครองไว้นอกจากนี้ มาตรา 4 ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กำหนดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป ในวันที่ 2 เมษายน 2549 และข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามข้อ 3 ของแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 เรื่องการยุบสภาผู้แทนราษฎร และการกำหนดวันเลือกตั้ง ระบุว่า รัฐบาลได้หารือกับประธานกรรมการการเลือกตั้งแล้ว จึงได้กำหนดให้วันอาทิตย์ที่ 2 เมษายน 2549 เป็นวันเลือกตั้งทั่วไป จากข้อความดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลได้หารือกับประธานกรรมการการเลือกตั้งเพียงลำพังเท่านั้น จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 อีกทั้งการกำหนดให้มีการเลือกตั้งในวันที่ 2 เมษายน 2549 อันเป็นเวลาเพียง 37 วัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ทำให้พรรครัฐบาลได้เปรียบในการเลือกตั้ง จึงเป็นการออกกฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง มิได้ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไป สำหรับแถลงการณ์สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2549 มีเนื้อหาที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงในลักษณะเดียวกันกับพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 จึงเป็นแถลงการณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถพียงพ้องคัดค้านต่าง ๆ ในการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายได้ จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ แต่ในกรณีของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 นั้น เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 116 ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกาการยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 จึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุดที่จะพิจารณาพิพากษาได้ สำหรับแถลงการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเพียงคำชี้แจงเกี่ยวกับการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เท่านั้น ซึ่งไม่มีผลในทางกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดไม่มีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้เช่นเดียวกัน จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550

กรณีเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1-4 เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนได้รวมตัวกับประชาชนหลากหลายอาชีพก่อตั้งองค์กรภาคประชาชนโดยใช้ชื่อว่า กลุ่มศึกษาข้อตกลงเขตการค้าเสรีภาคประชาชนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบนโยบายและกระบวนการเจรจาตกลงเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับประเทศต่าง ๆ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า กล่าวคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (คณะรัฐมนตรี) ได้มติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กระทรวงการต่างประเทศ) ดำเนินการจัดทำประชาพิจารณ์เรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งมีได้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ทำให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการทำประชาพิจารณ์ เป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ต่อที่ประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำความเข้าใจล่วงหน้าก่อนการอภิปรายเพียง 2 วันเท่านั้น ทำให้สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติบางคนรวมทั้งองค์กรต่าง ๆ ทำหนังสือเสนอสภาพปัญหาให้กับขอให้แก้ไข การดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายพร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 เห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 (นายกรัฐมนตรี) ดำเนินการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ในวันที่ 2-4 เมษายน 2550 อันเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะคณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และ เนื่องจากการลงนามดังกล่าว จะมีผลผูกพันระยะยาวต่อการดำเนินชีวิตของประชาชน กระทบต่อ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ความมั่นคงทางภูมิปัญญาไทย เศรษฐกิจ สังคม อธิปไตยของชาติ ผู้ถูกฟ้อง คดีที่ 4 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ไม่อาจใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากทุกฝ่าย ซึ่งการลงนามในความตกลงดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจ ตามบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน หาใช่เป็นเรื่องนโยบายของรัฐบาลไม่ ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้ (1) ให้การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2549 เป็นโมฆะ และจัดให้มีการเริ่มต้นรับฟังความคิดเห็นของประชาชนใหม่ (2) ให้มติ คณะรัฐมนตรีที่ให้นำเรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นเข้าสู่การอภิปรายของสภานิติบัญญัติ แห่งชาติที่ดำเนินการไปแล้วเป็นโมฆะ (3) ให้มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและบุคคล ที่เกี่ยวข้องไปลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นเป็นโมฆะ และมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ระงับการลงนามดังกล่าว และ (4) ให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีดำเนินการสอบสวนผู้ถูกฟ้องที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (รองปลัดกระทรวงการต่างประเทศ) และบุคคลอื่นที่ร่วมกันกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีดำเนินกระบวนการเกี่ยวกับความตกลง หุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น

ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) พิจารณาแล้วเห็นว่า คำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีวัตถุประสงค์ให้ศาลเพิกถอนกระบวนการทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในทางกิจการระหว่างประเทศของคณะรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายบริหาร อันมิใช่ เป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนคำขอ ในข้อที่ (4) ที่ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้คณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีดำเนินการสอบสวน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และบุคคลอื่นนั้น คำขอดังกล่าวมิใช่คำขอที่ศาลจะออกคำสั่งบังคับให้ได้ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาและ

ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าจึงยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 และระเบียบการปกครอง ประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข กำหนดให้เป็นผู้ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ โดยอำนาจทางบริหารของรัฐที่คณะรัฐมนตรีใช้กระทำการต่าง ๆ นั้น อาจมีแหล่งที่มา จากพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติหรือจากรัฐธรรมนูญก็ได้ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนิน กิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็น “เจ้าหน้าที่ ของรัฐ” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใด หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากที่คณะรัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจ ทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติกระทำการ ดังกล่าว หรือกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) หรือ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี แต่ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำ ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม คณะรัฐมนตรีหาได้กระทำการในฐานะที่เป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนัยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่แต่เป็นการกระทำการในฐานะที่เป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” และคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือ การกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีละเลย ต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำดังกล่าว หรือใช้อำนาจทางบริหาร ของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 เห็นชอบ ให้นายกรัฐมนตรีและผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ 2-4 เมษายน 2550 นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการ

ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

นอกจากนี้ปรากฏตามความเห็นของ ดร.ปัญญา อุดชาชน อีกว่า ศาลปกครอง ได้วางหลักการใช้อำนาจปกครองโดยปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครอง หมายเลขคดีแดงที่ 297/2548 ลงวันที่ 4 มีนาคม 2548 คำพิพากษาศาลปกครอง หมายเลขคดีแดงที่ 995/2548 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2548 และคำพิพากษาศาลปกครอง คดีหมายเลขแดงที่ 1230/2548 ลงวันที่ 27 กันยายน 2548 ว่า การใช้อำนาจทางปกครอง มีลักษณะสำคัญดังนี้ (1) การกระทำของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายอยู่ในกรอบของอำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมาให้ ออกนอกกรอบของอำนาจดุลพินิจไม่ได้ (Ultra Vires) (2) การใช้อำนาจทางปกครองจะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ (3) ศาลปกครองมีอำนาจควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ปัญญา อุดชาชน. (2559, หน้า 181)

การนำเสนอคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองที่นำเสนอในบทนี้ เป็นการนำเสนอในแง่ของมิติประเด็นการวินิจฉัยถึงทฤษฎีและหลักการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทย ซึ่งคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลดังกล่าวในแต่ละเรื่องนั้น ยังมีประเด็นที่ได้อธิบายว่า ศาลไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ โดยหลักสากลนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจะคลุมเฉพาะกฎหมายไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ ถ้ากฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำขัดต่อรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2540, หน้า 64) นอกจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวแล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้มีคำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลเรื่อยมา ซึ่งผู้ศึกษาจะนำไปกล่าวในบทที่ 3 ซึ่งเป็นเรื่องตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยองค์กรตุลาการต่อไป

จากแนวคิดหรือทฤษฎีที่เกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลทั้งในต่างประเทศและของประเทศไทยนั้น พบว่า บางส่วนมีความเหมือนหรือใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะหากพิจารณาถึงการกระทำทางรัฐบาลในประเทศไทยประการหนึ่งก็คือการกระทำของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา อันเป็นการกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภาดังที่ได้กล่าวแล้ว นอกจากนี้ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น จำเป็นต้องมีเครื่องมือที่ใช้ในการปฏิบัติงานในด้านต่างให้เกิดประสิทธิภาพแก่ประชาชนและประเทศชาติ หนึ่งในเครื่องมือดังกล่าวนี้คือ มติคณะรัฐมนตรี ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีนั้นถือเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงเป็นการกำหนดแบบแผนในการปฏิบัติราชการ และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี และมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นส่วนหนึ่งของการกระทำทางรัฐบาล วัตถุประสงค์ประการหนึ่งของผู้ศึกษาซึ่งได้นำเสนอผลงานฉบับนี้ก็คือ การวิเคราะห์เพื่อวางหลักเกณฑ์หรือแนวทาง

ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอย่างไรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะยุติการพิจารณาหรือไม่รับไว้พิจารณา หรือข้อร้องเรียนใดในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงกรณีที่ว่า การกระทำทางรัฐบาลในหน้าที่เป็นเรื่องนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรใด ในขั้นนี้ผู้ศึกษาจึงได้นำเสนอถึงหลักคิดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีและเรื่องของมติคณะรัฐมนตรีเสียก่อน เพื่อจะใช้เป็นกรอบหรือขอบเขตในการพิจารณาต่อไป

2.2.4 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย โดยแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยให้รัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน และศาลทำหน้าที่ตุลาการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการออกกฎหมายและมีอำนาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร รวมทั้งมีอำนาจในการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ ของการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมฝ่ายบริหารได้นั้น เบื้องแรก ฝ่ายบริหารจะต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้ทราบถึงนโยบายในการบริหารประเทศของฝ่ายบริหาร ทำให้คณะรัฐมนตรีต้องจัดเตรียมนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่จะนำมาแถลงชี้แจงต่อรัฐสภา และถือเป็นการเริ่มต้นควบคุมการปฏิบัติงานหรือการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีให้บรรลุตามเป้าหมายและดำเนินงานไปตามกรอบและขอบเขตของนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ได้อธิบายว่า “การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา คือการแจ้งหรือรายงานให้สมาชิกรัฐสภาทราบว่า รัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีมีแนวทางหรือทิศทางการปฏิบัติงานอย่างไร ในทางการเมืองถือว่าการแถลงนโยบายเป็นเหมือนคำมั่นหรือสัญญาประชาคมอย่างหนึ่ง รัฐธรรมนูญจึงกำหนดว่ารัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการแผ่นดินตามที่กำหนดนโยบายไว้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 164 กำหนดว่า ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา...) การแถลงนโยบายก่อนเริ่มทำงานเป็นกิจที่สำคัญของรัฐบาลในระบบรัฐสภา เพราะตอนเลือกตั้ง ประชาชนไม่ได้เลือกตั้งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยตรง แต่เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้แทนของประชาชน จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงไปเลือกนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกันเองอีกทีหนึ่ง คำว่า “นโยบาย” มาจากคำว่า นย + อุบาย แปลว่า กลวิธีหรือวิธีการที่จะปฏิบัติหรือแนวทางในการดำเนินการ ฉะนั้น เวลารัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาจึงเป็นเหมือนเข็มทิศที่จะนำประเทศเดินไปในทางไหน และเป็นตั้งคำมั่นสัญญาในเวลาที่ต่อไปนี้ รัฐบาลจะทำ

อะไรบ้าง ส่วนวิธีการแปลงนโยบายของรัฐบาล คือ การให้ผู้นำรัฐบาลซึ่งปกติคือนายกรัฐมนตรีไปยื่นอ่านกลางที่ประชุมร่วมกันของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยมีการพิมพ์นโยบายแจกเป็นเล่มไปก่อนแล้ว เพื่อให้สมาชิกรัฐสภาได้ดูล่วงหน้า นโยบายของรัฐบาลย่อมมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาล ไม่ว่าจะมียกพรรคก็ตาม แต่ขณะเดียวกันต้องให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้วย ฉะนั้น ในการร่างนโยบายจึงต้องคิดถึงอะไรอีกหลายอย่างดังต่อไปนี้ 1) นโยบายของพรรคการเมืองร่วมกัน 2) แผนต่าง ๆ ของชาติ โดยเฉพาะแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 3) บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะหมวดที่ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของชนชาวไทย แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และเงื่อนไขเงื่อนไขเวลาต่าง ๆ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่า รัฐบาลจะต้องออกกฎหมายเรื่องนั้นเรื่องนี้ภายในเวลาเท่าใด นโยบายที่รัฐบาลแปลงต่อรัฐสภาเป็นนโยบายระดับชาติของนโยบายรัฐบาลแต่ละชุด มีความหมายรองลงมาจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งเป็นนโยบายของประเทศ ใครมาเป็นรัฐบาลก็ต้องว่าไปตามกรอบใหญ่ นั้น แต่รัฐบาลมิได้มีแค่นโยบายสองระดับนี้ ยังมีนโยบายอื่นที่ลดหลั่นรองลงมาอีก คือ นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี นโยบายของนายกรัฐมนตรี นโยบายของรัฐมนตรีแต่ละคนในกิจการของหน่วยงานในสังกัดและนโยบายของแต่ละส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ นโยบายทั้งหมดนี้มีผลกระทบต่อประชาชนไม่ในทางบวกก็ทางลบ จึงเรียกว่า “นโยบายสาธารณะ” (Public Policy) ตัวอย่างนโยบายสาธารณะในระดับรองลงมาจากนโยบายที่รัฐบาลแปลงต่อรัฐสภา เช่น นโยบายประกันราคาพืชผลการเกษตร นโยบายงดการบรรจุข้าราชการใหม่ นโยบายห้ามการเพิ่มอัตราค่าจ้างภาครัฐ นโยบายปลดหนี้เกษตรกร นโยบายเกี่ยวกับหนี้นอกระบบ นโยบายลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีอากร นำเข้าสินค้าบางชนิด นโยบายห้ามข้าราชการเดินทางไปประชุมหรือดูงานในต่างประเทศ นโยบายประหยัดพลังงาน เป็นต้น” (วิชญ์ เครื่องงาม, อินเทอร์เน็ต, 2530)

การแปลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาแต่ละครั้ง จะกระทำภายหลังจากที่ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งคณะรัฐมนตรีแล้ว นโยบายที่นำมาแปลงได้แก่ นโยบายทั่วไปที่กำหนดขึ้นเพื่อเป็นเครื่องแสดงเจตนารมณ์ของคณะรัฐมนตรีว่า ภายในวาระการดำรงตำแหน่งของคณะรัฐมนตรีชุดนั้น ๆ จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างไร มีแนวทางและเป้าหมายในการปฏิบัติหน้าที่อย่างกว้าง ๆ อย่างไร และจะเสนอสิ่งที่ต้องการเข้าไปดำเนินการหรือแก้ไขปัญหาในระยะเร่งด่วนอย่างไร รวมทั้งมีการวางแนวทางในการแก้ไขปัญหาในระยะยาว เมื่อสมาชิกรัฐสภารับทราบนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีจะเป็นข้อผูกมัดให้คณะรัฐมนตรีต้องบริหารราชการให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ซึ่งจะทำให้สมาชิกรัฐสภาสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีได้อย่างถูกต้อง เมื่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามนโยบาย หรือปฏิบัติไม่เป็นไปตาม หรือขัดแย้งกับนโยบายที่ได้แถลงไว้

ต่อสภาแล้ว จะเป็นแนวทางให้สภานิติบัญญัติดำเนินการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในขั้นต่อไป

การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี (เป็นคณะรัฐมนตรีของประเทศไทย คณะที่ 62 (วันที่ 10 กรกฎาคม 2562-ปัจจุบัน) (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อินเทอร์เน็ต, 2564) ผู้ศึกษาขอแนะนำเสนอรายละเอียดโดยใจความสำคัญของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวน ซึ่งนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามความในมาตรา 31 (1) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 จำต้องพิจารณาจากคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีนี้ด้วยอีกประการหนึ่ง โดยคณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวได้แถลงนโยบาย เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ณ หอประชุมใหญ่ บริษัททีโอที จำกัด (มหาชน) ในการประชุมรัฐสภาเพื่อที่คณะรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามมาตรา 162 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยมีนายชวน หลีกภัย ประธานรัฐสภา เป็นประธานในที่ประชุม ซึ่งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีฯ นี้ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 136 ตอนพิเศษ 186 ง ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ซึ่งพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม แถลงนโยบายเกือบ 2 ชั่วโมง ข้อมูลจาก <http://www.naewna.com> เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2562 โดยสาระสำคัญของคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวนี้ พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้แถลงว่า “ตามที่ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้ตนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พุทธศักราช 2562 และแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม พุทธศักราช 2562 นั้น บัดนี้คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีความสอดคล้องกับหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช 2561-2580 เรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ทราบถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลจะดำเนินการ เพื่อพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยความมั่นคง สังคมไทยมีความสุข สัมคคี และเอื้ออาทร คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีความพร้อมที่จะดำเนินชีวิตในศตวรรษที่ 21 เศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่ง และมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น ควบคู่ไปกับการดูแลสุขภาพประชาชนและสิ่งแวดล้อมตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง (คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562, หน้า 1) โดยคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้กำหนดนโยบายหลัก 12 ด้าน ดังนี้

- ของประเทศไทย
- (1) การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์
 - (2) การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุข
 - (3) การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม
 - (4) การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก
 - (5) การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย
 - (6) การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค
 - (7) การพัฒนาความเข้มแข็งจากฐานราก
 - (8) การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย
 - (9) การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม
 - (10) การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้าง
- การเติบโตอย่างยั่งยืน
- (11) การปฏิรูปการบริหารจัดการรัฐ
 - (12) การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และ
- กระบวนการยุติธรรม
- โดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนไว้ 12 เรื่อง ดังนี้
- (1) การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน
 - (2) การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน
 - (3) มาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก
 - (4) การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม
 - (5) การยกศักยภาพของแรงงาน
 - (6) การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต
 - (7) การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ 21
 - (8) การแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมือง
- และฝ่ายราชการประจำ
- (9) การแก้ไขปัญหายาเสพติดและสร้างความสงบสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้
 - (10) การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน
 - (11) การจัดเตรียมมาตรการรองรับภัยแล้งและอุทกภัย
 - (12) การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และ
- การดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังได้กำหนดร่างกฎหมายที่สำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 16 การปฏิรูปประเทศ ดังนี้

- (1) กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 - (2) กฎหมายว่าด้วยโทษปรับตามความสามารถในการชำระของผู้กระทำความผิด
 - (3) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมภาคประชาชน
 - (4) กฎหมายว่าด้วยระบบนิติวิทยาศาสตร์แห่งชาติ
 - (5) กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินตกค้างที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเอกชน
 - (6) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลพาณิชย์หรือแผนกคดีพาณิชย์และวิธีพิจารณาคดีพาณิชย์
 - (7) กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
 - (8) กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
 - (9) กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
 - (10) กฎหมายว่าด้วยยุทธธรรมชุมชน
 - (11) กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
 - (12) กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ
 - (13) กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกและการลดดุลยพินิจของราชการในการให้บริการประชาชนและการประกอบธุรกิจ
 - (14) กฎหมายว่าด้วยการประมงแห่งชาติ
 - (15) กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทะเลไทย
 - (16) กฎหมายอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ
- ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายดังกล่าวให้เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีวิสัยทัศน์ “มุ่งมั่นให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในศตวรรษที่ 21” ซึ่งรายละเอียดของแต่ละนโยบายในแต่ละด้านนั้น ผู้ศึกษาได้รวบรวมโดยปรากฏตามเอกสารค่าแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ในภาคผนวกแล้ว

2.2.5 ลักษณะและประเภทของมติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี (The resolutions of the cabinet) หมายถึง ผลของการตัดสินใจร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่มีอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการบริหารราชการแผ่นดิน มติคณะรัฐมนตรีจึงอาจเป็นการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเนื้อหาของสาระของมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 306) ส่วนประเด็นที่ว่า มติคณะรัฐมนตรีเป็นกฎหมายหรือไม่นั้น ในประเทศไทยมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของมติคณะรัฐมนตรีหลากหลายแตกต่างกันออกไป โดยศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสุมบุรณ์ มีความเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีได้รับการพิจารณาว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายบริหารออกกฎเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับในลักษณะเดียวกับกฎหมาย โดยไม่เสนอต่อรัฐสภา (to make law with resort to Parliament) ในขณะที่บางฝ่ายเห็นว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นเพียงคำสั่งในทางบริหาร (administrative order) ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ผูกพันผู้ใต้บังคับบัญชาตามระบบการบังคับบัญชา ซึ่งมีการลงโทษทางวินัยกำกับอยู่ มติคณะรัฐมนตรีจึงไม่ใช่กฎหมายที่แท้ (proper law) ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์มีสภาพบังคับก็เป็นกฎหมายในอีกแง่หนึ่ง (อมร จันทรสุมบุรณ์, 2525, หน้า 638) ในส่วนความเห็นที่เห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมายนั้นก็สอดคล้องกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม ตามที่ได้กล่าวไว้ก่อนหน้านี้อแล้ว

ดังนั้น หากจำแนกประเภทของมติคณะรัฐมนตรีตามประเภทกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกมติสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง ดังนี้

2.2.5.1 มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล

มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาลเป็นมติที่คณะรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดผลอย่างหนึ่งอย่างใดในการบริหารราชการแผ่นดิน กล่าวคือ

(1) การกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ

(2) การริเริ่ม เสนอ แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด

มติคณะรัฐมนตรีในกรณีนี้เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล และเป็นการกระทำทางรัฐบาลไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจของการตรวจสอบทางการเมือง และไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ดังจะเห็นได้จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550

ที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement : JTEPA) ดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ 2-4 เมษายน 2550 นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่งหรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล กรณีฟ้องขอให้วินิจฉัยของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นโมฆะและให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าวจึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (สำนักงานศาลปกครอง, 2553, หน้า 197) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.3/2551 ที่วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องถิ่น (ฉบับที่..) พ.ศ.... โดยให้ปรับแก้ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากวาระห้าปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบหกสิบปีเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มิใช่การใช้อำนาจในทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551 ที่วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 199)

2.2.5.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครอง

มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครองเป็นมติที่คณะรัฐมนตรีออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ อันเป็นการใช้อำนาจปกครองในการกำหนดระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการ อำนาจของคณะรัฐมนตรีในฐานะเป็นฝ่ายปกครองสูงสุดของเจ้าหน้าที่ของรัฐและองค์กรทางปกครองนั้น คือ อำนาจบังคับบัญชา อำนาจกำกับดูแล อีกทั้งกฎหมายอาจกำหนดให้มีดุลพินิจในการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ และอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายแม่บท เจริญไกร เจริญธนาวัฒน์, (2558, หน้า 308) ซึ่งมติคณะรัฐมนตรีในข้อนี้ยังแบ่งออกได้เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ ซึ่งเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ส่วนราชการและข้าราชการถือปฏิบัติเป็นการทั่วไป แม้ว่าจะไม่มีผลในทางกฎหมายโดยตรง แต่ส่วนราชการและข้าราชการต่าง ๆ จะต้องนำมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไปใช้หรือปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลในทางกฎหมายต่อไป ซึ่งหากส่วนราชการหรือข้าราชการไม่ปฏิบัติตามก็จะเป็นความผิดทางวินัย เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 26/2546 ที่วินิจฉัยความว่า มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติ ซึ่งบุคคลในองค์กรฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตามโดยมีสภาพบังคับ มีสถานะเป็นกฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ในการให้บริการเลขหมายโทรศัพท์ แก่หน่วยงานของรัฐ อันเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีพิเศษ ตามข้อ 26 (2) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุฯ อันมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปกับหน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องปฏิบัติตาม จึงมีสถานะเป็นกฎ การให้สิทธิพิเศษแก่ ทศท. ไม่อาจให้บริการแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถือว่าเป็นการออกกฎอันเป็นการลด สิทธิหรือจำกัดสิทธิตามสัญญาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เข้าทำสัญญา จัดทำบริการสาธารณะหรือสัญญาสัมปทานกับรัฐ ตามนัยมาตรา 335 (2) ของรัฐธรรมนูญ และมี ลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามสัญญาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคตามที่ มาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี มาจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่มีอยู่ตามสัญญาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 14/2548 ศาลปกครอง สูงสุดเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2554 ซึ่งรับทราบมติของคณะกรรมการกลั่นกรอง เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีในการจ่ายเงินเพิ่มพิเศษในเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจ โดยมี เงื่อนไขว่าต้องเป็นพนักงานในตำแหน่งสายงานหลักซึ่งหาบุคลากรทดแทนได้ยาก ซึ่งเคยได้รับเงิน เพิ่มเติมพิเศษอยู่เดิมก่อนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ระงับการจ่าย และมีตำแหน่งต่ำกว่าระดับผู้อำนวยการฝ่าย หรือตำแหน่งเทียบเท่าที่เรียกเป็นอย่างอื่นลงมา มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับ เป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะเป็นกฎ เป็นต้น และมติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 465/2547 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งตามมติคณะรัฐมนตรีโดยให้มีอำนาจหน้าที่ ในการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ โครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ซึ่งมีผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ผู้ใดมีสิทธิและไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยพิเศษดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 182/2549 ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดี ดำเนินการจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างเขื่อนสิรินธร ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2540 แต่ผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับเงินช่วยเหลือ จึงฟ้องขอให้ศาลสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนด และผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี กรณีจึงเป็นคดีพิพาททางปกครอง เป็นต้น

ในทางปฏิบัติการเสนอเรื่องเพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น มีวิธีการและขั้นตอนเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่เสนอต่อคณะรัฐมนตรีได้ โดยให้เสนอได้เฉพาะเรื่องดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีหรือให้ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

(2) ร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชกำหนด

(3) เรื่องที่ต้องเสนอให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภาอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ

(4) ร่างพระราชกฤษฎีกา

(5) ร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับนโยบายสำคัญที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(6) ร่างระเบียบ ร่างข้อบังคับ หรือร่างประกาศที่มีผลบังคับแก่ส่วนราชการ โดยทั่วไป

(7) เรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือที่เกี่ยวกับองค์การระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันรัฐบาลไทย

(8) การริเริ่มโครงการกองทุนขนาดใหญ่ของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีวงเงินตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเว้นแต่โครงการลงทุนที่กำหนดในแผนงานที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหรือเห็นชอบกับแผนงานนั้นแล้ว

(9) เรื่องที่ขอทบทวนหรือยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศตาม (6)

(10) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไปหรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ

(11) เรื่องที่ต้องใช้งบประมาณแผ่นดินนอกเหนือจากที่ได้รับอนุมัติไว้แล้ว ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม

(12) เรื่องที่นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลนำเสนอหรือมีคำสั่งให้เสนอคณะรัฐมนตรี

(13) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อได้พิจารณาตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 ดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจ

ของคณะรัฐมนตรี ทั้งในฐานะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเช่นพระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน และในการใช้อำนาจปกครองของคณะรัฐมนตรี และตามระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 หมวด 6 ว่าด้วย มติคณะรัฐมนตรี ข้อ 20 กำหนดว่า เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใด ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรียื่นยันหรือแจ้งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นไปยังหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่อง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและผู้เกี่ยวข้องอื่นเพื่อทราบหรือดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มติคณะรัฐมนตรีเรื่องใดที่มีการแถลงเป็นการเปิดเผยแล้ว ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำสรุปเรื่องและเปิดเผยต่อประชาชนทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ด้วย

บทที่ 3

หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง

ในประเทศไทยองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐมีอยู่ด้วยกัน 3 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการ ในการปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ย่อมจะต้องมีการควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจบางประการด้วยกันดังที่กล่าวมาแล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบ การกระทำทางรัฐบาลมีการตรวจสอบทั้งวิถีทางการเมือง และการตรวจสอบโดยองค์กรทางตุลาการ นอกจากนี้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กล่าวโดยเฉพาะผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาได้ออกแบบให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี และตรวจสอบการกระทำ ทางปกครองด้วย ซึ่งในการศึกษานี้จะเน้นเฉพาะการศึกษาถึงหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเรื่อง ที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือในเรื่องของมติคณะรัฐมนตรี

สำหรับการควบคุมและตรวจสอบนั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 หน้า 240 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ควบคุม” ไว้ว่า หมายถึง กวดขันให้เป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ ที่ตั้งไว้ เช่น ควบคุมเวลา ควบคุมเสียง ควบคุมราคาสินค้า การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับโดยพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน ส่วนคำว่า “ตรวจสอบ” นั้น พจนานุกรมฯ หน้า 457 ให้ความหมายว่า ตรวจสอบเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง เช่น ตำรวจไปตรวจสอบหาหลักฐานในสถานที่ เกิดเหตุ และในทางกฎหมายปกครอง คำว่า “การควบคุม” หมายความว่า การตรวจสอบฝ่ายปกครอง ประการหนึ่ง และการเยียวยาโดยฝ่ายปกครองอีกประการหนึ่ง ชาญชัย แสงศักดิ์ (2558, หน้า 299)

3.1 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล

3.1.1 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองโดยรัฐสภา

“รัฐสภา” เป็นองค์การที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เป็นกิจการ ของประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 79 กำหนดให้รัฐสภา ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา โดยมาตรา 30 กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วย สมาชิกจำนวน 500 คน แยกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน 350 คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน 150 คน ในส่วนของวุฒิสภานั้น มาตรา 107 กำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน 200 คน ซึ่งมาจาก

การเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่มอาชีพ

การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยรัฐสภานั้น เป็นการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้รัฐสภาควบคุมการตรวจสอบคณะรัฐมนตรี โดยวิธีการต่อไปนี้

3.1.1.1 การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี

ตำแหน่งนายกรัฐมนตรีมีสถานะการดำรงตำแหน่งเป็นประมุขของฝ่ายบริหาร ผู้จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีควรต้องเป็นผู้ที่ได้รับการเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนพิจารณาว่าเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเป็นนายกรัฐมนตรีได้ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา 159 กล่าวคือ ให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีจากบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 160 และเป็นผู้มีชื่อในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา 88 เฉพาะจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

3.1.1.2 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 162 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติไม่ไว้วางใจทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาภายใน 15 วัน แต่ก่อนที่จะแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดินคณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นได้ การที่คณะรัฐมนตรีต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภานั้นก็เพื่อให้รัฐสภาได้ทราบแนวทางการบริหารราชการแผ่นดิน และสามารถที่จะตรวจสอบได้ว่า ในขณะที่คณะรัฐมนตรีอยู่ในตำแหน่งนั้น คณะรัฐมนตรีได้บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือไม่อย่างไร

3.1.1.3 การตั้งกระทู้ถาม

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 150 วรรคแรก กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่โดยจะถามเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาก็ได้ ตามข้อบังคับแห่งสภานั้น ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้มีการตั้งกระทู้ถามโดยไม่ต้องแจ้งล่วงหน้าไว้ด้วยได้ โดยหลักการของการตั้งกระทู้ถามของสมาชิกรัฐสภาเป็นการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น กระทู้ถามจึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบที่ต้องตอบข้อซักถามของสมาชิกรัฐสภาในฐานะที่เป็นผู้บริหารและกำกับดูแลการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญ (สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2562, หน้า 2)

3.1.1.4. การตั้งคณะกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 129 กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ หรือคณะกรรมการร่วมกันตามมาตรา 137 เพื่อกระทำการพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ และรายงานให้สภาทราบตามระยะเวลาที่สภากำหนด ซึ่งการตั้งคณะกรรมการเป็นกลไกสำคัญที่มีความสำคัญในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและเป็นการดำเนินการที่มีความต่อเนื่อง เพื่อให้การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินมีการดำเนินการอย่างใกล้ชิดและมีประสิทธิภาพ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด เรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ รวมไปถึงการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะและนำข้อมูลสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร การกลั่นกรองข้อมูล ค้นหาความจริง ความคิดเห็นในแง่มุมต่าง ๆ จากฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาของสมาชิกรัฐสภาในการทำหน้าที่บัญญัติกฎหมายและเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในการเจรจาต่อรอง ประนีประนอม และผสมผสานความคิดเห็นที่หลากหลายและแตกต่างกันได้ (ถาวร ลินุตพงษ์, ม.ป.ป., หน้า 9-10)

3.1.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 133 กำหนดหลักเกณฑ์ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติไว้ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรก่อน และจะเสนอได้ก็แต่โดย (1) คณะรัฐมนตรี เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและ

ลงมติเห็นชอบก่อนให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภาต่อไป (แดนชัย ไชวีเศษ, 2560, หน้า 5) ทั้งนี้ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรีจะกระทำการใด ๆ ได้ก็แต่เฉพาะตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น คณะรัฐมนตรีย่อมต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการให้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน หากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า ในการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องใด มีความจำเป็นจะต้องตรากฎหมายใช้บังคับในเรื่องใดจะต้องเสนอร่างกฎหมายเรื่องนั้นต่อรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาให้ความยินยอมเสียก่อน อันเป็นวิธีการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยรัฐสภา อีกประการหนึ่ง

3.1.1.6 การตราพระราชกำหนด

พระราชกำหนด คือ กฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นโดยคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี ซึ่งการตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 172 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ การตราพระราชกำหนดดังกล่าว ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ การกำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการถวายคำแนะนำให้มีพระราชกำหนดนั้น เป็นกรณีที่ที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากเหตุต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ดังกล่าว ซึ่งไม่สามารถตราพระราชบัญญัติมาใช้ได้ทันต่อเหตุการณ์ เพราะต้องใช้ระยะเวลาในการตราพระราชบัญญัตินานพอสมควร ซึ่งอาจจะไม่ทันกับสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ แดนชัย ไชวีเศษ (2561, หน้า 1) และมาตรา 174 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ แต่อย่างไรก็ดี การตราพระราชกำหนดดังกล่าว ก็จะต้องมีขั้นตอนการตรวจสอบทางการเมืองโดยรัฐสภาด้วยเช่นกัน โดยความในมาตรา 172 กำหนดต่อไปว่า ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติ แต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชบัญญัตินั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น และถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติและสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วย

คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้น มีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาอีกอย่างหนึ่งเช่นกัน

3.1.1.7 การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 140 กำหนดให้ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินจะทำได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมาย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยการโอนงบประมาณ กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และกฎหมาย ว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ โดยมาตรา 141 กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็น พระราชบัญญัติ และมาตรา 143 กำหนดว่า ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณ รายจ่ายนั้น คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อรัฐสภาอันประกอบด้วยขั้นตอน การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภาด้วยวิธีนี้ ส่งผลต่อวินัยทางการเงินและการคลัง ของประเทศและเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี เนื่องจาก หากรัฐสภาไม่รับร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว คณะรัฐมนตรีย่อมไม่สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ มีผลเท่ากับว่า รัฐสภาไม่ให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีที่จะบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

3.1.1.8 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ การขอเปิดอภิปรายทั่วไป โดยไม่มีการลงมติประเภทหนึ่ง และการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งการขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติเป็นวิธีการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดิน ของคณะรัฐมนตรีอีกประการหนึ่ง เนื่องจากเปิดโอกาสให้สมาชิกรัฐสภาสามารถสอบถามข้อเท็จจริง ที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับสถานการณ์สำคัญในบ้านเมือง การดำเนินงานหรือการแก้ไขปัญหาในเรื่องต่าง ๆ จากคณะรัฐมนตรีได้ ทำให้รัฐสภามีเครื่องมือที่ใช้ในการตรวจสอบได้ว่า คณะรัฐมนตรีบริหารราชการ แผ่นดินในแนวทางที่เหมาะสมเป็นไปตามนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาหรือไม่ ประการใด ส่วนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนั้น เป็นกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรใช้อำนาจ ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี ที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพของคณะรัฐมนตรี เป็นอย่างมาก กล่าวคือ หากสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนไม่ให้ความไว้วางใจ

คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดแล้ว คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแต่ละคนนั้น จะต้องพ้นจากตำแหน่งไป ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ

(1.1) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 152 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร สามารถเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ เพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรีได้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ให้กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง (มาตรา 154)

(1.2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในวุฒิสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 153 กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภา เพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติได้ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปในกรณีนี้ให้กระทำได้เพียงปีละ 1 ครั้ง (มาตรา 154)

(1.3) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติในที่ประชุมรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 155 ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยหรือเศรษฐกิจของประเทศ สมควรที่จะปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมรัฐสภาก็ได้ ในกรณีนี้ ประธานรัฐสภาได้รับแจ้งแล้วจะต้องดำเนินการให้มีการประชุมภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับการแจ้ง โดยคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องเข้าร่วมประชุมด้วยและการประชุมให้ประชุมลับ แต่รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้ (ศรีนยา สี่มา, 2560 หน้า 4-6)

นอกจากนี้ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในเรื่องสำคัญนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 165 ยังกำหนดว่า ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานรัฐสภาขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ รัฐสภาจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายไม่ได้

(2) การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ

การขอเปิดอภิปรายทั่วไปนอกจากจะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มี การลงมติดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรี ทั้งคณะ นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลได้ ซึ่งเป็นอีกมาตรการในการควบคุมตรวจสอบ การบริหารราชการแผ่นดินโดยทางการเมืองอีกวิธีหนึ่งที่มีประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก เพราะสามารถเป็นเครื่องมือเหนี่ยวรั้งและถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้อยู่ใน ภาวะสมดุลได้ดีที่สุด (อภิวัฒน์ สุดสาบ, 2553, หน้า 117) โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 151 กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้า ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ เมื่อมีการเสนอญัตติดังกล่าวแล้ว จะมีการยุบ สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมติไม่ไว้วางใจนั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่า กึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

3.1.19 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ

การบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่มีผลกระทบต่อ ความมั่นคงและผลประโยชน์ของประเทศโดยรวมบางเรื่อง เป็นเรื่องสำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความ เห็นชอบจากรัฐสภาเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้ ศรีนยา สีมา (2560, หน้า 6) ซึ่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องสำคัญในการบริหาร ราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาไว้ดังนี้

(1) การประกาศสงคราม

การประกาศสงคราม หมายถึง การนำประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามกับต่างชาติ หรือศัตรู ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและพลเมือง รวมทั้ง ผลประโยชน์ของประเทศชาติ การนำประเทศเข้าสู่ภาวะสงครามจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศชาติ และประชาชนอย่างรุนแรง (คณิน บุญสุวรรณ, 2548, หน้า 526) จึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรจะต้องให้ รัฐสภาซึ่งเป็นสภาผู้แทนของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริงมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 177 กำหนดให้พระมหากษัตริย์ ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงครามเมื่อได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา โดยมติที่ให้ความ เห็นชอบของรัฐสภาในการประกาศสงครามดังกล่าวนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(2) การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ

การดำเนินความสัมพันธ์กับต่างประเทศตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่ว่าทุกประเทศในสังคมนระหว่างประเทศต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง จึงมีสถานะเท่าเทียมกัน ประเทศใดประเทศหนึ่งจะใช้อำนาจอธิปไตยของตนบังคับให้ประเทศอื่นกระทำการใด ๆ ตามคำสั่งของตนไม่ได้ การเข้าทำหนังสือสัญญากับต่างประเทศไม่ว่าในเรื่องใดย่อมมีผลเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของตนลงบางส่วน (ลาวัญญ์ ถนัดศิลป์, 2551, หน้า 3) ดังนั้น การทำหนังสือสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยจะเข้าผูกพันนั้น มีผลกระทบต่ออธิปไตยหรือผลประโยชน์ของประเทศโดยรวม การให้รัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนชาวไทยเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาที่ว่านั้นเสียก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าทำหนังสือสัญญาก็จะเป็นประโยชน์สูงสุดในการควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ และเพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีเกิดผลกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนจากการทำหนังสือสัญญานั้น ทั้งนี้ ในเรื่องนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 178 กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยหากหนังสือสัญญาใดที่ประเทศไทยจะเข้าผูกพันนั้นเป็นหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นนั้นสามารถดำเนินการทำได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภา ก่อน แต่หากหนังสือสัญญาใดที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญาหรือหนังสือสัญญาอื่นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม หรือการค้าหรือการลงทุนของประเทศอย่างกว้างขวาง ได้แก่ หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือหนังสือสัญญาอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาเสียก่อนคณะรัฐมนตรีจึงจะเข้าทำหนังสือสัญญานั้นได้

การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติ นั้น เป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งทำให้รัฐสภาสามารถตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีได้รอบด้าน อันจะเป็นการควบคุมให้รัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการคุ้มครองประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนด้วย

3.1.2 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยองค์กรตุลาการ

จากการศึกษาการกระทำทางรัฐบาลในบทที่ 2 โดยเฉพาะในส่วนของคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทย ทั้งศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองนั้น การกระทำทางรัฐบาลไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบขององค์กรตุลาการ แต่มีวิธีการตรวจสอบทางการเมืองดังที่กล่าวแล้วในส่วนบทที่ 2 ผู้ศึกษาได้นำเสนอตัวอย่างคำพิพากษาศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองในแง่ของมติว่า ศาลไทยได้มีแนววินิจฉัยที่เกี่ยวกับทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางรัฐบาล แต่ในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาจะได้นำเสนอคำสั่งศาลปกครองสูงสุดเพิ่มเติมในแง่ของมติการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลที่ศาลไม่อาจตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้ ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 78/2547

การลงนามในบันทึกความเข้าใจเพื่อถ่ายเทเทคโนโลยีการผลิตยาต้านเชื้อไวรัสเอดส์และยาต้านเชื้อฉวยโอกาสระหว่างองค์การเภสัชกรรมกับกระทรวงสาธารณสุขและสวัสดิการเด็กสาธารณสุขชิมบับเวเป็นการลงนามในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศจึงเป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หากข้อตกลงนั้นไม่ชอบ ผู้แทนของรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจยกเลิกบันทึกดังกล่าว การมีผลหรือสิ้นผลของข้อตกลงและการยกเลิกหรือเพิกถอนบันทึกดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐบาลคู่สัญญา ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อบังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ศาลปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายด้านการต่างประเทศหรือยกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศได้ การลงนามในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศ จึงไม่ใช่การกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีและผู้แทนการเจรจา รวมถึงบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement : JTEPA) ดำเนินการลงนามระหว่างวันที่ 2-4 เมษายน 2550 นั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิใช่กรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติออกกฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล กรณีฟ้องขอให้มติ

ของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และให้ระงับการลงนามความตกลง จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

หมายเหตุ กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2560 กรณีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิจารณาหรือมีคำสั่งห้ามตีของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2550 ที่เห็นชอบให้นายกรัฐมนตรี และผู้แทนการเจรจาตลอดถึงคณะบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการลงนามความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น ดำเนินการลงนาม ระหว่างวันที่ 2-4 เมษายน 2550 เป็นโมฆะ และให้ระงับการลงนามความตกลงดังกล่าว จะได้เริ่มต้นกระบวนการเกี่ยวกับความตกลงใหม่ กรณีที่ฟ้องว่าการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลง เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2549 โดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนพ.ศ. 2548 กำหนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น และการกระทำกรอื่นของกระทรวงการต่างประเทศทั้งหมดที่อ้างถึงการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับร่างความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทยญี่ปุ่นนั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 555/2550) สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 197-199)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 431/2552

กรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชากรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้ายและคณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) มีมติเห็นชอบกับหลักการร่วมไทย-กัมพูชา เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2551 โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา เมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2551 นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้กระทำในฐานะรัฐบาลในกิจการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของประชาชนชาวไทยในอันที่จะคงไว้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ในการครอบครองและรักษาไว้ซึ่งอาณาเขตดินแดนแหล่งอารยธรรมที่เป็นมรดกทางวัฒนธรรมของชาติ รวมตลอดทั้งสิทธิในการประกอบอาชีพในบริเวณดังกล่าว และสิทธิต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญด้วยการกระทำของรัฐบาลดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปกครองที่อยู่ในอำนาจทางปกครองรวมอยู่ด้วย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจัดทำคำแถลงการณ์ร่วม โดยมิได้มีการจัดให้ข้อมูลแก่ประชาชนเพื่อสามารถเข้าถึงรายละเอียดของแถลงการณ์ร่วมรวมทั้งมิได้มีการเสนอเพื่อรับฟังได้ความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่จะลงนาม

ในแถลงการณ์ร่วม ตามมาตรา 190 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลทำให้การจัดทำคำแถลงการณ์ร่วมนั้นไม่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของรัฐสภาและทำให้การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำอื่นที่นอกเหนือไปจากบทบัญญัติมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กระทบถึงสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการปกครองด้วยซึ่งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจาก กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นการกระทำอื่นใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 198-199)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 397/2553

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการที่นายกรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และคณะรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เสนอบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ตามที่คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบซึ่งมีการอ้างถึงบันทึกช่วยจำ (Memorandum of Understanding ; MOU) ที่ใช้พื้นฐานกฎหมายที่อ้างอิงแผนที่มาตราส่วน 1 : 200,000 เป็นแผนที่ที่ประเทศฝรั่งเศสจัดทำฝ่ายเดียวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการผิดหลักนิติธรรมและขัดต่อรัฐธรรมนูญ ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐด้านอธิปไตยดินแดนเศรษฐกิจและสังคมนั้นเห็นว่า คดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีอันมีเหตุแห่งคดีเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเสนอบันทึกการประชุมคณะกรรมการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการดำเนินกิจการในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับอาณาเขตไทย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาตามบทบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2554, หน้า 84-85)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 628 /2553

กรณีฟ้องว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่นำเสนอความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทยญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement :JTEPA) ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีนั้น คณะรัฐมนตรีเป็นคณะบุคคลที่จัดตั้งตามมาตรา 171 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 และมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกฟ้องเป็นคดีปกครองได้ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งคณะบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญอาจใช้อำนาจได้ในหลายลักษณะ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำตามนโยบาย และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด สำหรับเรื่องความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น (Japan-Thai Economic Partnership Agreement: JTEPA) นั้น เป็นการใช้อำนาจทางบริหารในการกระทำเกี่ยวกับนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 88-89)

3.1.2.2 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับรัฐสภา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 23/2549

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรพ.ศ. 2549 เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามระบบรัฐสภา มิใช่กลไกในการบริหารราชการแผ่นดินหรือการดำเนินกิจการทางปกครองจะมีส่วนที่ให้อำนาจและส่วนที่ให้เลือกตั้งใหม่ แต่ทั้งสองส่วนไม่อาจแยกจากกันได้กรณีฟ้องขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ไม่ว่าทั้งฉบับหรือเฉพาะแต่ส่วนใดส่วนหนึ่ง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2551

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่...) พ.ศ. ... หลักการดำรงตำแหน่งของกำนันผู้ใหญ่บ้านจากรวณะ 5 ปี เป็นให้ดำรงตำแหน่งจนอายุครบ 60 ปีเป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภา หรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 มิใช่การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อกฎหมายคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดบรรลุผล การฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นโมฆะ มิให้นำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและแก้ไขให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ในวาระคราวละ 3 ปี จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551

การที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติใดถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมากำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญและเป็นเรื่องทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารกับองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติที่ไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ดังนั้น กรณีที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของทรัพย์สินและในฐานะทายาทและผู้จัดการมรดกของจอมพลถนอม กิตติขจร กล่าวอ้างว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคืนทรัพย์สินบางส่วนที่ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้แก่จอมพลถนอมกิตติขจรและภริยา จอมพลประภาสจารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์กิตติขจรและภริยา พ.ศ. ... เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติของคดีดังกล่าวนี้ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 199-200)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 15/2554

พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติหรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนด หากแต่เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบรัฐสภา ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรและกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 89)

3.1.2.3 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์กับงานทางนโยบาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545

หลักเกณฑ์การที่จะยกฐานะท้องถิ่นใดเป็นเทศบาลเมืองนอกจากการพิจารณาถึงจำนวนราษฎรในพื้นที่แล้วยังต้องคำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นที่พอควรแก่การดำเนินกิจการที่ท้องถิ่นจะต้องทำตามกฎหมายกำหนดไว้สำหรับภารกิจหน้าที่ของเทศบาลเมือง เพื่อให้ท้องถิ่นนั้นสามารถบริหารงานไปได้ด้วยดีตามหลักแห่งความอิสระในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์

ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญการตราพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาล จึงมีลักษณะเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐบาลอยู่ด้วยส่วนหนึ่ง ดังนั้น การฟ้องขอให้คณะรัฐมนตรี ออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง จึงเป็นคำขอที่ไม่อาจกำหนด คำบังคับได้ กรณีตามคำฟ้องจึงไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาท ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 200)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2555

กรณีฟ้องว่ามติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555 ที่เห็นชอบให้ออนุมัติโครงการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน 10 ล้านตัน และโครงการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน 10 ล้านตัน เป็นมติและการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติดังกล่าว เมื่อมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ออนุมัติโครงการรับจำนำมันสำปะหลัง จำนวน 10 ล้านตัน เป็นเพียงกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามโครงการที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบเสนอให้พิจารณาเท่านั้น มติดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะและในส่วนของโครงการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน 10 ล้านตัน ก็มีกำหนดเวลาให้เริ่มโครงการในวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2555 จนถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2555 เท่านั้น โครงการดังกล่าวจึงมีผลบังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินโครงการดังกล่าว มีลักษณะในเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาราคามันสำปะหลัง ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในทางการเมืองไม่ใช่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีและโครงการดังกล่าว จึงมิได้มีสถานะเป็นกฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 และมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำนักงานศาลปกครอง (2556, หน้า 85)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 563/2555

การที่คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้มีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 อนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ โดยจัดตั้งบริษัทลูก 2 บริษัท คือ บริษัทเดินรถและบริษัทบริหารทรัพย์สินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยถือหุ้นร้อยละร้อย พิจารณาแบ่งแยกภารกิจสินทรัพย์และหนี้สินระหว่างการรถไฟแห่งประเทศไทยและบริษัทลูกทั้ง 2 บริษัท และดำเนินการถ่ายโอนภารกิจสินทรัพย์และหนี้สิน เพื่อให้บริษัทลูก 2 บริษัท โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามในฐานะประชาชนคนไทยได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายในการที่จะต้องรักษาผลประโยชน์ของชาติ และ

ในฐานะผู้เสียหายอากรให้กับรัฐบาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าว การที่คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2552 อนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการพื้นฐานทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้น เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารดำเนินการตามนโยบายภายในฝ่ายบริหารเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ซึ่งมีผลกระทบต่อรถไฟและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้นมิได้มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของประชาชนทั่วไป นอกจากนี้ มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว มิใช่การวางแผนพัฒนาสังคม เศรษฐกิจที่อาจมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียสำคัญของประชาชนตามความหมายของมาตรา 57วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมีใช่การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชนที่รัฐจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจตามมาตรา 87 (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ แต่อย่างใด มติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นเพียงการดำเนินนโยบายภายในของฝ่ายบริหาร มิใช่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของบุคคล คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 173-174)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 595/2555

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถอนทหารออกจากพื้นที่รอบปราสาทพระวิหารให้นายกรัฐมนตรีหยุดการแทรกแซงสั่งการให้กองทัพไทยถอนทหารออกจากพื้นที่รอบปราสาทพระวิหาร ตามคำสั่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายกรัฐมนตรีกระทำการหรือละเว้นกระทำการในกิจการอันเป็นเรื่องของการดำเนินรัฐประศาสน์นโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 175)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 44/2557

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2554 ที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ ครั้งที่ 5/2554 (ครั้งที่ 138) เรื่องนโยบายการปรับราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) ที่กำหนดแนวทางการปรับราคาขายปลีกก๊าซ LPG ขยายระยะเวลาการตรึงราคาก๊าซ LPG ภาคขนส่งต่อไปจนถึงวันที่ 15 มกราคม 2555 เพื่อเตรียมจัดทำบัตรเครดิตพลังงานและ

ปรับเปลี่ยนรถแท็กซี่ LPG เป็น NGV โดยตั้งแต่วันที่ 16 มกราคม 2555 เริ่มปรับราคาขายปลีกขึ้นเดือนละ 0.75 บาท ต่อ กิโลกรัม (0.41 บาท ต่อลิตร) ส่วนก๊าซ NGV ขยายระยะเวลาตรึงราคาขายปลีกในระดับ 8.50 บาท ต่อ กิโลกรัม และคงอัตราเงินชดเชยในอัตรา 2 บาท ต่อ กิโลกรัม ต่อไป ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2554 จนถึงวันที่ 15 มกราคม 2555 เพื่อเตรียมความพร้อมเรื่องบัตรเครดิตพลังงานและการปรับเปลี่ยนรถแท็กซี่ LPG เป็น NGV เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายในกิจการเกี่ยวกับพลังงานของประเทศ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว จะเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในการเมือง การมีมติดังกล่าว จึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองแต่อย่างใด จึงมิใช่ข้อพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 174-175)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 135/2557

กรณีฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือกปีการผลิต 2555/56 ขอให้เพิกถอนมติของคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้คณะกรรมการนโยบายมันสำปะหลังดำเนินการโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังปี 2555/56 และขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ราคาวิธีการและรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกำหนดเกี่ยวกับการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/56 และขอให้เพิกถอนหลักเกณฑ์ ราคา วิธีการ และรายละเอียดที่คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติกำหนดเกี่ยวกับการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลัง ปี 2555/56 ซึ่งคำฟ้องทั้งสี่ข้อหาดังกล่าว เป็นการกล่าวหาว่า โรงรับจำนำข้าวเปลือกและโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังของรัฐบาลเป็นโครงการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการดำเนินตามโครงการทั้งสองโครงการมีข้อบกพร่องอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อโครงการทั้งสองเป็นการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ในกรณีที่นโยบายดังกล่าว เป็นนโยบายที่ไม่ถูกต้องหรือมีข้อบกพร่องในการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ย่อมจะต้องรับผิดชอบทางการเมืองต่อความไม่ถูกต้อง หรือข้อบกพร่องดังกล่าว ซึ่งมติและหลักเกณฑ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว เป็นการกล่าวหาดำเนินการดำเนินตามนโยบายของรัฐบาล ข้อหาไม่ได้เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 175)

3.1.2.4 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหาร คำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ. 7/2552

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เศรษฐกิจเพื่อพิจารณาย้ายเที่ยวบินของบริษัทการบินไทยจำกัด (มหาชน) จากสนามบินดอนเมืองไปยัง สนามบินสุวรรณภูมิโดยที่ประชุมมีมติว่าการย้ายเครื่องบินเป็นเรื่องการตัดสินใจทางธุรกิจของบริษัท ซึ่งควรจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว และให้กระทรวงคมนาคมกลับไปทบทวนจัดทำข้อมูล ให้ชัดเจนในเรื่องนโยบายข้อดีและข้อเสียระหว่างการให้บริการแบบสนามบินเดี่ยวและสนามบินคู่ให้นำ กลับมาใช้ใหม่นั้นมติของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารในฐานะเป็นองค์กร สูงสุดในการบริหารเป็นเพียงการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหารไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบ ด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง (2554, หน้า 86)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 445/2554

กรณีฟ้องว่าสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตร และสหกรณ์ ละเลยต่อหน้าที่ไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นเกษตรกรผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำในโครงการ ผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำกับเครือข่าย อ. เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แม้ว่า สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจะมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เนื่องจากการดำเนินโครงการผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำกับเครือข่าย อ. นั้น ผู้ฟ้องคดีได้เข้าเป็นคู่สัญญากับบริษัท อ. มิใช่สำนักนายกรัฐมนตรีหรือกระทรวงการคลัง และแม้บริษัทดังกล่าวจะได้รับการสนับสนุนทางการเงิน จากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยผ่านธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) ก็ไม่ได้เกี่ยวข้องกับสำนัก นายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังแต่อย่างใด ดังนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจึงมิได้ มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับผู้ฟ้องคดี อีกทั้งตามเอกสารสรุปการให้ความช่วยเหลือทางการเงินของโครงการนี้ ได้ระบุว่า การดำเนินการของธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นการสนองนโยบายของรัฐในการกระจาย ความเจริญสู่ภูมิภาค สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจึงมิได้มีหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรง ในการควบคุมดูแลโครงการดังกล่าว เพียงแต่เป็นการวางแนวนโยบายของรัฐในการกระจายความเจริญ สู่ภูมิภาคเพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเกษตรในชนบทโดยสนับสนุนให้ความช่วยเหลือ ทางการเงินกับโครงการที่อยู่ในข่ายได้รับความช่วยเหลือทางการเงินเท่านั้น การกระทำดังกล่าวจึงมิใช่ การใช้อำนาจในทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองอันเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติ ของกฎหมายที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (2555, หน้า 90)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 361/2559 (ประชุมใหญ่)

กรณีผู้ฟ้องคดีที่ยื่นสืบเถิดฟ้องว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) รายงานการบังคับคดีเท็จต่อศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากยังไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 35/2550 ให้ถูกต้องครบถ้วน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 โดยให้โอนคืนทรัพย์สินตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ พ.35/2550 ให้กระทรวงการคลังให้ครบถ้วนไม่ว่าท่อก๊าซ โรงแยกก๊าซ และอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และคืนเงินรายได้ที่ได้จากการเก็บค่าผ่านทางค่าการแยกก๊าซพร้อมดอกเบี้ย และให้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้อง โดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ตามมติคณะรัฐมนตรีต่อไป สำหรับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นสืบเถิดกล่าวอ้างว่า บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ยังมิได้ดำเนินการให้ครบถ้วน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2550 นั้น เห็นว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติกำหนดหลักการหรือวิธีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ พ. 35/2550 ไว้ได้เช่นใดนั้น เป็นเรื่องขั้นตอนการดำเนินการภายในของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาในคดีดังกล่าว ซึ่งหากหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาเห็นว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ก็เป็นเรื่องที่ต้องไปว่ากล่าวกันภายในหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี เพราะเป็นกระบวนการที่กำหนดขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี หรือหากเห็นว่าหน่วยงานใดละเลยมิได้ปฏิบัติก็อาจร้องต่อหัวหน้าหน่วยงานนั้นให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่แยกต่างหากจากคดีนี้ ข้อหานี้ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ สำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป., หน้า 69-70)

3.1.2.5 คำวินิจฉัยที่เกี่ยวกับกระบวนการทางนิติบัญญัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 802/2551

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนที่เกี่ยวกับการรอนสิทธิ ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี เห็นว่า มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง สำหรับคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองนั้น คือเรื่องที่ไม่อาจตรวจสอบได้

โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติการกระทำของฝ่ายบริหารโดยแท้ หรือที่เรียกว่าการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางตุลาการหรือการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณายกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง กรณีจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามมาตรา 233 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 200)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2546

การยกร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเตรียมการเพื่อให้ได้มาซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่เป็นการกระทำในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองอันจะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนใดคนหนึ่ง จึงไม่ใช่คดีปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้

หมายเหตุ การกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติหากเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ที่มีค่าเทียบเท่าพระราชบัญญัติแล้ว ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจของวุฒิสภาในการดำเนินการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการวิทย์กระจายเสียงและกิจการวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ (กสช.) ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ พ.ศ. 2543 เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภาเข้ามาเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมในการคัดเลือก กสช. ด้วยการใช้อำนาจของวุฒิสภาในการคัดเลือก กสช. ตามกฎหมายในกรณีนี้จึงไม่ใช่การใช้อำนาจในฐานะที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติ และเนื่องจาก กสช. มิใช่องค์กรที่รัฐธรรมนูญฯ จัดตั้งขึ้นโดยตรง แต่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติภายในกรอบที่มาตรา 40 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ การใช้อำนาจของวุฒิสภา จึงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในฐานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เพื่อเลือกองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นวุฒิสภาในฐานะที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เพราะฉะนั้น แม้วุฒิสภามีการคัดเลือก กสช. ไปแล้วก็ตาม ข้อพิพาทที่เกิดจากกระบวนการสรรหา กสช. ดังกล่าว จึงยังคงมีลักษณะเป็นคดีปกครองศาลปกครอง จึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ตามมาตรา 276 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.272/2549 และคำสั่งศาลปกครองที่ 668/2549 วินิจฉัยทำนองเดียวกัน) สำนักงานศาลปกครอง (2553, หน้า 201)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2556

รัฐไทยโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องกระทำการตามกฎหมายที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองไว้ ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด แต่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทำให้ผู้ฟ้องคดีอาจถูกกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพที่จะพึงมีตามแต่กฎหมายจะบัญญัติ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐไทยหรือหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เมื่อรัฐไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องรัฐเป็นคดีต่อศาลปกครองได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ระบุว่าองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ กำหนด จึงแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะฟ้องคณะรัฐมนตรีซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเป็นผู้ที่มีหน้าที่จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายตามมาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เมื่ออำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญเป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาพในกระบวนการนิติบัญญัติ ตามมาตรา 142 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป. , หน้า 176-177)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2561

กรณีฟ้องว่า นายกรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการตรา

ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดกติกาสากลระหว่างประเทศ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และขัดต่อประมวลกฎหมายอาญา ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐบาลโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวให้ถูกต้องก่อนการลงประชามติ เป็นกรณีกับผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดรายฟ้องโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าในการดำเนินการจัดให้มีร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ซึ่งมาตรา 39/1 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่แต่งตั้ง เมื่อร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหัวหน้าคณะรัฐบาล และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทราบ เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ทราบ โดยเร็ว และดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติรวมทั้งประกาศผลการออกเสียงประชามติ แต่เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวดังกล่าว ได้บัญญัติให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ รวมทั้งการประกาศผลการออกเสียงประชามติต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2559 อันเป็นกฎหมายที่เสนอโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เพื่อพิจารณาและนำขึ้นทูลเกล้าถวายฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย รวมทั้งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 มีผลใช้บังคับต่อไป ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าไว้ การกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในการตราร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 อันเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเจ็ดจะอุทธรณ์โต้แย้งว่าขั้นตอนของการได้มาซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับ แต่ละมาตรา เพื่อใช้บังคับกับประชาชนที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองอยู่ด้วยก็ตาม แต่การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าในการตราร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 เป็นการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในกระบวนการนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำนักงานศาลปกครอง (ม.ป.ป., หน้า 132-133)

3.2 หลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการกระทำทางปกครอง

การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเป็นการใช้อำนาจมหาชนบังคับเอกชนให้ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครองได้เองฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน การควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองหรือฝ่ายปกครองนั้นเป็นสิ่งสำคัญเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ และยังเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย ในการกระทำของฝ่ายปกครองมีหลักการสำคัญอย่างยิ่งคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” หมายถึง หลักการที่ว่าฝ่ายปกครองยอมผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ แบบแผน ที่ตนเองเป็นผู้กำหนดขึ้น และฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของเอกชนคนหนึ่งคนใดได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายด้วย แสดงให้เห็นว่ากฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มา (Source) และเป็นข้อจำกัด (Limitation) ของฝ่ายปกครองด้วย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2543, หน้า 15-41) การควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองหรือการกระทำทางปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ลักษณะ ตามองค์กรผู้ควบคุม (สุรียา ปานแป้นและอนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 32-33) ดังนี้

3.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมภายในฝ่ายปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ หรืออาจเป็นการควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก็ได้

3.2.1.1 การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนืออาจเป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแลก็ได้ ในกรณีที่เป็นการสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองเดียวกันย่อมถูกควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทุกเรื่อง โดยสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำนั้น และโดยเหตุที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการจัดระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถควบคุม

ผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในกรณีที่เป็นการสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปย่อมถูกควบคุมโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมผู้ใต้กำกับดูแลได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยสามารถควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3.2.1.2 การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกเป็น 2 ระบบ คือ (1) ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ และ (2) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การอุทธรณ์ในกรณีนี้จึงกลายเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งหากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้ว ศาลย่อมไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้

3.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน เช่น การควบคุมทางการเมือง การควบคุมโดยองค์กรอิสระ และการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่าง ๆ มาสนับสนุนข้อต่อสู้ของตนและหักล้างข้อต่อสู้ของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ และต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาเสมอ การควบคุมโดยองค์กรตุลาการจึงเป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีที่สุด แต่องค์กรตุลาการควบคุมได้แต่เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

3.3 หลักเกณฑ์การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีและการกระทำทางปกครองโดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

3.3.1 ความเป็นมาในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 บัญญัติให้มีองค์กรอิสระทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ธนภฤต วรณัชชากุล, 2560, หน้า 15) โดยผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งใน

ในองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นในประเทศไทยเป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” หรือ (Ombudsman) ซึ่งมีแนวความคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการประจำระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีอำนาจและใช้อำนาจตามกฎหมายโดยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติตามกฎหมายหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้เสนอแนะหรือให้คำแนะนำเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาและหาทางแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรมดังกล่าว ซึ่งคำว่า “Ombudsman” มาจากภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือผู้รับมอบอำนาจในการตรวจการ” ในประเทศอังกฤษเรียกว่า “Parliamentary Commissioner of Administration” เป็นบุคลากรหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักทั่วไปของวิธีการตรวจสอบ คือ รับเรื่องร้องเรียนที่มาจากประชาชน หรือนำปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการดำเนินการของฝ่ายปกครองมาพิจารณา แล้วสรุปรายงานโดยมีการเสนอแนะทางแก้ไขปัญหาคือหน่วยงานของฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องตลอดจนเสนอแนะต่อสภาผู้แทนราษฎรและอาจเสนอต่อประชาชนทั่วไป ในส่วนของประเทศไทยนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดบทบัญญัติองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินอยู่ในหมวดของรัฐสภา หมวด 6 รัฐสภา ส่วนที่ 7 มาตรา 196 ได้กำหนดโครงสร้างของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ ดังนี้

“ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีจำนวนไม่เกินสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิชาทฤษฎี หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว”

ทั้งนี้ บทเฉพาะกาล มาตรา 329 กำหนดให้ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ให้แล้วเสร็จ (1) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (2)... ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 จนแล้วเสร็จและมีผลใช้บังคับ ซึ่งกฎหมาย

ฉบับนี้เป็นกฎหมายที่กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่ง ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาและกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

“มาตรา 16 ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกรณีนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(2) และจัดทำรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา”

นอกจากนี้ มาตรา 24 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่ การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 16 (1)

(4) เรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 20

และมาตรา 39 กำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการ

แผ่นดินของรัฐสภา และรับผิดชอบงานธุรการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (มาตรา 40 (1)) และมีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้น เมื่อวันที่ 12 เมษายน 2553

ต่อมาเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 มีการรัฐประหารโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ส่งผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ถูกยกเลิกไปด้วย แต่วันที่ 21 กันยายน 2549 คปค. มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 14 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป โดยประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะประกาศเป็นอย่างอื่น หลังจากนั้นมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีการกำหนดให้มืองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีผู้ตรวจการแผ่นดิน (มีการเปลี่ยนชื่อจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาเป็น ผู้ตรวจการแผ่นดิน) กำหนดคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม วิธีการสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา วาระการดำรงตำแหน่งไว้ และบทเฉพาะกาล ตามมาตรา 302 กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยให้ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ต่อมา เมื่อปี 2552 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2552 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 50 ก ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2552) และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

“มาตรา 13 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือการปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพรรคคดียุติธรรม

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(3) ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงตลอดถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นว่าจำเป็น

(4) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย”

นอกจากนี้ มาตรา 28 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เว้นแต่ การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่อง que ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(3) เรื่อง que มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)

(4) เรื่อง que เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการลงโทษทางวินัยของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เว้นแต่ เป็นกรณีตามมาตรา 13 (2)

(5) เรื่อง que ผู้ร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 24

และบทเฉพาะกาล มาตรา 51 กำหนดให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไปพลางก่อน จนกว่าจะได้มีกฎหมายว่าด้วยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมาใช้บังคับ ต่อมาในปี 2552 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 5 สิงหาคม 2552 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 126 ตอนที่ 50 ก ลงวันที่ 4 สิงหาคม 2552) โดยกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ

มีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ต่อมา เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 มีการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมีการประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 5 เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกาศ ณ วันที่ 26 พฤษภาคม 2557 มีผลให้

1. ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงชั่วคราว เว้น หมวด 2 พระมหากษัตริย์

.....

4. องค์กรอิสระและองค์กรอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

ต่อมา มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีการกำหนดบทบัญญัติหมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 3 ผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยกำหนดคุณสมบัติวิธีการสรรหา และการเลือกผู้ตรวจการแผ่นดิน วาระการดำรงตำแหน่ง หน้าที่และอำนาจไว้ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติถึงบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กล่าวคือ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ต่างบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนและมายื่นเรื่องร้องเรียน โดยการทำงานของผู้ตรวจการแผ่นดินจะเริ่มได้ต่อเมื่อมีการร้องเรียนจากประชาชนเท่านั้น แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ไม่ได้เริ่มต้นด้วยการสอบสวนแต่เพียงอย่างเดียวแต่เริ่มต้นด้วยการพิจารณาว่ากฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง สร้างภาระความเดือดร้อน ความไม่เป็นธรรมเกินความจำเป็นจากรัฐธรรมนูญได้วางหลักไว้ในมาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 77 หรือไม่ด้วย (มีชัย ฤชุพันธุ์, 2561, หน้า 11) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีบทเฉพาะกาลตามมาตรา 267 กำหนดให้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวม 10 ฉบับ ในลำดับ (7) เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา โดยต้องทำให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวัน นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ เมื่อปี 2560 มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 28 ธันวาคม 2560 ซึ่งเป็นวันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับนี้ ประกาศ

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 131 ก ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2560) และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

“มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามวรรคหนึ่ง ต้องมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและสนับสนุน และให้คำแนะนำเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจความประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมทั้งขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อประชาชน

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป และเพื่อขจัดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกันหารือและวางหลักเกณฑ์เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการต่อไปด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 37 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่ทำหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่ นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่ เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

- (3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
 - (4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ
 - (5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม
 - (6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว
 - (7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป
 - (8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด
- ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง

และมาตรา 40 กำหนดให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา กำกับดูแล และรับผิดชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับผิดชอบงานธุรการและดำเนินการเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบรรลุนิติกรรมและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และกฎหมายอื่น (มาตรา 41 (1))

ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อร้องเรียนตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น บุคคลที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน คือ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักในการพิจารณาข้อร้องเรียนประเภทต่าง ๆ ที่มีผู้ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องปฏิบัติงานตามขอบอำนาจตามกฎหมายและระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบข้อร้องเรียนนั้น ระเบียบฉบับดังกล่าวได้กำหนดวิธีปฏิบัติให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนปฏิบัติไปตามขั้นตอนที่กำหนด กล่าวโดยเฉพาะเรื่องร้องเรียนในส่วนที่เป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ระเบียบฯ หมวด 3 ที่ว่าด้วยการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ข้อ 21 กำหนดว่า เรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อพิจารณาวินิจฉัย และความในหมวด 4 ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและการพิจารณา ข้อ 23 กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้รับ

เรื่องแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยไม่ชักช้า รวมทั้งให้กำหนดให้สามารถขอให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริง หรือส่งวัตถุ เอกสาร หลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่น เพื่อประกอบการพิจารณาได้ รวมทั้งในกรณีมีความจำเป็นต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลใดมาให้ความเห็นในการปฏิบัติงานหรือมาให้ถ้อยคำ หรือประชุมหารือ เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายเพื่อพิจารณาสั่งการ และความในหมวด 5 การจัดทำรายงาน การวินิจฉัย และการแจ้งผล กำหนดว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเห็นว่า ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนถูกต้องครบถ้วนแล้ว ให้จัดทำรายงานผลการแสวงหาข้อเท็จจริงเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย รายงานดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดที่เกี่ยวกับผู้ร้องเรียน (กรณีการร้องเรียนตามข้อ 12) หน่วยงานของรัฐหรือผู้ถูกร้องเรียน ประเด็นเรื่องร้องเรียน ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเห็นและข้อเสนอ ให้เลขาธิการหรือผู้ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมอบหมายพิจารณาเรื่องร้องเรียนและให้รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เห็นว่าเรื่องดังกล่าว ยังมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายหรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน อันสมควรดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมและมอบให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรับไปดำเนินการ และกรณีผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า เรื่องร้องเรียนโดยยังมีข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายหรือรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการแก้ไขปรับปรุงตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

3.3.2 การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้ในมาตรา 37 ที่บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่้นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้นถูกจำกัดในการตรวจสอบนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งสอดคล้องตามแนวคิดที่เกี่ยวกับการกระทำ

ทางรัฐบาลที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอมาแล้ว ในบทที่ 2 กล่าวคือ นโยบายของคณะรัฐมนตรีถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลประเภทหนึ่ง นโยบายของคณะรัฐมนตรีในที่นี้หมายถึง นโยบายของคณะรัฐมนตรีร่วมกันที่เรียกว่า มติคณะรัฐมนตรี และนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่ได้แถลงต่อรัฐสภาที่อธิบายมาแล้ว ทั้งนี้ นโยบายดังกล่าว เป็นการกระทำทางรัฐบาลประเภทหนึ่งและเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของคณะรัฐมนตรีในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการบริหารประเทศ การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลที่เป็นการควบคุมตรวจสอบการกำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีย่อมถูกตรวจสอบโดยวิธีการการเมือง ได้แก่ การที่ก่อนคณะรัฐมนตรีจะเข้าปฏิบัติหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีจะต้องมีการจัดทำคำแถลงนโยบาย และแถลงนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐสภาเสียก่อน ตามความในมาตรา 162 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยรัฐสภาซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นผู้แทนหรือตัวแทนของประชาชนจะได้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบนโยบายที่คณะรัฐมนตรีจัดทำและแถลงนั้น สอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งสอดคล้องกับแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบายหรือไม่ โดยสมาชิกรัฐสภาดังกล่าว สามารถที่จะอภิปรายนโยบายดังกล่าวได้โดยไม่มีผลกระทบ นอกจากนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินแล้ว ในการดำเนินงานต่าง ๆ ย่อมมีการกำหนดมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นงานทางนโยบาย โดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญในการออกมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องต่าง ๆ เช่นเดียวกันกับการควบคุมตรวจสอบมติคณะรัฐมนตรีในส่วนที่เป็นอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ เป็นมติคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น ย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยวิธีการการเมืองเช่นกัน แต่ในส่วนของมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองนั้น ย่อมต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรฝ่ายตุลาการได้

สำหรับอำนาจในการตรวจสอบเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดในแง่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ดังที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วว่าในต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษเองนั้น มีหลักการที่ตรงกันสำคัญอยู่ประการหนึ่งว่าการกระทำทางรัฐบาล เป็นการกระทำที่องค์กรตุลาการปฏิเสธที่จะเข้าไปทำการควบคุมหรือตรวจสอบหรือเป็นการกระทำที่ศาลไม่อาจเข้ามาตรวจสอบได้ หรือเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจของศาลในการเข้ามาวินิจฉัยกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางนโยบาย หรือเป็นการจำกัดอำนาจของศาลในการเข้าไปพิจารณาข้อพิพาทหรือความขัดแย้งทางการเมือง หรือแม้กระทั่งว่าเป็นการจำกัดอำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตุลาการที่จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐประศาสนนโยบายซึ่งศาลสูงของสหรัฐอเมริกา เห็นว่า เป็นปัญหาที่มีความเกี่ยวข้องทางการเมืองและควรแก้ไขด้วยวิถี

ทางการเมืองเท่านั้น หากรัฐบาลใช้อำนาจกระทำทางรัฐบาลที่เกินขอบเขตของอำนาจแล้วก็จะต้องหยุดยั้งได้โดยอำนาจ (Power Stop Power) ดังที่มองเตสกีเออ ได้กล่าวไว้ในประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน การกระทำทางรัฐบาลในกฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำที่เป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และตามแบบพิธี การกระทำที่เกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ การกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำเกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา เป็นต้นนั้น รัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีหน้าที่หลักในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ละฉบับที่ผ่านมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ต่างก็นำเอาหลักการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองโดยรัฐสภามากำหนดไว้ตลอดมา เช่น ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีได้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อน สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีได้ การตั้งคณะกรรมการ รวมไปถึงการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกำหนดที่คณะรัฐมนตรีเสนอ การขอเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น การตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลเหล่านี้ถือเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน ระหว่างองค์กรฝ่ายบริหารกับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ตามหลักการถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance) ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่อย่างไรก็ตามหลักในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลนั้น หลักการที่สำคัญอย่างยิ่งก็คือ องค์กรตุลาการถูกจำกัดอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล ในประเทศไทยนั้นองค์กรตุลาการก็ถูกจำกัดอำนาจในการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในประเด็นต่าง ๆ ด้วยเช่นเดียวกับในต่างประเทศที่ได้กล่าวแล้ว โดยศาลของประเทศไทยทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครองก็ปฏิเสธที่จะเข้าไปตรวจสอบนโยบายหรือการกระทำทางรัฐบาลไว้ เช่น นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปใหม่ โดยการนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ มิได้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีและมิได้รับความยินยอมจากสภาผู้แทนราษฎร หากพิจารณาคำพิพากษาฎีกาที่ 103/2521 แล้วจะเห็นว่า การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์และเป็น การดำเนินการที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ศาลฎีกาจึงไม่วินิจฉัยคดีให้ ในส่วนของศาลรัฐธรรมนูญก็เช่นเดียวกัน ศาลรัฐธรรมนูญในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 ได้วางหลักการไว้ว่า ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบได้เฉพาะประเด็นที่ว่า การตราพระราชกำหนดเป็นไปตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ศาลไม่อาจวินิจฉัยไปถึงประเด็นที่ว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี เช่น กรณีนโยบายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การตรวจสอบความเหมาะสมในการใช้ดุลพินิจของคณะรัฐมนตรีในการแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจโดยการตราพระราชกำหนดจัดเก็บภาษีสรรพสามิตฯ เหมาะสมหรือไม่ เป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรี

ที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 218 หรือคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ที่วินิจฉัยว่า บทบัญญัติ ในส่วนมาตรา 3 ของพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ที่ให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น เป็นการกระทำทางรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กับรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร จึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบ การใช้อำนาจโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ สำหรับศาลปกครองก็ได้มีคำวินิจฉัยที่วางหลักการ ของการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลไว้เช่นเดียวกัน เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2549 ที่วินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลปกครอง หมายถึง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ แต่ในกรณี พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 นั้น เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 116 ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เพียงแต่รัฐธรรมนูญกำหนดให้การยุบ สภาผู้แทนราษฎรกระทำในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงมิได้เป็นการใช้ อำนาจทางปกครอง หรือกรณีคณะรัฐมนตรีทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่น นั้น เป็นคดีพิพาท อันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำในความสัมพันธ์ กับรัฐสภา หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่ คณะรัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจของรัฐกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไม่อยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และไม่ใช้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด หรือคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้ อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ กระทำการดังกล่าว หรือกระทำการดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองเช่นกัน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550) นอกจากนี้ยังมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด อีกหลายคดีที่ได้วินิจฉัยโดยยืนยันในหลักการที่ศาลไม่อาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลได้

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจัดตั้งขึ้น จากแนวคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายการเมือง คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการ ประจําาระดับสูง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจ และใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นการตรวจสอบ

โดยองค์กรภายนอก ในลักษณะทำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำหรือการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยการสืบสวนหาข้อเท็จจริงจากเรื่องที่ได้รับการร้องเรียน กล่าวคือ ประเทศไทยปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งรัฐสภามีอำนาจสูงสุด (Supremacy) ซึ่งเป็นองค์กรที่ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกับฝ่ายบริหาร แต่ยังคงองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายมีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้ามาใช้อำนาจหน้าที่เสริมในส่วนที่อยู่นอกขอบอำนาจ (Jurisdiction) ของศาลปกครอง ศาลอื่น ๆ และองค์กรอื่น ๆ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีขอบอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง หากเป็นกรณีที่ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม หรือถูกเลือกปฏิบัติก็สามารถที่จะร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ จึงได้มีการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเพื่อเป็นกลไกของรัฐสภาในการควบคุมฝ่ายบริหารของฝ่ายนิติบัญญัติ ต่อมาจึงได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบมาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยไม่เป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป และเพื่อให้ความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมิใช่องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ ดังนั้น เมื่อศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการไม่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลหรือในเรื่องที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีแล้ว ในหลักการผู้ตรวจการแผ่นดินเองก็ถูกจำกัดอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบในเรื่องของนโยบายของคณะรัฐมนตรีรวมถึงการกระทำทางรัฐบาลด้วยเช่นเดียวกัน บทบัญญัติในมาตรา 37 (1) ดังกล่าว จึงบัญญัติในเชิงปฏิเสธหรือจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว ก็ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา เว้นเสียแต่ว่านโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หากมีข้อร้องเรียนมาดังนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจะมีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนในส่วนหลังนี้ไว้พิจารณาได้

ในช่วงระยะเวลา นับตั้งแต่มีการจัดตั้งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จนกระทั่งมีการปรับเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในปัจจุบัน มีผู้ร้องเรียนได้ยื่นข้อร้องเรียนที่เกี่ยวกับเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินมาโดยตลอด ซึ่งเฉพาะในเรื่องนโยบายดังกล่าวนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมและนำเสนอ ดังต่อไปนี้

3.3.2.1 เรื่องร้องเรียนที่ไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 908/2546

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีเสื่อวินรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับความเดือดร้อนจากการปราบปรามผู้มีอิทธิพล

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนว่า ผู้บุกเบิกวินรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับความเดือดร้อนจากเจ้าหน้าที่ตำรวจในการนำมามาตรการของรัฐบาลมาใช้ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ทำให้ผู้ร้องเรียนต้องสูญเสียรายได้จากการให้เช่าเสื่อวินรถจักรยานยนต์ จึงไม่ได้รับความเป็นธรรม

คำวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าว เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่ประการใด ตามมาตรา 24 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่รับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 1991/2552

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับความเดือดร้อนเสียหายเพราะราคาข้าวเปลือกตกต่ำ จากการที่รัฐบาลใช้นโยบายประกันราคาข้าว และทำให้รัฐบาลเสียหายสูญเสียเงิน 20,000 ล้านบาท

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดชัยนาทได้นำเรื่องเพื่อหารือในคราวที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร กรณีเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้รับความเดือดร้อนจากราคาข้าวเปลือกตกต่ำเหลือเพียงเกวียนละไม่เกิน 7,000 บาท ขณะที่รัฐบาลได้ประกันราคาข้าวเกวียนละ 10,000 บาท ที่ความชื้นไม่เกิน 15 เปอร์เซ็นต์ แต่มีราคากลางที่ 8,996 บาท เท่ากับเกษตรกรได้รับความช่วยเหลือแค่เพียง 104 บาท ต่อเกวียน หากใช้วิธีรับจำนำข้าวเกษตรกรจะได้รับประโยชน์มากกว่า ซึ่งคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี โดยนายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 เป็นนโยบายเร่งด่วนที่จะเริ่มดำเนินการในปีแรกในข้อ 1.2.7 มีรายละเอียดว่า การดำเนินการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเร่งสร้างระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเสี่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเสี่ยงราคาพืชผลผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรและระบบประกันพืชผลอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติและในนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในข้อ 4.2.1.4 มีรายละเอียดว่า การดูแลเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตร และตลาดสินค้าเกษตร โดยจัดให้มีระบบประกันความเสี่ยงด้านราคาสินค้าเกษตร พัฒนาตลาดสินค้าเกษตรล่วงหน้าให้มีความเข้มแข็ง

คำวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในข้อ 1.2.7 มีรายละเอียดว่า การดำเนินการมาตรการรักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรผ่านกลไกและเครื่องมือของรัฐให้มีประสิทธิภาพและเร่งสร้างระบบประกันความเที่ยงทางการเกษตร ทั้งระบบประกันความเที่ยงราคาพืชผลผ่านกลไกตลาดซื้อขายล่วงหน้าสินค้าเกษตรและระบบประกันภัยพืชผลอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติกรณีตามคำร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาและไม่เข้าข่ายยกเว้นจึงมีลักษณะเป็นไปตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติการพิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 1770/2555

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้ผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเห็นว่า นโยบายของรัฐบาลในเรื่องการให้ผู้จบการศึกษาวุฒิปริญญาตรีได้รับเงินเดือนเริ่มต้น 15,000 บาท ไม่ยุติธรรมต่อผู้ร้องเรียน ซึ่งเริ่มรับราชการระดับ 1-2 และทำงานมาแล้ว 8 ปี และมีวุฒิปริญญาโท แต่ยังคงได้รับเงินเดือนน้อยกว่าข้าราชการระดับ 3 ที่บรรจุใหม่ และไม่สามารถนำวุฒิปริญญาตรีและปริญญาโทมาปรับเปลี่ยนสายงานได้

คำวินิจฉัย เรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ซึ่งมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติให้เรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังกล่าวไม่ให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีการพิจารณาและมีมติรับหลักการร่างกฎหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน รัฐบาลโดยคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยออกนอกระบบซึ่งผ่านสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปแล้วบางฉบับ และจากการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติตามเรื่องร้องเรียนพบว่า อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ โดยร่างพระราชบัญญัติตามเรื่องร้องเรียนผ่านการพิจารณาอยู่ในระหว่างนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

คำวินิจฉัย ประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าว มิได้เป็นเรื่องกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม แต่เป็นการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2547 ซึ่งสภาพการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับนั้นยังมีได้เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าหากมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น อาจจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเกิดปัญหาได้ขึ้น เป็นเพียงการคาดการณ์หรือการกล่าวถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรีซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผู้กั้นและรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2547 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียนผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียนดังกล่าว มิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบประสิทธิภาพของการนำมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ร่างพระราชบัญญัติตามเรื่องร้องเรียนอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการ โดยร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ. ... ร่างกฎหมายผ่าน

การพิจารณาอยู่ระหว่างนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ประกาศใช้ เป็นกฎหมายต่อไป

คำวินิจฉัย ประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงาน ฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งสภาการบังคับใช้กฎหมาย ทุกฉบับยังมีได้เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่า หากมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว อาจเกิดความไม่เป็นธรรมหรือเกิดปัญหาได้ขึ้น เป็นเพียงการคาดการณ์หรือการกล่าวถึงเหตุการณ์ ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณาผูกพันและรับผิดชอบในการตรา กฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียนดังกล่าว มิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว อันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือ อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13(1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (เรื่องร้องเรียนที่ 760/2558 วินิจฉัยในทำนอง เดียวกัน)

เรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีขอให้ตรวจสอบการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติ ปีโตรเลียม พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติภาษีปีโตรเลียม และร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจดิจิทัล ที่ไม่โปร่งใส

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ร่างพระราชบัญญัติด้านพลังงาน ร่างพระราชบัญญัติ ปีโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปีโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ. ...

สถานะปัจจุบันขณะพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามมติ คณะรัฐมนตรี ฝ่ายบริหารโดยคณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีการตั้ง คณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้แล้ว โดยคณะกรรมการได้เปิดให้แสดงความคิดเห็น ตามแบบสำรวจความคิดเห็นในหน้าแรกของเว็บไซต์ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (www.senate.go.th) สำหรับร่างกฎหมายเพื่อรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจดิจิทัลของประเทศ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำผิดเกี่ยวกับ คอมพิวเตอร์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริม เศรษฐกิจดิจิทัล พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ... ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (ฉบับที่..) พ.ศ. ... สถานะปัจจุบันขณะพิจารณาเรื่องร้องเรียน คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบโดยมี มติคณะรัฐมนตรี 16 มิถุนายน 2558 ดำเนินการส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติพิจารณา หากไม่มีข้อทักท้วงใดให้ถือเป็นมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบตามที่เสนอเพื่อส่งต่อ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

คำวินิจฉัย ประเด็นเรื่องร้องเรียนนี้ มิได้เป็นเรื่องกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่เป็นการเสนอ ร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตรา พระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ซึ่งสภาพการบังคับใช้กฎหมายทุกฉบับนั้นยังมิได้เกิดขึ้น จึงเป็นเรื่องที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าหากมีการบังคับใช้ กฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น อาจเกิดการเอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของรัฐมนตรี เกิดความไม่เป็นธรรม หรือเกิดปัญหาใดขึ้นนั้น เป็นเพียงการคาดการณ์หรือการกล่าวถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพัน และรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้อง ตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด และ การร้องเรียนดังกล่าว มิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว ส่วนประเด็นข้อร้องเรียนว่ามีการปกปิด บิดเบือนข้อเท็จจริงหรือความไม่โปร่งใสในการเสนอร่าง พระราชบัญญัตินี้ พบว่าสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารหรือการดำเนินการจากหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ มีการแถลงข่าวจากนายกรัฐมนตรี ผู้เกี่ยวข้อง รวมถึงมีการนำเสนอข่าวสาร ทางสื่อสารมวลชน สื่อสิ่งพิมพ์ อินเทอร์เน็ต นอกจากนี้ในส่วนของการร่างพระราชบัญญัติด้านพลังงาน

อยู่ระหว่างการพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญ สถาบันบัญญัติแห่งชาติ จัดให้มีการเปิดรับความเห็น และข้อเสนอแนะจากบุคคลทั่วไปอีกด้วย กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 3029/2559

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมปศุสัตว์ และอธิบดีกรมศุลกากร กรณีการกำหนดมาตรการในการสนับสนุนการนำเข้าข้าวสาลีส่งผลให้เกษตรกรและผู้ประกอบการข้าวโพด ข้าว และมันสำปะหลังได้รับความเดือดร้อน และขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีการดำเนินการมาตรการเกษตรพันธสัญญาหรือ Contract Farming ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน กลุ่มเกษตรกรชาวไร่ข้าวโพด ข้าว และมันสำปะหลังรวมทั้งสภาเกษตรกรแห่งชาติ ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายและไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้ถูกร้องเรียน เนื่องจากคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 ได้ออกประกาศ เรื่อง การกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ลงวันที่ 21 มกราคม 2559 กำหนดให้ข้าวสาลีเป็นสินค้าควบคุม ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542 แต่รัฐบาลโดยกระทรวงพาณิชย์กลับดำเนินการเสนอลดภาษีนำเข้าสาลีเป็น 0% โดยเปิดโอกาสให้มีการนำเข้าข้าวสาลีมาทดแทนข้าวโพดได้เสรีรวม ทั้งซีตะกอนและเศษจากการต้มกลั่นหรือกากข้าวโพด (Dry distillers grains soluble : DDGS) (การนำกากแห้งที่เป็นของแข็งผสมกับส่วนของแข็งที่ละลายน้ำได้เพื่อใช้เลี้ยงสัตว์) จนทำให้ราคาผลผลิตข้าวโพดภายในประเทศตกลงมาอย่างรุนแรง ทำให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพด ข้าว มันสำปะหลัง เป็นหนี้เป็นสินล้มพันตัว การดำเนินการดังกล่าวเป็นการทำลายอาชีพชาวไร่ข้าวโพดและมันสำปะหลังของเกษตรกรไทยโดยชัดแจ้ง

คำวินิจฉัย กระทรวงพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐ และข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินโครงการสำหรับเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ รวมถึง ข้าว และมันสำปะหลัง ตลอดจนการออกมาตรการลดภาษีนำเข้าข้าวสาลีจากต่างประเทศมาทดแทนข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เพื่อผลิตเป็นอาหารสัตว์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีการเสนอร่างกฎหมายเกษตรพันธสัญญา และมีการนำระบบเกษตรพันธสัญญามาใช้ในกระบวนการผลิตผลิตผล หรือบริการทางการเกษตร การส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญาให้มีความเป็นธรรมตามหลักสากลจะช่วยสร้างความร่วมมือและพัฒนาศักยภาพในผลิตผลิตผล หรือบริการทางการเกษตรอย่างยั่งยืน ส่งผลให้เกษตรกรมีความมั่นคงทางด้านรายได้ และได้รับการถ่ายทอดความรู้อันจำเป็น ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่มีรากฐานมีการควบคุมต้นทุนในการผลิตผลิตผล หรือบริการทางการเกษตร และผู้ประกอบการธุรกิจทางการเกษตรสามารถประกอบธุรกิจ โดยได้รับผลผลิตที่มีคุณภาพมาตรฐาน ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการสร้างความเชื่อมั่น และความเข้มแข็งทางธุรกิจของประเทศให้สามารถแข่งขันในตลาดการค้าเสรีได้ต่อไป อย่างไรก็ตาม โดยที่การทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญามีลักษณะผสมผสานระหว่างสัญญาจ้างทำของ สัญญาจ้างแรงงาน และสัญญาซื้อขาย ซึ่งมีความซับซ้อนและยุ่งยากในการวิเคราะห์ถึงความคุ้มค่าและต้นทุนในการผลิตผลิตผลหรือบริการทางการเกษตร ส่งผลให้ในกรณีที่คู่สัญญาเป็นเกษตรกรรายย่อย ซึ่งมีอำนาจต่อรองในการทำสัญญาน้อยกว่าผู้ประกอบการทางธุรกิจทางการเกษตร มีความเสี่ยงในการปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา รัฐจึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา จึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 และประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 56 ก วันที่ 26 พฤษภาคม 2560 เรียบร้อยแล้ว เมื่อพิจารณาการดำเนินการของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล ข้อ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการดำเนินการตามคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ซึ่งตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งยุติเรื่องร้องเรียน (โดยเรื่องร้องเรียนที่ 77/2560 กรณีขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการกลาง ว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กรณีการไม่ดำเนินการบริหารจัดการควบคุมการนำเข้าข้าวสาลีเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

3.3.2.2 เรื่องร้องเรียนที่ยุติการพิจารณาและมีข้อเสนอแนะ

เรื่องร้องเรียนที่ 2044/2546

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้รัฐบาลจัดทำประชาพิจารณ์การแปลงสภาพการประปานครหลวงเป็นบริษัท

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ เรื่องแนวทางการแปลงสภาพการประปานครหลวง (กปน.) ที่อนุมัติในหลักการให้แปลงสภาพการประปานครหลวงทั้งองค์กรเป็นบริษัท ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ขัดหรือแย้งกับมาตรา 59 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540

คำวินิจฉัย เนื่องจากการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ตามมาตรา 24 (1) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยได้เสนอแนะให้นายกรัฐมนตรีและกระทรวงมหาดไทย สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายในการควบคุมกำกับดูแลกิจการประปาที่ชัดเจนหลังจากที่มีการแปลงสภาพการประปานครหลวง และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการขั้นตอนการแปรรูปให้ประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

เรื่องร้องเรียนที่ 2233/2555 และเรื่องร้องเรียนที่ 2767/2555

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบกรณีรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เป็นกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ และส่อพฤติกรรมว่าจะมีการทุจริต

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การที่รัฐรับจำนำข้าวเปลือกในราคาที่สูงกว่าราคาตลาด เป็นการขัดกับหลักการรับจำนำทั่วไปที่ต้องรับจำนำต่ำกว่าราคาตลาด เป็นการทำลายระบบเศรษฐกิจการค้าเสรีที่อาศัยกลไกตลาดอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม และเป็นการทำลายหรือไม่สนับสนุนให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจในตลาดการเกษตรข้าวอย่างยั่งยืน ซึ่งการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกตามมติคณะรัฐมนตรี เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

คำวินิจฉัย กรณีผู้ร้องและคณะขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง เนื่องจากผู้ร้องและคณะกล่าวอ้างว่าการดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรี และในฐานะประธานคณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติ (กขช.) ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เป็นการกระทำที่ขัด

ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (1) ตลอดจน กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ได้ดำเนินการตามมติ คณะรัฐมนตรีในโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 14 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็น ต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประเด็นนี้กฎหมายให้อำนาจ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหา เกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องที่ผู้ร้องและคณะกล่าวอ้างเป็นการกล่าวอ้างว่า โครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวขัดต่อ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (1) กรณีดังกล่าววนโยบายรับจำนำข้าวเปลือก ของรัฐบาลชุดนายกรัฐมนตรี ย. ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 และมติ คณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอ เรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ประกอบกับ การดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตามเรื่องร้องเรียน เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา หรือให้ยุติ การพิจารณา ดังนั้น จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามนัยมาตราดังกล่าว นอกจากนี้ยังเห็นว่า ตามคำร้องของผู้ร้องเรียนและคณะกล่าวอ้างว่า นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่ออกมตติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการ ตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าว การกระทำของนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี ในการมีมติ เห็นชอบตามการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเป็นการใช้อำนาจในฐานะรัฐบาล กรณีตามคำร้อง มิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 13 (1) (ก) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 แต่อย่างใด จึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็น ต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น จึงให้ยุติการพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ตามหลักกฎหมาย สำหรับกรณีที่ผู้ร้องและคณะขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและสอบสวน ข้อเท็จจริงในประเด็นว่า การดำเนินการตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลมีพฤติการณ์ส่อไป

ในทางทุจริต อันอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจต่อประเทศนั้น กรณีดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนในประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาเช่นกัน เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2555 ขณะนี้อยู่ในระหว่างการสอบสวน ดังนั้น จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาในประเด็นดังกล่าว ตามมาตรา 29 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 อนึ่ง แม้ว่าการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตามเรื่องร้องเรียนเป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณาก็ตาม แต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการทุจริตและประพฤติน่าสงสัยในการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลอันอาจมีข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย ดังที่ปรากฏพยานหลักฐานการทุจริตหลอกลวงเกษตรกรชาวนาในพื้นที่จังหวัดพิจิตร ดังนั้น แม้ว่าการปฏิบัติตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตามเรื่องร้องเรียน จะเป็นเรื่องที่คุณคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาก็ตาม แต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันส่งข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาปรับปรุงนโยบายการรับจำนำข้าวเปลือกดังกล่าวให้เหมาะสมในการดำเนินการรับจำนำข้าวเปลือกปี พ.ศ. 2556/2557 ที่จะเริ่มดำเนินการในปีเดือนตุลาคม พ.ศ. 2556 ตลอดจนส่งเรื่องร้องเรียน พร้อมด้วยพยานหลักฐานไปยังสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้เพื่อเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรชาวนาที่ถูกฉ้อโกงในพื้นที่จังหวัดพิจิตร ซึ่งมีเป็นจำนวนมากให้เห็นผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากผู้ต้องหาที่เป็นกรรมการผู้จัดการของโรงสี ตลอดจนผู้ร่วมขบวนการฉ้อโกงประชาชนตามโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลยังหลบหนีการจับกุม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ขอให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง (โดยกองบังคับการปราบปราม) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ เร่งรัดการติดตามตัวผู้ต้องหาที่ยังหลบหนีอยู่มาดำเนินคดีตามกฎหมายโดยเร็วต่อไป

เรื่องร้องเรียนที่ 554/2561

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้

ในการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เรื่องการให้คณะกรรมการชุมชนได้รับค่าตอบแทนรายเดือน และเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เรื่องการปรับเพิ่มเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุให้สูงขึ้น ปัจจุบันผู้ที่ได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุแบบขั้นบันได ดังนี้ ผู้สูงอายุที่มีอายุ 60-69 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 600 บาท/คน/เดือน ผู้สูงอายุที่มีอายุ 70-79 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 700 บาท/คน/เดือน ผู้สูงอายุที่มีอายุ 80-89 ปี จะได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 800 บาท/คน/เดือน ผู้สูงอายุที่มีอายุ 90 ปีขึ้นไป จะได้รับเบี้ยยังชีพอัตรา 1,000 บาท/คน/เดือน

คำวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า กรณีขอให้ปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์เพิ่มเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุจ่ายค่าตอบแทนให้แก่คณะกรรมการชุมชนจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยหนาวตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ มิใช่เป็นการร้องเรียนเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นกรณีการเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุง กฎ ระเบียบเพื่อให้เข้ากับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการกำหนดเกณฑ์และอัตราการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อนึ่ง เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่และอำนาจในการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ ในเรื่องดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งข้อเสนอแนะของผู้ร้องเรียนมาเพื่อรับทราบปัญหาและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนำไปพิจารณาศึกษาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

เรื่องร้องเรียนที่ 2251/2561

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จังหวัดเพชรบุรี และองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย กรณีไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ บริเวณหน้าสนามกีฬาดอนคาน ตำบลธงชัย อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี เป็นเหตุให้ประชาชน และเจ้าของตึกแถว 17 คูหาได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน โครงการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเพชรบุรีมีจำนวนทั้งหมด 10 จุด และการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟทั้ง 10 จุด จะมีปัญหาเกิดขึ้นต่อไปในอนาคตอีกหลายประการ เนื่องจากถนนที่จะสร้างสะพานข้ามทางรถไฟมีขนาดเล็ก จะทำให้การจราจรในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรีติดขัด ประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณข้างสะพานไม่สามารถ

ทำการค้าได้ บางแห่งจะมีการสร้างทางลอดใต้สะพานแบบบล็อกคอนกรีต (Box Underpass) ที่มีความสูงไม่เพียงพอให้รถบรรทุกสามารถแล่นผ่านได้ ที่ประชุมจึงมีความเห็นร่วมกันว่า ควรมีการรวบรวมปัญหาการดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟทั้ง 10 จุด เพื่อพิจารณาดำเนินการไปในคราวเดียวกัน และจัดให้มีการประชุมหารือร่วมกันเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

คำวินิจฉัย เนื่องจากโครงการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ 10 จุด ในเขตอำเภอเมืองเพชรบุรีดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาระบบการคมนาคมในภาคใต้ การปรับแก้ไขรูปแบบรายการก่อสร้างตามความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ย่อมส่งผลกระทบต่อการเพิ่มวงเงินการก่อสร้างตามโครงการ ซึ่งอาจต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ เรื่องร้องเรียนนี้จึงเป็นไปตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งบัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณา (1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญวรรคสอง ในกรณีที่มีความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง จากการแสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่าเรื่องร้องเรียนนี้เป็นกรณีที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินงานตามโครงการที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว แต่เนื่องจากปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนยังไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นที่สุด ดังนั้น เพื่อขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน จึงเสนอแนะต่อการรถไฟแห่งประเทศไทย คณะกรรมการการรถไฟแห่งประเทศไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อน จังหวัดเพชรบุรี เทศบาลเมืองเพชรบุรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามที่รายงานไปแล้วไปพิจารณาปรับแก้ไขรูปแบบรายการก่อสร้างทางรถไฟรางคู่เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ 10 จุด ในเขตพื้นที่อำเภอเมืองเพชรบุรี จังหวัดเพชรบุรี ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามขั้นตอนและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และให้จังหวัดเพชรบุรีและการรถไฟแห่งประเทศไทยรายงานผลความคืบหน้าหรือการดำเนินการให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบด้วย

3.3.2.3 เรื่องร้องเรียนที่วินิจฉัยยุติด้วยมาตราอื่น

เรื่องร้องเรียนที่ 1567/2554

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีนายกรัฐมนตรีปฏิบัติผิดมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีที่มีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นการกระทำผิดร้ายแรง ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน (1) กรณีนโยบายบ้านหลังแรก ซึ่งเกิดจากการประชุมคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง โดยคณะกรรมการบริหารพรรคเห็นชอบนโยบายเพื่อรณรงค์หาเสียงเลือกตั้งและได้กำหนดให้มีการคืนภาษีให้ผู้ซื้อรถคันแรกและบ้านหลังแรก (2) พรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งและเป็นพรรคแกนนำในการจัดตั้งรัฐบาล และในฐานะนายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยมีนโยบายบ้านหลังแรกตามคำแถลงนโยบายข้อ 1.8.4 "ให้มีมาตรการภาษีเพื่อลดภาระการลงทุนสำหรับสิ่งจำเป็นในชีวิตของประชาชนทั่วไป ได้แก่ บ้านหลังแรกและรถยนต์คันแรก" (3) กระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับภาษีอากร ได้ดำเนินการเพื่อนำนโยบายดังกล่าวไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม โดยมีหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เสนอมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2554 เห็นชอบมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ในการกำหนดนโยบายบ้านหลังแรกของพรรคการเมือง ในการหาเสียงเลือกตั้งมิได้กำหนดราคาที่อยู่อาศัยไว้ และเมื่อจัดทำเป็นนโยบายของรัฐบาลก็ได้กำหนดราคาที่อยู่อาศัยไว้เช่นกัน เนื่องจากราคาที่อยู่อาศัยจะต้องพิจารณาตามความเหมาะสม ซึ่งเป็นหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการนำเสนอโดยศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบต่อระบบการจัดเก็บภาษีที่รัฐต้องเสียไปในโครงการดังกล่าว เมื่อกระทรวงการคลังเสนอราคาที่อยู่อาศัยไว้ที่ราคาไม่เกิน 5 ล้านบาท และได้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นและผลกระทบที่จะเกิดขึ้น คณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นมาตรการที่เหมาะสมจึงได้เห็นชอบตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยที่คณะรัฐมนตรีไม่เคยมีมติให้ใช้ราคาที่อยู่อาศัยในราคาไม่เกิน 3 ล้านบาท สำหรับกรณีที่มีการให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชนเกี่ยวกับราคาที่อยู่อาศัยไม่เกิน 3 ล้านบาทของบุคคลในรัฐบาลนั้น มิใช่เป็นเรื่องมติคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล แต่เป็นเพียงความเห็นซึ่งยังไม่ตกผลึกทางความคิดเห็นนั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของนโยบายบ้านหลังแรกเป็นการช่วยเหลือประชาชนด้วยการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ซึ่งได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยกลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบายมิใช่ผู้มีรายได้น้อย แต่เป็นกลุ่มประชาชนที่อยู่ในระบบภาษี สำหรับสาเหตุที่นโยบายบ้านหลังแรกมิได้รวมถึงกรณีการซื้อบ้านมือสองและการสร้างบ้านบนที่ดินตนเอง เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลที่จะต้องเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว หากนำกรณีการสร้างบ้านบนที่ดินตนเองมาใช้จากก่อให้เกิด

ปัญหาในทางปฏิบัติ เพราะกว่าจะก่อสร้างแล้วเสร็จและคำนวณราคาบ้านเมื่อแล้วเสร็จอาจเลยระยะเวลาของโครงการ และกรณีการซื้อบ้านมือสองและการปลูกสร้างบ้านบนที่ดินของตนเองนั้นก็มีมาตรการอื่น ๆ ที่ให้ความช่วยเหลืออยู่แล้ว เช่น มาตรการสินเชื่อร้อยละศูนย์ และมาตรการลดหย่อนดอกเบี้ยเพื่อซื้อบ้านหรือสร้างบ้าน เป็นต้น ทั้งนี้ นโยบายบ้านหลังแรกมิได้เป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัท และมีใช้กรณีมีผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากเป็นบริษัทที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งการมีสถานะเป็นบริษัทมหาชนย่อมต้องอยู่ในการควบคุมกำกับที่เข้มงวดในการดำเนินธุรกิจและต้องมีระบบรายงานการดำเนินงานกิจการของบริษัทต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ดังนั้น การดำเนินกิจการของบริษัทต้องทำโดยเปิดเผยสามารถตรวจสอบได้ และนายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่งบริหารในบริษัทดังกล่าวหมดแล้ว ดังนั้น โดยสถานะทางกฎหมายนายกรัฐมนตรีและบริษัท จึงไม่มีความเกี่ยวข้องใด ๆ ต่อกัน และไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ ในการดำเนินธุรกิจของบริษัท อีกทั้งการที่ผู้บริโภคจะซื้อบ้านในโครงการสามารถตัดสินใจได้โดยอิสระว่าจะเลือกซื้อบ้าน และที่อยู่อาศัยในโครงการใด รัฐบาลและบริษัทที่ดำเนินธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ไม่อาจบังคับชักจูงให้ผู้ซื้อเลือกซื้อโครงการใดโครงการหนึ่งเป็นการเฉพาะได้

คำวินิจฉัย ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ปรึกษาหารือและเห็นชอบร่วมกัน ดังนี้ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่านโยบายบ้านหลังแรก ตามคำร้องเรียนนี้เป็นนโยบายที่รัฐบาลแถลงต่อสภาเมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า นโยบายดังกล่าวมิได้มีการกำหนดมูลค่าของบ้านหลังแรกไว้ ทั้งในส่วนที่เป็นนโยบายของพรรคการเมืองและนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา แต่เมื่อกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบนโยบายไปปฏิบัติโดยเสนอมาตรการภาษีเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง เพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว รวมทั้งการกำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดไว้ไม่เกิน 5 ล้านบาท โดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นโยบายดังกล่าวได้มีการกำหนดมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดไว้ไม่เกิน 3 ล้านบาท และได้มีการปรับมูลค่าเป็น 5 ล้านบาทตามคำร้องเรียนแต่อย่างใด อีกทั้งบริษัทที่นายกรัฐมนตรีเคยมีตำแหน่งบริหาร นายกรัฐมนตรีได้ลาออกจากตำแหน่งบริหารในบริษัทดังกล่าวแล้ว และไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ ในการดำเนินธุรกิจของบริษัท ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงแล้วยังไม่ปรากฏว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเรียนในการดำเนินการนโยบายบ้านหลังแรกเป็นการเอื้อประโยชน์ให้กับบริษัทดังกล่าว แต่เป็นนโยบายเพื่อช่วยเหลือประชาชนด้วยการบรรเทาภาระภาษีให้แก่ผู้มีเงินได้ซึ่งได้ซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นอาคารพร้อมที่ดินหรือห้องชุดในอาคารชุดเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยกลุ่มเป้าหมายหลักของนโยบายเป็นกลุ่มประชาชนที่อยู่ในระบบภาษี และเพื่อเป็นการกระตุ้นทางเศรษฐกิจในธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยเท่านั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีการกระทำอันเป็นการฝ่าฝืน

หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2551 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงให้วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 3174/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของกระทรวงพลังงาน กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... และการจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย พ.ศ. 2558-2579

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2558 ให้กระทรวงพลังงานทำความเข้าใจและร่วมรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง กรณีการเปิดสัมปทาน การบริหารจัดการสัมปทานปิโตรเลียมที่กำลังจะหมดอายุ สำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือลงวันที่ 3 สิงหาคม 2558 แจกมายังเครือข่ายประชาชนปฏิรูปพลังงานไทยว่า ได้ส่งเรื่องข้อขอให้ถอนร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่... พ.ศ. ...) และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่... พ.ศ. ...) ที่เสนอโดยกระทรวงพลังงานไปยังกระทรวงยุติธรรมเพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องแล้ว

คำวินิจฉัย กรณีร้องเรียนว่ากระทรวงพลังงานเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่... พ.ศ. ...) และร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่... พ.ศ. ...) ต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่รอฟังผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 และพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 สถานิติบัญญัติแห่งชาติและผู้เกี่ยวข้อง ทั้งไม่เป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ให้กระทรวงพลังงานทำความเข้าใจและร่วมรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง แต่การรับฟังปัญหายังไม่เป็นที่ยุตินั้น การเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวกระทรวงการคลังได้ดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้นโดยจัดให้มีการเสวนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และได้เสนอร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว และในชั้นการพิจารณาของสถานีบัญญัติแห่งชาติซึ่งได้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 กระทรวงพลังงานได้ตั้งคณะทำงานเพื่อดำเนินการร่วมกับคณะกรรมการดังกล่าวจากข้อเท็จจริงข้างต้น ยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากระทรวงพลังงาน และสำนักงานนโยบายและแผนพลังงานในฐานะคณะกรรมการพยากรณ์และจัดทำแผนพัฒนากำลังผลิตไฟฟ้าของประเทศไทย และคณะทำงานจัดทำค่าพยากรณ์ความต้องการไฟฟ้าของแผน PDP 2015 ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอันจะมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 2533/2559

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ขององค์การคลังสินค้า กระทรวงพาณิชย์ กรณีไม่จ่ายเงินค่าจ้างงานตามสัญญาฝากเก็บรักษาข้าว

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน ผู้ร้องเรียนได้เข้าร่วมฝากเก็บรักษาข้าวสาร โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/57 โดยมีคลังสินค้า 2 หลัง ตามสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสาร ซึ่งผู้ร้องเรียนยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสารแล้ว แต่องค์การคลังสินค้าระงับการจ่ายเงินค่าฝากเก็บ ค่าตรวจสอบคุณภาพ ค่ารักษาคุณภาพและค่าขนถ่ายข้าวสารตามสัญญา ไม่คืนหลักประกันสัญญาสำหรับข้าวสารที่ผู้ร้องเรียนส่งมอบให้กับคู่สัญญาแล้ว และผู้ร้องเรียนยังคงต้องรับภาระค่าธรรมเนียมจากธนาคารที่ออกหนังสือค้ำประกันสัญญา โดยที่ผู้ร้องเรียนมิได้รับรายได้จากการฝากเก็บแล้ว ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

คำวินิจฉัย แม้ผู้ร้องเรียนจะส่งมอบข้าวสารที่ตรงตามมาตรฐานในคลังสินค้า หลังที่ 1 ให้กับคู่สัญญาแล้วก็ตาม แต่การที่ผู้ร้องเรียนจะได้รับค่าตอบแทนในการฝากเก็บรักษาข้าวสาร และหลักประกันสัญญาคืนก็ต่อเมื่อผู้ร้องเรียนพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาทุกประการแล้ว ตามสัญญาฝากเก็บรักษาข้าวสาร (โครงการรับจำนำข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2556/57) ข้อ 4 วรรค 3 ที่ระบุว่าหลักประกันที่ผู้รับฝากนำมามอบไว้ ผู้ฝากจะคืนให้โดยไม่มีดอกเบี้ยเมื่อผู้รับฝากพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญานี้ทุกประการแล้วโดยผลการตรวจสอบของคณะทำงานวัดระดับจัดเกรดตามแนวทางของคณะทำงานวัดระดับข้าวหอมมะลิ 100% ชั้น 2 กองที่ 4 ที่อยู่ในคลังสินค้า หลังที่ 1 ได้เกรด C ซึ่งเป็นข้าวที่ไม่ตรงตามมาตรฐาน จึงทำให้กรมการค้าต่างประเทศไม่สามารถจำหน่ายข้าวสารกองดังกล่าวได้ และต่อมาคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวได้มีมติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 5/2557 เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2557 ให้ระบายนโยบายหลังจากที่องค์การคลังสินค้าได้แจ้งความและพนักงานสอบสวนได้บันทึกหลักฐานเสร็จสิ้นเพื่อดำเนินคดีแล้ว ทั้งนี้ หากเสื่อมมากให้เทียบเคียงราคาวัตถุดิบที่ใช้ในอุตสาหกรรมที่จะนำไปใช้ ซึ่งข้าวหอมมะลิในคลังสินค้าของผู้ร้องเรียนดังกล่าวถูกจัดอยู่ในประเภทข้าวที่ไม่ตรงตามมาตรฐานระดับคุณภาพ C องค์การคลังสินค้าจึงแจ้งความร้องทุกข์ต่อกองบังคับการปราบปราม ตามมติคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวแล้ว ประกอบกับการคืนหนังสือค้ำประกันบางส่วนให้แก่ผู้ประกอบการจะสามารถคืนค้ำประกันได้เฉพาะกรณีที่มีการวางค้ำประกันไว้หลายฉบับเต็มจำนวน และเมื่อขอคืนค้ำประกันสัญญาบางส่วนแล้ววงเงินค้ำประกันจะต้องคงเหลือไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของมูลค่าสินค้าที่คงเหลืออยู่ในคลังสินค้าตามเงื่อนไขในสัญญา และ

ผู้ประกอบการ/เจ้าของคลังสินค้าต้องไม่ติดปัญหาในเรื่องคุณภาพข้าวและไม่ถูกแจ้งความดำเนินคดี ซึ่งในส่วนของผู้ร้องเรียน ปัจจุบันยังมีปัญหาเรื่องคุณภาพข้าวและอยู่ระหว่างดำเนินคดี จึงเป็นเหตุให้องค์การคลังสินค้าไม่สามารถจ่ายค่าตอบแทนในการฝากเก็บรักษาข้าวสารและหลักประกันสัญญาคืนได้ ดังนั้น เรื่องร้องเรียนดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏพยานหลักฐานเพียงพอรับฟังได้ว่า องค์กรคลังสินค้าปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรมตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 วินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 อย่างไรก็ดี เนื่องจากข้าวสารและผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ที่รัฐเข้าไปรับซื้อจากเกษตรกรและเก็บรักษาไว้ ซึ่งผลผลิตทางการเกษตรเหล่านั้นเป็นสินค้าเกษตรที่อาจมีการเสื่อมคุณภาพหรือเสื่อมราคาจากการเก็บรักษาได้ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการให้ข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม จึงเสนอแนะให้องค์การคลังสินค้าในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่บริหารจัดการโครงการของรัฐตามนโยบายรัฐบาลในโอกาสต่อไป หากพบว่าข้าวสารและผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ไม่ตรงตามมาตรฐานที่กำหนดให้เร่งรัดการตรวจสอบและแจ้งความดำเนินคดีตามขั้นตอนและกระบวนการทางกฎหมาย เพื่อที่จะสามารถระบายข้าวสารและผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ ได้อย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐหรือผู้รับฝากไม่ต้องเสียหายจากการเสื่อมคุณภาพหรือเสื่อมราคาจากการเก็บรักษาและรัฐไม่ต้องเสียหายจากการจ่ายค่าตอบแทนการฝากเก็บรักษาข้าวสารและผลผลิตทางการเกษตรอื่น ๆ เป็นระยะเวลาอันยาวนาน รวมทั้งให้เร่งรัดติดตามผลการดำเนินคดีเพื่อให้ผู้รับฝากได้รับค่าตอบแทนในการฝากเก็บรักษาข้าวสารและได้รับหลักประกันสัญญาคืนแล้วแต่กรณีโดยเร็วต่อไป

เรื่องร้องเรียนที่ 1572/2560

ประเด็นเรื่องร้องเรียน กรณีกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงพาณิชย์ ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาราคาข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังตกต่ำ เป็นเหตุให้เกษตรกรอำเภอวังน้ำเขียวได้รับความเดือดร้อน

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เกษตรกรอำเภอวังน้ำเขียวส่วนใหญ่ประกอบอาชีพปลูกพืชไร่ ได้แก่ ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และมันสำปะหลัง ไม่น้อยกว่าปีละ 80,000 ไร่ ซึ่งเป็นรายได้หลักของครอบครัว แต่เนื่องจากราคาพืชไร่ดังกล่าวตกต่ำลงมาก เป็นเหตุให้เกษตรกรอำเภอวังน้ำเขียวได้รับความเดือดร้อน

คำวินิจฉัย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนคณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ (นบขพ.) และ

คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการมันสำปะหลัง (นบมส.) ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบดูแลสินค้าเกษตรในด้านการผลิตและด้านการตลาดได้รับทราบถึงสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว และได้มีการกำหนดนโยบาย ตลอดจนดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรภายใต้นโยบายการสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกรอย่างยั่งยืนของรัฐบาล ซึ่งส่งผลให้สถานการณ์ราคาในปีการผลิต 2560/61 ปรับตัวสูงขึ้น รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างดำเนินการหารือกับทุกภาคส่วน และกำหนดมาตรการเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังสำหรับในปีการผลิต 2561/62 ต่อไปแล้ว ยังไม่อาจรับฟังได้ว่า กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนและคณะ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว อนึ่ง เพื่อให้การปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการค้าข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยเหลือเกษตรกรให้สามารถขายผลผลิตได้ในราคาที่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงขอให้กระทรวงพาณิชย์ได้ประสานงานและหารือร่วมกับทุกภาคส่วนในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งมาตรการบริหารจัดการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและเป็นระบบต่อไป

เรื่องร้องเรียนที่ 1361/2562

ประเด็นเรื่องร้องเรียน ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีการยาสูบแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ออกมาตรการกำหนดให้การยาสูบแห่งประเทศไทยเสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้ายาสูบทุกทอดที่ซื้อสินค้ายาสูบของการยาสูบแห่งประเทศไทย ซึ่งมาตรการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพตลาดสินค้ายาสูบและเกษตรกรไร่ยาสูบ จึงขอให้ทบทวนและยกเลิกการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562

ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียน เนื่องจากการยาสูบแห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ออกมาตรการกำหนดให้การยาสูบแห่งประเทศไทยเสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้ายาสูบทุกทอดที่ซื้อสินค้ายาสูบของการยาสูบแห่งประเทศไทย ผู้ร้องเรียนเห็นว่า มาตรการดังกล่าวเป็นมาตรการที่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพตลาดสินค้ายาสูบและเกษตรกรไร่ยาสูบ เนื่องจาก มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 เห็นชอบกับข้อเสนอของกระทรวงการคลัง ทำให้ผู้ค้าไม่ได้ปรับตัว ขาดการพิจารณามิติด้านการค้า เกิดความไม่เชื่อมั่นในสินค้า และส่งผลกระทบต่อตลาดการค้ายาสูบที่เอื้อให้บริษัทนำเข้ายาสูบจากต่างประเทศ ช่วงชิงส่วนแบ่งตลาด จึงขอให้ทบทวนและยกเลิกการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี

คำวินิจฉัย มาตรการการปรับปรุงแก้ไขการเสียภาษีเงินได้ออกแทนให้ผู้ขายสินค้า ยาสูบของการยาสูบแห่งประเทศไทย ซึ่งการยาสูบแห่งประเทศไทยขอให้กระทรวงการคลังพิจารณา ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเงินได้เสียแทนผู้ขายสินค้ายาสูบ ซึ่งที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2562 มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังให้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย โดยอนุมัติ หลักการร่างกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง จำนวน 3 ฉบับ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณา โดยกำหนดให้การยาสูบแห่งประเทศไทยเสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้ายาสูบทุกทอด ถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2562 และตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2562 เป็นต้นไป การยาสูบแห่งประเทศไทย ไม่มีหน้าที่เสียภาษีเงินได้แทนผู้ขายสินค้ายาสูบ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการที่ขายสินค้ายาสูบ ของการยาสูบแห่งประเทศไทยมีภาระภาษีเงินได้เช่นเดียวกับผู้ประกอบการที่ขายสินค้าอุปโภคบริโภคทั่วไป ผู้ขายสินค้ายาสูบที่เป็นบุคคลธรรมดาจึงมีหน้าที่ต้องนำเงินได้จากการขายสินค้ายาสูบมารวมคำนวณ และยื่นแบบแสดงรายการภาษีเงินได้ ปัจจุบัน ร่างกฎกระทรวงจำนวน 3 ฉบับดังกล่าว ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 79 ก เมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562 ได้แก่ (1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 349 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 350 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยภาษีเงินได้ และ (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 351 (พ.ศ. 2562) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยภาษีเงินได้ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว เป็นไปตามกระบวนการขั้นตอนของกฎหมาย ประกอบกับข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่า การยาสูบ แห่งประเทศไทย กระทรวงการคลัง ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจ ตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ประกอบกับข้อ 3 (8) ของประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา จึงวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

บทที่ 4

วิเคราะห์แนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

จากการศึกษาที่มา แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำทางปกครอง ทำให้ทราบว่า การกระทำทางบริหารมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจอิจิปไตย ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารในสถานะรัฐบาล หรือที่เรียกว่า การกระทำทางรัฐบาล (Government Act) ที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา หรือหากปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่องร้องเรียน หรือการกระทำใดเป็นการกระทำขององค์กรของรัฐในสถานะฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง (Administrative Act) ที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณา หรือยุติการพิจารณา หรือหากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว มีบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีกรณีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่ที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงหรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนาจประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกัน และลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

การศึกษาถึงแนวความคิดการกระทำทางรัฐบาลของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐเยอรมนี สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษในบทที่ 2 แล้ว พอที่จะสรุปได้ว่า สิ่งเหมือนกันอย่างหนึ่ง คือ ในแนวคิดเรื่องการกระทำทางรัฐบาลของแต่ละประเทศนั้น จะมีการจำกัดอำนาจของศาล โดยศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาล เพราะเห็นว่ามีความเหมาะสมกับการตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลโดยวิถีทางการเมืองอยู่แล้ว ซึ่งในแต่ละประเทศต่างมีกลไกในการตรวจสอบ การกระทำทางการเมืองที่แตกต่างกันออกไป ในส่วนของประเทศไทยนั้น หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่า แม้ในประเทศไทยจะยังไม่ได้มีการวางหลักหรือแนวคิดของการกระทำทางรัฐบาลไว้อย่างชัดเจนเช่นเดียวกับในหลายประเทศ ก็ได้มีนักกฎหมายบางท่านให้ความเห็นว่า การกระทำทาง รัฐบาลนั้นเอกชนไม่อาจจะนำไปฟ้องร้องต่อศาลได้ หรือว่าการกระทำทางรัฐบาลในระบบรัฐสภานั้นมีการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลได้ ซึ่งรัฐบาลของประเทศไทย เรียกว่า คณะรัฐมนตรี เป็นผู้ใช้อำนาจในนามของรัฐบาล ศาสตราจารย์

ดร. เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ ได้แยกประเภทการกระทำทางรัฐบาลของประเทศไทยไว้หลายประเภท หนึ่งในนั้นก็คือเรื่องเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่เกี่ยวกับการดำเนินงานทางรัฐสภา และเมื่อตรวจค้นข้อมูลแล้ว นอกจากจะพบว่า มีนักกฎหมายได้พยายามวางหลักหรือแนวคิดของการกระทำทางรัฐบาลไว้แล้ว ยังพบว่า ศาลในประเทศไทยได้เคยมีคำวินิจฉัยที่พอจะโต้กล่าวถึงการกระทำทางรัฐบาลไว้บ้าง ดังเช่นคำพิพากษาของศาลฎีกาที่ตั้งกล่าวแล้ว ในบทที่ 2 เมื่อวิเคราะห์คำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 คำพิพากษาฎีกาที่ 1785/2513 และคำพิพากษาฎีกาที่ 103/2521 แล้วจะพบว่า ศาลฎีกาในคำพิพากษาฎีกาที่ 724/2490 วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลว่า การที่คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลของประเทศไทยในขณะนั้น ได้ประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตร โดยเข้ากับฝ่ายอักษะ เป็นเหตุให้ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งอยู่ในฝ่ายสัมพันธมิตรนำเครื่องบินมาทิ้งระเบิดลงในประเทศไทยซึ่งระเบิดได้ตกลงในสถานที่ราชการและบ้านของเอกชนคนหนึ่งคือบ้านของพระปรีदानฤเบศร์ได้รับความเสียหาย พระปรีदानฤเบศร์จึงมาเป็นโจทก์ฟ้องในคดีดังกล่าว โดยศาลฎีกาพิพากษายกฟ้อง โดยให้ความเห็นว่ารัฐบาลไม่มีสภาพบุคคล จึงไม่อาจเป็นโจทก์หรือจำเลยในคดีได้ หากนำหลักทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลของประเทศฝรั่งเศส มาเทียบเคียงแล้วจะเห็นได้ว่า การประกาศสงครามถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลอย่างหนึ่ง ซึ่งองค์การตุลาการปฏิเสธที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบ ส่วนประเทศอังกฤษนั้นถือว่า การประกาศสงครามเป็นการกระทำของรัฐ (Act Of State) อย่างหนึ่ง เพราะเป็นการกระทำที่เกิดจากการตัดสินใจในอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่เกี่ยวกับกิจการระหว่างประเทศซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบ สำหรับประเทศไทยในขณะนั้นที่ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าว ประเทศไทยยังไม่ได้รับเอาแนวคิดเรื่องการกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศมาใช้ ประกอบกับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมในขณะนั้นใช้หลักกฎหมายแพ่ง ซึ่งการพิจารณาประเด็นจึงเป็นการวินิจฉัยในเรื่องของสภาพบุคคลที่จะเป็นโจทก์ หรือจำเลยในคดีได้ ผลของคดีจึงออกมาในทางที่ว่า รัฐบาลมิใช่บุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจเป็นจำเลยในคดีได้ ส่วนคำพิพากษาฎีกาที่ 1785/2513 นั้น แสดงให้เห็นว่า ศาลจำกัดอำนาจของตนเองที่จะวินิจฉัยว่า การใช้อำนาจของนายกรัฐมนตรี โดยมติคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502 มาตรา 17 ดังกล่าวชอบหรือไม่ สำหรับคำพิพากษาฎีกาที่ 103/2521 เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การยุบสภาถือเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นการดำเนินการที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ถือเป็นการกระทำของรัฐบาล

