



**ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน**



ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ชุดที่ 22

ผู้เขียน

- กิตติบดี ไยบูล
- เกศรา อัศตามงคล
- เคารพ แหลมคม
- ชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ
- เทอดเกียรติ ไพศาลอัมพวงษ์
- นิวัติ เจริญสิทธิพันธ์
- พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย
- พิไลวรรณ กนกทัศน์
- พิระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา
- วรวิทย์ สุขบุญ
- วรรัตน์ ศรีสถิตยวัฒนา
- วิถี สุพิทักษ์
- สรอรธ กลิ่นประทุม
- อนันต์ สุวรรณรัตน์
- อนุพร อรุณรัตน์
- เอนก ชีรวินิจฉัย
- อรรถการ ตฤณรังสี
- อ้อยทิพย์ เहरาบัตย์
- กิตติยุทธ กิตติยุทธโยธิน
- ฉัตรชัย วิริยเวชกุล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 22
ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน. -- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567.
532 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ -- ไทย. 2. หลักนิติธรรม. I. ชื่อเรื่อง.

342.593085

ISBN 978-616-8344-12-5

ชื่อเรื่อง รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 22
ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ปีที่พิมพ์ พฤษภาคม 2567

จำนวนพิมพ์ 530 เล่ม

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
(อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500
www.constitutionalcourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย กลุ่มงานวิจัยและพัฒนากฎหมายรัฐธรรมนูญ

พิมพ์ที่ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด

9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว

แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

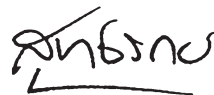
โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

คำนำ

หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รวบรวมบทความทางวิชาการได้จัดพิมพ์ครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2544 โดยได้รวบรวมบทความทางวิชาการด้านหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัยแก่สถาบันการศึกษาหน่วยงานภาครัฐ และประชาชนทั่วไป

สำหรับหนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญชุดที่ 22 ฉบับนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้คัดสรรบทความทางวิชาการจากผู้เขียนที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งในการเผยแพร่ความรู้ทางวิชาการดังกล่าว มีวัตถุประสงค์ในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญ และสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้ตระหนักถึงบทบาทและภารกิจสำคัญทางด้านการส่งเสริมการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเพื่อพัฒนาทางด้านวิชาการภายใต้ปณิธานที่ว่า “ยึดหลักนิติธรรม ค้ำจุนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” และมีความมุ่งหวังที่จะทำให้บทความเหล่านี้ได้เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการศึกษาวิจัยในด้านรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชนต่อไป ท้ายนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้



(นายสุทธิรักษ์ ทรงศิริไธ)

เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

หน้า

- หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนผ่านทางสังคม 1
กิตติบดี ไยพล
- หลักนิติธรรมและการบริหารธุรกิจโรงพยาบาลในครอบครัว 23
เกศรา อัครดามงคล
- การนำเนโนการของกองทัพเรือที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม :..... 45
กรณีศึกษาการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ
เคารพ แหลมคม
- หลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ 73
และสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ
- หลักนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมกับการบริหารจัดการ..... 96
อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์
เทอดเกียรติ ไพศาลอัมพวงษ์
- สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน 120
นิวดี เจริญสิทธิพันธ์
- หลักนิติธรรมกับการบริหารงานของสำนักงานพุทธศาสนาแห่งชาติ ... 155
พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย
- จิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการ 211
การเลือกตั้งภายใต้หลักนิติธรรม
ไพไลวรรณ กนกทัณฑ์

หน้า

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 235
กับหลักนิติรัฐและนิติธรรมเพื่อปวงชน
 พีระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา
- หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ..... 257
คณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีนาฬิกาเยี่ยมเพื่อน
 วรวิทย์ สุขบุญ
- การปกครองด้วยนิติรัฐ นิติธรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีน..... 288
 วรวิรัตน์ ศรีสถิตยวัฒนา
- หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ..... 308
กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้สภาอุตสาหกรรม
แห่งประเทศไทย
 วิถิ์ สุพิทักษ์
- หัวหน้าพรรคการเมืองกับการทำพรรคการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรม.. 347
 สรอรรถ กลิ่นประทุม
- หลักนิติธรรมกับการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 368
 อนันต์ สุวรรณรัตน์
- หลักนิติธรรมกับสถาบันครอบครัว 392
 อนุพร อรุณรัตน์
- หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน..... 415
 เอนก อีร์วิวัฒน์ชัย
- หลักนิติธรรมกับการบริหารองค์กรเอกชนที่ดี..... 440
 อรรถการ ตฤณรังสี

- การใช้หลักนิติธรรมแก้ไขปัญหารัฐกิจโรงแรมที่ได้รับ.....462
ผลกระทบจากสถานการณ์ COVID-19
อ้อยทิพย์ เहरาปัตย์
- การใช้กำลังทหารกับการชุมนุมสาธารณะภายใต้หลักประชาธิปไตย .. 479
กิตติยุทธ์ กิตติยุทธ์โยธิน
- หลักประชาธิปไตยกับการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ..... 510
ฉัตรชัย วิริยเวชกุล

หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนผ่านทางสังคม

กิตติบดี ไยพล*

บทนำ

หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเป็นเครื่องมือในการใช้จำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคให้แก่ประชาชน อันมีเป้าหมายให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

ความยุติธรรม จึงเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพราะหากสังคมปราศจากความยุติธรรมแล้ว ย่อมเป็นการทำลายมูลฐานหรือลดทอนคุณค่าของความเป็นมนุษย์และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม

คำถามสำคัญต่อหลักนิติธรรม ถึงผู้ปกครอง (ชนชั้นปกครอง) จากอดีตจนปัจจุบัน จึงเป็นไปในทางปรัชญาการเมืองว่า ผู้ปกครองที่ดีควรเป็นอย่างไร (Is and Ought) กฎหมายกับความยุติธรรม (Law and Justice) อำนาจและศีลธรรม (Power Authority and Morality) ฯลฯ ในสมัยกรีกโบราณโสกราตีสได้ตั้งคำถามทางปรัชญาถึงจิตวิญญาณของกฎหมาย โดยมีหลักคิดที่ว่า “กฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญ และพลเมืองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย แต่กฎหมายที่เลวร้ายนั้นผู้คนต้องไม่ปฏิบัติตาม แต่ต้องยอมรับโทษทัณฑ์เพื่อรักษาจิตวิญญาณของกฎหมาย (Spirit of Law) ไว้” ส่วนเพลโตได้ตั้งคำถามถึงอุดมรัฐหรือรัฐในอุดมคติ ไว้ในหนังสือชื่อ “The Republic” ซึ่งเสนอว่าอำนาจรัฐต้องยึดโยงกับความยุติธรรมเป็นอำนาจที่ชอบธรรม มิใช่อำนาจที่เกิดจากการบังคับขู่เข็ญ เป็นต้น

* คณบดีคณะแพทยศาสตร์มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พัฒนาการของหลักนิติธรรมจากนามธรรมไปสู่รูปธรรม และนำไปใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดอำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและสร้างหลักประกันสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคให้แก่ประชาชน กล่าวคือการปกครองของรัฐมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ให้องค์กรของรัฐต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้อำนาจแยกต่างหากจากกันเพื่อป้องกันอำนาจเบ็ดเสร็จของการใช้อำนาจรัฐ ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “อำนาจทำให้เกิดการฉ้อฉล อำนาจเบ็ดเสร็จยิ่งทำให้การฉ้อฉลเบ็ดเสร็จ” (Power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely) โดยการใช้อำนาจรัฐต้องมีฐานความชอบด้วยกฎหมายรับรองไว้ และมีการนำหลักนิติธรรมไปสู่การรับรองเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)¹ มีข้อพิจารณาดังนี้

(1) *คำปวารณา* “โดยที่การยอมรับศักดิ์ศรีแต่กำเนิด และสิทธิที่เท่าเทียมกันและที่ไม่อาจเพิกถอนได้ของสมาชิกทั้งมวลแห่งครอบครัวมนุษยชาติ เป็นพื้นฐานแห่งอิสรภาพ **ความยุติธรรม** และสันติภาพในโลก”

“...โดยที่เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดย **หลักนิติธรรม...**”

(2) *ข้อ 6* “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับทุกแห่งหนว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย”

(3) *ข้อ 7* “ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างใด อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญญานี้และจากการยุยงให้มีการเลือกปฏิบัติดังกล่าว”

(4) สิทธิในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

¹ คำแปลปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ

ข้อ 8 “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอันมีประสิทธิผลจากศาลที่มีอำนาจแห่งรัฐต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

ข้อ 9 “บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้”

ข้อ 10 “ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียงในการพิจารณากำหนดสิทธิ และหน้าที่ของตนและข้อกล่าวหาอาญาใดต่อตน”

ข้อ 11 “(1) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาคดีที่เปิดเผย ซึ่งตนได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี

(2) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาใด อันเนื่องจากการกระทำหรือละเว้นใดอันมิได้ถือว่าเป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายแห่งชาติหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่ได้กระทำการนั้นไม่ได้ และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าที่บังคับใช้ในขณะที่ได้กระทำความผิดทางอาญานั้นไม่ได้”

ข้อ 29 “...(2) ในการใช้สิทธิและอิสรภาพของตนทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่มีกำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น เพื่อวัตถุประสงค์ของการได้มาซึ่งการยอมรับและการเคารพสิทธิและอิสรภาพอันควรของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการอันสมควรทางด้านศีลธรรมความสงบเรียบร้อยของประชาชน และสวัสดิการทั่วไปในสังคมประชาธิปไตย...”

นี่คือหลักนิติธรรมที่มุ่งควบคุมและจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน แต่ในยุคปัจจุบันที่สังคมได้เปลี่ยนผ่านทั้งหลักคิด ค่านิยม พฤติกรรมของผู้คนและโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม จึงมีคำถามสำคัญต่อหลักนิติธรรมว่าจะขยายตัวจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ

การจำกัดการใช้อำนาจรัฐไปสู่การส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้คนและสังคมได้อย่างไร

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการปกครองด้วยกฎหมายที่มีความยุติธรรม

United Nations อธิบาย “**The Rule of Law**”² ไว้ว่า หลักนิติธรรมคือหลักการปกครองที่ทุกส่วน ไม่ว่าจะเป็นบุคคล สถาบัน และหน่วยงานทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน รวมถึงรัฐ (ประเทศ) มีความรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ประกาศใช้และบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอหน้ากัน โดยสอดคล้องกับมาตรฐานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน หลักการนี้ต้องยึดมั่นในหลักการเคารพต่อกฎหมายสูงสุดความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย การใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ และกระบวนการทางกฎหมายที่โปร่งใส

“**The Rule of Law** is a principle of governance in which all persons, institutions and entities, public and private, including the State itself, are accountable to laws that are publicly promulgated, equally enforced and independently adjudicated, and which are consistent with international human rights norms and standards. It requires measures to ensure adherence to the principles of supremacy of the law, equality before the law, accountability to the law, fairness in the application of the law, separation of powers, participation in decision-making, legal certainty, avoidance of arbitrariness, and procedural and legal transparency.”

² <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>.

Professor A.V. Dicey นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้อธิบายว่า หลักนิติธรรมคือหลักกฎหมายสูงสุด และบุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้อธิบายว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และองค์กรฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ³

The World Justice Project (WJO) ให้คำนิยาม “หลักนิติธรรม”⁴ ว่า ต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ 4 หลัก (principles) คือ (1) หลักรัฐที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชน (Accountable Government) (2) หลักกฎหมายที่ดี (Good Law) (3) หลักกระบวนการที่ดี (Good Process) (4) หลักกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม (Access to Justice) โดยพิจารณาถึงการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม และการบังคับใช้กฎหมายใน 9 เรื่อง ได้แก่

(1) การควบคุมจำกัดอำนาจรัฐ (Constraints on Government Powers)

(2) การปราบปรามและกำจัดคอร์รัปชันของรัฐ (Absence of Corruption)

(3) การเปิดกว้างของรัฐในการให้ตรวจสอบการทำงาน (Open of Government)

(4) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)

(5) ระเบียบและความมั่นคงในสังคม (Order and Security)

(6) ประสิทธิภาพการบังคับการกฎหมาย (Regulation Enforcement)

(7) ความเป็นธรรมในการดำเนินคดีแพ่ง (Civil Justice)

³ <https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/dicey-rule-of-law-8355.php>.

⁴ <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>.

(8) ความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญา (Criminal Justice)

(9) กระบวนการสร้างความเป็นธรรมอย่างไม่เป็นทางการ (Informal Justice)

ศาสตราจารย์ลิขิต อธิเวณ อธิบายว่า ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะมุ่งเน้นที่หลักนิติธรรม (the rule of law) โดยเริ่มต้นจากการออกกฎหมายจะต้องเป็นกฎหมายที่โดยเจตนารมณ์ (By Spirit) และโดยลายลักษณ์อักษร (By Letter) เพื่อประโยชน์กับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ผิดกับซึ่งความยุติธรรม ความเป็นสากล และไม่เลือกปฏิบัติ

ข้อพิจารณาข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีหลักการพื้นฐาน คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักสิทธิมนุษยชน และ (3) หลักประชาธิปไตย และทั้งสามหลักมีความสัมพันธ์กันอย่างแยกจากกันไม่ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับบริบทการพิจารณาของแต่ละหลักการ เช่น หลักนิติธรรมคือการพิจารณาถึงตัวบทกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายเป็นประธาน แต่กฎหมายและกระบวนการทางกฎหมายนั้นต้องตั้งอยู่บนฐานสนับสนุนของหลักสิทธิมนุษยชนและหลักประชาธิปไตยควบคู่กันเสมอ

หลักนิติธรรมกับระบบกฎหมาย

จากแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อสร้างความยุติธรรมในสังคม และประเทศต่าง ๆ ได้นำหลักนิติธรรมไปใช้ในระบบกฎหมายของประเทศ ดังนี้

(1) หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

1.1 หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายอังกฤษ

หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายของอังกฤษได้มีพัฒนาการมาเป็นเวลานานแล้ว แต่ก็ยังไม่ชัดเจน และเป็นรูปธรรมนัก จนกระทั่งนักกฎหมายชาวอังกฤษผู้ลือนาม คือ Albert Venn Dicey (1835 - 1922)

ได้อธิบายถึงคำว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) อย่างเป็นระบบขึ้นครั้งแรก โดยการตีพิมพ์ในหนังสือ “Law of the Constitution” ซึ่งตีพิมพ์ขึ้นครั้งแรกเมื่อปี 1885 โดย Dicey ได้เขียนเรื่องนี้ขณะที่เป็นศาสตราจารย์อยู่ใน All Souls College แห่งมหาวิทยาลัย Oxford ซึ่งตามประวัติศาสตร์กฎหมายอังกฤษนั้น “เป็นช่วงรัชสมัยของพระนางวิกตอเรียอยู่ในราชวงศ์ Hanover ของอังกฤษเสวยราชสมบัติ ดังนั้น แบบฉบับของหลักนิติธรรมตามทัศนะของ ไตซี่แสดงออกโดยมีเนื้อหาหลัก 3 ประการ⁵ คือ

1) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary Court) ของแผ่นดิน

2) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ๆ ทุกคน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลมาจากหรือได้มาจากคำวินิจฉัยตัดสินของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ⁶

⁵ ปิยบุตร แสงกนกกุล, นิติรัฐ (Rechtsstaat, Etat de droit) ไม่เหมือนกับ “นิติธรรม” (Rule of law) จากนิติรัฐ นิติธรรม, เอกภพ วังศ์สวัสดิ์กุล บรรณาธิการ, โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁶ จริฎ โฆษณานันท์, “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ หลักนิติธรรม (Historico-Societal Context of the Rule of Law Ideology)”, ลงพิมพ์ใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 66-67.

จะสังเกตได้ว่า Dicey ให้ทัศนะในเชิงยกย่องการมีศาลยุติธรรมศาลเดียวโดยมีความเชื่อมั่นต่อศาลยุติธรรมว่าเป็นแหล่งที่มาสำคัญของความถูกต้องหรือการค้ำประกันสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของประชาชน นับว่าเป็นการปฏิเสธต่อระบบการควบคุมที่ใช้อำนาจอย่างอื่นนอกจากกระบวนการในศาลยุติธรรมธรรมดา และด้วยอิทธิพลจากทัศนะของ Dicey นี้เองที่ส่งผลทำให้กฎหมายมหาชนอังกฤษหยุดนิ่งเป็นเวลานานจนถึงประมาณเกือบครึ่งศตวรรษที่ 21 ต่อมาในยุคหลังนักกฎหมายอังกฤษจำนวนมากก็มิได้เห็นตาม Dicey หากแต่ยอมรับการมีศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมมากขึ้น

ดังนั้นจึงอาจสรุปสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) ในระบบกฎหมายอังกฤษได้ว่าบุคคลทุกคนจะต้องอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง ข้าราชการ หรือบุคคลธรรมดาก็ต้องใช้กฎหมายเดียวกัน และต้องอยู่ภายใต้บังคับของศาลเดียวกัน และหลักกฎหมายของอังกฤษเกิดขึ้นจากแนวคำพิพากษาคัดสินของศาลที่ดำเนินการต่อเนื่องเป็นเวลานานจนสร้างหลักกฎหมายที่เรียกว่า Common Law ที่จะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบกฎหมายอังกฤษเป็นรากฐานที่มาของระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งส่งอิทธิพลไปทั่วโลกในเวลาต่อมา

1.2 หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากกฎหมายอังกฤษอย่างสูง อย่างไรก็ตามด้วยระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของสหรัฐอเมริกา มุ่งเน้นไปในหลักเรื่องเสรีภาพอย่างมาก และยังเป็นการปกครองซึ่งมีประธานาธิบดีเป็นประมุขซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ดังนั้นหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ของสหรัฐอเมริกาใช้คำว่า “due process of law” ซึ่งมาจากคดี Mapp v. Ohio (illegal search) และคดี Miranda v. Arizona (Confession obtain in violation of privilege against

self-incrimination)⁷ ได้รับการยกย่องว่าเป็นหลักการมีได้ในประเทศที่มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นหลักฐานสำคัญที่เป็นการสร้างหลักประกันสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน จะสังเกตได้ว่าโดยพื้นฐานทั่วไปแล้ว หลักนิติธรรมจะสัมพันธ์อันเกี่ยวเนื่องอยู่กับเรื่องกฎหมาย เหตุผล ศีลธรรม เสรีภาพของประชาชนและรัฐ ความยุติธรรม ความเสมอภาคในรูปแบบ (Formal equality) อันเป็นความเสมอภาคที่มีลายลักษณ์อักษรรับรอง หรือ ความเสมอภาคในเนื้อหา (Substantive equality) อันเป็นความเสมอภาคที่มีผลปรากฏจริงในตัวบุคคลทั่วไปในสังคม ประเด็นเกี่ยวกับหลักคุณค่าต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ฟังดูคุ้นหู แต่ก็ไม่น่าจะมีขอบเขตการตีความกว้างขวางซึ่งแปรสัมพันธ์ไปกับระดับของพัฒนาการในแต่ละสังคมและอุดมการณ์ทางการเมืองในแต่ละประเทศ⁸ ในสหรัฐอเมริกา นั้นแนวคิดของกฎหมายอังกฤษมีอิทธิพลต่อนักวิชาการในสหรัฐอเมริกาที่มีโอกาสแสดงออกอย่างกว้างขวางโดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่ก่อตั้งประเทศสหรัฐอเมริกาให้เป็นปึกแผ่น เช่น ในขณะปฏิวัติเป็นอิสระจากกษัตริย์อังกฤษ โทมัสเพน(Thomas Paine) กล่าวในหนังสือ Common Sense (1776) ว่าในสหรัฐอเมริกานั้นมี “กฎหมายเป็นกษัตริย์” การประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1776 ทำให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรขึ้นและเกิดรูปแบบในทางลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนที่สุดเป็นครั้งแรกของรัฐบาลภายใต้กฎหมาย (Government under the law) แนวความคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายแพร่หลายไปอย่างกว้างขวางในสหรัฐอเมริกา เช่น รัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ค.ศ. 1781 ซึ่งร่างโดยจอห์น อัดัมส์ (John Adams) (ต่อมาได้เป็นประธานาธิบดีคนที่ 2 ของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่าต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ

⁷ ดู ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, สังคมกฎหมาย, 2564, น.268

⁸ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 55.

(Separation of powers) “เพื่อให้ผลที่สุดจะมีการปกครองโดยกฎหมายมิใช่การปกครองของมนุษย์” (a government of laws and not of men) กล่าวคือทุกอย่างต้องยึดความถูกต้องโดยกฎหมายเป็นหลัก คือ มิใช่การปกครองโดยใครคนใดคนหนึ่งนั่นเอง

(2) หลักนิติธรรมในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)

2.1 หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

“หลักนิติรัฐ” หรือในภาษาฝรั่งเศส “L’ETAT DE DROIT” นั้นเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศสอันเป็นประเทศแรก ๆ ที่มีการศึกษา และอธิบายเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ ตามแนวคิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสรัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 3 ประการ ดังนี้

(1) ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchy of Law) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

(2) ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใด ๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

(3) ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้⁹

⁹ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน: อัคราทร จุฬารัตน์, การใช้และการตีความกฎหมาย จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, บริษัท บพิการพิมพ์ : กรุงเทพฯ. 2553. หน้า 87 – 93.

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้นได้มีองค์กรตุลาการแยกออกมาจากศาลธรรมดา อย่าง ศาลสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) อันเทียบเคียงได้กับศาลปกครองของไทยทำหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นต้องเป็นการกระทำทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการทำหน้าที่ของศาลสภาแห่งรัฐ (Conseil d' Etat) จะคอยควบคุมมิให้องค์กรของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งการมีระบบศาลมากกว่าหนึ่งศาลนี้เป็นจุดต่างจากระบบกฎหมายอังกฤษและสหรัฐอเมริกาที่มีศาลยุติธรรมเพียงระบบศาลเดียวดังที่กล่าวมานี้อาจสรุปได้ว่า “หลักนิติรัฐ” มีวัตถุประสงค์ขั้นสุดท้ายอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐนั่นเอง

2.2 หลักนิติรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน

คำว่า “นิติรัฐ” มาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ความหมายที่ใกล้เคียงน่าจะหมายถึง “State-under-law” การปกครองในหลักของนิติรัฐนั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ในระบบกฎหมายเยอรมันเป็นแบบอย่างการศึกษา และอธิบายความหลักกฎหมายได้ค่อนข้างลึกซึ้งกรณีของ “หลักนิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” เป็นหลักที่ปรากฏขึ้นครั้งแรกในเยอรมันโดยโยฮัน ฟิชต์ Johann Fichte (1762 - 1814) ได้เสนอความคิดค่อนข้างชัดเจนว่า กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองตามบทกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำของรัฐ” อันถือได้ว่าเป็นการเสนอแนวความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” แต่คำว่า “นิติรัฐ” อันเป็นที่นิยมในเยอรมันมีการใช้เป็นครั้งแรกโดย Carl Theodor Welcker ในหนังสือของเขาที่ตีพิมพ์เมื่อปี ค.ศ. 1813

และต่อมามีการใช้โดย Baron Von Aretin ในปี ค.ศ. 1824 และโดย Robert Von Mohl ในปี ค.ศ. 1829¹⁰ ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ในระยะแรกยังไม่ตรงกันนัก แต่มีแนวโน้มไปในทางเป็นรัฐที่ปกครองโดย กฎแห่งเหตุผล โดยรัฐมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของเอกชนทุกคน อำนาจของรัฐ จะมีขอบเขตจำกัดเมื่อเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของเอกชน และจะต้องมีองค์กร ที่เป็นกลางกำกับดูแลการที่รัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ต่อมาในปี ค.ศ. 1856 Friedrich Julius Stahl เห็นว่า “นิติรัฐ” มีความหมายมากกว่าการปกครอง โดยกฎหมายแต่ต้องเป็นระบอบการปกครองโดยกฎหมายที่เน้นการคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของเอกชนด้วย ซึ่งต่อมา Rudolf von Gneist นักกฎหมาย ชาวเยอรมันซึ่งเคยเข้ามาศึกษาระบบการปกครองของอังกฤษได้เสนอ ความเห็นว่า รัฐเป็นองค์กรปกครองตนเองและเป็นการปกครองที่ต้องเป็นไป ตามกฎหมายโดยมีขอบอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนด แต่เห็นว่าควรมี ระบบศาลปกครอง (Administrative Court) ที่เป็นอิสระและเป็นคนละระบบ กับศาลยุติธรรมโดยเห็นว่าศาลยุติธรรมจะควบคุมดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ได้ไม่ดีเพียงพอ ซึ่งการมีระบบศาลมากกว่าการมีศาลยุติธรรมนี้เป็นลักษณะ ของระบบกฎหมายภาคพื้นยุโรป เปรียบเช่นเดียวกับระบบกฎหมายฝรั่งเศสที่มี การยอมรับระบบศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรมซึ่งแตกต่างจากในระบบ กฎหมาย Common Law ที่นิยมมีเพียงระบบศาลยุติธรรมเพียงหนึ่งเดียว หลายประเทศในขณะที่ยอมรับความมั่นคงของการมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่ดีกว่า

¹⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์, “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law)”, ในหนังสือ นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553 หน้า 93-95.

การเรียนรู้และคุณค่าของหลักนิติธรรม

ในการอบรมหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยฯ มีจุดที่ให้ความสนใจต่อเรื่องคุณค่าของหลักนิติธรรมไว้หลายประการ การเรียนรู้ และคุณค่าของหลักนิติธรรมที่ว่ำนั้นคือ

- (1) หลักนิติธรรมกับอุดมการณ์ทางการเมือง และอุดมการณ์ชาติ
- (2) หลักนิติธรรมกับบทบาทของงานยุติธรรม (กระบวนการยุติธรรม และฝ่ายบริหาร)
- (3) หลักนิติธรรมกับบทบาทของศาลรัฐธรรมนูญ
- (4) การตีความ และปรับใช้หลักนิติธรรม
- (5) หลักนิติธรรมกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และการมีส่วนร่วมของประชาชน

โดยมีจุดร่วมกันคือความเชื่อมั่นต่อหลักนิติธรรมในฐานะ (1) เป็นเครื่องมือสร้างความยุติธรรม และ (2) เป็นหลักการควบคุมกับสังคมประชาธิปไตย

แต่กระนั้นหลักใหญ่ใจความสำคัญต่อหลักนิติธรรมดังกล่าว ยังคงเป็นเรื่องกระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในมิติของกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและความยุติธรรมตามกฎหมาย

จริงอยู่ที่กฎหมายกับกระบวนการยุติธรรม และความยุติธรรมทางกฎหมายเป็นหัวใจสำคัญของหลักนิติธรรม แต่มุมมองที่มีต่อหลักนิติธรรมจำเป็นต้องเห็นภาพใหญ่ของโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม อันได้แก่มุมมองของผู้คน และสังคมเพื่อปรับกระบวนการทัศน์ต่อหลักนิติธรรมจึงเป็นเรื่องสำคัญมากเพื่อนำไปสู่เป้าหมายความยุติธรรมให้แก่สังคม

ดังที่ในหลวงรัชกาลที่ 9 ทรงมีพระบรมราโชวาทว่า “.... กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรม

ในแผ่นดิน ก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ว่าขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุ และผลตามเป็นจริงด้วย...” (พระบรมราชาวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524)

ก็เพราะปราศจากเหตุ และผลตามความเป็นจริง จึงทำให้เกิดปัญหาวิกฤติศรัทธาต่อองค์กรอำนาจรัฐ ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ รวมถึงองค์กรอื่น ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ และสร้างปรากฏการณ์ความย้อนแย้งระหว่างหลักนิติธรรม โดยรัฐมีมุมมองหลักนิติธรรมจากกฎหมายกระบวนการทางกฎหมาย และความยุติธรรมทางกฎหมาย ในขณะที่ผู้คน (ประชาชน) มีมุมมองต่อหลักนิติธรรมจากเหตุผลตามความจริงในสังคม (โครงสร้างสังคมที่ไม่เป็นธรรม ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคม ฯลฯ) และความยุติธรรมทางสังคม

หลักนิติธรรมจึงเป็นข้ออ้างอิงที่ใช้สนับสนุนความชอบธรรมของแต่ละฝ่าย ดังเช่น

“การปฏิบัติตามกฎหมายอย่างไม่เท่าเทียมกัน (สองมาตรฐาน)”

“การตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการบิดผันอำนาจกับปัญหาการเลือกปฏิบัติ”

“การวางมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อพิทักษ์รัฐธรรมนูญกับมาตรฐานทางจริยธรรมของสังคม”

“หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล”

“กฎหมายกับรัฐเสรีประชาธิปไตยหรือรัฐอำนาจนิยม”

ฯลฯ

เช่นนี้ การทบทวนเพื่อแสวงหาการยอมรับหรือฉันทามติร่วมกันต่อหลักนิติธรรมร่วมสมัย จึงเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งในสังคมไทย หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนผ่านทางสังคมจึงเป็นคำถามใหญ่และสำคัญที่จะพาหลักนิติธรรมไปสู่ทิศทางที่ถูกต้อง และยุติธรรมได้

กระบวนทัศน์ของหลักนิติธรรมและกฎหมาย

การที่ระบบสังคมได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบของโครงสร้างทางสังคมและพฤติกรรมของผู้คนในสังคมไปจากเดิมเปลี่ยนผ่านสู่สังคมปัจจุบัน ย่อมมีผลต่อกระบวนทัศน์ของหลักนิติธรรมและกฎหมาย ดังนี้

โทมัส คูห์น อธิบายคำว่ากระบวนทัศน์ (Paradigm) ไว้ว่า “A paradigm is a fundamental of the subject matter within a science. It serves to define what should be studied, what questions should be asked, and what rules should be followed in interpreting the answers obtains. The paradigm is the broadest unit of consensus within a science and serves to differentiate one scientific community (or sub community) from another. It subsumes, defines, and interrelates the exemplars, theories, and methods and instruments that exist within it.”

กล่าวโดยสรุปกระบวนทัศน์ (Paradigm) คือ องค์ความรู้จากการเปลี่ยนแปลง (Dynamics of Change) ซึ่งมีอิทธิพลต่อมุมมอง และพฤติกรรมของผู้คนในสังคม

ในกระบวนทัศน์ของหลักนิติธรรม และกฎหมาย เรามักอธิบายถึงหลักนิติธรรม และกฎหมายจากแนวคิดของนักปราชญ์ในยุคอดีตและยุคสมัยใหม่ (Modernism) ได้แก่ ยุคฟื้นฟูศิลปวิทยาการวิทยาศาสตร์ อุตสาหกรรม อิทธิพลความคิดของรัฐสมัยใหม่ (รัฐชาติ) และแนวคิดของระบอบประชาธิปไตย ประเด็นหลักของสังคมสมัยใหม่คือ ความเป็นรัฐชาติ การสถาปนาอำนาจรัฐ การสร้าง และปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมืองและกฎหมาย กล่าวคือ

(1) ความเป็นรัฐชาติ (Nation State) คือ การสถาปนาระเบียบการเมืองขึ้นมาโดยมีศูนย์กลางอำนาจ ได้แก่ รัฐบาลกลางปกครองอาณาเขตและประชากรภายใต้กฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ตั้งขึ้น โดยมีอำนาจในการเก็บภาษี รวมทั้งการวางนโยบายในการบริหารประเทศ (ศ.ดร.ลิขิต ธีรเวคิน)

(2) การสร้างและปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง (Political Ideologies) คือ ความเชื่อมั่นที่มีต่อระบอบการเมือง ซึ่งมีผลต่อค่านิยมและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคน แม้ความเชื่อนั้นจะไม่ใช่ความเชื่อที่ถูกต้องด้วยเหตุผลหรือสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อรักษาระบบและสภาพการณ์เดิมของสังคมไว้ (ศ.ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช)

(3) ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คือ การสร้างกลไกทางสังคมและเครื่องมือของรัฐในการควบคุมและยุติความขัดแย้งในสังคม (Law and Order)

(4) ความหมายของหลักนิติธรรมตามนัยทางกฎหมายที่เป็นคำสั่งของรัฐธรรมนูญ ตลอดจนความยุติธรรมตามกฎหมายเท่านั้น

แต่การปรับเปลี่ยนจากยุคสมัยใหม่ (Modernism) มาถึงยุคปัจจุบัน หลังยุคสมัยใหม่ หรือพัฒนาการจากยุคอุตสาหกรรมมาสู่ยุคเทคโนโลยีและยุคดิจิทัล ได้ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงบริบททางสังคม ทั้งพฤติกรรมของผู้คน และรูปแบบของโครงสร้างทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นความคิดอ่าน ค่านิยม พฤติกรรมของผู้คน ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม ทำให้มีข้อพิจารณาว่า กระบวนทัศน์ต่อหลักนิติธรรมและกฎหมายในปัจจุบันหลังยุคสมัยใหม่เป็นอย่างไร เพราะปรากฏการณ์ทางสังคมในหลายเรื่องที่ฝ่ายรัฐยืนยันถึงการใช้อำนาจตามหลักนิติธรรม แต่ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้คนและสังคมได้และทำให้เกิดปัญหาวิกฤตศรัทธาต่อหลักนิติธรรมและกฎหมายอยู่หลายสถานการณ์

การเรียนรู้ที่จะรักษาคุณค่าของหลักนิติธรรมที่ต้องเปลี่ยนแปลงตามสังคม (Social Change, it law change) จึงเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่นเดียวกับการยอมรับและสร้างฉันทามติต่อกระบวนทัศน์ของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมตามบทกฎหมายที่รัฐตราขึ้นจากแนวคิดด้วยรัฐ แนวคิดกฎหมายบ้านเมือง แนวคิดกฎหมายสมัยใหม่ และหรือแนวคิดด้วยการจัดสรร

ผลประโยชน์/รัฐเป็นศูนย์กลางของการจัดสรรผลประโยชน์ ต้องเรียนรู้เพื่อปรับตัวจาก LAW (Capital Letter) เป็น Law (“L”) และ law ตามลำดับของพัฒนาการทางสังคม และจากกฎหมายและคำสั่ง (อำนาจรัฐ) หรือ Law and Order มาสู่การเปลี่ยนแปลงเป็นกระบวนการทัศน์ของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ที่ว่าด้วยความเป็นธรรมในทุกมิติของสังคม มิใช่เพียงแค่มิติทางกฎหมายเท่านั้น

หลักนิติธรรมกับกฎหมายและความยุติธรรมทางสังคม

กระบวนการทัศน์ของหลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนผ่านทางสังคมจึงต้องทำให้การปกครอง และกระบวนการทางกฎหมายมีเนื้อหาสาระเข้าถึงความยุติธรรมทางสังคม และสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันและจัดสรรผลประโยชน์ที่ยุติธรรมให้แก่สังคม กระบวนการทัศน์ของหลักนิติธรรมและความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ต้องมีมุมมองต่อเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) *หลักนิติธรรมกับโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม (The Basic Structure of Society)*

จอห์น รอลส์ (John Rawls) ได้อธิบายถึงทฤษฎีว่าด้วยความยุติธรรมโดยชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างทางสังคมเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความยุติธรรมทางสังคม “สังคมที่มีการจัดระเบียบอย่างดีไม่ใช่เพียงแค่การออกแบบสิ่งที่ดีให้แก่สมาชิกในสังคมเท่านั้นแต่สังคมจะต้องถูกควบคุมจัดการอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยแนวคิดในเรื่องของความยุติธรรมอันประกอบไปด้วยกติกาที่ทุกคนยอมรับ และทุกคนรู้ว่าคุณอื่น ๆ ก็ยอมรับแม้ทุกคนจะมีความปรารถนาที่แตกต่างกัน และมีโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นตัวกระจายทรัพยากรเหล่านี้”

(2) *หลักนิติธรรมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)*

สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ควบคู่กับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หลักนิติธรรมจึงต้องเป็นกลไกที่สำคัญในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน โดยกรอบ

คิดว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต้องขยายจาก “Respect for Human Rights and Human Dignity” เป็น “Respect for All of Life”

(3) หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน เพื่อนำหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในสังคม องค์การสหประชาชาติได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้ 17 ข้อ โดยพิจารณาว่าความยุติธรรมทางสังคมจะเกิดขึ้นได้ ก็ต่อเมื่อคุณภาพชีวิตของผู้คน และสังคมได้รับการพัฒนาในทุกมิติ (Dimensions) ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

1. ยุติความยากจนทุกรูปแบบในทุกที่ (End poverty in all its forms everywhere)

2. ยุติความหิวโหย บรรลุความมั่นคงทางอาหารและยกระดับโภชนาการ และส่งเสริมเกษตรกรรมที่ยั่งยืน (End hunger, achieve food security and improved nutrition and promote sustainable agriculture)

3. สร้างหลักประกันว่าคนมีชีวิตที่มีสุขภาพดี และส่งเสริมสวัสดิภาพสำหรับทุกคนในทุกวัย (Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages)

4. สร้างหลักประกันว่าทุกคนมีการศึกษาที่มีคุณภาพอย่างครอบคลุม และเท่าเทียม และสนับสนุนโอกาสในการเรียนรู้ตลอดชีวิต (Ensure inclusive and equitable quality education and promote lifelong learning opportunities for all)

5. บรรลุความเสมอภาคระหว่างเพศและให้อำนาจของผู้หญิงและเด็กหญิงทุกคน (Achieve gender equality and empower all women and girls)

6. สร้างหลักประกันเรื่องน้ำและการสุขาภิบาลให้มีการจัดการอย่างยั่งยืน และมีสภาพพร้อมใช้สำหรับทุกคน (Ensure availability and sustainable management of water and sanitation for all)

7. สร้างหลักประกันว่าทุกคนเข้าถึงพลังงานสมัยใหม่ในราคาที่สามารถซื้อหาได้ เชื่อถือได้ และยั่งยืน (Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all)

8. ส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่อเนื่อง ครอบคลุม และยั่งยืน การจ้างงานเต็มที่ และมีผลผลิต และการมีงานที่เหมาะสมสำหรับทุกคน (Promote sustained, inclusive and sustainable economic growth, full and productive employment and decent work for all)

9. สร้างโครงสร้างพื้นฐานที่มีความทนทาน ส่งเสริมการพัฒนาอุตสาหกรรมที่ครอบคลุม และยั่งยืนและส่งเสริมนวัตกรรม (Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation)

10. ลดความไม่เสมอภาคภายใน และระหว่างประเทศ (Reduce inequality within and among countries)

11. ทำให้เมือง และการตั้งถิ่นฐานของมนุษย์มีความปลอดภัย ทัวถึงพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงและยั่งยืน (Make cities and human settlements inclusive, safe, resilient and sustainable)

12. สร้างหลักประกันให้มีแบบแผนการผลิต และการบริโภคที่ยั่งยืน (Ensure sustainable consumption and production patterns)

13. การปฏิบัติการอย่างเร่งด่วนเพื่อต่อสู้กับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และผลกระทบที่เกิดขึ้น (Take urgent action to combat climate change and its impacts)

14. การอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากมหาสมุทร ทะเลและทรัพยากรทางทะเลอย่างยั่งยืนเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development)

15. การปกป้อง ป่าฝน และสนับสนุนการใช้ระบบนิเวศบนบกอย่างยั่งยืน จัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน ต่อสู้การกลายสภาพเป็นทะเลทราย หยุดการเสื่อมโทรมของที่ดิน และฟื้นสภาพกลับมาใหม่ และหยุดการสูญเสียความหลากหลายทางชีวภาพ (Protect, restore and promote sustainable use of terrestrial ecosystems, sustainably manage forests, combat desertification, and halt and reverse land degradation and halt biodiversity loss)

16. ส่งเสริมสังคมที่สงบสุข และครอบคลุม เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ให้ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรม และสร้างสถาบันที่มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ และครอบคลุมในทุกระดับ (Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels)

17. เสริมความเข้มแข็งให้แก่กลไกการดำเนินงานและฟื้นฟูสภาพหุ้นส่วนความร่วมมือระดับโลกสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Strengthen the means of implementation and revitalize the Global Partnership for Sustainable Development)

บทสรุป

(1) การเปลี่ยนผ่านทางสังคมจากสังคมดั้งเดิม (ธรรมิกสังคมสู่ประชาธิปไตย) เข้าสู่สังคมพหุวัฒนธรรมยุคปัจจุบันที่มีภูมิทัศน์ที่สลับซับซ้อน แตกต่างหลากหลาย และลึกซึ้ง การแสวงหาและเรียกร้อง “ความยุติธรรม” (Justice) จากเดิมที่รัฐเป็นผู้กำหนดโดยผ่านกฎหมายที่มีลักษณะชัดเจนและแน่นอน ที่เรียกว่า “ความยุติธรรมตามกฎหมาย” (Legal Justice) ได้เข้าสู่การแสวงหาและ

เรียกร้องความยุติธรรมที่เปลี่ยนผ่านไปตามพลวัตทางสังคม ที่มีลักษณะไม่แน่นอน ไม่ชัดเจนหลากหลาย และรวดเร็ว ที่เรียกว่า “ความยุติธรรมร่วมสมัย” (Post Modernism Justice) ได้แก่ ความยุติธรรมทางสังคม (Social Justice) ความยุติธรรมสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice) ความยุติธรรมยุคดิจิทัล (Digital Justice) และความยุติธรรมแบ่งปันผลประโยชน์ (Economic Justice) ฯลฯ

(2) หลักนิติธรรมที่จากเดิมมุ่งเน้นการควบคุม และจำกัดการใช้อำนาจรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย และไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน และหลักประชาธิปไตย แต่ในยุคปัจจุบันที่สังคมได้เปลี่ยนผ่านทั้งหลักคิด ค่านิยม พฤติกรรมของผู้คน และโครงสร้างพื้นฐานทางสังคม “หลักนิติธรรมจึงจำเป็นต้องขยายตัวไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน” ในทุกมิติครอบคลุมทั้งเรื่องการพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้คน สังคมที่เป็นธรรม เศรษฐกิจที่เป็นธรรมและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน

การตั้งคำถามถึง “หลักนิติธรรมกับการเปลี่ยนผ่านทางสังคม” จึงเป็นโจทย์ใหญ่ที่สำคัญของสังคมไทยให้ได้ขบคิดและใคร่ครวญ เพื่อรักษา “คุณค่าของหลักนิติธรรม” ควบคู่กับ “อุดมการณ์ชาติ” ให้ดำรงอยู่กับสังคมไทย

บรรณานุกรม

- กิตติบติ ไยพุล.(2556). คู่มือศึกษากฎหมายปกครองสำหรับนักศึกษา
รัฐประศาสนศาสตร์ เล่มที่ 1./ขอนแก่น:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยขอนแก่น.
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น.(2564). บทสนทนาว่าด้วยความยุติธรรม./
กรุงเทพมหานคร:/สำนักพิมพ์เดือนตุลา.
- เจริญ โฆษณานันท์, “บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์
หลักนิติธรรม (Historico-Societal Context of the Rule of Law
Ideology)”, ลงพิมพ์ใน นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสาร
ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553,
หน้า 66-67.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสนต์, “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law)”, ในหนังสือ
นิติรัฐ นิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553 หน้า 93-95.
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ.(2564). สังคมกับกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร:/
สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ปิยบุตร แสงกนกกุล, นิติรัฐ (Rechtsstaat, Etat de droit) ไม่เหมือนกับ
“นิติธรรม” (Rule of law) จากนิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล
บรรณธิการ ,โครงการตำราคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
คำแปลปฎิญาสาภาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนโดยกรมองค์การระหว่างประเทศ
กระทรวงการต่างประเทศ.
- <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>.
- [https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/
dicey-rule-of-law-8355.php](https://www.lawteacher.net/free-law-essays/constitutional-law/dicey-rule-of-law-8355.php).
- <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>.

