

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

บ่อเกิดของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทยมีอยู่ 2 บ่อเกิดใหญ่ๆ คือ บ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

กรณีบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น หากพิจารณาลำดับศักดิ์ของกฎหมายประกอบกับองค์กรที่ตรากฎหมาย อาจจำแนกออกได้เป็น 5 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) รัฐธรรมนูญและกฎเกณฑ์อื่นที่อยู่ในสถานะลำดับเดียวกับรัฐธรรมนูญ 2) กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ 3) พระราชบัญญัติและกฎหมายที่มีค่าบังคับเสมอด้วยพระราชบัญญัติ 4) กฎหมายลำดับรอง และ 5) กฎหมายที่ตราขึ้นโดยนิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นองค์กรปกครองตนเองหรือองค์การมหาชน

กรณีบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั้น จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ 1) จารีตประเพณี 2) หลักกฎหมายทั่วไป และ 3) แนวคำพิพากษาของศาล

ในทางวิชาการ สำหรับกรณีกฎหมายมหาชนนั้น มีลำดับหรือการปรับใช้กฎหมายเรียงลำดับ คือ ให้ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยตรงก่อน หากไม่มีจึงให้ใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ถ้าไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรใดปรับใช้แก่กรณีได้จึงหันไปหากฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยให้พิจารณาจารีตประเพณีก่อน หากยังไม่มีจารีตประเพณีใดปรับใช้แก่กรณีได้อีก ก็ต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไป

รัฐเป็นนิติบุคคล รัฐไม่มีชีวิตจิตใจเหมือนบุคคลธรรมดา รัฐจึงจำเป็นต้องมีหน่วยย่อยเพื่อมาปฏิบัติการกิจของรัฐ โดยหน่วยย่อยนี้ได้รับการก่อตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ทั้งนี้กฎหมายจะกำหนดภารกิจ อำนาจหน้าที่ ของหน่วยย่อยของรัฐไว้ โดยอาจมีลักษณะเป็นสถาบัน หน่วยงาน หรือตำแหน่ง ในทางกฎหมายเราเรียกว่า “องค์กรของรัฐ” เช่น กำหนดให้มีรัฐสภาทำหน้าที่ตรากฎหมาย ให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดิน หรือให้ศาลพิจารณาพิพากษาอรรถคดีต่างๆ เป็นต้น แต่เนื่องจากองค์กรของรัฐยังคงเป็นหน่วยที่มีลักษณะเป็นนามธรรม และยังคงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ กรณีจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้บุคคลธรรมดาเข้าไปดำรงตำแหน่งต่างๆ หรือในองค์กรย่อยภายในหน่วยงานนั้น บุคคลธรรมดาที่เข้าไปปฏิบัติการกิจขององค์กรต่างๆ ของรัฐ เราเรียกว่า “องค์กรเจ้าหน้าที่” ด้วยเหตุนี้การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่จึง

เป็นการกระทำของรัฐเองโดยตรง กล่าวคือ องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐมิได้กระทำการในนามของตนเอง แต่กระทำการในนามของรัฐโดยตรง การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตามอำนาจหน้าที่ตามตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่นั้น จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมหาชนผูกพันตนเองเป็นการส่วนตัว แต่มีผลผูกพันรัฐ

การแบ่งแยกประเภทขององค์กรของรัฐนั้นอาจกระทำได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าจะใช้อะไรเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา หากใช้เกณฑ์เรื่องการแสดงเจตนาขององค์กรของรัฐเป็นสิ่งแบ่งแยกแล้ว เราอาจแยกองค์กรของรัฐออกเป็นองค์กรเดี่ยว และองค์กรกลุ่ม

องค์กรเดี่ยว คือ องค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกขององค์กรเพียงคนเดียว และบุคคลคนเดียวที่ดำรงตำแหน่งนั้น สามารถแสดงเจตนาในฐานะเป็นองค์กรของรัฐได้โดยลำพัง ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นต้น โดยการตัดสินใจ และความรับผิดชอบทั้งปวงจะตกอยู่กับผู้ที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการนั้น

สำหรับองค์กรกลุ่ม คือ องค์กรของรัฐที่ประกอบขึ้นจากสมาชิกจำนวนหลายคน และสมาชิกที่ประกอบกันขึ้นนั้นต้องร่วมกันตัดสินใจ หรือแสดงเจตนาออกไปภายนอกอย่างเป็นเอกภาพในนามขององค์กร ตัวอย่างเช่น คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะกรรมการต่างๆ เป็นต้น โดยการตัดสินใจ และความรับผิดชอบทั้งปวงจะตกอยู่กับบุคคลทุกคนที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในองค์กรกลุ่มที่ได้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นๆ