ในส่วน ของศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การตรวจสอบพระราชกำหนดที่เกี่ยวกับการดำเนินการในทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

ต่อรัฐสภา และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการตราพระราชกำหนดได้อย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับรัฐสภา ส่วนคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ศาลรัฐธรรมนูญวางหลักว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 ในส่วนมาตรา 3 ที่บัญญัติให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่นั้น เป็นการกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในระบบรัฐสภา เพื่อให้ฝ่ายบริหารถ่วงดุลหรือคานอำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่อยู่ภายใต้การตรวจสอบการใช้อำนาจโดยศาล ซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ

นอกจากนี้ ยังพบว่าในประเทศไทยได้เคยมีการนำเอาแนวคิดหรือทฤษฎีเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลมากำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ความในหมวด 3 ที่ว่าด้วยคณะกรรมการร้องทุกข์ ซึ่งแต่เดิมนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรียกว่า เคาน์ซิลออฟสเตต ตามพระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตต พ.ศ. 2417 มีหน้าที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและยกร่างกฎหมายกับทั้งให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ต่อมาได้มีการพระราชบัญญัติเรื่องราวจ้างทุกข์ พุทธศักราช 2492 และมีการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 ขึ้นตามลำดับ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็น 2 ประเภท เรียกว่า “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ประเภทหนึ่ง และ “คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์” อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายปกครองเพื่อเป็นรากฐานในการสร้างหลักกฎหมายปกครองที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยและสร้างความคุ้นเคยในระบบวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อที่จะพัฒนาให้เป็นระบบศาลปกครองอย่างเต็มรูปแบบต่อไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โดยในมาตรา 20 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช 2522 บัญญัติห้ามมิให้คณะกรรมการร้องทุกข์รับเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไว้พิจารณาใน (1) เรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้เคยมีคำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 28/2528 ว่า เรื่องใดที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เป็นกรณีของการตัดสินใจดำเนินการที่องค์กรชี้ขาดข้อกฎหมายไม่อาจเข้าไปพิจารณาทบทวนได้ เพราะเป็นเรื่อง “ความเหมาะสมในการบริหาร” ซึ่งรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบในเรื่องนั้นต่อรัฐสภาโดยตรงอยู่แล้ว อันเป็นข้อชี้ที่แสดงว่า คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งถือว่าเป็นองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทองค์กรหนึ่งในขณะนั้นก็ไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยหรือตรวจสอบเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรงของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อรัฐสภา อันเป็นหลักหรือแนวคิดเช่นเดียวกันแนวคิดของการกระทำทางรัฐบาลของต่างประเทศที่ผู้เขียนนำมากล่าวในบทที่ 2 ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยแล้ว จึงได้มีการยกเลิกบทบัญญัติในพระราชบัญญัติคณะกรรมการ

กฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ในส่วนที่ว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้สอดคล้องกับการจัดตั้งศาลปกครอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายอีกฉบับหนึ่งที่ถือได้ว่า ได้นำเอาหลักการของแนวคิดเรื่องการกระทำทางรัฐบาลมากำหนดไว้ ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในมาตรา 4 ที่บัญญัติเป็นข้อยกเว้นมิให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครองมาใช้บังคับกับ

- (1) รัฐสภาและคณะรัฐมนตรี
- (2)...
- (3) การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง
- (4)...
- (5)...
- (6) การดำเนินงานเกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ

เรื่องดังกล่าว เป็นเรื่องที่อยู่ภายในกรอบและขอบเขตของงานทางนโยบายที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง ตามกลไกการตรวจสอบที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และยังสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเมื่อมีการใช้บังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเฉพาะที่เกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นไปตามมาตรา 9 และมาตรา 11 โดยไม่รวมถึงการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เกี่ยวกับรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี การพิจารณาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีในงานทางนโยบายโดยตรง รวมถึงการดำเนินงานที่เกี่ยวกับนโยบายต่างประเทศ ตามความในมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับศาลปกครองนั้น เมื่อได้พิเคราะห์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 และบทที่ 3 แล้วจะเห็นได้ว่า ศาลปกครองก็ยังคงยืนยันในหลักการที่ว่า ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการจะไม่ก้าวล่วงหรือเข้าไปตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลในด้านต่าง ๆ ตามที่ปรากฏตามคำสั่งศาลปกครองดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

สำหรับองค์กรผู้ตรวจผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้ศึกษาได้ศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับกฎหมายและคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด พบว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบัญญัติที่แสดงถึงหลักการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรีไว้พิจารณาเช่นเดียวกับศาลในประเทศไทย ทั้งศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (1) ที่กำหนดว่า

เรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ต่อมา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (1) ก็ยังคงบัญญัติเช่นเดียวกันว่า เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาไม่ให้รับไว้พิจารณา หรือให้ยุติการพิจารณา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (1) ก็ยังคงบัญญัติในหลักการเช่นเดียวกันว่า ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้พิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาได้วิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน นับตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นต้นมา จนถึงปี 2563 แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังคงยึดถือหลักการตามกฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด ผู้ศึกษาจึงขอนำคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะในเรื่องที่เป็นนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี อันเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่พอจะแยกประเภทของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ออกเป็นเกณฑ์พิจารณาด้านองค์กร เกณฑ์การพิจารณา ด้านแหล่งที่มาของอำนาจ และเกณฑ์พิจารณาด้านลักษณะของการกระทำ ได้ดังต่อไปนี้

4.1 เกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร

ในเรื่องเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กรนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับองค์กรฝ่ายบริหาร โดยแยกเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่ใช้อำนาจทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเรื่องดังกล่าวตามหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่หากเป็นเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับองค์กรฝ่ายบริหารในส่วนที่เป็นฝ่ายปกครองก็ต้องแยกการพิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยใช้หลักเกณฑ์การกระทำของฝ่ายปกครองแยกต่างหาก โดยในส่วนนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เคยมีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยใช้เกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร ดังนี้

เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีการพิจารณาและมีมติรับหลักการร่างกฎหมายของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นเรื่องที่มีผู้ร้องกล่าวอ้างว่าหากมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้วนั้น อาจเกิดความไม่เป็นธรรมหรือเกิดปัญหาได้ขึ้น เป็นเพียงการคาดการณ์หรือการกล่าวถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้น อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพันและรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4.

การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2547 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียนผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียนดังกล่าว มิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

นอกจากคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 แล้ว พบว่ายังมีเรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ เรื่องร้องเรียนที่ 760/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และ 1453/2558 จึงขอยกตัวอย่างบางคำวินิจฉัย ดังนี้

เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบประสิทธิภาพของการนำมหาวิทยาลัยของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัยบูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณาผูกพันและรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียนดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือ

ประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง อุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรณีการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติปีโตรเลียม พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติภาษีปีโตรเลียม และร่างพระราชบัญญัติ เศรษฐกิจดิจิทัล ที่ไม่โปร่งใสผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นเรื่องร้องเรียนนี้เป็น การเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตรา พระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกทั้ง ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพันและรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้อง ตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด และ การร้องเรียนดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้ เกิดขึ้นแล้ว ส่วนประเด็นข้อร้องเรียนว่ามีการปกปิด บิดเบือนข้อเท็จจริงหรือความไม่โปร่งใสในการเสนอ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ตามคำวินิจฉัย ของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับองค์กรผู้กระทำทางรัฐบาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสั่ง ศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านองค์กร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 78/2547 ที่วินิจฉัยว่า องค์กรเภสัชกรรมกับกระทรวงสาธารณสุขซึ่งลงนามในบันทึกข้อตกลงหรือบันทึกความเข้าใจระหว่าง ประเทศกับสวัสดิการเด็กสาธารณสุขชิมบับเวนั้น เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของรัฐในเรื่อง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเรื่องการกำหนดนโยบายในด้านการต่างประเทศมิใช่การกระทำ

ทางปกครอง และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2556 ที่วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจฟ้องรัฐเป็นคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รัฐไทยหรือหัวหน้าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมดปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดเพราะรัฐไม่ใช้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น โดยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลส่วนมากที่ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกร้องเรียน คือ นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ซึ่งการพิจารณาจากหน่วยงานหรือองค์กรผู้กระทำทางรัฐบาลเพียงอย่างเดียวไม่สามารถพิจารณาได้ว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาหรือไม่ เนื่องจาก คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีสวมหมวก 2 ใบในการทำหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ หากพิจารณานิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครอง หรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง หรือนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ซึ่งหมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่สามารถพิจารณาและวินิจฉัยยุติการพิจารณาในชั้นนี้ได้ จำเป็นต้องพิจารณาในชั้นที่มาของอำนาจกระทำทางรัฐบาลและลักษณะของการกระทำทางรัฐบาลด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันหากในชั้นนี้พิจารณาได้ว่า ผู้ถูกร้องเรียน หรือหน่วยงานผู้ถูกร้องเรียนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐอื่น ที่มีใช้การกระทำของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี การกระทำนั้น ก็อาจเป็นการกระทำทางปกครองอันจะอยู่ในอำนาจและหน้าที่การพิจารณาวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินได้

4.2 เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ

ในเรื่องเกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจที่ใช้ในการกำหนดนโยบาย โดยแยกเป็นการที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ก็ถือเป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของนโยบายที่คณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา หรือมติคณะรัฐมนตรี ที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาล ซึ่งจะต้องพิจารณาวินิจฉัยคำร้องเรียนตามมาตรา 37(1) แต่หากเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ใช้อำนาจในการกำหนด

นโยบาย หรือกำหนดมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาข้อร้องเรียนนั้น ไปตามบทบัญญัติในส่วนอื่นต่อไป โดยที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน โดยพิจารณาเกณฑ์ด้านแหล่งที่มาของอำนาจ ดังนี้

เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีการพิจารณาและมีมติรับหลักการร่างกฎหมายของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มหาวิทยาลัยของรัฐเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า ขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพันและรับผิดชอบ ในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2547 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้ กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียน ดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติกรรมในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณี จึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วย ราชการ หน่วยงานของรัฐ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มี ลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28(1) แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบประสิทธิภาพของการนำมหาวิทยาลัย ของรัฐ ได้แก่ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ มหาวิทยาลัย บูรพา มหาวิทยาลัยทักษิณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และสถาบันเทคโนโลยี พระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง เปลี่ยนสภาพเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพันและรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในข้อ 4. การศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และการร้องเรียนดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ซึ่งเรื่องร้องเรียนที่ 760/2558 ได้มีคำวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

เรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบการกระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรมของคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงพลังงาน และกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร กรณีการเสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติภาษีปิโตรเลียม... และร่างพระราชบัญญัติเศรษฐกิจดิจิทัล... ที่ไม่โปร่งใส ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นเรื่องร้องเรียนนี้เป็นการเสนอร่างกฎหมายของหน่วยงานฝ่ายบริหารเพื่อให้เป็นไปตามกระบวนการทางนิติบัญญัติในการตราพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 อีกทั้งขั้นตอนการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าว เป็นอำนาจของของฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่ต้องพิจารณา ผูกพัน และรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบกับตามหนังสือร้องเรียน ผู้ร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการ ไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใด และการร้องเรียนดังกล่าวมิได้เป็นการร้องเรียนถึงพฤติการณ์ในการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวอันได้เกิดขึ้นแล้ว ส่วนประเด็นข้อร้องเรียนว่ามีการปกปิด บิดเบือนข้อเท็จจริงหรือ ความไม่โปร่งใสในการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจ ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านแหล่งที่มาของอำนาจ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี และเป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการที่รัฐสภาจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 9/2549 ที่วินิจฉัยว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการกระทำทางรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยแท้ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2549 ที่วินิจฉัยว่าพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2549 เป็นกลไกอย่างหนึ่งในการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ มิได้เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 ที่วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ กระทำการไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดบรรลุผล ถือได้ว่าคณะรัฐมนตรีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารตามรัฐธรรมนูญกระทำการใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภา หรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญมิใช่กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งศาลปกครองที่ 397/2553 วินิจฉัยว่า การที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเสนอบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการเขตแดนร่วมไทย-กัมพูชา ตามที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 190 ของรัฐธรรมนูญเป็นการดำเนินกิจการในทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ มิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 628/2553 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติไม่นำเสนอความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย-ญี่ปุ่นฯ ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบเป็นการใช้อำนาจทางบริหารในการกระทำการเกี่ยวกับนโยบายและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศมิใช่การใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2551 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมิใช่การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น

ที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดบรรลุผล รวมทั้งคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่ 301/2551 วินิจฉัยว่าการที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติใด ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งในการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภา และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำของฝ่ายบริหารตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในอำนาจการพิจารณาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง และคำพิพากษาศาลปกครองที่ 595/2555 วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้นายกรัฐมนตรีและรัฐบาลถอนทหารออกจากพื้นที่รอบปราสาทเขาพระวิหาร และให้นายกรัฐมนตรีหยุดการแทรกแซงสั่งการให้กองทัพไทยถอนทหารออกจากพื้นที่รอบปราสาทพระวิหาร ตามคำสั่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องของการดำเนินรัฐประศาสนโยบาย ตามอำนาจหน้าที่ในฐานะที่เป็นฝ่ายบริหาร ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มิได้เป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง

4.3 เกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะของเนื้อหาการกระทำ

นอกจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร และเกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจแล้ว ยังได้พิจารณาเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะของเนื้อหาการกระทำว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แล้วแต่กรณีหรือไม่ด้วย โดยที่ผ่านมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยพิจารณาเกณฑ์ด้านลักษณะของเนื้อหาการกระทำ ดังนี้

เรื่องร้องเรียนที่ 908/2546

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีเสื่อวินรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับความเดือดร้อนจากการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่ประการใด ตามมาตรา 24 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงไม่ได้รับเรื่องลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 2044/2546

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีเสนอแนะขอให้รัฐบาลจัดทำประชาพิจารณ์การแปลงสภาพการประปานครหลวงเป็นบริษัท ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีร้องเรียนเป็นการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา ตามมาตรา 24 (1) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 โดยได้เสนอแนะให้นายกรัฐมนตรี

และกระทรวงมหาดไทยสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการเปลี่ยนสถานะของรัฐวิสาหกิจ การกำหนดนโยบายในการควบคุมกำกับดูแลกิจการประปาที่ชัดเจนหลังจากที่มีการแปลงสภาพ การประสานครหลวง และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการขั้นตอนการแปรรูป ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่อง

เรื่องร้องเรียนที่ 1770/2555

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้ผู้จบปริญญาตรีมีรายได้เดือนละไม่น้อยกว่า 15,000 บาท ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 ซึ่งมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 บัญญัติให้เรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังกล่าวไม่ได้รับไว้พิจารณา นอกจากนี้ เรื่องร้องเรียนดังกล่าวยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เพียงพอว่า ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนจากนโยบายของคณะรัฐมนตรีอย่างไร จึงควรไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

เรื่องร้องเรียนที่ 2233/2555 และเรื่องร้องเรียนที่ 2767/2555

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีรัฐบาลมีมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือก เป็นกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญและส่อพฤติกรรมว่าจะมีการทุจริต ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 14 ได้บัญญัติไว้ว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่ามีกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยไม่ชักช้า เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ประเด็นนี้กฎหมายให้อำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ตามคำร้องที่ผู้ร้องและคณะกล่าวอ้าง เป็นการกล่าวอ้างว่าโครงการรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาล และมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 84 (1) กรณีดังกล่าว นโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลชุด ย เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2554 และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ประกอบกับการดำเนินการตามนโยบายรับจำนำข้าวเปลือกของรัฐบาลตามเรื่องร้องเรียน เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา ซึ่งตามมาตรา 28 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา ดังนั้น จึงเห็นควรวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามนัยมาตราดังกล่าว

เรื่องร้องเรียนที่ 3029/2559

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ คณะกรรมการกลางว่าด้วยสินค้าและบริการ คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ อธิบดีกรมการค้าภายใน อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศ อธิบดีกรมปศุสัตว์ และอธิบดีกรมศุลกากร กรณีการกำหนดมาตรการในการสนับสนุนการนำเข้าข้าวสาลีส่งผลให้เกษตรกรและผู้ประกอบการข้าวโพด ข้าว และมันสำปะหลังได้รับความเดือดร้อน และขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรณีการดำเนินการมาตรการเกษตรพันธสัญญาหรือ Contract Farming ทำให้เกษตรกรได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการทำสัญญาในระบบเกษตรพันธสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งกำหนดกลไกในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา จึงตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 และประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 134 ตอนที่ 56 ก วันที่ 26 พฤษภาคม 2560 เรียบร้อยแล้ว เมื่อพิจารณาการดำเนินการของกระทรวงพาณิชย์และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาล ข้อ 6 การเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ จึงเป็นการดำเนินการตามคำสั่งนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีแถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันศุกร์ที่ 12 กันยายน 2557 ซึ่งตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว (เรื่องร้องเรียนที่ 77/2560 ขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ คณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ กรณีการไม่ดำเนินการบริหารจัดการควบคุมการนำเข้าข้าวสาลีเป็นเหตุให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมันสำปะหลังได้รับความเดือดร้อนวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน)

เรื่องร้องเรียนที่ 554/2561

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่ประสบปัญหาความเดือดร้อนได้ในการปรับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เรื่องการให้คณะกรรมการชุมชนได้รับค่าตอบแทนรายเดือน และเรื่องการช่วยเหลือผู้ประสบภัยผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีขอให้ปรับปรุงระเบียบและหลักเกณฑ์เพิ่มเบี้ยยังชีพให้แก่ผู้สูงอายุ จ่าย ค่าตอบแทน ให้แก่คณะกรรมการชุมชนจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยหนาว

ตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ มิใช่เป็นการร้องเรียนเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ แต่เป็นกรณีการเสนอความเห็นให้มีการปรับปรุง กฎ ระเบียบเพื่อให้เข้ากับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการกำหนดเกณฑ์และอัตราการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน และการจัดสรรเงินอุดหนุนเป็นนโยบายของรัฐบาล ซึ่งมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงส่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

เรื่องร้องเรียนที่ 2551/2561

ประเด็นเรื่องร้องเรียนกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย จังหวัดเพชรบุรีและองค์การบริหารส่วนตำบลธงชัย ไม่ดำเนินการแก้ไขปัญหาผลกระทบจากการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ บริเวณหน้าสนามกีฬาดอนคาน ตำบลธงชัย อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี เป็นเหตุให้ประชาชนและเจ้าของตึกแถว 17 คูหาได้รับความเดือดร้อน ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื่องจากโครงการก่อสร้างสะพานข้ามทางรถไฟ 10 จุด ในเขตอำเภอเมืองเพชรบุรีดังกล่าว เป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาระบบการคมนาคมในภาคใต้ การปรับแก้ไขรูปแบบรายการก่อสร้างตามความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองเพชรบุรี ย่อมส่งผลกระทบต่อการเพิ่มวงเงินการก่อสร้างตามโครงการ ซึ่งอาจต้องให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาตัดสินใจ เรื่องร้องเรียนนี้ จึงเป็นไปตามมาตรา 37(1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

จากตัวอย่างคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับลักษณะเนื้อหาของการกระทำ ซึ่งมีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านลักษณะเนื้อหาของการกระทำ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 15/2554 วินิจฉัยว่า พระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรมิได้ตราขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินตามปกติ หรือเพื่อกำหนดการอันจำเป็นแก่การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่พระราชบัญญัติต่าง ๆ กำหนด หากแต่เป็นกลไกในการถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติในการปกครองระบอบประชาธิปไตยตามแบบรัฐสภา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมิใช่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง มีลักษณะเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐบาล

อยู่ส่วนหนึ่ง จึงไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาท ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2555 วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้อนุมัติโครงการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน 10 ล้านตัน เป็นเพียงมติคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามโครงการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอให้พิจารณาเท่านั้น และมีกำหนดเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดของโครงการ มติดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และการดำเนินโครงการดังกล่าวมีลักษณะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาราคามันสำปะหลัง ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง มิใช่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และได้มีสถานะเป็นกฎ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำสั่งศาลปกครองที่ 563/2555 วินิจฉัยว่าการที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายภายในฝ่ายบริหารมิใช่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 44/2557 วินิจฉัยว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่อง การปรับราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายในกิจการเกี่ยวกับพลังงานของประเทศซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว จะเป็นไปโดยถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ ย่อมเป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง การมีมติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่จะอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครองแต่อย่างใด คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 135/2557 วินิจฉัยว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการนโยบายข้าวแห่งชาติดำเนินโครงการรับจำนำข้าวเปลือก ปีการผลิต 2555/2556 วินิจฉัยว่า โครงการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงต่อรัฐสภา มิได้เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 7/2552 วินิจฉัยว่า การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจเพื่อพิจารณาย้ายเที่ยวบินของบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) จากสนามบินดอนเมือง ไปยังสนามบินสุวรรณภูมิโดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีมีมติว่าการย้ายเที่ยวบินเป็นเรื่องการตัดสินใจทางธุรกิจของบริษัทฯ ซึ่งควรจะเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจในเรื่องดังกล่าว มติของคณะรัฐมนตรีเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจทางการบริหารในฐานะองค์กรสูงสุด

ในฝ่ายบริหารเป็นเพียงการดำเนินกิจการภายในของฝ่ายบริหาร คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 445/2554 วินิจฉัยว่า แม้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจะมีสถานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ในการดำเนินโครงการผู้เลี้ยงกุ้งกุลาดำกับเครือข่าย อ. ผู้ฟ้องคดีได้เข้าเป็นคู่สัญญา กับบริษัท อ. ดังนั้น สำนักนายกรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังจึงมิได้มีนิติสัมพันธ์ใด ๆ กับผู้ฟ้องคดี และไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงในการควบคุมดูแลโครงการดังกล่าว เพียงแต่เป็นการวางแผนนโยบายของรัฐในการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและการเกษตร จึงมิใช่การใช้อำนาจทางปกครอง หรือที่เรียกว่าการกระทำทางปกครองอันเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 802/2551 วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ในส่วนที่เกี่ยวกับการรอนสิทธิตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองนั้น คือเรื่องที่ศาลไม่อาจตรวจสอบได้โดยสภาพ เช่น การกระทำในทางนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายบริหารโดยแท้ หรือที่เรียกว่าการกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางตุลาการ หรือการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ซึ่งการพิจารณายกเลิกหรือแก้ไขพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2546 วินิจฉัยว่า การร่างพระราชบัญญัติสถาบันพระบรมราชชนกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข และปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการเตรียมการเพื่อที่จะให้ได้มาซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว มิใช่เป็นการกระทำการใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองอันจะมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของข้าราชการในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขคนใดคนหนึ่ง จึงมิใช่คดีปกครอง ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2561 วินิจฉัยว่า กรณีฟ้องว่านายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมการการเลือกตั้งกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการตราร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ... และพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ขัดกติกาสากลระหว่างประเทศ และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 และขัดต่อประมวลกฎหมายอาญา การกระทำดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในการตรา

ร่างรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 อันเป็นการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง หรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง

จากการศึกษารายละเอียดของคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในแต่ละช่วงของการใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับในเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาและเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดข้างต้น แล้วแต่กรณีนั้น ผู้ศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่ที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมและนำเสนอ นั้น เป็นกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่าเรื่องร้องเรียนนั้น มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (1) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (1) และเป็นเรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือผู้ตรวจการแผ่นดิน แล้วแต่กรณี พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนนั้นมีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (1) ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยไม่ได้รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา แต่อย่างไรก็ดี แม้เรื่องร้องเรียนนั้นจะเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดที่ไม่อยู่ในเกณฑ์ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องหรือให้ยุติการพิจารณา หรือห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาก็ตาม แต่ถ้าหากว่า เรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาหรือเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดที่มีลักษณะเข้าข้อยกเว้นที่จะกล่าวต่อไปนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือผู้ตรวจการแผ่นดินก็สามารถรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาได้ โดยผู้ศึกษาขอใช้เกณฑ์การพิจารณาตามห้วงเวลาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (1) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา ไม่ได้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 16 (1) หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาสามารถที่จะรับเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ ก็ต่อเมื่อเรื่องร้องเรียนนั้นเป็นการร้องเรียนว่า การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา 16 (1) กล่าวคือมีลักษณะที่

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

ข) การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตัวอย่างเช่น เรื่องร้องเรียนที่ 908/2546 เป็นกรณีผู้ร้องเรียนว่า ผู้บุกเบิก วินรถจักรยานยนต์รับจ้างได้รับความเดือดร้อนจากการที่เจ้าหน้าที่ตำรวจนำมาตรการของรัฐบาลมาใช้ ในการปราบปรามผู้มีอิทธิพล ทำให้ผู้ร้องเรียนสูญเสียรายได้จากการให้เช่าเสื้อจักรยานยนต์ กรณีนี้เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องเจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล ที่โดยหลักแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณาได้ตามความในมาตรา 24 (1) ตอนต้น แต่เรื่องร้องเรียนนี้เมื่อพิเคราะห์โดยละเอียดแล้วเห็นว่า ข้อร้องเรียนมีประเด็นด้วยว่า เจ้าหน้าที่ ปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวโดยไม่ชอบตามมาตรา 16 (1) ด้วย ในเบื้องต้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ของรัฐสภาก็ใช้อำนาจรับเรื่องมาพิจารณา แต่เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่ประการใด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ ไว้พิจารณาตามมาตรา 24 (1)

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (1) ที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลง ต่อรัฐสภา ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา เว้นแต่การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะ ตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะรับเรื่องที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนได้ ก็ต่อเมื่อ เรื่องร้องเรียนนั้นเป็นการร้องเรียนว่า การปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) กล่าวคือมีลักษณะที่ (1)

ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น

ข) การปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตัวอย่างเช่น เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เป็นกรณีผู้ร้องเรียนว่า การพิจารณาและมีมติรับหลักการร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้มหาวิทยาลัยเป็นมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมตามประมวลจริยธรรม ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องของการเสนอร่างกฎหมายซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริการ คณะรัฐมนตรี ซึ่งมีหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินต้องพิจารณา ผูกพัน และรับผิดชอบในการตรากฎหมายต่าง ๆ ให้สอดคล้องตามที่ได้แถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรณีจึงเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีซึ่งแถลงต่อรัฐสภา และผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อร้องเรียนนี้ต่อไปด้วยว่า ตามหนังสือร้องเรียนไม่ได้กล่าวอ้างถึงการกระทำการไม่กระทำการ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใดผู้หนึ่ง และเป็นเพียงการคาดการณ์หรือกล่าวถึงเหตุการณ์ในอนาคตที่อาจจะเกิดขึ้นเท่านั้น และไม่เข้าข่ายเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติตามกฎหมายหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม จึงไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) จึงยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินตามเรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 ก็ได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน โดยผู้ร้องเรียน มีข้อร้องเรียนว่า คณะรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยสวนดุสิต พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ... ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยขอนแก่น พ.ศ... และร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยกาฬสินธุ์ พ.ศ..... ซึ่งผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วอยู่ระหว่างนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป นั้น เป็นการดำเนินการให้สอดคล้องตามที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และข้อร้องเรียนไม่มีลักษณะตามมาตรา 13 (1) หรือ (2) ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาตามมาตรา 28 (1) และ (เรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน กรณีผู้ร้องเรียนร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีที่คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เสนอร่างพระราชบัญญัติปิโตรเลียม(ฉบับที่..) พ.ศ....

ร่างพระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม (ฉบับที่..) พ.ศ....) และคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนที่ 2233/2555 และเรื่องร้องเรียนที่ 2767/2555 ที่ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบกรณีรัฐบาลมีมติในการดำเนินการโครงการรับจำนำข้าวเปลือกเป็นการกระทำที่ขัดรัฐธรรมนูญ และ ส่อพฤติการณ์ว่าจะมีการทุจริต ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่อง นโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภา จึงเห็นควรให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน แต่การปฏิบัติ ตามนโยบายดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบอันอาจมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย กรณีจึงมีลักษณะตามมาตรา 13 (1) ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจ ตามมาตรา 30 ส่งข้อเสนอแนะไปยังรัฐบาล (นายกรัฐมนตรี) เพื่อพิจารณาปรับปรุงนโยบาย การรับจำนำข้าวเปลือกให้เหมาะสมต่อไป

(4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (1) ที่กำหนด หลักเกณฑ์ว่า กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเห็นว่าเรื่องร้องเรียนเป็นเรื่องที่เป็นนโยบาย ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ห้ามมิให้รับไว้พิจารณา เว้นแต่้นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้ มี การละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถที่จะรับ เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริง ตามคำร้องเรียนได้ และจากที่ผู้ศึกษาได้สืบค้นข้อมูลพบว่า นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ยังไม่พบข้อมูลข้อร้องเรียนในประเด็น ที่อ้างว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ ของรัฐตามรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใด

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การกระทำทางรัฐบาลแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็น การกระทำของรัฐบาลหรือไม่นั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 3 ประการ คือ องค์การ ผู้กระทำการ ที่มาของอำนาจกระทำการ และลักษณะของการกระทำควบคู่กันไป โดยในส่วนองค์การ ผู้กระทำนั้น หากเป็นการกระทำโดยองค์การรัฐบาล ได้แก่ พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรี ลำดับถัดไปต้องพิจารณาว่าเป็นเรื่องของการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือเป็น การกระทำที่มีลักษณะเป็นงานนโยบาย ก็ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีนั้น หากเป็น การกำหนดนโยบายโดยคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีแต่ละคน โดยใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ นโยบายการบริหารราชการแผ่นดินในเรื่องนั้น ก็ถือเป็นการกระทำทางรัฐบาล ประเภทหนึ่งด้วย นอกจากนี้ ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีนั้น รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 158 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ซึ่งหลักการรับผิดชอบร่วมกันนี้ ทำให้นโยบายต่าง ๆ ในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม ของคณะรัฐมนตรีร่วมกัน และสิ่งที่ได้จากการประชุมร่วมกันของคณะรัฐมนตรีที่เป็นเครื่องมือ ของการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี คือ “มติคณะรัฐมนตรี” ซึ่งเฉพาะมติคณะรัฐมนตรี ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้นจึงจะถือว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาล ส่วนมติ คณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองนั้น ไม่อยู่ในความหมายของการกระทำทางรัฐบาล แต่เป็นการกระทำทางปกครอง โดยการกระทำทางรัฐบาลนี้ ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการก็ไม่มีอำนาจ ที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ ดังที่ผู้ศึกษาได้อธิบายไว้แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (1) บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน รับเรื่องร้องเรียนที่พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่ “คณะรัฐมนตรี” กำหนดเท่านั้น ไม่ได้บัญญัติให้รวมถึงนโยบายที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีกำหนด ดังนั้น จึงต้องตีความว่า ความในมาตรา 37 (1) นี้จำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ให้มีอำนาจตรวจสอบเฉพาะ เรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเท่านั้น ไม่รวมถึงเรื่องที่เป็นนโยบาย ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกำหนด แต่อย่างใด

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 ได้กำหนด หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน

กรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบ หรือไม่ ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม แม้ในภายหลังจะได้มีการเปลี่ยนแปลงและได้มีการกำหนดบทบาท อำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มมากขึ้น โดยปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 และฉบับที่ใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ก็ตาม แต่หนึ่งในหลักการให้อำนาจและ หน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นหลักการ ถ่วงดุลการใช้อำนาจอย่างหนึ่ง ทั้งนี้ หลักทั่วไปในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในทางบริหาร ของฝ่ายบริหารจะใช้วิธีการตรวจสอบโดยทางการเมืองไม่อาจกระทำได้โดยองค์กรตุลาการหรือศาล ใดๆก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละฉบับก็ยังคง หลักการที่จะจำกัดอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในทางนโยบายไว้ เช่นเดียวกันว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ด้านนโยบาย ซึ่งนโยบายของฝ่ายบริหารดังกล่าว ได้แก่ นโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และ มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ในส่วนที่เป็นการใช้อำนาจทางรัฐบาลที่ออกมาเพื่อการบริหารราชการ แผ่นดิน

ผู้ศึกษาได้ค้นคว้าและสืบค้นและเปรียบเทียบความเป็นมาในการใช้ถ้อยคำในส่วนที่เป็น ข้อจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เกี่ยวกับการตรวจสอบนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละฉบับ พบว่า มีการใช้ถ้อยคำ ที่ต่างกันดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 มาตรา 24 (1) ใช้ถ้อยคำว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (1) ใช้คำว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา...”

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (1) ใช้คำว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด...”

ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ฉบับปี พ.ศ. 2542 และ ปี พ.ศ. 2552 ในแต่ละมาตราดังกล่าวจะใช้ถ้อยคำเช่นเดียวกันว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่ง คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา” ซึ่งหมายถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายไว้ต่อรัฐสภา ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะเข้าบริหารราชการแผ่นดินนั่นเอง

แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในมาตรา 37 (1) ใช้ถ้อยคำว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ในประเด็นนี้ ผู้ศึกษาได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้ว) บรรจุนระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 8/2551 (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) ที่จัดทำโดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา รวมถึงรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. สภาผู้แทนราษฎร จัดทำโดยสำนักกรรมการ 2 สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วปรากฏว่า กฎหมายดังกล่าวฉบับปี พ.ศ. 2542 และฉบับปี พ.ศ. 2552 ใช้ถ้อยคำเดียวกันว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา...” ทั้งในชั้นคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างกฎหมาย ฉบับปี พ.ศ. 2552 ของสภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงานงบประมาณของวุฒิสภา ไม่ปรากฏข้อมูลรายงานว่ามีการอภิปรายหรือแปรญัตติ หรือมีข้อสังเกตในเรื่องถ้อยคำดังกล่าวไว้และมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ต่อมา เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน 2560 คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. เพื่อให้สภานิติบัญญัติพิจารณา ซึ่งผู้ศึกษาได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. (คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้เสนอ) บรรจุนระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 35/2560 วันศุกร์ที่ 9 มิถุนายน 2560 จัดทำโดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว แต่ก็ไม่ปรากฏข้อมูลรายงานว่ามีการอภิปรายหรือแปรญัตติ หรือมีข้อสังเกตในเรื่องถ้อยคำดังกล่าวไว้เช่นเดียวกันและมีการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาจนถึงปัจจุบัน

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาบทความของศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม แล้ว คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ ซึ่งจำแนกเป็นรัฐประศาสนนโยบาย (public policy) หรือ (domestic policy) ซึ่งเป็นนโยบายทั่วไปในการปกครองภายในประเทศ เช่น การปฏิรูปที่ดิน การแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ ภาวะเงินเฟ้อ การปราบปรามโจรผู้ร้าย การแก้ไขปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม เป็นต้น อย่างหนึ่ง และรัฐวิเทศนโยบาย (foreign policy) หรือนโยบายเกี่ยวกับการต่างประเทศ เช่น การมีสัมพันธไมตรีหรือความสัมพันธ์กับต่างประเทศ การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น อย่างหนึ่ง และคำว่า นโยบายของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาลนั้น ย่อมหมายถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงต่อรัฐสภาประการหนึ่งและนโยบายตามมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดซึ่งเป็น

เรื่องที่ได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 อีกประการหนึ่งและเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 9 และมาตรา 10 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบราชการในสำนักนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะในมาตรา 10 ระบุให้สำนักนายกรัฐมนตรีมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในสำนักนายกรัฐมนตรีให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติแล้ว ก็มีถ้อยคำที่กล่าวถึงนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรืออนุมัติไว้ด้วยเช่นกัน ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นพ้องด้วยว่า ถ้อยคำที่ว่า “เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ในมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นี้ ย่อมหมายความถึง

1. นโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา (ในความหมายเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฯ ฉบับ ปี พ.ศ. 2542 และ ฉบับปี 2552) และ

2. นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้เสนอเรื่องตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

โดยประการสำคัญ มติคณะรัฐมนตรีนี้ จำกัดเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายรัฐบาลที่ถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลเท่านั้น ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินถูกห้ามมิให้รับไว้พิจารณา ไม่รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการใช้อำนาจฝ่ายปกครองที่ถือเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้ตาม มาตรา 22 ดังที่กล่าวมาแล้ว

โดยสรุปแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินทุกฉบับ มีหลักการและเจตนารมณ์ที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนที่ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องที่ร้องเรียนนั้นเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาล หรือในกรณีที่มีความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง เว้นแต่ นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือผู้ตรวจการแผ่นดินแต่ละฉบับต่างก็มีเจตนารมณ์ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบเรื่องเกี่ยวกับนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาและเป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำของรัฐบาล เว้นแต่เป็นเรื่องนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีการปฏิบัติงานใด ๆ ของหน่วยงานของรัฐเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

ซึ่งหากความปรากฏเช่นนั้น ก็เป็นหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอื่นใดด้วยความรอบคอบ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อที่จะขจัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น หรือให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ต่อไป เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำ อำนวยประโยชน์ให้แก่ประชาชนอย่างทัดเทียมกันและ ลดภาระที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยไม่จำเป็น

ทั้งนี้ ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องนโยบาย ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อจัดทำคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อวินิจฉัยนั้น ปรากฏปัญหาว่าเรื่องร้องเรียนในเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเรื่องใดอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาวินิจฉัย หรือเป็นเรื่องที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา โดยจะต้องวินิจฉัยไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา ซึ่งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว เพื่อเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณา เป็นการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่ สอบสวนและนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวน ตั้งแต่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักสอบสวน และ สำนักกฎหมายแตกต่างกัน เมื่อเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวเข้ามายังสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งมีหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบกลับกรองคำร้องเรียนที่ยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาดำเนินการแล้ว ก็จะส่ง เรื่องมายังสำนักสอบสวนหรือสำนักกฎหมายเพื่อพิจารณาดำเนินการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง ของเรื่องร้องเรียนและจัดทำรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป จากกรณีดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหา ในการพิจารณาตั้งแต่ขั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนว่า เรื่องร้องเรียน ประเภทใดเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องนโยบาย ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ซึ่งกฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาหรือไม่ ในขั้นนี้ หากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาได้ว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แล้วแต่กรณี สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนอาจเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและวินิจฉัยให้มีคำสั่ง ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาได้เลยทีเดียว ซึ่งจะส่งผลลดขั้นตอน และปริมาณเรื่องร้องเรียนที่เข้าสู่ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของสำนักสอบสวนหรือสำนักกฎหมายได้เป็นอย่างดีและมีประสิทธิภาพ และทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้สามารถทำได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ดี หากในเนื้อหาของคำร้องเรียนจำเป็นต้องแสวงหาข้อเท็จจริง สำนักตรวจสอบ เรื่องร้องเรียนจะส่งเรื่องดังกล่าวต่อไปยังสำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมายเพื่อพิจารณาแสวงหา ข้อเท็จจริงต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนของสำนักสอบสวนหรือสำนักกฎหมาย ได้พิจารณาสอบสวน แสวงหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว เห็นว่า เป็นเรื่องนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรี

แถลงต่อรัฐสภา หรือเป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว จึงจัดทำความเห็นและเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนต่อไป แต่จากปัญหาการจัดทำความเห็นรวมทั้งการจัดทำรายงานของเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบของแต่ละสำนัก แต่ละคนมีความแตกต่างกัน ทำให้การพิจารณาและคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่เป็นเอกภาพ ทั้งที่เป็นเรื่องร้องเรียนในประเด็นลักษณะเช่นเดียวกัน และมีข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกัน กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภาที่ผ่านมา เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพิจารณาของเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนต่อไป

จากการตรวจสอบข้อมูลเรื่องร้องเรียนจากระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ปรากฏข้อมูลว่า ในเวลาที่ผ่านมา นับตั้งแต่ ปี 2543 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2563 มีการยื่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน จำนวน 294 เรื่อง เป็นเรื่องที่ยุติการพิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา จำนวน 16 เรื่อง โดยเรื่องร้องเรียน จำนวนที่เหลืออีก 178 เรื่อง เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่เมื่อพิจารณาแล้วเป็นกรณีการยุติด้วยมาตราอื่น ผู้ศึกษาจึงมุ่งที่จะศึกษาแนวทางการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเฉพาะในส่วนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อเป็นหลักการพิจารณาแบ่งแยกว่า เรื่องร้องเรียนใดเป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ ซึ่งถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลประเภทหนึ่งที่ไม่ได้ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณาและเรื่องร้องเรียนใดมิใช่เป็นเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่ใช้อำนาจทางรัฐบาลในการออกมติคณะรัฐมนตรี แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาและวินิจฉัยต่อไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการอ้างบทกฎหมายที่จะปรับใช้ในการวินิจฉัยข้อร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน และเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรผู้รับผิดชอบสำนวนในการพิจารณาสืบค้นข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว มีระบบและแบบแผนเป็นอย่างเดียวกัน

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลไว้ค่อนข้างที่จะชัดเจน แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่ได้มีการวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาลไว้อย่างชัดเจนและครอบคลุม แต่ได้มีการพยายามวางแนวทางโดยการแบ่งแยกการกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหารที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล และการกระทำขององค์กรของฝ่ายบริหาร