หลักนิติธรรมและการบริหารธุรกิจโรงพยาบาลเอกชนในครอบครัว

เกศรา อัดตามงคล*

บทนำ

การที่บุคคลจำนวนหนึ่งต้องมาปฏิบัติงานร่วมกันเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน อาทิเช่น บุคลากรในทางการแพทย์ จำต้องมีกฎเกณฑ์หรือกฎระเบียบที่เป็นที่ยอมรับ และทุกคนต้องปฏิบัติตามเพื่อให้เกิดสันติสุขในการดำรงชีพ และการปฏิบัติงานร่วมกัน ดังนั้น องค์ประกอบหนึ่งของธรรมาภิบาลขององค์กร คือ การใช้ “หลักนิติธรรม” ในการบริหารองค์กร

การบริหารงานธุรกิจครอบครัวในด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ก็เช่นกัน ต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารงาน การประกอบวิชาชีพเวชกรรมภายใต้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 และผู้บริหารซึ่งเป็นแพทย์ และแพทย์ของโรงพยาบาล แม้เป็นสมาชิกในครอบครัวก็ต้องดำรงตนอยู่ภายใต้จริยธรรมแห่งวิชาชีพที่แพทย์ได้รับการเรียนรู้เข้าใจ ยอมรับนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง ดำรงตนให้ดำเนินรอยตามแนวคำปฏิญาณตนต่อสมเด็จพระมหิตลาธิเบศรอดุลยเดชวิกรมพระบรมราชชนกที่ว่า “ขอให้ถือประโยชน์ส่วนตนเป็นที่สอง ประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เป็นกิจที่หนึ่ง ลาภ ทรัพย์ และเกียรติยศจะตกแก่ท่านเอง ถ้าท่านทรงธรรมแห่งอาชีพไว้ให้บริสุทธิ์” เพื่อประโยชน์นั้นจะตกแก่ประเทศชาติ ในการสร้างความเจริญก้าวหน้าพัฒนาประเทศไทยต่อไป

* อาจารย์คณะแพทยศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. ความหมายและความเป็นมา

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” เป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิด และสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย เป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรมมีพลวัตตลอดเวลา หลักนิติธรรม เป็นคำที่เริ่มมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการใช้คำว่าหลักนิติธรรมได้อย่างชัดเจนมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมยังคงเป็นนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้ และบุคคลทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าวอย่างแท้จริง ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติคำว่านิติธรรมไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม “และหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 ความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติ คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยปกติแล้ว แท้จริงแล้วหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) คือ การปกครอง การบริหาร การจัดการการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม นอกจากนี้ยังหมายถึงการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐ และเอกชน ธรรมที่ใช้ในการบริหารงานนี้มีความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ หากได้มีความหมายเพียงหลักธรรมทางศาสนาเท่านั้น แต่รวมถึงศีลธรรม คุณธรรม จริยธรรม และความถูกต้องชอบธรรมทั้งปวง ซึ่งวิญญูชนพึงมีและพึงประพฤติปฏิบัติ อาทิ ความโปร่งใสตรวจสอบได้ การปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก เป็นต้น

ธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย ด้วยเหตุเพราะช่วยสร้างสรรค์ และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ กล่าวคือ พนักงานต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว

นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้อง ศรัทธา และเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสร่วมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจรัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุนและประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น

ยกตัวอย่าง สำนักงาน ก.พ. ได้กำหนดไว้โดยได้เสนอเป็น ระเบียบสำนักงานกฤษฎีกาว่าหลักธรรมาภิบาลนั้นประกอบด้วย 6 หลักการ คือ หลักคุณธรรม หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า แต่จะเป็นหลักการใดก็ตาม ก็จะทำให้เห็นว่าหลักการทั้งหลายล้วนมีจุดมุ่งหมายที่จะรักษา “ความสมดุล” ในมิติต่าง ๆ ไว้ เช่น หลักคุณธรรม ก็คือ การรักษาสมดุลระหว่างตนเองกับผู้อื่น คือ ไม่เบียดเบียนผู้อื่นหรือตัวเองจนเดือดร้อน ซึ่งหลักการที่มีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตรวจสอบ ก็เพื่อมุ่งให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เห็นถึง

ความสมดุลดังกล่าวอยู่ในวิสัยที่ยอมรับได้ ส่วนหลักความรับผิดชอบก็ต้องสมดุลกับเสรีภาพที่เป็นสิ่งสำคัญของทุกคน และหลักความคุ้มค่าก็ต้องสมดุลกับหลักอื่น ๆ เช่น บางครั้งองค์การอาจมุ่งความคุ้มค่าจนละเลยเรื่องความเป็นธรรมหรือโปร่งใส หรือบางครั้งที่หน่วยงานโปร่งใสมากจนคู่แข่งชั้นล่างรู้ความลับที่สำคัญในการประกอบกิจการ ความสมดุลหรือธรรม จึงเป็นส่วนประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาล

กล่าวโดยสรุปก็คือ ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารโดยยึดหลักกรรม ความดี ความถูกต้องซึ่งหากมีการนำมาใช้คู่กับหลักนิติธรรมแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด คือ ความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยวิธีดำเนินการเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล ก็คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน มีความโปร่งใส มีจิตสำนึกในความรับผิดชอบ และสิ่งที่จะเอื้อให้เกิดการดำเนินการ ดังกล่าวได้ก็คือ การมีกฎระเบียบ มีแนวปฏิบัติที่รองรับการดำเนินการเพื่อเป็นเสาหลักในการค้ำยันจรรโลงให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมและผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานตลอดจนวิชาชีพต่าง ๆ ใช้เป็นเครื่องมือที่สามารถนำไปสู่ความเป็นธรรมอย่างแท้จริง และควรปลูกฝังการมีธรรมาภิบาล การใช้หลักนิติธรรมนี้ให้ยังรากลึกในสังคมไทยเพื่อที่จะได้พัฒนาอย่างยั่งยืนต่อไปในอนาคต

2. นิติธรรมและการบริหารธุรกิจใกรอบครัว

2.1 คำจำกัดความของ ธุรกิจครอบครัว ซึ่งโดยทั่วไป หมายถึง ธุรกิจที่หุ้นของกิจการมากกว่าครึ่งหนึ่งเป็นเจ้าของโดยสมาชิกของครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง หรือธุรกิจที่มีการสืบทอดมาสู่ลูกหลานอีกรุ่นหนึ่ง และธุรกิจครอบครัวมีจุดเด่นหรือจุดด้อย ดังนี้

2.1.1 จุดเด่นของธุรกิจครอบครัว คือ

1. การตัดสินใจรวดเร็ว คือ ไม่ต้องผ่านกรรมการ ไม่ต้องผ่านขั้นตอนมากมายผู้บริหารหรือเจ้าของกิจการสามารถตัดสินใจและเซ็นเอกสารนั้น ๆ ได้ทันที ทำให้ไม่สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ
2. ได้รับความไว้วางใจจากลูกค้า และทำให้การทำธุรกิจดำเนินไปได้คล่องตัวกว่าในกรณีทำการค้ากับคู่ค้าเจ้าของหรือลูกเจ้าของมาเองก็ได้ใจคู่ค้า
3. เจ้าของหรือครอบครัวจะมีความเสียสละและทุ่มเทมากกว่าลูกจ้างเพราะถือว่าทุกอย่างเป็นเรื่องของเราเอง
4. เลือดยกย่องน้ำ หมายถึง การใช้คนในครอบครัวทำงานในเรื่องสำคัญๆ ของบริษัทเนื่องจากมีความไว้วางใจมากกว่า ยิ่งใครในครอบครัวกันเองก็ไม่โกงกัน เป็นต้น

2.1.2 จุดด้อยของธุรกิจครอบครัว คือ

1. โครงสร้างการบริหารจะสับสน เนื่องจากทุกคนเป็นญาติกันหมด และแต่ละคนก็มีความสามารถไม่เท่ากัน (แต่ได้เข้ามาทำงานเพราะเป็นญาติ) หรืออีกกรณี คือ การสั่งงานสับสนจนลูกจ้างงงง อีกมุมมองหนึ่งของจุดแข็งในเรื่องการตัดสินใจรวดเร็ว ก็คือ จุดอ่อนที่ว่าธุรกิจครอบครัวบางครั้งก็ทำกันในกลุ่มคนไม่กี่คน ทำให้ขาดความรอบคอบหรือข้อมูลรอบด้าน หรือบางครั้งก็มีความเกรงใจในอาวุโสจนทำให้ไม่กล้าเห็นต่าง ซึ่งอาจเป็นผลเสียกับธุรกิจ
2. ปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลงได้ช้า เนื่องจากบางครั้งจะยึดติดกับวิธีการเดิม ๆ (ที่ทำมาจนกิจการใหญ่โต) ทำให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้ช้า
3. การเปลี่ยนแปลงในองค์กรทำได้ไม่มาก เพราะมีปัญหากระทบคนในครอบครัวก็ไม่อยากทำ ไม่อยากทะเลาะกัน เป็นต้น

4. ความยุติธรรมในการทำงาน ในหลายครั้งพนักงานในธุรกิจครอบครัวจะรู้สึกถึงความไม่ยุติธรรมในการทำงาน ทำไมอะไร ๆ ก็ญาติเป็นต้น ซึ่งเป็นเหตุให้พนักงานหมดกำลังใจในการทำงาน (ทำดีเท่าไรญาติก็ได้รับการพิจารณาก่อน)

จากจุดอ่อนข้างต้นจะเห็นว่าการที่จะทำให้ธุรกิจครอบครัวดำเนินไปได้ด้วยดีสิ่งที่สำคัญที่สุดคือ การกำหนดบทบาทการกำกับดูแลที่ชัดเจนกับครอบครัวทุกฝ่าย (เพื่อลดความขัดแย้งในครอบครัว) หรือกับผู้บริหารที่ไม่ใช่ครอบครัว (เพื่อไม่ให้ผู้บริหารทอดทิ้ง) และกับพนักงาน (เพื่อลดความสับสนในการทำงาน) นอกจากนี้หลังจากที่มีระบบการกำกับดูแลที่เหมาะสมแล้ว สิ่งที่ธุรกิจครอบครัวควรคำนึงต่อมาก็คือ การวางแผนสืบทอดกิจการ (Succession Planning) ซึ่งมีธุรกิจครอบครัวหลาย ๆ แห่งที่ขาดความพร้อมในเรื่องนี้

เนื่องด้วยหลาย ๆ สาเหตุ เช่น ไม่คิดว่าจำเป็น เรายังไม่แก่ทำไปได้เรื่อย ๆ บริษัทเราเองไม่ต้องมีเกษียณ หรือไม่อยากวางแผนเพราะเดี๋ยวพี่น้องทะเลาะกัน คนที่ไม่ได้เป็นจะเสียใจ จังรอไปก่อนหรือไม่มีคนในครอบครัวเก่งพอเลย คนนอกก็ไม่ไว้ใจ จังรอไปก่อนดีกว่า เป็นต้น อันเป็นเรื่องที่สำคัญมาก อย่างไรก็ตามก็ต้องมีคนมาทำแทน ถ้ามีการวางแผนไว้ล่วงหน้า จะได้สอนงานได้ทัน ฝึกงานได้ทัน แต่ถ้าไม่วางแผนไว้ถึงเวลาหาใครทำไม่ได้ กลายเป็นความเสี่ยงของธุรกิจไป ถ้าทำสองเรื่องสำคัญนี้ได้ก่อน เชื่อว่าธุรกิจครอบครัวจะสามารถดำเนินไปได้ด้วยดีและไม่หยุดอยู่ที่รุ่นใดรุ่นหนึ่ง และในการบริหารธุรกิจครอบครัวด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ ต้องมีหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล ในการประกอบวิชาชีพภายใต้พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 ที่บัญญัติให้มีแพทยสภาควบคุมดูแลแพทย์ทั่วประเทศ ทำหน้าที่ร่วมพัฒนาการผลิตแพทย์ในหลักสูตรที่เหมาะสมกับประเทศไทยและสถาบันการผลิตแพทยนานาชาติยอมรับ

โดยสถาบันการผลิตแพทย์กว่ายี่สิบแห่งทั่วประเทศมีการประเมินความรู้ความสามารถและจรรยาบรรณแพทย์ จนเป็นที่ยอมรับก่อนออกใบอนุญาต

ประกอบวิชาชีพเวชกรรม หลังปฏิบัติงานต่อสมเด็จพระราชบิดา เพื่อไปปฏิบัติงานและศึกษาอบรมเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะโรคในความรับผิดชอบของราชวิทยาลัย วิทยาลัยทางการแพทย์เฉพาะทางกว่า 80 สาขาวิชา ที่ให้ความช่วยเหลือประชาชนด้านความรู้ทางการแพทย์เพื่อส่งเสริมสุขภาพ รักษาพยาบาลให้พ้นจากความเจ็บป่วยทุกข์ทรมาน ให้การช่วยชีวิตรวมถึงการฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายให้กลับไปใช้ชีวิตปฏิบัติงานเหมือนปกติมากที่สุดตามสิทธิและสวัสดิการที่ควรจะได้รับ ทั้งนี้ แพทย์สภามีหน้าที่สำคัญในการตรวจสอบคุณภาพมาตรฐานวิชาชีพเวชกรรมให้อยู่ในระดับมาตรฐานสากล ที่นานาชาติยอมรับภายใต้จริยธรรมแห่งวิชาชีพที่แพทย์ได้รับการเรียนรู้ เข้าใจ ยอมรับนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง

ตั้งแต่หลักพุทธศาสนา เช่น ศีลธรรม พรหมวิหาร 4 ปัจฉิมนิเทศ ให้ดำรงตนอยู่ในความไม่ประมาท มีการประพัตติตนให้เป็นที่ยอมรับของสังคม คุณธรรม คือ เป็นผู้ซื่อสัตย์สุจริต กตัญญู รู้ตอบแทนคุณ มีจิตสำนึกสาธารณะ อ่อนน้อมถ่อมตน อดทน ขยันหมั่นเพียร มุ่งพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง เป็นผู้นำสังคม

ตามคำปฏิญาณต่อสมเด็จพระมหิตลาธิเบศรอดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก ที่ว่า “ขอให้ถือ ประโยชน์ส่วนตนเป็นที่สอง ประโยชน์ของเพื่อนมนุษย์เป็นกิจที่หนึ่ง ลาภ ทรัพย์ และเกียรติยศจะตกแก่ท่านเอง ถ้าท่านทรงธรรมแห่งอาชีพไว้ให้บริสุทธิ์” เปรียบเสมือนหลักนิติธรรมในระบบอบประชาธิปไตยของประเทศที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ที่ว่าอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชนชาวไทย โดยพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

2.2 การเอาหลักนิติธรรมมาปรับกับธุรกิจครอบครัว

หมายความว่า ธุรกิจครอบครัวต้องยึดหลักนิติธรรมหรือมีธรรมมาภิบาลในการทำธุรกิจ ยกตัวอย่างเช่น

2.2.1 การใช้ความซื่อสัตย์ และจริงใจในการทำธุรกิจ กล่าวคือในการทำธุรกิจนั้นผู้ประกอบการที่จะต้องยึดไว้เสมอว่าไม่ว่าจะเป็นสินค้าหรือบริการต้องยึดถือเรื่องของ “คุณภาพที่ดีที่สุดต่อผู้บริโภค” มาเป็นอันดับแรก ถือว่าเป็นคุณธรรมข้อแรกของการเป็นผู้ประกอบการ เพราะการใส่ใจเรื่องของคุณภาพสินค้า และบริการนั้นคือสิ่งที่สะท้อนให้ผู้บริโภคเห็นว่าเจ้าของธุรกิจ “ซื่อสัตย์และจริงใจ” ต่อผู้บริโภค เมื่อเจ้าของธุรกิจมอบความ “ซื่อสัตย์และจริงใจ” ให้กับผู้บริโภคด้วยการผลิต และขายแต่ของที่ดีมีคุณภาพ ผู้บริโภคก็จะมอบความ “ซื่อสัตย์และภักดี” ต่อแบรนด์เจ้าของธุรกิจกลับมาเช่นกัน “คุณธรรมในการทำธุรกิจ” ความจริงใจและซื่อตรงต่อผู้บริโภคในการผลิตสินค้า และบริการให้มีคุณภาพดีที่สุุดเท่านั้น จะเป็นเครื่องมือที่ช่วยทำให้เจ้าของธุรกิจก้าวข้ามวิกฤตแห่งโลกธุรกิจไปได้แบรนด์ที่ประสบความสำเร็จ ผู้บริโภคจะต้องมีการซื้อซ้ำหรือที่เรียกกันว่า Repeating customer คุณภาพสินค้าที่น่าพึงพอใจจะทำให้ผู้บริโภคจะเกิดการซื้อซ้ำ และบอกต่อและนั่นคือการสร้างธุรกิจให้ความยั่งยืนอย่างแท้จริง

2.2.2 การใช้ความปรารถนาดีหรือใช้หัวใจเพื่อให้ผู้บริโภคมีชีวิตที่ดีขึ้นจากสินค้าที่เจ้าของธุรกิจได้ทำ กล่าวคือการเริ่มต้นทำธุรกิจในปัจจุบันนี้เจ้าของธุรกิจจะมุ่งแต่การทำการค้าอย่างเดียวไม่ได้เพราะไม่ใช่สิ่งที่จะทำให้เข้าถึงใจของผู้บริโภคได้ทุกหย่อมหญ้าต่อให้เจ้าของธุรกิจลงทุนมากมายไปกับการโฆษณาประชาสัมพันธ์และคิดหาวิธีการทางการตลาดใหม่ ๆ อย่างไรก็ไม่ใช่ผลแม้จะเป็นปัญหาที่น่าหนักใจ แต่จริง ๆ แล้วเรื่องนี้มิได้เป็นปัญหาเลย หากเจ้าของธุรกิจ เริ่มต้นคิดว่า “จะอย่างไรจึงจะช่วยให้ผู้คนมีชีวิตที่ดีขึ้น” คือใส่ความปรารถนาดีลงไปให้กับผู้คนอันเป็นกลยุทธ์ที่ผสมเอาหลักการทำธุรกิจมาผนวกรวมกับหลักการของคุณธรรมเสมือนเป็นการทำการค้าภายใต้หลักจรรยาบรรณที่ดีของการทำการค้าคือไม่พยายามที่จะแสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเองมากเกินไปแต่เป็นการแชร์ และแบ่งปันผลประโยชน์ต่อผู้อื่นไปพร้อม ๆ กับการที่องค์กรธุรกิจได้รับผลประโยชน์ไปด้วย

2.2.3 หลักการใช้ความรับผิดชอบ ธุรกิจครอบครัวจะต้องมีความรับผิดชอบ ผู้เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นความรับผิดชอบต่อเจ้าหน้าที่ ต่อลูกหนี้ ต่อพนักงาน ต่อลูกค้า และผู้ถือหุ้นที่เป็นสมาชิกในครอบครัวอย่างเป็นธรรม

2.2.4 หลักการใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบในการปกครองดูแล ธุรกิจครอบครัวด้วยกัน ตัวอย่างเช่น การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมตามธรรมชาติของสังคมที่มีการสร้างกฎระเบียบไว้ให้ยึดติดปฏิบัติทุกคน ด้วยความเสมอภาคทั่วถึงตามสิทธิหน้าที่ของแต่ละคน และไม่มีความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม ต้องให้ความเป็นธรรมกับทุกคนไม่ว่าจะเป็นพนักงาน ผู้ได้บังคับบัญชา หรือจะเป็นผู้บังคับบัญชาเอง จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบ แม้จะเป็นผู้บังคับบัญชาก็ต้องไม่ฝ่าฝืนกฎระเบียบเสียเองเพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับผู้ใต้บังคับบัญชา และเพื่อให้กฎระเบียบมีความศักดิ์สิทธิ์ หากกฎระเบียบไม่มีความศักดิ์สิทธิ์เสียแล้ว ธุรกิจก็ยากที่จะประสบความสำเร็จเพราะจะมีแต่คนที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบ โดยที่กฎระเบียบไม่สามารถจัดการอะไรได้

2.3 การบริหารธุรกิจครอบครัวด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรม

การบริหารธุรกิจครอบครัวด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรมนั้น โดยการประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์เช่นเดียวกัน ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ ความเป็นธรรมตามธรรมชาติของสังคมที่มีการสร้างกฎระเบียบไว้ให้ยึดติดปฏิบัติทุกคน ด้วยความเสมอภาคทั่วถึงตามสิทธิหน้าที่ของแต่ละคนและไม่มีความเหลื่อมล้ำในกระบวนการยุติธรรม โดยใช้วิธีการปฏิบัติด้วยระบบธรรมาภิบาล 6 ประการ คือ

1. การปฏิบัติหน้าที่ด้วยจิตสำนึกด้านจริยธรรมแห่งวิชาชีพ คุณธรรมในสังคม

2. มีสิทธิตามกฎหมายในการปฏิบัติ

3. ให้ผู้ป่วย/ญาติรับทราบ มีส่วนร่วมในการตัดสินใจร่วมกันเพื่อปฏิบัติ

4. แพทย์จะปฏิบัติตามแนวทางดีที่สุดร่วมกัน
5. กระบวนการปฏิบัติสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนอย่างโปร่งใส
6. ผลการรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นเป็นการรับผิดชอบร่วมกันของ

แพทย์ และผู้ป่วยหรือญาติที่เห็นชอบร่วมกัน

ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรมต้องมีคุณสมบัติของสมาชิกแพทยสภาตามเกณฑ์ที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 หมวด 1 มาตรา 11 และพึงมีคุณลักษณะที่พึงประสงค์ รวมทั้งความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ (professional competencies) ดังต่อไปนี้

1. พฤตินิสัย เจตคติคุณธรรม และจริยธรรมแห่งวิชาชีพ (Professional habits, attitudes, moral, and ethics) ได้แก่

1.1 การรักษาเกียรติและธำรงคุณค่าแห่งวิชาชีพ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พึงมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

- มีคุณธรรม และจริยธรรมที่เหมาะสมต่อวิชาชีพแพทย์
- ซื่อสัตย์สุจริตต่อตนเองและวิชาชีพ เป็นที่ไว้วางใจของผู้ป่วย

และสังคม

- มีบุคลิกภาพอันเป็นที่น่าศรัทธา
- รับผิดชอบต่อผู้ป่วย การนัดหมาย และงานที่ได้รับมอบหมาย
- ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- มุ่งมั่นพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

1.2 การคำนึงถึงผู้ป่วย (patient centered)

- คำนึงถึงประโยชน์และความปลอดภัยของผู้ป่วยเป็นสำคัญ
- ให้ความจริงแก่ผู้ป่วย รักษาความลับ และเคารพในสิทธิของ

ผู้ป่วย

- ปกป้อง และพิทักษ์สิทธิประโยชน์ของผู้ป่วย

1.3 การคุ้มครอง และรับผิดชอบต่อสังคม

- ดำรงตนเป็นพลเมืองดีของสังคม

- แสดงเจตคติที่ดีต่อการให้บริการสุขภาพแบบองค์รวมแก่ประชาชนทุกระดับ
- เข้าใจความต้องการและข้อจำกัด โดยไม่แบ่งแยกในบริบทของเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา อาชีพ อายุ และเพศ
- ความมุ่งมั่นในการพัฒนาให้บริการที่มีคุณภาพอย่างต่อเนื่อง

2. ทักษะการสื่อสารและการสร้างสัมพันธภาพ (Communication and interpersonal skills) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมพึงตระหนักถึงความสำคัญและมีความสามารถในการติดต่อสื่อสาร และสร้างสัมพันธภาพที่ดีกับผู้ป่วยญาติผู้ป่วย ผู้ร่วมงาน และผู้เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ หลักสำคัญของสื่อสาร

2.1 ตระหนักถึงปัจจัยของคู่สื่อสารที่อาจส่งผลกระทบต่อสื่อสาร เช่น สภาพร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ พฤติกรรม ภูมิหลัง อาชีพ อายุ ระดับการศึกษา อาชีพ ภาษา วัฒนธรรม ความเชื่อ รวมถึงบรรยากาศที่เอื้อต่อการสื่อสาร

- สามารถสื่อสารด้วยภาษาพูด ภาษาเขียน และภาษาท่าทาง (Non-verbal Communication) รวมทั้งใช้สื่อประเภทต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสม

- มีทักษะในการรับรู้และให้ข้อมูลโดยผ่านวิธีการสื่อสารต่าง ๆ อย่างมีวิจารณญาณและคำนึงถึงผลกระทบต่อวิชาชีพ และสังคม สามารถให้ข้อมูลทางการแพทย์ นำเสนอด้วยวาจาอธิบายในที่ประชุม เขียนรายงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การสื่อสารกับผู้ป่วย

- มีทักษะในการรับฟังปัญหา เข้าใจความรู้สึก และความวิตกกังวล ของผู้ป่วย อีกทั้งสามารถตอบคำถาม อธิบาย ให้คำปรึกษาและคำแนะนำอย่างเหมาะสม

- มีทักษะในการสัมภาษณ์ และซักประวัติผู้ป่วย ใช้ศัพท์ และภาษา ที่ผู้ป่วยเข้าใจได้

- เปิดโอกาสให้ผู้ป่วยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจได้อย่างเหมาะสม แสดงความเห็นอกเห็นใจเอื้ออาทร ให้ความมั่นใจ และให้กำลังใจแก่ผู้ป่วย
- สามารถขอความยินยอมในการรักษาพยาบาลจากผู้ป่วย รวมทั้ง สร้างความมั่นใจในเรื่องการคงความลับของผู้ป่วย
- มีทักษะการสื่อสารในสถานการณ์เฉพาะ เช่น การแจ้งข่าวร้าย การขอชันสูตรศพ เป็นต้น

2.3 การสื่อสารกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

- สามารถสื่อสารกับผู้ที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคงความสมดุลระหว่างการเปิดเผยข้อมูลกับการรักษาความลับของผู้ป่วย
- มีทักษะในการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ และประสบการณ์แก่ผู้ที่เกี่ยวข้อง
- สามารถจัดทำบันทึกทางการแพทย์ ใบรับรองแพทย์ ใบส่งต่อผู้ป่วย และเอกสารทางการแพทย์อื่น ๆ ได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม

3. ความรู้พื้นฐานทางการแพทย์ (Scientific knowledge of medicine)

3.1 มีความรู้ความเข้าใจในวิทยาศาสตร์การแพทย์พื้นฐาน ความรู้ความสามารถทางวิชาชีพ และทักษะ ทางคลินิก สามารถค้นคว้าความรู้เพิ่มเติมจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อนำไปประยุกต์ใช้ในการตรวจวินิจฉัยและบำบัดรักษาผู้ป่วย ตลอดจนวางแผนการสร้างเสริมสุขภาพ และป้องกันการเจ็บป่วยได้อย่างถูกต้องเหมาะสม

3.2 มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องต่อไปนี้

- เวชศาสตร์ครอบครัว เวชศาสตร์ชุมชน และอาชีวเวชศาสตร์
- เวชจริยศาสตร์ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบวิชาชีพเวชกรรม
- ศาสตร์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- หลักการบริหารงานด้านการแพทย์ และสาธารณสุข

- ความรู้พื้นฐานทางสังคมศาสตร์ มานุษยวิทยา และพฤติกรรมศาสตร์ที่จำเป็นสำหรับการเสริมสร้างเจตคติ และความเข้าใจต่อเพื่อนมนุษย์และสังคม

- ระบบคุณภาพรวมเรื่องความปลอดภัยของผู้ป่วย (patient safety)

- เศรษฐศาสตร์คลินิกที่เกี่ยวข้องและเหมาะสมในการทำเวชปฏิบัติ

4. การบริหารผู้ป่วย (Patient care) มีความรู้ความสามารถในการรวบรวม ข้อมูล กำหนดปัญหา ตั้งสมมติฐาน วางแผนการตรวจวินิจฉัยให้การดูแลรักษาผู้ป่วยได้อย่างเหมาะสม ดังต่อไปนี้

4.1 การตรวจวินิจฉัย และดูแลรักษาผู้ป่วยทั่วไป ได้แก่

- สังเกตอาการปฏิกิริยา ท่าทีของผู้ป่วย และญาติ

- ชักประวัติ และตรวจร่างกายผู้ป่วยได้อย่างครอบคลุมและเหมาะสม

- เลือกใช้วิธีการตรวจโดยเครื่องมือพื้นฐาน เครื่องมือพิเศษ และการตรวจทางห้องปฏิบัติการต่าง ๆ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่า และความเหมาะสม

- รวบรวม และแปลผล ข้อมูลจากประวัติการตรวจร่างกาย การตรวจทางห้องปฏิบัติการ และการตรวจพิเศษต่าง ๆ เพื่อนำมาตั้งสมมติฐาน วิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหาผู้ป่วย

- นำหลักของเวชศาสตร์เชิงประจักษ์มาใช้เพื่อวินิจฉัย ดูแลรักษา รวมทั้งการพยากรณ์โรคของผู้ป่วยได้อย่างเหมาะสม

- เลือกใช้มาตรการในการคัดกรอง ป้องกัน การรักษา การรักษาแบบประคับประคองการดูแลผู้ป่วยระยะสุดท้าย ให้สอดคล้องกับระยะของการดำเนินโรค และทรัพยากรที่มีได้อย่างเหมาะสม

- เลือกใช้ยาได้อย่างสมเหตุผล ตามหลักเภสัชวิทยาคลินิก โดย คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ป่วยเป็นสำคัญ

- ชี้แจงให้ข้อมูลเพื่อขอความยินยอมจากผู้ป่วยในการดูแลรักษา
- บันทึกเวชระเบียนอย่างเป็นระบบ ถูกต้อง และต่อเนื่อง

โดยอาศัยแนวทางมาตรฐานสากล

- ปรึกษาผู้มีความรู้ความชำนาญกว่า หรือส่งต่อผู้ป่วยไปรับการรักษาอย่างเหมาะสมให้การบริบาลผู้ป่วยแบบองค์รวม
- ตระหนักถึงความสำคัญของการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือกโดยคำนึงถึงความเหมาะสม และข้อจำกัดในการใช้
- ให้การดูแลรักษาแบบสหวิชาชีพแก่ผู้ป่วยได้อย่างเหมาะสม
- ในกรณีฉุกเฉินสามารถจัดลำดับความสำคัญ และให้การรักษาเบื้องต้นได้อย่างทันท่วงที

5. ทักษะการตรวจ การตรวจทางห้องปฏิบัติการ การทำหัตถการที่จำเป็น (Technical and Procedural skills มีความสามารถในการทำหัตถการและใช้เครื่องมือต่าง ๆ ใน การตรวจวินิจฉัยและรักษาผู้ป่วย โดยสามารถอธิบายข้อบ่งชี้ ข้อห้าม ภาวะแทรกซ้อนในการตรวจสภาพและเงื่อนไขที่เหมาะสม ขั้นตอนการตรวจ กระทำได้ด้วยตนเอง แปลผลได้อย่างถูกต้อง และเตรียมผู้ป่วยเพื่อการตรวจวินิจฉัยนั้น ๆ

6. การสร้างเสริมสุขภาพ และระบบบริบาลสุขภาพ: สุขภาพของบุคคล ชุมชน และประชาชน (Health promotion and health care system: individual, community and population health)

- มีความรู้ความเข้าใจเรื่องการสร้างเสริมสุขภาพ ระบบบริบาลสุขภาพ การบริบาลสุขภาพแบบองค์รวมความรู้พื้นฐานทางเศรษฐศาสตร์คลินิก หลักกฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างเสริมสุขภาพ
- สามารถให้การบริบาลสุขภาพแบบเบ็ดเสร็จ (comprehensive care) จากระดับบุคคลครอบครัว และเชื่อมโยงไปสู่ระดับชุมชน และสังคม โดยตระหนักถึงความสำคัญของการแพทย์แผนไทย และการแพทย์ทางเลือกต่อการสร้างเสริมสุขภาพ

7. การพัฒนาความรู้ความสามารถทางวิชาชีพอย่างต่อเนื่อง (Continuous professional development) สามารถพัฒนาความรู้ ทักษะ เจตคติ และพฤติกรรมในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้มีมาตรฐาน ทันสมัย และตอบสนองต่อความต้องการของผู้ป่วย สังคม อย่างต่อเนื่อง ดังนี้

- กำหนดความต้องการในการเรียนรู้ของตนเองได้อย่างครอบคลุมทุกด้านที่จำเป็น

- วางแผน และแสวงหาวิธีการสร้าง และพัฒนาความรู้ ทักษะ เจตคติ และพฤติกรรมที่เหมาะสม

- เข้าร่วมกิจกรรมเพื่อแสวงหา และแลกเปลี่ยนความรู้ ฝึกทักษะ รวมทั้งพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

- ค้นหาหาข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ รวมทั้งมีวิจารณ์ญาณในการประเมินข้อมูล

- ประยุกต์ความรู้ เทคโนโลยี และทักษะใหม่ได้อย่างเหมาะสม

- ตระหนักถึงความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพงาน การสร้างองค์ความรู้ใหม่จากการปฏิบัติงานประจำวัน และการจัดการ ความรู้

ตัวอย่าง การบริหารจัดการ กรณีศึกษาบาดเจ็บที่ศีรษะ การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์จะอยู่ในความควบคุมของแพทย์สภาตามที่พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดไว้ และจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกหลายฉบับ เพื่อให้ผู้ป่วยได้รับความช่วยเหลือ การเจ็บป่วยช่วยชีวิตตามสิทธิ และช่วยปกป้องแพทย์ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ จริยธรรมแห่งวิชาชีพ มีความมั่นใจยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ผู้ป่วยได้รับบาดเจ็บจากหลากหลายสาเหตุที่แพทย์จำเป็นต้องทำบันทึกหลักฐานการบาดเจ็บไว้ในเวชระเบียนทุกขั้นตอนที่สำคัญจะต้องบันทึกภาพบาดแผลของผู้ป่วยตั้งแต่ที่ห้องฉุกเฉิน ที่ห้องผ่าตัด เป็นระยะ ๆ มีประโยชน์ต่อผู้ป่วยหรือญาติในการร่วมตัดสินใจรับการรักษาพยาบาล ซึ่งใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานในกระบวนการยุติธรรมได้

การบาดเจ็บที่ศีรษะอาจเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น ล้มศีรษะฟาดพื้น จากอุบัติเหตุการจราจร โดยเฉพาะผู้ขับขี่หรือโดยสารรถจักรยานยนต์ที่ไม่สวมหมวกนิรภัย ถูกทำร้ายด้วยอาวุธหรืออุบัติเหตุอื่น ทั้งนี้ บาดแผลที่ศีรษะมักเกิดร่วมกับการบาดเจ็บต่ออวัยวะอื่น ๆ ร่วมด้วย เช่น บาดเจ็บต่อกระดูกสันหลังส่วนคอ ส่วนอก ส่วนเอว บาดเจ็บที่ช่องอก บาดเจ็บที่ช่องท้อง ซึ่งต้องให้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางเป็นผู้ประเมินการบาดเจ็บร่วมหลายอวัยวะ เพื่อให้การรักษาที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ป่วยเจ็บรูดชีวิตหรือรอดจากความพิการมีชีวิตรับกลับสู่ปกติมากที่สุด ศีรษะมีอวัยวะสำคัญ คือ เนื้อสมองและประสาทสมองที่ได้รับการป้องกันด้วยเยื่อหุ้มสมอง กะโหลกศีรษะและหนังศีรษะ การบาดเจ็บที่ศีรษะอาจพบหรือไม่พบบาดแผลที่หนังศีรษะ เช่น เจ็บหนังศีรษะที่ถูกกระแทก กระแทก หัวโน หนังศีรษะฉีกขาด สำหรับบาดเจ็บต่อกะโหลกศีรษะหรือเนื้อสมอง เส้นประสาทสมอง ที่ได้ตรวจยืนยันทางเอกซเรย์ เอกซเรย์คอมพิวเตอร์ หรือเอ็มอาร์ไอ บาดเจ็บที่ศีรษะ มีความรุนแรงหลายระดับ ตั้งแต่บาดเจ็บมีกะโหลกศีรษะร้าวหรือแตกยุบ มีอาการสมองกระเทือน มีเลือดออกเหนือหรือใต้เยื่อหุ้มสมอง กดเนื้อสมอง สมองข้าวม มีเลือดออกในเนื้อสมอง ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการตรวจวินิจฉัยที่ถูกต้อง และรักษาอย่างทันเวลาที่จาก ศัลยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญการผ่าตัดสมองโดยเฉพาะการบาดเจ็บที่ศีรษะมีการดำเนินของโรคที่สามารถตรวจสังเกตอาการบาดเจ็บต่อสมองเป็นขั้นตอน ดังนี้ คือหลังบาดเจ็บที่ศีรษะมีอาการหมดสติชั่ววูบ มึนงง และหายกลับเป็นปกติในเวลารวดเร็ว หรือใช้เวลา 1-2 สัปดาห์ จากอาการทางสมองกระเทือน แต่ถ้าผู้ได้รับบาดเจ็บหลังหมดสติมีอาการปวดศีรษะมากขึ้นเรื่อย ๆ มีอาการอาเจียน แล้วว่งซึมจนหมดสติก็บ่งบอกได้ว่าผู้ป่วยมีอาการสมองข้าวม หรือมีเลือดออกภายใต้กะโหลกศีรษะบริเวณเหนือหรือใต้เยื่อหุ้มสมอง หรือในเนื้อสมองที่จำเป็นต้องได้รับการตรวจทางเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ เอ็มอาร์ไอ (MRI) ยืนยันพยาธิสภาพที่เกิดขึ้นเพื่อดำเนินการรักษา โดยการผ่าตัดสมองด้วยความจำเป็นในช่วงเวลาที่เร่งด่วน และเหมาะสมเพื่อป้องกันความพิการที่ถาวร หรือเสียชีวิต สำหรับ

ผู้บาดเจ็บที่ศีรษะมีอาการหมดสติทันที และไม่รู้สึกรู้สีกตัวต่อเนื่องจำเป็นต้องได้รับการตรวจวินิจฉัยให้การรักษาทันทีอย่างเร่งด่วน คือเป็นการรักษาในภาวะฉุกเฉิน จึงมีโอกาสช่วยชีวิตหรือลดความพิการของผู้บาดเจ็บได้ตามที่พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน ให้ความสำคัญเป็นกรณีพิเศษ สำหรับผู้บาดเจ็บที่ได้รับการรักษาช่วยชีวิตไว้ได้ อาจมีความพิการหลายระดับ เช่น มีอาการไม่รู้สึกรู้สีกตัวไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ หรือระดับพอรู้สึกรู้สีกตัวแต่ช่วยเหลือตนเองไม่ได้จากแขนขาอ่อนแรง บางคนไม่มีสติสัมปชัญญะพอที่จะตัดสินใจทำธุรกรรมได้ตามที่จิตแพทย์ประเมินไว้เป็นระยะผู้ป่วย บางคนอาจมีโรคลมชักจากแผลเป็นที่เนื่อสมองจากการบาดเจ็บต้องใช้ยากันชักโดยตลอด

ทั้งนี้ การตรวจรักษาทันทีต่อเนื่องเป็นระยะรวมถึงกายภาพบำบัดและการบำบัดทางจิตเวช/จิตวิทยา จะสามารถช่วยให้ผู้ป่วยดีขึ้นหรือไม่ทรุดลงกว่าเดิม ผู้บาดเจ็บที่ศีรษะ ถ้ามีการดำเนินการของโรคจนเสียชีวิตจะต้องได้รับการชันสูตรพลิกศพ โดยพนักงานสอบสวนท้องที่ที่ผู้บาดเจ็บเสียชีวิต เพราะเป็นการตายผิดธรรมชาติที่ญาติจะได้รับสวัสดิการช่วยเหลือจากการประกันหรือจากรัฐบาล

สรุปประเด็นสำคัญทางเวชปฏิบัติ คือ

1. การประเมินสติสัมปชัญญะของผู้บาดเจ็บว่าสามารถตัดสินใจทำนิติกรรมได้หรือไม่ โดยผู้เชี่ยวชาญศัลยแพทย์ระบบประสาท และแพทย์จิตเวชร่วมกับนักจิตวิทยา
2. การประเมินผู้บาดเจ็บเป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถจำเป็นต้องมีผู้ดูแลช่วยเหลือโดยตลอด และอาการจะมีโอกาสกลับเป็นปกติหายได้หรือไม่ เป็นแนวทางที่ศาลใช้พิจารณาวินิจฉัยในผู้ป่วยแต่ละรายที่ญาติร้องขอต่อศาล เพื่อเป็นผู้พิทักษ์หรือผู้อนุบาล
3. ประเมินว่าผู้บาดเจ็บมีความพิการติดตัวตามเกณฑ์กฎหมายแรงงานกำหนดหรือไม่

4. ประเด็นการบาดเจ็บที่ศีรษะเข้ากับพฤติการณ์ตามที่พนักงานสอบสวนสรุปสำนวนไว้หรือไม่

5. การบาดเจ็บที่ศีรษะ ถ้าเสียชีวิตต้องมีการชันสูตรพลิกศพ เพราะเป็นการตายผิดธรรมชาติหนึ่งในห้าของพฤติการณ์การตาย คือ ฆ่าตัวตาย ถูกผู้อื่นทำให้ตาย ถูกสัตว์ทำร้ายตาย ตายจากอุบัติเหตุหรือตายโดยยังมีปรากฏเหตุถ้าแพทย์หรือสถานพยาบาลที่รับผิชอบผู้ป่วยไม่แจ้งความพนักงานสอบสวนท้องที่ที่พบศพ เพื่อดำเนินการชันสูตรพลิกศพจะถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดกฎหมายอาญาและแพ่งต่อเนื่องได้

6. เวชระเบียนที่สมบูรณ์ และผลการตรวจวินิจฉัยวิธีการรักษาต่าง ๆ จะใช้เป็นพยานหลักฐานที่แพทย์จะนำไปอ้างอิงในศาล เมื่อถูกหมายเรียกไปเป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลตามกระบวนการยุติธรรม

การที่แพทย์ปฏิบัติงานครบถ้วนข้างต้นจะนับได้ว่าแพทย์ได้ประกอบวิชาชีพ (Holistic Medical Practice) เป็นขั้นตอน ดังต่อไปนี้

6.1 รักษาการเจ็บป่วยให้ดีที่สุดตามภาวะวิสัยพฤติการณ์ และศักยภาพของสถานพยาบาล หรือสื่อสารส่งต่อไปยังสถานพยาบาลที่มีศักยภาพสูงสุด เพื่อให้ผู้ป่วยได้รับการรักษาที่ดีที่สุด

6.2 รักษาสภาพจิตใจให้เข้มแข็งยอมรับสภาพร่างกายหลังการเจ็บป่วยที่อาจสูญเสียอวัยวะ หรือร่างกายพิการ เพื่อฟื้นฟูการใช้อวัยวะที่คงอยู่ให้กลับมีประสิทธิภาพสูงสุด

6.3 ให้การช่วยเหลือครอบครัวผู้ป่วยด้วยสวัสดิการสังคมของรัฐบาลระบบประกันหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พระราชบัญญัติผู้ประสบภัยจากอุบัติเหตุการจราจร ฯลฯ ด้วยพยานหลักฐานทางแพทย์ที่ให้การตรวจวินิจฉัยและรักษาทุกขั้นตอน

6.4 การกระทำข้างต้นจะทำให้สังคมมีความเชื่อมั่นในสวัสดิการของรัฐ และกระบวนการยุติธรรมที่ให้ความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและทุกคนในสังคมไทย

6.5 เมื่อประชาชนมีความเชื่อมั่นในสังคมที่เป็นธรรมมีสวัสดิการช่วยเหลืออย่างเพียงพอจะทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ดีในการอยู่อาศัยที่ยั่งยืน ปัจจุบันเพื่อความมั่นใจในการประกอบวิชาชีพของแพทย์ที่ครบถ้วน คงต้องยึดมั่นการประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามหลักธรรมาภิบาล 6 เพิ่มเติมจากการยึดมั่นจริยธรรมแห่งวิชาชีพเพียงอย่างเดียวจะช่วยลดความเสี่ยงของกฎหมายที่ดีที่สุด ซึ่งธรรมาภิบาล 6 ประกอบด้วย

1. มีจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามที่ปฏิญาณตนไว้ก่อนการปฏิบัติงานเวชปฏิบัติ
2. มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดมีการขึ้นทะเบียนได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภา
3. เปิดโอกาสให้ผู้ป่วยหรือญาติมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรับการรักษาพยาบาลที่มีผลลัพธ์ และความเสี่ยงที่แตกต่างกันตามชนิด และการดำเนินของโรคหรือการบาดเจ็บ
4. เลือกแนวทางที่ได้รับประโยชน์สูงสุดต่อผู้ป่วย ญาติ แพทย์ หรือสถานพยาบาลตามที่เห็นชอบร่วมกันทุกฝ่าย
5. มีความโปร่งใสที่จะให้ตรวจสอบได้ทุกเมื่อจากสถาบันหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด
6. คณะแพทย์ที่ให้การรักษายาบาลช่วยเหลือการเจ็บป่วย หรือช่วยชีวิตผู้ป่วยเจ็บจะรับผิดชอบผลการรักษาพยาบาลที่กระทำตามหน้าที่ ซึ่งอาจเกี่ยวเนื่องกับการบริการของสถานพยาบาล การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์ในระบบองค์กรรวม ต้องยึดทั้งหลักวิชาการหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องประกอบกันเป็นแนวทางปฏิบัติที่ยอมรับป้องกัน และลดความขัดแย้งในสังคมที่จะเกิดขึ้น

บทสรุป

หลักนิติธรรม และการบริหารธุรกิจในครอบครัวด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรม จะต้องมีความแนวทางปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