โดยเหตุที่องค์กรกลุ่มเป็นองค์กรที่ประกอบไปด้วยสมาชิกหลายคน การแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มจึงมีความสลับซับซ้อนมากกว่าการแสดงเจตนาขององค์กรเดี่ยว ระบบกฎหมายแต่ละระบบจึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่า การตัดสินใจและการแสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มกรณีใดชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้โดยมีหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ ที่จะต้องพิจารณาเรียงตามลำดับไป คือ 1) องค์ประกอบ 2) องค์ประชุม และ 3) องค์มติ

ดังนั้น โดยสภาพขององค์กรกลุ่มจึงไม่สามารถมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้แก่องค์กรเดี่ยวใช้อำนาจแทนองค์กรกลุ่มได้ เว้นแต่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรกลุ่มนั้นๆ มอบอำนาจเป็นการทั่วไปขององค์กรกลุ่มนั้นให้แก่องค์กรเดี่ยวกระทำการแทนได้

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 9 เรื่องคณะรัฐมนตรี มาตรา 171 ถึง 196 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเพียงมาตรา 171 วรรคหนึ่ง บัญญัติถึงองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดจำนวนองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีไว้ก็ตาม โดยมาตรา 171 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มี

หน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน” (เนื้อความคล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 201 วรรคหนึ่ง)

แต่ในทางปฏิบัติ การประชุมคณะรัฐมนตรีของประเทศไทยทุกครั้งนับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ได้คำนึงถึงองค์ประชุมมาโดยตลอด คือ องค์ประชุมกรณีทั่วไปต้องมีองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งเสมอ (ปัจจุบัน คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี รวมกันไม่น้อยกว่า 18 คน) จึงจะถือเป็นองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรี และเราก็ได้ถือปฏิบัติเช่นนี้สืบต่อเรื่อยมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน จนกลายเป็นจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งจารีตประเพณีดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปอีกด้วย

เนื่องจากปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ กฎหมายลำดับรองที่ชื่อว่า “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548” ซึ่งเป็นพระราชกฤษฎีกาที่เป็นลูกบทโดยการอาศัยมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 อันเป็นกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ และอาศัยพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในการตราพระราชกฤษฎีกาโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย ตามมาตรา 221 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยเฉพาะมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ เรื่องการกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา อันเป็นขอบเขตการศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในเบื้องต้น มีปัญหาว่า การตราพระราชกฤษฎีกาฯ อันเป็นกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีอันเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคหนึ่ง อันเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่า โดยที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฯ มิได้มอบอำนาจให้คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้นั้น ไม่สามารถทำได้

เมื่อพิจารณาเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีกรณีปกติ ได้ปรับลดจำนวนองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีลงให้เหลือเพียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนคณะรัฐมนตรีทั้งหมดที่มีอยู่ นั่นคือ ลดจำนวนองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีลงให้เหลือเพียง 12 คน จากองค์ประกอบของคณะรัฐมนตรีทั้งหมด 36 คน จึงมีปัญหาว่า บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ขัดต่อจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ

สำหรับเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของ คณะรัฐมนตรีกรณีจำเป็น ได้ปรับลดจำนวนองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีลงจนเป็นศูนย์ คือ ไม่มี องค์ประชุม เนื่องจากกำหนดให้นายกรัฐมนตรีสามารถพิจารณาเรื่องใดกับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเพื่อ มีมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้นได้ และเมื่อมีการประชุมเป็นกรณีปกติก็เพียงให้นายกรัฐมนตรี แจ้งให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีทราบมติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวด้วยเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นอันตราย อย่างยิ่งในอนาคต กล่าวคือ มาตรา 8 วรรคสอง ได้เปิดช่องทางให้บุคคลเพียง 2 คน ออกพระราช กำหนดได้ เนื่องจากเนื้อความที่บัญญัติไว้ในมาตราดังกล่าวจำลองมาจากมาตรา 218 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น (ปัจจุบัน คือ มาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) โดยทางภาษากฎหมาย เรียก การบัญญัติกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ว่า การเขียนล้อกันมา ดังนั้น หากมีการใช้มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ประกอบมาตรา 184 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ผลลัพธ์ที่ได้ ก็คือ นายกรัฐมนตรี กับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพียง 2 คน สามารถมีมติคณะรัฐมนตรี เพื่อออก พระราชกำหนดในเรื่องนั้นๆ ได้ และอันตรายมากยิ่งขึ้นหากนำไปประกอบกับมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ซึ่งเปิดช่องทางให้นายกรัฐมนตรีสามารถปรึกษากับรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่หนึ่งคนขึ้นไป เพื่อให้ได้มาซึ่งมติคณะรัฐมนตรีสำหรับกรณีจำเป็นและฉุกเฉิน เพื่อออก พระราชกำหนด โดยทางโทรศัพท์ หรือสื่อทางระบบอินเทอร์เน็ต ทั้งนี้ไม่ว่าในทางปฏิบัติจะมีการ ดำเนินการดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม จึงมีปัญหว่า บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสองขัดต่อจารีตประเพณี ในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 7 เรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็น องค์กรกลุ่มมีมติมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้แก่นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็น องค์กรเดี่ยว ใช้อำนาจแทนคณะรัฐมนตรีทั้งคณะได้ อันเป็นการขัดต่อสภาพการทำงานขององค์กร กลุ่ม และคำว่า “เรื่องที่เป็นภารกิจปกติ” ในบทบัญญัติดังกล่าวเป็นคำสามัญ ไม่มีความ เฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นเงื่อนไขในการใช้บทบัญญัติ ดังกล่าว จึงมีปัญหว่า การกำหนดกฎหมายลำดับรองไว้เช่นนี้ ไม่สามารถทำได้

จากสภาพปัญหาที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับ นี้ เพื่อนำเสนอว่าระบบกฎหมายไทยควรปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดเรื่องบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย องค์การของรัฐ รัฐบาล และข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย
2. เพื่อศึกษาคณะรัฐมนตรีของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา
3. เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
4. เพื่อศึกษาแนวทางการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เป็นกฎหมายลำดับรองเรื่องการกำหนดระเบียบปฏิบัติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภา ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 171 วรรคหนึ่ง บทบัญญัติทั้ง 2 มาตราดังกล่าวตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจ ในส่วนของเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ขัดต่อจารีตประเพณีในรัฐธรรมนูญ และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องการกำหนดองค์ประชุมของคณะรัฐมนตรีในกรณีปกติ และเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 8 วรรคสอง ขัดต่อจารีตประเพณีในกฎหมายปกครอง และหลักกฎหมายทั่วไป เรื่องอำนาจฉุกเฉินของนายกรัฐมนตรี สำหรับเนื้อความบทบัญญัติมาตรา 7 เรื่องการกำหนดให้คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรกลุ่มสามารถมอบอำนาจเป็นการทั่วไปให้แก่นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรเดี่ยวได้ เป็นการขัดต่อสภาพการทำงานขององค์กรกลุ่ม และคำว่า “เรื่องที่เป็นภารกิจปกติ” ในบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นคำสามัญ ไม่มีความเฉพาะเจาะจงแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง จึงไม่สมควรอย่างยิ่งที่จะนำมาเป็นเงื่อนไขในการใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าว มิฉะนั้นแล้วทุกกรณีก็สามารถใช้บทบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ทั้งสิ้น จึงขอเสนอให้ยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 โดยผ่านทางองค์กรของรัฐตามหลักการแบ่งแยกอำนาจองค์กรใดองค์กรหนึ่งใน 3 องค์กร คือ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาลปกครอง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จำกัดขอบเขตการศึกษาเฉพาะกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ บทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548 เท่านั้น โดยศึกษาประกอบกับหลักกฎหมายในเรื่องบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย ทั้งบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่เป็นลายลักษณ์อักษร และบ่อเกิดของกฎหมายมหาชนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร เรื่ององค์กรของรัฐ เรื่องรัฐบาล และเรื่องข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย และนำบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาไปเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายในเรื่องรูปแบบการตัดสินใจของคณะรัฐมนตรีในระบบรัฐสภาของต่างประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มประเทศ คือ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย ประกอบด้วย ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น และกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ประกอบด้วย สหราชอาณาจักรแห่งบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ และประเทศนิวซีแลนด์

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้ารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์ และเอกสารอื่นๆ ของประเทศไทย และต่างประเทศ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวความคิดเรื่องบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย องค์กรของรัฐ รัฐบาล และข้อยกเว้นของหลักการกระทำของฝ่ายปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมาย
2. ทำให้ทราบถึงคณะรัฐมนตรีของประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยและรูปแบบการปกครองในระบบรัฐสภา
3. ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548
4. เป็นแนวทางการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกบทบัญญัติมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2548