ที่เป็นกรกระทำทางปกครองออกจากกัน โดยศาลเป็นองค์กรสำคัญที่พิจารณาและวางหลักเกณฑ์ การพิจารณาในเรื่องนี้ โดยพิจารณาจากองค์กรผู้กระทำ แหล่งที่มาของอำนาจ และลักษณะเนื้อหาของ การกระทำควบคู่กันไป ทั้งนี้ ที่ผ่านมาศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครองได้พิจารณา พิพากษาและวางแนวทาง หลักเกณฑ์การกระทำทางรัฐขององค์กรของฝ่ายบริหาร หรือการกระทำ ทางรัฐบาล และการกระทำทางปกครองไว้ และในส่วนคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินก็ได้วินิจฉัย วางหลักการพิจารณาเรื่องการกระทำทางรัฐบาลในส่วนเป็นเรื่องราวเรียงที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีไว้ ซึ่งผู้ศึกษา ได้พิจารณาโดยแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาได้ดังนี้

(1) เกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร

จากผลการศึกษาพบว่า ตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับ องค์กรผู้กระทำทางรัฐบาล ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งมีความสอดคล้องกับ คำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านองค์กร เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 78/2547 และ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2556 เนื่องจากรัฐไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นเรื่องราวเรียงที่เป็น นโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรี ส่วนมากที่ร้องเรียนมายังผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ถูกร้องเรียน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรี ในขั้นนี้หากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน สำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมาย พิจารณา แล้วเห็นว่า หน่วยงานหรือองค์กรผู้กระทำเป็นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีเป็นองค์กร ที่กำหนดนโยบาย และมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีแล้ว ก็จะไม่ยังสามารถพิจารณาให้ความเห็นได้ว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าว นั้น เป็นเรื่องราวเรียงที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบาย ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ จึงจำเป็นต้องพิจารณาเกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มา ของอำนาจ และเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของกรกระทำประกอบควบคู่กันต่อไปด้วย

(2) เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ

จากผลการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่องร้องเรียนที่ 745/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 761/2558 และเรื่องร้องเรียนที่ 1453/2558 ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัย เกี่ยวกับแหล่งที่มาของอำนาจที่ผู้ถูกร้องเรียน ได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ด้วยว่าอำนาจที่ใช้ในการกำหนดนโยบายทั้งในส่วนที่เป็นเรื่องราวเรียงที่เป็นนโยบาย ซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีนั้น เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่มีผลบังคับใช้ในแต่ละช่วงเวลาจึงจะถือว่า

การกำหนดนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นการกระทำทางรัฐบาลในส่วนที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรี โดยจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้น ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 (1) แต่หากพิจารณาแล้วพบว่า คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีต่างใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติในการกำหนดนโยบายหรือในการออกมติคณะรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีแล้วนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น ๆ ก็จะเป็นการกระทำทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตราอื่น ๆ ต่อไป ซึ่งคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในส่วนแห่งที่มาของอำนาจนี้ มีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านแห่งที่มาของอำนาจ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 14/2546 ที่วินิจฉัยว่า อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการตราพระราชกำหนดเป็นอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐสภาทำหน้าที่ตรวจสอบการตราพระราชกำหนดของคณะรัฐมนตรี และเป็นเรื่องการดำเนินการทางนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่จะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในการที่รัฐสภาจะอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2551 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... เป็นการใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญกระทำการในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดมิใช่การใช้อำนาจทางบริหารของรัฐ ตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่น ที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เพื่อออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดบรรลุผล เป็นต้น

(3) เกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาของกรกระทำ

นอกจากการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในส่วนที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีจะต้องพิจารณาจากเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร และเกณฑ์การพิจารณาด้านแห่งที่มาของอำนาจแล้วยังมีความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงเนื้อหาของคำร้องเรียนว่า มีลักษณะเป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีหรือไม่ ประกอบกันด้วยกล่าวคือ แม้องค์กรผู้กระทำในการกำหนดนโยบาย และมติคณะรัฐมนตรีนั้นจะเป็นคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี และเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญในการกำหนดนโยบายหรือมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในเนื้อหาของเรื่องร้องเรียนแล้วมิใช่เป็นเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้ว ก็หาใช่เป็นกรณีที่จะต้องพิจารณาตามมาตรา 37 (1) ไม่ แต่จะต้องดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนั้นไปตามบทมาตราอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป จากผลการศึกษาพบว่า คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเกณฑ์การพิจารณาลักษณะเนื้อหาของกรกระทำ ได้แก่ คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่ 1770/2555 เรื่องร้องเรียนที่ 2233/2555

เรื่องร้องเรียนที่ 2767/2555 เรื่องร้องเรียนที่ 3174/2558 เรื่องร้องเรียนที่ 3029/2559 เรื่องร้องเรียนที่ 554/2561 และเรื่องร้องเรียนที่ 2551/2561 ซึ่งคำวินิจฉัยของเรื่องร้องเรียนดังกล่าว มีความสอดคล้องกับคำสั่งศาลปกครองเกี่ยวกับการวินิจฉัยด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2545 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีออกพระราชกฤษฎีกายกฐานะเทศบาลตำบลขึ้นเป็นเทศบาลเมือง มีลักษณะเป็นไปในเชิงนโยบายของรัฐบาลอยู่ส่วนหนึ่ง จึงไม่มีลักษณะเป็นข้อพิพาท ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 3/2555 วินิจฉัยว่า มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้อนุมัติโครงการรับจำนำมันสำปะหลังจำนวน 10 ล้านตัน เป็นเพียงคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบตามโครงการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบเสนอให้พิจารณาเท่านั้น มติดังกล่าวมิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ และการดำเนินโครงการดังกล่าว มีลักษณะเชิงนโยบายในการแก้ไขปัญหาความมันสำปะหลัง ซึ่งฝ่ายบริหารจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง มิใช่เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย และมีได้มีสถานะเป็นกฎ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 563/2555 วินิจฉัยว่า การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างการบริหารจัดการเพื่อฟื้นฟูฐานะทางการเงินของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารดำเนินนโยบายภายในฝ่ายบริหารมิใช่เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางปกครองหรือคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 44/2557 วินิจฉัยว่า กรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการนโยบายพลังงานแห่งชาติ เรื่อง การปรับราคาก๊าซปิโตรเลียมเหลว (LPG) และก๊าซธรรมชาติสำหรับยานยนต์ (NGV) เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหารใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในการดำเนินนโยบายในกิจการเกี่ยวกับพลังงานของประเทศ ซึ่งการดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบในทางการเมือง การมีมติดังกล่าวจึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง เป็นต้น

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาการวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องที่เป็นนโยบายซึ่งคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา หรือนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีตั้งที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอมาแล้ว ผู้ศึกษาจึงได้มีข้อเสนอแนะดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

5.2.1.1 จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 รวมถึงระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง

การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ประกอบกับแนวคิดของการกระทำการรัฐบาล ตลอดจนคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง ซึ่งเป็นแนวทางการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดแล้ว ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางหรือขั้นตอนในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกร โดยแบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

(1) ในส่วนเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

เมื่อได้รับคำร้องเรียน ให้เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาผู้ถูกร้องเรียน และกำหนดประเด็นเรื่องร้องเรียนจากคำร้องเรียน พร้อมทั้งคำขอหรือความประสงค์ของผู้ร้องเรียนว่า เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่ เพื่อเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาว่าจะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ในขั้นนี้หากเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ถูกร้องเรียนแล้วว่า เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดอันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ศึกษาได้นำเสนอแล้ว ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาวินิจฉัย และมีข้อเท็จจริงที่เพียงพอแล้วให้เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้ไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียนการแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 ข้อ 21 ที่กำหนดว่า เรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน (ในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) รายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนประเภทนี้เกิดความรวดเร็ว ใช้ระยะเวลาในการพิจารณาที่สั้นลง และสามารถลดปริมาณเรื่องร้องเรียนประเภทนี้ที่จะถูกส่งต่อเข้ามายังสำนักสอบสวนแต่ละสำนัก และสำนักกฎหมายได้ดียิ่งขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่สอบสวนต่างมีเรื่องร้องเรียนประเภทอื่นที่ต้องพิจารณาสอบสวน หรือแสวงหาข้อเท็จจริงอีกเป็นจำนวนมาก หากมีการกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่สอบสวนในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นในขั้นตอนนี้เพื่อเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนที่เป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ในขั้นของการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนแล้ว ก็จะเป็นการรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่สอบสวนในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลได้มากยิ่งขึ้น

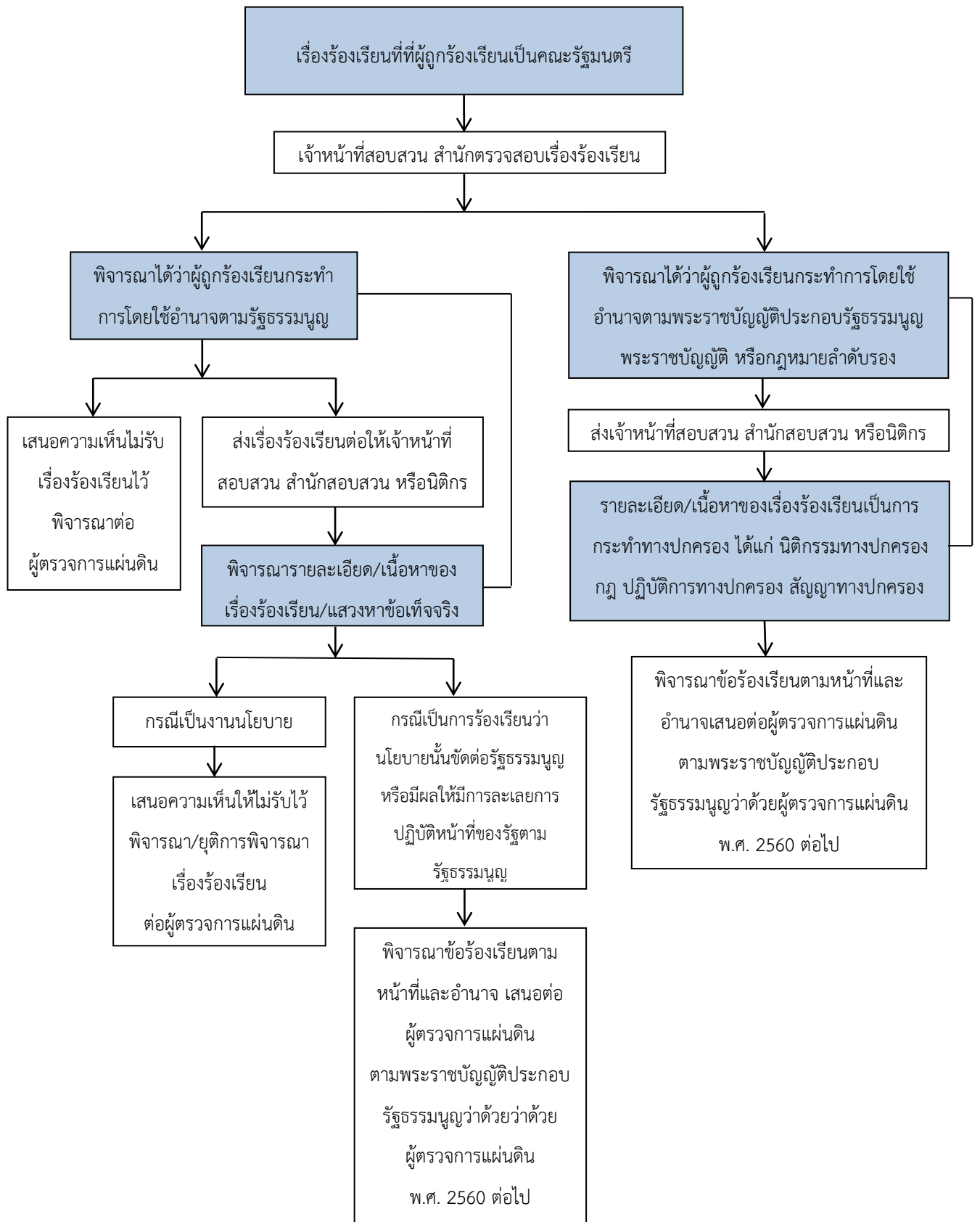
(2) ในส่วนเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมาย

กรณีที่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน พิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นเรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนโดยอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว และมีความจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาพิจารณาสืบค้นหาข้อมูล ข้อเท็จจริง และรายละเอียดของเนื้อหาสาระของเรื่องร้องเรียน รวมทั้งลักษณะเนื้อหาของการกระทำของคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาให้ความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือเป็นกรณีที่ร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีที่เป็นการกระทำทางรัฐบาล โดยมีข้อร้องเรียนในประเด็นที่เข้าข้อยกเว้น ตามมาตรา 37 (1) ตอนท้ายที่ว่า เว้นแต่ นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ เมื่อเจ้าหน้าที่สอบสวน ในสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาให้มีคำสั่งรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และส่งเรื่องร้องเรียนไปยังสำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมาย แล้วแต่กรณีแล้ว ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายพิจารณาแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และมติคณะรัฐมนตรีโดยพิจารณาตามเกณฑ์การพิจารณาด้านองค์กร เกณฑ์การพิจารณาด้านแหล่งที่มาของอำนาจ และเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ โดยเฉพาะเกณฑ์การพิจารณาด้านลักษณะเนื้อหาการกระทำ ซึ่งมีรายละเอียดลักษณะเนื้อหาการกระทำที่ผู้ศึกษาได้รวบรวมไว้อยู่จำนวนมาก โดยให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง โดยแยกแยะว่านโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรือมติคณะรัฐมนตรีนั้น ๆ เป็นการกระทำทางรัฐบาล หรือเป็นการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งหากพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำทางรัฐบาลแล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนในสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายจะต้องเสนอรายงานพร้อมทั้งความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ตามมาตรา 37 (1) ประกอบมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าว นั้น เป็นกรณีที่ร้องเรียนว่านโยบายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนดำเนินการพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่สอบสวนพิจารณาได้ว่า เรื่องร้องเรียนนั้น เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและจัดทำรายงาน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาตามบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

อย่างไรก็ดี เห็นว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักสอบสวน หรือสำนักกฎหมายจะเสนอรายงานและความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้มีคำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัด หรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น เจ้าหน้าที่สำนักสอบสวนและสำนักกฎหมาย ต้องพึงระมัดระวังไม่ให้คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะดังกล่าวมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนหรือแทรกแซงหรือมีลักษณะเป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจหรือการใช้ดุลพินิจในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของหน่วยงานดังกล่าวด้วย

5.2.2.2 ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดและมติคณะรัฐมนตรีตามข้อ 5.2.2.1 ดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำแผนผังการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำทางรัฐบาลเฉพาะที่เป็นเรื่องนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และแบบตรวจสอบ (Checklist) เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด ดังนี้

แผนผังการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด



แบบตรวจสอบ (Checklist)

เพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในเรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

คำชี้แจง โปรดทำเครื่องหมาย (✓) เพื่อระบุข้อมูลประกอบการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนเลขดำที่.....

ผู้ร้องเรียน (ชื่อ-นามสกุล).....

ลำดับ	ข้อมูล/รายละเอียดเรื่องร้องเรียน	ใช่	ไม่ใช่
1	ผู้ถูกร้องเรียน		
	1.1 คณะรัฐมนตรี		
	1.2 นายกรัฐมนตรี		
	1.3 รัฐมนตรี		
2	แหล่งที่มาของอำนาจของผู้ถูกร้องเรียน		
	2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย		
	2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ		
	2.3 พระราชบัญญัติ		
	2.4 พระราชกำหนด		
	2.5 พระราชกฤษฎีกา		
	2.6 กฎกระทรวง		
	2.7 ระเบียบ/ประกาศ/คำสั่ง		
3	รายละเอียด/เนื้อหาของเรื่องร้องเรียน		
	3.1 งานนโยบาย (การกระทำทางรัฐบาล)		
	3.1.1 การให้ความเห็นชอบผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี		
	3.1.2 การแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา		
	3.1.3 การตั้งกระทู้ถาม		
	3.1.4 การตั้งคณะกรรมการ		
	3.1.5 การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ/ร่างพระราชบัญญัติ		
	3.1.6 การตราพระราชกำหนด		
	3.1.7 การควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดิน		
	3.1.8 การขอเปิดอภิปรายทั่วไป		
	3.1.9 การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ได้แก่ การประกาศสงคราม การทำสัญญาระหว่างประเทศ		
	3.1.10 มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะงานนโยบาย ตาม 3.1 เมื่อวันที่.....		
	3.1.11 กรณีนโยบายขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ		
	3.1.12 อื่น ๆ		
	3.2 งานประจำ (การกระทำทางปกครอง)		
	3.2.1 นิติกรรมทางปกครอง		
	(1) กฎ		
	(2) คำสั่งทางปกครอง		
	3.2.2 ปฏิบัติการทางปกครอง		
3.2.3 คำสั่งทางปกครอง			
3.3.4 มติคณะรัฐมนตรีในลักษณะงานประจำ ตาม 3.2 เมื่อวันที่.....			
3.3.5 อื่น ๆ			

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

5.2.2.1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรนำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ตามข้อ 5.2.1 ข้างต้นที่โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ตรวจการแผ่นดินไปดำเนินการจัดทำคู่มือแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เพื่อให้มีผลบังคับในทางปฏิบัติ โดยเร็วต่อไป

5.2.2. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรจะวางแนวทางในการกำกับดูแล ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนให้ความสำคัญกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดความชัดเจน และมีแนวทางการพิจารณาวินิจฉัย ให้เป็นไปในลักษณะหรือทำนองเดียวกัน เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือต่อองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน และความเป็นเอกภาพของคำวินิจฉัย

5.2.3 ข้อเสนอแนะเชิงวิจัย

เนื่องจากในบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ในเรื่องอื่นที่บัญญัติไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียน ไว้พิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกับบทบัญญัติในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการพิจารณาเรื่องร้องเรียน ที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเช่นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้มีการเสนอผลงานต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้แล้ว รวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่มีการฟ้องคดีต่อศาล หรือเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น เป็นต้น จึงเห็นควรให้มีการรวบรวม ผลงานที่เสนอต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินดังกล่าว รวมทั้งให้มีการศึกษา รวบรวมข้อมูล เรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางและจัดทำเป็นคู่มือการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ สอบสวนในการพิจารณาดำเนินการสอบสวน รวมทั้งการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2554). *กฎหมายปกครอง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- กัลยา ศิริถาวรวงศ์. (2557). *ปัญหาในการกำหนดความหมายและขอบเขตการกระทำทางรัฐบาล ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มสาขาวิชา กฎหมายมหาชน คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2554, มีนาคม-เมษายน). *การกระทำทางรัฐบาล*. *จุลนิติ*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..
- _____. (2558). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- จิรนิติ หะวานนท์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป)* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 22). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ณัฐพล คำภีระ. (2554). *การกระทำทางรัฐบาล: ศึกษาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- แดนชัย ไชวิเศษ. (2560). *บทความวิชาการ แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตาม บทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 26 เมษายน 2564. จาก <http://www.parliament.go.th/library>.
- _____. (2561). *การตราพระราชกำหนด*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 26 เมษายน 2564. จาก <http://www.parliament.go.th/library>.
- ถาวร สีนุตพงษ์. (ม.ป.พ.). *การดำเนินการของคณะกรรมการในระบอบประชาธิปไตย*. (เอกสารวิชาการ). กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (อัดสำเนา), ม.ป.ท..
- ธนกฤต วรรณชชากุล. (2560). *องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญใหม่กับวิถีแห่งอำนาจ*. หนังสือพิมพ์ มติชน, หน้า15.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2556). *สัญญาทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.(2540). รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 22 (เป็นพิเศษ), หน้า 64
- บุญเสริม นาคสาร. (2550). *ทฤษฎีว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาลกับคำพิพากษาของศาลไทย*. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 จาก <http://www.public-law.net>.
- ประยูร กาญจนดุล. (2524). *คำบรรยายกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

- ปัญญา อุดชาชน. (2559). ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากับการแก้ไขวิกฤติการณ์การเมืองไทย, *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ปีที่ 5 ฉบับที่ 2 ตุลาคม 2549-มีนาคม 2559*.
- มานิตย์ จุมปา. (2543). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- _____. (2544). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- มีชัย ฤชุพันธุ์. (2561). ผู้ตรวจการแผ่นดิน : บทบาทใหม่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 , *วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปีที่ 11 ฉบับที่ 1 มกราคม-มิถุนายน 2561*. หน้า 11.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2552). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. เล่ม 126 ตอนที่ 50 ก วันที่ 4 สิงหาคม 2552.
- _____. (2560). *รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*. เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก วันที่ 6 เมษายน 2560.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1 (อัดสำเนา), ม.ป.ท..
- _____. (2545). *การกระทำทางปกครอง*. *อาจารย์บุชารวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสัมบูรณ์*. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย
- วิษณุ เครืองาม. (2530). *คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.
- _____. *การบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล*. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2563 จากเว็บไซต์ <http://so06.tci-thaijo.org>.
- ศรันยา สีมา. (2560). *การควบคุมตรวจสอบคณะรัฐมนตรีโดยรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เข้าถึงข้อมูลวันที่ 26 เมษายน 2564. จาก <http://www.parliament.go.th/library>.
- _____. (2561). *ร้อยเรื่อง...เมืองไทยเรื่องอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560* [รายการวิทยุ]. กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- สมยศ เชื้อไทย. (2530). *การกระทำทางปกครอง*. *วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 17 (ฉบับที่ 3)*. หน้า 61-62.
- สรรธ ธนโชตโกคิน. (2560). *รายงานผลการวิจัย เรื่องแนวทางการปฏิรูปศาลปกครองของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

- สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2550). *คู่มือการร่างกฎหมาย การร่างกฎหมายและแบบของกฎหมาย*. กรุงเทพฯ: เข้าถึงข้อมูลวันที่ 26 เมษายน 2564. จาก <http://www.krisdika.go.th>.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2561). ศาลและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม. THAI LAW กฎหมายไทย เล่ม 52. กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2553). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. 2544 – พ.ศ. 2552) ในโอกาสครบรอบ 9 ปีศาลปกครอง 9 มีนาคม 2553*. กรุงเทพมหานคร: บริษัทประชาชน จำกัด.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2554). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 2*. กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- _____. (2555). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 3*. กรุงเทพฯ: บริษัท ประชาชน จำกัด.
- _____. (2561). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 4*. กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์.
- _____. (ม.ป.ป.). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 5 ภาค 1 ภาคทั่วไป*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท..
- _____. (ม.ป.ป.). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 6*. ม.ป.ท..
- _____. (ม.ป.ป.). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 9*. ม.ป.ท..
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2562). *เอกสารองค์ความรู้เทคนิคการจัดทำกระทู้ถาม (ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562)*. สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564. จาก <http://www.senate.go.th>
- อมร จันทรมบูรณ์. (2525). บันทึกข้อสังเกตของรองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯลฯ พ.ศ....” *วารสารกฎหมายปกครอง*, เล่ม 1 ตอน 3. หน้า 683.
- อภิวัฒน์ สุดสาว. (2553, มกราคม-กุมภาพันธ์). การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายนิติบัญญัติ *จุลนิติ*. หน้า 117.

ภาคผนวก

คำแถลงนโยบาย

ของ
คณะรัฐมนตรี
พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี
แถลงต่อรัฐสภา
วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

ตามที่ได้มีประกาศพระบรมราชโองการแต่งตั้งให้กระผมดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๖๒ และแต่งตั้งรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒ นั้น บัดนี้ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข โดยมีความสอดคล้องกับหมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ และหมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ตลอดจนยุทธศาสตร์ชาติ พุทธศักราช ๒๕๖๑-๒๕๘๐ เรียบร้อยแล้ว คณะรัฐมนตรีจึงขอแถลงนโยบายต่อรัฐสภาให้ทราบถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินที่รัฐบาลจะดำเนินการ เพื่อพัฒนาประเทศไทยให้ก้าวไปข้างหน้าด้วยความมั่นคง สังคมไทยมีความสุข สามัคคี และเอื้ออาทร คนไทยมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นและมีความพร้อมที่จะดำเนินชีวิตในศตวรรษที่ ๒๑ เศรษฐกิจไทยมีความแข็งแกร่งและมีความสามารถในการแข่งขันสูงขึ้น ควบคู่ไปกับการดูแลทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

แม้ว่าประเทศไทยจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่เนื่องจากขณะนี้ ปัจจัยทั้งภายในและภายนอก และภายในประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก ประเทศไทยในขณะนี้ต้องเผชิญกับความท้าทายใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนสูงทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ การเข้าบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในครั้งนี้ จึงเป็นการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงที่สถานการณ์ต่าง ๆ มีความไม่แน่นอนในทุกมิติ ทั้งในด้านเศรษฐกิจโลกที่ยังมีความเสี่ยงจากปัจจัยหลายประการ โดยเฉพาะการค้าระหว่างประเทศที่มีแนวโน้มที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกและกระตุ้นการเติบโตของเศรษฐกิจไทย ปัจจัยด้านการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยี และการเข้าสู่สังคมสูงวัย รวมทั้งปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศไทยต้องดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้มีข้อผูกพันไว้ในเวทีโลก

ประเทศไทยในขณะนี้ถือว่าอยู่ในช่วงระยะของการเปลี่ยนผ่านและต้องต่อสู้กับปัญหาใหม่ ๆ หลายประการ อาทิ จากการต่อสู้กับความยากจนในอดีต ก็ได้แปรเปลี่ยนเป็นการต่อสู้กับความเหลื่อมล้ำ ในหลากหลายรูปแบบ เช่น ความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา ความเหลื่อมล้ำของโอกาส และความเหลื่อมล้ำของรายได้และทรัพย์สิน หรือแม้แต่การต่อสู้กับความไม่สงบภายในประเทศในอดีต มาสู่การต่อสู้กับภัยคุกคามที่ไม่มีแบบแผนในปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเครือข่ายยาเสพติดข้ามชาติ เครือข่ายการก่อการร้ายข้ามชาติ โรคระบาด และสงครามไซเบอร์ ประเด็นท้าทายข้างต้นเหล่านี้สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงของการบริหารประเทศที่รัฐบาลจะต้องเผชิญได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น รัฐบาลนี้จึงมีความมุ่งมั่นที่จะพัฒนาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากกับดักประเทศรายได้ปานกลาง มีการดูแลประชาชนอย่างทั่วถึง แก้ไขปัญหาปากท้องและสร้างรายได้ให้ประชาชนให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ คนไทยในทุกช่วงวัยจะมีความพร้อมทั้งในด้านหลักคิด คุณธรรม และจริยธรรม และมีศักยภาพที่จะดำเนินชีวิตในศตวรรษที่ ๒๑ เราจะร่วมกันสร้าง “การเติบโตเชิงคุณภาพ” ไม่ใช่ “การเติบโตเชิงปริมาณ” ทั้งนี้ การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลนี้ จะมุ่งเน้นการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ให้ทันการเปลี่ยนแปลง เสริมสร้างความเข้มแข็งและแก้ไขปัญหาที่ยังดำรงอยู่ของภาคส่วนต่าง ๆ ภายในประเทศ เพื่อให้ประเทศไทยมีภูมิคุ้มกันและความแข็งแกร่งเพียงพอที่จะเผชิญกับสถานการณ์ความไม่แน่นอนจากปัจจัยต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถก้าวไปข้างหน้าอย่างต่อเนื่อง และมีความเข้มแข็งในระยะยาว นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้ประเทศไทยมีบทบาทมากขึ้นในประชาคมโลก และมีบทบาทนำในการขับเคลื่อนความยั่งยืนในประชาคมโลกผ่านการพัฒนาบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน อันจะทำให้ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน และเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง เพื่อให้บรรลุตามวิสัยทัศน์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ โดยการบริหารราชการแผ่นดินในช่วง ๔ ปีของรัฐบาลจะยึดหลักการสำคัญสี่ประการ ได้แก่

๑. น้อมนำพระปฐมบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นหลักในการบริหารประเทศ

๒. ยึดมั่นในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๓. พัฒนาประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร

๔. บูรณาการการทำงานระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาชน และภาคีการพัฒนาต่าง ๆ ในลักษณะประชารัฐเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืน และทำให้ประชาชนคนไทยมีความมั่นคง อยู่ดีมีสุข

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

ประเทศไทยมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องผ่านวิสัยทัศน์และการขับเคลื่อนการพัฒนาของผู้นำประเทศในอดีต และในวันนี้วิสัยทัศน์ในการขับเคลื่อนประเทศของรัฐบาลชุดนี้ คือ “มุ่งมั่นให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วในศตวรรษที่ ๒๑” โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

นโยบายหลัก ๑๒ ด้าน

๑. การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์

สถาบันพระมหากษัตริย์มีความสำคัญยิ่งต่อประเทศและประชาชนชาวไทย รัฐบาลถือเป็นหน้าที่สำคัญที่จะเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์และปกป้องรักษาพระบรมเดชานุภาพด้วยความจงรักภักดี ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ สืบสาน รักษา ต่อยอดศาสตร์พระราชาและโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นหลักสำคัญในการบำบัดทุกข์และบำรุงสุขให้ประชาชนและพัฒนาประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รวมทั้งส่งเสริมการเรียนรู้หลักการทรงงาน การนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติราชการและการพัฒนาประเทศ เพื่อประโยชน์ในวงกว้าง รวมทั้งเผยแพร่ศาสตร์พระราชาและหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่เวทีโลกเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

๑.๒ ต่อยอดการดำเนินการของหน่วยพระราชทานและประชาชนจิตอาสาพระราชทานตามแนวพระราชดำริ ให้เป็นแบบอย่างการบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ในพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อบรรเทาความเดือดร้อน แก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชน และพัฒนาความเป็นอยู่ของประชาชน โดยระดมพลังความรัก ความสามัคคี ทั้งของหน่วยงานในพระองค์ หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และชุมชน

๑.๓ สร้างความตระหนักรู้ เผยแพร่ และปลูกฝังให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องและเป็นจริงเกี่ยวกับสถาบันพระมหากษัตริย์และพระราชกรณียกิจเพื่อประชาชน ตลอดจนพระมหากรุณาธิคุณของพระมหากษัตริย์ทุกพระองค์ เพื่อก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมอย่างถูกต้องกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในบริบทของไทย

๒. การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ

๒.๑ รักษาและป้องกันอธิปไตยและความมั่นคงภายในของประเทศ ทั้งทางบก ทางทะเล ทางอากาศ รวมทั้งป้องกันและปราบปรามภัยคุกคามต่าง ๆ และภัยคุกคามรูปแบบใหม่ โดยมุ่งเน้น การสร้างอำนาจกำลังรบที่มีตัวตนและไม่มีตัวตนให้เข้มแข็ง การพัฒนาระบบเตรียมความพร้อมแห่งชาติ ระบบงานข่าวกรอง การจัดการข้อมูลที่เป็นเท็จทางสื่อออนไลน์ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ด้านความมั่นคง รวมทั้งพัฒนาระบบการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวมให้มีความพร้อม ในการรักษาอธิปไตย ผลประโยชน์ของชาติ และร่วมพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ

๒.๒ ปลุกจิตสำนึก เกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีความเป็นชาติไทย การมีจิตสาธารณะ และการมีส่วนร่วมทำประโยชน์ให้ประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ ความสามัคคีปรองดอง และความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ระหว่างกันของประชาชน โดยสถาบันการศึกษาสอดแทรกการปลูกฝังวินัย ของคนในชาติ หลักคิดที่ถูกต้อง สร้างค่านิยม “ประเทศไทยสำคัญที่สุด” การเคารพกฎหมาย และกติกาของสังคม ปรับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษาให้เอื้อต่อการมีคุณธรรม จริยธรรม และจิตสาธารณะ

๒.๓ พัฒนาและเสริมสร้างการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุขที่มีธรรมาภิบาล ความรักชาติ และความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน พร้อมทั้งส่งเสริม ให้นักการเมืองมีคุณภาพ เป็นคนดีมีคุณธรรม มีความรู้ความสามารถ เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติ มากกว่าส่วนตน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศให้มีความเจริญก้าวหน้า อย่างมั่นคง

๒.๔ สร้างความสงบและความปลอดภัยตั้งแต่ระดับชุมชน โดยกำหนดให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องเฝ้าระวัง ดูแล และรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุขของประชาชน และปัญหาเสพติดในระดับชุมชนและหมู่บ้านอย่างต่อเนื่อง และสนับสนุน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐในการสร้างความปลอดภัยในพื้นที่

๒.๕ แก้ไขปัญหาเสพติดอย่างจริงจังทั้งระบบ ด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ปราบปรามแหล่งผลิตและเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด โดยเฉพาะผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง อย่างเด็ดขาด ป้องกันเส้นทางการนำเข้าส่งออกโดยร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้าน การลดจำนวนผู้ค้า และผู้เสพรายใหม่ และให้ความรู้เยาวชนถึงภัยยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งฟื้นฟู ดูแล รักษาผู้เสพ ผ่านกระบวนการทางสาธารณสุข

๓. การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม

รัฐบาลให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดี รวมทั้งการทำนุบำรุงศาสนา การอนุรักษ์ ฟื้นฟู ศิลปวัฒนธรรมไทย และการยอมรับประเพณี วัฒนธรรมที่ดีที่มีความหลากหลาย เพื่อสร้างสังคมให้มีคุณภาพ คุณธรรม และอยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข ดังนี้

๓.๑ ส่งเสริมวัฒนธรรมและเอกลักษณ์ของชาติ โดยอนุรักษ์ ฟื้นฟู และเผยแพร่ ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม ศิลปะ ประเพณี ภูมิปัญญา ภาษาไทยและภาษาถิ่นที่มี อัตลักษณ์และความหลากหลายผ่านช่องทางต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจในเอกลักษณ์ของชาติ พร้อมทั้งสนับสนุนการสร้างสรรค์ศิลปวัฒนธรรมและภูมิปัญญาไทย เพื่อกระตุ้นกระแสนิยมวัฒนธรรมไทย พัฒนาต่อยอดและสร้างมูลค่าเพิ่มในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างเหมาะสม

๓.๒ ปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมที่ดีทั้งด้านคุณธรรม จริยธรรม กตัญญู ความซื่อสัตย์ การมีวินัย เคารพกฎหมาย มีจิตสาธารณะและการมีส่วนร่วมทำประโยชน์ให้ประเทศ และเป็นพลเมืองที่ดี โดยส่งเสริมให้สถาบันการศึกษา ภาคประชาสังคม และชุมชนเป็นฐานในการบ่มเพาะ ส่งเสริมให้ภาคเอกชน ดำเนินธุรกิจอย่างมีธรรมาภิบาล ให้สื่อมีบทบาทกระตุ้นและสร้างความตระหนักในค่านิยมที่ดี รวมถึงผลิตสื่อที่มีคุณภาพและมีความรับผิดชอบ และเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนได้แสดงออก อย่างสร้างสรรค์

๓.๓ ทำนุบำรุงศาสนาให้มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมสถาบันศาสนาทุกศาสนาให้มีบทบาท ในการเผยแผ่หลักคำสอนที่งดงาม ปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม และเสริมสร้างความร่วมมือในการพัฒนา คุณภาพชีวิต จิตใจ และพัฒนาสังคมให้มีความสามัคคี โปร่งดอง และยั่งยืน และให้พุทธศาสนิกชน เข้าถึงแก่นแท้คำสอนของพระพุทธเจ้าและสามารถนำมาปฏิบัติในชีวิตประจำวันได้

๓.๔ สร้างความรู้ ความเข้าใจในขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมของประเทศ เพื่อนบ้าน ยอมรับและเคารพในประเพณี วัฒนธรรมของกลุ่มชาติพันธุ์ และชาวต่างชาติที่มีความหลากหลาย ในลักษณะพหุสังคมที่อยู่ร่วมกัน โดยสนับสนุนการเรียนรู้ภาษาต่างประเทศควบคู่กับการส่งเสริม สร้างสรรค์งานศิลปวัฒนธรรมที่เป็นสากล เพื่อการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมโลก

๔. การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก

ในโอกาสที่ประเทศไทยดำรงตำแหน่งประธานอาเซียนในปี ๒๕๖๒ รัฐบาลจะใช้โอกาสนี้ ในการสร้างบทบาทของประเทศไทยในเวทีโลก เพื่อให้ประเทศไทยมีบทบาทนำในการพัฒนาและสร้าง ความร่วมมือของประเทศต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน โดยจะดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ สร้างบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในภูมิภาคและเวทีโลก ดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศในภูมิภาคต่าง ๆ และในเวทีโลกอย่างสมดุลและมีเสถียรภาพบนพื้นฐานของหลักการการไว้เนื้อเชื่อใจกัน การเคารพซึ่งกันและกัน และการสร้างผลประโยชน์ร่วมกัน เน้นย้ำความสำคัญของการเป็นหุ้นส่วนยุทธศาสตร์การพัฒนาและส่งเสริมบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในประชาคมโลก รวมทั้งมีบทบาทในการขับเคลื่อนการพัฒนาภายใต้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในกรอบสหประชาชาติ

๔.๒ เสริมสร้างความเป็นปึกแผ่นของอาเซียน ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยเฉพาะภายใต้การเป็นประธานอาเซียนของไทย ผลักดันให้เกิดความร่วมมือที่เป็นรูปธรรมระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน และระหว่างอาเซียนกับประเทศคู่เจรจา เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามแนวคิด “ร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล ยั่งยืน” และเป็นแกนกลางของอาเซียนในการสนับสนุนให้เกิดสันติสุขและความเจริญก้าวหน้าที่ยั่งยืนในภูมิภาค

๔.๓ ส่งเสริมความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรม ภายใต้กรอบความร่วมมือต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การแสวงหาโอกาสทางการค้า การลงทุน องค์ความรู้และนวัตกรรมกับประเทศที่มีศักยภาพในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อาทิ ยุโรป ตะวันออกกลาง เอเชียใต้ และสนับสนุนการขยายธุรกิจ ในสาขาที่ผู้ประกอบการไทยมีศักยภาพ ส่งเสริมความร่วมมือทางวัฒนธรรมของไทยด้วยการส่งเสริมเอกลักษณ์ อัตลักษณ์ ศิลปวัฒนธรรม เพื่อสร้างการรับรู้ที่กว้างขวางมากขึ้นในเวทีโลก

๔.๔ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านความมั่นคง เพื่อรับมือกับภัยความมั่นคงในรูปแบบใหม่ อาทิ ความมั่นคงทางไซเบอร์ การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ ความมั่นคงปลอดภัยทางทะเล การโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ และปัญหาข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของคนไทยและความมั่นคงของมนุษย์

๔.๕ ขับเคลื่อนงานการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนไทยในการร่วมเชิดชูผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

ถึงแม้ว่าในปัจจุบันเสถียรภาพทางการเงินการคลังของประเทศไทยอยู่ในเกณฑ์ดี อย่างไรก็ตาม ปัญหาความไม่สมดุลระหว่างรายได้และรายจ่ายยังคงเป็นปัญหาที่สะสมมาต่อเนื่องและมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงมากขึ้น เนื่องจากรัฐบาลมีความจำเป็นต้องลงทุนเพื่อการพัฒนาและวางรากฐานของการพัฒนาประเทศในระยะยาว ขณะที่รัฐบาลจะมีภาระด้านการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคมเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งความไม่สมดุลดังกล่าวอาจสะสมเป็นความเสี่ยงทางการเงินในอนาคตได้ ดังนั้น เพื่อรักษาเสถียรภาพ

ทางการคลังของประเทศ รัฐบาลจำเป็นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายภาครัฐ ในขณะที่เดียวกันจำเป็นจะต้องรักษาเสถียรภาพในระบบการเงินเพื่อสร้างบรรยากาศที่ส่งเสริมการลงทุนของภาคธุรกิจและการใช้จ่ายใช้สอยของภาคครัวเรือน โดยมีนโยบายที่สำคัญ ดังนี้

๕. การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย

๕.๑ เศรษฐกิจมหภาค การเงินและการคลัง

๕.๑.๑ ดำเนินนโยบายการเงินการคลังเพื่อให้เศรษฐกิจไทยสามารถตอบสนองต่อความผันผวนของเศรษฐกิจโลก โดยการบริหารเศรษฐกิจมหภาคให้มีเสถียรภาพ เอื้ออำนวยต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจในภาพรวมและการเจริญเติบโตของธุรกิจทุกระดับ สนับสนุนการนำเทคโนโลยีทางการเงินเข้ามาให้บริการและพัฒนาขีดความสามารถสถาบันการเงินไทย เพื่อรองรับการแข่งขันและการเปลี่ยนแปลงภูมิภาคนานาชาติ เร่งขยายการเข้าถึงบริการทางการเงินควบคู่ไปกับการให้ความรู้ทางการเงิน ตลอดจนสนับสนุนการพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อเพิ่มโอกาสในการได้รับสินเชื่อและเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารสินเชื่อสำหรับผู้มีรายได้น้อย และผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม

๕.๑.๒ กำกับดูแลวินัยการเงินการคลัง โดยติดตามกำกับดูแลให้หน่วยงานภาครัฐดำเนินการตามกฎหมายวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะการดำเนินกิจกรรมมาตรการ หรือโครงการที่ก่อให้เกิดภาระต่องบประมาณหรือภาระทางการคลังในอนาคต โดยจัดทำประมาณการรายจ่ายแหล่งเงินที่ใช้ตลอดระยะเวลาดำเนินการ และประโยชน์ที่จะได้รับ การรายงานทางการเงินประจำปี เพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบในการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน รวมถึงการกำหนดระยะเวลายาวที่สุดที่ชัดเจนในการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่นักลงทุนในพื้นที่และอุตสาหกรรมที่เป็นกลุ่มเป้าหมาย

๕.๑.๓ ปฏิรูปโครงสร้างรายได้ภาครัฐ เร่งปรับโครงสร้างการจัดเก็บรายได้ภาครัฐ ทั้งในส่วนจากรายได้ภาษีและรายได้จากทรัพย์สินของรัฐ ผ่านการขยายฐานภาษี การปรับปรุงอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์และฐานข้อมูลขนาดใหญ่ รวมถึงศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งหน่วยงานจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ การทบทวนค่าลดหย่อนหรือมาตรการภาษีที่ไม่จำเป็นและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจ การปราบปรามผู้หลบเลี่ยงภาษี และการพัฒนาภาษีประเภทใหม่ ๆ ให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีและการค้าในยุคดิจิทัล รวมถึงการเร่งบริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศ เพื่อให้ระบบการจัดเก็บรายได้ของรัฐช่วยสร้างความเท่าเทียมความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำ ตลอดจนสนับสนุนให้ภาคเอกชนมีความสามารถในการแข่งขันเพื่อส่งเสริมการขยายตัวทางเศรษฐกิจ รักษาความสมดุลและความยั่งยืนทางการคลัง