1. เรื่องจริยธรรมแห่งวิชาชีพของแพทย์ ต้องมีกระบวนการศึกษาอบรมเป็นขั้นตอน ตั้งแต่การคัดเลือกนักเรียนที่จะมาศึกษาวิชาชีพแพทย์ว่ามีพื้นฐานและทัศนคติเป็นที่ยอมรับของคณะกรรมการสอบคัดเลือก จากนั้นจะมีการเรียนการสอน การฝึกปฏิบัติทุกชั้นปี เป็นเวลา 6 ปี จนผ่านการประเมินของคณะกรรมการคณะแพทยศาสตร์แต่ละแห่ง และผ่านการรับรองจากคณะกรรมการแพทยสภาที่จะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบจริยธรรมแพทย์ตลอดการประกอบวิชาชีพ โดยเริ่มด้วยการปฏิญาณตนต่อพระราชบิดาที่เน้นให้เห็นประโยชน์ส่วนตนเป็นที่สอง ประโยชน์ต่อประชาชนเป็นอันดับแรก ทั้งนี้ยังต้องยึดหลักธรรมะ พรหมวิหารสี่ (เมตตา กรุณา มุทิตา อุเบกขา) มาโดยตลอด ปัจจุบันจริยธรรมแห่งวิชาชีพแพทย์ยังไม่สามารถคุ้มครองแพทย์ให้อยู่รอดปลอดภัยจากการถูกฟ้องร้องในเวชปฏิบัติ มีความทุกข์ในการต่อสู้คดีในเวลาที่ยาวนาน ทั้งยังเสียทรัพย์หรืออาจถูกจำคุกได้

2. การยึดหลักนิติธรรม คือ แพทย์จะต้องได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพเวชกรรมจากแพทยสภาก่อนจึงจะมีสิทธิในการทำเวชกรรมได้ตามกฎหมาย มีการรับรองความรู้ความสามารถในการเป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางของราชวิทยาลัย/วิทยาลัยแพทย์เฉพาะทาง และแพทยสภา แพทย์จะต้องประกอบวิชาชีพแพทย์ภายใต้กฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง/ความอาญา และกฎหมายอื่น ๆ ทั้งระดับประเทศ และระดับท้องถิ่นตามหลักนิติธรรมด้วย การเรียนรู้กฎหมายและปฏิบัติตาม

3. การมีส่วนร่วมของผู้ป่วยหรือญาติกับแพทย์ เมื่อแพทย์ได้ทำการตรวจร่างกาย ตรวจทางห้องปฏิบัติการเอกซเรย์ตามประวัติของผู้ป่วยจนได้ข้อวินิจฉัยโรคเบื้องต้น จะต้องแจ้งให้ผู้ป่วยทราบผล และยอมรับการวินิจฉัย

ให้ความเห็นชอบดำเนินการรักษาพยาบาลที่ทุกฝ่ายยอมรับ ทั้งนี้ จำเป็นต้องทำ
บันทึกเวชระเบียนเป็นหลักฐานด้วย

4. จากการมีส่วนร่วมกันในการรักษาพยาบาล จะเกิดประโยชน์สูงสุด
เมื่อมีการตรวจสอบประเมินผลการรักษาเป็นระยะ เพื่อสามารถปรับเปลี่ยน
ตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนไปตามการดำเนินของโรคในผู้ป่วยแต่ละคนที่มี
ภูมิคุ้มกันต่างกัน

5. เวชระเบียนที่สมบูรณ์ถูกต้องสามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใสจาก
ผู้เกี่ยวข้องทุกวงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรม ถือเป็น
พยานเอกสารที่มีคุณค่าอย่างยิ่ง

6. ความรับผิดชอบต่อผลการตรวจวินิจฉัยการรักษาและผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น
จึงมีการรับผิดชอบร่วมกันของแพทย์ ผู้ป่วย ญาติผู้ป่วย ที่มีการประเมิน
ผลกระทบจากการตัดสินใจร่วมกันเป็นขั้นตอน

จากแนวทางปฏิบัติทั้ง 6 ประการ จะช่วยให้การบริหารธุรกิจครอบครัว
ด้านการประกอบวิชาชีพเวชกรรมได้อย่างมั่นใจขึ้น แต่ยังไม่สามารถ
ลดความเสี่ยงจากการประกอบวิชาชีพได้ทั้งหมด กล่าวคือ การปฏิบัติงานที่เกิน
ประสิทธิภาพที่ปลอดภัยเนื่องจากปริมาณภาระงานที่มากเกินไปเกินขีดความสามารถ
เกินขีดความปลอดภัยในระยะเวลาที่ยาวนานเกินกว่ากฎหมายแรงงานกำหนด
48 ชั่วโมงต่อสัปดาห์ และไม่สามารถรักษามาตรฐานการตรวจวินิจฉัย
ให้การปรึกษาเพื่อการรักษา และลงบันทึกเวชระเบียนที่ครบถ้วนตามมาตรฐาน
วิชาชีพเวชกรรมที่แพทย์สภากำหนดในแต่ละภาวะวิสัยพฤติกรรมที่มี รวมถึง
ศักยภาพของโรงพยาบาลที่แตกต่างกันจากระดับความจำเป็นพื้นฐาน จนถึง
ศักยภาพการรักษาพยาบาล ระดับนานาชาติที่คนไทยทุกคนมีสิทธิเข้าถึงตาม
ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการการสาธารณสุข วุฒิสภา. สรุปผลการดำเนินงาน
คณะกรรมการการสาธารณสุขวุฒิสภา ระหว่าง วันที่ 1 มกราคม -
30 ธันวาคม 2553.
- คณะอนุกรรมการพิสูจน์สาเหตุการเสียชีวิต ของนางสาวอังคณา ระดับ
ปัญญาวุฒิ ในเหตุการณ์หน้าพระบรมรูปฯ วันที่ 7 ตุลาคม 2551.
บันทึกการประชุมคณะอนุกรรมการฯ. 2551.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนา
กระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย. <http://www.enlightened-jurists.com/directory/c7/The-Rule-of-Law.html>.
- เพลินตา ต้นรังสรรค์. หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี,
<http://click.senate.go.th/>.
- แพทยสภา. คู่มือหมอใหม่ 2556 : การประกอบวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์.
นนทบุรี : สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2556 หน้า 32 - 34.
- แพทยสภา. คู่มือหมอใหม่ 2556 : จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของแพทย์.
นนทบุรี : สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข, 2556 หน้า 35.
- สุด สุตรา. “เปรียบเทียบวงการกฎหมายค่ายตะวันตกกับค่ายตะวันออก”
ตุลพาห เล่ม 11 ปีที่ 7 (ธันวาคม พ.ศ. 2506). หน้า 1408.
- ถาวร โพธิ์ทอง. “การประชุมสันติภาพของโลกโดยทางกฎหมาย” วารสาร
นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เล่ม 1 ตอน 2 (กันยายน พ.ศ. 2512)
หน้า 191.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. “หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม”. กรุงเทพมหานคร :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 113 - 114.
- วีเฟล็กซ์ คอนซัลติ้ง. “บทความธุรกิจรอบครึกกับการบริหารจัดการบุคลากร
และองค์กร” วันที่ 26 เมษายน 2562. https://weflexconsulting.com/corporate_web/th/

การดำเนินการของกองทัพเรือที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม กรณีศึกษาการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ

เคารพ แหลมคม*

บทนำ

ในการบริหารงานขององค์กรต่าง ๆ จำเป็นที่จะต้องมีความเกี่ยวข้องกับบุคลากรขององค์กร เพราะการดำเนินงานขององค์กรจำเป็นที่จะต้องขับเคลื่อนด้วยบุคลากรขององค์กร ดังนั้นทุกองค์กรจะต้องดำเนินการทางด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักการของการบริหารงานบุคคลทั้งนี้เพื่อให้องค์กรได้รับบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถที่จะเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร ให้องค์กรสามารถดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตามช่วงเวลาที่ผ่านมา ในการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์กร รวมทั้งในส่วนของการบริหารงานบุคคลอาจจะต้องประสบปัญหาในการดำเนินงานบ้าง ซึ่งส่วนหนึ่งอาจเกิดจากการทุจริต ขาดความรับผิดชอบ มุ่งหวังแต่ประโยชน์ส่วนตน จนนำไปสู่ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อองค์กรและประเทศชาติโดยรวม ดังนั้นจึงได้เกิดแนวความคิดที่จะใช้หลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้เพื่อช่วยให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรโดยรวม

สำหรับกองทัพเรือก็ได้มุ่งเน้นถึงการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือเพื่อให้ได้บุคลากรของกองทัพเรือที่มีความรู้ความสามารถ ตรงตามที่ต้องการเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานตามภารกิจของกองทัพเรือให้บรรลุเป้าหมายตาม

* เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารเรือ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ที่กองทัพเรือกำหนดไว้ โดยการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือนอกจากจะต้องพิจารณาการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปแล้ว จำเป็นที่จะต้องพิจารณาดำเนินการตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การบริหารกำลังพลของกองทัพเรือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ก่อให้เกิดผลดีต่อกองทัพเรือ และประเทศชาติโดยรวม

หลักบริหารงานบุคคล

ความหมายของการบริหารงานบุคคล

การบริหารงานบุคคล หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลป์ และกลยุธิดำเนินการสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์กร พร้อมทั้งสนใจการพัฒนา อารงรักษาให้สมาชิกมีสุขภาพกาย และสุขภาพจิตที่ดีในการทำงาน และยังรวมไปถึงการแสวงหาวิธีการที่ทำให้สมาชิกในองค์กรที่ต้องพ้นจากการทำงานด้วยเหตุพหุผลภาพ เกษียณอายุ หรือเหตุอื่นใด สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข

การบริหารงานบุคคลมีวัตถุประสงค์ที่จะสนองตอบความต้องการของสังคม (Society's Requirements) ที่มุ่งหวังให้บุคลากรขององค์กรปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล อันจะส่งผลดีต่อทั้งองค์กร และสังคมโดยรวม ขณะเดียวกันก็เป็นความคาดหวังทางด้านการบริหารหรือ การจัดการ (Management Expectations) ที่องค์กรคาดหวังว่าจะได้บุคลากรที่ดี มีความรู้ความสามารถ ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายขององค์กรได้นอกจากนี้ยังเป็นการตอบสนองความต้องการของผู้ปฏิบัติงาน (Employee's needs) ซึ่งบุคลากรขององค์กรต่างก็มีความต้องการของตน การบริหารงานบุคคลขององค์กรจะช่วยให้บุคลากรขององค์กรได้รับสิ่งที่ตนต้องการ ซึ่งจะส่งผลให้บุคลากรเหล่านั้นตั้งใจที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร และก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติโดยรวม ดังนั้นความสำคัญ

ของการบริหารงานบุคคล นอกจากจะช่วยให้องค์กรมีความเจริญก้าวหน้าแล้ว ยังจะช่วยให้บุคลากรขององค์กรมีขวัญ และกำลังใจที่ดีในการปฏิบัติงาน ให้บรรลุเป้าหมายขององค์กร นอกจากนี้ยังช่วยเสริมสร้างให้เกิดความมั่นคง แก่สังคม และประเทศชาติด้วย

ดังนั้นปรัชญาการบริหารงานบุคคลก็คือการที่องค์กรประกอบไปด้วย บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ที่จะทำให้องค์กรพัฒนาและเจริญก้าวหน้า ขณะที่บุคลากรขององค์กรมีความพึงพอใจกันระหว่างบุคลากรด้วยกัน และ ระหว่างบุคลากรกับผู้บังคับบัญชา ซึ่งจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในองค์กร ขณะเดียวกันการบริหารงานบุคคลจะจัดให้บุคคลได้ทำงานตรงตามความถนัด และความสามารถของตน เพื่อให้เกิดความพึงพอใจ และมีความสุขในการ ปฏิบัติงาน โดยบุคลากรขององค์กรจะช่วยเหลือ และพัฒนาให้องค์กร มีความเจริญก้าวหน้า ซึ่งการบริหารงานบุคคลจะช่วยให้มีการประสาน ประโยชน์กันระหว่าง บุคลากรกับองค์กร และกับสังคม อันจะก่อให้เกิดความรัก ความเข้าใจที่ดีต่อกัน นอกจากนี้การให้ความรู้วิทยากรที่ทันสมัย จะช่วยให้ บุคลากรขององค์กร มีความคิดริเริ่มในส่วนที่สำคัญให้องค์กรพัฒนา และ มีส่วนรับผิดชอบต่อสังคม

กระบวนการในการบริหารงานบุคคล

โดยทั่วไปแล้วในการบริหารงานบุคคลมีกระบวนการที่จะต้อง ดำเนินการ ดังนี้

1. การวิเคราะห์งาน (Job Analysis)

การวิเคราะห์งาน คือ กระบวนการพิจารณา จำแนกแยกแยะ ประเมินผล และจัดข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับงานอย่างเป็นระบบ โดยในแต่ละ องค์กรจะมีนักวิเคราะห์งาน เพื่อทำหน้าที่รวบรวม จำแนกแยกแยะ ประเมิน และจัดข้อมูลเกี่ยวกับตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กร โดยไม่พิจารณารวบรวมข้อมูล เกี่ยวกับตัวบุคคล ซึ่งข้อมูลที่ได้รับจากการวิเคราะห์งาน คือ

1.1 การพรรณนางาน หรือการบรรยายลักษณะงาน (Job Description) หมายถึง ตำแหน่งต่าง ๆ ที่ต้องมีเพื่อปฏิบัติงานในองค์กร จะต้องมีการระบุว่าการปฏิบัติงานในแต่ละตำแหน่งจะต้องปฏิบัติงานอะไรบ้าง

1.2 การระบุคุณสมบัติของผู้ปฏิบัติงาน (Job Specification) หมายถึง ในแต่ละตำแหน่งต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีคุณสมบัติอย่างไรบ้าง

1.3 การกำหนดมาตรฐานของงาน (Job Standards) หมายถึง ในแต่ละตำแหน่งงานจะต้องปฏิบัติงานได้ผลผลิตอย่างไรบ้าง

2. การสรรหา (Recruitment)

การสรรหาเป็นกระบวนการในการแสวงหา และจูงใจผู้สมัครงาน ที่มีความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร โดยวิธีการสรรหา (Channels of Recruitment) สามารถดำเนินการได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การมาสมัครงานด้วยตนเอง (Walk - in) เป็นวิธีการสรรหา ที่ผู้สมัครงานเข้ามาสมัครงานที่องค์กรด้วยตนเอง โดยเสนอคุณสมบัติของตน ให้องค์กรได้ทราบ และพิจารณา

2.2 การเขียนจดหมายสมัครงาน (Write - in) เป็นวิธีการสรรหา ที่ผู้สมัครงานทำเรื่องถึงองค์กรที่ตนต้องการเข้าทำงาน โดยระบุถึงคุณสมบัติของตน

2.3 การแนะนำของบุคลากรในองค์กร (Employs referrals) เป็นวิธีการสรรหาที่บุคลากรในองค์กรแนะนำให้บุคคลภายนอกที่มีคุณสมบัติ ตรงตามตำแหน่งสมัครเข้ามาทำงานในองค์กร

2.4 การโฆษณา (Advertising) เป็นวิธีการสรรหาที่เป็นการ ประชาสัมพันธ์ประกาศรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งเข้าทำงาน ในองค์กร

2.5 กรมการจัดหางาน (Department of Employment) เป็นวิธีการสรรหาที่ให้หน่วยงานของกระทรวงแรงงาน คือกรมการจัดหางาน ทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานในองค์กรตามที่ระบุคุณสมบัติไว้

2.6 หน่วยงานจัดหางานของเอกชน (Private Placement Agencies) ทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลเข้าทำงานในองค์กรตามที่องค์กรได้เสนอให้หน่วยงานนั้น ๆ ดำเนินการ

2.7 สถาบันการศึกษา (Educational Institutions) เป็นวิธีการสรรหาที่องค์กรร้องขอให้สถาบันการศึกษาประชาสัมพันธ์ให้นักศึกษาทราบว่าองค์กรต้องการรับนิสิตนักศึกษาเข้าทำงานตามคุณสมบัติที่ระบุไว้

3. การคัดเลือก

การคัดเลือกเป็นกระบวนการที่องค์กรใช้เครื่องมือต่าง ๆ มาดำเนินการพิจารณาเลือกผู้สมัครจำนวนมากให้เหลือตามจำนวนที่องค์กรต้องการ ซึ่งจะต้องมีเกณฑ์กำหนดขึ้นเพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาให้ได้คนที่มีคุณสมบัติตรงกับงานที่ต้องการ โดยที่กระบวนการคัดเลือกสามารถดำเนินการได้ดังนี้

3.1 การต้อนรับผู้สมัคร (Preliminary reception of application) เป็นกระบวนการคัดเลือกขั้นตอนแรก โดยพิจารณาผู้สมัครเข้าทำงานในเบื้องต้นจากประวัติส่วนตัว และบุคลิกลักษณะ

3.2 การทดสอบ (Employment tests) ส่วนใหญ่แล้วเป็นการทดสอบเพื่อรับรู้ถึงความรู้ความสามารถในการทำงานตามตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจเป็นการทดสอบในภาคความรู้ และภาคปฏิบัติ

3.3 การสัมภาษณ์ (Selection interview) เป็นการดำเนินการคัดเลือกโดยการสัมภาษณ์พูดคุยกับผู้สมัครเพื่อให้ทราบถึงความรู้ความสามารถเกี่ยวกับหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และทัศนคติ ในเรื่องต่าง ๆ

3.4 การตรวจสอบภูมิหลัง (References and background check) เป็นการดำเนินการตรวจสอบประวัติของผู้สมัคร เพื่อให้ทราบถึงภูมิหลังของผู้สมัคร โดยอาจตรวจสอบจากหน่วยงาน ทางราชการ หรือตรวจสอบจากผู้รู้จักที่เกี่ยวข้องกับผู้สมัคร

3.5 การตรวจสอบสุขภาพ (Medical Evaluation) ซึ่งในการปฏิบัติงานบางตำแหน่งหน้าที่ จำเป็นที่ผู้เข้าทำงานจะต้องมีสุขภาพที่เหมาะสมกับการปฏิบัติงาน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบสุขภาพที่เหมาะสมสามารถปฏิบัติงานได้ตามที่ต้องการ

3.6 การประชุมปรึกษาพิจารณา (Conferences) เป็นการที่ผู้บริหารประชุมพิจารณา ร่วมกันว่าบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกมีความเหมาะสมสามารถปฏิบัติงานได้จริง

3.7 ทดลองการปฏิบัติงาน (Realistic Job Previews) เป็นการให้ผู้ที่ผ่านการคัดเลือกทำการปฏิบัติงานจริง เพื่อพิจารณาว่าสามารถปฏิบัติงานได้หรือไม่ อย่างไร

4. การพัฒนาบุคลากร

การพัฒนา หมายถึง การทำให้มีคุณภาพมากขึ้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับบุคคลก็คือการดำเนินการเพิ่มพูนความรู้ ความสามารถ และทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติงานที่ตนรับผิดชอบให้มีคุณภาพประสบผลสำเร็จเป็นที่พอใจแก่องค์กร ทั้งนี้การพัฒนาบุคลากรอาจเริ่มต้นตั้งแต่การปฐมนิเทศ และการฝึกอบรม

การปฐมนิเทศเป็นการแนะนำให้บุคลากรได้รู้จักกฎระเบียบ การปฏิบัติตนตลอดจนผู้บังคับบัญชา ในองค์กรที่บุคลากรเหล่านี้จะต้องปฏิบัติงาน โดยการปฐมนิเทศจะดำเนินการในช่วงแรก ที่บุคลากรได้รับการบรรจุเข้ามาในองค์กร ทั้งนี้การปฐมนิเทศมีความมุ่งหมาย เพื่อให้บุคลากรที่เข้ามาใหม่ได้รู้จักประวัติความเป็นมาขององค์กร รู้จักผู้บังคับบัญชาาระดับต่าง ๆ ในองค์กร รู้ถึงการแบ่งสายงาน ในองค์กร รู้จักกฎระเบียบต่าง ๆ

ที่ต้องปฏิบัติขณะอยู่ในองค์กร และให้บุคลากรเกิดความรู้สึกรับผิดชอบใจ
คลายความกังวลที่จะต้องเข้ามาปฏิบัติงานในองค์กร

สำหรับการฝึกอบรมนั้น เป็นกระบวนการที่บุคลากรได้เรียนรู้
เกี่ยวกับ ความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งจะช่วยให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็น
องค์ประกอบขององค์กรให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ทั้งนี้องค์กรจำเป็นต้องมี
การฝึกอบรมก็เนื่องจากองค์กรมีความมุ่งหวังต่อผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ และ
ประสิทธิภาพ ขณะที่ลักษณะงานในองค์กรจะมีความแตกต่างจากความรู้ที่ได้รับ
จากสถานศึกษา และงานในองค์กรจะมีการเปลี่ยนแปลง และปรับปรุงอยู่เสมอ
ทำให้บุคลากรในองค์กรจำเป็นต้องได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งการ
ฝึกอบรมจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อทั้งตัวบุคลากร ผู้บังคับบัญชา และองค์กร
โดยบุคลากรจะสามารถรู้ถึงมาตรฐานการทำงาน และนโยบายต่าง ๆ ขององค์กร
เกิดความมั่นใจในการปฏิบัติงาน เกิดขวัญ และกำลังใจในการทำงานที่จะ
นำไปสู่ความก้าวหน้าในอนาคต ส่วนผู้บังคับบัญชาก็จะประหยัดเวลาในการ
สอนหรือแนะนำงาน รวมทั้งเวลาที่จะใช้ควบคุมดูแล ขณะที่องค์กรได้รับ
ผลผลิตที่มีคุณภาพ ได้มาตรฐาน และสร้างสรรค์งานใหม่ ๆ ให้เกิดขึ้น

5. ค่าตอบแทน

ค่าตอบแทนเป็นรางวัลของบุคลากรที่ได้รับจากการปฏิบัติงานใน
องค์กรซึ่งจะทำให้บุคลากรเกิดความภาคภูมิใจ และได้รับการยอมรับ โดยการ
กำหนดค่าตอบแทนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรสามารถควบคุมค่าใช้จ่าย
ขณะเดียวกันก็เพื่อสร้างความพึงพอใจแก่บุคลากร และเพื่อจูงใจให้บุคลากร
ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ค่าตอบแทนอาจเป็นในรูปของค่าจ้าง หรือเงินเดือน โดยค่าจ้าง
จะเป็นจำนวนเงินที่บุคลากร ได้รับเป็นการตอบแทน โดยถือเกณฑ์จำนวน
ชั่วโมงในการปฏิบัติงาน ส่วนเงินเดือนเป็นจำนวนเงินที่บุคลากรได้รับเป็น
การตอบแทนการปฏิบัติงาน โดยถือเกณฑ์การจ่ายเหมาเป็นรายเดือน และ

ถือเป็นรายได้ประจำ นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดให้มีสวัสดิการ และประโยชน์
เกื้อกูลด้วย ได้แก่ การลา เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการช่วยเหลือบุตร เงินสวัสดิการ
เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้าน
และเครื่องราชอิสริยาภรณ์

6. การประเมินผล

การประเมินผลเป็นกระบวนการของการตัดสินใจ การวินิจฉัย
การตีราคา สิ่งใดสิ่งหนึ่ง อย่างเป็นระบบ และมีหลักเกณฑ์ โดยอาศัยความ
ยุติธรรม ความไม่ลำเอียงหรืออคติต่อผู้ถูกประเมิน สำหรับการประเมินผล
บุคลากร จะเป็นเรื่องของระบบประเมินผลตัวบุคลากร อันเกี่ยวเนื่องมาจาก
ผลการปฏิบัติงาน โดยวินิจฉัย ปรับปรุง ส่งเสริม และพัฒนาบุคลากรให้มี
คุณภาพมากขึ้นจนเป็นที่พึงพอใจ และเป็นการเปิดโอกาสให้บุคลากรมองเห็น
ช่องทางความก้าวหน้าของตนซึ่งจะส่งผลดีต่อองค์กรด้วย

การประเมินผลบุคลากรในองค์กรมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจาก
องค์กรต้องการความเจริญก้าวหน้า บุคลากรจึงควรเป็นบุคคลที่มีคุณภาพ
ได้มาตรฐาน ดังนั้นการประเมินผลจะช่วยให้ทราบว่าบุคลากรนั้น ๆ มีความ
เหมาะสม หรือไม่อย่างไร และควรปฏิบัติงานในตำแหน่งใด ขณะที่บุคลากร
จะได้รับทราบว่า การปฏิบัติงานของตนอยู่ในระดับใด ซึ่งการประเมินผลเป็น
วิธีการหนึ่งที่จะกระตุ้นให้บุคลากรมีความตื่นตัวในการปฏิบัติงานให้กับองค์กร

การประเมินผลบุคลากรมีประโยชน์ต่อองค์กรในการช่วยปรับปรุง
การปฏิบัติงานของบุคลากร ช่วยพัฒนาบุคลากร ช่วยให้เกิดความเข้าใจ และ
ช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคลากรด้วยกัน หรือระหว่างองค์กรกับบุคลากร
ขณะเดียวกันก็เป็นช่องทางในการยับยั้งการเปลี่ยนแปลงหน้าที่การงาน
รวมทั้งเป็นมาตรการที่จะนำมาใช้พิจารณาค่าจ้าง เงินเดือน และเป็นการช่วย
ฝ่ายบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการว่าจ้างบุคลากรขององค์กร ทั้งนี้การประเมินผล

บุคลากรจะมีผลนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงตำแหน่ง (Change of Position) คือ การเปลี่ยนตำแหน่ง การโยกย้าย การลดชั้น และการงดจ้างชั่วคราว

7. การพ้นจากงาน

การพ้นจากสภาพของการปฏิบัติงานอาจเป็นได้ทั้งจากการลาออก ทุพพลภาพ และการเกษียณอายุ ซึ่งสิ่งที่บุคลากรจะต้องได้รับคือ เงินบำเหน็จ บำนาญ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาในส่วนของการราชการ บำเหน็จเป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายให้ครั้งเดียว ส่วนบำนาญเป็นเงินตอบแทนความชอบที่ได้รับราชการมาซึ่งจ่ายเป็นรายเดือน นอกจากนี้อาจมีส่วนอื่น ๆ อยู่อีกเช่น บำเหน็จตกทอด เงินบำเหน็จความชอบกรณีพิเศษ รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ ตามระเบียบที่กำหนดไว้

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล คือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ โดยมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ประกอบด้วย 7 หลักการ ประกอบด้วย

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรมเพราะเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาคสิทธิทั้ง 2 ประการดังกล่าว ถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ และฝ่ายปกครอง

การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมาย ลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นไปตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมาย และทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”

เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิด แล้วจะเอาความผิดกับบุคคลนั้น ๆ มิได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance)

จากการที่การบริหารงานทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชนต้องประสบกับภาวะวิกฤติอันเกิดจากการทุจริตที่แพร่หลายอย่างรวดเร็ว และกว้างขวางเกิดความไม่รับผิดชอบต่อสังคม และส่วนรวม คำนึงถึงแต่ประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้อง อันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรม และจริยธรรม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อองค์กร และประเทศชาติ การบริหารงานภาครัฐ และเอกชน จึงให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรม และจริยธรรมเป็นอย่างมาก

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เพราะได้ช่วยส่งเสริมให้องค์กรมีศักยภาพ และประสิทธิภาพ โดยบุคลากรขององค์กร ในทุกระดับจะทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต และขยันหมั่นเพียร ทำให้การดำเนินงานขององค์กรขยายตัว และเกิดความเชื่อมั่นต่อบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งจะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กร และประเทศชาติโดยส่วนรวม

ความหมายของธรรมาภิบาล

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายของธรรมาภิบาลไว้ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาครัฐกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกัน เป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็ง หรือสร้าง

ภูมิคุ้มกันให้แก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาสภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่อาจจะมามีในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ และการปกครองอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักในการปกครอง การบริหาร การจัดการ การควบคุมดูแล กิจกรรมต่าง ๆ ให้เป็นไปตามครรลองธรรม และการบริหารจัดการที่ดีซึ่งเป็นหลักในการนำมาซึ่งการปกครองประเทศ ให้เกิดความสงบสุข ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล และความเจริญก้าวหน้าของประเทศ

ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้ถูกนำเสนอไว้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยองค์การระหว่างประเทศ คือ ธนาคารโลก (World Bank) และธนาคาร เพื่อพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank – ADB) ในการกำหนด นโยบายการให้กู้เงินแก่ประเทศต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาการไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกา และแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหาที่ไม่สามารถหาเงิน มาชำระคืนเงินกู้ จากการกู้เงินธนาคารโลกได้

ประเทศไทยได้มีความตื่นตัว และให้ความสนใจต่อเรื่องธรรมาภิบาล เป็นอย่างมาก ภายหลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ต่อมา ได้มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ได้มุ่งเน้นการพัฒนาการเมืองให้สัมพันธ์กับ หลักธรรมาภิบาล มีปัจจัยสำคัญคือ การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง ของประชาชน ตลอดจนการตรวจสอบการทำงานของรัฐ และองค์กร ที่เกี่ยวข้อง ขณะเดียวกันแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8

(พ.ศ. 2540 - 2544) ได้กำหนดแนวคิดในการพัฒนาประชาธิปไตย มีวัตถุประสงค์หลัก เพื่อเสริมสร้างการใช้นิติธรรมในการบริหารรัฐกิจ

ในปี พ.ศ.2542 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมีจุดมุ่งหมายในการสร้างกฎเกณฑ์ และกลไกที่ดีในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ปรับปรุงการตัดสินใจ และการบริหารจัดการทั้งของภาครัฐ และภาคเอกชน ให้รวดเร็ว ชัดเจน และเป็นธรรม ขยายโอกาสของประชาชนในการตัดสินใจ และแก้ปัญหาส่วนรวม จัดการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลีกเลี่ยงกฎหมาย เพื่อแสวงหาประโยชน์ใส่ตน หรือกิจการที่ตนมีส่วนได้ส่วนเสียทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อให้เกิดความสำนึกรับผิดชอบต่อส่วนรวมร่วมกัน

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 มุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ขณะเดียวกัน แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 – 2549) ได้มีการกำหนด แนวทางการพัฒนาเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพปราศจากการทุจริต บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายในสังคม

ในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติราชการ และการสั่งการ ที่ส่วนราชการ และข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติ ด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริต และประเพณีมิชอบ ในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ให้ประชาชน เกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำ และองค์กรต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษาแนะนำ และการจัดการ ความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การปรับปรุงระบบ บริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรม และจริยธรรม การพัฒนาระบบ บริหารจัดการด้านคุณธรรม จริยธรรม ธรรมาภิบาล การวัดผล และตรวจสอบ ด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุน และปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล

ในวันที่ 19 กันยายน 2549 ได้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจ และมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อมา ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งได้มีการบัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 4 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการ ให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาผลประโยชน์รวม ตลอดจนอำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการ บ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับ ประชาชน

ต่อมาได้เกิดการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ซึ่งแม้ว่าในช่วงเวลาดังกล่าวประเทศไทย จะไม่ได้อยู่ในสภาวะการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลก็ได้ ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลด้วย

เช่นกัน และต่อมาคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็ได้นำหลักธรรมาภิบาลที่เป็นหลักสากลในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าว ต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วม และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้บังคับใช้ได้”

นอกจากที่ได้มีการกำหนดหลักธรรมาภิบาลไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังกล่าวแล้ว ยังได้มีการนำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพตติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาล ยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564)

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหารจัดการที่มีการปรับวิธีคิด วิธีการบริหารราชการของประเทศทั้งระบบ เพื่อให้บุคลากรทุกฝ่ายร่วมกันคิด ร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนางองค์กร และประเทศชาติไปสู่ความเจริญก้าวหน้าที่ยั่งยืน หลักธรรมาภิบาลจึงตั้งอยู่บนรากฐานของ

ความถูกต้อง ดีงาม มั่นคง ที่มุ่งให้ทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการคิด การบริหารจัดการในทุกระดับ มีการปรับวัฒนธรรมขององค์กรภาครัฐใหม่ เพราะระบบราชการที่แข็งตัวเกินไป ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ และขาดความชอบธรรม กฎเกณฑ์มีความเข้มงวด ช่องทางการสื่อสารขาดตอน รัฐไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ได้ถูกต้อง จึงทำให้มีการนำแนวความคิดในการสร้างธรรมาภิบาลมาใช้

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยแต่ละภาคส่วนควรเข้ามามีส่วนร่วมดังนี้

1. ภาครัฐ ต้องมีการปฏิรูปบทบาทหน้าที่โครงสร้าง และกระบวนการทำงานของหน่วยงาน/กลไกการบริหารให้สามารถบริหารทรัพยากรของสังคม โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม มีประสิทธิภาพประสิทธิผล และมีสมรรถนะสูงในการนำบริการของรัฐที่มีคุณภาพไปสู่ประชาชน โดยจะต้องมีการเปลี่ยนทัศนคติ ค่านิยม และวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐให้ทำงานโดยยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลาง และสามารถร่วมทำงานกับภาคประชาชน และเอกชนได้อย่างราบรื่น และเป็นมิตร

2. ภาคธุรกิจเอกชน ต้องมีการปฏิรูป และกำหนดกติกาในหน่วยงานของภาคธุรกิจเอกชน เช่น บริษัท บริษัท ห้างหุ้นส่วนฯ ให้มีกติกากการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้าความรับผิดชอบ ต่อผู้ถือหุ้น และต่อสังคม รวมทั้ง มีระบบตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐานเทียบเท่าระดับสากล และร่วมทำงานกับภาครัฐ และภาคประชาชนได้อย่างราบรื่น และเป็นมิตร มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

3. ภาคประชาชน ต้องสร้างความตระหนักหรือสำนึก ตั้งแต่ระดับปัจเจกบุคคลถึงระดับกลุ่มประชาสังคมในเรื่องของสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่อตนเอง และสาธารณะทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

เพื่อเป็นพลังของประเทศที่มีคุณภาพ มีความรู้ความเข้าใจในหลักการของการสร้างกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี และทำนุบำรุงรักษาให้ดียิ่ง ๆ ขึ้นต่อไป

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ตามหลักธรรมาภิบาลสากลนั้น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific : UNESCAP) ได้ให้นิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ดังนี้ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of Law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม และไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาระรับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาในปี ค.ศ. 1997 โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) ได้ทบทวน และให้คำนิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติ บ้านเมืองรวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชาย และหญิงทุกคนควรมีสติที่มีเสียงในการตัดสินใจ ทั้งโดยทางตรง หรือทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องอิงอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจ และการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบัน และกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus - Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity and Inclusiveness) ชาย และหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะ หรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบัน และกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำ และบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมอง ที่เปิดกว้าง และเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมือง และการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือ

ความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น

สำหรับประเทศไทยนั้น ระเบียบนายกรัชมณตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 องค์ประกอบ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล
2. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปชัดเจน และเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบ ความถูกต้อง ชัดเจนได้
3. หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิดร่วมเสนอความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการร่วมตรวจสอบ และร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น
4. หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
5. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการ และการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ทำให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

6. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

การบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ

การบริหารกำลังพลของกองทัพเรือมีแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับหลักการบริหารงาน บุคคลโดยทั่วไป โดยมีการดำเนินการตามกระบวนการดังต่อไปนี้

1. การวางแผนทางด้านกำลังพล

การวางแผนทางด้านกำลังพลนับว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งต้องคำนึงถึงนโยบายของผู้บังคับบัญชา อัตราากำลังพลประเภทต่าง ๆ และสภาวะแวดล้อมในขณะนั้น รวมทั้งการคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตด้วย เพื่อเตรียมการให้หน่วยต่าง ๆ มีกำลังพลที่มีความรู้ความสามารถอย่างเพียงพอ และตรงตามภารกิจ ตลอดจนเป้าหมายในการปฏิบัติงานของหน่วย ซึ่งการดำเนินการวางแผนด้านกำลังพลดังกล่าวจะนำไปสู่การวิเคราะห์งาน (Job analysis) ที่จะทำให้กองทัพเรือทราบถึงจำนวนอัตราากำลังพลที่ต้องการ ตลอดจนการกำหนดหน้าที่ในแต่ละตำแหน่งงาน และผลที่ต้องการจากตำแหน่งงานนั้น ๆ รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเข้าปฏิบัติงานในตำแหน่งงานนั้น ๆ เพื่อจะนำไปสู่การสรรหาและการคัดเลือกบุคคลากรเข้าปฏิบัติงานในกองทัพเรือต่อไป

2. การสรรหา

การสรรหากำลังพลบรรจุเข้ารับราชการในกองทัพเรือจะใช้วิธีการโฆษณา (Advertising) โดยการประกาศรับสมัครบุคคลที่มีคุณสมบัติตรงตามตำแหน่งเข้าทำงานในกองทัพเรือ นับตั้งแต่ในระดับปริญญาและในระดับต่ำกว่าปริญญา โดยกองทัพเรือจะอนุมัติให้มีการสอบคัดเลือกบุคคลพลเรือน ซึ่งสำเร็จการศึกษา

ในระดับ และสาขาวิชาต่าง ๆ ตามที่กองทัพเรือมีความต้องการ ซึ่งกองทัพเรือจะได้แต่งตั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่ชุดทำงานขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการในการรับสมัครและสอบคัดเลือก นอกจากนี้การสรรหากำลังพลของกองทัพเรืออาจใช้วิธีการในการรับสมัครภายใน โดยให้กำลังพลที่ปฏิบัติงานในกองทัพเรืออยู่แล้ว สามารถสมัครเข้ารับการคัดเลือกให้เข้ารับตำแหน่ง และปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งงานที่สูงขึ้น ซึ่งเป็นการสรรหาจากบุคลากรในกองทัพเรือเอง

3. การคัดเลือก

ในการคัดเลือกกำลังพลเข้ารับราชการในกองทัพเรือ ได้ดำเนินการตามกระบวนการของหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป โดยกำหนดให้มีการสอบภาควิชาการตามตำแหน่งที่รับสมัคร การสอบสัมภาษณ์ และการตรวจสุขภาพ ซึ่งกองทัพเรือจะแต่งตั้งกรรมการและเจ้าหน้าที่ชุดทำงานขึ้นเพื่อดำเนินการสอบคัดเลือก ประกอบด้วยกรรมการประจำวิชาสอบ กรรมการสอบสัมภาษณ์ กรรมการจัดทำข้อสอบ และกรรมการสรุปผลและรวมคะแนนสอบ ซึ่งเมื่อได้ประกาศผลสอบรอบสุดท้ายแล้วก็จะเรียกผู้สอบได้มารายงานตัวเพื่อบรรจุเข้ารับราชการต่อไป สำหรับการสอบเลื่อนตำแหน่ง และฐานะก็จะดำเนินการในลักษณะเดียวกัน โดยจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการเรื่องต่างๆ ของการสอบ อาจจะประกอบด้วย กรรมการประจำวิชาสอบ กรรมการสอบสัมภาษณ์ กรรมการจัดพิมพ์ข้อสอบ กรรมการรวมคะแนน และกรรมการคุมสอบ ซึ่งจะได้ดำเนินการจัดสอบภาควิชาการและภาคปฏิบัติ (เฉพาะตำแหน่ง) รวมทั้งการสอบสัมภาษณ์ เมื่อได้มีประกาศผลการสอบและขออนุมัติตัวบุคคลที่สอบได้แล้ว ก็จะดำเนินการเสนอผู้มีอำนาจเพื่อลงคำสั่งบรรจุเข้ารับราชการตามขั้นตอนต่อไป

4. การพัฒนาบุคลากร

สำหรับการพัฒนากำลังพลของกองทัพเรือ ภายหลังจากที่กำลังพลของกองทัพเรือเข้ารับราชการแล้ว กองทัพเรือจะจัดให้มีการพัฒนาให้กำลังพล

ได้มีการเรียนรู้เกี่ยวกับความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ซึ่งจะช่วยให้กำลังพลสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ประสบผลสำเร็จตามเป้าหมายของกองทัพอากาศ โดยกองทัพอากาศจะจัดให้กำลังพลเข้ารับการฝึกอบรมตามห้วงเวลา เพื่อให้กำลังพลเลื่อนตำแหน่งเป็นผู้บริหารในระดับต่าง ๆ มีหน่วยรับผิดชอบ คือ กรมยุทธศึกษาทหารเรือจะจัดการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ ประกอบด้วย โรงเรียนนายทหารเรือชั้นต้น หลักสูตรพรคนาวิน หลักสูตรทั่วไป หลักสูตรเพิ่มวิชา และหลักสูตรพรคนกลิน โรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ หลักสูตรนายทหารอาวุโส และหลักสูตรเสนาธิการทหารเรือ และวิทยาลัยการทัพเรือ หลักสูตรวิทยาลัยการทัพเรือ เป็นต้น ในขณะที่หน่วยงานต่าง ๆ ในกองทัพอากาศก็มีการจัดการฝึกอบรมเพื่อพัฒนากำลังพลในสายวิทยาการต่าง ๆ ของกองทัพอากาศให้มีความรู้ความสามารถ และทักษะในการทำงานเพื่อเลื่อนตำแหน่งไปสู่ผู้บริหาร ในระดับที่สูงขึ้น เช่น โรงเรียนการเงินของกรมการเงินทหารเรือ โรงเรียนสารบรรณของกรมสารบรรณทหารเรือ โรงเรียนการขนส่งของกรมการขนส่งทหารเรือ เป็นต้น นอกจากนี้กองทัพอากาศยังได้มีการพัฒนา กำลังพลของกองทัพอากาศโดยการส่งกำลังพลเข้ารับการฝึกอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ ของสถาบันการศึกษา ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ ทั้งนี้การดำเนินการฝึกอบรมกำลังพลของกองทัพอากาศดังกล่าวเป็นการสอดคล้องกับการพัฒนาบุคลากร ตามกระบวนการของหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป

5. คำตอบแทน

ในการปฏิบัติงานของกำลังพลในกองทัพอากาศ กำลังพลจะได้รับค่าจ้างหรือเงินเดือนตามที่กำหนดไว้ตามบัญชีอัตราเงินเดือนข้าราชการทหาร ในขณะที่จะมีการพิจารณาบำเหน็จประจำปี ซึ่งเป็นการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนเป็นบำเหน็จตอบแทนผลงานของข้าราชการที่ได้ปฏิบัติราชการในรอบปีงบประมาณ ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาด้วยความรอบคอบและเป็นธรรมโดยอาศัยหลักเกณฑ์ คือ มีความสามารถในหน้าที่ราชการ และงานที่ได้ปฏิบัติไปแล้ว

เป็นผลดีแก่ทางราชการ มีความประพฤติดี และมีอัตราขึ้นสูงเงินที่จะเลื่อนขั้นได้ นอกจากนี้ยังมีเงินเพิ่มพิเศษ ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายเป็นรายเดือนให้แก่ผู้ที่รับราชการในตำแหน่งหน้าที่เพิ่มเติมจากเงินรายเดือน เนื่องจากการใช้ความรู้หรือวิชาชีพในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องเสี่ยงอันตรายหรือตรากตรำ และอดทนต่อสภาพการปฏิบัติงาน ขณะเดียวกันกองทัพเรือยังกำหนดให้มีสวัสดิการต่าง ๆ แก่กำลังพลของกองทัพเรือด้วย เช่น เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลเงินสวัสดิการเกี่ยวกับบุตร และเครื่องราขอิสริยาภรณ์ เป็นต้น

6. การประเมินผล

การประเมินผลการทำงานของกำลังพลในกองทัพเรือ ถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ ซึ่งเป็นกระบวนการวัดความสามารถในการปฏิบัติงานของกำลังพลทั้งทางด้าน คุณภาพ ปริมาณ และแบบอย่างของการปฏิบัติงาน เปรียบเทียบกับมาตรฐานความต้องการตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้กับงานแต่ละอย่าง ทั้งนี้เพื่อติดตามผลการปฏิบัติงานของกำลังพลตามห้วงระยะเวลา เพื่อใช้เป็นข้อพิจารณาประกอบการย้ายบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งที่เหมาะสมหรือ ในตำแหน่งที่สูงขึ้น และเพื่อเป็นการปรับปรุงและพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติงานของกำลังพล โดยการประเมินผลการทำงานดังกล่าว จะใช้เครื่องมือวัด และวิธีการประเมินค่าที่เหมาะสมมีประสิทธิภาพ และเป็นมาตรฐานที่จะทำให้เกิดความเป็นธรรมต่อกำลังพล ผู้รับการประเมินสำหรับผู้ประเมินจะพิจารณาแต่งตั้งจากผู้ที่ใกล้ชิดและปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับผู้รับการประเมิน โดยเป็นผู้มียศหรืออาวุโสสูงกว่าผู้รับการประเมิน และไม่ควรเป็นผู้สำเร็จการศึกษารุ่นเดียวกัน หรือเข้ารับราชการในกองทัพเรือพร้อมกัน

7. การพ้นจากงาน

การออกจากราชการ ประกอบด้วย การลาออก การไม่รับสมัครต่อ การปลดออกจากราชการ การเกษียณอายุราชการ และการถึงแก่กรรม

ซึ่งสาเหตุในการออกจากราชการดังกล่าวในแต่ละประเด็น จะมีระเบียบข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ตลอดจนกำหนดถึงสิทธิประโยชน์ที่พึงได้ ยกตัวอย่าง เช่น ทหารชาย ที่ออกจากประจำการ จะได้เบี้ยหวัดเป็นเงินตอบแทนความชอบ โดยจ่ายเป็นรายเดือนตามข้อบังคับของกระทรวงกลาโหม บำเหน็จตกทอด ซึ่งเป็นเงินก้อนที่ทางราชการจ่ายให้แก่ทายาทของข้าราชการที่ถึงแก่กรรม เป็นต้น

การนำหลักนิติธรรมซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล ไปใช้ในการบริหาร กำลังพลของกองทัพเรือ

ในกระบวนการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ นับตั้งแต่การจัดการ กำลังพล การสรรหา การคัดเลือก การพัฒนาบุคลากร ค่าตอบแทน การประเมินผล และการออกจากราชการ กองทัพเรือได้ดำเนินการตาม กระบวนการของหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไป ซึ่งสามารถแยกพิจารณา ตามหลักการต่าง ๆ ได้ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม

ในการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือในทุกขั้นตอนของกระบวนการ จะมีกฎระเบียบข้อบังคับในการดำเนินการอย่างชัดเจน ซึ่งผู้ดำเนินการในทุก ระดับจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น การสรรหา และการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการในกองทัพเรือก็จะต้องมี การตั้งคณะกรรมการขึ้นมาดำเนินการตามกฎระเบียบที่กำหนดไว้ การจัดการ กำลังพลเข้ารับการฝึกอบรมก็ต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ในระเบียบข้อบังคับของกองทัพเรือ

2. หลักความโปร่งใส

ในทุกขั้นตอนของกระบวนการในการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ จะมีข้อมูลที่เป็นจริง สามารถที่จะตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้ ยกตัวอย่างเช่น การสรรหาและการคัดเลือกบุคคล เข้ารับราชการในกองทัพเรือ ทุกขั้นตอน

จะได้รับการเปิดเผยรวมถึงการประกาศผลสอบ ในขณะที่การคัดเลือกบุคคล เข้ารับการฝึกอบรม ก็สามารถที่จะทำการตรวจสอบถึงความถูกต้องตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้

3. หลักการมีส่วนร่วม

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ อาจจะ ไม่ชัดเจนนัก เนื่องจากการเป็นการทำงานภายในกองทัพเรือที่ประชาชนทั่วไป อาจไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานเท่าใดนัก

4. หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ ผู้รับผิดชอบ ในแต่ละระดับที่ปฏิบัติงานต่างก็มีความสำนึกในความรับผิดชอบ ที่จะ ดำเนินการให้ได้ว่าซึ่งกำลังพลของกองทัพเรือที่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ ตามที่กองทัพเรือได้มอบหมาย ซึ่งจะส่งผลดีต่อกองทัพเรือ และประเทศชาติ โดยส่วนรวม

5. หลักความคุ้มค่า

ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ ได้สำนึกถึง ความคุ้มค่าด้วย กล่าวคือทุกขั้นตอนของกระบวนการในการบริหารกำลังพล ของกองทัพเรือ จะดำเนินการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่าที่สุด เพื่อให้ได้กำลังพลของกองทัพเรือ และประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติ โดยรวม

6. หลักคุณธรรม

ในทุกขั้นตอนของกระบวนการในการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือ จะดำเนินการโดยยึดมั่นในความถูกต้องตามระเบียบคำสั่งที่กำหนดไว้โดยทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องจะสำนึกในหน้าที่ของตนมีความซื่อสัตย์สุจริต ทำให้ได้มาซึ่งกำลังพล ที่มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้บรรลุเป้าหมายของ กองทัพเรือ และส่งผลดีต่อประเทศชาติ

สรุป

การบริหารงานขององค์กรให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรที่ตั้งไว้ มีหลายส่วนที่จะต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งส่วนหนึ่งที่สำคัญคือ เรื่องเกี่ยวกับบุคลากรที่จะเข้ามาทำงานภายในองค์กร ดังนั้น การบริหารงานบุคคลในองค์กร จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกองค์กรจะต้องพิจารณาให้ถูกต้อง และมีความเหมาะสมเพื่อที่จะได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานอย่างใดก็ตามในการบริหารงานบุคคล อาจมีประเด็นปัญหาบางอย่างที่ทำให้การบริหารงานบุคคลเกิดปัญหาอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาจากการดำเนินงานที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับ หรือด้วยสาเหตุประการอื่น ทำให้มีการพิจารณากันว่า การบริหารงานบุคคลไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม นิติธรรม ความซื่อสัตย์ และความโปร่งใส จึงได้มีการนำเอาหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เกิดผลดีต่อองค์กร

สำหรับกองทัพเรือ การบริหารกำลังพลของกองทัพเรือได้นำเอาหลักการบริหารงานบุคคลโดยทั่วไปมาปรับใช้ รวมทั้งได้นำหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลมาใช้ เพื่อให้กระบวนการในการบริหารกำลังพลของกองทัพเรือเป็นไปได้อย่างดีมีประสิทธิภาพ ทำให้กองทัพเรือ มีกำลังพลที่มีความรู้ความสามารถตรงตามหน้าที่ที่กำหนดไว้ สามารถที่จะปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายของกองทัพเรือ และส่งผลดีต่อประเทศชาติโดยส่วนรวม

บรรณานุกรม

หนังสือ

- จรัญ สุภาพ. สารานุกรมรัฐศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : บริษัทโรงพิมพ์
ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2535.
- จักร์พันธุ์เพชร. การเมืองการปกครองไทย. ปทุมธานี : PUNCH GROUP, 2555.
- ชาดา นนทวัฒน์. กฎแผ่นดิน แย่งชิงอำนาจ. กรุงเทพมหานคร : ยิปซี กรุป
จำกัด, 2552.
- ทิวากร แก้วมณี. ธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : สยามปริทัศน์, 2559.
- ธเนศ อารณส์สุวรรณ. แปรทศวรรษสยามปฏิวัติ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สมมติ, 2556.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. กองทัพไทยในฐานะสถาบันทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2539.
- นายหนวย. ทหารเรือปฏิวัติ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2555.
- เปลึง ภูผา. ผู้ก่อการ. ประชาธิปไตย วีรบุรุษหรือกบ. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์สยามความรู้, 2553.
- สุจิต บุญบงการ. การพัฒนาทางการเมืองไทย : ปฏิสัมพันธ์ระหว่างทหาร
สถาบันทางการเมือง และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.
เหรียญ ศรีจันทร์, ร้อยตรี และ เนตร พูนวิวัฒน์, ร้อยตรี. ปฏิวัติ ร.ศ.130.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2556.

บทความ

กรมล ทงธรรมาตติ. “หลักประชาธิปไตย”, รัฐศาสตร์ 50 ปี. 2551. หน้า 51 - 70.
สุจิต บุญบงการ. “ทหารกับการเมืองไทย”, เอกสารการสอนชุดวิชา วิชาพัฒนาการ
การเมืองไทย สาขาวิชาศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
2547. หน้า 621 - 662.

เอกสารทางราชการ

นโยบายกองทัพเรือ ปี 2562.
นโยบายผู้บัญชาการทหารเรือ ปี 2562.

เอกสารอื่น ๆ

เอกสารประกอบการบรรยายหัวข้อวิชา การกิจการพลเรือน หลักสูตรทั่วไป
โรงเรียนนายทหารเรือชั้นต้น กรมยุทธศึกษาทหารเรือ, 23 ธันวาคม
2562.

หลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ชมพรรณ พงษ์เจริญ สุธีรชาติ*

บทนำ

ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ประชาชนส่วนใหญ่มีวิถีชีวิตอยู่ในภาคเกษตรกรรม โดยที่วิถีการเกษตรเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับประเทศไทยมาเป็นเวลายาวนาน เกษตรกรรมจึงมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยถึงแม้ปัจจุบัน ประเทศไทยจะมีการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมพร้อมกันไปหลาย ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านการพาณิชยกรรม การอุตสาหกรรม การบริหารพร้อมกับการพัฒนาการเกษตร แต่ความสำคัญของการเกษตรก็หาได้ลดความสำคัญลงไปไม่ เนื่องจากจำนวนประชากรที่เพิ่มมากขึ้น อีกทั้งมีการแข่งขันทางการผลิตที่ประเทศไทยจำเป็นต้องส่งเสริมและเร่งรัดมากขึ้น ที่สำคัญประเทศไทยมีลักษณะภูมิประเทศและสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ ที่มีความเหมาะสมกับการเกษตรเป็นอย่างยิ่ง ภาคเกษตรกรรมจึงเป็นภาคที่มีความสำคัญในระบบเศรษฐกิจไทย ทั้งในด้านการจ้างแรงงาน ที่มาของเงินตราต่างประเทศและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งนอกจากนี้ยังมีความเชื่อมโยงกับภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ เช่น ภาคอุตสาหกรรม การขนส่ง การขายปลีก ตลอดจนการส่งออก เป็นต้น (สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2561, หน้า 174-175)

นอกจากความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจแล้ว ภาคเกษตรกรรมยังมีความสำคัญในแง่ที่มีความเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนกับการกระจายรายได้

* หัวหน้าสำนักงานกฎหมายสุธีรชาติ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ของประเทศ ปัญหาทั้ง 2 ด้านนี้มีความเชื่อมโยงต่อไปถึงปัญหาทางการเมืองและสังคมโดยรวมของประเทศ การแก้ปัญหาดังกล่าวจึงต้องตั้งต้นจากการแก้ไขปัญหาคาเกณฑ์กรรมก่อนที่จะไปแก้ไขปัญหในด้านอื่น ๆ ต่อไป

โดยที่การเกษตรกรรมมีความสำคัญต่อสภาพเศรษฐกิจของสังคมไทยดังกล่าวแล้ว การแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการเกษตรกรรมและสภาพเศรษฐกิจของสังคมไทยที่ผ่านมา รัฐและหน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการผ่านกระบวนการที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยมีกฎหมายเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ในการแก้ไขสภาพปัญหาด้านเศรษฐกิจและเกษตรกรรมดังที่กล่าวมานั้น รัฐบาลในแต่ละยุคสมัยได้ใช้การจัดทำนโยบาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การจัดทำแผนงานโครงการ การจัดทำงบประมาณ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแก้ไขปัญห ในขณะทีกลไกหรือเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไขปัญหอีกประการหนึ่ง คือการใช้มาตรการทางกฎหมาย โดยการตรากฎหมายขึ้นมาใหม่ หรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว รวมทั้งกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เช่น กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อเป็นเครื่องมือของรัฐหรือหน่วยงานภาครัฐให้มีอำนาจในการปฏิบัติตามนโยบายหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะทำให้การแก้ไขปัญหของรัฐบาลบังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นในการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในแต่ละฉบับที่ผ่านมา จึงเกิดผลกระทบทางกฎหมายต่าง ๆ ตามมา เช่น การยกเลิกกฎหมายเดิมที่ไม่เหมาะสม การบัญญัติกฎหมายขึ้นมาใหม่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเดิมที่มีอยู่แล้ว ซึ่งผลในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวในการให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการ หรืออาจมีบทบัญญัติกำหนดหลักการหรือสาระสำคัญต่าง ๆ อาจจะประสบความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ หรืออาจมีสภาพปัญหาอุปสรรค เกิดความล้มเหลวไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับได้อย่าง

เป็นรูปธรรม รวมทั้งไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

จากสภาพปัญหาอุปสรรค และด้วยเหตุผลดังกล่าวมา เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหา และป้องกันผลกระทบทางกฎหมายที่ขัดต่อหลักนิติธรรมอันอาจเกิดขึ้น จากการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และยุทธศาสตร์ชาติ ในการแก้ไขปัญหาของชาติ ด้านเกษตรกรรม โดยผู้เขียนจำกัดกรอบในการศึกษาเฉพาะปัญหาด้านการจัดการ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดังนั้น จึงสมควรที่จะมีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึง ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎี ตลอดจนสภาพปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับนโยบาย สาธารณะ หรือนโยบายของรัฐด้านที่ดินเกษตรกรรม ซึ่งผ่านแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และยุทธศาสตร์ชาติ รวมทั้งผลกระทบ ทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งขัดต่อหลักนิติธรรม รวมทั้ง ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และมาตรการที่เหมาะสมในการปรับปรุงแก้ไข กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ ทั้งในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคตเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางในการสร้าง ความเป็นธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้ การแก้ไขปัญหาด้านเกษตรกรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

1. แนวคิดเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติและหลักนิติธรรม

สำหรับความหมายของคำว่า “นโยบายสาธารณะ (public policy)” นั้น นักวิชาการได้ให้คำจำกัดความของนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีความแตกต่างกัน แต่ก็มี ความหมายที่ใกล้เคียงกัน เช่น

ธนวัฒน์ พิมลจินดา (2561, หน้า 13) ได้ให้คำนิยามว่านโยบายสาธารณะหมายถึง แนวทางปฏิบัติหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่รัฐบาลของประเทศหนึ่ง ๆ กำหนดขึ้นมาด้วยความตั้งใจว่าจะกระทำเพื่อแก้ไขปัญหาของสาธารณชน โดยอาจมีแผน และโครงการรองรับเพื่อเป็นแนวทางซึ่งนำไปให้มีการปฏิบัติหรือการกระทำต่าง ๆ เกิดขึ้นตามมา ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้ โดยสิ่งที่รัฐบาลเลือกที่จะกระทำหรือไม่กระทำนั้น อาจส่งผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ

สมบัติ อารังธยวงศ์ (2543, หน้า 11) ได้อธิบายว่านโยบายสาธารณะนับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในการบริหารพัฒนา และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ ความก้าวหน้าของแต่ละประเทศในประชาคมโลกนี้ ส่วนใหญ่เกิดจากการกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศของรัฐบาลในประเทศนั้น ๆ ซึ่งรู้จักกันในนามของนโยบายสาธารณะ โดยจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในแต่ละประเทศ ทั้งในด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านความมั่นคง ด้านสาธารณสุข ด้านเกษตรกรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ อาจกล่าวโดยสรุปว่า โดยนัยความหมายของนโยบายสาธารณะนั้นสามารถบ่งชี้สาระสำคัญของนโยบายสาธารณะได้ว่า นโยบายสาธารณะเป็นกิจกรรม และกรอบแนวคิด เป็นความต้องการหรือวัตถุประสงค์ ข้อเสนอเพื่อนำไปปฏิบัติ อันเกิดจากการตัดสินใจของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย โดยรัฐจะดำเนินการในรูปของโครงการหรือกิจกรรมและรัฐก็เป็นผู้รับผิดชอบทั้งในการบริหารนโยบาย และในเชิงคุณธรรม

นโยบายสาธารณะเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่แน่นอนอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง ซึ่งอาจจะมีวัตถุประสงค์ 3 ประการดังต่อไปนี้ (พระเทพปริยัติเมธี (สฤษฏ์ สิริธโร ป.ธ.9), 2557, หน้า 20-21)

(1) เพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันให้เบาบางหรือหมดสิ้นไป อันจะนำไปสู่การกินดี อยู่ดี หรือการมีคุณภาพชีวิต (Quality of Life) ที่ดีของประชาชน โดยส่วนรวม

(2) เพื่อการพัฒนา โดยนโยบายสาธารณะจะเข้าไปเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่เดิมให้กลายเป็นสิ่งใหม่ที่ดีกว่า ซึ่งมี 2 ประการ คือเพื่อการพัฒนาสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีกว่าเก่า เป็นการกำหนดนโยบายเพื่อก่อให้เกิดผลที่พึงปรารถนาหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสิ่งที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นกว่าเดิม และเพื่อการพัฒนาในอนาคตหรือแก้ไขปัญหาในอนาคต

(3) เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม นโยบายสาธารณะจะเข้าไปทำหน้าที่เสริมสร้างศักยภาพสำหรับผู้ด้อยโอกาสในสังคมให้มีสถานภาพทัดเทียมกับคนกลุ่มอื่นที่มีสถานภาพทางสังคมสูงกว่า ซึ่งในแต่ละประเทศก็จะมีกลุ่มคนที่เป็นผู้ด้อยโอกาสในสังคมอยู่มากมาย เช่น ด้อยโอกาสทางการศึกษา ด้อยโอกาสในการเข้าถึงการรักษาพยาบาล ด้อยโอกาสในการเข้าถึงแหล่งอาชีพสร้างรายได้ รวมไปถึงคนพิการในสังคม เป็นต้น

นโยบายสาธารณะเป็นกระบวนการที่รัฐนำมาเป็นเครื่องมือในการแก้ไขสภาพปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดของสังคม ในการแบ่งขั้นตอนของนโยบายสาธารณะ อาจสรุปได้ว่านโยบายสาธารณะประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญหลัก ๆ เพียง 3 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) ขั้นตอนที่สอง คือการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation) และขั้นตอนที่สาม คือการประเมินผลนโยบาย (Policy Evaluation)

นโยบายสาธารณะนั้น นโยบายส่วนหนึ่งที่ยออกมาในรูปของ “กฎ ระเบียบ และกฎหมาย” แล้วไม่ได้มีการวางแผนหรือโครงการมาดำเนินการ แต่เป็นการดำเนินการในลักษณะงานประจำหรืองานปกติของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้น นโยบายสาธารณะจะมีแผนหรือโครงการมารองรับก็ได้ หรือไม่ก็ได้แต่ส่วนใหญ่จะมีแผนและโครงการมารองรับ (กวี รัชชชน, 2541, หน้า 11)

สำหรับประเทศไทย ถือว่านโยบายสาธารณะมีความสำคัญในการบริหารประเทศอย่างมาก จนมีการกำหนดแนวนโยบายแห่งรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยใช้ถ้อยคำว่าแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (State Policy) หรือแนวนโยบายแห่งรัฐ เป็นกรอบพื้นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่ทุกรัฐบาลมีพันธะต้องยึดถือและปฏิบัติตามแนวทางที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายหรือการตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อรองรับหลักการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ (อัชพร จารจินดา, 2558, หน้า 3) แนวนโยบายแห่งรัฐจึงกลายเป็นกรอบสำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติของประเทศไทยมาตั้งแต่การจัดทำแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 จนถึงฉบับปัจจุบัน

ตลอดระยะเวลาครึ่งศตวรรษที่ผ่านมาจะหานโยบายใดในสังคมไทยที่สร้างผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจไทยอย่างกว้างขวางและลึกซึ้งไปกว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นไม่มี แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กลายเป็นแม่แบบของการวางแผนด้านเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทยอย่างเด่นชัด รวมทั้งยังเป็นเป้าหมายร่วมที่คนในสังคมไทยพยายามขับเคลื่อนเศรษฐกิจให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน แม้ระยะหลังจะเน้นฉันทามติและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในขั้นตอนการวางแผนมากขึ้นก็ตาม (ชาติชาย มุกสง, 2562)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ในปี พ.ศ. 2500 ธนากรโลก ซึ่งจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ที่จะช่วยทำการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ได้จัดส่งคณะสำรวจเศรษฐกิจ เข้ามาช่วยศึกษาข้อมูล และศึกษาวิจัยเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยคำเชิญของรัฐบาลไทยในขณะนั้น คณะผู้เชี่ยวชาญร่วมกับทางคณะเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้จัดทำรายงาน A Public Development Program for Thailand ต่อมามีการแปลเป็นฉบับภาษาไทยชื่อว่า โครงการพัฒนาของรัฐบาลสำหรับประเทศไทย โดยได้มีการเสนอข้อมูล

วิเคราะห์ถึงสภาพ ปัญหาและแนวทางในการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย โดยเห็นว่าควรเน้นการแข่งขันเสรี และได้เสนอโครงการพัฒนาของรัฐสำหรับประเทศไทย (A Public Development Program for Thailand) ซึ่งต่อมากลายเป็นแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับแรกนั่นเอง โดยข้อเสนอแนะจากธนาคารโลกดังกล่าวที่ตีพิมพ์เป็นผลของการวิจัยที่ทำขึ้นในนามของรัฐบาลไทย ในปี 2502 ได้กลายเป็นหลักการที่คณะกรรมการร่างแผนพัฒนาการเศรษฐกิจได้นำมาใช้ในแผนพัฒนาฯ เกือบทั้งหมด (ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, 2526, หน้า 300)

ต่อมาคณะผู้เชี่ยวชาญจากธนาคารโลกได้เสนอแนะให้มีการปรับเปลี่ยนและเพิ่มบทบาทหน้าที่ของ “สภาเศรษฐกิจแห่งชาติ” ให้มีมากขึ้น และให้จัดตั้งเป็นหน่วยงานกลางเพื่อทำหน้าที่วางแผนปรับโครงสร้างของสภาเศรษฐกิจแห่งชาติ เป็นสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยมีภารกิจหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการพัฒนาประเทศ โดยมีบทบาทสำคัญคือการวางแผนการด้านเศรษฐกิจที่มีจุดประสงค์ และเป้าหมายชัดเจนในการดำเนินงานระยะยาวต่างจากโครงการ เศรษฐกิจก่อนหน้านี้ที่เน้นการแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง จนกระทั่งในปี 2515 มีการนำกระบวนการวางแผนพัฒนาสังคมเข้ามาใช้ควบคู่กับการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจอย่างจริงจัง จึงได้มีการเปลี่ยนชื่อของหน่วยงานใหม่อีกครั้งหนึ่งเป็น “สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ” ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้อย่างเป็นทางการโดยอยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีตลอดมาจวบจนปัจจุบันซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อหน่วยงานเป็นสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2561 เป็นต้นมา

สำหรับแนวคิดเรื่อง “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ในประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลักการปกครอง

โดยกฎหมาย เป็นปรัชญากฎหมายหรือนิติปรัชญาอันเป็นแนวคิดทางนิติศาสตร์ และการเมืองการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันมาช้านาน และใช้เป็นฐานรากของการบัญญัติและบังคับใช้กฎหมายในเกือบทุกกรณี กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นในชั้นบัญญัติกฎหมายการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนในการตีความกฎหมายควรจะต้องมีกรอบ ๆ หนึ่งควบคุมบังคับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็คือกรอบศีลธรรมหรือหลักนิติธรรมนั่นเอง มนุษย์ที่ดำรงชีวิตภายในกรอบของศีลธรรมย่อมเป็นที่พึงปรารถนาและเป็นสุขฉันใดระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรม ย่อมเป็นหลักประกันแก่สังคมภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ว่าพวกเขาจะได้รับการดูแลและปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจอรัฐที่อาศัยกฎหมายเหล่านั้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหลักที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษอันเป็นต้นกำเนิดของประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ สำหรับประเทศไทยก็ได้รับรองหลักการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ได้ให้การรับรอง “หลักนิติธรรม” ว่าเป็นหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนตามมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว

การนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้หลักนิติธรรมได้แปรสภาพจากปรัชญากฎหมายหรือหลักคิดนอกตัวบทกฎหมายกลายมาเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือทำให้สถานะของหลักนิติธรรมมีความมั่นคงขึ้นในฐานะกฎหมายลายลักษณ์อักษรในระดับรัฐธรรมนูญ (เจริญ ภักดีอนากุล, 2556 หน้า 33) อย่างไรก็ตาม การจะควบคุมให้การออกกฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นจริงขึ้นมาได้ต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายในการควบคุมมิให้กฎหมายและการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐไม่ขัดหรือแย้ง

กับรัฐธรรมนูญ ก็ต้องอาศัยองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยข้อขัดแย้งดังกล่าว เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายท่าน แต่ที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลาย เป็นการให้ความหมายของหลักนิติธรรม โดยศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร (2552 หน้า 21) อดีตรองมนตรี โดยได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมเอาไว้ว่า

“หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา ค้ำครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.)(2557, หน้า 1-9) ได้ให้ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” อาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกกลวงละเมิดมิได้ หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือ แย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

(1) หลักความเป็นอิสระ และความเป็นกลางของผู้พิพากษาและ
ตุลาการ

(2) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(3) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

(4) กฎหมายอาญา ต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

(5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐ จะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ

(7) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น
ไม่ได้

2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่าง
กว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ
ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม
อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ
จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมาย และกระบวนการ
ยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม
หรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม
อย่างเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะมีความ
เกี่ยวพันกับ 4 เรื่องได้แก่

2.1) กฎหมาย กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง
มีเหตุผล มีความทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม
เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม นำไปสู่ความเป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย
หรือกระทบต่อ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่มี

ความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด โดยกฎหมายที่ได้นั้นต้องบัญญัติตามกระบวนการ และขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย

2.2) กระบวนการนิติบัญญัติ ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยโปรงใส และตรวจสอบได้

2.3) กระบวนการยุติธรรม ที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ส่งเสริมให้มีการกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

2.4) นักกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี ต้องมีความเป็นอิสระ และความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

2. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมกับการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในการศึกษาการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมและกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศไทยนั้น แนวคิด และความเป็นมาของนโยบายและมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาด้านเกษตรกรรม มีความเป็นมาตั้งแต่ครั้งสมัยกรุงสุโขทัยเป็นราชธานี จากการศึกษาพบว่าระบบการถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์ และขึ้นอยู่กับรูปแบบของระบอบการปกครองอย่างมีนัยสำคัญ ในขณะที่ยุคสมัยเดียวกันกับกรุงสุโขทัย ทางอาณาจักรล้านนากฎหมายมังรายศาสตร์ ได้แสดงให้เห็นถึงความเจริญของระบบเกษตรกรรม อันเป็นพื้นฐานชีวิตของคนไทยในเวลานั้น (ประเสริฐ ณ นคร, 2521, หน้า 102-103)

พอมาถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การถือครองที่ดินของเอกชนเป็นไปตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ ที่จะทรงมอบที่ดินให้แก่ราษฎร มีการตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ อันเป็น บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นกฎหมายแม่บทสำหรับการ ดำเนินการ ด้านที่ดิน โดยระบบที่ดินของไทยในสมัยกรุงศรีอยุธยามีหลักสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาจักรแต่เพียงผู้เดียว และสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินเบาบางมากเพราะผูกพันอยู่กับการครอบครอง ถ้าหากละทิ้งที่ดิน และมีผู้อื่นเข้าทำ เจ้าของเดิมก็จะขาดสิทธิในที่ดินทันที (ภาสกร ชุณหะวัณ, 2532, หน้า 26)

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ได้มีการปฏิรูประบบการถือครองที่ดิน โดยสมัย รัชกาลที่ 4 ได้มีพระบรมราชโองการ เรื่อง พระราชกำหนดว่าด้วยพระราชทาน ที่บ้าน เรือก สวน พ.ศ. 2409 พระบรมราชโองการฉบับนี้ถือว่าเป็นกฎหมาย รับรองสิทธิในการถือครองที่ดินฉบับแรกของไทยที่กล่าวถึงสิทธิในที่ดินของ เอกชนกับสิทธิของพระมหากษัตริย์ อันเป็นพื้นฐานให้เกิดกฎหมายเกี่ยวกับ กรรมสิทธิในเวลาต่อมา จนถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประบบการถือครองที่ดินครั้งสำคัญเพราะว่าได้มี การจัดระบบการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง โดยได้มีการออกกฎหมายที่สำคัญ เกี่ยวกับที่ดิน เช่น ข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 พระราชบัญญัติออก ตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2451 อันเป็นกฎหมายออกโฉนดที่ดินฉบับแรก มีการปรับระบบกรรมสิทธิ์ใหม่ด้วย การปฏิรูประบบกฎหมายที่ดินจากกฎหมายตราสามดวงให้เป็นระบบกรรมสิทธิ์ ที่ดินแบบทอแรนส์ (โฉนดแผนที่) ในปี พ.ศ. 2444

ภายใต้การปกครองในระบบศักดินา แนวนโยบายการพัฒนาด้านเกษตร ดังกล่าวได้ดำเนินเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2475 ที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบ การปกครอง หลังจากนั้นระบบความสัมพันธ์ได้เปลี่ยนจากระบบศักดินาเป็น

ระบบทุนนิยม ดังนั้น แนวนโยบาย และการพัฒนาการเกษตรจึงมุ่งเน้นการพัฒนาปัจจัยพื้นฐานในการผลิต และการชลประทาน เพื่อให้เกษตรกรมีโอกาสทำการเกษตร และประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรมากขึ้น แต่ผลของการพัฒนา ก็ได้กระจายไปอย่างทั่วถึง อีกทั้งยังมีประชากรในชนบทอีกเป็นจำนวนมาก ที่มีความเป็นอยู่ลำหยัง และมีฐานะยากจน ซึ่งปัญหาความยากจนในชนบท มีความเชื่อมโยงกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของชุมชน ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2500-2501 คณะสำรวจเศรษฐกิจซึ่งได้รับการสนับสนุนจากธนาคารระหว่างประเทศ เพื่อการบูรณะและแผนการพัฒนา (ธนาคารโลก) จึงได้มีการเสนอรายงาน การวางโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมต่อรัฐบาลไทยเพื่อแก้ไขปัญห ความยากจนในชนบท อันนำไปสู่การประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับแรกขึ้น ในปี พ.ศ. 2504 และดำเนินการเรื่อยมาจนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมฉบับปัจจุบัน คือฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) นั่นเอง

สำหรับการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และมาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของต่างประเทศ โดยเฉพาะในประเทศที่ประสบ ความสำเร็จในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในประเทศญี่ปุ่นพบว่า นโยบาย และมาตรการของรัฐบาลญี่ปุ่นในด้านการเกษตรกรรมนั้น ญี่ปุ่นใช้กฎหมาย Basic Law Food, Agriculture and Rural Areas 1999-2004 เป็นแนวทาง พัฒนาทางการเกษตรของชาติ กฎหมายฉบับนี้เน้นทางด้านเพิ่มประสิทธิภาพ การผลิต และลดช่องว่างรายได้ภาคเกษตรกับภาคอื่น ๆ ดำเนินงานในด้าน ความมั่นคงในอุปสงค์อาหาร (stable food supply) การพัฒนาเกษตร ให้ยั่งยืนโดยการพัฒนาระบบการจัดการ และองค์กรด้านเกษตรเพื่อให้สามารถ แข่งขันด้านต้นทุนการผลิตในตลาดโลก เน้นถึงบทบาทอันหลากหลายของ ภาคเกษตร และการพัฒนาพื้นที่ชนบทและสวัสดิการตลอดจนสาธารณสุขนิภาค ต่าง ๆ นอกเหนือจากการมุ่งเน้นการผลิตให้ได้ผลผลิตเพิ่ม และได้ประสิทธิภาพ และการชดเชยราคาในระบบการเกษตรดั้งเดิม (กลุ่มงานความร่วมมือการ

ต่างประเทศ 2, สำนักการเกษตรต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2557) ประเทศญี่ปุ่นมีการใช้แผนพัฒนาทางการเกษตรของประเทศ โดยเน้นทางด้านเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และลดช่องว่างรายได้ภาคเกษตรกับภาคอื่น ๆ รวมไปถึงการพัฒนาเกษตรให้ยั่งยืนโดยการพัฒนาระบบการจัดการ และองค์กรด้านเกษตร เพื่อให้สามารถแข่งขันด้านต้นทุนการผลิตในตลาดโลก เป็นผลให้ภาครัฐ และภาคเอกชนของญี่ปุ่น มีการตื่นตัวสนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัยต่าง ๆ ตลอดจนมีการคิดค้นเทคโนโลยีทางการเกษตรที่ทันสมัยมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเทคโนโลยีที่ใช้ลดระยะเวลาในการทำงาน และทดแทนแรงงานภาคเกษตร ประเทศญี่ปุ่นมีระบบการจัดการทางการเกษตร และมีการใช้เครื่องมือเครื่องจักรตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่คุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยเหตุผลต่าง ๆ เหล่านี้เองที่กลายเป็นจุดแข็งของญี่ปุ่นทางด้านการเกษตรกรรม

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเกษตรกรรมนั้น มีการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรมภายหลังสงครามจนประสบความสำเร็จ โดยญี่ปุ่นได้มีการออกกฎหมาย Owner-famer Establishment Law of 1996 ส่งเสริมให้ชาวนามีที่ดินเป็นของตนเอง โดยกำหนดมาตรการและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุลักษณะที่พึงปรารถนาในกฎหมาย เช่น เกณฑ์ในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขการซื้อที่ดิน กำหนดให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อยู่ออาศัยได้ไม่เกิน 6.25 ไร่ และให้ครัวเรือนมีที่ดินเพื่อการเกษตรได้ไม่เกิน 18.75 ไร่ หรือ 3 เท่าของที่ดินเพื่อยู่ออาศัย (Dore, 1984, pp. 3-20)

สำหรับประเทศเกาหลีใต้ ได้ก่อตั้งประเทศในปี ค.ศ. 1948 จากนั้นอีก 2 ปีต่อมาได้เกิดสงครามเกาหลีขึ้น สงครามทำให้เกาหลีใต้ถูกจัดว่าเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในโลกมาจนกระทั่งถึงปีค.ศ. 1960 ในสมัยนายพลปาร์ค จุงฮี ผู้นำเกาหลีใต้ขณะนั้น ได้การจัดตั้งองค์กรวางแผนพัฒนาคือกระทรวงคณะกรรมการวางแผนเศรษฐกิจ (Ministry of Economic Planning Board

– EPB) มีการระดมนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิทั่วประเทศมาทำการร่างแผนพัฒนาประเทศฉบับที่หนึ่ง และประกาศใช้ทันทีในปีต่อมา (แผนพัฒนาฉบับที่หนึ่งมีกำหนดห้าปีระหว่าง ค.ศ. 1962-1967) (ดำรง ฐานดี, 2548, หน้า 4-23)

การนำแผนพัฒนาประเทศมาเป็นกรอบในการพัฒนาของเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จ ทำให้เกาหลีใต้เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว ฐานะทางเศรษฐกิจเจริญรุ่งเรืองกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพยิ่งในเอเชียประเทศหนึ่ง และเมื่อการเมืองโดยการนำของทหารได้สิ้นสุดลง รัฐบาลพลเรือนยุคต่อมายังคงยึดมั่นในเป้าหมายการพัฒนาเช่นเดิม โดยยึดถือหลักการในการจัดทำแผนพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบันอีกทั้งได้เร่งรัดให้เกาหลีใต้เป็นสังคมแห่งความรู้ด้วยการพัฒนาใช้เทคโนโลยีระดับสูงเพื่อนำเกาหลีไปสู่สังคมอุตสาหกรรมชั้นนำของโลก

ในด้านที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกาหลีใต้แต่เดิมมีปัญหาด้านการถือครองที่ดินเกษตรกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากชาวนาชาวไร่ส่วนใหญ่ล้วนแต่เป็นผู้เช่าที่ดินจากผู้อื่น ภายหลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง จึงเกิดการเรียกร้องจากชาวนาให้มีการปฏิรูปที่ดิน โดยในช่วงแรกสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรที่ดินที่เคยตกอยู่ภายใต้การครอบครองของญี่ปุ่นขายให้แก่ชาวนาโดยวิธีการผ่อนชำระเป็นผลผลิตในระยะยาว ภายหลังจากนั้นรัฐบาลได้มีการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยปรับเปลี่ยนโครงสร้างการถือครองที่ดิน กำหนดเกณฑ์การถือครองที่ดินไม่เกิน 3 เฮกเตอร์ รัฐบาลซื้อที่ดินส่วนที่เกินและนำมาจัดสรรขายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดิน โดยกำหนดขนาดถือครองที่ดินให้เท่าเทียมกันและผู้ที่ซื้อขายเป็นผลผลิตการเกษตร มีการกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการถือครองที่ดินโดยบุคคลที่จะเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ก็ต่อเมื่อเป็นผู้เพาะปลูกในที่ดินนั้นเอง ควบคุมการถือครองที่ดินของเกษตรกรไว้ที่ 3 จุงโบหรือเฮกเตอร์ (ประมาณ 18 ไร่ 3 งาน) สำหรับพื้นที่เพาะปลูก และห้ามเกษตรกรปล่อยที่ดินให้คนอื่นเช่า (Cox, et al., 2003, p. 27)

สำหรับประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เริ่มจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติขึ้นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2524 และมีการทบทวน และจัดทำขึ้นใหม่ทุก 5 ปี เพื่อใช้เป็นแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการใช้แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 (กิตติศักดิ์ ชินแสง, 2562) และเนื่องจากการปกครองในระบบสังคมนิยมพลเมืองไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยที่ดินทั่วประเทศเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ และองค์กรส่วนรวมทั้งสิ้น มีการออกกฎหมายการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม รัฐมอบสิทธิการใช้ที่ดินให้แก่ประชาชน โดยมีหลักเกณฑ์เงื่อนไขว่าห้ามจับจองที่ดินไว้เฉย ๆ โดยมีได้บุกเบิกหรือไม่ได้ทำการผลิต ห้ามมิให้ซื้อขายที่ดินเกษตรกรรม ห้ามมิให้ผู้มีที่ดินเกษตรกรรมอยู่ในครอบครองปล่อยที่ดินเหล่านั้นรกร้างว่างเปล่า ผู้ที่ได้รับที่ดินจากการแบ่งปันจากรัฐจะไม่มีสิทธิ์เอาที่ดินนั้นให้ผู้อื่นเช่า ผู้ที่สามารถนำที่ดินออกให้เช่าได้ จะต้องเป็นผู้ที่มีที่ดินที่ให้ผลประโยชน์แล้ว หรือผู้มีทุนแต่ขาดแรงงาน

ที่ดินเกษตรกรรมที่ถูกยึดจองและไม่ได้ใช้ในการผลิตนั้น รัฐจะเอาไปแบ่งปันให้ผู้ไม่มีที่ดินไม่เพียงพอเพื่อทำการผลิตโดยไม่จ่ายราคาให้ผู้ที่ยึดจองนั้น แต่ประการใด นอกเหนือจากนี้ถ้าผู้ใดปล่อยให้ที่ดินเกษตรกรรมรกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะที่นา เมื่อไม่มีเหตุผลเพียงพอรัฐจะมีมาตรการบังคับเพิ่มเติมโดยการปรับ และถ้าปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเป็นปีที่สามรัฐจะเอาที่ดินผืนนั้นมอบให้แก่ผู้อื่นเพื่อใช้ในการผลิตต่อไป

3. การวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ในการวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในส่วนของกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้เขียนได้กำหนดประเด็นวิเคราะห์ไว้ 2 ประเด็น ซึ่งอาจสรุปได้ ดังนี้

(1) ประเด็นวิเคราะห์ภาพรวมของแนวนโยบายรัฐ และการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พบว่าแนวนโยบาย และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยมีวิวัฒนาการ และการเปลี่ยนแปลงของแนวคิดการพัฒนาตามยุคสมัย มีแนวคิดพื้นฐาน จุดมุ่งหมายหลัก รูปแบบวิธีการ และกระบวนการจัดทำแผนตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการแผนพัฒนา ที่แตกต่างกันออกไป โดยอาจจำแนกได้เป็น 4 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 แผนพัฒนา ฉบับที่ 1-4 ภาครัฐเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการแผนสู่การปฏิบัติ โดยแผนพัฒนา ระยะแรก จัดทำโดยกลุ่มนักวิชาการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์ที่เน้นการเพิ่มอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการลงทุนในโครงการพื้นฐานต่าง ๆ

ระยะที่ 2 แผนพัฒนา ฉบับที่ 5-7 ภาคเอกชนเริ่มเข้ามามีบทบาทร่วมในการขับเคลื่อนการพัฒนา มุ่งเน้นการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ รวมทั้งการพัฒนาชนบท และภูมิภาคในระยะนี้การเมืองในประเทศมีความมั่นคง แต่ความยากจนของคนในชนบทอยู่ในระดับสูง การพัฒนาจึงเน้นการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างมีเสถียรภาพ และมุ่งแก้ปัญหาความยากจน โดยเฉพาะในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 7 เริ่มให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่ยั่งยืน เน้นความสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ คุณภาพชีวิต และสิ่งแวดล้อม

ระยะที่ 3 แผนพัฒนา ฉบับที่ 8-11 ภาคการพัฒนาขยายสู่ภาคประชาสังคมและชุมชน ขณะที่การขับเคลื่อนใช้กระบวนการมีส่วนร่วมหลากหลายรูปแบบ

ในระยะนี้การวางแผนได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นแผนเชิงยุทธศาสตร์ ที่มุ่งกำหนดทิศทางการทำงานร่วมกันสำหรับรองรับความผันผวนของการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เป็นการปรับเปลี่ยนแนวคิดและรูปแบบการวางแผนการพัฒนาประเทศสู่มิติใหม่ เน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่มีคนเป็นศูนย์กลาง

และพัฒนากระบวนการมีส่วนร่วม กระจายการวางแผนไปสู่ระดับล่างมากขึ้น การบริหารจัดการแผนฯสู่การปฏิบัติในระยะแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 ดำเนินการ โดยกำหนดแนวทางการแปลงแผนงาน โครงการ และมาตรการที่ยึดพื้นที่ ภารกิจ และการมีส่วนร่วม ส่งเสริมให้มีการจัดทำแผนพัฒนาระดับชุมชน แต่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจตั้งแต่ปี 2540 ส่งผลให้การบริหารจัดการประเทศมุ่งไปที่การแก้ปัญหาเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

ระยะที่ 4 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2530-2564) การจัดทำกรอบของยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ ประเทศไทย 4.0 เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนหรือ Sustainable Development Goals (SDGs)

โดยยังคงยึดหลัก “ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” “การพัฒนาที่ยั่งยืน” และ “คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา” ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฉบับที่ 9-11 และเน้นการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ลดความเหลื่อมล้ำ และขับเคลื่อน การเจริญเติบโตจากการเพิ่มผลผลิตภาพการผลิตบนฐานการใช้ภูมิปัญญาและ นวัตกรรม

(2) ประเด็นวิเคราะห์ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่าแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันมีลักษณะทั้ง ผลกระทบในทางบวกคือทำให้เกิดการบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นใหม่ การแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายให้มีความทันสมัย มีความเหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ และมีผลกระทบในทางลบคือ ทำให้เกิดการยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย มีบทบัญญัติ ที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือเป็นกฎหมายที่ก่อภาระแก่ประชาชน เกินสมควร โดยพบว่าแผนพัฒนาฯ ที่เกิดผลกระทบต่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

1) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2510-2514) เกิดผลกระทบต่อกฎหมายว่าด้วยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมคือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 อันเป็นการปรับปรุงกฎหมายเก่า คือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485

2) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515-2519) ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการจัดการที่ดินรวม 5 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 อันเป็นการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการเช่านา พ.ศ. 2517

4) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ผลกระทบทางด้านกฎหมายของแผนพัฒนาฯ คือมีการตราพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

5) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559) ผลกระทบทางกฎหมายจากแผนพัฒนาฯ ฉบับนี้ คือการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2558

ในการวิเคราะห์ปัญหาผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่มีผลต่อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นพบว่าปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน มีทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในระดับนโยบายยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับทิศทางการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ขาดเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับและจะต้องปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ

“หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ” เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งนโยบายที่กำหนด จึงมีหลายนโยบายทำให้ไม่มีเอกภาพ เมื่อนโยบายไม่มีเอกภาพ และต่อเนื่อง จึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น สะสมตามลำดับเวลา ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ขาดระบบข้อมูลที่ดินโดยเฉพาะระบบแผนที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้ ระบบข้อมูลแนวเขตพื้นที่ การถือครอง และการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ขาดปัจจัยเกื้อหนุน การปฏิบัติงาน ในขณะที่หน่วยงานภาครัฐมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ ระยะเวลามาก ในด้านการกำหนดนโยบาย นโยบายของรัฐบาลความต่อเนื่อง รัฐบาลแต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในการบริหาร จัดการที่ดินที่แตกต่างกันไป การบัญญัติกฎหมายแต่ละฉบับไม่สอดคล้อง ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ มีการเลือกปฏิบัติ เกิดผลกระทบต่อ ประชาชนคือการไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการใช้บังคับกฎหมายที่ดินเพื่อ เกษตรกรรมของภาครัฐ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมกับผลกระทบทางกฎหมายของแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นมีความสัมพันธ์ เชื่อมโยงกับการศึกษาเรื่อง นโยบายสาธารณะ (Public Policy) เนื่องจากการ แก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับการเกษตรกรรม และสภาพ เศรษฐกิจของสังคมไทยที่ผ่านมา รัฐและหน่วยงานภาครัฐได้ดำเนินการผ่าน กระบวนการที่เรียกว่า นโยบายสาธารณะ (Public Policy) โดยมีการจัดทำแผน และการใช้กฎหมายเป็นกลไกหรือเป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐในการแก้ไข ปัญหาดังกล่าว

ในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับ สภาพความเป็นจริงของสังคม โดยกำหนดขอบเขตของการครอบครองหรือ

มีกรรมสิทธิ์ที่ดินเกษตรกรรมให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากเกณฑ์การครอบครอง
ปัจจัยการผลิต และการถือครองที่ดิน เพื่อให้กฎหมายมีความยุติธรรมและ
ประโยชน์ต่อเกษตรกรรมระดับล่างที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินทำกินอย่างแท้จริง
รวมทั้งกำหนดนโยบาย และมาตรการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกร
ที่ไร้ที่ทำกิน และต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกรรมให้มีสิทธิในการถือครองที่ดิน
เป็นของตนเอง จัดหาแหล่งเงินทุนในการรองรับการขายที่ดินคืนสู่รัฐของ
เจ้าของที่ดิน รวมทั้งการจัดหาแหล่งสินเชื่อเงินกู้ยืมสำหรับเกษตรกร ในการ
ใช้สิทธิ์ซื้อที่ดินเป็นของตนเองโดยวิธีการให้มีการผ่อนชำระเป็นผลผลิตทาง
การเกษตรหรือให้ผ่อนชำระในระยะยาว จัดทำฐานระบบข้อมูลที่ดินที่ทันสมัย
มีประสิทธิภาพ เชื่อมโยงและครอบคลุมทั้งระบบและสามารถตรวจสอบหรือ
เข้าถึงได้ง่าย

บรรณานุกรม

- กลุ่มงานความร่วมมือการต่างประเทศ 2, สำนักการเกษตรต่างประเทศ
สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2557). ข้อมูลการเกษตร
ประเทศญี่ปุ่น. ค้นเมื่อ 20 เมษายน 2562, จาก [http://oaa-tokyo.jp/
wp/wp-content/uploads/54066d536861836efe4989861ea
09b9e.pdf](http://oaa-tokyo.jp/wp/wp-content/uploads/54066d536861836efe4989861ea09b9e.pdf)
- กวี รัชชน. (2541). การสัมมนาการบริหารรัฐกิจ: การประเมินผลนโยบาย
สาธารณะ. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติศักดิ์ ชินแสง. (2559). สปป. ลาว สู่อนาคตการพัฒนา. ค้นเมื่อ 10 เมษายน
2562, จาก <https://www.esanbiz.com/2190/>

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการ
บรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วย
การส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, (2557) หลักนิติธรรม The Rule
of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม
กรุงเทพฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์

จรัญ ภักดีธนากุล, (2556) “หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย” ใน นักกฎหมายกับการพัฒนา
ระบบประชาธิปไตย, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
ชาติชาย มุกสง. (ม.ป.ป.). “การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”.