๕.๑.๔ ปฏิรูประบบการออม โดยจัดให้มีระบบการออมเพื่อการเกษียณอายุอย่างทั่วถึง พัฒนาตลาดเงินและตลาดทุนให้เป็นแหล่งเงินทุนแก่ผู้ประกอบการและเป็นช่องทางการออมของประชาชน พร้อมทั้งพัฒนาเครื่องมือทางการเงินที่จะส่งเสริมให้คนไทยทุกคนเข้าสู่ระบบการออมและการลงทุนระยะยาวให้สามารถรองรับพฤติกรรมและวิถีชีวิตที่เปลี่ยนแปลงไป พัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีเสถียรภาพและลดต้นทุน พัฒนาขีดความสามารถในการดำเนินงานขององค์กรการเงินชุมชน และสหกรณ์ทุกระดับ และพัฒนาความรู้พื้นฐานทางการเงินแก่ประชาชน ตลอดจนการกำกับดูแลระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคง

๕.๑.๕ สร้างแพลตฟอร์มเพื่อใช้ในการออกแบบนวัตกรรมเชิงนโยบายที่มีเครื่องมือและเทคนิคสมัยใหม่ต่าง ๆ พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้เชี่ยวชาญทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการออกแบบนโยบายและมาตรการเพื่อให้สามารถกำหนดนโยบายที่สามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงที

๕.๒ พัฒนาภาคอุตสาหกรรม

๕.๒.๑ พัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว [Bio-Circular-Green (BCG) Economy] โดยนำความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และนวัตกรรมมาพัฒนาต่อยอดและสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ และวัฒนธรรมในการผลิตสินค้าเกษตร อุตสาหกรรม และบริการของท้องถิ่น ปรับระบบการบริหารจัดการการผลิตและระบบโลจิสติกส์ ส่งเสริมการใช้พลังงานทดแทน การใช้ประโยชน์จากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรมาเพิ่มมูลค่า การบริหารจัดการของเสียอุตสาหกรรมและขยะแบบคลัสเตอร์ระหว่างอุตสาหกรรม และชุมชนในแต่ละพื้นที่ของจังหวัด กลุ่มจังหวัด เพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับกฎระเบียบทางด้านสิ่งแวดล้อมในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

๕.๒.๒ พัฒนาอุตสาหกรรมไทยให้สามารถตอบสนองการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยี หรือแนวโน้มการค้าโลก โดยคำนึงถึงศักยภาพ ความสามารถในการแข่งขัน แนวโน้มความต้องการของตลาดในประเทศและตลาดโลก เพื่อให้อุตสาหกรรมไทยมีระดับผลิตภาพที่สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก สร้างนวัตกรรมใหม่ที่มีมูลค่าสูงในอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพ และอุตสาหกรรมอนาคต อาทิ อุตสาหกรรมต่อเนื่องจากการพัฒนาระบบคมนาคมของประเทศ อุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความมั่นคงของประเทศ อุตสาหกรรมอวกาศ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม ตลอดจนห่วงโซ่อุปทานให้สามารถใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขัน

๕.๒.๓ สร้างกลไกสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถของผู้ประกอบการรายใหม่ โดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าถึงเทคโนโลยี การวิจัย และนวัตกรรม การปรับปรุง กฎระเบียบให้เอื้อต่อการพัฒนาผู้ประกอบการ การเข้าถึงแหล่งเงิน การพัฒนาศูนย์ทดสอบหรือวิจัย และออกแบบที่ได้มาตรฐานสากล และการใช้สถาบันการศึกษาที่มีอยู่ในพื้นที่มาสนับสนุนด้านการวิจัย และพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณค่าให้กับสินค้าและบริการ

๕.๒.๔ พัฒนาระบบและกลไกภาครัฐและสภาพแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ในการสนับสนุนผู้ประกอบการ โดยการจัดทำแพลตฟอร์มที่เหมาะสมสำหรับกลุ่มผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อม และกลุ่มวิสาหกิจเริ่มต้นในการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์ด้วยการใช้นวัตกรรม การพัฒนาคุณภาพมาตรฐาน การตลาด และการบัญชี เพิ่มประสิทธิภาพของระบบบ่มเพาะผู้ประกอบการ และสถาบันเฉพาะทางต่าง ๆ ให้สามารถเป็นกลไกหลักที่เข้มแข็งในการร่วมมือกับสถาบันการศึกษา เพื่อพัฒนาและบ่มเพาะศักยภาพผู้ประกอบการในการสร้างมูลค่าเพิ่มของผลิตภัณฑ์

๕.๓ พัฒนาภาคเกษตร

๕.๓.๑ รักษาเสถียรภาพราคาสินค้าเกษตรและรายได้ให้กับเกษตรกรในสินค้า เกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อย และข้าวโพด โดยผ่านเครื่องมือ และมาตรการที่เหมาะสม มีประสิทธิภาพ ไม่เป็นภาระกับงบประมาณแผ่นดินเกินสมควร จัดให้มีระบบ ประกันภัยสินค้าเกษตร การพัฒนาระบบตลาดที่เชื่อมโยงผลผลิตของเกษตรกรถึงผู้ประกอบการแปรรูป และผู้บริโภคอย่างเป็นธรรม การใช้เทคโนโลยีและเครื่องมือในการขยายและเข้าถึงตลาดในรูปแบบต่าง ๆ การอำนวยความสะดวกทางการค้า และการพัฒนาระบบโลจิสติกส์การเกษตรที่มีประสิทธิภาพ

๕.๓.๒ ลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตที่เหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดภาระ ทางการเงินการคลังของภาครัฐ โดยจัดให้มีมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเพิ่มรายได้และลดต้นทุนการเกษตร ครบวงจร ตั้งแต่การปรับโครงสร้างต้นทุนการผลิต อาทิ เมล็ดพันธุ์ พื้นที่เพาะปลูก ปุ๋ย เครื่องจักรกล และอุปกรณ์การเกษตร แหล่งน้ำ และระบบไฟฟ้าเพื่อการเกษตร การลดภาระหนี้สินโดยให้เกษตรกร เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบที่มีต้นทุนต่ำ การลดความเสี่ยงจากราคาพืชผลทางการเกษตร การพัฒนา ทักษะอาชีพเสริมรายได้ รวมทั้งการวิจัยพัฒนาเทคโนโลยีการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต และการปรับเปลี่ยน การผลิตให้เหมาะสมกับฐานทรัพยากรในพื้นที่และความต้องการของตลาด นำระบบข้อมูลสารสนเทศ การเกษตร ระบบแผนที่เกษตรเพื่อการจัดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (zoning) และส่งเสริมกลไกอาสาสมัคร เกษตรหมู่บ้าน รวมทั้งระบบการบริหารจัดการเชิงรุกมาใช้ในการบริหารจัดการการผลิตสินค้าเกษตร ให้เหมาะสมกับพื้นที่

๕.๓.๓ พัฒนาการองค์กรเกษตรกรและเกษตรกรรุ่นใหม่ โดยเพิ่มทักษะการประกอบการ และพัฒนาความเชื่อมโยงของกลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และสหกรณ์ในทุกระดับ โดยเฉพาะด้านการตลาด การค้าออนไลน์ ระบบบัญชี เพื่อขยายฐานการผลิตและฐานการตลาดของสถาบันเกษตรกร ให้เข้มแข็ง มีความสามารถในการแข่งขัน รวมทั้งการพัฒนาเกษตรกรรุ่นใหม่ไปสู่เกษตรกรอัจฉริยะ เพื่อการพัฒนาภาคเกษตรได้อย่างมั่นคงต่อไปในอนาคต

๕.๓.๔ ส่งเสริมการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าเกษตร เพื่อยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตให้กับเกษตรกร โดยใช้ประโยชน์จากฐานความหลากหลายทางชีวภาพ การลด ละ เลิกใช้ ยาปราบศัตรูพืชโดยเร็ว โดยต้องจัดหาสารทดแทนที่มีประสิทธิภาพเพียงพอและเป็นที่ยอมรับของเกษตรกร การส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่มีมูลค่าเพิ่มและโอกาสทางเศรษฐกิจ อาทิ เกษตรอินทรีย์ เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น เกษตรปลอดภัย เกษตรชีวภาพ และเกษตรแปรรูป เพื่อต่อยอดไปสู่เกษตรอุตสาหกรรม ส่งเสริมการวิจัยพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีในการพัฒนาสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ รวมทั้งส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรให้ได้คุณภาพ มาตรฐานและความปลอดภัย

๕.๓.๕ ดูแลเกษตรกรผู้มีรายได้น้อยให้สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ในที่ดินทำกิน แหล่งเงินทุน โครงสร้างพื้นฐาน และปัจจัยการผลิตต่าง ๆ รวมทั้งดูแลและลดความเสียหายจากการทำการเกษตรในพื้นที่ประสบภัยทางธรรมชาติซ้ำซาก โดยกำหนดเขตพื้นที่เกษตรกรรม (zoning)

๕.๓.๖ ส่งเสริมการปลูกไม้มีค่าเป็นพืชเศรษฐกิจ โดยการสนับสนุนพันธุ์กล้าไม้ และให้ความรู้ในการบริหารจัดการเชิงพาณิชย์อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านการปลูก บำรุงรักษา ดูแล และการแปรรูปเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม ซึ่งจะช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่เกษตรกรอีกทางหนึ่ง

๕.๓.๗ ส่งเสริมการทำปศุสัตว์ให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น โดยส่งเสริมการตลาด วิจัยและพัฒนาพันธุ์สัตว์เศรษฐกิจ และสัตว์พื้นบ้าน อาทิ โคเนื้อ แพะ และแกะ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่ม พัฒนามาตรฐานการผลิตและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากลและสอดคล้องกับความต้องการของผู้บริโภคทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งสนับสนุนการส่งออกผลิตภัณฑ์ดังกล่าวไปสู่ตลาดโลก

๕.๓.๘ พื้นฟูและสนับสนุนอาชีพการทำประมงให้เกิดความยั่งยืน บนพื้นฐานของการรักษาทรัพยากรทางการประมงและทรัพยากรทางทะเลให้มีความสมบูรณ์อย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขีดความสามารถการทำประมงอย่างถูกต้องในกลุ่มประมงพื้นบ้านและเชิงพาณิชย์ การเข้าถึงแหล่งทุน เพื่อเพิ่มศักยภาพในการสร้างรายได้และลดต้นทุนการทำประมง ลดอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ส่งเสริมการรวมกลุ่มประมงชายฝั่งและประมงพื้นบ้าน เพื่อสร้างพลังในการประกอบอาชีพควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ในพื้นที่ และเร่งพัฒนาการเพาะเลี้ยงในทะเลที่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์เชิงพื้นที่ รวมถึงการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมจากภูมิปัญญาในการแปรรูปมาเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์และสินค้าประมง

๕.๔ พัฒนาภาคการท่องเที่ยว

๕.๔.๑ พัฒนาคูณภาพและความหลากหลายของแหล่งท่องเที่ยว โดยส่งเสริมพัฒนาให้ประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยวคุณภาพระดับโลกที่มีเอกลักษณ์โดดเด่นบนพื้นฐานของวัฒนธรรมไทย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และการจัดการขยะและของเสีย เพื่อให้เกิดความยั่งยืนของระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนาการท่องเที่ยวในรูปแบบหลายประเทศจุดมุ่งหมายเดียวกัน การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวในเชิงกลุ่มพื้นที่เมืองหลักและเมืองรองที่มีศักยภาพ การท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม การท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ การท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ การท่องเที่ยวเชิงกีฬาและนันทนาการ การท่องเที่ยวเรือสำราญ และการท่องเที่ยวเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน

๕.๔.๒ ดึงดูดนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพ รายได้สูง โดยมุ่งเน้นขยายตลาดคุณภาพพร้อมกับรักษาตลาดเดิม รวมทั้งนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการส่งเสริมการท่องเที่ยว เพื่อให้นักท่องเที่ยวสามารถเข้าถึงแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๕.๔.๓ พัฒนาคูณภาพและมาตรฐานธุรกิจบริการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการท่องเที่ยว อาทิ ธุรกิจสปาและแพทย์แผนไทย ผลิตภัณฑ์ยาและสมุนไพรไทย เพื่อสร้างความหลากหลายของสินค้าและสร้างโอกาสการขยายฐานการผลิตและการตลาดในระดับภูมิภาค ตลอดจนส่งเสริมธุรกิจบริการที่มีศักยภาพสู่ระดับสากล

๕.๔.๔ ดูแลความปลอดภัยของนักท่องเที่ยวอย่างเข้มงวด โดยเพิ่มมาตรฐานการดูแลรักษาความปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยวจากอาชญากรรม การฉ้อฉล และอุบัติเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ประกอบการ เพิ่มความเข้มงวดในการดูแลรักษาความปลอดภัยและให้บริการนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะบริเวณแหล่งท่องเที่ยวทางน้ำหรือทางทะเล เกาะ หมู่เกาะ ถ้ำ และน้ำตก อำนวยความสะดวกและบูรณาการความช่วยเหลือแก่นักท่องเที่ยวให้มีประสิทธิภาพ

๕.๔.๕ ส่งเสริมให้เกิดการกระจายรายได้จากธุรกิจท่องเที่ยวสู่ชุมชน โดยพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาความเชื่อมโยงระหว่างธุรกิจหลัก ธุรกิจรอง ธุรกิจสนับสนุน และการพัฒนาเชื่อมโยงในเชิงกลุ่มพื้นที่ที่มีศักยภาพ รวมทั้งพัฒนาทักษะและองค์ความรู้ของท้องถิ่น ชุมชน และสถาบันการศึกษา เพื่อสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาและทำธุรกิจการท่องเที่ยวในพื้นที่ให้มากขึ้น อาทิ การพัฒนาয়วมัคคุเทศก์

๕.๕ พัฒนาการค้าการลงทุนเพื่อมุ่งสู่การเป็นชาติการค้า การบริการ และการลงทุนในภูมิภาค

๕.๕.๑ ส่งเสริมการค้าชายแดนและแก้ไขปัญหาสินค้าชายแดน เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากการเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดนที่ได้พัฒนาไว้แล้ว และให้บริการการค้าเงินธุรกิจแก่นักลงทุนและผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมแบบเบ็ดเสร็จให้เข้าไปลงทุนในประเทศเพื่อนบ้าน โดยระยะแรกจะมุ่งเน้น สนับสนุนให้ผู้ประกอบการไทยแสวงหา

โอกาสทางการค้า การลงทุน หรือขยายฐานการผลิตและการตลาดในกลุ่มประเทศเพื่อนบ้าน ในรูปแบบ ฐานการผลิตและตลาดร่วม เพื่อใช้ประโยชน์จากแนวโน้มการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง และแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ ตลอดจนความได้เปรียบของค่าจ้างแรงงาน

๕.๕.๒ ส่งเสริมธุรกิจการค้าปลีกพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-Commerce) ข้ามพรมแดน โดยส่งเสริมการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาสินค้าและบริการของผู้ประกอบการรายย่อยให้เหมาะสมสำหรับการค้าออนไลน์ข้ามพรมแดน เพื่อเพิ่มช่องทางการตลาดให้ผู้บริโภคในประเทศเพื่อนบ้านสามารถเข้าถึง สินค้าและบริการได้โดยตรง พร้อมทั้งพัฒนาแพลตฟอร์มที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมผ่านระบบดิจิทัล ทั้งทางการตลาด การเงิน และระบบโลจิสติกส์

๕.๕.๓ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการการนำเข้าส่งออกสินค้าบริเวณด่านชายแดน เร่งรัดการจัดรูปแบบการพัฒนาและบูรณาการการบริหารจัดการพื้นที่ด่านชายแดนสำคัญ เช่น ด่านศุลกากร ด่านปศุสัตว์ คลังสินค้า และพื้นที่ต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถสนับสนุนการค้า การลงทุน และการอำนวยความสะดวกทางการค้า โดยลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐให้น้อยที่สุด รวมทั้งสนับสนุนผู้ประกอบการในพื้นที่ให้สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มจากกิจกรรมนำเข้าส่งออกสินค้าบริเวณด่านชายแดน

๕.๖ พัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน

๕.๖.๑ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมให้ครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ และสามารถรองรับการขนส่งและการเดินทางต่อเนื่องหลายรูปแบบได้อย่างไร้รอยต่อ สานต่อการพัฒนา รถไฟความเร็วสูง และเริ่มต้นการปรับปรุงระบบรถไฟขนาดราง ๑ เมตร ให้เป็นระบบไฟฟ้าเพื่อสนับสนุน ให้เป็นโครงข่ายหลักในการเดินทางและขนส่งสินค้าของประเทศ และให้ความสำคัญกับการบูรณาการ การพัฒนาระบบขนส่งกับการพัฒนาพื้นที่และเมือง การพัฒนาขีดความสามารถของผู้ให้บริการ ภาคขนส่งและอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง การเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยว การกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านความปลอดภัยทางถนนที่สอดคล้องประสานกันระหว่าง ระบบการเตือนภัย การช่วยเหลือกู้ภัย และการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยที่มีประสิทธิภาพ

๕.๖.๒ แก้ไขปัญหาจราจรติดขัดในพื้นที่เขตเมือง โดยการพัฒนาระบบขนส่ง มวลชนสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมกับศักยภาพของแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะเมืองหลัก ในภูมิภาค การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการควบคุมสั่งการจราจรและวางแผนการเดินทาง การกวดขันวินัยจราจร และการจัดระเบียบที่จอดรถ โดยเฉพาะการจัดให้มีที่จอดรถใต้ดินและบนดิน เพิ่มเติม ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน พร้อมทั้งพัฒนาทางเท้า ทางจักรยาน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ให้สามารถรองรับความต้องการเดินทางเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทางได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

๕.๖.๓ เสริมสร้างความมั่นคงทางด้านพลังงานให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยกระจายชนิดของเชื้อเพลิงทั้งจากฟอสซิลและจากพลังงานทดแทนอย่างเหมาะสม สนับสนุนการผลิตและการใช้พลังงานทดแทนตามศักยภาพของแหล่งเชื้อเพลิงในพื้นที่ เปิดโอกาสให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการผลิตและบริหารจัดการพลังงาน ส่งเสริมให้มีการใช้น้ำมันดีเซลหมุนเร็ว B20 และ B100 เพื่อเพิ่มการใช้น้ำมันปาล์มดิบ และจัดทำแนวทางการใช้มาตรฐานน้ำมัน EURO5 ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีด้านพลังงาน อาทิ เทคโนโลยีระบบไฟฟ้าอัจฉริยะ เทคโนโลยียานยนต์ไฟฟ้า และระบบกักเก็บพลังงาน รวมทั้งสนับสนุนให้เกิดโครงสร้างตลาดไฟฟ้ารูปแบบใหม่ อาทิ แพลตฟอร์มตลาดกลางซื้อขายพลังงานไฟฟ้า ตลอดจนโครงสร้างอัตราค่าไฟฟ้ารูปแบบใหม่ อาทิ ระบบหักลบหน่วยไฟฟ้าสุทธิ พร้อมทั้งปรับปรุงระบบการกำกับดูแลกิจการด้านพลังงานให้มีการแข่งขันอย่างเสรีและเป็นธรรม ราคาพลังงานสะท้อนต้นทุนที่แท้จริง ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีและรูปแบบธุรกิจด้านพลังงานในอนาคต ดำเนินการให้มีการสำรวจและค้นหาแหล่งพลังงานใหม่ และร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านในการพัฒนาพลังงาน

๕.๖.๔ ยกกระดับโครงข่ายระบบไฟฟ้าและพลังงานให้มีความทันสมัย ทัวถึงเพียงพอ มั่นคง และมีเสถียรภาพ โดยจัดทำแผนการพัฒนาระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะทั้งระบบให้สามารถรองรับเทคโนโลยีด้านพลังงานสมัยใหม่ในอนาคต มุ่งเน้นการพัฒนาโครงข่ายภายในประเทศให้เชื่อมต่อระบบโครงข่ายภูมิภาคตะวันตก ตะวันออก เหนือ และใต้ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการระบบไฟฟ้าและพลังงานระหว่างพื้นที่ต่าง ๆ ได้อย่างมั่นคงและมีประสิทธิภาพโดยเฉพาะในภาคการผลิต

๕.๖.๕ พัฒนาระบบบริหารจัดการน้ำประปา โดยพัฒนาแหล่งน้ำดิบและใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ในการผลิตและการบริหารจัดการระบบประปาเพื่อลดน้ำสูญเสีย พัฒนาคุณภาพน้ำประปา ขยายเขตการจ่ายน้ำประปาให้ครอบคลุมพื้นที่ภูมิภาคและแหล่งท่องเที่ยว รวมทั้งพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษ และสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการใช้น้ำอย่างประหยัด

๕.๖.๖ แก้ปัญหาระบบระบายน้ำและระบบบำบัดน้ำเสีย โดยพัฒนาระบบระบายน้ำปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและเครื่องจักรอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้สามารถระบายน้ำออกจากพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งรณรงค์ให้ประชาชนไม่ทิ้งขยะหรือของเหลือใช้ลงในท่อระบายน้ำ แม่น้ำและทะเล รวมทั้งพัฒนาระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียในเขตเมือง โดยใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายในการบริหารจัดการน้ำเสีย

๕.๗ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลและการมุ่งสู่การเป็นประเทศอัจฉริยะ

๕.๗.๑ รักษาคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน และลงทุนในอินเทอร์เน็ต เกตเวย์ และเทคโนโลยีสื่อสารไร้สายในระบบ 5G เพื่อให้การติดต่อสื่อสารผ่านอินเทอร์เน็ตเป็นไปอย่างต่อเนื่อง รองรับการเชื่อมต่อจำนวนมากและแอปพลิเคชันต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ และสนับสนุนการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ สนับสนุนนโยบายด้านสังคม อาทิ การบริการด้านการศึกษา และการบริการด้านสาธารณสุข ตลอดจนสร้างโอกาสการพัฒนาอาชีพของประชาชน

๕.๗.๒ พัฒนาการอำนวยความสะดวกเพื่อสนับสนุนธุรกิจการค้า การนำเข้าส่งออก และโลจิสติกส์ในรูปแบบดิจิทัล โดยพัฒนาการค้าสู่รูปแบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ให้สามารถเชื่อมโยงการค้า การชำระเงิน และการขนส่งสู่ระบบออนไลน์ และให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากการแบ่งปันทรัพยากรหรือพื้นที่ในการขนส่งสินค้า พร้อมทั้งนำเทคโนโลยีนวัตกรรมเข้ามาใช้ในการดำเนินงาน อาทิ ระบบโครงข่ายในการเก็บบัญชีธุรกรรมออนไลน์ ระบบปัญญาประดิษฐ์ ระบบอินเทอร์เน็ตในทุกสิ่ง (Internet of Things: IoT) และระบบข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) ตลอดจนเร่งรัดการพัฒนาระบบเชื่อมโยงระบบเครือข่ายข้อมูลในกระบวนการนำเข้าส่งออกและโลจิสติกส์ในลักษณะเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว ให้สมบูรณ์และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

๕.๗.๓ ส่งเสริมการค้าในรูปแบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้ประกอบการรายย่อยทั้งในภาคการผลิตและบริการในการเข้าถึงตลาด โดยการสร้างความเชื่อมั่นระหว่างผู้ซื้อกับผู้ขาย และจูงใจให้เกิดการค้าผ่านช่องทางออนไลน์ ด้วยการทบทวนกฎหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานด้านความปลอดภัยไซเบอร์ การคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งการแก้ไขปัญหาการค้าเงินธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ในประเทศให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมความสามารถของผู้ประกอบการไทยที่ให้บริการแพลตฟอร์มการค้าออนไลน์ พัฒนาอุตสาหกรรมและบริการที่เกี่ยวข้อง อาทิ โลจิสติกส์ และระบบการชำระเงิน ให้ได้มาตรฐานสากล เชื่อมโยงและบูรณาการฐานข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการ รวมถึงส่งเสริมการค้ากับดูแลที่มีมาตรฐานและเอื้อต่อการประกอบธุรกิจของผู้ประกอบการทุกขนาด ตลอดจนช่วยเสริมสร้างโอกาสทางธุรกิจของกิจการบริษัทการค้าระหว่างประเทศในประเทศไทย รวมทั้งยกระดับมาตรฐานร้านค้าปลีกให้เข้าสู่การค้าออนไลน์ เพื่อลดผลกระทบจากพฤติกรรมของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไป

๕.๘ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม

๕.๘.๑ พัฒนาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่เอื้อต่อการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม ที่สามารถเชื่อมโยงกันได้อย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลต่อการพัฒนาต่อยอดจากผลการวิจัยให้นำไปใช้ในเชิงพาณิชย์ได้ โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และมีกลไกดำเนินการที่บูรณาการทั้งระบบ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการ ตลอดห่วงโซ่มูลค่าให้มีขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น พร้อมทั้งพัฒนาระบบข้อมูลและตัวชี้วัด ภายใต้กรอบขีดความสามารถในการแข่งขันด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและพัฒนา และ นวัตกรรม

๕.๘.๒ สร้างระบบจัดการข้อมูลเพื่อรองรับการบริหารจัดการงานวิจัยอย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการบูรณาการและเชื่อมโยงระบบงานวิจัยของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการส่งเสริมการดำเนินงานด้านการวิจัยที่ต่อยอดไปสู่การสร้างนวัตกรรม ของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎระเบียบให้เอื้อต่อการต่อยอดงานวิจัยสู่การเพิ่มมูลค่าในเชิงพาณิชย์

๕.๘.๓ เสริมสร้างการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีที่มีอยู่ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด มุ่งเน้นการพัฒนาระบบคุณภาพและมาตรฐานที่เป็น ปัจจัยนำไปสู่การสร้างงานวิจัยและนวัตกรรมที่มีมูลค่าสูง และสามารถนำไปใช้ได้จริง และใช้วัตถุดิบ จากภายในประเทศให้มากที่สุด

๕.๘.๔ สนับสนุนการพัฒนาโรงงาน ห้องปฏิบัติการต้นแบบที่เป็นโครงสร้างพื้นฐาน ด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี วิจัยและนวัตกรรมในระดับต้นน้ำ โดยเฉพาะโรงงานและห้องปฏิบัติการนำร่อง ที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการในการพัฒนาเศรษฐกิจภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจ หมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว [Bio-Circular-Green (BCG) Economy] และสนับสนุนให้เกิดการลงทุน จากภาคธุรกิจเอกชนไปพร้อมกัน

๕.๙ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจยุคใหม่

๕.๙.๑ พัฒนาระบบนิเวศเพื่อรองรับการขับเคลื่อนเศรษฐกิจยุคใหม่ อาทิ เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) เศรษฐกิจดิจิทัล เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน เศรษฐกิจสีเขียว เศรษฐกิจสร้างสรรค์ และเศรษฐกิจวัฒนธรรม พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ ที่เกี่ยวข้องเพื่อสนับสนุนให้ผู้ประกอบการยุคใหม่สามารถพัฒนาแอปพลิเคชัน นวัตกรรม สินค้าและ บริการที่หลากหลายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของผู้บริโภคและความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี

ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว เพื่อสร้างคุณค่าเพิ่มให้แก่ผลิตภัณฑ์และก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มให้กับเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวม

๕.๙.๒ เร่งรัดพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมทั้งในภาคการผลิตและบริการให้สามารถแข่งขันได้ โดยการพัฒนาทักษะความเป็นผู้ประกอบการให้สามารถใช้ประโยชน์จากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินธุรกิจ สนับสนุนการเข้าถึงแหล่งเงินทุนและตลาด รวมทั้งสนับสนุนการเติบโตของวิสาหกิจเริ่มต้น โดยพัฒนาระบบนิเวศที่เอื้ออำนวยต่อการดำเนินธุรกิจ โดยเฉพาะในด้านสิทธิประโยชน์ แหล่งเงินทุน แรงงานคุณภาพ กฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้ประกอบการมีความสามารถในการแข่งขันและขยายตลาดสู่ต่างประเทศได้ และเป็นแรงขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจใหม่ของประเทศไทยในระยะต่อไป

๕.๙.๓ ส่งเสริมเยาวชนและบทบาทสตรีในการเป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ โดยการสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมผ่านการศึกษา และการเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงเทคโนโลยี แหล่งเงินและการระดมทุน เพื่อกระตุ้นและเปิดโอกาสให้เยาวชนสามารถนำเสนอแนวคิด พัฒนาแอปพลิเคชัน นวัตกรรม และดำเนินธุรกิจได้ด้วยตนเอง

๕.๙.๔ ดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะสูงเข้ามาช่วยบ่มเพาะผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ของไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพัฒนารัฐกิจนวัตกรรมขั้นสูง และเปิดโอกาสให้ผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ของไทยสามารถทำงานร่วมกับนักวิจัยในมหาวิทยาลัยหรือสถาบันวิจัยและพัฒนา ปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ ให้เอื้อต่อการพัฒนาเทคโนโลยีขั้นสูง

๖. การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค

การใช้ประโยชน์จากศักยภาพและโอกาสของพื้นที่จะช่วยกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค และสร้างโอกาสการพัฒนาทั้งด้านเศรษฐกิจและสังคม ลดความเหลื่อมล้ำของการพัฒนา ลดการกระจุกตัวของการพัฒนาและประชากรของเมืองใหญ่ในปัจจุบัน โดยการสร้างสังคมชนบทเป็นสังคมเมืองที่สงบสุขเพียงพอ และแก้ปัญหาการย้ายถิ่นฐาน โดยมีนโยบาย ดังนี้

๖.๑ ส่งเสริมพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษเพื่อเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของเอเชีย

๖.๑.๑ พัฒนาเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออกอย่างต่อเนื่อง โดยพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัยให้เป็นไปตามเป้าหมาย พัฒนาพื้นที่โดยรอบให้เป็นเมืองมหานครการบินศูนย์กลางทางการแพทย์ของเอเชีย และเมืองอัจฉริยะที่มีความน่าอยู่และทันสมัยระดับนานาชาติยกระดับภาคการเกษตรให้เชื่อมโยงกับอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม คมนาคม ดิจิทัล วิทยาศาสตร์

และเทคโนโลยี และเร่งพัฒนาบุคลากร รวมทั้งทบทวนกฎระเบียบเพื่อรองรับและส่งเสริมอุตสาหกรรมเป้าหมายที่ใช้เทคโนโลยีขั้นสูงอย่างโปร่งใสและเป็นธรรม

๖.๑.๒ ส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ระเบียงเศรษฐกิจภาคใต้และการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งและโลจิสติกส์เพื่อเพิ่มช่องทางการส่งออกสินค้าทางทะเลของประเทศและของภาคใต้ โดยเฉพาะการส่งออกไปยังเอเชียใต้ พัฒนาการเชื่อมโยงแหล่งท่องเที่ยวในพื้นที่ฝั่งอันดามันกับฝั่งอ่าวไทย และพัฒนาอุตสาหกรรมฐานชีวภาพและการแปรรูปการเกษตรจากทรัพยากรในพื้นที่และประเทศเพื่อนบ้าน รวมทั้งให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและวัฒนธรรม และการพัฒนาเมืองน่าอยู่

๖.๑.๓ เพิ่มพื้นที่ขับเคลื่อนเศรษฐกิจแห่งใหม่ในภูมิภาค อาทิ การพัฒนาเศรษฐกิจหลักเชิงพื้นที่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ พื้นที่เศรษฐกิจฐานชีวภาพ และพื้นที่ที่มีความได้เปรียบเชิงที่ตั้งที่สามารถพัฒนาเป็นฐานอุตสาหกรรมในอนาคต โดยพัฒนาให้สอดคล้องกับศักยภาพและโอกาสของพื้นที่ สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องในการยกระดับรายได้และคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งการจัดการผลกระทบที่อาจมีต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๖.๑.๔ เร่งขับเคลื่อนการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดนอย่างต่อเนื่อง โดยสนับสนุนและยกระดับการพัฒนากิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ใช้เทคโนโลยีสูงขึ้น สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่และเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ทบทวนการให้สิทธิประโยชน์ด้านการลงทุนให้เหมาะสมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามศักยภาพพื้นที่ พัฒนาเมืองชายแดนให้มีความน่าอยู่ รวมทั้งใช้เทคโนโลยีสนับสนุนการดูแลด้านความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยในพื้นที่ และส่งเสริมให้ภาคประชาชนและภาคีการพัฒนาที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาเขตพัฒนาเศรษฐกิจพิเศษชายแดน

๖.๒ ส่งเสริมและเร่งรัดการพัฒนาเมืองอัจฉริยะน่าอยู่ทั่วประเทศ โดยมุ่งเน้นไปที่การพัฒนาเมืองศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและปริมณฑล จังหวัดเชียงใหม่ นครราชสีมา ขอนแก่น เมืองในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก สงขลา และภูเก็ต ภายใต้แนวคิดการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะและเมืองน่าอยู่ที่มีระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โครงสร้างพื้นฐานทางสังคม และพื้นที่สีเขียวที่เพียงพอ กระตุ้นให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและธุรกิจบริการ พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในพื้นที่

๗. การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก

รัฐบาลให้ความสำคัญกับชุมชนในการนำความรู้และทรัพยากรในพื้นที่มาผลิตเป็นสินค้าและบริการ เพื่อเพิ่มศักยภาพของเศรษฐกิจฐานรากให้สามารถสร้างรายได้ กระจายรายได้สู่ชุมชน สนับสนุนสินค้าชุมชนและยกระดับวิสาหกิจชุมชนให้มีความเข้มแข็ง พัฒนาช่องทางการตลาดเชื่อมโยง

กับระบบพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และสร้างพลังสังคม พลังชุมชน รวมทั้งสร้างการเรียนรู้ ฝึกอาชีพ กลุ่มอิสระในการร่วมขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ รัฐบาลจึงมีนโยบายดำเนินการ ดังนี้

๗.๑ ส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนและผลิตภัณฑ์ชุมชน

๗.๑.๑ สร้างมูลค่าเพิ่มธุรกิจชุมชนผ่านอัตลักษณ์ของพื้นที่ โดยส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ ขนาดกลางและขนาดย่อมยุคใหม่ของไทย ผู้ประกอบการหนึ่งตำบล หนึ่งผลิตภัณฑ์ และสหกรณ์ ในชุมชนให้สามารถใช้ประโยชน์และต่อยอดจากสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ ภูมิปัญญา วัฒนธรรม และทรัพยากร ในพื้นที่ รวมทั้งเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อสร้างสรรค์คุณค่าผลิตภัณฑ์และบริการของชุมชนที่มีอัตลักษณ์ และมีมาตรฐานการผลิตตามหลักสากล ซึ่งจะช่วยสร้างรายได้สู่ชุมชนอย่างทั่วถึง นำไปสู่การสร้าง เศรษฐกิจชุมชนที่สามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืนและมีบทบาทต่อระบบเศรษฐกิจของจังหวัดมากขึ้น

๗.๑.๒ สนับสนุนความเข้มแข็งของวิสาหกิจชุมชนผ่านเทคโนโลยี โดยพัฒนา ผู้ประกอบการวิสาหกิจชุมชนให้มีทักษะการเป็นผู้ประกอบการที่มีความสามารถทั้งในการบริหารจัดการ ธุรกิจสมัยใหม่ การสร้างสรรค์นวัตกรรมทั้งในเชิงกระบวนการผลิต การนำเสนอสินค้าหรือบริการ และการตลาด มีความสามารถในการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้กับการดำเนินธุรกิจได้มากขึ้น โดยเฉพาะการเข้าถึงตลาดทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนส่งเสริมแนวคิดการทำธุรกิจภายใต้ระบบ เศรษฐกิจแบบแบ่งปัน (Sharing Economy) โดยเริ่มต้นจากการใช้ประโยชน์โครงสร้างพื้นฐานและบริการ ของภาครัฐ เครื่องจักรและอุปกรณ์ร่วมกัน เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาธุรกิจในรูปแบบใหม่

๗.๑.๓ สร้างโอกาสและส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ทันสมัยและบริการ ทางการเงินของวิสาหกิจชุมชน โดยจัดหาแหล่งเงินทุนและสนับสนุนให้มีช่องทางการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ที่หลากหลาย และเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงตลาดทั้งในและต่างประเทศผ่านช่องทางการตลาด และการชำระเงินรูปแบบใหม่ด้วยระบบออนไลน์หรือผ่านแอปพลิเคชันต่าง ๆ รวมทั้งสนับสนุนให้เกิด การรวมกลุ่มและสร้างเครือข่ายวิสาหกิจชุมชนเพื่อประสาน แลกเปลี่ยนความรู้ ใช้ประโยชน์จากข้อมูล และเชื่อมต่อกิจกรรมร่วมกัน

๗.๑.๔ ส่งเสริมการลงทุนในชุมชนเพื่อสร้างงานในชุมชน โดยพัฒนาระบบและกลไก รวมทั้งพัฒนากลุ่มอาชีพตามศักยภาพของประชาชนในพื้นที่ เพื่อกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจให้คนในชุมชน และท้องถิ่น แบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และลดอัตรา การย้ายถิ่นเพื่อทำงานในเมือง สนับสนุนการจัดตั้งวิสาหกิจชุมชนตามความพร้อมและศักยภาพในแต่ละพื้นที่ ใช้เศรษฐกิจดิจิทัลต่อยอดการพัฒนาควบคู่กับการส่งเสริมการเรียนรู้ของชุมชน ด้วยการส่งเสริม การเชื่อมโยงภาคเศรษฐกิจหลักกับเศรษฐกิจชุมชนในทุกภาคการผลิต ทั้งในภาคอุตสาหกรรม บริการ และการท่องเที่ยว

๗.๑.๕ สร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินธุรกิจของวิสาหกิจชุมชน โดยพัฒนา และบูรณาการฐานข้อมูลที่สนับสนุนการประกอบธุรกิจให้เข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ง่าย อาทิ องค์กรความรู้ ผลการวิจัยและพัฒนาการตลาดและนวัตกรรม สร้างระบบจูงใจให้เกิดความร่วมมือระหว่างวิสาหกิจชุมชน

ในการเรียนรู้และถ่ายทอดเทคโนโลยี รวมทั้งสนับสนุนการยกระดับสินค้าและบริการของวิสาหกิจชุมชน ทั้งในด้านการกำหนดมาตรฐาน การตรวจสอบและรับรองให้เป็นที่ยอมรับในระดับสากล

๗.๒ สร้างความเข้มแข็งของชุมชน

๗.๒.๑ สร้างผู้นำชุมชน ยกย่องปราชญ์ชาวบ้าน เพื่อเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลง เป็นวิทยากรในการขับเคลื่อนและสร้างกลไกการทำงานร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วม ในกิจกรรมการพัฒนา กิจกรรมสาธารณประโยชน์ที่ส่งผลต่อการสร้างสังคมที่เข้มแข็ง การปรับเปลี่ยน ค่านิยมคนไทยให้เสียสละ มีจิตอาสา จิตสาธารณะ เอื้อเพื่อแบ่งปันผู้อื่น และเป็นพลังสำคัญ ในการจัดการปัญหาความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาตนเองและการจัดการของชุมชนท้องถิ่น

๗.๒.๒ ยกย่องคุณภาพตลาดชุมชน สถาบันการเงินของชุมชน สวัสดิการชุมชน สาธารณสุขชุมชน ป่าชุมชน ไม้มีค่า ท้องเที่ยวชุมชน และส่งเสริมการขยายตลาดออกสู่ต่างประเทศ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการทั้งด้านการผลิต แหล่งเงินทุน โลจิสติกส์ ข้อมูล การแลกเปลี่ยนความรู้และความเชี่ยวชาญเพื่อต่อยอดความคิดสร้างสรรค์ในการเพิ่มมูลค่าธุรกิจ พัฒนาความเข้มแข็งของกลุ่มให้สามารถเชื่อมโยงเข้าเป็นส่วนหนึ่งของห่วงโซ่การผลิตของภาค รวมถึง กำกับดูแลมาตรฐานสินค้าให้ได้มาตรฐานสากลและสอดคล้องกับความต้องการของตลาด เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้บริโภคทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมความเข้มแข็งให้ชุมชนจัดสวัสดิการ ที่จำเป็นภายในชุมชน

๗.๒.๓ แก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน สร้างชุมชนที่น่าอยู่ มุ่งเน้นการจัดการ ที่อยู่อาศัย การพัฒนาทักษะอาชีพ และการพัฒนาพื้นที่เมืองแบบองค์รวม เพื่อพัฒนาชุมชนเข้มแข็ง สังคมที่เอื้ออาทร มีความสะดวกสบาย ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มีวัฒนธรรมและจิตวิญญาณ ที่เป็นเอกลักษณ์ของเมืองและชุมชน และมีระบบเศรษฐกิจที่มั่นคง เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ และเป็นฐานการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน

๗.๒.๔ สร้างพลังในชุมชน โดยส่งเสริมให้เกิดการสร้างพลังทางสังคม ภาคีเครือข่าย การรวมตัวของภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชนมาเป็นกำลังในการพัฒนาเพื่อส่วนรวม โดยให้ความสำคัญกับการสร้างพลังจิตอาสา สร้างพลังแผ่นดินเพื่อพัฒนาศักยภาพและสร้างเอกภาพแก่กลุ่มอาสาสมัคร รูปแบบต่าง ๆ การสร้างพลังสร้างสรรค์เพื่อส่งเสริมกิจกรรมทางสังคมของคนทุกวัยผ่านการสร้างพื้นที่ สร้างสรรค์ในรูปแบบต่าง ๆ และการสร้างพลังภูมิคุ้มกัน เพื่อการใช้สื่อออนไลน์อย่างสร้างสรรค์ และประชาชนมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังและเตือนภัย

๗.๒.๕ สร้างเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง เน้นส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ทุกภาคส่วนเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจกำหนดนโยบายและมาตรการของภาครัฐ โดยเริ่มจาก

การเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถนำเสนอแนวคิดที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิการในระดับชุมชน เพื่อเป็นรากฐานของการพัฒนาระบบประชาธิปไตยในบริบทสังคมไทย