ใน ฐานข้อมูลการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า. ค้นเมื่อ
12 มีนาคม 2562, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ดำรง_ฐานดี. (2548). “ยุทธศาสตร์การพัฒนาของสาธารณรัฐเกาหลี ใน
เอกสารการสอนประกอบชุดวิชากระบวนการพัฒนาและทางเลือก
สาธารณะ. นนทบุรี: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
ทักษ์ เฉลิมเตียรณ, (2556) การเมืองระบบพ่อขุนอุปถัมภ์แบบเผด็จการ,
(กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ธนวัฒน์ พิมลจินดา. (2561). เอกสารประกอบคำสอนวิชานโยบายสาธารณะ.
ชลบุรี: มหาวิทยาลัยบูรพา, วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ
ธานินทร์ กรัยวิเชียร, (2552) หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : บริษัท
ธนาเพรส จำกัด

ประเสริฐ ณ นคร. (2521). มังรายศาสตร์ กฎหมายพระเจ้ามังราย. กรุงเทพฯ:
แสงรุ่งการพิมพ์.

- พระเทพปริยัติเมธี (สฤณ สุริโร ป. ๘. 9). (2557). เอกสารประกอบคำสอน
วิชานโยบายสาธารณะและการวางแผน สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย. พระนครศรีอยุธยา:
โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.
- ภาสกร ชุนหอไร. (2532). คำอธิบายกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพฯ : แสงสุทธิ
การพิมพ์.
- สมบัติ ชำรงธัญวงศ์. (2543). นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด การวิเคราะห์
และกระบวนการ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เสมาธรรม.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. (2561). สถิติ
การเกษตรของประเทศไทย ปี 2561. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
เศรษฐกิจการเกษตร.
- อัชพร จารุจินดา. (2558). “แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ใน เอกสารการสอน
ประกอบชุดวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมืองชั้นสูง สาขา
วิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. นนทบุรี: สำนักพิมพ์
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- M. Cox, et al. (2003). Land Reform: Land Settlement And
Cooperatives. Available April 10, 2019, from <http://www.fao.org/3/Y8999T/y8999t00.htm>.
- R. P. Dore. (1984). Land Reform in Japan. London: The Athlone
Press Ltd.

หลักนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมกับการบริหารจัดการ อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์

เทอดเกียรติ ไพศาลอัมพงษ์*

บทนำ

การบริหารจัดการกิจกรรมทางเศรษฐกิจระบบทุนนิยมในโลกในปัจจุบัน เป็นการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจหรืออุตสาหกรรมเพื่อตอบสนองความต้องการ และอำนวยความสะดวกให้กับมนุษย์ แต่ยังผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง จึงก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนือง จึงก่อให้เกิดกระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมถึงการดำเนินธุรกิจและอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนภาคอุตสาหกรรมการผลิตซึ่งมีส่วนใช้พลังงาน และทรัพยากรเป็นจำนวนมาก จึงจำเป็นต้องปรับตัวในการบริหารจัดการทางธุรกิจในลักษณะที่เอื้อต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ปรับทัศนคติ และมุมมองในการสร้างสรรค์ผลิตภัณฑ์ให้เป็นมิตรต่อสร้างสุขภาวะของมนุษย์ในระยะยาว และอย่างยั่งยืน

อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์เป็นอุตสาหกรรมหลักอย่างหนึ่งของประเทศไทย ที่ตอบสนองความต้องการเฟอร์นิเจอร์ภายในประเทศที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว อันเป็นผลมาจากการขยายตัวของธุรกิจก่อสร้างบ้านและคอนโดมิเนียม และยังเป็นสินค้าส่งออกที่สามารถสร้างรายได้เข้าประเทศได้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น จึงควรมีแนวทางในการบริหารจัดการอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ของไทยในมิติที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติ เนื่องจากผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์

* กรรมการผู้อำนวยการ บริษัท สเคคท์ฟอรมเฟอร์นิเจอร์และบุตกร จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ควรตระหนักถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างคุ้มค่า เข้าใจสภาวการณ์ ความเปลี่ยนแปลง และแนวโน้มในการรักษาสถานะและพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม เพื่อปรับตัว และเพิ่มขีดความสามารถทางการผลิตอุตสาหกรรมที่เป็นมิตรกับ สิ่งแวดล้อม และคงความสามารถในการแข่งขันในเวทีระหว่างประเทศอย่าง ยั่งยืนโดยสอดคล้องกับกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในประเทศและ ระหว่างประเทศ นอกจากนี้อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ในปัจจุบันจำเป็นต้อง ปรับตัวมุ่งสู่ธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากการพัฒนาอุตสาหกรรมนี้ ในอนาคตไม่ควรเน้นการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจ และการสร้างขีด ความสามารถในการแข่งขันเท่านั้น แต่จะต้องปรับตัวเพื่อการสร้างสำนึก สาธารณะ การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และตอบรับกับกระแสการคุ้มครอง และรักษาสีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งตอบสนองต่อพฤติกรรมของผู้บริโภคที่มีแนวโน้ม เลือกใช้สินค้าที่ปลอดภัย และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้นผู้ประกอบการอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์จึงควรพิจารณา ผลกระทบจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และกฎระเบียบด้าน สิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อการผลิต/การส่งออกอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ ของไทย อาทิ กฎระเบียบ/มาตรการการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี ของ สหรัฐอเมริกา และยุโรป และประเมินการดำเนินการ/บทบาทของภาครัฐที่จะ มีส่วนช่วยในการสร้างแรงขับเคลื่อนให้ภาคการผลิตมุ่งไปสู่การผลิตที่เป็นมิตร กับสิ่งแวดล้อม และสนับสนุนให้เกิดการอุปโภคที่ยั่งยืน รวมทั้งเสนอแนวทาง ที่ภาครัฐ และเอกชนจะสามารถร่วมมือกันเพื่อให้บรรลุนโยบายการผลิตรักษ์ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งต้องศึกษากฎ ระเบียบ และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อม ของต่างประเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ ปัญหา และผลกระทบที่มี ต่อภาคอุตสาหกรรมของไทย ตลอดจนแนวทางที่ภาครัฐและอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ จะต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมในอนาคต

สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน

ความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” (Environment)

1. ปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มว่าด้วยสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ ค.ศ. 1972 (Stockholm Declaration on Human Environment, 1972) ซึ่งได้รับการยอมรับในทางระหว่างประเทศว่าเป็นตราสารสำคัญที่วางแนวความคิดและหลักการในการคุ้มครอง และการรักษาสิ่งแวดล้อมภายใต้การสนับสนุนของสหประชาชาติให้คำนิยามของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ไว้ในวรรค 1 ของอารัมภบทว่า

“มนุษย์เป็นทั้งผู้สร้างและเป้าหมายของสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ซึ่งทำให้มนุษย์ดำรงชีพอยู่ได้ทางกายภาพและให้โอกาสแก่มนุษย์ที่จะเติบโตในด้านสติปัญญา ศีลธรรม สังคม และจิตวิญญาณ... สิ่งแวดล้อมของมนุษย์ทั้งสองด้านคือด้านที่เป็นธรรมชาติและด้านที่มนุษย์ทำขึ้นนั้นย่อมเป็นสาระสำคัญต่อความอยู่ดีกินดีและการใช้สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแก่กระทั่ง สิทธิในตัวเอง”¹

2. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ว่า “สิ่งต่าง ๆ ทั้งทางธรรมชาติและทางสังคมที่อยู่รอบ ๆ มนุษย์มีทั้งที่ดีและไม่ดี”

3. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ให้คำนิยามคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ว่า “สิ่งต่าง ๆ ที่มีลักษณะทางกายภาพและชีวภาพที่อยู่รอบตัวมนุษย์ซึ่งเกิดโดย ธรรมชาติและสิ่งที่มีมนุษย์ได้ทำขึ้น”

จากคำนิยามดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า สิ่งแวดล้อมมีความหมายอย่างกว้าง ไม่จำกัดเฉพาะด้านของธรรมชาติเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงด้านที่มนุษย์ทำขึ้นด้วย และสิ่งแวดล้อมมีทั้งสิ่งแวดล้อมที่ดี และสิ่งแวดล้อมที่ไม่ดี

¹ จุมพล สายสุนทร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์, 2546), หน้า 24-25.

หลักการว่าด้วยการคุ้มครองและรักษาสีงแวดล้อม และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

1. สืบเนื่องจากคำนิยามของสิ่งแวดล้อม หลักการว่าด้วยการคุ้มครองและรักษา สิ่งแวดล้อมจึงเข้ามากำหนด และควบคุมการกระทำของมนุษย์ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยปรากฏในปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มฯ และปฏิญญากรุงริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment and Development, 1992) โดยมีหลักการสำคัญ คือ การยืนยัน สิทธิมนุษยชนขั้นมูลฐานในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนี้

1.1 หลักการที่ 2 ของการปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มฯ มีใจความว่าทรัพยากรธรรมชาติของโลกรวมทั้งอากาศ น้ำ แผ่นดิน พืชและสัตว์ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติจะต้องได้รับการปกป้อง เพื่อประโยชน์ของชนรุ่นนี้ และชนรุ่นหลังโดยการวางแผนหรือการจัดการอย่างระมัดระวังตามความเหมาะสม²

1.2 หลักการที่ 4 ของปฏิญญากรุงสต็อกโฮล์มฯ มีใจความเน้นเป็นการเฉพาะถึงความรับผิดชอบของมนุษย์ในการปกป้องและจัดการอย่างชาญฉลาดเกี่ยวกับสัตว์ป่า และถิ่นที่อยู่ของสัตว์ป่าเหล่านั้นซึ่งขณะนี้ตกอยู่ในอันตรายอย่างใหญ่หลวงด้วยปัจจัยต่าง ๆ รวมกัน ดังนั้นการอนุรักษ์ธรรมชาติตลอดถึงสัตว์ป่าจึงมีความสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาด้านเศรษฐกิจ³

² Stockholm Declaration, Principle 2 The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate.

³ Stockholm Declaration, Principle 4 Man has a special responsibility to safeguard and wisely manage the heritage of wildlife and its habitat, shen are now gravely imperiled by a combination of adverse factors. Nature conservation, including wildlife, must therefore receive importance in planning for economic development.

1.3 หลักการที่ 4 ของปฏิญญากรุงริโอฯ มีใจความซึ่งถือว่าการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาและไม่สามารถที่แยกพิจารณาออกจากการพัฒนาที่ยั่งยืนได้⁴

1.4 หลักการที่ 7 ของปฏิญญากรุงริโอฯ มีใจความเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ ร่วมมือกันเพื่ออนุรักษ์ คุ้มครองและฟื้นฟูสุขภาพและบูรณภาพของระบบนิเวศน์ของโลกและเนื่องจากรัฐต่างมีส่วนก่อให้เกิดความเสื่อมโทรมด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลก รัฐต่าง ๆ จึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันแต่ในลักษณะที่แตกต่างกัน รัฐที่พัฒนาแล้วจะต้องยอมรับความรับผิดชอบในการพัฒนาที่ยั่งยืนในทางระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงความกดดันที่สังคมของประเทศที่พัฒนาแล้วก่อให้เกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในระดับโลกและเทคโนโลยีและเงินทุนซึ่งตนมีอยู่⁵

การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development)

จากเอกสาร Our Common Future หรือเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า The Brundtland Report ในการประชุม The United Nations World Commission on Environment and Development (WCED) ในปี พ.ศ. 1987 การพัฒนาที่ยั่งยืนหมายถึง “การพัฒนาที่สนองต่อความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันโดยไม่ทำให้คนในรุ่นอนาคตต้องประนีประนอม

⁴ Rio Declaration, Principle 4 In order to achieve sustainable development, environment protection shall constitute an integral part of the development process and cannot be considered in isolation from it.

⁵ Rio Declaration, Principle 7 State shall cooperate in a spirit of global partnership to conserve, protect and restore the health and integrity of the Earth's ecosystem. In view of the different contributions to global environmental degradation, State have common but differentiated responsibilities. The developed countries acknowledge the responsibility that they bear in the international pursuit to sustainable Development in view of the pressures their societies place on the global environment and of the technologies and financial resources they command.

ยอมลดทอนความสามารถในการที่จะตอบสนองความต้องการของตนเอง” นอกจากนี้ แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21) ซึ่งได้รับการรับรองจาก 178 ประเทศในการประชุม The United Nations Conference on Environment and Development (Earth Summit) ที่กรุงริโอเดอจาเนโร เมื่อปี ค.ศ. 1992 เปรียบเสมือนแผนแม่บทของโลก ในการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และต่อมาได้มีการประชุมเกี่ยวกับการพัฒนาที่ยั่งยืนในการประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน เมื่อปี ค.ศ. 2002 ที่นครโจฮันเนส-เบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ และในการประชุมคณะกรรมการเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ ครั้งที่ 11 (UN Commission on Sustainable Development) หรือ CSD 11 ปี ค.ศ. 2003

หลักนิติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมในบริบทของกฎหมายไทย

ความเป็นมาและการพัฒนาการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย

ก่อนปี พ.ศ. 2518 ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม ในภาพรวมโดยตรง แต่ก็มีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายเหล่านั้นแต่ละฉบับมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในบางเรื่อง ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจกรรมหลักของหน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมายนั้น เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งเกี่ยวข้องกับการควบคุมการทำไม้ การเก็บค่าภาคหลวง และการเก็บหาของป่าหวงห้าม พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 ซึ่งมีบัญญัติเรื่องการกำหนดประเภทของที่จับสัตว์น้ำ การออกใบอนุญาต และการเสียเงินอากรสำหรับการใช้เครื่องมือในการพิักดทำการประมง พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2512 พระราชบัญญัติ การผังเมือง

พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพและสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2518 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบในการควบคุมปัญหาสิ่งแวดล้อม ในภาพรวมเป็นครั้งแรก รวมทั้งกำหนดให้จัดตั้งสำนักงานสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ⁶

ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ท่ามกลางกระแสความตื่นตัวทางด้านสิ่งแวดล้อมของโลก รัฐบาล ได้มีการปรับปรุงกฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ ครั้งสำคัญ โดยได้ออกพระราชบัญญัติต่าง ๆ มาแทนกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม⁷ ซึ่งกฎหมายที่นับว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่เป็นนวัตกรรมใหม่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมคือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เนื่องจากเป็นกฎหมายที่จัดการสิ่งแวดล้อมแบบรอบด้านทั้งมลพิษทางน้ำ ทางอากาศเสียง และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และพยายามสร้างความเป็นเอกภาพในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการให้เจ้าพนักงานควบคุมมลพิษที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายนี้ ควบคุมดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ อย่างจริงจังการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมการกำหนดเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและเขตควบคุมมลพิษการนำเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ซึ่งเป็นหลักการทางเศรษฐศาสตร์ มาใช้ในการจัดการมลพิษการกำหนดความรับผิดทางแพ่งอย่างเคร่งครัด (Strict Liability) สำหรับความเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมที่บุคคลเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดขึ้น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการรับรองบทบาทและการมีส่วนร่วมขององค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม อนึ่งในปีเดียวกันนี้เองยังกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพัฒนาของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

⁶ กอบกุล رایชนะคร, กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2550) หน้า 5-6

⁷ อาทิ พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

ของไทยอีกหลายฉบับคือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535 โดยที่ กระแสการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญขึ้นและ รัฐบาลเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์และพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐมาตรา 79 จึงบัญญัติ รองรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการสงวนบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล รวมทั้งมีส่วนร่วมในการส่งเสริมบำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจน ควบคุมและกำจัดการสะสมพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัยสวัสดิภาพและ คุณภาพชีวิตของประชาชน⁸

นอกจากการบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วรัฐบาลยังได้บรรจุนโยบาย ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศเป็นครั้งแรก ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 พ.ศ. 2545-2549 โดยมี วัตถุประสงค์เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นความรับผิดชอบต่อ มีความโปร่งใสเกิดผลในการปฏิบัติโดยให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการรักษาทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจ

⁸ ปัจจุบันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 หมวด 5 ส่วนที่ 8 ว่าด้วยแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

ฐานราก และคุณภาพชีวิต นอกจากนั้น ในประเทศไทยปัญหาสิ่งแวดล้อมถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติจนในระยหลังต้องมีการระบุแนวนโยบายการแก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรมดั่งไว้ ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทุกฉบับ ปัจจุบันกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศไทยจึงมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อมมีผลทำให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี โดยอยู่ในรูปของทั้งกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายมหาชน และบรรจุเป็นนโยบายในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลทุกชุด

กลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมในประเทศไทย

อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ของประเทศไทยแบ่งออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ⁹

1. กลุ่มกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการ และป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม การออกใบอนุญาตให้ดำเนินการ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษา คุณภาพสิ่งแวดล้อม การลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

2. กลุ่มกฎหมายเอกชน ได้แก่ กฎหมายละเมิดและกฎหมายลักษณะทรัพย์สินตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอาจแยกกลุ่มกฎหมายออกได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

2.1 กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

2.2 กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นมาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และควบคุม การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

⁹ เอกสารวิชาการเรื่อง “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม” (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law) โดย ภัทรศักดิ์ วรรณแสง 19 สิงหาคม 2552

กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติ รัศยาลอง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติ ป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติสงวน และคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. 2510 เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง เช่น พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติ การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็น ระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

กฎหมายเกี่ยวกับความผิดทางแพ่ง และอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติ ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

นัยสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ถือเป็นกฎหมายแม่บทด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมของไทย โดยได้มีการปรับปรุง กฎหมายให้ครอบคลุมมากขึ้น นอกจากจะเน้นเรื่องการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังได้เพิ่มประสิทธิภาพของ กฎหมาย โดยการรับเอาหลักการทางเศรษฐศาสตร์ด้านการจัดการ สิ่งแวดล้อม เช่น หลักผู้ก่อมลพิษต้องจ่าย (Polluter Pays Principle) และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการรักษาสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานที่ดูแลทางด้านสิ่งแวดล้อม

โดยยกฐานะของคณะกรรมการ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จากองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษา มาเป็นคณะกรรมการ ระดับชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีการจัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อมเพื่อสนับสนุนช่วยเหลือ และให้กู้ยืม ในการจัดให้มีระบบบำบัดอากาศหรือน้ำเสีย และในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การประกาศเขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่มีลักษณะเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือมีระบบนิเวศที่สำคัญ หรือบริเวณที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน

กฎหมายฉบับนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยบัญญัติให้บุคคลอาจมีสิทธิ ในการที่จะได้รับทราบข้อมูลข่าวสารจากทางราชการในเรื่องที่เกี่ยวกับการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษที่มีสาเหตุมาจากกิจกรรมหรือโครงการของรัฐ การร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำความผิดกฎหมายสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังรับรองฐานะขององค์กรเอกชน หรือ NGOs ให้สามารถจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนทางด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งจะทำให้สามารถขอรับการช่วยเหลือจากทางราชการในกิจกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการรักษาสิ่งแวดล้อม รวมตลอดถึงการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในดีสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ หลักการเกี่ยวกับการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment หรือ EIA) ยังได้รับการบัญญัติรองรับไว้ในหมวด 3 ส่วนที่ 4 มาตรา 46 ถึง มาตรา 51 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรองรับไว้ในมาตรา 67 วรรค 2¹⁰ ทั้งนี้การประเมินผลกระทบ

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 มาตรา 67 วรรค 2 บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อ

สิ่งแวดล้อม เป็นวิธีการหนึ่งในการตรวจสอบและคาดการณ์ผลกระทบที่จะเกิดการพัฒนา ไม่ว่าโครงการต่าง ๆ หรือกิจกรรมที่ดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน หากพบว่าโครงการหรือกิจกรรมใดจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตของประชาชนก็จะต้องพิจารณาว่าสมควรที่จะอนุญาตให้ดำเนินโครงการหรือกิจกรรมนั้นหรือไม่ และในกรณีที่อนุญาตให้ดำเนินโครงการจะต้องมีมาตรการในการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างไรบ้าง¹¹

ร่างกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม¹²

ปัจจุบันมีร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรมซึ่งสอดคล้องกับนัยสำคัญของกฎหมายสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ดังนี้

3.4.1 ร่างประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดโครงการหรือกิจการที่ต้องจัดทำรายงาน พ.ศ. ...

3.4.2 ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการลดและการนำกากของเสียมาใช้ประโยชน์ พ.ศ. ...

3.4.3 ร่างประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรมเรื่องกำหนดประเภทหรือชนิดโรงงานที่ต้องจัดทำรายงานชนิดและปริมาณสารมลพิษที่ระบายออกจากโรงงาน พ.ศ. ...

3.4.4 ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ...

คุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว”

¹¹ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 15, หน้า 49

¹² สถาบันสิ่งแวดล้อมอุตสาหกรรม สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

กฎระเบียบและมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศเกี่ยวกับอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์

ปัจจุบันกระแสการอนุรักษ์และรักษาสิ่งแวดล้อมส่งผลให้ประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะประเทศพัฒนาแล้วออกข้อกำหนดและกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ ในการกระบวนการผลิตของอุตสาหกรรม และมีแนวโน้มที่จะนำประเด็นด้านสิ่งแวดล้อมมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้าที่ไม่ใช่ภาษี (Non-Tariff Barriers: NTBs) มากขึ้น เพื่อใช้กำหนดมาตรฐานในการนำเข้าสินค้าจากประเทศต่าง ๆ ผู้ประกอบการในประเทศต่าง ๆ ที่ประสงค์จะส่งออกสินค้าไปยังประเทศเหล่านี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับตัว และเตรียมรับมือกับกฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะในอุตสาหกรรมการผลิตเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งประสบกับการที่คู่ค้าต่างประเทศได้ระบุให้สินค้าจะต้องผ่านกระบวนการผลิตที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง และจากกระแสดังกล่าวได้นำไปสู่การต่อยอดผลิตภัณฑ์ให้เป็น “อีโคดีไซน์” (Ecodesign)¹³ และ “กรีนดีไซน์” (Green design)¹⁴

ความวิตกกังวลถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกขณะส่งผลให้ประเทศพัฒนาแล้ว โดยเฉพาะสหภาพยุโรป (European Union: EU) และ สหรัฐอเมริกา ได้นำกฎระเบียบ และมาตรการด้านสิ่งแวดล้อมมาบังคับใช้กับสินค้าที่วางจำหน่ายในประเทศของตน ทั้งสินค้าที่ผลิตขึ้นในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ เพื่อลดผลกระทบอันเกิดจากกระบวนการผลิตหรือ

¹³ Ecodesign หมายถึง การผลิตสินค้าที่มีอายุการใช้งานที่ยาวนานขึ้น รวมทั้งมีรูปแบบที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมจะช่วยเพิ่มคุณค่าของการใช้งานมากยิ่งขึ้น

¹⁴ Green Design หรือเรียกเป็นอย่างอื่นว่า Sustainable Design หรือ Environmental Design หมายถึง ปรัชญาการออกแบบวัตถุสิ่งของ หรือการให้บริการที่สอดคล้องกับหลักความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สังคม และระบบนิเวศวิทยา

การใช้สินค้าที่อาจมีผลต่อสิ่งแวดล้อม สำหรับมาตรการสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมที่ประเทศพัฒนาแล้วกำหนดขึ้นและเกี่ยวข้องกับการค้าระหว่างประเทศ อาทิ

สหภาพยุโรป

1. สมุดปกเขียวว่าด้วยนโยบายสินค้าครบวงจร (Green Paper on Integrated Product Policy: IPP) ของ EU เป็นเอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสนับสนุนให้เกิดการผลิตและการใช้สินค้าที่ไม่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม (Green Product) สาระสำคัญของมาตรการดังกล่าวกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีสินค้าโดยคำนึงถึงผลกระทบที่มีต่อสิ่งแวดล้อมตลอดอายุของผลิตภัณฑ์ มาตรการนี้จะขึ้นอุปสรรคต่อการส่งออกสินค้าของหลายประเทศในด้านการพัฒนาระดับคุณภาพสินค้า ตลอดจนเทคโนโลยีการผลิตที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมที่ EU กำหนด

2. กรรมาธิการยุโรปด้านสิ่งแวดล้อมการจัดตั้งระบบใบอนุญาต FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) สำหรับการนำเข้าไม้ในประชาคมยุโรป ที่ได้เริ่มประกาศใช้เมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 2005 เพื่อเป็นการรับประกันว่าไม้ที่นำเข้าสหภาพยุโรปเป็นไม้ที่ตัดโดยถูกต้องตามกฎหมาย มีระบบการตรวจสอบควบคุมที่ถูกต้อง โดยเป็นความร่วมมือโดยสมัครใจกับประเทศที่สาม (Voluntary Partnership Agreement: VPA) เพื่อมุ่งให้มีการจัดการด้านป่าไม้อย่างยั่งยืน ลดภาวะการถล่มพื้นที่ป่า (deforestation) ส่งเสริมธรรมาภิบาลและ capacity building มีเป้าหมายที่กลุ่มประเทศที่มีพื้นที่ป่าหนาแน่น ได้แก่ แอฟริกากลาง รัสเซีย อเมริกาใต้ และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ขณะที่ ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปหลายประเทศได้ดำเนินหลักการการจัดซื้อจัดจ้างโดยรัฐโดยคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม (green public procurement) ซึ่งมีข้อกำหนดให้มีการใช้ผลิตภัณฑ์ไม้จากแหล่งที่ถูกต้องตามกฎหมายและคำนึงถึงประเด็นความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมเช่นเบลเยียมเดนมาร์กฝรั่งเศสเยอรมนี สหราชอาณาจักร

3. สหภาพยุโรปกำหนดให้เฟอร์นิเจอร์ไม้ต้องได้รับการติดฉลาก eco-label¹⁵ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศผลการตัดสินใจ Commission Decision วันที่ 26 พฤศจิกายน 2009 ว่าด้วยการจัดทำเกณฑ์ทางนิเวศวิทยาในการปิดฉลาก eco-label สำหรับผลิตภัณฑ์ปูพื้นทำจากไม้ลงใน Official Journal ฉบับที่ L8 ลงวันที่ 13 มกราคม 2010 โดยกำหนดให้ผลิตภัณฑ์ปูพื้นทำจากไม้ (wooden floor coverings ในรหัส ‘35’) ตามคำจำกัดความในมาตรา 1 ของ Decision ฉบับนี้ที่จะปิดฉลาก eco-label ภายใต้ระเบียบ (EC) No1980/2000 ต้องสอดคล้องตามเกณฑ์ที่ปรากฏใน Annex ของ Decision ดังกล่าว หลักเกณฑ์ทางนิเวศวิทยา(ecological criteria) รวมทั้งการประเมินที่เกี่ยวข้องและข้อกำหนดในการตรวจพิสูจน์ จะมีผล 4 ปี นับจากวันที่ประกาศจัดแจ้ง Decision ฉบับนี้

ทั้งนี้ เกณฑ์ใน Annex ของ Decision ฉบับนี้ประกอบด้วย 8 หัวข้อหลัก ได้แก่

- วัตถุดิบ (Raw Material): ไม้กอกไม้ไฟ และเปลือก/เยื่อไม้ ต้องมีต้นกำเนิดจากป่าไม้ที่มีการจัดการ และมาตรการมุ่งไปสู่การจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืนที่มีใบรับรอง (certifying Sustainable forest management)
- การใช้สารอันตราย (User of Hazardous Substances): ต้องไม่มีการใส่สารอันตรายในช่วงการผลิตสินค้าของเฟสความเสี่ยงต่าง ๆ (risk phrases) ตามเกณฑ์ที่กำหนด
- ขั้นตอนการผลิต (Production Process): มีข้อกำหนดในเรื่องการใช้พลังงานและการจัดการของเสีย

¹⁵ ภายใต้ระเบียบ EC No 1980/2000 และข้อกำหนดใน Annex ของ Commission Decision on establishing the ecological criteria for the award of the Community eco-label for wooden furniture ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2009 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:008:0032:0042:EN:PDF>)

- ช่วงเวลาการใช้ประโยชน์ (Use Phase): มีข้อกำหนดการปล่อยสารอันตรายได้แก่ พอร์มาลดีไฮด์ และ VOC
- การบรรจุหีบห่อ (Packaging): มีข้อกำหนดให้ใช้วัสดุรีไซเคิลง่ายวัสดุจาก renewable resources หรือวัสดุที่ตั้งใจให้นำกลับไปใช้อีก (reusable)
- ความเหมาะสมกับการใช้งาน (Fitness for use): หลักฐานที่ใช้ในเรื่องนี้อาจรวมถึงข้อมูลจาก ISO CEN หรือวิธีการทดสอบที่เทียบเท่า
- ข้อมูลผู้บริโภค (Consumer information): สินค้าที่วางขายต้องมีข้อมูลสำหรับผู้บริโภคที่เกี่ยวข้อง เช่น ข้อมูลคำแนะนำในการใช้สินค้าอย่างถูกต้อง ข้อมูลทั่วไป และข้อมูลเทคนิค รวมทั้งการดูแลบำรุงรักษา
- ข้อมูลที่สินค้าได้รับตราสัญลักษณ์ eco-label และคำอธิบายความหมายสั้นๆ
- คำแนะนำในการใช้ และดูแลบำรุงรักษาสินค้า รวมทั้งอ้างอิงคุณสมบัติการใช้สินค้าภายใต้เงื่อนไขต่าง ๆ ตามความเหมาะสม
- ตัวชี้หนทางรีไซเคิลหรือกำจัดเมื่อเลิกใช้โดยอธิบายให้ข้อมูลผู้บริโภคเกี่ยวกับ high possible performance ของสินค้า
- ข้อมูลปรากฏบนฉลาก eco-label (Information appearing on the eco-label): ใน Box 2 ต้องระบุข้อความต่อไปนี้ sustainable managed forests and reduced impact on habitats, hazardous substance restricted, production process energy saving, lower risk to health in the living environment

ทั้งนี้ การประเมิน และตรวจพิสูจน์ต้องเป็นไปตามรายละเอียดที่ระบุไว้ในแต่ละหัวข้อ ของเกณฑ์ใน Annex ของ Decision ฉบับนี้

4. สหภาพยุโรปประกาศขยายระเบียบ Eco-design ไปสู่สินค้าประเภทที่มีผลในการ ประหยัดพลังงาน โดยเมื่อวันที่ 31 ต.ค. 52 ได้มีการประกาศขยายระเบียบ Eco-design ให้ ครอบคลุมสินค้า ที่มีผลในการประหยัดพลังงาน

(energy-related products) และได้มีการประกาศ Directive 2009/125/EC of 21 October 2009 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for energy-related products¹⁶

สหรัฐอเมริกา

1. อุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์สหรัฐฯ ได้พัฒนาตัวเองให้สอดคล้องกับแนวโน้มความต้องการสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Eco-Friendly) ทั้งในด้านการกระบวนการผลิต การใช้วัตถุดิบ และบรรจุภัณฑ์ เพื่อสนองตอบความต้องการสินค้าเฟอร์นิเจอร์เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมหรือช่วยลดมลภาวะที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็นลำดับสำหรับตลาดสินค้าเฟอร์นิเจอร์และของตกแต่งบ้าน และผู้นำเข้าสหรัฐฯ มีแนวโน้มการสรรหาสินค้าแบบมีความรับผิดชอบต่อสังคมเพิ่มขึ้นมากเป็นลำดับ โดยจะให้ความสำคัญในด้านต่าง ๆ ได้แก่ แหล่งที่มาของวัตถุดิบ การลดมลภาวะ การดูแลคนงาน ประหยัดพลังงาน เป็นต้น และไม่สนใจทำธุรกิจกับผู้ผลิต/ส่งออกที่ไม่มีนโยบายชัดเจนในเรื่องนี้ นอกจากนั้น

2. สหรัฐฯ ได้ออกกฎหมาย Lacey Act ซึ่งเป็นระเบียบควบคุมเรื่องแหล่งที่มาของไม้ (Legal Wood) ในส่วนของเฟอร์นิเจอร์ไม้ โดยจะต้องสำแดงต่อศุลกากรสหรัฐฯ ระบุแหล่งที่มาของไม้ โดยจะเริ่มในเดือนเมษายน 2535 ดังนั้น การใช้ไม้ที่ตัดถูกต้องตามกฎหมายในการผลิตเฟอร์นิเจอร์ก็เป็นส่วนหนึ่งในการแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบต่อสังคม

การปรับตัวและการดำเนินการของไทย

กฎระเบียบและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมดังกล่าวล้วนส่งผลกระทบต่อการผลิตสินค้าและการการค้าระหว่างประเทศอย่าง

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/JOIIndex.do>

หลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากการปฏิบัติตามมาตรการ เหล่านี้จะทำให้ผู้ประกอบการ มีภาระต้นทุนเพิ่มขึ้น โดยคาดว่าในอนาคตกฎระเบียบใหม่ ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ สิ่งแวดล้อมจะถูกทยอยนำออกมาใช้อย่างต่อเนื่อง ภาครัฐ และภาคเอกชนของไทย ที่เกี่ยวข้องจึงจำเป็นต้องศึกษากฎระเบียบเหล่านี้และเตรียมปรับ การผลิตให้สอดคล้องกับมาตรการที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนด ซึ่งนอกจากเป็น การรักษาสตาส่งออกแล้ว การปรับมาตรฐาน การผลิตดังกล่าว และนำมาใช้กับ สินค้าที่จำหน่ายในประเทศจะเป็นผลดีต่อทั้งผู้บริโภคคนไทย และช่วยรักษา สิ่งแวดล้อมของประเทศอีกด้วย อันเป็นการยกระดับมาตรฐานการดำรงชีวิต ของคนไทย ให้ทัดเทียมประเทศพัฒนาแล้วในระยะยาว

ภาคเอกชน

1. ปรับปรุงกระบวนการผลิต และการบริหารจัดการให้สอดคล้องกับ กระบวนการ cleaner production ซึ่งเป็นกระบวนการผลิตที่ปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยกรรมวิธีลดสิ่งเหลือใช้จากการผลิต (waste) ลดกระบวนการปล่อยของเสีย และมลภาวะ (กลิ่น เสียง ฝุ่นละออง ของเหลว วัสดุเหลือใช้) จากการผลิต (emission) ลดพลังงานที่ใช้ในการผลิต (energy flows) โดยมีตัวชี้วัด (indicators) และกำกับควบคุม (controlling) ในเชิงวิทยาศาสตร์ ใช้แหล่ง กำเนิดพลังงานจากพลังงานทดแทน (renewable energies) อาทิ พลังงานลม พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานน้ำ พลังงานชีวภาพ (bio-energy) เป็นต้น และ แสวงหาเทคโนโลยีเพื่อนำสิ่งเหลือใช้จากการผลิตมาใช้ประโยชน์ (reuse of waste) รวมทั้งจัดทำคู่มือการใช้สินค้าและผลิตภัณฑ์นั้น ๆ เพื่อให้ผู้บริโภค ใช้สินค้าอย่างถูกวิธี และสามารถบำรุงรักษาซ่อมแซมเพื่อยืดอายุการใช้งานและ เพิ่มความคุ้มค่าของสินค้าและผลิตภัณฑ์นั้น ๆ อย่างสูงสุด

2. ออกแบบ และพัฒนารูปแบบและคุณภาพสินค้าให้ได้มาตรฐาน ด้านสิ่งแวดล้อม โดยสร้างสินค้าและผลิตภัณฑ์ที่สามารถซ่อมแซม และหาชิ้นส่วน ทดแทนได้ง่ายหรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่ใช้วัตถุดิบจากวัสดุหมุนเวียน (recycle)

3. จัดสรรงบวิจัย และพัฒนา (Research & Development) เพื่อให้มีการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ในการผลิต โดยเฉพาะเทคโนโลยีสะอาด เทคโนโลยีประหยัดพลังงาน และเทคโนโลยีที่สามารถนำสิ่งเหลือใช้จากการผลิตมาใช้ประโยชน์

4. พัฒนา และเสริมสร้างจิตสำนึกให้แก่บุคลากรทุกระดับเพื่อรองรับภาคการผลิต และบริการที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับกระแสอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

5. ตื่นตัว และติดตามนโยบายและกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ เพื่อทราบพัฒนาการของนโยบาย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม และนำมาวิเคราะห์ ผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจ

ภาครัฐ

1. พัฒนาองค์ความรู้ในเรื่องการบังคับใช้กฎระเบียบมาปรับใช้เพื่อพัฒนาขีดความสามารถของทรัพยากรบุคคล กระบวนการทำงาน และการบริหารจัดการด้านสิ่งแวดล้อมของไทย

2. ส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีสะอาดเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิต

3. เร่งรัดการพัฒนาแนวคิด Eco-Design ในการปรับปรุง และพัฒนาผลิตภัณฑ์เพื่อลดผลกระทบ และลดต้นทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมอันเกิดจากกระบวนการผลิต

4. เสริมสร้างแนวคิดเรื่องการบริโภคที่ยั่งยืน สร้างกลุ่มผู้บริโภคที่มีความห่วงใยต่อสิ่งแวดล้อม (Green Consumers) อย่างจริงจัง และเพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนให้ผู้ผลิต และผู้ให้บริการใส่ใจรักษาสิ่งแวดล้อม (Greening the Supply Chain) โดยการออกข้อกำหนดสำหรับสินค้าและบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่มีมาตรฐานฉลากเขียว การปรับปรุงกฎระเบียบให้หน่วยงานที่ภาครัฐต้องจัดซื้อจัดจ้างสินค้า และบริการที่ลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อให้มีการเลือกซื้อ และใช้สินค้าหรือบริการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

5. เร่งรัดการเจรจากับประเทศต่าง ๆ ที่มีภาวะเปราะบางที่ส่งผลต่ออุตสาหกรรมของไทย อาทิ การสร้างมาตรฐานการยอมรับร่วมกัน (Mutual Recognition Arrangement: MRA) ระหว่างประเทศคู่ค้าการเตรียมความพร้อมของภาครัฐเพื่อรองรับกฎเกณฑ์ด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อลดต้นทุน สิ่งแวดล้อมที่เกิดจากประเทศคู่สัญญานำเอามาตรการด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาแทนที่ภาษี และค่าธรรมเนียมนำเข้าสินค้า

6. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบของสิทธิชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้ชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม มีส่วนร่วมในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลและยั่งยืน

7. ตรากฎหมายเพื่อรองรับสิทธิชุมชนในการร่วมจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 67 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550

8. สร้างเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อมตามนัยของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ซึ่งถือเป็นกฎหมายนาร่องของความเป็นเอกภาพในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีอำนาจ งบประมาณ และบุคลากรเพียงพอที่จะเข้าไปบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมในเรื่องต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการอื่น เพื่อให้กระทรวงทรัพยากรฯ เป็นหน่วยงานกลางในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพ

9. นำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย (Polluter Pays Principle) มาใช้ตามกฎหมายมากขึ้น

10. ระบบบำบัดรวมโดยเสียค่าบริการในท้องที่ซึ่งมีการก่อสร้างระบบบำบัดรวม ซึ่งถือเป็นการนำเอาหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในระดับหนึ่ง แต่ยังมีท้องที่ซึ่งมีการเรียกเก็บค่าบริการน้ำเสียแล้วยังน้อยมาก และ

หลายจังหวัดที่มีระบบบำบัดน้ำเสียรวมแล้ว ก็ยังไม่มี การเรียกเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย รวมทั้งบางจังหวัดที่ยังไม่เปิดใช้ระบบบำบัด เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายในการเดินเครื่องระบบบำบัดได้¹⁷

11. เป็นแกนหลักในการศึกษามาตรการกีดกันทางการค้าของประเทศ พัฒนาแล้วอย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถปรับกระบวนการผลิตให้สอดคล้องกับมาตรการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

12. สร้างแนวร่วมระหว่างประเทศกำลังพัฒนาด้วยกันเพื่อเพิ่มกำลังต่อรอง (Bargaining Power) กับประเทศพัฒนาแล้ว รวมทั้งเพื่อเพิ่มน้ำหนักในการคัดค้านการออกมาตรการที่อาจขัดต่อความตกลงภายใต้องค์การการค้าโลก¹⁸

บทสรุป

1. หลักการสำคัญของการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมโดยสรุป คือ การพัฒนาอย่างยั่งยืน (sustainable development) การห่วงกังวลร่วมกันแต่ความรับผิดชอบต่างกัน (common concern of humankind and common but differentiated responsibilities) และการมีส่วนร่วม (partnership) ผู้ผลิตสินค้า และผลิตภัณฑ์ มีความจำเป็นต้องปรับปรุงกระบวนการผลิต การบริหารจัดการ การออกแบบ จัดสรรงบประมาณการวิจัย และพัฒนาสินค้า และผลิตภัณฑ์ รวมทั้งให้ความรู้ และสร้างจิตสำนึกแก่บุคลากร และติดตามพัฒนาการของกฎระเบียบของต่างประเทศที่อาจส่งผลกระทบต่อ การผลิตสินค้า และผลิตภัณฑ์ ทั้งนี้ เพื่อธำรงไว้ซึ่งศักยภาพในการแข่งขันทั้งในตลาดภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ผู้อุปโภคสินค้าและผลิตภัณฑ์ ควรที่จะต้องใช้ประโยชน์จากสินค้าและผลิตภัณฑ์อย่างคุ้มค่า โดยการสงวนรักษา และทดแทน

¹⁷ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 14, หน้า 221-222.

¹⁸ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ 25, หน้า 150.

2. ภาครัฐยังเป็นกลไกสำคัญที่จะสนับสนุน และเสริมสร้างให้ทุกภาคส่วนใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสูงสุดโดยสร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ดังนี้

2.1 ฝ่ายนิติบัญญัติต้องใช้หลักนิติธรรมในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการผลิตสินค้า และผลิตภัณฑ์ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพื่อรักษาศักยภาพในการแข่งขันของภาคเอกชนในเวทีการค้าระหว่างประเทศ รวมทั้งต้องออกกฎหมายรองรับสิทธิชุมชนเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมเพื่อก่อให้เกิดหน้าที่ที่จะต้องให้ความร่วมมือ (duty to co-operate) ไม่ว่าจะเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูล หรือการพบปะเจรจาหารือระหว่างผู้ประกอบการกับตัวแทนชุมชนท้องถิ่นจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

2.2 ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการลดอุปสรรคของระบบราชการ อาทิเช่น ความซ้ำซ้อนของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ อำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่ขาดการบูรณาการทำให้ไม่สามารถ ดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นระบบ ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายในการป้องกัน และปราบปรามผู้ประกอบการซึ่งบริหารจัดการธุรกิจที่ไม่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมด้วยประสิทธิภาพ

2.3 ทั้งหมดนี้มิใช่เพื่อความอยู่รอดของภาคธุรกิจ หรือเพื่อคงเสถียรภาพของความเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งในระดับจุลภาค และมหภาคไว้เท่านั้น หากแต่เพื่อความอยู่รอดของสังคม สิ่งแวดล้อม และตัวมนุษย์เอง ทั้งนี้เพราะมนุษย์เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมและมนุษย์ไม่อาจแยกตัวเป็นอิสระจากสิ่งแวดล้อมได้ ในเมื่อมนุษย์มีความผูกพันกับสิ่งแวดล้อมอย่างแนบแน่นเช่นนี้ มนุษย์ไม่อาจปฏิเสธภาระความรับผิดชอบต่อการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่ตลอดไป เพื่อความอยู่รอดของตัวเอง โดยมีกฎหมายหรือหลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องยึดถือเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน สร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจร่วม ๆ ไปด้วยกับการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเอาไว้สำหรับคนรุ่นต่อ ๆ ไป

บรรณานุกรม

กอบกุล رایชนะคร (2550), กฎหมายกับสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

กอบกุล رایชนะคร, กฎหมายสิ่งแวดล้อมของไทย, รายงานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ฉบับที่ 19 ตุลาคม 2540.