๗.๓ ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนในการช่วยพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจฐานราก โดยการสร้าง “คุณค่าร่วม” ระหว่างภาคธุรกิจ สังคม และผู้บริโภค ที่ครอบคลุมตลอดทั้งห่วงโซ่การผลิต พร้อมทั้งส่งเสริมให้เกิดวิสาหกิจเพื่อสังคมในด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่คนในชุมชน เพื่อผลิตสินค้าและบริการที่จะช่วยส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นหรือช่วยแก้ไขปัญหาสังคมและพัฒนาชุมชน อาทิ การจ้างงานผู้พิการ หรือผู้ผ่านการต้องขัง เพื่อช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตและความสุขของคนในชุมชน ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

การพัฒนาคนไทยให้มีความพร้อมในการดำรงชีวิตในศตวรรษที่ ๒๑ เพื่อให้คนไทยในอนาคตเป็นพลังขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้ก้าวไปข้างหน้าอย่างมีแบบแผนได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการพัฒนาที่มุ่งพัฒนาคนในทุกมิติตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงวัยให้มีความสมบูรณ์ เป็นคนดี มีวินัย เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งการพัฒนาระบบสาธารณสุข และหลักประกันทางสังคมที่เหมาะสมแก่ประชาชนในกลุ่มต่าง ๆ โดยมีนโยบายการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

๘. การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย

๘.๑ ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย

๘.๑.๑ จัดให้มีระบบพัฒนาเด็กแรกเกิดอย่างต่อเนื่องจนถึงเด็กวัยเรียนให้มีโอกาสพัฒนาตามศักยภาพ เพื่อสร้างคนไทยที่มีพัฒนาการเต็มตามศักยภาพผ่านครอบครัวที่อบอุ่นในทุกรูปแบบ ครอบครัว เพื่อส่งต่อการพัฒนาเด็กไทยให้มีคุณภาพสู่การพัฒนาในระยะถัดไปบนฐานการให้ความช่วยเหลือที่ค้ำประกันถึงศักยภาพของครอบครัวและพื้นที่ เตรียมความพร้อมการเป็นพ่อแม่ ความรู้เรื่องโภชนาการ และสุขภาพ การอบรมเลี้ยงดู การส่งเสริมพัฒนาการเด็กปฐมวัยผ่านการให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการยกระดับคุณภาพสถานพัฒนาเด็กปฐมวัยทั่วประเทศให้ได้มาตรฐาน และพัฒนาศักยภาพของบุคลากรทางการศึกษาและผู้ดูแลเด็กปฐมวัยให้สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีคุณภาพ

๘.๑.๒ ส่งเสริมการพัฒนาเด็กปฐมวัย โดยค้ำประกันถึงพหุปัญญาที่หลากหลายของเด็กแต่ละคนให้ได้รับการส่งเสริมและพัฒนาอย่างเต็มตามศักยภาพ ผ่านการออกแบบการจัดการเรียนรู้ที่เชื่อมโยงกับระบบโรงเรียนปกติที่เป็นระบบและมีทิศทางที่ชัดเจน

๘.๒ พัฒนาศักยภาพคนรุ่นใหม่

๘.๒.๑ ปรับรูปแบบการเรียนรู้และการสอนเพื่อพัฒนาทักษะและอาชีพของคนทุกช่วงวัยสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ โดยปรับโครงสร้างหลักสูตรการศึกษาให้ทันสมัย มีการนำเทคโนโลยีและการเรียนรู้ผ่านประสบการณ์จริงเข้ามามีส่วนในการจัดการเรียนการสอน และปรับระบบดึงดูด

การคัดเลือก การผลิตและพัฒนาครู ที่นำไปสู่การมีครูสมรรถนะสูง เป็นครูยุคใหม่ที่สามารถออกแบบ และจัดระบบการสร้างความรู้ สร้างวินัย กระตุ้น และสร้างแรงบันดาลใจ เปิดโลกทัศน์มุมมองของเด็ก และครูด้วยการสอนในเชิงแสดงความคิดเห็นให้มากขึ้น ควบคู่กับหลักการทางวิชาการ

๘.๒.๒ จัดการศึกษาเชิงบูรณาการกับการทำงานเพื่อพัฒนาสมรรถนะของผู้เรียน ทั้งในส่วนฐานความรู้และระบบความคิดในลักษณะสหวิทยาการ และตรงกับความต้องการของประเทศ ในอนาคต และเป็นผู้เรียนที่สามารถปฏิบัติได้จริงและสามารถกำกับการเรียนรู้ของตนเองได้ รวมถึง มีทักษะด้านภาษาอังกฤษและภาษาที่สามที่สามารถสื่อสารและแสวงหาความรู้ได้ มีความพร้อมทั้งทักษะ ความรู้ ทักษะอาชีพ และทักษะชีวิตก่อนเข้าสู่ตลาดแรงงาน

๘.๓ พัฒนาอาชีพ พัฒนาคุณภาพวิชาชีพ และพัฒนาแรงงานรองรับอุตสาหกรรม ๔.๐ โดยการจัดระบบและกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่ชัดเจนเป็นระบบ ในการพัฒนากำลังคนที่มีทักษะขั้นสูงให้สามารถนำความรู้และทักษะมาใช้ในการแก้ไขปัญหา รวมถึง การสร้างและพัฒนานวัตกรรม ซึ่งต้องครอบคลุมการพัฒนากำลังคนที่อยู่ในอุตสาหกรรมแล้ว กำลังคนที่กำลังจะเข้าสู่อุตสาหกรรม และเตรียมการสำหรับผลิตกำลังคนในสาขาที่ขาดแคลน เพื่อรองรับ อุตสาหกรรมและเทคโนโลยีในอนาคต รวมทั้งเร่งรัดและขยายผลระบบคุณวุฒิวิชาชีพ การยกระดับฝีมือแรงงานในกลุ่มอุตสาหกรรมที่มีศักยภาพและอุตสาหกรรมที่ใช้แรงงานเข้มข้น

๘.๔ ดึงดูดคนเก่งจากทั่วโลกเข้ามาร่วมทำงานกับคนไทย และส่งเสริมผู้มีความสามารถสูง สนับสนุนให้ธุรกิจชั้นนำในประเทศดึงดูดบุคคลที่มีความสามารถระดับสูงจากทั่วโลกโดยเฉพาะคนไทย เพื่อกลับมาเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงและถ่ายทอดประสบการณ์ ความรู้ ความเชี่ยวชาญให้แก่บุคลากร ในองค์กร ซึ่งจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการสร้างธุรกิจ ผลิตภัณฑ์ และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ โดยในระยะแรกให้ความสำคัญกับการดึงดูดนักวิจัยผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศมาร่วมวิจัยและพัฒนา เทคโนโลยีขั้นแนวหน้าในสาขาอุตสาหกรรมเป้าหมาย รวมทั้งมีพื้นที่ให้กลุ่มผู้มีความสามารถพิเศษ ที่มีศักยภาพสูงได้ทำงานร่วมกัน หรือร่วมกับเครือข่ายอื่น ๆ เพื่อสร้างองค์ความรู้และนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้กับประเทศ

๘.๕ วิจัยและพัฒนานวัตกรรมที่ตอบโจทย์การพัฒนาประเทศ

๘.๕.๑ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและความยากจน ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมุ่งเน้นการพัฒนานวัตกรรมเชิงสังคมและนวัตกรรมในเชิงพื้นที่ ที่สามารถช่วยแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำ สร้างโอกาสสำหรับผู้ด้อยโอกาส และยกระดับคุณภาพ ชีวิตผู้สูงวัยควบคู่ไปกับการพัฒนาทุนมนุษย์ให้พร้อมสำหรับโลกยุคดิจิทัลและอุตสาหกรรม ๔.๐ ตามความเหมาะสมได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยระยะแรกจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการวิจัยและ พัฒนาด้านสุขภาพของประชาชนอย่างครบวงจร ทั้งระบบยา วัคซีน เวชภัณฑ์ และเทคโนโลยี ที่ทันสมัย

๘.๕.๒ ส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีขั้นสูง เพื่อสร้างความได้เปรียบในการแข่งขัน สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลง และสร้างความเป็นเลิศของประเทศในอนาคต โดยมุ่งเน้นการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในเชิงธุรกิจ กำหนดวาระการวิจัยแห่งชาติ ส่งเสริมความร่วมมือและการเป็นหุ้นส่วนของทุกฝ่ายทั้งภาครัฐ ภาคการศึกษา ชุมชน และภาคเอกชนในทุกสาขาการผลิตและบริการ สร้างสภาพแวดล้อมและองค์ประกอบของระบบวิจัยและการพัฒนานวัตกรรมให้เข้มแข็ง รวมทั้งบูรณาการการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมกับการนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

๘.๕.๓ สร้างเครือข่ายการทำวิจัยระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ปฏิรูปและบูรณาการระบบการเรียนการสอนกับระบบงานวิจัยและพัฒนา ให้เอื้อต่อการเพิ่มศักยภาพด้านนวัตกรรมของประเทศ เพื่อสนับสนุนการสร้างการแข่งขันของธุรกิจไทยทุกระดับในเวทีการค้าโลก ส่งเสริมกระบวนการทำงานของภาครัฐและภาคเอกชนในการวิจัยและพัฒนา วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี นวัตกรรมให้เป็นระบบเปิด และมีการบูรณาการการทำงานกันอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเชื่อมโยงระบบการศึกษา กับภาคปฏิบัติจริงในภาคธุรกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างนักวิจัยมืออาชีพและนวัตกรรมที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มและยกระดับงานวิจัย ส่งเสริมเพิ่มศักยภาพด้านเทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศ

๘.๖ ส่งเสริมการเรียนรู้และพัฒนาทักษะทุกช่วงวัย

๘.๖.๑ มุ่งเน้นการพัฒนาโรงเรียนควบคู่กับการพัฒนาครู เพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับบนพื้นฐานการสนับสนุนที่คำนึงถึงความจำเป็นและศักยภาพของสถาบันการศึกษาแต่ละแห่ง พร้อมทั้งจัดให้มีมาตรฐานขั้นต่ำของโรงเรียนในทุกระดับ และสร้างระบบวัดผลโรงเรียนและครูที่สะท้อนความรับผิดชอบต่อผลลัพธ์ที่เกิดกับผู้เรียน คำนึงให้นักเรียนโดยลดภาระงานที่ไม่จำเป็น รวมถึงจัดให้มีระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยการเชื่อมโยงหรือส่งต่อข้อมูลครอบครัวและผู้เรียนระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตั้งแต่แรกเกิดจนถึงการพัฒนาตลอดช่วงชีวิต ตลอดจนพัฒนาช่องทางให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๘.๖.๒ พัฒนาแพลตฟอร์มการเรียนรู้ผ่านระบบดิจิทัล พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสร้างสรรค์ที่เหมาะสมมาใช้ในการเรียนการสอนออนไลน์แบบเปิดที่หลากหลาย เพื่อส่งเสริมการเรียนรู้ด้วยตนเองตามความสนใจและเหมาะสมกับช่วงวัย ตลอดจนพัฒนาแหล่งเรียนรู้และอุทยานการเรียนรู้สำหรับเยาวชนที่เชื่อมโยงเทคโนโลยีกับวิถีชีวิต และส่งเสริมการเรียนการสอนที่เหมาะสมสำหรับผู้เข้าสู่สังคมสูงวัย

๘.๖.๓ ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา โดยบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยจัดการศึกษากับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา มุ่งเน้นกลุ่มเด็กด้อยโอกาสและกลุ่มเด็กนอกระบบการศึกษา ปรับเปลี่ยนการจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับความจำเป็นของผู้เรียน

และลักษณะพื้นที่ของสถานศึกษา จัดระบบโรงเรียนพี่เลี้ยงจับคู่ระหว่างโรงเรียนขนาดใหญ่ที่มีคุณภาพ การศึกษากับโรงเรียนขนาดเล็กเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา และการส่งเสริมให้ภาคเอกชน ชุมชนในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมในการออกแบบการศึกษาในพื้นที่ สนับสนุนเด็กที่มีความสามารถแต่ไม่มีทุนทรัพย์เป็นกรณีพิเศษ ตลอดจนแก้ไขปัญหาหนี้สินทางการศึกษา โดยการปรับโครงสร้างหนี้กองทุน เงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และทบทวนรูปแบบการให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่เหมาะสม

๘.๖.๔ พัฒนาทักษะอาชีพทุกช่วงวัย โดยกำหนดระบบที่เอื้อต่อการพัฒนาทักษะ และเพิ่มประสิทธิภาพของทุกช่วงวัย อาทิ การพัฒนาคุณภาพมาตรฐานการศึกษาให้เชื่อมโยงกับระบบ คุณวุฒิวิชาชีพ โดยมีกลไกการวัดและประเมินผลเพื่อเทียบโอนความรู้และประสบการณ์หน่วยการเรียนรู้ที่ชัดเจน ส่งเสริมเยาวชนที่มีศักยภาพด้านกีฬาให้สามารถพัฒนาไปสู่นักกีฬาอาชีพ การกำหนดมาตรฐาน ฝีมือแรงงาน การจัดให้มีระบบที่สามารถรองรับความต้องการพัฒนาปรับปรุงทักษะอาชีพของทุกช่วงวัย เพื่อรองรับการเปลี่ยนสายอาชีพให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานที่อาจจะเปลี่ยนไปตามแนวโน้ม ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีในอนาคต

๘.๖.๕ ส่งเสริมหลักคิดที่ถูกต้อง โดยสอดแทรกการปลูกฝังวินัย และอุดมการณ์ ที่ถูกต้องของคนในชาติ หลักคิดที่ถูกต้องด้านคุณธรรม จริยธรรม การมีจิตสาธารณะ การเคารพกฎหมาย และกติกาของสังคมเข้าไปในทุกสาระวิชาและในทุกกิจกรรม ควบคู่ไปกับการส่งเสริมกลไกสร้างความเข้มแข็ง ของสถาบันครอบครัวในทุกมิติอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ ปรับสภาพแวดล้อมทั้งภายใน และภายนอกสถานศึกษาให้เอื้อต่อการมีคุณธรรม จริยธรรม และจิตสาธารณะ รวมทั้งลงโทษผู้ละเมิด บรรทัดฐานที่ดีทางสังคม ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการขับเคลื่อนประเทศ

๘.๗ จัดทำระบบปริญญาชุมชนและการจัดอบรมหลักสูตรระยะสั้น เน้นออกแบบ หลักสูตรระยะสั้นตามความสนใจ พัฒนาทักษะต่าง ๆ ที่ใช้ในการดำรงชีวิตประจำวันและทักษะอาชีพ ของคนทุกช่วงวัยในพื้นที่และชุมชนเป็นหลัก พร้อมทั้งศึกษาแนวทางการพัฒนาเป็นรูปแบบธนาคาร หน่วยกิต ซึ่งเป็นการเรียนเก็บหน่วยกิตของวิชาเรียนเพื่อให้ผู้เรียนสามารถเรียนข้ามสาขาวิชาและ ข้ามสถาบันการศึกษา หรือทำงานไปพร้อมกัน หรือเลือกเรียนเฉพาะหลักสูตรที่สนใจ เพื่อสร้างโอกาส ของคนไทยทุกช่วงวัยและทุกระดับสามารถพัฒนาตนเองทั้งในด้านการศึกษาและการดำรงชีวิต

๙. การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม

มุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณสุขและระบบความคุ้มครองทางสังคมที่ครอบคลุมประชากร ทุกกลุ่มอย่างเหมาะสมนำไปสู่ความเสมอภาค ประกอบด้วย

๙.๑ พัฒนาระบบบริการสาธารณสุข แพทย์สมัยใหม่ และแพทย์แผนไทยให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และมีคุณภาพทัดเทียมกันทั่วทุกพื้นที่ รวมถึงการยกระดับไปสู่ ความเชี่ยวชาญในด้านการแพทย์แม่นยำ และยกระดับระบบหลักประกันสุขภาพให้ครอบคลุมแรงงาน นอกระบบ โดยอยู่บนพื้นฐานหลักประสิทธิภาพและความยั่งยืนทางการคลังของประเทศ ส่งเสริมให้มี

มาตรการสร้างเสริมสุขภาพและอนามัยให้คนไทยทุกช่วงวัยมีสุขภาพแข็งแรงและลดอัตราการเจ็บป่วย โรคเรื้อรัง พร้อมทั้งจัดให้มีสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ ที่เอื้อต่อสุขภาพของประชาชนอย่างเหมาะสมและพอเพียง

๙.๒ ส่งเสริมการป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงต่อสุขภาพ โดยการพัฒนาองค์ความรู้ ด้านสุขภาพที่ถูกต้องของคนทุกกลุ่มวัย ส่งเสริมการเล่นกีฬาและออกกำลังกายเพื่อเสริมสร้างสุขภาพ สร้างระบบรับมือต่อโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำ ทั้งระบบติดตาม เฝ้าระวัง และการจัดการ ภาวะฉุกเฉินทางสาธารณสุขอย่างครบวงจรและบูรณาการ จัดระบบการแพทย์ปฐมภูมิที่มีแพทย์เวชศาสตร์ ครอบครัวดูแลอย่างทั่วถึง และส่งเสริมให้ชุมชนเป็นฐานในการสร้างสุขภาพที่ดีในทุกพื้นที่

๙.๓ พัฒนาและยกระดับความรู้อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ให้เป็นหมอประจำบ้านควบคู่กับการใช้เทคโนโลยีการสื่อสารทางการแพทย์ เร่งพัฒนาระบบบริการสุขภาพ ที่มีคุณภาพให้ทั่วถึงและครอบคลุมประชากรทุกภาคส่วน ลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการบริการ ในแต่ละระบบ พร้อมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริการสาธารณสุขในชุมชนผ่านการพัฒนาระบบ การแพทย์ทางไกลควบคู่ไปกับการเพิ่มบทบาทของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และการยกระดับ คุณภาพการบริการของโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล เพื่อให้ประชาชนในทุกครัวเรือนทุกพื้นที่ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่อยู่ในชุมชนสามารถเข้าถึงหน่วยบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

๙.๔ สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมด้านการศึกษา สุขภาพ การมีงานทำ ที่เหมาะสมกับประชากรทุกกลุ่ม มีการลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าหมายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจน และกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง จัดให้มีระบบบำนาญหลังพ้นวัยทำงาน ปฏิรูประบบภาษี ให้ส่งเสริมความเสมอภาคทางสังคม สร้างความเสมอภาคทางการศึกษาผ่านกลไกกองทุนเพื่อความเสมอภาค ทางการศึกษา และยกระดับคุณภาพการศึกษาผ่านการใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมถึงคุ้มครองแรงงาน ทั้งในระบบและนอกระบบให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในระยะต่อไป จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมุ่งเน้น ให้เกิดความสมดุลระหว่างการใช้จ่ายทรัพยากรเพื่อการพัฒนาประเทศ และการอนุรักษ์ พื้นฟูทรัพยากร เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในระยะยาว นอกจากนี้ การบริหารราชการแผ่นดินในระยะต่อไปจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในสังคมโลกต้องมุ่งมั่นดำเนินการเพื่อลดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการพัฒนา รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายการพัฒนาในด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

๑๐. การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน

๑๐.๑ ปกป้อง รักษา ฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญกับการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ เพื่อสร้างสมดุลทางธรรมชาติและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน ทั้งพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าเศรษฐกิจ ป่าชายเลน และป่าชุมชน รวมทั้งเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตเมือง หุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าอย่างจริงจัง รวมถึงเร่งฟื้นฟูป่าเสื่อมโทรม แก้ไขกฎหมายป่าไม้ที่ซ้ำซ้อน เร่งคืนพื้นที่ป่าโดยการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าและสามารถทำกินได้อย่างเหมาะสม นำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารจัดการพื้นที่เสี่ยงต่อการถูกบุกรุกและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ส่งเสริมบทบาทของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) พร้อมทั้งรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้กับเยาวชน ภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

๑๐.๒ ปรับปรุงระบบที่ดินทำกินและลดความเหลื่อมล้ำด้านการถือครองที่ดิน โดยจัดสรรที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้แก่ราษฎรที่ยากไร้และเกษตรกรตามหลักการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกล้ำ และมีมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกรและผู้ยากจน จัดทำระบบฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำหลักฐานการถือครองที่ดินของรัฐทุกประเภท จัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน และเร่งแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนเพื่อลดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

๑๐.๓ ส่งเสริมการบริหารจัดการน้ำทั้งระบบ แหล่งน้ำชุมชน และทะเล โดยเชื่อมโยงกับแผนบริหารจัดการน้ำ ๒๐ ปีของประเทศ เพิ่มผลิตผลในการจัดการและการใช้น้ำทุกภาคส่วน จัดให้มีน้ำสะอาดใช้ทั่วครัวเรือนในชุมชนชนบท ในปริมาณ คุณภาพ และราคาที่เข้าถึงได้ มีระบบการจัดการน้ำชุมชนที่เหมาะสม พร้อมทั้งส่งเสริม ฟื้นฟู อนุรักษ์ พื้นที่ต้นน้ำ พื้นที่ชุ่มน้ำ พื้นที่พิกน้ำ แหล่งน้ำธรรมชาติ แอ่งน้ำบาดาล การระบายน้ำชายฝั่ง เพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบ และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมระดับสากล ดูแลภัยพิบัติจากน้ำ พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบ และเพิ่มพื้นที่ชลประทาน เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างระบบจัดสรรน้ำที่เป็นธรรม รวมทั้งส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการน้ำในชุมชนตามแนวพระราชดำริ

๑๐.๔ สร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรแร่ และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อการพัฒนาประเทศและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน โดยใช้ประโยชน์ทรัพยากรแร่อย่างเหมาะสม เป็นธรรม และคำนึงถึงคุณภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการของภาคประชาชน จัดทำเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง บนพื้นฐานศักยภาพแร่และมีการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ร่วมกับทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ อย่างเหมาะสม ดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยบริหารจัดการเขตทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รายจังหวัดโดยใช้แผนที่การจำแนกเขตทางทะเลและชายฝั่ง (one marine chart) บริหารจัดการ ทรัพยากรแร่และแหล่งพลังงานในทะเล รวมทั้งมลพิษและขยะในทะเลให้มีประสิทธิภาพ จัดทำผังชายฝั่ง และผังทะเลที่ชัดเจน และกำหนดพื้นที่การพัฒนาในรูปแบบต่าง ๆ โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน และสอดคล้องกับภูมิศาสตร์และทรัพยากรในพื้นที่ รักษาแนวปะการังที่สำคัญต่อการท่องเที่ยว รักษาป่าชายเลนและแหล่งหญ้าทะเลที่สำคัญต่อประมงและสัตว์หายาก

๑๐.๕ แก้ไขปัญหาก๊าซเรือนกระจกและผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก สร้างสังคมคาร์บอนต่ำและปลอดฝุ่นละอองขนาดไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน กำหนดมาตรการควบคุมการเผาพื้นที่เพื่อทำการเพาะปลูก ปรับปรุงการบริหารจัดการ ภัยพิบัติทั้งระบบ และการสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนในการรับมือและปรับตัวเพื่อลด ความเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สนับสนุน การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐและภาคเอกชนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ ส่งเสริมให้ ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนา ปรับปรุงระบบบริหารจัดการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้ง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ไทยเข้าร่วมและให้ สัตยาบันไว้

๑๐.๖ พัฒนาระบบการจัดการสิ่งแวดล้อมภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียน เพื่อให้ เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและลดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดยให้นำความก้าวหน้า ทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม อาทิ การจัดการขยะหรือของเสีย เพื่อนำไปใช้ในกระบวนการผลิตหรือบริโภคที่หลากหลายและทำให้เกิดการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร อย่างคุ้มค่า

๑๐.๗ พัฒนากลไกแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการจัดทำระบบการประเมินสิ่งแวดล้อมระดับยุทธศาสตร์มาใช้เป็นเครื่องมือ เชิงนโยบายในการเพิ่มขีดความสามารถในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาร่วมกันของภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคม และบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ทั้งระดับประเทศ ราชสาขา และเชิงพื้นที่ เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ลดความขัดแย้งระหว่างยุทธศาสตร์ต่าง ๆ โดยเฉพาะระหว่างยุทธศาสตร์ ราชสาขากับยุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

๑๐.๘ แก้ไขปัญหาการจัดการขยะและของเสียอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากการส่งเสริม และให้ความรู้ในการลดปริมาณขยะในภาคครัวเรือนและธุรกิจ การนำกลับมาใช้ซ้ำ การคัดแยกขยะ ตั้งแต่ต้นทาง เพื่อลดปริมาณและต้นทุนในการจัดการขยะของเมือง และสามารถนำขยะกลับมาใช้ ประโยชน์ได้โดยง่าย รวมทั้งพัฒนาโรงงานกำจัดขยะและของเสียอันตรายที่ได้มาตรฐาน

๑๑. การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ

เพื่อให้การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การปฏิรูประบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการให้บริการ ของภาครัฐ และการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ นอกจากนี้ กระบวนการยุติธรรม จะต้องเป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริง กฎหมายจะต้องได้รับการปรับปรุงให้มีความทันสมัย เป็นธรรม และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนโดยรวม โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายการดำเนินการ ดังนี้

๑๑.๑ พัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ โดยพัฒนา ให้ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม มีการจัดรูปแบบองค์กรใหม่ที่มีความยืดหยุ่นคล่องตัว และเหมาะสม กับบริบทของประเทศ รวมทั้งจัดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของรัฐให้สอดคล้องกับโครงสร้างหน่วยงาน และภารกิจงานที่เปลี่ยนแปลงไป พัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่รัฐให้สามารถรองรับบริบทการเปลี่ยนแปลง และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างทันที่ พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนระบบบริหารราชการ แผ่นดินให้เกิดความเชื่อมโยงสอดคล้องกันตั้งแต่ชั้นวางแผน การนำไปปฏิบัติ การติดตามประเมินผล การปรับปรุงการทำงานให้มีมาตรฐานสูงขึ้น และปรับปรุงโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างราชการ บริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

๑๑.๒ ปรับเปลี่ยนกระบวนการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการที่มีความสำคัญต่อ การประกอบธุรกิจและดำเนินชีวิตของประชาชนให้เป็นระบบดิจิทัลและสามารถเชื่อมโยงข้อมูล ต่อเนื่องกันตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการ พร้อมทั้งพัฒนาโปรแกรมออนไลน์เพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงบริการของภาครัฐได้อย่างทันทีและทุกเวลา

๑๑.๓ พัฒนาระบบข้อมูลขนาดใหญ่ในการบริหารราชการแผ่นดินที่มีระบบการวิเคราะห์ และแบ่งปันข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ข้อมูลขนาดใหญ่ ในระบบบริการประชาชนที่เป็นไปตามความต้องการเฉพาะตัวบุคคลมากขึ้น

๑๑.๔ เปิดเผยข้อมูลภาครัฐสู่สาธารณะ โดยหน่วยงานของรัฐในทุกระดับต้องเปิดเผย และเชื่อมโยงข้อมูลซึ่งกันและกัน ทั้งในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยตนเองและระหว่างหน่วยงานรัฐ กับประชาชน เพื่อให้ทุกภาคส่วนมีความเข้าใจถึงสถานการณ์ และแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศที่มีความซับซ้อน ปรับเปลี่ยนให้เป็นการทำงานเชิงรุก เน้นการยกระดับไปสู่ความร่วมมือกัน

ของทุกภาคส่วนอย่างจริงจัง แสวงหาความคิดริเริ่มและสร้างนวัตกรรม โดยมีการคาดการณ์สถานการณ์ วิเคราะห์ความเสี่ยงและผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อให้สามารถเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในด้านต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๑๑.๕ ส่งเสริมระบบธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการภาครัฐ โดยสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธา และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาข้าราชการ บุคลากร และเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง โดยเฉพาะ การปรับเปลี่ยนกระบวนการทางความคิดให้คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติและเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง พร้อมกับยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล มีสมรรถนะและความรู้ความสามารถพร้อมต่อ การปฏิบัติงาน ดำเนินการปรับปรุงสวัสดิภาพชีวิต ความเป็นอยู่ ตลอดจนสร้างขวัญกำลังใจและความผูกพัน ในการทำงาน

๑๑.๖ พัฒนากลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาบริการสาธารณะและ การตรวจสอบภาครัฐ โดยการสร้างความเข้าใจถึงหลักการบริหารราชการขั้นพื้นฐานและกฎหมาย ที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาคอขวดและลดข้อจำกัดของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ชุมชน วิสาหกิจเพื่อสังคม องค์กรภาคประชาสังคม และเอกชน สามารถเข้ามาดำเนินกิจกรรมสาธารณประโยชน์ และมีบทบาทในการพัฒนาบริการสาธารณะในพื้นที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ การปฏิบัติงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในทุก ๆ ด้าน

๑๑.๗ ปรับปรุงระเบียบ กฎหมาย เพื่อเอื้อต่อการทำธุรกิจและการใช้ชีวิตประจำวัน

๑๑.๗.๑ ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการ การอำนวยความสะดวก ต้นทุนค่าใช้จ่าย กฎหมาย กฎ และระเบียบต่าง ๆ ของภาครัฐ ให้สามารถสนับสนุนและเอื้อต่อ การประกอบธุรกิจทั้งภายในและภายนอกประเทศและเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงบริบทต่าง ๆ โดยครอบคลุม กระบวนการตั้งแต่จัดตั้งธุรกิจจนถึงการปิดกิจการ พร้อมทั้งกำกับและส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐปฏิบัติ ตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ยุติธรรม เสมอภาค เท่าเทียม ถูกต้องตามหลักนิติธรรม และเป็นไปตามปณิธานสากล ตลอดจนเร่งรัดการพัฒนาระบบการบริหารจัดการข้อมูลต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐให้มีความเชื่อมโยงกันอย่างไร้รอยต่อ เพื่อให้ประชาชนสามารถติดต่อราชการ ได้โดยสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส และตรวจสอบได้

๑๑.๗.๒ ส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐจัดให้มีสนามทดลองแนวคิดทางธุรกิจ ผลิตรายการ หรือนวัตกรรมใหม่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงาน เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมให้ผู้ประกอบการ สามารถสร้างธุรกิจ ผลิตรายการ หรือนวัตกรรมใหม่ ๆ และการพัฒนาปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันสมัยต่อไป

๑๑.๗.๓ ส่งเสริมการแข่งขันทางการค้าที่เสรีและเป็นธรรม โดยกำกับดูแลให้เกิดความเป็นธรรมทางการค้าและติดตามพฤติกรรมของผู้ประกอบธุรกิจที่มีแนวโน้มจะก่อให้เกิดการผูกขาดอย่างใกล้ชิด บังคับใช้กฎหมายการแข่งขันทางการค้าอย่างจริงจังและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็วและเสมอภาคของประชาชน

๑๑.๘ กระจายอำนาจ ความรับผิดชอบ และเพิ่มบทบาทการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทของเอกชนและชุมชนในการให้บริการสาธารณะ โดยเร่งพัฒนาองค์กรและบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพและมีความรับผิดชอบมากขึ้น ทั้งในการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองตามหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งส่งเสริมบทบาทของเอกชนและชุมชนท้องถิ่นและภาคีอื่น ๆ ในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ รวมถึงการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้ตรงกับความต้องการของประชาชน เพื่อนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานการให้บริการของรัฐ ให้เทียบเท่ากับมาตรฐานสากลและสนับสนุนการพัฒนายุทธศาสตร์เชิงพื้นที่

๑๒. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกระบวนการยุติธรรม

๑๒.๑ แก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยจัดให้มีมาตรการและระบบเทคโนโลยี นวัตกรรมที่ช่วยป้องกันและลดการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจังและเข้มงวด รวมทั้งเป็นเครื่องมือในการติดตามการแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเร่งสร้างจิตสำนึกของคนในสังคมให้ยึดมั่นในความซื่อสัตย์ สุจริต ถูกต้อง ชอบธรรม และสนับสนุนทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตประพฤติมิชอบ

๑๒.๒ ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยส่งเสริมให้มีรูปแบบการลงโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญา ตามหลักสากล มุ่งเน้นยกระดับการพัฒนาระบบ แก้ไข บำบัด พื้นฟูผู้กระทำผิด ส่งเสริม ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พัฒนาประสิทธิภาพระบบการสืบสวนสอบสวนด้านการปราบปรามอาชญากรรมพิเศษ กำหนดมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรมให้สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ พร้อมทั้งบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินงานสอดคล้องประสานกันอย่างเป็นองค์รวม เพื่อให้สามารถจัดการกับข้อขัดแย้งและกรณีพิพาทได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเน้นการทำงานเชิงรุก รวมทั้งพัฒนาบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม เสมอภาค โปร่งใส รวดเร็ว ท้วถึง และปราศจากการเลือกปฏิบัติ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมได้ และสร้างสังคมที่พัฒนาอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เกิดความเสมอภาคและเท่าเทียม พร้อมทั้งผลักดันให้เกิดการนำเทคโนโลยีดิจิทัล และนวัตกรรมสมัยใหม่มาใช้ในการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมาย พัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และเป็นธรรม รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกและรวดเร็ว

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

นโยบายหลักทั้ง ๑๒ ด้านของรัฐบาลที่กระผมกล่าวมาข้างต้น จะเป็นทิศทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วง ๔ ปีข้างหน้า อย่างไรก็ดี จากสถานการณ์และปัญหาที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาปากท้องของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ สถานการณ์เศรษฐกิจโลก และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ รัฐบาลได้กำหนดเรื่องเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ เพื่อบรรเทาปัญหาและลดผลกระทบกับประชาชนและระบบเศรษฐกิจ ดังนี้

นโยบายเร่งด่วน ๑๒ เรื่อง

๑. การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน โดยลดข้อจำกัดในการประกอบอาชีพของคนไทย การจัดการระบบการขนส่งสาธารณะผ่านเทคโนโลยีดิจิทัล ทบทวนรูปแบบและมาตรฐานทาบแร่แฝงลอยในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อยังคงเอกลักษณ์ของเมืองหลวงแห่งร้านอาหารริมถนน ทำให้บ้านเมืองเป็นระเบียบเรียบร้อยและสวยงาม แก้ไขปัญหาหนี้สินและลดภาระหนี้สินของประชาชนในกองทุนหมู่บ้าน กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา หนี้สินนอกระบบ การฉ้อโกงหลอกลวงประชาชนโดยครอบคลุมไปถึงการฉ้อโกงหลอกลวงผ่านระบบออนไลน์ ปรับปรุงระบบภาษีและการให้สินเชื่อที่เอื้อให้ประชาชนสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ตามความพร้อม ปรับปรุงระบบที่ดินทำกินให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงได้ จัดทำแนวทางการกำหนดสิทธิและการจัดการสิทธิในที่ดินของเกษตรกรที่เหมาะสม ลดอุปสรรคในธุรกิจประมงพาณิชย์และประมงชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือดูแลประมงพื้นบ้านโดยยังต้องสอดคล้องกับมาตรฐานด้านการประมงขององค์การระหว่างประเทศ

๒. การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยปรับปรุงระบบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและเบี้ยยังชีพของประชาชน อาทิ ผู้สูงอายุและคนพิการที่มีรายได้น้อย ผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส และพิจารณาขยายความครอบคลุมไปยังกลุ่มมารดาตั้งครรภ์ เด็กแรกเกิด และเด็กวัยเรียนที่ครอบครัวมีปัญหาทางเศรษฐกิจ และเร่งรัดการพัฒนาาระบบบริการสุขภาพ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำของคุณภาพการบริการในแต่ละระบบ ลดภาระการเดินทางไปสถานพยาบาลของประชาชน และลดความแออัดในโรงพยาบาลขนาดใหญ่ พัฒนาโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ระบบการแพทย์ทางไกล และภูมิปัญญาแพทย์แผนไทย เพื่อให้ประชาชนที่อยู่ในชุมชนสามารถเข้าถึงหน่วยบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง รวดเร็ว และได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพ

๓. มาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก โดยเร่งกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้มีเม็ดเงินเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจโดยเร็ว จัดเตรียมมาตรการรองรับการกีดกันทางการค้า และมาตรการสนับสนุนเพื่อเพิ่มช่องทางการส่งออกให้ผู้ส่งออกที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการกีดกันทางการค้า ปรับปรุงทิศทางการส่งออกไปยังตลาดอื่นโดยเร็ว ขยายความร่วมมือทางการค้า และเศรษฐกิจกับประเทศที่มีศักยภาพ และส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ ทั้งในส่วนในเมืองหลัก เมืองรอง และการท่องเที่ยวชุมชนเพื่อกระจายรายได้ในรูปแบบเศรษฐกิจแบ่งปัน เพื่อสร้างรายได้ และกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศในช่วงที่มีข้อจำกัดด้านการส่งออก และส่งเสริมผู้ประกอบการขนาดกลาง และขนาดย่อม

๔. การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม โดยจัดพื้นที่การเกษตรให้สอดคล้องกับระบบบริหารจัดการน้ำและคุณภาพของดินตาม Agri-Map กำหนดเป้าหมายรายได้เกษตรกร ให้สามารถมีรายได้จากผลผลิตทางการเกษตรที่มีคุณภาพในสินค้าเกษตรสำคัญ อาทิ ข้าว ยางพารา มันสำปะหลัง ปาล์ม อ้อย และข้าวโพด ด้วยการชดเชย การประกันรายได้ ส่งเสริมระบบประกันภัย สินค้าเกษตร หรือเครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบทางวินัยการเงินการคลัง ของภาครัฐในระยะยาว ส่งเสริมเกษตรกรพันธสัญญา และศึกษารูปแบบระบบแบ่งปันผลกำไรสินค้าเกษตร ที่เป็นธรรมให้แก่เกษตรกร แก้ไขปัญหาข้าวครบวงจร ส่งเสริมการใช้ยางพาราในภาคอุตสาหกรรม และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ส่งเสริมการใช้ผลผลิตทางการเกษตรในอุตสาหกรรมพลังงาน สร้างนวัตกรรมและเครื่องมือทางการเกษตรในราคาที่เข้าถึงได้เพื่อลดต้นทุนการผลิต ควบคุมมาตรฐาน การใช้สารเคมีหรือปุ๋ยเคมีในการเกษตรเพื่อนำไปสู่การลด ละ เลิกการใช้สารเคมีหรือปุ๋ยเคมี โดยจัดหา สิ่งทดแทนที่มีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับของเกษตรกร ต่อยอดภูมิปัญญาและความรู้ของปราชญ์ ชาวบ้านในการสร้างนวัตกรรมผลิตภัณฑ์เกษตรแปรรูป รวมทั้งเร่งศึกษาวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีการใช้ กัญชา กัญชง และพืชสมุนไพรในทางการแพทย์ อุตสาหกรรมทางการแพทย์ และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ เพื่อสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและการสร้างรายได้ของประชาชน โดยกำหนดกลไกการดำเนินงานที่รัดกุม เพื่อมิให้เกิดผลกระทบทางสังคมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด

๕. การยกระดับศักยภาพของแรงงาน โดยยกระดับรายได้ค่าแรงแรกเข้าและกลไกการปรับ อัตราค่าจ้างที่สอดคล้องกับสมรรถนะแรงงานควบคู่กับการพัฒนาทักษะฝีมือแรงงานผ่านกลไก คณะกรรมการไตรภาคี เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ควบคู่ไปกับการกำกับดูแลราคาสินค้า ไม่ให้กระทบกับค่าครองชีพของประชาชน และสามารถจูงใจให้แรงงานพัฒนาตนเองเพื่อปรับเปลี่ยนทักษะ และเปลี่ยนสายอาชีพให้ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงาน อุตสาหกรรมเป้าหมาย และความก้าวหน้า ของเทคโนโลยี

๖. การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต โดยต่อยอดอุตสาหกรรมเป้าหมาย และวางรากฐานการพัฒนาภายใต้แนวคิดเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ดึงดูดการลงทุนของภาคเอกชนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เขตเศรษฐกิจพิเศษ เมืองอัจฉริยะ และการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ทันสมัย รวมทั้งวางรากฐานการพัฒนาเทคโนโลยีสื่อสารไร้สาย ในระบบ 5G ควบคู่ไปกับการพัฒนาทักษะของผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม และชุมชน ในการเข้าถึงตลาดในประเทศและตลาดโลกผ่านแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ และการใช้ประโยชน์ ของเทคโนโลยีสื่อสารสมัยใหม่ในการให้บริการสาธารณสุขและการศึกษาทางไกล การสร้างผู้ประกอบการ อัจฉริยะทั้งในส่วนผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดย่อม เกษตรกร รวมถึงผู้ประกอบการยุคใหม่ พร้อมทั้งส่งเสริมการใช้ปัญญาประดิษฐ์เพื่อเป็นฐานในการขับเคลื่อนประเทศด้วยปัญญาประดิษฐ์ ในอนาคต

๗. การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ ๒๑ โดยสร้างแพลตฟอร์มการเรียนรู้ใหม่ในระบบดิจิทัล ปรับปรุงรูปแบบการเรียนรู้มุ่งสู่ระบบการเรียนการสอนวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีด้านวิศวกรรม คณิตศาสตร์ โปรแกรมเมอร์ และภาษาต่างประเทศ ส่งเสริมการเรียนภาษาคอมพิวเตอร์ (Coding) ตั้งแต่ระดับ ประถมศึกษา การพัฒนาโรงเรียนคุณภาพในทุกตำบล ส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรออนไลน์ของ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อแบ่งปันองค์ความรู้ของสถาบันการศึกษาสู่สาธารณะ เชื่อมโยงระบบ การศึกษากับภาคปฏิบัติจริงในภาคธุรกิจ สร้างนักวิจัยใหม่และนวัตกรรมเพื่อเพิ่มศักยภาพด้านเทคโนโลยี และนวัตกรรมของประเทศ สร้างความรู้ความเข้าใจการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล สื่อออนไลน์ และโครงข่าย สังคมออนไลน์ของคนไทย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบในเชิงสังคม ความปลอดภัย อาชญากรรม ทางไซเบอร์ และสามารถใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้อง การสร้าง ความสมานฉันท์ และความสามัคคีในสังคม รวมทั้งปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรมที่จำเป็นในการดำเนินชีวิต

๘. การแก้ไขปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ โดยเร่งรัดการดำเนินการมาตรการทางการเมืองควบคู่ไปกับมาตรการทางกฎหมายเมื่อพบผู้กระทำผิด อย่างเคร่งครัด นำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการเฝ้าระวังการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง และเข้มงวด และเร่งรัดดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเมื่อพบผู้กระทำผิดอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ ภาครัฐปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเร็วที่สุด พร้อมทั้งให้ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและเฝ้าระวังการทุจริตประพฤติมิชอบ