การสัมมนาโครงการ “โรงงานเพอร์นิเจอร์สีเขียวเพื่อสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน”, โครงการสนับสนุนการพัฒนา เทคโนโลยีของอุตสาหกรรมไทย (ITAP) ภายใต้ศูนย์บริหารจัดการเทคโนโลยี(TMC) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ (สวทช.) ร่วมกับสมาคมอุตสาหกรรมเครื่องเรือนไทย.

จุมพตสายสุนทร(2540),กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร: โครงการตำรา และวารสารนิติศาสตร์.

ณัฐพล ลือสียงนาถ (2552), บทความวิชาการ “ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายในการฟ้องคดีเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม”. แหล่งที่มา <http://www.admincourt.go.th>

นานาสาระ: มาตรการสิ่งแวดล้อมกับการค้าระหว่างประเทศ, ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า : มกราคม 2545.

นิรมล สุธรรมกิจ, ข้อตกลงใหม่ด้านโลกร้อน (ภายหลัง ค.ศ. 2010) โอกาสหรืออุปสรรคทางการค้า?. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พฤศจิกายน 2552.

ประพจน์ คล้ายสุบรรณ (2550), “แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในคดีสิ่งแวดล้อม”, วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับที่ 7

พรชัย ดำนวิวัฒน์ (2550), กฎหมายการค้าและสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ภัทศศักดิ์ วรรณแสง (2552), เอกสารวิชาการ “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม” (The Role of the Court of Justice and the Environment Law).

รายงานตลาดสินค้าเฟอร์นิเจอร์ในสหราชอาณาจักร, สำนักงานส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ณ กรุงลอนดอน, กุมภาพันธ์ 2553.

รายงานภาวะตลาดเฟอร์นิเจอร์ของสหรัฐอเมริกาในปัจจุบันและอนาคต, สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศ ณ นครชิคาโก, 12 พฤศจิกายน 2552.

รังสรรค์ ปิ่นทอง, สิ่งแวดล้อมกับการค้าต่างประเทศ, กรมควบคุมมลพิษ, กันยายน 2551.

ฤชราณ์ ไทยวัฒน์ (2544), อุปสรรคด้านมาตรฐานภายใต้ความตกลงว่าด้วยอุปสรรคทางเทคนิคต่อการค้า : บทวิเคราะห์ในเชิงกฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศ, เค้าวโศกรวิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศักดิ์ สมองชาติ (2549), คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิด ทางละเมิด, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ.

EU เตรียมปรับร่างกฎหมายเพื่อป้องกันการค้าไม้ที่ผิดกฎหมาย, คณะผู้แทนไทยประจำประชาคมยุโรป, 11 เมษายน 2551. แหล่งที่มา : <http://www.thaieurope.net>.

สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

นิวดี เจริญสิทธิพันธ์*

บทนำ

โดยที่มนุษย์มีความต้องการที่จะแสวงหาความมั่นคงในชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงความปลอดภัยในร่างกาย และทรัพย์สิน ความต้องการอิสระเสรีภาพ การใช้ชีวิตด้วยความมั่นคง โดยปราศจากถูกเอารัดเอาเปรียบรวมถึงการได้รับการคุ้มครองจากรัฐด้วยกฎหมายที่เป็นธรรมดังนั้นมีมนุษย์จึงต้องรวมตัวกัน เพื่อกำหนดกฎระเบียบ หรือกฎเกณฑ์ในการใช้ชีวิตร่วมกันในสังคมอย่าง มีศักดิ์ศรี มีความเท่าเทียมกัน

แต่เนื่องจากในแต่ละสังคมจะมีความเหลื่อมล้ำไม่ว่าสถานะทางสังคม ทางด้านการเงินหรืออำนาจจึงจำเป็นต้องมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่ทุกคน ในสังคมต้องได้รับหรือควรจะได้รับจากมนุษย์ด้วยกัน และจากกฎหมาย การกำหนดกฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่มนุษย์จำเป็นที่จะต้อง คำนึงถึงศักดิ์ของความเป็นมนุษย์ให้มากที่สุด คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ อันพึงได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะมิมีสถานะทางสังคม อย่างไรตาม แต่การอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์จำเป็นที่จะต้องเสียสละสิทธิ เสรีภาพบางประการให้แก่ผู้ใช้อำนาจปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมของมนุษย์ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ได้รับการปฏิบัติจากรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง อย่างเป็นธรรมและเท่าเทียมภายในกฎหมายเดียวกัน อันเป็นหลักการของการปกครองภายใต้หลักนิติธรรม

* ที่ปรึกษาทางหุ้นส่วนจำกัด วิ.พี.ยู เอ็นจิเนียริง , ผู้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตร “หลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่เป็นรูปธรรม โดยได้จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และต่อมาได้มีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และบัญญัติไว้ในมาตรา 130 ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต่อมาเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2560 ได้มีประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560 โดยให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินการโดยมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ และให้เฝ้าระวัง และติดตามเหตุการณ์หรือสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกับเช่นเดียวกับหลักนิติธรรม

วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน ได้รับการประกาศและรับรองจากชุมชนนานาชาติอย่างจริงจัง เมื่อมนุษย์ได้ประจักษ์ถึงการสูญเสียจากการทำลายล้างกันของมนุษยชาติอันโหดร้ายของสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่โดยประวัติศาสตร์แล้วความพยายามที่จะอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขโดยเคารพในสิทธิและศักดิ์ศรีของมนุษย์ได้มีมาตั้งแต่โลกยุคโบราณ โดยถูกสร้างให้เป็นกฎของสังคมมนุษย์ที่ได้รับการจารึกเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อ “ความเป็นมนุษย์” มาตั้งแต่ในโลกสมัยบรรพกาล มีอยู่ในทุกอารยธรรมและได้รับการสืบทอดพัฒนาปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพสังคมมาจนถึงปัจจุบัน บทบัญญัติสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ล้วนมีความรู้หลักการ เหตุผล คำสอนของศาสนา ปรัชญา ลัทธิต่าง ๆ เป็นพื้นฐานสำคัญเช่น คัมภีร์ของฮินดู, คัมภีร์ของพุทธศาสนา, คัมภีร์อัล-กุรอาน, ลัทธิขงจื้อ เป็นต้น ซึ่งในคัมภีร์ทางศาสนาและคำสอน

เหล่านั้ันมีการตั้งคำถามเกี่ยวกับหน้าที่สิทธิต่าง ๆ และความรับผิดชอบของมนุษย์นอกจากจะเป็นฐานสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ศาสนา ปรัชญา ลัทธิความเชื่อต่าง ๆ และยังเป็นพื้นฐานของวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี ที่ทำให้มนุษยชาติได้ชื่อว่าเป็นผู้มีอารยธรรมมีความฉลาด มีเหตุผลมีสติปัญญา และจิตใจสูงกว่าสัตว์อื่นและด้วยสิ่งเหล่านั้ันมนุษย์จึงสามารถอยู่ร่วมกันเป็นสังคมอย่างสันติได้

“สิทธิมนุษยชน” ในยุคเมโสโปเตเมีย (24 ศตวรรษก่อนคริสตกาล) มีหลักฐานทางประมวลกฎหมายที่ค้ดขึ้นด้วยลายมือที่ถือว่าเก่าแก่ที่สุดที่มีอยู่ คือ The Neo-Sumerian Code of Ur-Nammu และกฎหมายอื่น ๆ ที่ได้รับการบัญญัติขึ้นในเมโสโปเตเมียรวมถึงประมวลกฎหมายของฮัมมูราบีได้กล่าวถึง กฎเกณฑ์ต่าง ๆ การลงโทษถ้าหากมีการละเมิดกฎเกณฑ์เหล่านั้ันนอกจากนี้ ยังมีสาระอื่น ๆ อาทิเช่น สิทธิของผู้หญิง, สิทธิเด็ก และรวมถึงสิทธิของทาสด้วย

“สิทธิมนุษยชน” ในจักรวรรดิเปอร์เซียโบราณ (Persian Empire)

จารึกทรงกระบอก The Cyrus cylinder ของพระเจ้าไซรัสมหาราช (424-401 BC) ผู้ก่อตั้งจักรวรรดิเปอร์เซียได้ชื่อว่า เป็นจารึกสิทธิมนุษยชน ชิ้นแรกได้มีการสถาปนาหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนภายใต้การปกครองของพระองค์

จารึกดังกล่าวมีสาระสำคัญ 2 ประการ คือ (1) พลเมืองของจักรวรรดิ Achaemenid ได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติกิจทางศาสนาตามความเชื่ออย่างอิสระ และ (2) มีการเลิกทาส

ดังนั้นพระราชวังทุกหลังของกษัตริย์เปอร์เซียจึงได้รับการสร้างขึ้นโดยการจ่ายค่าจ้างในยุคที่บรรดาทาสทั้งหลายเป็นผู้ลงแรงทำงาน การปฏิรูปทั้ง 2 สิ่งนี้ มีปรากฏในพระคัมภีร์ศาสนาอย่างเช่น Chronicles, Nehemiah และ Ezra, ว่าพระเจ้าไซรัสได้ทรงปลดปล่อยบรรดาสาวกของ Judaism จากความเป็นทาสและยินยอมให้พวกเขากลับไปยังดินแดนของตน

ในยุคนี้พลเมืองจักรวรรดิเปอร์เซียทุกศาสนา และกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ล้วนได้รับสิทธิอย่างเดียวกันผู้หญิงก็มีสิทธิเช่นเดียวกับผู้ชาย จารึกทรงระบอบไซรัส ยังได้บัญญัติถึงการปกป้องสิทธิต่าง ๆ ทางด้านเสรีภาพความปลอดภัยอิสรภาพที่จะเดินทางสัญจรไปในที่ต่าง ๆ สิทธิในทรัพย์สิน และสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ ปัจจุบันจารึกทรงระบอบถูกเก็บรักษาไว้ในพิพิธภัณฑ์ the British Museum, และจารึกจำลองได้รับการเก็บรักษาเอาไว้ที่สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ

“สิทธิมนุษยชน” ในจักรวรรดิเมาริยะ (Maurya Empire)

พระเจ้าอโศกมหาราชเป็นกษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่แห่งราชวงศ์เมาริยะที่โลกรู้จักดี หลังจากชัยชนะเหนือกาลิงคะ และพระองค์รู้สึกสำนึกผิดต่อสงครามอันโหดร้ายที่พระองค์ได้ทำลงไปด้วยเหตุดังกล่าวพระองค์ได้ศึกษา และทรงรับเอาพระพุทธศาสนาเข้ามาเป็นหลักการสำคัญในการแก้ไขสิ่งที่ผิดพลาดและพัฒนาบ้านเมืองด้วยหลักธรรมของพระพุทธเจ้า พระองค์ได้สถาปนาหลักการต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิพลเมืองขึ้นมาอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในราวศตวรรษที่ 3 ก่อนคริสตกาลการปกครองบริหารบ้านเมืองโดยพุทธธรรมดังกล่าวจากชื่อเสียงในฐานะอโศกผู้โหดร้าย (The Cruel Ashoka) พระองค์กลายเป็นที่รู้จักในฐานะ”พระเจ้าอโศกผู้ศรัทธา (The Pious Ashoka) ระหว่างที่พระองค์ทรงครองอำนาจ พระองค์ทรงดำเนินรอยตามแนวคิด “อหิงสธรรม” (Ahimsa-nonviolence-การไม่ใช้ความรุนแรง) อย่างเป็นทางการ และทรงปกป้องสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ด้วยความเอาพระทัยใส่อย่างแรงกล้าของพระองค์เกี่ยวกับความผาสุกของราษฎร พระองค์โปรดให้ประชาชนได้รับการศึกษาฟรีในสถาบันการศึกษาชั้นสูงต่าง ๆ พระองค์ทรงปฏิบัติกับไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินอย่างเท่าเทียมโดยไม่คำนึงถึงเรื่องศาสนาการเมือง หรือชนชั้นวรรณะ และได้สร้างโรงพยาบาลฟรีทั้งแก่มนุษย์และสัตว์ทั้งหลาย พระองค์ทรงบัญญัติหลักการสำคัญ ๆ เกี่ยวกับการไม่ใช้ความรุนแรง ความอดทนอดกลั้นต่อนิกายศาสนาและความคิดเห็นทั้งมวล

การเชื่อฟังพ่อแม่ การให้ความเคารพต่อครูบาอาจารย์ และพระภิกษุสงฆ์ มีความโอ้อวดอารีต่อเพื่อนฝูงมีการปฏิบัติที่มีมนุษยธรรมต่อทาสทั้งหลาย และใจกว้างต่อทุกสิ่งทุกอย่างพลเมืองไม่ว่าจะนับถือศาสนาใด กลุ่มชาติพันธุ์ใด ต่างมีอิสรภาพ เสรีภาพ เสมอภาค มีขันติธรรมซึ่งเป็นนโยบายสาธารณะเกี่ยวกับการปกครองอันสำคัญ การฆ่าสัตว์หรือการทำให้สัตว์พิการโดยไม่จำเป็นได้ถูกยกเลิกโดยทันที เช่น การล่าสัตว์เพื่อการกีฬา และการตีตราสัตว์ เป็นต้น หรือการจับกุมคุมขังนักโทษในสงครามจะได้รับการประณามโดยพระเจ้าอโศก การปฏิรูปเหล่านี้ได้รับการอธิบายไว้ในพระบรมราชโองการของพระองค์ทั้งสิ้น

“สิทธิมนุษยชน” ในยุคแคลิเฟะ หรือ อิสลามยุคต้น (EarlyIslamic Caliphate)

ช่วงระหว่างปี 610 และ 661 สังคมอาหรับยุคนั้นเกิดการปฏิรูปสิทธิมนุษยชนมากมายภายใต้แนวคิดอิสลามมีการปฏิรูปสังคมในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ความปลอดภัยทางสังคม, โครงสร้างครอบครัว, ระบบทาส ตลอดจนสิทธิของผู้หญิงและชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยทั้งหลายได้รับการปรับปรุงให้ดีขึ้น พระศาสดามุฮัมมัด ทรงประณามพฤติกรรมต่าง ๆ ของชาวอาหรับที่ป่าเถื่อน พวกนอกศาสนา การเซ่นฆ่าทารกหญิง การตัดทวงผลประโยชน์จากคนจน, การคิดอัตราดอกเบี้ยสูง, การฆาตกรรม, คำมั่นสัญญาที่หลอกลวง และการลักขโมย

การปฏิรูปสิทธิมนุษยย์ของอิสลามที่สำคัญในยุคนั้น คือ

1. สิทธิสตรียุคเริ่มต้นของอิสลามฐานะผู้หญิงตกอยู่ในภาวะที่น่ากลัวมาก แต่การปฏิรูปสิทธิของผู้หญิงในเรื่องการแต่งงาน การหย่าร้าง การศึกษา และการสืบทอดมรดก การยอมรับความมีสถานะเป็นบุคคลอย่างสมบูรณ์ของผู้หญิงที่ไม่ใช่เป็นสมบัติของผู้ชายเธอสามารถมีสิทธิในทรัพย์สินและมรดกได้สามารถจัดการบริหารทรัพย์สินที่เธอนำมาหรือหามาสู่ครอบครัวได้ สิทธิต่าง ๆ เหล่านี้ช่วยปรับปรุงสถานภาพของผู้หญิงในสังคมอิสลามให้ดีขึ้น

2. ระบบทาสที่ไม่ใช่เป็นเพียงแค่สมบัติที่เคลื่อนย้ายได้แต่เป็นมนุษย์ที่มีศาสนา และสถานภาพทางสังคมมีสิทธิทางกฎหมายบางประการ นอกจากนี้ยังมีการห้ามในเรื่องการกดขี่หรือการทำให้ผู้คนที่มิอิสระต้องตกเป็นทาสเว้นแต่ในสถานการณ์ที่จำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น และถ้านักโทษทั้งหลายอยู่ในการควบคุมของคน ๆ หนึ่ง ความรับผิดชอบจะตกแก่คนผู้นั้นในฐานะปัจเจก

อิสลามในช่วงเริ่มต้น ศตวรรษที่ 7 นับว่า “เป็นสมัยใหม่มาอย่างน่าทึ่ง... ในระดับที่สูงของข้อผูกมัด, ความเกื้อหนุน และการมีส่วนร่วมซึ่งได้รับการคาดหวังจากสมาชิกทั้งหลายของชุมชน” อันนี้เป็นเพราะว่า อิสลามเน้นในเรื่องความเสมอภาคของมุสลิมทั้งมวลซึ่งรวมถือตำแหน่งต่าง ๆ ของความเป็นผู้นำต่างเปิดโอกาสให้กับทุกคน.

แม็กนา คาร์ตา - (Magna Carta)

คือ ธรรมนูญของอังกฤษ ที่พระเจ้าจอห์นลงพระปรมาภิไธยพระราชทานสิทธิแก่พลเมือง เมื่อวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1215 ซึ่งต่อมา กลายเป็นกฎเกณฑ์ที่สำคัญต่อกระบวนการทางประวัติศาสตร์ที่นำมาสู่กฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน ซึ่งมีสาระครอบคลุมอย่างกว้างขวาง ถือว่าเป็นหนึ่งในกฎหมายที่สำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ของระบอบประชาธิปไตย

แม็กนา คาร์ตา เดิมทีเดียวได้ถูกเขียนขึ้นเนื่องจากการไม่เห็นพ้องต้องกันของพระสันตะปาปาอินโนเซนต์ที่ 3, พระเจ้าจอห์น และบรรดาบารอนแห่งอังกฤษเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของกษัตริย์ โดย แม็กนา คาร์ตา ต้องการให้กษัตริย์ทรงสละสิทธิบางอย่าง, ให้ความเคารพต่อกระบวนการทางกฎหมาย, และให้การยอมรับว่าเจตจำนงหรือพระราชประสงค์ของกษัตริย์จะต้องผูกพันกับกฎหมาย อันนี้เป็นการปกป้องสิทธิบางอย่างเกี่ยวกับไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินของกษัตริย์อย่างชัดเจนไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอิสรภาพหรือการถูกบังคับ - ส่วนใหญ่เป็นเรื่องของการขึ้นศาลการยินยอมให้มีการอุทธรณ์ในการจับกุมคุมขังที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มรดกตกทอดที่ยาวนานที่สุดและสำคัญของแม็กนา คาร์ต้า คือ เรื่องของสิทธิเกี่ยวกับเรื่องทางศาล โดยมีสาระว่า “ไม่มีอิสรชนคนใดจะถูกจับกุมคุมขังหรือถูกยึดสังหาริมทรัพย์ของเขา หรือเสรีภาพต่าง ๆ หรือขนบจารีต อิสระหรือถูกทำให้อยู่นอกกฎหมาย หรือถูกเนรเทศ หรือถูกทำลายใด ๆ และเราจะไม่มีการตัดสินเขา หรือประณามเขาโดยปราศจากขั้นตอนการ ตัดสินตามกระบวนการกฎหมายกับเขา หรือโดยปราศจากกฎหมายที่ดิน เราจะไม่มีการขายผู้ใด เราจะไม่มีการปฏิเสธผู้ใด หรือหน่วงเหนี่ยวผู้ใด ทั้งใน เรื่องของความยุติธรรมและสิทธิต่าง ๆ”

สิทธิมนุษยชนในช่วงต้นยุคสมัยใหม่ (Human rights in early modern era)

ค.ศ. 1550-51 เป็นไปได้ว่าถือเป็นครั้งแรกของการแสดงความคิดเห็น ในประเด็นสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ในประวัติศาสตร์ยุโรป ในช่วงคริสต์ศตวรรษ ที่ 17 และ 18 John Locke, นักปรัชญาผู้มีชื่อเสียงคนหนึ่งได้พัฒนาแนวคิด เกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ตามธรรมชาติขึ้นมา โดยระบุว่า “ผู้คนครอบครองสิทธิ บางประการโดยคุณสมบัติของความเป็นมนุษย์” แนวคิดของเขาถือเป็นสิ่งสำคัญ ในการพัฒนาเกี่ยวกับความคิดสมัยใหม่ในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านต่าง ๆ และ เมื่อการปฏิวัติครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์เกิดขึ้นในศตวรรษนั้นคือ ที่สหรัฐฯ (1776) และที่ฝรั่งเศส (1789) ผลของการปฏิวัติได้นำไปสู่การประกาศสิทธิ มนุษย์อย่างสำคัญคือ สหรัฐฯ ในประกาศเวอร์จิเนีย เกี่ยวกับเรื่องสิทธิต่าง ๆ ปี ค.ศ. 1776 ได้ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นพื้นฐานจำนวนมาก และอิสรภาพ การประกาศ อิสรภาพต่อมาของสหรัฐฯ รวมถึง แนวคิดต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิตามธรรมชาติ ของมนุษย์ และถ้อยความอันมีชื่อเสียงที่ว่า “มนุษย์ทุกคนต่างได้รับการสรรค์ สร้างขึ้นมาเสมอภาคกันซึ่งพวกเขาได้รับการมอบให้โดยพระเจ้าผู้สร้างของพวกเขา ด้วยสิทธิบางอย่างที่ไม่อาจขายหรือโอนย้ายแก่กันได้ซึ่งท่ามกลางสิ่งเหล่านี้ คือชีวิต, เสรีภาพและการมีความสุข” ในทำนองเดียวกัน หลังการปฏิวัติของ

ประชาชนที่ฝรั่งเศส ได้มีคำประกาศเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ของผู้คน และพลเมือง ซึ่งกำหนดนิยามสิทธิปัจเจกชน และสิทธิของกลุ่มชนขึ้นมาชุดหนึ่ง และต่อมา คำประกาศเหล่านี้ถูกถือว่าเป็นสากลมิใช่เพียงกับพลเมืองฝรั่งเศสเท่านั้น แต่มันกลายเป็นสิทธิสำหรับมนุษย์ทุกคนโดยไม่มีข้อยกเว้น

“สิทธิมนุษยชน” จาก ค.ศ. 1800 ถึง สงครามโลกครั้งที่ 1 (1800 AD to World War I)

กลุ่มคนจำนวนมาก และขบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ ในคริสต์ศตวรรษ ที่ 20 ได้ก่อให้เกิดความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างลึกซึ้ง บนเส้นทางของสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ในยุโรปตะวันตกและอเมริกาเหนือ สหภาพแรงงานจำนวนมากได้ทำให้เกิดกฎหมายหลายฉบับที่ยินยอมให้บรรดาคนงานทั้งหลายมีสิทธิ์ที่จะประท้วงหรือสไตรค์สร้างเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคการทำงานน้อยที่สุด และห้ามหรือมีการกำหนดกะเกณฑ์เกี่ยวกับแรงงานเด็ก ขบวนการเคลื่อนไหวสิทธิสตรีประสบความสำเร็จในการได้มาซึ่งสิทธิต่าง ๆ ของผู้หญิงจำนวนมากในการออกเสียง ขบวนการเคลื่อนไหวเกี่ยวกับอิสราเอลเสรีภาพระดับชาติในประเทศต่าง ๆ ประสบความสำเร็จในการขับไล่อำนาจของอาณานิคมออกไปหนึ่งขบวนการดังกล่าวซึ่งมีอิทธิพลมากที่สุดคือ ความเคลื่อนไหวของมหาตมะคานธีเพื่อปลดปล่อยชนพื้นเมืองอินเดียให้เป็นอิสระจากการปกครองของอังกฤษ ขบวนการเคลื่อนไหวต่าง ๆ เกี่ยวกับการกดขี่ทางเชื้อชาติ และชนกลุ่มน้อยทางศาสนา ได้ประสบความสำเร็จในหลาย ๆ ส่วนของโลกขบวนการเคลื่อนไหวด้านสิทธิพลเมืองขบวนการเคลื่อนไหวด้านอัตลักษณ์ทางการเมืองอย่างหลากหลายในนามของผู้หญิง และชนกลุ่มน้อยในสหรัฐอเมริกา การก่อตั้งเกี่ยวกับคณะกรรมการกาชาดสากล ในปี ค.ศ. 1864 และการประชุมเจนีวา ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1864 นำไปสู่รากฐานต่าง ๆ เกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมสากล และได้รับการพัฒนาต่อมาในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2

“สิทธิมนุษยชน” ระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 (Between World War I and World War II)

หลังการสิ้นสุดของสงครามโลกครั้งที่ 1 สันนิบาตแห่งชาติ (The League of Nations) ได้รับการสถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1919 โดยสนธิสัญญา The Treaty of Versailles มีเป้าหมายเกี่ยวกับการลดกำลังอาวุธ และกำลังทหาร การป้องกันสงครามผ่านเครือข่ายความปลอดภัย มีการวางรากฐานข้อถกเถียงต่าง ๆ ระหว่างประเทศผ่านการเจรจาต่อรอง, วิธีการทางทูต, การปรับปรุงด้านสวัสดิการของโลก, มีการให้ความเคารพต่อกฎบัตรของสนธิสัญญา ซึ่งคือข้อบัญญัติที่ให้การส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ จำนวนมาก และต่อมาได้รวมถึงคำประกาศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนสากลเอาไว้ด้วย สันนิบาตแห่งชาติมีบทบาทยุติต่าง ๆ ซึ่งให้การสนับสนุนประเทศภายใต้อำนาจอธิปไตยของมหาอำนาจยุโรปตะวันตกโดยการเปลี่ยนผ่านจากความเป็นอาณานิคมไปสู่อิสรภาพหรือรัฐเอกราช ส่วนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (the International Labour Organization - ILO) มีบทบาทยุติให้การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ บางอย่างด้านแรงงาน ซึ่งต่อมาภายหลังถูกรวมอยู่ในคำประกาศ UDHR: Universal Declaration of Human Rights:

รายงานโดยผู้อำนวยการทั่วไปของการประชุมแรงงานสากลได้รายงานในสมัยประชุมครั้ง 87 ว่า “เป้าหมายอย่างแรกของ ILO ทุกวันนี้ก็คือ การส่งเสริมผู้หญิง และผู้ชายให้เข้าถึงงานที่มีเกียรติและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในเงื่อนไขต่าง ๆ ของอิสรภาพ, ความเสมอภาค, ความปลอดภัย, และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์”

“สิทธิมนุษยชน” ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (After World War II)

สิทธิต่าง ๆ ในสงคราม และการประชุมเจนีวาต่าง ๆ (Rights in War and the Geneva Conventions) ระหว่างปี 1864-1949 ได้ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของบรรดาปัจเจกชนทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งและ

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในฐานะของผลลัพธ์ของสงคราม กรอบการประชุมเหล่านั้นได้ถูกนำมาปรับปรุงอีกครั้งในปีค.ศ. 1949 ดังนั้นเพื่อปรับปรุงเงื่อนไขเกี่ยวกับกำลังทหารที่ได้รับบาดเจ็บและป่วยไว้ในสนามรบเพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขของสมาชิกต่าง ๆ ของกำลังรบในท้องทะเลที่ได้รับบาดเจ็บ, ล้มป่วย และการสูญเสียทางเรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อเชลยศึกสงครามต่าง ๆ เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองพลเรือนในภาวะสงคราม

นอกจากนี้ ยังมีการแก้ไขเพิ่มเติมสนธิสัญญาต่าง ๆ เกี่ยวกับการประชุมเจนีวาอีก 3 ข้อเกี่ยวข้องกับ

(1) การปกป้องบรรดาเหยื่อของความขัดแย้งทางการทหารระหว่างได้รับการให้สัตยาบันจาก 167 ประเทศ (2) การปกป้องคุ้มครองเหยื่อต่าง ๆ ของความขัดแย้งด้านการทหารแต่ไม่ใช่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้รับการให้สัตยาบันจาก 163 ประเทศและ (3) การยอมรับเกี่ยวกับตราสัญลักษณ์หรือเครื่องหมายต่าง ๆ ได้รับการให้สัตยาบันจาก 17 ประเทศและลงนามแต่ไม่ให้สัตยาบันจาก 68 ประเทศ

คำประกาศสิทธิมนุษยชนสากล (Universal Declaration of Human Rights)

สภาพอันน่ากลัวของสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่เกิดขึ้นทั่วโลกทำให้สมาชิกสหประชาชาติได้ให้การยอมรับคำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลในปี 1948 หรือ The Universal Declaration of Human Rights (อักษรย่อ UDHR) เป็นคำประกาศที่ไม่มีข้อผูกมัด

The UDHR ผลักดันชาติสมาชิกให้การส่งเสริมเรื่องสิทธิมนุษยชน, สิทธิพลเมือง, สิทธิทางการเมือง, สิทธิทางเศรษฐกิจและสิทธิทางวัฒนธรรมและสังคม, ทั้งหมดได้รับการยืนยันอยู่บนสมมติฐานที่ว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่ไม่อาจแบ่งแยกได้สิทธิทั้งหมดได้รับการเชื่อมโยงเข้าหากันอย่างแนบแน่นการยืนยันในสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้คือส่วนหนึ่งของรากฐานเกี่ยวกับ

อิสราเอล, ความยุติธรรม,และสันติภาพในโลกคำประกาศดังกล่าวถือเป็นความพยายามทางกฎหมายระหว่างประเทศครั้งแรกที่จะจำกัดพฤติกรรมของรัฐต่าง ๆ และกดดันรัฐทั้งหลายให้ทำหน้าที่ต่อพลเมืองของตนตามแบบจำลองของสิทธิในด้านต่าง ๆ คำประกาศ UDHR ได้รับการค้นคว้าวิจัย และเขียนขึ้นโดยคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ รวมถึงบรรดาตัวแทนจากประเทศทั้งหลาย และศาสนาหลัก ๆ ทั้งหมด และได้รับการร่างขึ้นในการประชุมหารือกับผู้นำทั้งหมดในยุคนั้น

จากนั้นไม่นาน เมื่อเริ่มต้นยุคสงครามเย็นคำประกาศ UDHR ได้ถูกคิดทำความเข้าใจและนำไปสู่การแบ่งออกเป็น 4 ส่วนประกอบด้วย (1) สิทธิทางเศรษฐกิจ (2) สิทธิทางสังคม (3) สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง และแม้คำประกาศสิทธิมนุษยชนสากลจะเป็นการลงมติแบบไม่มีข้อผูกมัดแต่ปัจจุบันได้รับการพิจารณาในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีสากลซึ่งอาจถูกนำขึ้นมาใช้ภายใต้สถานการณ์ที่เหมาะสมโดยการพิจารณาคดีระดับชาติหรืออื่น ๆ

ความหมายของสิทธิมนุษยชน

จากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights หรือ UDHR) ข้อ 1 ที่ระบุไว้ว่า บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประดามีที่ระบุไว้ในปฏิญญานี้ทั้งนี้โดยไม่มีการจำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทร์พัยสิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด นอกจากนี้การจำแนกข้อแตกต่างโดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมืองทางตุลาณาหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศ หรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำได้ ทั้งนี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด

หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกัน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติสุข มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพ มีไมตรีจิต และมีความเมตตาต่อกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย หรือสุขภาพ

หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทยหรือสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี

หมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ ผู้ที่เป็นมนุษย์ย่อมมีสิทธิดังกล่าว ตั้งแต่เกิดจนตายโดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มนุษย์ เท่านั้นที่มีสิทธินี้ และสิทธินี้เกิดขึ้นโดยติดตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

หมายถึง สิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง โดยหลักบังคับของกฎหมาย ภายใต้อำนาจการเกียรตินิติศักดิ์ สิทธิที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาค ที่จะเป็นการ ส่งเสริมให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

หมายถึง สิทธิที่ทุกคนมีอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์ ทั้งสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ใน ส่วนบุคคลและสิทธิในการอยู่ร่วมกันในสังคม สิทธิในความเป็นมนุษย์นั้น มีทั้งสิทธิตามกฎหมายที่มีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เป็นสิทธิ ที่เกิดจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม แต่เดิม สิทธิมนุษยชนจะกล่าวถึงในชื่ออื่น เช่น สิทธิในธรรม สิทธิในธรรมชาติ เป็นต้น

หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกัน ในแง่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสิทธิ เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี โดยไม่ คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา และ สถานภาพทางกายและสุขภาพรวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่อ อื่น ๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอด หรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้

วิวัฒนาการของหลักนิติธรรมในต่างประเทศและในประเทศไทย

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หากพิจารณาในฐานะแนวคิดของชาวตะวันตกนั้นก็จะพบว่ามียุคแห่งแรกมาแต่ครั้งสมัยกรีกโบราณจากข้อถกเถียงสำคัญที่ว่า การปกครองที่ดีนั้นควรจะเป็นการปกครองด้วยสิ่งใด ระหว่างกฎหมายที่ดีที่สุด กับสัตว์บุรุษ (คนดี) โดยอริสโตเติล (Aristotle) ได้สรุปว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในระบอบการเมือง (Aristotle, 1995: 127) และจากข้อสรุปของอริสโตเติลตรงนี้นี่เองที่ได้พัฒนาไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ในอีกหลายพันปีถัดมาว่า การปกครองที่ดีนั้นควรจะต้องให้กฎหมายอยู่สูงสุด (supremacy of law) และทุก ๆ คนต้องมีสถานะที่เสมอภาค และเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ แม้ตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองจะมีอำนาจอันชอบธรรมในการออกและบังคับใช้กฎหมาย แต่ตัวผู้ปกครอง หรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่พวกเขาออก และบังคับใช้ด้วยเฉกเช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่น ๆ ในรัฐเพื่อที่จะทำให้การเมืองนั้นวางอยู่บนรากฐานของกฎหมายและรัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่จำกัด (limited government) โดยตัวกฎหมายเป็นสำคัญ

ขณะที่หลักนิติธรรมนั้นเป็นแนวคิดทฤษฎีทางกฎหมายจารีตประเพณี (common law) ของพวกแองโกลแซกซอน (อังกฤษ) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องด้วยสภาพบริบททางการเมืองที่มีการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิเสรีภาพในอังกฤษในช่วงกลางศตวรรษที่ 17 จึงทำให้หลักนิติธรรมนั้นมีระดับของการอธิบายที่เริ่มต้นจากระดับตัวปัจเจกบุคคล (methodological individualism) กล่าวคือมุ่งเน้นเรื่องการรับรองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอันเป็นผลมาจากความสูงสุดของกฎหมายมากกว่าตัวรัฐนั้นก็เพราะสิทธิเสรีภาพที่ไม่มีกฎหมายประกันนั้นก็ไมอาจเรียกได้ว่าเป็นสิทธิเสรีภาพในทางกลับกันกฎหมายหากไม่ประกันซึ่งเสรีภาพแล้วพลเมืองในรัฐก็จะมีสภาพตกเป็นทาสหรือเบี้ยล่าง

ของผู้ปกครองซึ่งจะไม่สามารถทำให้คนทุก ๆ คนในรัฐซึ่งรวมถึงตัวผู้ปกครองด้วยนั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายได้อย่างแท้จริงเพียงแต่การประกันสิทธิเสรีภาพของแนวคิดนิติธรรมนี้จะไม่มีการจัดระบบโครงสร้างผ่านการจัดวางลำดับขั้นของกฎหมายที่เคร่งครัดเพื่อจำกัดอำนาจรัฐเหมือนกับแนวคิดนิติรัฐ หากแต่กระทำผ่านจารีตประเพณีที่ยึดถือต่อ ๆ กันมาโดยมีเป้าประสงค์สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพมากกว่าการพยายามจำกัดอำนาจรัฐด้วยการวางโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันทางการเมืองนั่นเอง

แม้ในมุมมองของนักเสรีนิยมสุดโต่งจะมองว่า เสรีภาพของปัจเจกบุคคลนั้นเป็นสิทธิตามธรรมชาติ (natural rights) ที่มีอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นจะต้องให้กฎหมายมารองรับ ดังนั้นกฎหมายข้อบังคับของรัฐจึงดูเหมือนว่าจะอยู่ฝั่งตรงกันข้ามกับเสรีภาพหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “เสรีภาพปรากฏเมื่อกฎหมายเงียบลง” (Liberty exists when the law is silent) ก็ตามและในจุดนี้เองที่หลักการนิติธรรมจะเข้ามาประสานความขัดแย้งระหว่างเสรีภาพกับกฎหมาย โดยการทำให้กฎหมายนั้นเป็นสิ่งที่สูงสุดที่ทุกคนแม้แต่ผู้ปกครองก็ต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายในขณะที่ตัวกฎหมายเองนั้นก็จะต้องประกันไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทุก ๆ คนในรัฐ (Tamanaha, 2004: 45)

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนี้จะต้องอยู่เคียงคู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมาย (the supremacy of law) เสมอเนื่องจากเมื่อรัฐใดใช้กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์สูงสุดในการปกครองแล้วก็จะเป็นการรับประกันว่าพลเมืองทุก ๆ คนแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองในการปฏิบัติตามหน้าที่หรือบริหารราชการแผ่นดินนั้นจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งสูงสุด ดังนั้นในระบอบการปกครองที่ยึดหลักนิติธรรมคนทุก ๆ คนที่อาศัยอยู่ในสังคมการเมืองดังกล่าวนั้นย่อมจะต้องมีความเท่าเทียม และมั่นใจได้ว่าไม่ว่าจะเป็น

เจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการระดับสูงหรือแม้แต่บุคคลในรัฐบาลเองก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเหมือนกันกับพวกเขา นอกจากนี้หลักความสูงสุดของกฎหมายก็ยังเป็นลักษณะร่วมกันระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐอีกด้วย นอกจากนี้ชุดคุณค่าปทัสถานหลาย ๆ อย่างในทางการเมืองอย่างความเท่าเทียม ความเที่ยงธรรมก็ถูกนำมาสร้างให้เกิดขึ้นเป็นรูปธรรมผ่านการออกกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายที่วางอยู่บนชุดคุณค่าเหล่านั้นซึ่งเป็นสถาบันทางสังคม (social institution) ที่เป็นผลอันเกิดจากการยอมรับ และการประพฤติปฏิบัติของคนในสังคมนั้น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ในบางสังคมกฎหมายจึงอาจกลายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมในการกีดกัน และสร้างความไม่เท่าเทียม และไม่เป็นธรรมทางเพศหากสังคมนั้นยอมรับชุดคุณค่า และปทัสถานเรื่องความไม่เท่าเทียมกันทางเพศมาเป็นปทัสถานทางสังคมที่ผู้คนให้การยอมรับนับถือ และปฏิบัติตามได้เช่นกัน

หลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ที่ได้รับบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกแทนที่ด้วยระบอบพระมหากษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ (โปรตุเกส Constitutional Monarchy) ถือได้ว่าหลักนิติธรรมในแง่ของแนวคิดพื้นฐานได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย เพราะอำนาจสูงสุดของรัฐได้ถูกถ่ายโอนจากองค์พระมหากษัตริย์ไปสู่รัฐธรรมนูญ ที่ระบุให้ที่มาของอำนาจอธิปไตยมาจากเบื้องล่างคือประชาชนกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาภายใต้รัฐธรรมนูญตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นมาเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้นในแง่นี้สถานะของประชาชนที่เป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง (the ruler and the ruled) อย่างเท่าเทียมกันภายใต้ความสูงสุดของกฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) จึงได้บังเกิดขึ้นนับแต่นั้นมา

ที่น่าสนใจคือหลักนิติธรรมที่กล่าวถึงในข้างต้นนั้นไม่ได้เป็นเพียงแนวคิดในเชิงทฤษฎีหรือนามธรรมเท่านั้นแต่ได้ปรากฏให้เห็นเป็นรูปธรรมเป็นครั้งแรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนในมาตรา 29 ที่ระบุว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้ และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจงทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” จะเห็นได้ว่าสาระสำคัญของมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 คือการบ่งบอกว่ากฎหมายใด ๆ ที่ตราขึ้น จะต้องบังคับใช้กับคนทุก ๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน โดยที่เนื้อหาของสาระของกฎหมายนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดหรือจำกัดซึ่งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชน ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ก็คือแนวคิดพื้นฐานของหลักนิติธรรมในการมุ่งประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากความสูงสุดของกฎหมาย

นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังได้เขียนคำว่า “นิติธรรม” ไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 3 วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งการบัญญัติดังกล่าวเป็นการเน้นให้เห็นว่าผู้ใช้อำนาจปกครองทั้งสามอำนาจ (ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ) รวมถึงองค์กรของรัฐอื่น ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้นล้วนแล้วแต่ต้องกระทำการอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมด้วยกันทั้งสิ้น

ความหมายของหลักนิติธรรม

1. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato 429-348 B.C.)

นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่ง และคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”

2. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.)