๙. การแก้ไขปัญหายาเสพติดและสร้างความสงบสุขในพื้นที่ชายแดนภาคใต้ โดยเร่งรัด การแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนและการบังคับใช้ กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงการร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและประเทศทุกภูมิภาค ปราบปราม แหล่งผลิตและเครือข่ายผู้ค้ายาเสพติด ทั้งบริเวณชายแดนและพื้นที่ภายใน พื้นฟูดูแลรักษาผู้เสพ ผ่านกระบวนการทางสาธารณสุข สร้างโอกาส สร้างอาชีพ รายได้ และการยอมรับของสังคมสำหรับ

ผู้ที่ผ่านการฟื้นฟู และเร่งสร้างความสงบสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยน้อมนำยุทธศาสตร์พระราชทาน “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เป็นหลักในการดำเนินการ ยกกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ทั้งในด้านการศึกษา เศรษฐกิจ และสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เร่งรัดการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากความไม่สงบ รวมทั้งจัดสวัสดิการที่เหมาะสมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในพื้นที่ โดยให้เป็นการแก้ไขปัญหาภายในของประเทศด้วยกฎหมายไทยและหลักการสากล

๑๐. การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน โดยมุ่งสู่ความเป็นรัฐบาลดิจิทัลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ พัฒนาระบบจัดเก็บและเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ ปรับปรุงระบบการอนุมัติและอนุญาตของทางราชการที่สำคัญให้เป็นระบบดิจิทัลทั้งบุคคลและนิติบุคคล เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน ลดขั้นตอนที่ยุ่งยากเกินความจำเป็น ลดข้อจำกัดด้านกฎหมายที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการทำธุรกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน แก้ไขกฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ผ่านการทดลองใช้มาตรการด้านกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการเรียนรู้และขับเคลื่อนการให้บริการในทิศทางที่ตรงกับความต้องการของประชาชนและภาคธุรกิจ

๑๑. การจัดเตรียมมาตรการรองรับภัยแล้งและอุทกภัย ตั้งแต่การป้องกันก่อนเกิดภัย การให้ความช่วยเหลือระหว่างเกิดภัย และการแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยจัดระบบติดตามสถานการณ์อย่างต่อเนื่องและกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนให้ได้มากที่สุดและทันท่วงที รวมทั้งพัฒนาการปฏิบัติการฝนหลวงให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๑๒. การสนับสนุนให้มีการศึกษา การรับฟังความเห็นของประชาชน และการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

การดำเนินงานตามประเด็นนโยบายเร่งด่วนดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจะมุ่งมั่นดำเนินงานให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็ว มีความถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง โดยพัฒนาจากพื้นฐานที่ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และให้ความสำคัญกับกรอบวินัยด้านการเงินการคลังของประเทศ ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการสำหรับประชาชน สามารถนำรายได้บางส่วนจากภาษีที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีมาใช้ในการสนับสนุนการดำเนินนโยบายดังกล่าว ส่วนประเด็นนโยบายเร่งด่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนา อาทิ การส่งเสริมการท่องเที่ยว การขับเคลื่อนการส่งออก การพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก รัฐบาลจะพิจารณากำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการทำงานหรือลงทุนร่วมกันระหว่างภาคเอกชนและภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวร่วมกัน และพิจารณาใช้เครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ที่จะช่วยลดภาระด้านงบประมาณมาใช้ในการลงทุน เช่น กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย เงินสะสมของกองทุนต่าง ๆ และการแปลงสิทธิและทรัพย์สินให้เป็นทุนได้ในอนาคต เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะนโยบายด้านสังคมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาการสาธารณสุข และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว จำเป็นต้องใช้งบประมาณในการดำเนินนโยบายดังกล่าว ซึ่งในช่วงระยะเวลาการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล คาดว่างบประมาณประจำปีจะอยู่ในระดับเฉลี่ยประมาณ ๓.๓ ล้านล้านบาทต่อปี ในขณะที่รายได้จากภาษีของประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเร่งรัดพัฒนาระบบจัดเก็บภาษีของรัฐให้มีความครอบคลุมมากขึ้น มุ่งเน้นการขยายฐานภาษีและปรับโครงสร้างภาษีให้มีความเป็นธรรม รวมทั้งเร่งส่งเสริมการค้า การลงทุน และการท่องเที่ยว เพื่อสร้างรายได้เข้าประเทศ ซึ่งเม็ดเงินดังกล่าวจะกลับมาสู่ระบบภาษีที่จะนำมาใช้ในการดำเนินนโยบายเพื่อพัฒนาประเทศทั้งในเชิงเศรษฐกิจและเชิงสังคมตามนโยบายรัฐบาล

นอกจากนี้ แผนงานหรือโครงการใดที่มีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและเป็นการวางรากฐานการพัฒนาประเทศในระยะยาว รัฐบาลจะพิจารณาใช้จ่ายจากแหล่งเงินนอกงบประมาณ ทั้งในส่วนของเงินกู้และการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อพัฒนาประเทศ รวมทั้งพิจารณาใช้เครื่องมือทางการเงินสมัยใหม่ อาทิ กองทุนรวมโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศไทย ในโครงการที่มีความคุ้มค่าทางการเงิน เพื่อลดภาระการลงทุนจากงบประมาณแผ่นดินและการกู้เงิน ซึ่งการใช้เครื่องมือทางการเงินดังกล่าว นอกจากจะช่วยลดภาระด้านการคลังของประเทศแล้ว จะช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานของประเทศได้อีกด้วย ทั้งนี้ การใช้จ่ายของรัฐบาลเพื่อดำเนินการตามนโยบายนั้น รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด โปร่งใส และตรวจสอบได้ เพื่อให้ฐานะการเงินการคลังของประเทศมีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ

นโยบายที่กระผมได้แถลงมาทั้งหมดนี้ จะเป็นกรอบการบริหารราชการแผ่นดินในช่วงระยะเวลาของรัฐบาล โดยยึดกรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บทแผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลจะดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมตามความเร่งด่วน และทรัพยากรที่มีอยู่ โดยเมื่อการแถลงนโยบายของรัฐบาลเสร็จสิ้นแล้ว รัฐบาลจะซักซ้อมความเข้าใจกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้เกิดการถ่ายทอดนโยบายไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ รัฐบาลจะดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายเพื่อสร้างความเป็นธรรมแก่ประชาชน และขับเคลื่อนการยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน เพื่อเป็นฐานสำคัญในการก้าวไปสู่การเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วบนหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในระยะ ๒๐ ปีข้างหน้าตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

ท่านประธานรัฐสภาที่เคารพ

รัฐบาลขอให้ความเชื่อมั่นแก่รัฐสภาและประชาชนไทยทุกภาคส่วนว่า จะบริหารราชการแผ่นดินอย่างเต็มความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต และยึดประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนชาวไทยเป็นที่ตั้งอย่างแท้จริง เพื่อให้ประเทศไทยก้าวต่อไปข้างหน้าอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

ขอบคุณครับ

ภาคผนวก

ภาคผนวก ๑

ร่างกฎหมายที่สำคัญที่คณะรัฐมนตรีจะตราขึ้น
เพื่อดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐
หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

๑. กฎหมายว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
๒. กฎหมายว่าด้วยโทษปรับตามความสามารถในการชำระของผู้กระทำผิด
๓. กฎหมายว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมภาคประชาชน
๔. กฎหมายว่าด้วยระบบนิติวิทยาศาสตร์แห่งชาติ
๕. กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินตกค้างที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐและเอกชน
๖. กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลพาณิชย์หรือแผนกคดีพาณิชย์และวิธีพิจารณาคดีพาณิชย์
๗. กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลสิ่งแวดล้อมและวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม
๘. กฎหมายว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ
๙. กฎหมายว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ
๑๐. กฎหมายว่าด้วยยุติธรรมชุมชน
๑๑. กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและอนุรักษ์วิถีชีวิตกลุ่มชาติพันธุ์
๑๒. กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบราชการ
๑๓. กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกและการลดดุลยพินิจของราชการในการให้บริการประชาชนและการประกอบธุรกิจ
๑๔. กฎหมายว่าด้วยการประมงแห่งชาติ
๑๕. กฎหมายว่าด้วยการอนุรักษ์ทะเลไทย
๑๖. กฎหมายอื่น ๆ ที่คณะรัฐมนตรีพิจารณาว่ามีความสำคัญต่อการปฏิรูปประเทศและการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>มาตรา ๕๔</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนา ก่อนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามความต้องการในระบบต่าง ๆ รวมทั้งส่งเสริมให้มีการเรียนรู้ตลอดชีวิต และจัดให้มีการร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชน ในการจัดการศึกษาทุกระดับ โดยรัฐมีหน้าที่ดำเนินการ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนให้การจัดการศึกษาดังกล่าวมีคุณภาพ และได้มาตรฐานสากล ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติซึ่งอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติ และการดำเนินการและตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการศึกษาแห่งชาติด้วย</p> <p>การศึกษาทั้งปวงต้องมุ่งพัฒนาผู้เรียนให้เป็นคนดี มีวินัย ภูมิใจในชาติ สามารถเชี่ยวชาญได้ตามความถนัดของตน และมีความรับผิดชอบต่อครอบครัว ชุมชน สังคม และประเทศชาติ</p> <p>ในการดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาตามวรรคสอง หรือให้ประชาชนได้รับการศึกษาตามวรรคสาม รัฐต้องดำเนินการให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ได้รับการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการศึกษาตามความถนัดของตน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๑ การแก้ไข ปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน - นโยบายเร่งด่วนที่ ๗ การเตรียม คนไทยสู่ศตวรรษที่ ๒๑ - นโยบายที่ ๓ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (ข้อ ๓.๒) - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการ เรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของ คนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๑.๑ ๘.๑.๒ ๘.๒.๑ ๘.๒.๒ ๘.๓ ๘.๖.๑ ๘.๖.๒ ๘.๖.๓ ๘.๖.๕ ๘.๗) 	<p>๓๐</p> <p>๓๒</p> <p>๕</p> <p>๒๐</p>

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>ให้จัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการช่วยเหลือผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา และเพื่อเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครู โดยให้รัฐจัดสรรงบประมาณให้แก่กองทุน หรือใช้มาตรการหรือกลไกทางภาษี รวมทั้งการให้ผู้บริจาคทรัพย์เงินเข้ากองทุนได้รับประโยชน์ในการลดหย่อนภาษีด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องกำหนดให้การบริหารจัดการกองทุนเป็นอิสระ และกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว</p>		
<p>มาตรา ๕๕</p> <p>รัฐต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีประสิทธิภาพอย่างทั่วถึง เสริมสร้างให้ประชาชนมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาภูมิปัญญาด้านแพทย์แผนไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด</p> <p>บริการสาธารณสุขตามวรรคหนึ่ง ต้องครอบคลุมการส่งเสริมสุขภาพ การควบคุม และป้องกันโรค การรักษาพยาบาล และการฟื้นฟูสุขภาพด้วย</p> <p>รัฐต้องพัฒนาการบริการสาธารณสุขให้มีคุณภาพและมีมาตรฐานสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๒ การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน - นโยบายที่ ๙ การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม (ข้อ ๙.๑ ๙.๒ ๙.๓ ๙.๔) 	<p>๓๐</p> <p>๒๓</p>
<p>มาตรา ๕๖</p> <p>รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน</p> <p>โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคงของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๖.๑ ๕.๖.๒ ๕.๖.๓ ๕.๖.๔ ๕.๖.๕ ๕.๖.๖) 	<p>๑๒</p>

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร</p> <p>การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรมโดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน</p>		
<p>มาตรา ๕๗</p> <p>รัฐต้อง</p> <p>(๑) อนุรักษ์ ฟื้นฟู และส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติ และจัดให้มีพื้นที่สาธารณะสำหรับกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ใช้สิทธิและมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย</p>	<p>- นโยบายที่ ๓ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (ข้อ ๓.๑ ๓.๒)</p>	๕
<p>(๒) อนุรักษ์ คุ้มครอง บำรุงรักษา ฟื้นฟู บริหารจัดการ และใช้หรือจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ ให้เกิดประโยชน์อย่างสมดุล และยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมดำเนินการและได้รับประโยชน์จากการดำเนินการดังกล่าวด้วยตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๑ ๑๐.๓ ๑๐.๔ ๑๐.๕ ๑๐.๖)</p>	๒๕
<p>มาตรา ๕๘</p> <p>การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๗)</p>	๒๖

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง</p> <p>ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และโดยไม่ชักช้า</p>		
<p>มาตรา ๕๙</p> <p>รัฐต้องเปิดเผยข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ข้อมูลเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐหรือเป็นความลับของทางราชการตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องจัดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารดังกล่าวได้โดยสะดวก</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๔) 	<p>๓๓</p> <p>๒๗</p>
<p>มาตรา ๖๐</p> <p>รัฐต้องรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียมอันเป็นสมบัติของชาติ เพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชน</p> <p>การจัดให้มีการใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง ไม่ว่าจะใช้เพื่อส่งวิทยุกระจายเสียง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๗.๑) 	<p>๑๔</p>

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>วิद्यุโทรทัศน และโทรคมนาคม หรือเพื่อประโยชน์อื่นใด ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชน ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์สาธารณะ รวมตลอดทั้งการให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p> <p>รัฐต้องจัดให้มีองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อรับผิดชอบและกำกับการดำเนินการเกี่ยวกับคลื่นความถี่ให้เป็นไปตามวรรคสอง ในการนี้ องค์กรดังกล่าวต้องจัดให้มีมาตรการป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากผู้บริโภคโดยไม่เป็นธรรมหรือสร้างภาระแก่ผู้บริโภคเกินความจำเป็น ป้องกันมิให้คลื่นความถี่รบกวนกัน รวมตลอดทั้งป้องกันการกระทำที่มีผลเป็นการขัดขวางเสรีภาพในการรับรู้หรือปิดกั้นการรับรู้ข้อมูลหรือข่าวสารที่ถูกต้องตามความเป็นจริงของประชาชน และป้องกันมิให้บุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่โดยไม่คำนึงถึงสิทธิของประชาชนทั่วไป รวมตลอดทั้งการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำที่ผู้ใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่จะต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>		
<p>มาตรา ๖๑</p> <p>รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัย ด้านความเป็นธรรม ในการทำสัญญาหรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค</p>	<p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๗.๓)</p>	๑๔
<p>มาตรา ๖๒</p> <p>รัฐต้องรักษาวินัยการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ฐานะทางการเงินการคลังของรัฐมีเสถียรภาพ และมั่นคงอย่างยั่งยืนตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ และจัดระบบภาษีให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม</p>	<p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๑.๑ ๕.๑.๒)</p>	๗

หมวด ๕ หน้าที่ของรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
กฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ อย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกรอบการดำเนินการ ทางการคลังและงบประมาณของรัฐ การกำหนดวินัย ทางการคลังด้านรายได้และรายจ่ายทั้งเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณ การบริหารทรัพย์สินของรัฐ และเงินคงคลัง และการบริหารหนี้สาธารณะ		
มาตรา ๖๓ รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้ แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและ ประพฤตินิยมชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัด ให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกัน และขจัดการทุจริตและประพฤตินิยมชอบดังกล่าว อย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชน รวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง จากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๘ การแก้ไข ปัญหาทุจริตและประพฤตินิยมชอบ ในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและ ฝ่ายราชการประจำ - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหาร จัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๖) - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิยมชอบและกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๑) 	<p>๓๒</p> <p>๒๘</p> <p>๒๙</p>

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>มาตรา ๖๖</p> <p>รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ โดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ และคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ</p>	<p>- นโยบายที่ ๔ การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ข้อ ๔.๑ ๔.๒ ๔.๓ ๔.๔ ๔.๕)</p>	๖
<p>มาตรา ๖๗</p> <p>รัฐพึงอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาและศาสนาอื่น</p> <p>ในการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนาอันเป็นศาสนาที่ประชาชนชาวไทยส่วนใหญ่นับถือมาช้านาน รัฐพึงส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการเผยแผ่หลักธรรมของพระพุทธศาสนาเถรวาท เพื่อให้เกิดการพัฒนาจิตใจและปัญญา และต้องมีมาตรการและกลไกในการป้องกันมิให้มีการบ่อนทำลายพระพุทธศาสนาไม่ว่าในรูปแบบใด และพึงส่งเสริมให้พุทธศาสนิกชนมีส่วนร่วมในการดำเนินมาตรการหรือกลไกดังกล่าวด้วย</p>	<p>- นโยบายที่ ๓ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (ข้อ ๓.๓)</p>	๕
<p>มาตรา ๖๘</p> <p>รัฐพึงจัดระบบการบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ และให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร</p> <p>รัฐพึงมีมาตรการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเคร่งครัด ปราศจากการแทรกแซงหรือครอบงำใด ๆ</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๘ การแก้ไข ปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ</p> <p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน</p> <p>- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๗.๓)</p> <p>- นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๒)</p>	๓๒ ๓๓ ๒๙ ๒๙

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
รัฐพึงให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายที่จำเป็นและเหมาะสมแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม รวมถึงตลอดถึงการจัดหาทนายความให้		
มาตรา ๖๙ รัฐพึงจัดให้มีและส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และศิลปวิทยาการแขนงต่าง ๆ ให้เกิดความรู้ การพัฒนาและนวัตกรรมเพื่อความเข้มแข็งของสังคมและเสริมสร้างความสามารถของคนในชาติ	- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๘.๑ ๕.๘.๒ ๕.๘.๓ ๕.๘.๔) - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๕.๑ ๘.๕.๒ ๘.๕.๓)	๑๕ ๒๑
มาตรา ๗๐ รัฐพึงส่งเสริมและให้ความคุ้มครองชาวไทยกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ให้มีสิทธิดำรงชีวิตในสังคมตามวัฒนธรรม ประเพณี และวิถีชีวิตดั้งเดิมตามความสมัครใจได้อย่างสงบสุข ไม่ถูกรบกวน ทั้งนี้เท่าที่ไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ หรือสุขภาพอนามัย	- นโยบายที่ ๓ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (ข้อ ๓.๔)	๕
มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัว อันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างสรรค์เสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการกีฬาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๒ การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๑ ๘.๖.๕)	๓๐ ๒๐

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว</p> <p>ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศวัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม</p>		
<p>มาตรา ๗๒</p> <p>รัฐพึงดำเนินการเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพยากรน้ำ และพลังงาน ดังต่อไปนี้</p> <p>(๑) วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ ให้เหมาะสมกับสภาพของพื้นที่และศักยภาพของที่ดินตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน</p>	<p>- นโยบายที่ ๖ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (ข้อ ๖.๑.๑ ๖.๑.๒ ๖.๑.๓ ๖.๑.๔)</p>	๑๖
<p>(๒) จัดให้มีการวางผังเมืองทุกระดับและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ รวมตลอดทั้งพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่</p>	<p>- นโยบายที่ ๖ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (ข้อ ๖.๒)</p>	๑๗
<p>(๓) จัดให้มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้ประชาชนสามารถมีที่ทำกินได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑ การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน</p> <p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๒)</p>	๓๐ ๒๕
<p>(๔) จัดให้มีทรัพยากรน้ำที่มีคุณภาพและเพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคของประชาชน รวมทั้งการประกอบเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการอื่น</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๑ การจัดเตรียมมาตรการรองรับภัยแล้งและอุทกภัย</p> <p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๖.๕ ๕.๖.๖)</p> <p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๓)</p>	๓๓ ๑๓ ๒๕

หมวด ๖ แผนนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
(๕) ส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานและการใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า รวมทั้งพัฒนาและสนับสนุนให้มีการผลิตและการใช้พลังงานทางเลือกเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงด้านพลังงานอย่างยั่งยืน	- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๖.๓)	๑๓
มาตรา ๗๓ รัฐพึงจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่ช่วยให้เกษตรกรประกอบเกษตรกรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้ผลผลิตที่มีปริมาณและคุณภาพสูง มีความปลอดภัย โดยใช้ต้นทุนต่ำและสามารถแข่งขันในตลาดได้ และพึงช่วยเหลือเกษตรกรผู้ยากไร้ให้มีที่ทำกินโดยการปฏิรูปที่ดิน หรือวิธีอื่นใด	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๔ การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๓.๑ ๕.๓.๒ ๕.๓.๓ ๕.๓.๔ ๕.๓.๕ ๕.๓.๖ ๕.๓.๗ ๕.๓.๘)	๓๑ ๙
มาตรา ๗๔ รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนมีความสามารถในการทำงานอย่างเหมาะสมกับศักยภาพและวัย และให้มีงานทำ และพึงคุ้มครองผู้ใช้แรงงานให้ได้รับความปลอดภัยและมีสุขอนามัยที่ดีในการทำงาน ได้รับรายได้ สวัสดิการ การประกันสังคม และสิทธิประโยชน์อื่นที่เหมาะสมแก่การดำรงชีพ และพึงจัดให้มีหรือส่งเสริมการออมเพื่อการดำรงชีพเมื่อพ้นวัยทำงาน รัฐพึงจัดให้มีระบบแรงงานสัมพันธ์ที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการดำเนินการ	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๕ การยกระดับศักยภาพของแรงงาน - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๑.๔ ๕.๙.๒ ๕.๙.๓ ๕.๙.๔) - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาคุณภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๖.๔) - นโยบายที่ ๙ การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม (ข้อ ๙.๔)	๓๑ ๘ ๒๓ ๒๔
มาตรา ๗๕ รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยังสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ	- นโยบายที่ ๗ การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก (ข้อ ๗.๑.๑ ๗.๑.๒ ๗.๑.๓ ๗.๑.๔ ๗.๑.๕)	๑๘

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>รัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือการจัดทำบริการสาธารณะ</p> <p>รัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน</p> <p>ในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ และความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน</p>		
<p>มาตรา ๗๖</p> <p>รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ</p> <p>รัฐพึงดำเนินการให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นไปตามระบบคุณธรรม โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซง</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๘ การแก้ไข ปัญหาทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ - นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๑) 	<p>๓๒</p> <p>๓๓</p> <p>๒๙</p>

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>การปฏิบัติหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว</p>		
<p>มาตรา ๗๗</p> <p>รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง</p> <p>ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็นพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ใน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๗) - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๒) 	<p>๓๓</p> <p>๒๘</p> <p>๒๙</p>

หมวด ๖ แนวนโยบายแห่งรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
กฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะ ความผิดร้ายแรง		
<p>มาตรา ๗๘</p> <p>รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและ ระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้ง การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใดบรรดา ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน</p>	<ul style="list-style-type: none"> - นโยบายที่ ๒ การสร้างความมั่นคง และความปลอดภัยของประเทศ และ ความสงบสุขของประเทศ (ข้อ ๒.๓) - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหาร จัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๖ ๑๑.๘) 	<p>๔</p> <p>๒๘</p>

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
ด้านความมั่นคง		
<p>๑. การรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อสร้างเสริมความสงบเรียบร้อยและสันติสุข ให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติบ้านเมือง โดย (๑) การพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา (๒) การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ (๓) การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และ (๔) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ</p>	<p>- นโยบายที่ ๑ การปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ (ข้อ ๑.๑ ๑.๒ ๑.๓)</p> <p>- นโยบายที่ ๒ การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ (ข้อ ๒.๑ ๒.๒ ๒.๓)</p>	<p>๓</p> <p>๔</p>
<p>๒. การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาเดิม และป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาใหม่เกิดขึ้น โดย (๑) การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน (๒) การติดตาม ฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ (๓) การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (๔) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๙ การแก้ไขปัญหาชายแดนภาคใต้</p> <p>- นโยบายที่ ๒ การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ (ข้อ ๒.๑ ๒.๓ ๒.๕)</p>	<p>๓๒</p> <p>๔</p>
<p>๓. การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคง โดย (๑) การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) การพัฒนาและพัฒนากำลังอำนาจแห่งชาติ กองทัพและหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้ง</p>	<p>- นโยบายที่ ๒ การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ (ข้อ ๒.๑)</p>	<p>๔</p>

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
ภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ และ (๓) การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติ และการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ		
๔. การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มีใช้ภาครัฐ เพื่อสร้างเสริมความสงบ สันติสุข ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ ภูมิภาค และโลก อย่างยั่งยืน โดย (๑) การเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ (๒) การเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค และ (๓) การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มีใช้ภาครัฐ	- นโยบายที่ ๔ การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ข้อ ๔.๑ ๔.๒)	๖
๕. การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม เพื่อให้กลไกสำคัญต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้หลักธรรมาภิบาล และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดย (๑) การพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตามเฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม (๒) การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ และ (๓) การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง	- นโยบายที่ ๒ การสร้างความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ และความสงบสุขของประเทศ (ข้อ ๒.๑)	๔
ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน		
๑. การเกษตรสร้างมูลค่า ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลผลิตการผลิตทั้งเชิงปริมาณและมูลค่า และความหลากหลายของสินค้าเกษตร ประกอบด้วย (๑) เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น (๒) เกษตรปลอดภัย	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑ การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน - นโยบายเร่งด่วนที่ ๔ การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและพัฒนานวัตกรรม	๓๐ ๓๑

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
(๓) เกษตรชีวภาพ (๔) เกษตรแปรรูป และ (๕) เกษตรอัจฉริยะ	- นโยบายที่ ๔ การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ข้อ ๔.๓) - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๓.๑ ๕.๓.๒ ๕.๓.๓ ๕.๓.๔ ๕.๓.๕ ๕.๓.๖ ๕.๓.๗ ๕.๓.๘)	๖ ๙
๒. อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต โดยสร้างอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคตที่ขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีแห่งอนาคต ประกอบด้วย (๑) อุตสาหกรรมชีวภาพ (๒) อุตสาหกรรมและบริการการแพทย์ครบวงจร (๓) อุตสาหกรรมและบริการดิจิทัล ข้อมูล และปัญญาประดิษฐ์ (๔) อุตสาหกรรมและบริการขนส่งและโลจิสติกส์ และ (๕) อุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศ	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๓ มาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก - นโยบายเร่งด่วนที่ ๖ การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต - นโยบายที่ ๔ การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ข้อ ๔.๓) - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๒.๑ ๕.๒.๒ ๕.๒.๓ ๕.๒.๔ ๕.๗.๒ ๕.๗.๓ ๕.๘.๑ ๕.๘.๒ ๕.๘.๓ ๕.๘.๔ ๕.๙.๑)	๓๑ ๓๒ ๖ ๘
๓. สร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว โดยรักษาการเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของการท่องเที่ยวระดับโลกที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวทุกระดับและเพิ่มสัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพสูง ประกอบด้วย (๑) ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม (๒) ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ (๓) ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทย (๔) ท่องเที่ยวสํารายทางน้ำ และ (๕) ท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๓ มาตรการเศรษฐกิจเพื่อรองรับความผันผวนของเศรษฐกิจโลก - นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๔.๑ ๕.๔.๒ ๕.๔.๓ ๕.๔.๔ ๕.๔.๕)	๓๑ ๑๑

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>๔. โครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก</p> <p>ครอบคลุมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพในด้านโครงข่ายคมนาคม พื้นที่ และเมือง รวมถึงเทคโนโลยี ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดย (๑) เชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมไร้รอยต่อ (๒) สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (๓) เพิ่มพื้นที่และเมืองเศรษฐกิจ (๔) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสมัยใหม่ และ (๕) รักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๖ การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต</p> <p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๑.๑ ๕.๑.๒ ๕.๑.๓ ๕.๕.๑ ๕.๕.๒ ๕.๕.๓ ๕.๖.๑ ๕.๖.๒ ๕.๖.๓ ๕.๖.๔ ๕.๖.๕ ๕.๖.๖ ๕.๗.๑ ๕.๗.๒)</p> <p>- นโยบายที่ ๖ การพัฒนาพื้นที่เศรษฐกิจและการกระจายความเจริญสู่ภูมิภาค (ข้อ ๖.๑.๑ ๖.๑.๒ ๖.๑.๓ ๖.๑.๔ ๖.๑.๕)</p>	<p>๓๒</p> <p>๗</p> <p>๑๖</p>
<p>๕. พัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่ สร้างและพัฒนาผู้ประกอบการยุคใหม่ที่มีทักษะและจิตวิญญาณของการเป็นผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการแข่งขันและมีอัตลักษณ์ชัดเจน โดย (๑) สร้างผู้ประกอบการอัจฉริยะ (๒) สร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน (๓) สร้างโอกาสเข้าถึงตลาด (๔) สร้างโอกาสเข้าถึงข้อมูล และ (๕) ปรับบทบาทและโอกาสการเข้าถึงบริการภาครัฐ</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๖ การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต</p> <p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๙.๒ ๕.๙.๓ ๕.๙.๔)</p>	<p>๓๒</p> <p>๑๖</p>
<p>ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์</p>		
<p>๑. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม มุ่งเน้นให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ โดย (๑) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว (๒) การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา (๓) การสร้างความเข้มแข็งในสถาบันทางศาสนา (๔) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (๕) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ (๖) การใช้สื่อและ</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๗ การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ ๒๑</p> <p>- นโยบายที่ ๓ การทำนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม (ข้อ ๓.๑ ๓.๒)</p> <p>- นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๖.๕)</p>	<p>๓๒</p> <p>๕</p> <p>๒๓</p>

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
สื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม และ (๗) การส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม		
๒. การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ประกอบด้วย (๑) ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย เน้นการเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ (๒) ช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น ปลูกฝังความเป็นคนดี มีวินัย พัฒนาทักษะการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับศตวรรษที่ ๒๑ (๓) ช่วงวัยแรงงาน ยกระดับศักยภาพ ทักษะ และสมรรถนะแรงงานสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และ (๔) ช่วงวัยผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๗ การเตรียมคนไทยสู่ศตวรรษที่ ๒๑ - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๑ ๘.๒.๑ ๘.๒.๒ ๘.๓ ๘.๖.๔)	๓๒ ๒๐
๓. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๑ มุ่งเน้นผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้และมีใจใฝ่เรียนรู้ตลอดเวลา โดย (๑) การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ (๒) การเปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ (๓) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษา ในทุกระดับ ทุกประเภท (๔) การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (๕) การสร้างความตื่นตัวให้คนไทยตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชีย อากาศและประชาคมโลก (๖) การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม และ (๗) การสร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๕ การยกระดับศักยภาพของแรงงาน - นโยบายเร่งด่วนที่ ๖ การวางรากฐานระบบเศรษฐกิจของประเทศสู่อนาคต - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๕.๒ ๘.๕.๓ ๘.๖.๑ ๘.๖.๒ ๘.๖.๓ ๘.๗)	๓๑ ๓๒ ๒๒

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>๔. การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย โดย (๑) การพัฒนาและส่งเสริมพหุปัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อ ตั้งแต่ระดับปฐมวัย (๒) การสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษผ่านกลไกต่าง ๆ และ (๓) การดึงดูดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถในต่างประเทศให้มาสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้กับประเทศ</p>	<p>- นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๑.๒ ๘.๔)</p>	<p>๒๐</p>
<p>๕. การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดีครอบคลุมทั้งด้านกาย ใจ สติปัญญา และสังคม โดย (๑) การสร้างความรอบรู้ด้านสุขภาวะ (๒) การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงที่คุกคามสุขภาวะ (๓) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาวะที่ดี (๔) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่ทันสมัยสนับสนุนการสร้างสุขภาวะที่ดี และ (๕) การส่งเสริมให้ชุมชนเป็นฐานในการสร้างสุขภาวะที่ดีในทุกพื้นที่</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๒ การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p>- นโยบายที่ ๙ การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม (ข้อ ๙.๑ ๙.๒ ๙.๓ ๙.๔)</p>	<p>๓๐</p> <p>๒๓</p>
<p>๖. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดย (๑) การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย (๒) การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคีรัฐภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว และชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๓) การปลูกฝังและพัฒนาทักษะนอกห้องเรียน และ (๔) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๒ การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน</p> <p>- นโยบายที่ ๙ การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม (ข้อ ๙.๑ ๙.๒ ๙.๓ ๙.๔)</p>	<p>๓๐</p> <p>๒๓</p>
<p>๗. การเสริมสร้างศักยภาพการกีฬาในการสร้างคุณค่าทางสังคมและพัฒนาประเทศ โดย (๑) การส่งเสริมการออกกำลังกาย และกีฬาขั้นพื้นฐานให้กลายเป็นวิถีชีวิต (๒) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมออกกำลังกาย</p>	<p>- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๔.๑)</p> <p>- นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๖.๔)</p>	<p>๑๑</p> <p>๒๓</p>

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
กีฬาและนันทนาการ (๓) การส่งเสริมการกีฬาเพื่อพัฒนาสู่ระดับอาชีพ และ (๔) การพัฒนาบุคลากรด้านการกีฬาและนันทนาการเพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมกีฬา	- นโยบายที่ ๙ การพัฒนาระบบสาธารณสุขและหลักประกันทางสังคม (ข้อ ๙.๒)	๒๔
ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม		
๑. การลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ โดย (๑) ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก (๒) ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค (๓) กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร (๔) เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทยให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน (๕) สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม (๖) ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง (๗) สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขและการศึกษา โดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และ (๘) สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑ การแก้ไขปัญหาในการดำรงชีวิตของประชาชน - นโยบายเร่งด่วนที่ ๒ การปรับปรุงระบบสวัสดิการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน - นโยบายที่ ๗ การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก (ข้อ ๗.๑.๑ ๗.๑.๒ ๗.๑.๓) - นโยบายที่ ๘ การปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้และการพัฒนาศักยภาพของคนไทยทุกช่วงวัย (ข้อ ๘.๕.๑)	๓๐ ๓๐ ๑๘ ๒๑
๒. การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี โดย (๑) พัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีในภูมิภาค (๒) กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่าง ๆ (๓) จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัยให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองในอนาคต (๔) ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวางระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด	- นโยบายที่ ๗ การพัฒนาสร้างความเข้มแข็งจากฐานราก (ข้อ ๗.๑.๔ ๗.๑.๕ ๗.๒.๒ ๗.๒.๓)	๑๘

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
(๕) สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บนฐานข้อมูลความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม และ (๖) การพัฒนา กำลังแรงงานในพื้นที่		
๓. การเสริมสร้างพลังทางสังคม โดย (๑) สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกัน และมีคุณธรรม โดยสนับสนุนการรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ (๒) การรองรับสังคมสูงวัย อย่างมีคุณภาพ (๓) สนับสนุนความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน (๔) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม (๕) สนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคม และวัฒนธรรม และ (๖) สนับสนุนการพัฒนา เทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสร้างสรรค์ เพื่อรองรับ สังคมยุคดิจิทัล	- นโยบายที่ ๗ การพัฒนาสร้าง ความเข้มแข็งจากฐานราก (ข้อ ๗.๒.๑ ๗.๒.๔ ๗.๒.๕)	๑๙
๔. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชน ท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการ ตนเอง โดย (๑) ส่งเสริมการปรับพฤติกรรม ในระดับครัวเรือน ให้มีขีดความสามารถใน การจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครั้ว การเงิน และอาชีพ (๒) เสริมสร้างศักยภาพของชุมชน ในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง (๓) สร้างการมี ส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตย ชุมชน และ (๔) สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชน	- นโยบายที่ ๗ การพัฒนาสร้าง ความเข้มแข็งจากฐานราก (ข้อ ๗.๓)	๒๐
ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม		
๑. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคม เศรษฐกิจสีเขียว โดย (๑) เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจ ฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้าง ความสามารถในการแข่งขัน (๒) อนุรักษ์และฟื้นฟู ความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด (๓) อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำ	- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๑ ๑๐.๓ ๑๐.๔)	๒๕

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>ธรรมชาติทั่วประเทศ (๔) รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (๕) ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน</p>		
<p>๒. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล โดย (๑) เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล (๒) ปรับปรุง พื้นฟูและสร้างใหม่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งระบบ (๓) พื้นฟูชายหาดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ชายฝั่งทะเลได้รับการป้องกันและแก้ไขทั้งระบบ และมีนโยบายการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม และ (๔) พัฒนาและเพิ่มสัดส่วนกิจกรรมทางทะเลที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๔)</p>	๒๖
<p>๓. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ โดย (๑) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (๒) มีการปรับตัวเพื่อลดความเสี่ยงและเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (๓) มุ่งเป้าสู่การลงทุนที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐและภาคเอกชน และ (๔) พัฒนาและสร้างระบบรับมือปรับตัวต่อโรคอุบัติใหม่และโรคอุบัติซ้ำที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ</p>	<p>- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๑ การจัดเตรียมมาตรการรองรับภัยแล้งและอุทกภัย - นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๕)</p>	๓๓ ๒๖
<p>๔. พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดย (๑) จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพและความเหมาะสมทางภูมินิเวศอย่างเป็นเอกภาพ (๒) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ ที่มีการบริหารจัดการตามแผนผังภูมินิเวศอย่างยั่งยืน (๓) จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบ ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและ</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและ การรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๑ ๑๐.๒ ๑๐.๓ ๑๐.๔ ๑๐.๕ ๑๐.๖ ๑๐.๘)</p>	๒๕

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
<p>ค่ามาตรฐานสากล (๔) สงวนรักษา อนุรักษ์ ป่าไม้ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรม และศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่น บนฐานธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน (๕) พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่มอาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และ (๖) เสริมสร้าง ระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม และยกระดับ ความสามารถในการป้องกันโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ</p>		
<p>๕. พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงานและ เกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดย (๑) พัฒนาการ จัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคง ด้านน้ำของประเทศ (๒) เพิ่มผลิตภาพของน้ำ ทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และ สร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำ ให้ทัดเทียมกับระดับ สากล (๓) พัฒนาความมั่นคงพลังงานของประเทศ และส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (๔) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานโดยลดความเข้มข้น ของการใช้พลังงาน และ (๕) พัฒนาความมั่นคง ด้านการเกษตรและอาหารของประเทศและชุมชน ในมิติปริมาณ คุณภาพ ราคาและการเข้าถึงอาหาร</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๓ ๑๐.๖)</p>	๒๕
<p>๖. ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนด อนาคตประเทศ โดย (๑) ส่งเสริมคุณลักษณะ และพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและ คุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย (๒) พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อม (๓) จัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการ ประเด็นร่วม ด้านการบริหารจัดการทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และ (๔) พัฒนา และดำเนินโครงการที่ยกระดับกระบวนการทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ</p>	<p>- นโยบายที่ ๑๐ การฟื้นฟูทรัพยากร ธรรมชาติและการรักษาสิ่งแวดล้อม เพื่อสร้างการเติบโตอย่างยั่งยืน (ข้อ ๑๐.๗)</p>	๒๖

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วม และธรรมาภิบาล		
ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ		
๑. ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส โดย (๑) การให้บริการสาธารณะของภาครัฐได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับแนวหน้าของภูมิภาค และ (๒) ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๑ ๑๑.๒ ๑๑.๓ ๑๑.๔)	๓๓ ๒๗
๒. ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดย (๑) ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (๒) ระบบการเงินการคลังประเทศสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และ (๓) ระบบติดตามประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ	- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๑)	๒๗
๓. ภาครัฐมีขนาดเล็ก gọn เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดย (๑) ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม (๒) ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และ (๓) ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล	- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๑)	๒๗
๔. ภาครัฐมีความทันสมัย โดย (๑) องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ และ (๒) พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย	- นโยบายที่ ๕ การพัฒนาเศรษฐกิจและความสามารถในการแข่งขันของไทย (ข้อ ๕.๑.๕)	๘ ๒๘

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
	- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๗.๑ ๑๑.๗.๒ ๑๑.๘)	
๕. บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่งยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึกมีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ โดย (๑) ภาครัฐมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม และ (๒) บุคลากรภาครัฐยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ	- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๕)	๒๘
๖. ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดย (๑) ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๒) บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต (๓) การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาดเป็นธรรม และตรวจสอบได้ และ (๔) การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๘ การแก้ไขปัญหายุติธรรมและประพฤติมิชอบในวงราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายราชการประจำ - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๔ ๑๑.๖) - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๑)	๓๒ ๒๗ ๒๙
๗. กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น โดย (๑) ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง (๒) มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และ (๓) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพเท่าเทียมมีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน - นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๗) - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบและกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๒)	๓๓ ๒๘ ๒๙
๘. กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดย (๑) บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม	- นโยบายเร่งด่วนที่ ๑๐ การพัฒนาระบบการให้บริการประชาชน	๓๓ ๒๘

ยุทธศาสตร์ชาติ	นโยบายของรัฐบาล	หน้า
เคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (๒) ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาท เชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง (๓) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ ร่วมกัน (๔) ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบ ยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนใน กระบวนการยุติธรรม และ (๕) พัฒนามาตรการอื่น แทนโทษทางอาญา	- นโยบายที่ ๑๑ การปฏิรูปการบริหาร จัดการภาครัฐ (ข้อ ๑๑.๕) - นโยบายที่ ๑๒ การป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกระบวนการยุติธรรม (ข้อ ๑๒.๒)	๒๙

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ นางสาวลี วงศ์ครุฑ

วุฒิการศึกษา

วุฒิ	ชื่อสถาบัน	ปีที่สำเร็จการศึกษา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)	จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	2548
นิติศาสตรบัณฑิต	มหาวิทยาลัยรามคำแหง	2542

ตำแหน่งและสถานที่ทำงาน

เจ้าหน้าที่สอบสวนชำนาญการ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผลงานตีพิมพ์เผยแพร่ และผลงานดีเด่น

ลีวลี มณีสุขเกษม. (2548). หลักเกณฑ์ว่าด้วยสัญญาทางปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีสัญญาจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการ, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พันตำรวจโท ศุภฤกษ์ เพ็ชรสงฆ์, พระครูปลัดอดิศักดิ์ พิมนนท์, ดร., นางสาวลี วงศ์ครุฑ , นางสาวรัตนาวรรณ หอมเนียม, นายจรณินทร์ ตั้งเจริญสมุทร, นายปิติ สุธีรศาสน์, นางสาวณัฐนิชาซ์ จารุเดชา และ นายลลิต กิจสมัคร. (2565). แนวทางการแก้ปัญหาการฉ้อโกงเฉพาะกรณีการซื้อขายออนไลน์, รางวัลกลุ่มถอดบทเรียนดีเด่น ภายใต้หลักสูตรการป้องกันอาชญากรรมกับการอำนวยความสะดวกในสังคม (Crime Prevention รุ่นที่ 5).