ศิษย์เอกของเพลโต ก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)

3. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

ให้คำแปลของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้เพียงว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ว่าคืออะไร แล้วการปฏิบัติอย่างไร จึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม

4. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี”

The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common law) ปรากฏว่า มีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตยและการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไดซีกล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือหลักนิติธรรม”

ดังนั้น ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะของไดซี ประกอบด้วย หลัก 3 ประการ ได้แก่ หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งได้บัญญัติขึ้นโดยกระบวนการอันชอบธรรม และพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรม เป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใด ๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัด และใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครอง โดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษเว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ 2 ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้น จะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดาที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา

จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ Dicey ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองนี้เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”

5. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor E.C.S. Wade

Professor E.C.S. Wade แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นบรรณาธิการแก้ไขเพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญ ที่ Professor A.V. Dicey ได้แต่งไว้นั้น ได้กล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญที่ท่านแต่งตั้งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่งชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุก ๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ บรรดาสิ่งที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และทั้งที่ได้ตราขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหา และที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลย ในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐานเช่นนั้น อาจทำให้ศาลเห็นได้ว่า เขามีได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา”

6. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor Joseph Raz

ในปี ค.ศ. 1977 นักทฤษฎีทางรัฐศาสตร์ที่มีอิทธิพลทางความคิดอย่างสูงชื่อ Professor Joseph Raz ได้ให้หลักการสำคัญ ๆ หลายประการ ซึ่งสามารถเข้ากันได้กับหลักนิติธรรมโดยหลักการของ Raz ได้รวมความต้องการที่จะให้แนวทางในการประพฤติปฏิบัติของบุคคล และกำหนดระดับต่ำสุดของอันตรายอันเกิดจากการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ และให้ความเคารพในพื้นที่ฐานของทฤษฎีกฎหมายรัฐธรรมนูญของไคซี หลักการของ Raz มีดังนี้

1. กฎหมายทั้งหลายต้องเป็นไปเพื่อให้มีผลต่อการกระทำข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง
2. กฎหมายมีความแน่นอนไม่ควรแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้งการจัดความไม่รู้กฎหมายสามารถป้องกันได้โดยการให้ความรู้แก่เขา
3. ควรมีกฎเกณฑ์ของกระบวนการตรากฎหมายที่มีความชัดเจน
4. ความเป็นอิสระของอำนาจตุลาการจะต้องได้รับความคุ้มครอง
5. หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติ ควรได้รับการรักษาไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม
6. ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการเกี่ยวกับการนำหลักการอื่น ๆ มาใช้เพิ่มเติม
7. ศาลควรเป็นสิ่งที่เข้าถึงได้ตามหลักที่ว่า ไม่มีบุคคลใดจะถูกปฏิเสธความยุติธรรม
8. การใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายและการป้องกันอาชญากรรมโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรได้รับอนุญาตให้ปฏิบัติผิดแผกไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้
7. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ Professor L. Fuller
Professor L. Fuller ผู้เขียน “the morality of law” ได้อธิบายหลักนิติธรรมต้องประกอบด้วยหลักแปดข้อ ดังนี้ ข้อหนึ่งทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่ ข้อสองกฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน ข้อสามกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง ข้อสี่กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ ข้อห้ากฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง ข้อหกกฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้ ข้อเจ็ดกฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้ยังรำลึกในสังคมแต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้ และข้อแปดการบังคับใช้

กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ “The Rule of Law” ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย

ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่งความหมายของ “The Rule of Law” คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสืบทอดตามกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมูรัฐต้องให้ความอารักขาคู่คุ้มครองมนุษย์ชนให้ผลจากลัทธิพระราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มิใช่คนเป็นใหญ่” โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว

กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีปัญญาลดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่อยกว่า สรุปลแล้วหลักเรื่องนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทย ๆ ก็คือหลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”

ศาสตราจารย์อรุณนิติ ดิษฐอำนาจ อดีตประธานศาลฎีกา กล่าวว่า “หลักนิติธรรมหรือ “The Rule of Law” คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นธรรม ประการแรกกฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สองการบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือไม่ให้สิทธิคนหนึ่ง ดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณาจากคนในสังคมที่มีเหตุมีผลและมีความรู้สึกผิดชอบซึ่งกันไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้ เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม อธิบายว่าหลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนายอัยการเข้าสืบหรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ 4 ประการ คือ ประการแรกองค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึงรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินใจคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law)”

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นคร ได้อธิบายหลักนิติธรรมโยงเข้ากับบทบาทของอัยการและศาลว่า “สององค์กรนี้ต่างก็มีหลักนิติธรรมด้วย โดยท่านกล่าวว่า “หลักนิติธรรมในส่วนของ “อัยการ” นั้น ก็คืออัยการมีหน้าที่จะต้องดูแลความสงบเรียบร้อยในขณะเดียวกัน ก็มีหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน สองอันนี้ เราจะต้องทำให้ปรากฏหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับ “ศาล” ศาลต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ชื่นประทับฟ้องและชั้นพิจารณาคดีคิดว่าบทบาทของศาลจะต้องเน้นทั้งสองด้าน ถ้าไม่เกิด

สองด้านแล้ว มันก็ยังไม่มีความไม่เป็นนิติรัฐในตัวเอง จะต้องประกันความบริสุทธิ์ของจำเลยได้”

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายว่า “The Rule of Law เป็นการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม หรือเป็นหลักที่การปกครองดำเนินไปอย่างเป็นธรรม โดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งมีความหมายที่ลึกกว่าการปกครองโดยกฎหมาย อีกระดับหนึ่งและมีใช่เป็นหลักกฎหมายอย่างลอย ๆ แต่มีแนวโน้มให้เห็นถึงเป้าหมายของหลักการดังกล่าวด้วย”

ศาสตราจารย์ สิทธิโชค ศรีเจริญ ได้ให้ข้อสังเกต คำว่า “หลักนิติธรรม” ว่า “ที่มาของหลักนิติธรรมนั้น มาจาก แนวคิดที่หนึ่ง นักปราชญ์ในสมัยโบราณต้องการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ ตั้งแต่อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรีหรือศาล หลักนิติธรรมนี้ต้องการที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐในทุกเรื่อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดความชอบธรรมแก่มหาชน และแนวคิดที่สองเกิดจากแนวคิดของผู้ที่ต้องการสร้างสรรค์สังคม คือ ต้องการรัฐที่พึงปรารถนาอย่างไร ซึ่งรัฐที่พึงปรารถนา คือ รัฐที่มีหลักนิติธรรมในการปกครองนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ จริญญา ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรมเป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์ กติกาผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบธรรมนี้ทั้งนั้น ซึ่งไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตย ก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้”

ศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎของกฎหมายนั่นเอง”

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธุ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีความหมายกว้างโดยหมายถึง “หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกันกับหลักนิติรัฐ และยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้

กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจนให้เหตุผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้อง ชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนมีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ”

นอกจากนี้ที่น่าสนใจคือ อาจารย์คำชัยยังเห็นว่า การนิรโทษกรรมกับเหตุการณ์ในอดีตที่เกิดขึ้นและสิ้นสุดลงนั้นสามารถกระทำได้ แต่การคุ้มครองบรรดาการกระทำที่เกิดขึ้นในอนาคต หลังจากที่รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 มีผลบังคับใช้แล้ว ไว้ล่วงหน้าโดยถือว่าการกระทำนั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามมาตรา 309 ของรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 นั้น ขัดกับหลักนิติธรรม

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ. 1885) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับควมมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (18) และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว (19) หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ

หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

การที่ Dicey อธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในแง่ที่คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ส่งผลให้ Dicey ปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้แล้ว บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ศาลของอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใด ๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้วรัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตามไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

ในทางทฤษฎี เมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด จึงอาจเป็นไปได้ที่รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรมเสียแล้ว ก็ไม่มีอะไรเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้วรัฐสภาจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้นโดยเหตุที่การตรากฎหมายของรัฐสหาย่อมขึ้นอยู่กับการสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากสนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งถัดมาย่อมเป็นที่คาดหมายได้ในที่สุดแล้วการตรากฎหมายของรัฐสภา

จึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชน กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลัก ๆ ของการตรากฎหมาย และเมื่อกล่าวว่ารัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในหมู่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐ แต่ในที่สุดแล้วในทางการเมืองก็อยู่ภายใต้ประชาชน ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่รับสืบทอดกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติ เช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎเกณฑ์ว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตรา ๆ ไป

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรมอาจจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่าง ๆ ก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

1. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

3. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
4. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
5. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมกับรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

เมื่อพิจารณาถึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมดังที่ได้กล่าวข้างต้น จะพบว่าหลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนควรได้รับ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ใช้ในการปกครอง กล่าวคือ ประชาชนได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายฉบับเดียวกัน โดยไม่มีการแบ่งแยกว่าบุคคลดังกล่าวจะเป็นประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีสถานะทางสังคมอย่างไร และจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม ภายใต้กฎหมายเดียวกัน

เมื่อนำหลักสิทธิมนุษยชนกับหลักนิติธรรมข้างต้น มาพิจารณากับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กล่าวถึงหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมหลายมาตรา กล่าวคือ

มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับการคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน”

จากบทบัญญัติมาตรา 4 ดังกล่าว เป็นการบัญญัติยอมรับว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาคของปวงชนชาวไทยได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวแล้วถือได้ว่าสังคมได้ให้การยอมรับหลักสิทธิมนุษยชนเป็นรูปธรรมแล้วมิใช่เป็นเพียงนามธรรมดังแต่ก่อน

มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่จะทำเช่นนั้นได้ และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีมาตรการกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถ ใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญา ของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

บทบัญญัติมาตรา 25 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนชาวไทยที่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ และหากรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติห้ามมิให้ใช้สิทธิไว้ ประชาชนย่อมที่จะมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิของตนได้ แต่หากการใช้สิทธิเสรีภาพไปกระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไปละเมิดต่อบุคคลอื่น ย่อมจะไม่ได้รับการคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ การที่บุคคลใดถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพก็ย่อมจะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย เพื่อปกป้องสิทธิของตนเองได้

นอกจากการที่มีสิทธิปกป้องตนเองแล้ว ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากบุคคลอื่นกระทำผิดอาญาต่อตนเอง ย่อมได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 (และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559)

มาตรา 26 ได้บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

บทบัญญัติมาตรา 26 เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติถึงหลักการในการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับในสังคม หากการตรากฎหมายฉบับใดที่จะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของปวงชนชาวไทย จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในเท่านั้น แต่หากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนด

เงื่อนไขของการตรากฎหมายไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการห้ามใช้สิทธิเสรีภาพใด ๆ เสียแล้ว การตรากฎหมายจะต้องกระทำภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งหมายความว่า หากกฎหมายฉบับใดที่ตราขึ้นโดยขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หรือไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม กฎหมายที่ตราออกมา ย่อมจะไม่มีผลบังคับใช้ ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 5 ววรรคแรก ที่บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใด ของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันบังคับไม่ได้”

มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่าง ในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือ สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคล สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรือ อำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่า เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

บทบัญญัติมาตรา 27 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนตามกฎหมายโดยเท่าเทียมกันโดยไม่อาจแบ่งแยกชนชั้น ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา เพศไม่ว่าจะเป็นเพศชายหรือหญิงหรือเพศที่สาม ความพิการทางร่างกายหรือสุขภาพของบุคคล การศึกษา หรือแม้จะ เป็นความแตกต่างความคิดเห็นทางการเมือง โดยประชาชนจะต้องได้รับ

การปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายอันเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติมาตรา 26 ก็มีข้อยกเว้น สำหรับการอำนวยความสะดวกให้แก่ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ที่จะได้รับสิทธิบางประการ มากกว่าบุคคลทั่วไป กล่าวคือ การกำหนดหรือขอความร่วมมือในการให้สิทธิ แก่บุคคลดังกล่าวในการได้รับบริการด้านต่าง ๆ เช่น การใช้บริการด้านขนส่ง บริการทางการแพทย์หรือสาธารณสุข ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการ เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมในอันที่จะถือว่าเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือหลักนิติธรรมแต่อย่างใด

สรุป

สิทธิมนุษยชน เป็นหลักประกันพื้นฐานของมนุษย์ที่มนุษย์ชอบที่จะมี สิทธิและเสรีภาพอย่างเสมอภาคกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีความแตกต่างในเรื่องเพศ เชื้อชาติ ภาษา สีดผิว ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือสถานะทางสังคมใด ๆ ก็ตาม เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมมนุษย์ได้อย่างปกติสุข โดยสิทธิ มนุษยชนดังกล่าว ไม่อาจที่จะโอนหรือถ่ายทอดให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ และถึงแม้สิทธิดังกล่าวจะไม่ได้รับการคุ้มครองหรือมีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย ก็ตาม แต่ก็เป็นสิทธิที่มนุษย์สมควรจะได้รับด้วยความถูกต้องเป็นธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักที่ใช้ในการปกครองด้วยความเป็นธรรม เป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับประชาชนทุกคนรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่แบ่งแยก และจะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ดังนั้น สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม จึงมีจุดมุ่งหมายเพื่อความสงบสุข ในการอยู่ร่วมกันของประชาชนภายใต้กฎหมายเดียวกัน การใช้สิทธิเสรีภาพ ของประชาชนสามารถกระทำได้เท่าที่ไม่เป็นละเมิดต่อกฎหมาย หรือไม่เป็ นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และหากถูกละเมิดจากการกระทำของ บุคคลอื่น บุคคลนั้นย่อมที่จะใช้สิทธิเพื่อปกป้องตนเองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

กรณีของสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมได้มีการบัญญัติไว้เป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งแตกต่างจากก่อนหน้านี้ ที่คำว่าสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมยังเป็นเพียงนามธรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหลักสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมจะถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น ๆ ก็ตาม แต่การที่ประชาชนจะได้ใช้สิทธิและเสรีภาพพื้นฐานอันเป็นสิทธิมนุษยชน หรือการที่จะถูกปกครองโดยหลักนิติธรรม จำเป็นอย่างยิ่งที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว อีกทั้งจะต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกัน เพราะหากหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ไม่ได้ให้ความสำคัญของสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรม หรือขาดความรู้ความเข้าใจอย่างถ่องแท้ย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อการใช้สิทธิหรือเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และประการสำคัญจะมีผลทำให้สิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมไม่อาจบรรลุได้ตามเจตนารมณ์หรือที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

บรรณานุกรม

ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์(2553). หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม สืบค้นเมื่อ
เมษายน 29, 2563

จาก public3law.net/publaw/view.aspx?id=1431

หลักนิติธรรม. สืบค้นเมื่อ เมษายน 29, 2563 จาก <https://Wikipedia.org/wiki/หลักนิติธรรม>

อรรถพล ไชยสุวงศ์, หลักนิติธรรม, วารสารจุลนิติ มกราคม-กุมภาพันธ์ 2557
หน้า 36-46

พัฒนาการ “สิทธิมนุษยชน” จากอารยธรรมโบราณสู่โลกปัจจุบัน. สืบค้นเมื่อ
เมษายน 29, 2563

จาก <http://winnews.tv/news/24040>

เรื่องที่ 1 ความหมายของสิทธิมนุษยชน. สืบค้นเมื่อ เมษายน 29, 2563

จาก <http://sites.google.com/site/may00may00may/siththi-mnusy-chh/reuxng-thi-1khwan-hmay-khxng-siththimnusy-chn>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ พ.ศ. 2560

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่าย แก่จำเลย
ในคดีอาญา พ.ศ. 2544 (และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559)

หลักนิติธรรมกับการบริหารงานของสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ

พงษ์ชัย นิรมิตศรีชัย*

บทนำ

พระพุทธศาสนาเป็นศาสนาประจำชาติไทย ด้วยคนไทยส่วนใหญ่ได้เคารพนับถือพระพุทธศาสนาเป็นสรณะแห่งชีวิต สืบต่อกันมาเป็นเวลาช้านาน นับแต่โบราณกาลจวบจนปัจจุบันที่ชาติไทยมีความมั่นคง ดำรงเอกราชอธิปไตย เป็นอิสระเสรีอยู่ได้ตราบเท่าทุกวันนี้ ก็ด้วยคนในชาติยึดมั่นอยู่ในสามัคคีตามหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา ขนบธรรมเนียม จารีตประเพณีอันดีงาม ซึ่งเป็นปัจจัยเสริมสร้างความสามัคคีธรรมระหว่างคนในชาติส่วนใหญ่อันมีพื้นฐานมาจากพระพุทธศาสนา ดังนั้นหลักธรรมคำสั่งสอนทางศาสนาจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาและความมั่นคงของประเทศชาติ การบริหารกิจการพระศาสนานั้น เป็นหน้าที่ของคณะสงฆ์ตามพุทธบัญญัติ แต่เนื่องจากอาณาจักรและศาสนจักร ต้องมีการประสานเชื่อมโยงกัน เพื่อความมั่นคงของประเทศชาติ รัฐบาลในฐานะผู้รับสนองพระราชมารยาขององค์พระมหากษัตริย์ จึงเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานกิจการทางศาสนาผ่านหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ซึ่งแต่เดิมในสมัยกรุงศรีอยุธยาเรารู้จักองค์กรของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับกิจการทางศาสนาในนามของ “กรมธรรมการ” ซึ่งต่อมาได้พัฒนาต่อเนื่องมาตามลำดับ เป็น กระทรวงธรรมการ กระทรวงศึกษาธิการ กรมการศาสนา และในปัจจุบัน

* กรมการบริหาร บริษัท รักขิติน จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรารู้จักกันในนามของ “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” อันเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีความสำคัญในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานสนองงาน คณะสงฆ์และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริมพัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการ ศาสนสมบัติ รวมทั้งให้การสนับสนุนส่งเสริม พัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยมี หน่วยปฏิบัติงานทั้งในระดับราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่อยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เป็นหน่วยงานที่ไม่สังกัดกระทรวง ทบวงใด มีอำนาจหน้าที่ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนกิจการพระพุทธศาสนาตามแนวนโยบายของรัฐบาล โดยมีการบูรณาการการทำงานกับทุกภาคส่วน โดยเฉพาะการสนองงานของคณะสงฆ์ซึ่งอยู่ภายใต้การนำของมหาเถรสมาคม ทั้งนี้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น ได้กำหนดวิสัยทัศน์ (vision) ขององค์กร คือ “องค์กรขับเคลื่อนกิจการพระพุทธศาสนาสู่ความมั่นคง สังคมดำรงศีลธรรม นำสันติสุขอย่างยั่งยืน” โดยมีพันธกิจ (mission) ประกอบด้วย

1. เสริมสร้างให้สถาบันและกิจการทางพระพุทธศาสนามีความมั่นคงยั่งยืน
2. สนับสนุน ส่งเสริมและจัดการการศึกษาสงฆ์และการเผยแผ่พระพุทธศาสนาเพื่อพัฒนาให้มีความรู้คู่คุณธรรม
3. จัดการศึกษาสงฆ์เพื่อผลิตและพัฒนาศาสนทายาทที่เปี่ยมปัญญา พุทธธรรมเผยแผ่ทำนุบำรุงพระพุทธศาสนาให้เจริญงอกงาม และร่วมสร้างสังคมพุทธธรรมที่มีความเข้มแข็ง
4. ดำเนินการให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนาโลก
5. พัฒนาการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติให้เป็นประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาและสังคมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ

โดยกำหนดยุทธศาสตร์(strategy) ในการขับเคลื่อน 6 ยุทธศาสตร์ ประกอบด้วย พัฒนาระบบการศึกษาสงฆ์ ปลุกฝังความเข้าใจเกี่ยวกับพระพุทธศาสนาให้แก่วัยรุ่น เพิ่มศักยภาพการเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาโลก พัฒนาสู่องค์กรที่โดดเด่น ส่งเสริมงานสาธารณสงเคราะห์ และเพิ่มความคุ้มค่าให้แก่ศาสนสมบัติ

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดเป้าประสงค์ (GOAL) ขององค์กรไว้ ดังนี้

1. สถาบันพระพุทธศาสนามีความมั่นคงและยั่งยืน
2. พระสงฆ์มีความรู้ในหลักธรรมอย่างลึกซึ้ง และสามารถเผยแผ่หลักธรรมได้อย่างถูกต้องและมีความทันสมัย รวมทั้งมีความรู้เรื่องสังคม ความเปลี่ยนแปลงของสังคมในทุกมิติ
3. ประชาชนทุกเพศทุกวัยได้เข้าถึงหลักธรรมทางพระพุทธศาสนา สามารถนำไปพัฒนาคุณภาพชีวิตให้ดีขึ้น ทำให้สังคมมีความสุขด้วยหลักพุทธธรรม
4. เพิ่มศาสนทายาทเพื่อสืบสานพระพุทธศาสนาให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืน
5. ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านวิชาการและกิจกรรมด้านพระพุทธศาสนาในระดับโลก
6. เพิ่มมูลค่าศาสนสมบัติให้เกิดประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาอย่างสูงสุด
7. จัดระบบองค์กรสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ให้เป็นกลไกในการขับเคลื่อนให้พระพุทธศาสนามั่นคง ยั่งยืนและสังคมมีความรู้ด้วยหลักพุทธธรรม

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามพันธกิจและยุทธศาสตร์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ดังกล่าว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจะต้องมีการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยควรต้องยึดถือหลักการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม มีคุณธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และมีความรับผิดชอบ โดยหลักสำคัญอย่างยิ่งในการบริหารงานเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

ก็คือ “หลักนิติธรรม” (The Rule of Law) หรือหลักธรรมาภิบาล อันเป็นเสาเอกของระบบกฎหมายและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตแต่โบราณกาล พระมหากษัตริย์ไทยตั้งแต่สมัยอาณาจักรสุโขทัยและล้านนาที่เกิดขึ้นในช่วงต้นพุทธศตวรรษที่ 19 อันเป็นยุคแรกรับพระพุทธศาสนาเถรวาทแบบลังกาวงศ์เข้ามาประดิษฐานในประชาคมรัฐของคนไทย ตลอดจนกษัตริย์อันเป็นผู้ปกครองรัฐต่าง ๆ บนภาคพื้นทวีปของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ต่างก็ได้รับเอากรอบและมาตรฐานทางศีลธรรมในพระพุทธศาสนาเถรวาทไปเป็นแนวทางสำคัญในการปกครองบ้านเมืองเพื่อเป็นหลักประกันความชอบธรรมในการดำรงอยู่ของสถานะความเป็นกษัตริย์อันเรียกว่า “ราชธรรม” โดยราชธรรมหลักประกอบด้วยทศพิธราชธรรมหรือราชธรรม 10 คือ จริยวัตร 10 ประการ ผู้เป็นกษัตริย์พึงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือเป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมืองให้การปกครองนั้นมีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชนจนเกิดความชื่นชมยินดี

ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วทศพิธราชธรรมนี้ไม่ได้จำเพาะเจาะจงสำหรับพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้ปกครองแผ่นดินเท่านั้น บุคคลธรรมดาสามัญหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปกครองดูแลคนหมู่มากก็พึงปฏิบัติตามหลักธรรมเหล่านี้ได้ นอกจากนี้พระราชธรรมสำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับความเป็นพุทธกษัตริย์คือจักรวรรดิวัตร 12 คือ ธรรมอันเป็นพระราชจริยานุวัตรสำหรับพระเจ้าจักรพรรดิราช ทั้งนี้ พระมหากษัตริย์ผู้ปกครองประชาชนทรงถือและอาศัยธรรมข้อนี้เป็นธงชัย ร่วมกับทศพิธราชธรรมและราชสังคหวัตถุ 4 สำหรับทรงดำเนินกุศลโลบายและวิเทโศบายในการปกครองบ้านเมือง โดยเหตุที่

พระพุทธศาสนาเถรวาทมีบทบาทสำคัญในการกำหนดสถานะ และบทบาทของกษัตริย์รวมทั้งเป็นหลักประกันสิทธิธรรมความเป็นกษัตริย์ เป็นผลให้บรรดาพุทธกษัตริย์ในภูมิภาคนี้ต่างถือเป็นพระราชภาระสำคัญในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาเถรวาทและอุปถัมภ์คณะสงฆ์ในรัฐของตน เพราะการอยู่รอดปลอดภัยและความรุ่งเรืองของพระพุทธศาสนา ย่อมหมายถึงความมั่นคงของพระราชสถานะของกษัตริย์และราชบัลลังก์ด้วย¹

จนกระทั่งถึงยุคอาณาจักรอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งองค์พระมหากษัตริย์ในพระบรมราชจักรีวงศ์ ดำรงพระราชสถานะเป็นพระประมุขของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ล้วนดำรงอยู่ในสถานะความเป็น “ธรรมราชา” ซึ่งมีราชธรรมในพระพุทธศาสนาเป็นเครื่องกำกับการประพฤติพระองค์มาโดยตลอด พระมหากษัตริย์ไทยทุกยุคสมัยล้วนทรงเคารพในพระศรีรัตนตรัยและยอมรับการอยู่ในกรอบของราชธรรมในพระพุทธศาสนา และต่างได้ทรงรับพระราชภาระในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาเป็นหนึ่งในพระราชภาระสำคัญมาไม่เคยขาดสาย

การอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาของพระมหากษัตริย์ไทยนั้น พระมหากษัตริย์แต่ละยุคสมัยจะทรงทำนุบำรุงองค์ประกอบสำคัญทั้ง 4 ของพระพุทธศาสนา ได้แก่ ศาสนธรรม ศาสนบุคคล ศาสนวัตถุ และศาสนพิธี ในบรรดาข้อความอันแสดงพระราชภารกิจน้อยใหญ่ของพระมหากษัตริย์ไทยที่ปรากฏในหลักศิลาจารึก พระราชพงศาวดาร จดหมายเหตุ พระราชหัตถเลขา บันทึกร่องส่วนบุคคล และเอกสารราชการต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยสุโขทัยมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ ย่อมปรากฏพระราชภารกิจในการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาไม่ทางใดก็ทางหนึ่งอยู่ด้วย อันสะท้อนให้เห็นว่า การอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนา

¹ ดร.ดิเรก บุญธรรม, พระมหากษัตริย์ไทยกับพระพุทธศาสนา, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2555), หน้า 16-18

นั้นเป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความชอบธรรมให้กับความเป็นกษัตริย์ที่ปกครองบ้านเมืองและสืบราชสันตติวงศ์อย่างยาวนานมาสู่ทุกต่อเนื่องไป²

ในการปฏิบัติภารกิจด้านการอุปถัมภ์บำรุงพระพุทธศาสนาขององค์พระมหากษัตริย์นั้น ในเวลาต่อมาเมื่อทรงมีพระราชภาระต่าง ๆ เพิ่มขึ้น การมอบหมายภารกิจในด้านการศาสนาให้แก่ผู้ใดหรือหน่วยงานใดเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ในแต่ละรัชสมัย เมื่อทรงเห็นว่าผู้ใดหรือหน่วยงานใดสามารถรับสนองภารกิจดังกล่าวได้ดีและเป็นไปตามพระราชประสงค์ ก็ทรงมอบภารกิจการพระศาสนาให้ผู้นั้นปฏิบัติ บางรัชสมัยพระมหากษัตริย์ก็ทรงรับภาระเอง บางรัชสมัยก็มอบหมายภารกิจที่เกี่ยวกับการพระศาสนาให้กับเสนาบดีหรือพระเถระผู้ใหญ่รับผิดชอบดำเนินการแทน

ครั้นถึงรัชสมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีภารกิจความรับผิดชอบด้านกิจการศาสนาโดยตรง เรียกว่า “กรมธรรมการ” มีออกญาพระเสด็จสุเรนทราธิบดี เป็นเจ้ากรม อยู่ในบังคับบัญชาของกรมวัง กรมธรรมการมีหน้าที่ดูแลศาสนสมบัติในพระพุทธศาสนา ดูแลความประพฤติของพระสงฆ์ และการปกครองคณะสงฆ์ในส่วนที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายพุทธจักร และด้วยหน้าที่เกี่ยวกับพระสงฆ์นี้ทำให้ในเวลาต่อมาเรียกชื่อว่า “กรมธรรมการสังฆการี”³

ต่อมา ใน พ.ศ. 2431 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้รวมงานของกรมธรรมการสังฆการี กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมแผนที่ พิพิธภัณฑสถาน ตั้งเป็นหน่วยงานลักษณะกระทรวงแต่ยังเรียกว่า “กรมธรรมการ” ดังเดิมมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานพระสงฆ์ ดูแลโรงเรียน และโรงพยาบาลทั่วประเทศ

² เรื่องเดียวกัน,

³ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, *กรมการศาสนา*, (กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2557), หน้า 3-4.

หน้าที่ของกรมธรรมการสังฆการี ที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ มอบหมายให้ปฏิบัติงาน มีดังนี้⁴

- 1) พนักงานบัญชีพระสงฆ์ มีหน้าที่สำรวจทำบัญชีพระภิกษุสามเณรทั่วราชอาณาจักร
- 2) พนักงานการพระอาราม มีหน้าที่เกี่ยวกับการสร้าง ซ่อมแซมบูรณะ และกิจการที่เกี่ยวข้องกับวัด
- 3) พนักงานจัดผลประโยชน์พระอาราม มีหน้าที่จัดการศาสนสมบัติของวัดและของพระศาสนา
- 4) ตุลาการศาลพระธรรมการ มีหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับพระภิกษุสามเณร
- 5) พนักงานการพระราชพิธี มีหน้าที่เกี่ยวกับพระราชพิธีและพิธีต่าง ๆ ที่พระสงฆ์เกี่ยวข้องอยู่ด้วย

เมื่อมีการปฏิรูปการปกครองใน พ.ศ. 2435 กรมธรรมการได้ยกฐานะเป็นกระทรวง เรียกว่า “กระทรวงธรรมการ” มีหน่วยงานในสังกัด คือ กรมธรรมการกลาง (รวมกรมราชบัณฑิต) กรมศึกษาธิการ กรมพยาบาล กรมพิพิธภัณฑ์ และกรมสังฆการี ในช่วงนี้กระทรวงธรรมการเน้นการขยาย

โดยในสมัยกรุงสุโขทัยและสมัยกรุงศรีอยุธยา มีขุนนางตำแหน่ง “ราชบัณฑิต” และ “หมื่นราชสังฆการี” ซึ่งสันนิษฐานว่าเป็นชื่อตำแหน่งผู้รับมอบหมายจากองค์พระมหากษัตริย์ให้บริหารกิจการด้านการพระศาสนา ในการถวายเป็นกุศลอุทิศแก่กิจการคณะสงฆ์ การศึกษาให้แพร่หลายเพื่อผลิตบุคลากรที่มีความรู้เข้ารับราชการ และให้ราษฎรมีความรู้สามารถช่วยเหลือตนเองได้ โดยใช้วัดเป็นสถานศึกษาและมีพระเป็นครูสอน โดยในปี พ.ศ. 2445 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองคณะสงฆ์ ร.ศ. 121 ซึ่งบัญญัติให้พระสงฆ์มีหน้าที่บำรุง การศึกษาในวัดอีกด้วย

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 9.

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อได้มีการปรับปรุงกระทรวงธรรมการในปี พ.ศ. 2454 ทรงมีพระราชดำรัสว่าหน้าที่ของกระทรวงนั้นควรจะมีอยู่ 2 อย่าง คือหน้าที่จัดการศึกษาให้แก่ปวงชนและดูแลส่งเสริมการพระศาสนาเท่านั้น การจัดระบบบริหารและมอบหมายหน้าที่การงานก็ควรจะเป็นไปตามหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น ในปี พ.ศ.2459 จึงทรงให้จัดแบ่งส่วนราชการและหน้าที่การงานในกระทรวงธรรมการเสียใหม่

สำหรับการพระอารามตามจังหวัดชั้นนอกนั้น ในปี พ.ศ.2460 เป็นปีแรกที่โปรดเกล้าให้จัดข้าราชการส่วนภูมิภาคของกระทรวงธรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายการศาสนาสมทบกับการศึกษา ต่อมาในปี พ.ศ. 2462 โปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนชื่อกระทรวงธรรมการเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” มีหน้าที่หลักในการจัดการศึกษา และให้ส่วนงานที่เกี่ยวกับพระสงฆ์ไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธรรมการซึ่งย้ายไปสังกัดรวมอยู่ในกระทรวงวัง ต่อมาพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำริว่าการศึกษาไม่ควรแยกออกจากวัด จึงโปรดเกล้าฯ ให้กรมธรรมการมารวมกับกระทรวงศึกษาธิการ และเปลี่ยนชื่อเป็น “กระทรวงธรรมการ”

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการปรับปรุงระบบการบริหารราชการแผ่นดินเสียใหม่โดยการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2476 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2476 กำหนดให้กระทรวงธรรมการมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การธรรมการ และการศิลปการ

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอานันทมหิดล รัชกาลที่ 8 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2484 เปลี่ยนชื่อ กระทรวงธรรมการเป็น “กระทรวงศึกษาธิการ” เปลี่ยนชื่อ “กรมธรรมการ” เป็น “กรมการศาสนา” ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. 2494 ได้เปลี่ยนชื่อ

“กรมการศาสนา” เป็น “กรมการศาสนา” และในปี พ.ศ. 2495 กรมการศาสนา ได้โอนย้ายไปสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2501 จึงได้โอน กลับมาสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามเดิม

จนกระทั่งปี พ.ศ.2545 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวงกรม พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม 2545 ทำให้กรมการศาสนาถูกแบ่งออกเป็น 2 หน่วยงาน⁵ คือ กรมการศาสนา สังกัดกระทรวงวัฒนธรรม และ “สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ” เป็นส่วนราชการอิสระไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยอยู่ภายใต้การกำกับของนายกรัฐมนตรี⁶ ซึ่งมีผลมาจนถึงปัจจุบัน

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ.2557 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ.2557 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 ฉ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2543 กำหนดให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินงานสนองงานคณะสงฆ์ และรัฐ โดยการทำนุบำรุง ส่งเสริมกิจการพระพุทธศาสนา ให้การอุปถัมภ์ ค้ำครองและส่งเสริม พัฒนางานพระพุทธศาสนา ดูแล รักษา จัดการ ศาสนสมบัติ พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา รวมทั้งให้การสนับสนุน ส่งเสริมพัฒนาบุคลากรทางศาสนา โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้⁷

(1) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิध्यฐานะ ผู้สำเร็จวิชาการพระพุทธศาสนา รวมทั้งกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

⁵ กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, กรมการศาสนา, หน้า 15-18

⁶ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวงกรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46.

⁷ กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 2

(2) รับสนองงาน ประสานงาน และถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์

(3) เสนอแนวทางการกำหนดนโยบาย และมาตรการในการคุ้มครองพระพุทธศาสนา

(4) ส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถาน และศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา

(5) ดูแล รักษา และจัดการวัดร้างและศาสนสมบัติกลาง

(6) พัฒนาพุทธมณฑลให้เป็นศูนย์กลางทางพระพุทธศาสนา

(7) ทำนุบำรุงพุทธศาสนศึกษาเพื่อพัฒนาความรู้คู่คุณธรรม

(8) สนับสนุนและส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนาทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งการเป็นศูนย์กลางพระพุทธศาสนาโลก

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ มีการแบ่งส่วนราชการ ออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ประกอบด้วย สำนักงานเลขานุการกรม กองพุทธศาสนศึกษา กองพุทธศาสนสถาน กองส่งเสริมงานเผยแผ่พระพุทธศาสนา สำนักงานพุทธมณฑล สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักเลขานุการมหาเถรสมาคม โดยมีราชการบริหารส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ใน 76 จังหวัด มีบุคลากรประกอบไปด้วย ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างเหมาบริการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ และพนักงานศาสนการ รวมทั้งหมดกว่าหนึ่งพันสองร้อยสี่สิบคน⁸

ในการปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น จะมีแผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณเป็นเครื่องมือสำหรับการนำยุทธศาสตร์

⁸ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, กรอบอัตรากำลังบุคลากร สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ณ วันที่ 1 พฤศจิกายน 2560

ไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจน และผลักดันให้การดำเนินงานเกิดผลสัมฤทธิ์นำไปสู่การบรรลุเป้าประสงค์ต่อไป อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานในภาพรวมของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ จากรายงานผลการวิจัยทุนสนับสนุนโดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ในโครงการสังคมไทยไร้คอร์รัปชัน เรื่อง “ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต” (1 มีนาคม 2562 - 29 กุมภาพันธ์ 2563) จัดทำโดย ผศ.ดร.วิชฌนพงศ์ โพธิพิรุฬห์ แห่งมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ และ ดร.อังศุธร ศรีสุทธิสะอาด แห่งมหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อศึกษาเหตุและปัจจัยที่ทำให้ข้าราชการตัดสินใจจะร้องเรียนหรือไม่เมื่อพบเห็นการคอร์รัปชันในหน่วยงานของตน

ผลการวิจัยพบว่า ข้าราชการส่วนกลางร้อยละ 36 เคยพบเห็นการทุจริตในหน่วยงานของตน ส่วนใหญ่เป็นเรื่องการเอาทรัพย์สินราชการไปใช้ส่วนตัว (ร้อยละ 55.73) รองลงมาเป็นเรื่องการออกใบเสร็จเกินราคาจริง (ร้อยละ 10.79) การเรียกเงินใต้โต๊ะจากประชาชน (ร้อยละ 6.37) การทุจริตเรื่องการเลื่อนตำแหน่ง (ร้อยละ 6.31) และการปลอมแปลงเอกสารทางราชการ (ร้อยละ 5.82) และผลการวิเคราะห์แยกหน่วยงาน พบว่า หน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ที่เคยพบการทุจริตภายในหน่วยงาน สูงสุด 5 ลำดับ ได้แก่ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ (ร้อยละ 43) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ (ร้อยละ 40) กระทรวงวัฒนธรรม (ร้อยละ 38) กระทรวงมหาดไทย (ร้อยละ 33) และอีก 3 หน่วยงานที่ร้อยละเท่ากัน (ร้อยละ 32) ได้แก่ สำนักงานกฤษฎีกา กระทรวงแรงงาน และกระทรวงยุติธรรม⁹

⁹ สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ราชการไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต, 30 เมษายน 2563, หน้า iv

จากผลการวิจัยดังกล่าวที่พบว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีสัดส่วนของผู้ที่เคยพบการทุจริตภายในหน่วยงานสูงสุดเป็นลำดับที่ 2 นั้น ได้สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาของการบริหารงานภายในของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติว่า มีปัญหาเกี่ยวกับความโปร่งใสในการทำงาน มีการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในระดับสูง สอดคล้องกับเหตุการณ์ที่ นายนิวัติไชย เกษมมงคล รองเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในฐานะโฆษกสำนักงาน ป.ป.ช. ได้แถลงเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2563 ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ สำนักงานพระพุทธศาสนากรณีทุจริตการเบิกจ่ายเงินงบประมาณอุดหนุน การบูรณะปฏิสังขรณ์วัด ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือเงินทอนวัด โดยร่วมกันจัดให้มีการเบิกจ่ายเงินให้แก่ 7 วัด ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน และพัฒนาวัด ซึ่งเมื่อมีการเบิกจ่ายเงินให้กับวัดไปแล้ว มีการติดต่อขอเงินบางส่วนคืนหรือขอคืนทั้งหมดแล้วนำไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือผู้อื่นโดยทุจริตโดยผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดได้แก้อดีตผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ กับพวกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารระดับสูงของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

มติของ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดข้าราชการสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของการขุดรากถอนโคน การทุจริตเงินอุดหนุนที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2555-2559 โดยกองบังคับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (บก.ปปป.) ได้แจ้งความผิดของข้าราชการ พระระดับสูงและประชาชนจำนวน 19 ราย พัวพันในเรื่องนี้และได้ส่งสำนวนคดีต่อมาให้ ป.ป.ช. ดำเนินการกับข้าราชการโดยระลอกแรก มี 12 สำนวนมูลค่าความเสียหายราว 60 ล้านบาทเป็นวัดในเขตพื้นที่ จังหวัดลำพูน ลำปาง อุทัยฯ อำนาจเจริญ เพชรบุรี และชุมพร ระลอกที่สอง มี 23 สำนวนความเสียหาย 141 ล้านบาทรวมทั้งสิ้น 97 เรื่องโดยคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ได้ตั้งอนุกรรมการไต่สวนแล้ว 8 เรื่องโดยในชั้นไต่สวนของ ป.ป.ช. พบการทุจริตเป็นขบวนการ กลุ่มแรกทำหน้าที่ติดต่อทางวัดเพื่อเสนอว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีงบประมาณอุดหนุนให้ กลุ่มที่สองมีการจัดทำเอกสารเท็จอนุมัติจัดสรรเงินอุดหนุนแก่วัด และกลุ่มสุดท้ายคือ ผู้มีอำนาจอนุมัติงบประมาณโดยพบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในสังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาคและพระสงฆ์ร่วมกันใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบร่วมกันทุจริตเงินงบประมาณอุดหนุนของสำนักพระพุทธศาสนาแห่งชาติ 3 ประเภทคือ 1. งบประมาณเงินอุดหนุนบูรณะปฏิสังขรณ์วัดและพัฒนาวัด 2. งบประมาณเงินอุดหนุนส่งเสริมการเผยแผ่พระพุทธศาสนา 3. งบประมาณเงินอุดหนุนการศึกษาพระปริยัติธรรม แผนกสามัญศึกษา - แผนกธรรม - แผนกบาลี¹⁰

จากกรณีสภาพปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติดังกล่าว จึงสมควรที่จะทำการศึกษาถึงสภาพปัญหาและมาตรการในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐหรือหลักธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเครื่องมือ และกลไกในการดำเนินงาน

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อทราบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรมการบริหารงานภาครัฐและความเป็นมา วิวัฒนาการเกี่ยวกับการกิจและอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

¹⁰ สำนักข่าวบีบีซี นิวส์, “มติ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด 9 ข้าราชการสำนักพุทธฯ ทุจริตเงินทอน 3 วัด ในจังหวัดชายแดนใต้”, 8 มกราคม 2018 [Online], available URL: <https://www.bbc.com/thai/thailand-42603312>, 2020 (กันยายน, 10)

2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ เกี่ยวกับการดำเนินงาน และการทุจริตคอร์รัปชันของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

2.3 เพื่อเสนอแนะมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาการบริหารงาน และการใช้อำนาจหน้าที่ เพื่อการเอื้อประโยชน์ของตนเองหรือบุคคลอื่นโดยมิชอบ โดยใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ หรือหลักธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเครื่องมือ และกลไกในการดำเนินงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

3. แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้นหรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าหลักการปกครองโดยกฎหมาย เป็นปรัชญากฎหมายหรือนิติปรัชญา อันเป็นแนวคิดทางนิติศาสตร์และการเมืองการปกครองที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับกันมาช้านาน และใช้เป็นฐานรากของการบัญญัติ และบังคับใช้กฎหมายในเกือบทุกกรณี ไม่ว่าจะเป็นในชั้นของการบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนในการตีความกฎหมาย โดยหลักการว่าควรจะต้องมีกรอบ ๆ หนึ่งควบคุมบังคับอยู่อีกชั้นหนึ่ง ซึ่งก็คือหลักนิติธรรมนั่นเอง ระบบกฎหมายที่ประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมย่อมเป็นหลักประกันแก่สังคมภายใต้กฎหมายนั้น ๆ ว่าพวกเขาจะได้รับการดูแลและปฏิบัติจากผู้ใช้อำนาจรัฐที่อาศัยกฎหมายเหล่านั้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมนี้ นักกฎหมายส่วนใหญ่เห็นว่าเป็นหลักที่เกิดในประเทศอังกฤษ อันเป็นต้นกำเนิดของประเทศในระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศ โดยหากจะสืบสาวถึงความเป็นมาของหลักนิติธรรม อาจพิจารณาย้อนไปได้จนถึงสมัยกรีกโบราณ

เพลโต (Plato 428-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกได้แต่งหนังสือวิเคราะห์การเมืองการปกครองที่มีชื่อเสียงไว้ 2 เล่ม คือ เรื่องอูตมรัฐ (The Republic) ได้เสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดต้องปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี ใช้คุณธรรมปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วการหาบุคคลผู้มีลักษณะเป็นราชาปราชญ์นั้นหาได้ยากอย่างยิ่ง ในช่วงบั้นปลายของชีวิต เพลโตได้เขียนหนังสือชื่อ The Laws ซึ่งได้ข้อสรุปว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่จะสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม และทำให้สังคมมีความสุข โดยเขาเสนอว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดี และเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน¹¹

อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ผู้เป็นศิษย์ของเพลโตได้นำความคิดนี้มาขยายต่อ โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมายนั้น เขาเสนอว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม แต่ก็มีประโยชน์ที่จะให้คนบางคนมีอำนาจสูงสุดในฐานะผู้พิทักษ์ (guardians) และผู้รับใช้ (ministers) ของกฎหมาย แม้ว่าผู้ปกครองเป็นคนที่ดีที่สุด แต่กฎหมายเป็นเหตุผลที่ไม่ได้รับผลกระทบจากความปรารถนา (desire) อริสโตเติลสนับสนุนการปกครองภายใต้กฎหมาย เพราะความเสี่ยงของการฉ้อราษฎร์บังหลวง (corruption) และการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบเมื่ออำนาจอยู่ในมือของคนเพียงคนเดียว¹²

¹¹ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2552), หน้า 2.

¹² Brian Z. Tamahana, **On the Rule of Law : History, Politics, Theory**. (Cambridge University Press, 2004), p. 10.

หลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law ได้เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลายในช่วงระยะเวลาดั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาและได้รับการอธิบายอย่างเป็นระบบขึ้นครั้งแรก โดย เอ.วี. ไดซี่ (A.V. Dicey - Albert venn Dicey) (1835 – 1922) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ผู้เขียนหนังสือชื่อ “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” โดยในหนังสือดังกล่าวได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมว่ามีสาระสำคัญ 3 ประการ¹³ ดังต่อไปนี้

1) หลักความสูงสุดของกฎหมาย: ความเป็นสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ที่บุคคลทุกคนถูกปกครองโดยกฎหมายเท่านั้น ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นเพียงในกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (ordinary courts) ของแผ่นดิน

2) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย: บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาผู้นั้นจะอยู่ในตำแหน่งหรือเงื่อนไขประการใด ทุก ๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน และ

3) หลักการรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง: หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights) ของประชาชนเป็นผลมาจากคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายธรรมดามีใช้เกิดขึ้นจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังกรณีของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น (foreign constitutions)

¹³ อักษราทร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย,” ใน นิติรัฐกับสังคมไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันสัญญาธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, 2552), หน้า 40.

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า Dicey ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมายเหนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ เขาให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกันของเจ้าหน้าที่รัฐและรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุด Dicey ให้ความสำคัญกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมือง นี่เองเป็นต้นกำเนิดของคำว่า The Rule of Law โดยอาจกล่าวได้ว่า แนวคิดของไดซี่เห็นว่าบรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้¹⁴

องค์การสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยการยอมรับหลักนิติธรรมไว้ในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ว่า “...that human rights should be protected by the rule of law”¹⁵

ในปี ค.ศ. 2005 นายโคฟี อันนัน (Kofi Annan) เลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรม ว่า “หลักนิติธรรมหมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (Good governance) ที่บุคคลทุกคน สถาบันองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ (Accountable to laws) ที่ได้ประกาศใช้ (Publicly promulgated) ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียม (Equal enforced)

¹⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” *มูลนิธิ* 9, 1 (มกราคม 2555) : 60-62.

¹⁵ กระทรวงการต่างประเทศ, *ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน*, (กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศกระทรวงการต่างประเทศ, 2551), หน้า 4-5.

และได้มีการใช้ตัดสินพิพาทอย่างอิสระ (Independently adjudicated) และสอดคล้องกับบรรทัดฐาน และมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน¹⁶

สำหรับภูมิภาคอาเซียน ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นธรรมนูญหลักของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ระบุว่า “ประเทศสมาชิกของประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) จะต้องยึดมั่นหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาล ในการเคารพ และปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” นอกจากนั้น มาตรา 1 (7) ของกฎบัตรยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอาเซียนประการหนึ่งว่า “เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม และเพื่อส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เป็นต้น

ผลจากการที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และภูมิภาคอาเซียน เป็นสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยได้มีการนำ หลักนิติธรรมมาถือปฏิบัติในการบริหารราชการและในกระบวนการยุติธรรม โดยในประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมได้มีการก่อตัวและได้รับการกล่าวถึง มาเป็นเวลานานพอสมควร ในช่วงแรกมีการกล่าวถึงคำว่า The Rule of Law โดยใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไป เช่นคำว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” “นิติธรรมวินัย” “หลักกฎหมาย” “หลักธรรม แห่งกฎหมาย” หรือ “นิติปรัชญา” “นิติศตมภ์” หรือ “หลักความยุติธรรม ตามกฎหมาย” จนในภายหลังจึงได้เริ่มใช้คำที่ได้รับความนิยมและใช้กัน แพร่หลายโดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม”¹⁷

¹⁶ ชิดาพร โตะวิเศษกุล และคณะ, “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” วารสารการเมือง การบริหารและกฎหมาย, คณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 9, 1 (มกราคม-เมษายน 2560) : 463-464.

¹⁷ กายัง จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม”, บทบัณฑิตย์ เล่ม 68 ตอน 4 (เดือนธันวาคม 2556) : 27.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ในปี พ.ศ. 2493 และ พ.ศ. 2525 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า “หลักนิติธรรม” ว่า หมายถึง “หลักกฎหมาย” ปี พ.ศ. 2542 ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ในปี พ.ศ. 2554 ได้ให้คำจำกัดความว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (ภาษาอังกฤษ ใช้คำว่า Rule of Law)”¹⁸

ทั้งนี้ ในทางวิชาการได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวว่าหลักนิติธรรม ประกอบด้วยหลัก 4 ประการ¹⁹ คือ

1) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) หลักนิติธรรม จะเป็นหลักนิติธรรมได้ต้องมีสมมติฐานด้านสารบัญญัติคือว่ากฎหมายต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย (Procedural rule of law) ถือว่าการใช้อำนาจอรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และใช้อำนาจภายในขอบเขต

3) องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional rule of law) คือว่าต้องมีหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย

4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย คือว่าการใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย การพิจารณาพิพากษาคดี จะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม

¹⁸ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน 2556), หน้า 844.

¹⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรม ประชาธิปไตยและธรรมาธิปไตย, (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559), หน้า 24-27.

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของคำว่า หลักนิติธรรมเอาไว้ว่า²⁰ “หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขา ค้ำครอง มนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่าง รัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสิน ข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้อง และเป็นธรรม”

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ให้ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม โดยมี สาระสำคัญดังนี้²¹

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อ หลักนิติธรรม” อาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมาย อย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการ ยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือ แย้ง ต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

²⁰ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, หน้า 21.

²¹ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และ คณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือ หลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม** (กรุงเทพฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2557), หน้า 1-2.

2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะมีความเกี่ยวข้องกับ 4 เรื่อง ได้แก่²²

2.1) กฎหมาย: กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่ขัดแย้งกันเอง มีเหตุผล มีความทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม นำไปสู่ความเป็นธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่มีความเหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด โดยกฎหมายที่ดีนั้นต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย

2.2) กระบวนการนิติบัญญัติ: ต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

2.3) กระบวนการยุติธรรม: กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม ต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ ส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

2.4) นักกฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐ: นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ที่มีความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

สำหรับประเทศไทยได้มีการรับรองหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 อันเป็นฉบับปัจจุบันได้ให้การรับรอง “หลักนิติธรรม” ว่าเป็นหลักการที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ตามมาตรา 3 ที่บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้กำหนดให้การตรากฎหมายต้องไม่ขัดกับหลักนิติธรรม ตามมาตรา 26 ที่บัญญัติว่า

“การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

นอกเหนือจากการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้โดยตรงแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติถึงหลักการที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ในมาตราต่าง ๆ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ (มาตรา 3) หลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (มาตรา 27) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน (หมวด 3) เช่น สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (มาตรา 28) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (มาตรา 31) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (มาตรา 34) เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม มีความเป็นมาอย่างยาวนานมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ และได้รับการยอมรับเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ จนกระทั่งองค์การระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติและภูมิภาคอาเซียน ได้มีบทบาทบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมและให้รัฐภาคีสมาชิกถือปฏิบัติ สำหรับประเทศไทยเองได้ยอมรับหลักนิติธรรมทั้งในทางกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยกำหนดให้องค์กรของรัฐทั้งปวงจะต้องดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมนี้ด้วย

3.2 แนวคิดการบริหารงานขององค์กรภาครัฐ

ในการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบันนั้น หลักนิติธรรมหรือที่นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ได้กล่าวว่า หมายถึงหลัก “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” นั้น นับเป็นแนวความคิดหรือหลักการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยคำว่า ธรรมาภิบาล มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายว่า “คุณความดี ความยุติธรรม ความถูกต้อง” และคำว่า “อภิบาล” หมายความว่า “บำรุงรักษา ปกครอง”²³ ดังนั้น “ธรรมาภิบาล” ตามความหมายของราชบัณฑิตยสถานจึงหมายถึง วิธีการปกครองที่ดี

²³ ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2556, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556), หน้า 597.

“ธรรมาภิบาล” ในความหมายแบบสากล มีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่าง เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนา และอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมาภิบาลสากลเน้นกฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance)²⁴

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมาย “ธรรมาภิบาล” ไว้ว่า หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญ ในการจัดระเบียบให้สังคม รัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้าง ภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตราย ที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

คำว่า Good Governance มีใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรก เมื่อปี 1989 ในรายงานเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Growth ซึ่งเป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของกลุ่มประเทศ

²⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตร ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย., (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 1-2.

ในแอฟริกาในการพัฒนาประเทศ โดยชี้ว่าปัญหาของการพัฒนาประเทศที่ทำให้ไม่สามารถเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจได้เกิดจากการคอร์รัปชันของผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่รัฐ การไม่มีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองการขาดประสิทธิภาพในการบริหารงาน การขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งได้เสนอว่าระบบการบริหารภาครัฐต้องยึดหลักธรรมาภิบาล (governance) โดยในการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศทั้งหลายควรคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลด้วย โดยเฉพาะให้มีการปฏิรูปกฎหมายและระบบบริหารภาครัฐ

แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนในการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะธนาคารโลกได้ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริหารภาครัฐให้ดียิ่งขึ้นโดยการบริหารภาครัฐที่เรียกว่า ธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) โดยการยึดหลักนิติธรรมรวมทั้งการจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป ทั้งนี้แนวคิด good governance ได้แพร่หลายเข้าไปในการบริหารภาคธุรกิจเอกชนที่เรียกว่าบรรษัทภิบาล หรือ cooperate governance²⁵

ในปี ค.ศ. 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund:IMF) ได้มีมติเผยแพร่หลักการธรรมาภิบาลโดยใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 จำเป็นต้องยอมรับเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหาเศรษฐกิจเป็นจำนวนเงิน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ

²⁵ ปธานสุวรรณมงคล, การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558), หน้า 5-7.

จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งรัฐบาลไทยต้องให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในภาครัฐ²⁶

ดังนั้น แนวคิดธรรมาภิบาลจึงได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารอย่างเป็นรูปธรรมตามความหมายสากลในประเทศไทยนับจากปี 2540 เป็นต้นมา โดยปรากฏครั้งแรกใน “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544)” ซึ่งมีการกำหนด “ยุทธศาสตร์การพัฒนาประชาธิปไตย” เป็นหนึ่งในยุทธศาสตร์หลักเพื่อการพัฒนาให้รัฐและประชาชนมีความเข้าใจที่ดีมีความรับผิดชอบและมีความเอื้ออาทรต่อกัน

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติโดยออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรูปแบบที่ชัดเจนให้ทุกส่วนราชการถือปฏิบัติและรายงานผลการปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวตามระเบียบฯ ได้ระบุความหมายธรรมาภิบาลหมายถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน”

ภายหลังจากนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งมาตรา 3/1 กำหนดว่า...ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น

²⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 1-2.

ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวความคิด หลักการพื้นฐาน และวิธีการปฏิบัติงาน หรือการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่ โดยยึดถือหลักนิติธรรมระบบคุณธรรมและจริยธรรม เป็นแนวทางในการจัดการและการควบคุม ดูแลการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปในครรลองธรรม ภายใต้ความคาดหวังว่าจะก่อให้เกิดผลสุดท้าย ให้องค์กรสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เป็นธรรม สุจริต โปร่งใส คำนึงถึงบทบาทและการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ธรรมาภิบาลจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนางานองค์กรให้ประสบความสำเร็จตามเป้าหมาย มีประสิทธิภาพในการทำงานและเป็นที่ยอมรับในสังคม

4. การวิเคราะห์สภาพปัญหาและการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

4.1 การวิเคราะห์สภาพปัญหาการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

ทั้งนี้ อาจจำแนกการวิเคราะห์ออกเป็นสภาพปัญหาด้านบุคลากร ผู้ปฏิบัติงาน สภาพปัญหาด้านการงบประมาณ และสภาพปัญหาด้านกระบวนการจัดการหรือการบริหาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) สภาพปัญหาด้านบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

ในการพิจารณาสภาพปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น ปรากฏข้อมูลจำนวนบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งหมด ทั้งในส่วนกลางและในส่วนภูมิภาคในปัจจุบัน (สิงหาคม 2563) ประกอบไปด้วย ข้าราชการ

ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างเหมาบริการ ลูกจ้างชั่วคราว พนักงานราชการ และ พนักงานศาสนาการ รวมทั้งหมดยกกว่า 1,300 คน โดยมีอัตรากำลังข้าราชการ ในแต่ละจังหวัดแตกต่างกันตามสภาพพื้นที่และความรับผิดชอบ เช่น สำนักงาน พระพุทธศาสนาจังหวัดอ่างทอง มีอัตรากำลัง 9 คน สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดพังงา มีอัตรากำลัง 7 คน และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด นครราชสีมา มีอัตรากำลัง 25 คน เป็นต้น ก็จะเห็นถึงความแตกต่างกัน ในด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่สังกัดสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในส่วนภูมิภาคหรือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ในขณะที่จังหวัดใหญ่ ๆ มีอัตรากำลังบุคลากรจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน พนักงานมีขวัญ กำลังใจดี มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างเหมาะสม ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดบางแห่งที่เป็นจังหวัดเล็ก มีอัตรากำลังค่อนข้างน้อย เจ้าหน้าที่ ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน ทำให้มีการทำงานที่เกินกำลังเกินขอบเขต เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และอาจก่อให้เกิดปัญหา ต่าง ๆ ตามมา ทั้งในด้านการทุจริตคอร์รัปชัน การหาผลประโยชน์อันมิชอบ จากการใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเห็นได้ จากสภาพปัญหาการทุจริตเงินทอนวัด ซึ่งเป็นข่าวในสื่อมวลชนไปทั่วประเทศ และสร้างความเสื่อมเสียต่อภาพลักษณ์ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ซึ่งมีการเกี่ยวข้องกับศาสนา

นอกจากสภาพปัญหาการมีอัตรากำลังบุคลากรไม่เพียงพอ ต่อการปฏิบัติงานแล้ว สภาพปัญหาอีกประการหนึ่งคือการที่บุคลากรของ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน พระพุทธศาสนาจังหวัดซึ่งอยู่ในส่วนภูมิภาค ขาดบุคลากรที่มีความรู้ มีทักษะ ในการบริหารจัดการและในด้านกฎหมายที่จะให้คำแนะนำหรือให้คำปรึกษา แก่คณะสงฆ์ในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติ ตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

และที่แก้ไขเพิ่มเติม การจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือศาสนสมบัติต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับสภาพปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่สำคัญประการหนึ่งคือ การแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ในระดับบริหารหรือระดับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด ที่ต้องมีการประสานงานบูรณาการร่วมกันกับทุกภาคส่วนทั้งฝ่ายคณะสงฆ์ ฆราวาส ส่วนราชการ ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทั้งในเรื่องของการบริหารองค์กร และความรู้ด้านศาสนาเป็นอย่างดี แต่การแต่งตั้งผู้บริหารระดับจังหวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขาดการกลั่นกรองด้านคุณสมบัติที่เหมาะสมเพียงพอ จึงทำให้การปฏิบัติงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดบางแห่งเป็นไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ และไม่สามารถสนองตอบภารกิจต่าง ๆ ทั้งของรัฐและของคณะสงฆ์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายได้อย่างเพียงพอ ทั้งนี้ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดให้มีความเหมาะสมชัดเจน สามารถปฏิบัติงานทั้งในภาคส่วนของแนวนโยบายรัฐบาล และในภาคส่วนของความต้องการของคณะสงฆ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นอกจากนั้นได้มีผู้ทำการศึกษาวิจัยบุคลากรเจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดแห่งหนึ่งและพบว่า ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนั้น คือการที่บุคลากรภายในองค์กรขาดการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง และไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร บุคลากรขาดความสามัคคี แบ่งพรรคแบ่งพวก ทำให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของการพัฒนาบุคลากร และผู้บริหารไม่มีการส่งเสริมด้านการศึกษาต่อของบุคลากร²⁷

²⁷ พรพิมล ศิริวัฒน์สรณ์, “การพัฒนาบุคลากรภาครัฐของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด : กรณีศึกษาสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดสมุทรสาคร. การศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555, หน้า 8.

ทั้งนี้ กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ²⁸ สำหรับในราชการส่วนกลาง บุคลากรผู้ปฏิบัติงานในแต่ละกลุ่มงานมีอัตรากำลังและคุณสมบัติในการปฏิบัติงานที่ค่อนข้างเหมาะสมปัญหาด้านบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงอยู่ที่บุคลากรในส่วนภูมิภาค ซึ่งบางจังหวัดมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาด้านทักษะการปฏิบัติงานที่ขาดความรู้ด้านการบริหารจัดการและความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับคณะสงฆ์ จึงสมควรที่จะส่งเสริมพัฒนาบุคลากรของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยทำการฝึกอบรมหรือส่งเสริมให้มีการศึกษาต่อในสาขาวิชาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเพื่อให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ สนองตอบภารกิจทั้งในส่วนของภาครัฐและคณะสงฆ์ได้ตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

(2) สภาพปัญหาด้านงบประมาณ

ปัญหาด้านงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ²⁹ หากพิจารณากรอบงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในแต่ละปีจะพบว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รับการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนค่อนข้างมาก เช่น แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 4,930.5068 ล้านบาท²⁸ แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 4,853.6550 ล้านบาท²⁹ นับว่าเป็นงบประมาณที่มีจำนวนค่อนข้างมากหาก

²⁸ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2562), หน้า 19

²⁹ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2563), หน้า 19

เปรียบเทียบกับกรมการศาสนา ซึ่งมีงบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 รวม 409.8216 ล้านบาท³⁰ และปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 รวม 412.3261 ล้านบาท³¹

ทั้งนี้ หากพิจารณารายละเอียดงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ 2563 จำนวน 4,853.6550 ล้านบาท ก็จะเป็นแผนงานบุคลากรภาครัฐ จำนวน 1,619.3275 ล้านบาท แผนงานพื้นฐานด้านการพัฒนาและทุนมนุษย์ จำนวน 1,872.1610 ล้านบาท แผนงานยุทธศาสตร์ จำนวน 1,119.8589 ล้านบาท และแผนงานบูรณาการขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาจังหวัดชายแดนภาคใต้ จำนวน 242.3076 ล้านบาท

โดยมีแผนภูมิงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ประกอบไปด้วย งบบุคลากร 382.3253 ล้านบาท งบดำเนินงาน 178.1459 ล้านบาท งบลงทุน 33.0335 ล้านบาท งบรายจ่ายอื่น 32.3446 ล้านบาท และเป็นเงินงบบุคลากร 4,227.8057 ล้านบาท³²

จะเห็นได้ว่าเงินงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในส่วนของเงินอุดหนุนมีสัดส่วนมากกว่างบประมาณส่วนอื่น ๆ จำนวนค่อนข้างมาก และเหตุนี้เองที่ทำให้เกิดเหตุการณ์ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันกรณีเงินทอนวัด เนื่องจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีภารกิจในการสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาให้แก่วัดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก

³⁰ บันทึกข้อความ สำนักงานเลขาธิการกรม กรมการศาสนา, ที่ วร 0301.6/288 ลงวันที่ 2 ตุลาคม 2562 รายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายงบประมาณ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

³¹ กรมการศาสนา, สรุปการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ณ วันที่ 31 มีนาคม 2563

³² สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติราชการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, (กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2563), หน้า 19

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการบริหารงานและใช้จ่ายเงินงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาของสำนักงานส่งเสริมพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ ปี พ.ศ. 2562 ได้เคยตั้งเป็นข้อสังเกตว่าสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางในการจัดสรรเงินอุดหนุน งบประมาณและปฏิสังขรณ์วัดให้ชัดเจน สะดวก ไม่ยุ่งยาก โดยให้ความสำคัญในการบูรณะและปฏิสังขรณ์วัดเล็ก ๆ ที่อยู่นอกเหนือ มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน มีการกำกับดูแลและติดตามผลอย่างต่อเนื่อง สามารถตรวจสอบการดำเนินงานเพื่อให้มีความโปร่งใสในการใช้จ่ายงบประมาณ รวมทั้งควรมีการติดตามผลการดำเนินงานเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดกรณีทุจริต และควรกำกับดูแลการออกใบอนุญาตมณฑาบัตรที่วัดเป็นผู้ออกให้ เพื่อป้องกันไม่ให้มีการนำไปใช้ในการขอลดหย่อนภาษีเงินได้สูงกว่าการบริจาคจริง และควรมีมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการออกใบอนุญาตมณฑาบัตร เพื่อไม่ให้มีการทุจริตหรือปลอมแปลงเพื่อนำไปใช้ในการลดหย่อนภาษี³³

อย่างไรก็ตาม ในการพิจารณางบประมาณประจำปี พ.ศ. 2563 คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงบประมาณของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ดังนี้

1) ตามที่คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2561 และ ปี พ.ศ. 2562 ได้ให้ข้อสังเกตในประเด็นเงินอุดหนุนงบประมาณและปฏิสังขรณ์วัดและประเด็นการออก

³³ สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, (กรุงเทพฯ : สำนักงานงบประมาณของรัฐสภา, 2563), หน้า 15-16.

ใบอนุญาตนบัตร์เหมือนกันทั้ง 2 ปี จากข้อสังเกตดังกล่าว สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีการดำเนินการในประเด็นดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัดหรือไม่ อย่างไร

2) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะว่าได้รับงบประมาณจำนวนเท่าไร และได้พิจารณาเห็นชอบที่จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่วัดไหนบ้าง จำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ว่าแต่ละวัดใช้งบประมาณที่รัฐอุดหนุนได้อย่างคุ้มค่าและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับจัดสรรหรือไม่ โดยหน่วยงานจะต้องเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวด้วย

3) จากประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตเงินทอนวัดในช่วงที่ผ่านมา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ได้มีการดำเนินการหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่ และหากมีการดำเนินการแล้วผลเป็นอย่างไรบ้าง และหน่วยงานมีการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการแก้ปัญหาจากกรณีดังกล่าวหรือไม่ อย่างไร

4) ปัจจุบันการจัดทำบัญชีทรัพย์สินของวัดมีหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานหรือไม่ มีกลไกหรือเครื่องมือในการตรวจสอบงบประมาณที่วัดได้รับอุดหนุนทั้งจากเงินในงบประมาณและเงินนอกงบประมาณหรือไม่ อย่างไร³⁴

จากประเด็นข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2563 ที่มีต่อสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับเงินอุดหนุนแก่วัดในพระพุทธศาสนา ในรูปของเงินสนับสนุนการศึกษา การสนับสนุนก่อสร้างปฏิสังขรณ์ การสนับสนุนสำนักปฏิบัติธรรม รวมทั้งเงินนิตยภัตพระสังฆาธิการในระดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งมี

³⁴ เรื่องเดียวกัน.

ข้อบกพร่องมีช่องว่างในการบริหารงบประมาณนั้น สะท้อนให้เห็นถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการทำงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติที่ยังขาดระบบการควบคุมกำกับ และติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณแผ่นดินที่มีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ จากผลการศึกษาพบว่า สภาพปัญหาในการกำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นเงินอุดหนุนในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา คือ การที่วัดขาดโครงสร้างการบริหารการเงินที่เป็นระบบ กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้อำนาจหน้าที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าอาวาส การไม่มีรายงานทางการเงินที่เป็นมาตรฐาน และไม่มีการเก็บข้อมูลทางการเงินของวัดไว้ ทำให้ขาดการสะท้อนภาพรวมของการบริหารการเงินของวัด ซึ่งหน่วยงานสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติยังไม่สามารถรวบรวมข้อมูลการเงินของวัดไทยหรือการจัดทำฐานระบบข้อมูลด้านการเงินของวัดในพระพุทธศาสนาได้อย่างเป็นระบบมากพอ ในขณะเดียวกัน ปัจจัยที่เป็นปัญหาในการจัดสรรงบประมาณในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนาพบว่าปัจจัยที่เป็นปัญหาเกิดจากโครงสร้างของมหาเถรสมาคมที่ไม่สามารถจัดการปัญหาได้ มีความล่าช้า และไม่มีระบบการตรวจสอบที่เข้มแข็งมากพอ

ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีหน้าที่ส่งเสริมกิจการพุทธศาสนา ก็ขาดระบบการติดตาม ตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนั้นบุคลากรในองค์กรไม่มีคุณภาพ ไม่มีหลักนิติธรรม ขาดคุณธรรม จริยธรรม ทำให้เจ้าหน้าที่กระทำการทุจริตเสียเอง และเมื่อเกิดปัญหาขึ้นหน่วยงานอื่นจึงต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาแทน³⁵

³⁵ อนุชา ช้างน้อย และศรดา สมพอง, ความรับผิดชอบต่อการใช้เงินงบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา, ใน วารสารมหาจุฬานาครทรรณ ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 (ธันวาคม, 2562), หน้า 5890-5891

(3) สภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการ

สำหรับสภาพปัญหาด้านการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินั้น อาจพิจารณาได้ ดังนี้

(3.1) ปัญหาด้านระบบการปฏิบัติงาน

ผลการศึกษาพบว่าโดยที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจ หรือการสั่งการไว้กับส่วนกลางมากเกินไป การดำเนินงานการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของหน่วยงานในส่วนภูมิภาคคือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดต้องรอการสั่งการจากส่วนกลาง ในขณะที่สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาการประสานความต้องการทั้งของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติและของผู้ว่าราชการจังหวัด จึงทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดขาดความคล่องตัวในการทำงาน ไม่กล้าตัดสินใจ

ในขณะเดียวกันก็พบว่าหน่วยปฏิบัติคือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีปัญหาในด้านการวางแผนการปฏิบัติงานที่ขาดความชัดเจน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรสนับสนุนให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดมีการวางแผนประจำปีให้มากขึ้น มีรายละเอียดในการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมและชัดเจน และควรเพิ่มเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปประสานงานและศึกษาการทำงานของคณะสงฆ์อย่างใกล้ชิด ชี้แจงการทำงานของภาครัฐให้สงฆ์เข้าใจมากกว่าที่เป็นอยู่

ด้านกระบวนการให้บริการ พบว่าในการติดต่อกันของประชาชนหรือคณะสงฆ์กับหน่วยงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังคงมีปัญหา มีความซุกซลัก ความไม่สะดวก ลำช้า หรือเจ้าหน้าที่ไม่ชี้แจงหรือแนะนำให้ชัดเจน สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีกระบวนการให้บริการที่รวดเร็วและสะดวกให้มากขึ้น ควรมีการประชาสัมพันธ์

ให้ข้อมูลข่าวสารหรือชี้แจงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องที่รวดเร็วกว่าเดิม เพิ่มการลงพื้นที่ของเจ้าหน้าที่ให้มากขึ้น เพื่อช่วยเหลืองานของวัดและพุทธศาสนิกชนตามอำนาจหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ³⁶

(3.2) ปัญหาด้านระบบฐานข้อมูล (Data Base)

ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งในด้านการบริหารจัดการของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดนั้น คือการขาดระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่เป็นปัจจุบันทั้งในเรื่องของจำนวนพระภิกษุสามเณรที่อยู่ในเขตพื้นที่ ระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบัญชี การเงิน ทรัพย์สิน หรือศาสนสมบัติของวัดต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด โดยเฉพาะฐานข้อมูลจำนวนพระภิกษุสามเณรที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้พระภิกษุสงฆ์ต้องมีบัตรประจำตัวที่เรียกว่าใบสุทธิ ซึ่งพระอุปัชฌาย์เป็นผู้ออกให้ โดยมีเจ้าคณะผู้ปกครองระดับเจ้าคณะอำเภอขึ้นไปลงลายมือชื่อและประทับตราประจำตำแหน่งรับรอง แต่สภาพปัญหาเกี่ยวกับใบสุทธิของพระคือการทำใบสุทธิไม่ได้ครอบคลุมพระทุกรูป และเมื่อลาสิกขาออกไปก็ไม่ได้มีการจำหน่ายในทางทะเบียน ตลอดจนมีการปลอมแปลงใบสุทธิเพื่อนำไปเรียกรับเงินหรือหลอกลวงแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

ทั้งนี้ มหาเถรสมาคมได้มีมติ ครั้งที่ 19/2551 เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2551³⁷ สนับสนุนการให้พระภิกษุสงฆ์ไปทำบัตรประจำตัวประชาชนเพิ่มขึ้นจากใบสุทธิอีกหนึ่งใบ แม้ว่าตามกฎหมายพระภิกษุสงฆ์จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนก็ตาม แต่หากประสงค์จะทำบัตรประชาชนก็สามารถทำได้ ทั้งนี้ การมีบัตรประจำตัวประชาชนโดยมีฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

³⁶ ธนภัทร ทวีศรี, “ประสิทธิภาพการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดกาญจนบุรี”, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2557), หน้า 92-95

³⁷ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม, “มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 19/2551 มติที่ 391/2551 เรื่อง การทำบัตรประจำตัวประชาชนของพระภิกษุสามเณร, 11 สิงหาคม 2551

กับสถานะของพระภิกษุจะทำให้การตรวจสอบความเป็นพระ การปลอมแปลงต่าง ๆ ทำได้ยากกว่าการปลอมแปลงใบสุทธิเป็นการป้องกันบุคคลมิให้แอบอ้างตัวเป็นพระเพื่อแสวงหาประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีขอบ

ต่อมาในการประชุมมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 17/2560 เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2560 ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบการจัดทำบัตร smar card ของพระภิกษุสามเณรตามที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเสนอ โดยเลขาธิการมหาเถรสมาคมเสนอว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติในฐานะฝ่ายเลขานุการที่ขับเคลื่อนมาตรการอุปถัมภ์และคุ้มครองพระพุทธศาสนา ตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 49/2559 ได้เสนอคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ 21 มิถุนายน 2560 ความว่าในปัจจุบันยังไม่มีระบบฐานข้อมูลหนังสือสุทธิอิเล็กทรอนิกส์ของพระภิกษุสามเณรเพื่อใช้ในการบันทึกข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็น เช่น ประวัติส่วนตัว คุณสมบัติ การเข้ารับการอบรมและการแต่งตั้ง/เลื่อนสมณศักดิ์ การย้ายสังกัดวัด ทำให้ไม่มีข้อมูลเพื่อใช้ในการบันทึกทะเบียนประวัติเพื่อสนับสนุนและใช้เป็นข้อมูลในการสนับสนุนคุณภาพชีวิตของพระภิกษุสามเณรในด้านต่าง ๆ จึงเห็นควรให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติประสานกับกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการต่างประเทศ ในการจัดทำระบบฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์หนังสือสุทธิ เพื่อให้มีฐานข้อมูลที่เชื่อมโยงกัน ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ พิจารณาดำเนินการจัดทำ smar card พระภิกษุสามเณรเพื่อประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองและการสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์

หลังจากนั้น ในวันที่ 12 กรกฎาคม 2560 รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายอรรถพร สิงหวิชัย) ได้หารือกับผู้แทนมหาเถรสมาคม 3 รูป ประกอบด้วย พระพรหมมุนี พระพรหมโมลี และ พระพรหมบัณฑิต พร้อมด้วยผู้บริหารสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเกี่ยวกับแนวทาง

การถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความเจริญมั่นคงแห่งพระพุทธศาสนา ณ ห้องประชุมสี่เหลี่องสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยมีประเด็นการหารือเรื่องแนวทางการจัดทำสมาร์ตการ์ดพระภิกษุสามเณร ผู้แทนมหาเถรสมาคมกล่าวว่า เรื่องการจัดทำสมาร์ตการ์ดดังกล่าวไม่ใช่เรื่องใหม่คณะสงฆ์เคยปรารภและขับเคลื่อนเพื่อให้มีการดำเนินงานมาโดยลำดับ ซึ่งคณะสงฆ์ไม่ขัดข้องที่รัฐบาลเสนอให้มีการจัดทำสมาร์ตการ์ดดังกล่าว เพราะจะเกิดผลดีต่อการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ ทั้งนี้ ปัจจุบันพระภิกษุสามเณรทั่วประเทศได้ไปจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนของแต่ละรูปอยู่แล้ว หากจะจัดทำสมาร์ตการ์ดเห็นควรขอความร่วมมือกระทรวงมหาดไทยเพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ที่คณะสงฆ์และรัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นต่อการบริหารการปกครองคณะสงฆ์ ลงในฐานข้อมูลของพระภิกษุสามเณรที่ขอมีบัตรประจำตัวประชาชนจะทำให้การดำเนินงานดังกล่าวมีความรวดเร็วและประหยัดงบประมาณ ซึ่งรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายออมสิน ชีวะพฤกษ์) กล่าวว่าได้หารือเป็นการภายในกับผู้บริหารกระทรวงมหาดไทยแล้ว กระทรวงมหาดไทยยินดีให้ความร่วมมือ และให้การสนับสนุน ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นชอบร่วมกัน ดังนี้

1. ยังคงหนังสือสุทธิพระภิกษุสามเณรไว้เช่นเดิม
2. การจะกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ ของพระภิกษุสามเณร ลงในฐานข้อมูลขอให้มีความทำงานพิจารณาโดยรอบคอบ
3. จะต้องกำหนดสิทธิผู้เข้าถึงฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณร ให้ชัดเจน
4. เสนอมหาเถรสมาคมให้ความเห็นชอบการจัดทำสมาร์ตการ์ดพระภิกษุสามเณร
5. คณะสงฆ์และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรแยกฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณรออกมาต่างหากจากฐานข้อมูลบัตรประจำตัว

ประชาชนของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อการบริหารกิจการพระพุทธศาสนา

ที่ประชุมมหาเถรสมาคมได้มีมติเห็นชอบตามข้อเสนอของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และให้ดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องรอรับรองรายงานการประชุม³⁸

อย่างไรก็ตาม ในการปฏิบัติตามมติมหาเถรสมาคมดังกล่าว ก็เกิดปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ โดยเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2562 สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้รายงานต่อที่ประชุมมหาเถรสมาคมว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุกจังหวัดได้รายงานผลการจัดทำสมาร์ตการ์ดและจัดเก็บตามที่มีการออกแบบไว้ มีรายละเอียดจำนวนมากทำให้ต้องใช้เวลาในการบันทึกข้อมูลมากขึ้นฐานข้อมูลพระภิกษุสามเณรได้คิดเป็นร้อยละ 50.24 สำหรับปัญหาและอุปสรรคคือ แบบฟอร์มเก็บข้อมูลพระภิกษุ สามเณร มีจำนวนมากทำให้การกรอกข้อมูลและการบันทึกข้อมูลไม่ครบถ้วน ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ และการบันทึกข้อมูลลงในโปรแกรม Excel ตามที่มีการออกแบบไว้ มีรายละเอียดจำนวนมากทำให้ต้องใช้เวลาในการบันทึกข้อมูลมากขึ้น³⁹

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแนวคิดและหลักการในการจัดทำบัตรสมาร์ตการ์ดของพระภิกษุสามเณรเป็นสิ่งที่ถูกต้องสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมในยุคปัจจุบัน อย่างไรก็ตามการกำหนดให้พระภิกษุต้องมีการจัดทำบัตรประจำตัวหลายใบทั้งใบสุทธิพระบัตรประจำตัวประชาชนและบัตรสมาร์ตการ์ด นั้นเป็นการเพิ่มภาระให้กับพระภิกษุและทำให้เกิดปัญหาข้อยุ่งยาก

³⁸ สำนักเลขาธิการมหาเถรสมาคม, “มติมหาเถรสมาคม ครั้งที่ 17/2560 มติที่ 401/2560 เรื่อง การถวายการสนับสนุนกิจการและการบริหารการปกครองคณะสงฆ์, 20 กรกฎาคม 2560

³⁹ สำนักข่าวไทยรัฐออนไลน์, “เก็บข้อมูลทำบัตรสมาร์ตการ์ดพระอืด พบแบบฟอร์มให้กรอกมีจำนวนมากเกินไป” 16 มกราคม 2562 [Online], available URL: <https://www.thairath.co.th/news/society/1470731>, 10 กันยายน 2563

ต่าง ๆ ตามมาทั้งเรื่องระบบฐานข้อมูลที่อาจมีความแตกต่างหรือขัดแย้งกัน ผู้เขียนขอยกตัวอย่างกรณีการจัดทำบัตรประจำตัวคนพิการในปัจจุบัน นอกจากคนพิการต้องทำบัตรประจำตัวประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยบัตรประจำตัวประชาชนแล้ว พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 ยังกำหนดให้คนพิการไทยจะต้องมีบัตรประจำตัวคนพิการสำหรับการเข้าถึงสิทธิสวัสดิการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เท่ากับว่าคนพิการไทยต้องมีการทำบัตรประจำตัว 2 ใบเป็นการเพิ่มภาระและความยุ่งยากให้กับคนพิการ จึงมีการร่วมมือกันระหว่างกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กรมการปกครองและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ (mou) บูรณาการแลกเปลี่ยนเชื่อมโยงฐานข้อมูลของ 3 หน่วยงานผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการใช้บัตรประจำตัวประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) แทนบัตรประจำตัวคนพิการตามหลักการ “ทุกสิทธิคนพิการผ่านบัตรประชาชนใบเดียว : One Card All Rights”⁴⁰

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากจะนำแนวคิดและหลักการดังกล่าวมาใช้กับการจัดทำบัตรประจำตัวของพระภิกษุสงฆ์สามเณร โดยให้รวมใบสุทธิพระและบัตรประจำตัวประชาชนของพระให้รวมกันเหลือเพียงบัตรใบเดียว คือบัตรประจำตัวพระภิกษุสามเณรแบบสมาร์ทการ์ด โดยประสานเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และกรมการปกครอง โดยกำหนดวิธีการ ขั้นตอนในการจัดทำบัตร การกรอกแบบฟอร์มต่าง ๆ ให้ง่ายและสะดวกที่สุดก็น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาการจัดทำใบสุทธิหรือบัตรประจำตัวพระภิกษุสามเณรให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ

⁴⁰ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่ มท 0309.2/ว 12886ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2562 เรื่องการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) ให้กับคนพิการ

เป็นประโยชน์ต่อการบริหารการปกครองและการสนับสนุนกิจการคณะสงฆ์ โดยเฉพาะในด้านการจัดทำระบบฐานข้อมูลของพระภิกษุสามเณร

(3.3) ปัญหาด้านการจัดการศาสนสมบัติ

ในการจัดการศาสนสมบัตินั้น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินของวัด โดยกำหนดไว้ใน หมวด 6 โดยศาสนสมบัติแบ่งออก 2 ประเภท คือ (1) ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ ทรัพย์สินของพระศาสนาซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง (2) ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง โดยการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติกลางให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อการนี้ ให้ถือว่า สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติเป็นเจ้าของศาสนสมบัติกลางนั้นด้วยการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง⁴¹

สำหรับศาสนสมบัติของวัด หมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของวัดใดวัดหนึ่งรวมถึงปูชนียสถานที่ตั้งอยู่ภายในบริเวณวัด และเนื่องจากวัดเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 การดูแลรักษาและจัดการเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าอาวาสซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลคือวัด การดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินของวัดที่เจ้าอาวาสจะกระทำได้นั้น จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และจะต้องเป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ซึ่งกำหนดวิธีการปฏิบัติในการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติของวัดไว้เป็นแม่บทให้เจ้าอาวาสถือปฏิบัติ ซึ่งการจัดการทรัพย์สินของวัดในด้านการลงทะเบียนทรัพย์สิน การจำหน่ายออกจากทะเบียน การทำทะเบียนที่จัดประโยชน์

⁴¹ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40.

ทะเบียนผู้เช่าวัด สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานที่ชัดเจน ประกอบกับการกำหนดแบบทะเบียน แบบบัญชี และแบบพิมพ์อื่น ๆ สำหรับใช้ในการจัดทำทะเบียนทรัพย์สินของวัดให้เป็นไปโดยเรียบร้อย⁴²

สำหรับศาสนสมบัติประเภทที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 84 ได้บัญญัติว่า

“การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก มุลนิธิเกี่ยวกับคริสต์จักร หรือมัสยิดอิสลาม ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีและให้ได้มาไม่เกิน 510 ไร่

ในกรณีที่เป็นการสมควร รัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินจำนวนที่บัญญัติไว้ในวรรคแรกก็ได้

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนการได้มาซึ่งที่ดินที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่ ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และการได้มาซึ่งที่ดินของมัสยิดอิสลามโดยทางบทบัญญัติแห่งศาสนา อิสลามในจังหวัดที่มีตำแหน่งตะเฆะยุติธรรม”

นอกจากนั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2511) ออกตามความในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 ได้กำหนดว่า การได้มาซึ่งที่ดินหรือสิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน เมื่อได้จดทะเบียนการได้มาตามกฎหมายแล้วสำหรับวัดในเขตจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ให้ส่งหลักฐานการได้มาไปเก็บรักษาไว้ที่กรมการศาสนา (ปัจจุบันคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ) สำหรับวัดในเขตจังหวัดนั้น ให้ส่งไปเก็บรักษาไว้ ณ ที่ทำการศึกษาธิการจังหวัด (ปัจจุบันคือ สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด)

⁴² พระสิทธินิติธาดา, สถานภาพทางกฎหมายของวัดที่มีได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอมหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560, หน้า 273.

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีการกิจที่สำคัญคือ การส่งเสริม ดูแล รักษา และทำนุบำรุงศาสนสถานและศาสนวัตถุทางพระพุทธศาสนา โดยมีกองพุทธศาสนสถานมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำทะเบียนวัด การสำรวจรังวัดที่ดิน การขออนุญาตหนังสือสำคัญที่ดิน และการตรวจสอบค้นคว้าหลักฐานที่ดินของวัด วัดร้าง และศาสนสมบัติกลาง โดยในส่วนภูมิภาคก็เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด

ปัจจุบัน การได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอารามในพระพุทธศานานอกจากเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องแล้ว กรมที่ดินยังได้ออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินของวัดวาอาราม ตามมาตรา 84 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2552 กล่าวโดยสรุปคือวัดจะต้องมีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงจะมีสิทธิถือที่ดินได้ ซึ่งการพิจารณาสภาพการเป็นนิติบุคคลของวัด ให้พิจารณาจากหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้ คือ (1) หนังสือรับรองสภาพวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งรับรองโดยทางราชการ (2) สำเนาประวัติวัดหรือสำเนาทะเบียนวัด ซึ่งรับรองโดยทางราชการ (3) ประกาศตั้งวัดของกระทรวงศึกษาธิการ หรือ (4) ประกาศตั้งวัดของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และสำหรับกรณีวัดมีที่ดินเดิม รวมที่ดินที่ได้มาแล้วเกิน 100 ไร่ กรมที่ดินหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดจะส่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ ในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินนั้น มติมหาเถรสมาคม ในการประชุมครั้งที่ 16/2528 เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2528 ได้มีมติให้การทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน คือ การขอรังวัดโฉนด การขอสอบเขต การขอแบ่งแยก และการขอรับรองแนวเขตที่ดินของวัด ให้เจ้าอาวาสมอบฉันทะให้กรรมการศาสนาหรือตัวแทนของกรรมการศาสนา (ปัจจุบันคือสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด) เป็นผู้กระทำการนิติกรรมแทนวัด

แต่ข้อตกลงใด ๆ ในการทำนิติกรรมในกรณีเช่นนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าอาวาสก่อน⁴³

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินของวัดในกรณีทั่วไป วัดและสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติก็มีการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็มิได้มีปัญหาในทางปฏิบัติมากนัก อย่างไรก็ตาม ในการได้มาซึ่งที่ดินของวัดซึ่งมีสภาพปัญหามากที่สุดก็คือในกรณีของการปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 23 มกราคม 2550 ซึ่งผลจากการปฏิบัติตามระเบียบฉบับดังกล่าวนี้ มีผลทำให้ที่ดินของวัดที่ได้มาหลัง ปี พ.ศ. 2497 คือหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. 2497 ที่ดินของวัดที่ถูกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ออกทับ โดยการที่หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดินมีอำนาจดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือที่เรียกว่า “ที่สาธารณประโยชน์” ดำเนินการออกนสล. โดยรังวัดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจประกาศหรือหลักฐานการสงวนหวงห้ามทำให้ออก นสล. ทับที่ดินทำกินของประชาชนรวมทั้งที่ดินของวัดที่ได้ครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการออก นสล. และทำให้เกิดปัญหากับประชาชนในพื้นที่ด้วยการขับไล่ประชาชนจากที่ดินซึ่งอยู่อาศัยและรวมถึงจับกุมและดำเนินคดีแก่ประชาชนในฐานะผู้บุกรุกที่ดินของรัฐประเด็นข้อขัดแย้งดังกล่าวทำให้เกิดกรณีพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนานแม้ว่าจะมีกระบวนการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงพบว่าการออกนสล. ยังคงมีปัญหาและหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้แก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความ

⁴³ สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, คู่มือการดูแลและจัดการศาสนสมบัติ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2553), หน้า 30.

เดือดร้อนจากการถูกระทบสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอและสิทธิในการทำกินเพื่อการครองชีพเพียงพอเท่าที่จำเป็น อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ได้⁴⁴

ผลจากการบังคับใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพการจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 ลงวันที่ 23 มกราคม 2550 มีผลทำให้ที่ดินของวัดที่ได้มาหลัง ปี พ.ศ. 2497 คือ หลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินในปีพ.ศ. 2497 หมดกรรมสิทธิ์ในที่ดินของวัดทั้งหมดส่วนวัดที่มีการจัดตั้งหรือได้ที่ดินมาก่อนปีพ.ศ. 2497 และถูกออก นส. ทับที่ก็ต้องมีขั้นตอนต่าง ๆ มากมายที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ที่ดินของวัดคืน

สำหรับขั้นตอนต่าง ๆ ในการที่จะยื่นเรื่องเพื่อขอถอนสภาพที่ดินออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 และแนวปฏิบัติของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนต่าง ๆ โดยสรุป ดังนี้

1. เจ้าหน้าที่ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ หรือสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดรับเรื่องชาวบ้าน/พระสงฆ์แจ้งว่าวัดถูกที่ นส. ออกทับที่วัด ไม่สามารถดำเนินการสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เพราะการสร้างวัดให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องมีโฉนดที่ดินมาประกอบ

⁴⁴ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานข้อเสนอแนะที่ 4/2561 รายงานข้อเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นส.) ทับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของประชาชน”, ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561, หน้า 1.

2. เจ้าหน้าที่ลงพื้นที่สอบถามชาวบ้านตรวจสอบ พยานวัตถุ พยานบุคคลเพื่อทำประวัติว่าวัดได้มีการจัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2497 หรือไม่

3. หากวัดตั้งก่อนปี พ.ศ. 2497 ให้ทำประชาคม ชาวบ้านของหมู่บ้านอันเป็นที่ตั้งของที่ นสล. เพื่อรับฟังความคิดเห็นและ ขอความเห็นชอบจากที่ประชุม

4. ส่งมติประชาคมชาวบ้านที่เห็นชอบ เพื่อขอความเห็นชอบจากที่มติประชุมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล(อบต.) หรือเทศบาลแล้วแต่อยู่ที่ นสล. อยู่ในเขต อบต. หรือเขตเทศบาล

5. สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเสนอเอกสาร ตามข้อ 2-4 ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อขออนุญาตที่ดินและจ่ายเงิน ค่าออกรังวัด นัดลงรังวัดขอบเขตที่ดิน

6. เจ้าพนักงานที่ดินเสนอเอกสารทั้งหมดตามข้อ 5. ต่อคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ “(กบร.)”

7. คณะกรรมการ กบร. ทั้งของส่วนกลางและจังหวัด ร่วมประชุมลงมติการขออนุญาตที่ดินของวัด

8. หาก กบร. มีมติเห็นชอบ ให้สำนักงานที่ดินนำมติไป ออกโฉนดที่ดินให้กับวัดต่อไป⁴⁵

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ขั้นตอนต่าง ๆ เหล่านี้ ในทางปฏิบัติจะใช้ระยะเวลาตั้งแต่ 3 เดือน ถึง 1 ปี แล้วแต่ความ ยากง่ายของพยานหลักฐาน เอกสารที่เกี่ยวข้องแต่สภาพปัญหาที่สำคัญที่สุดคือ

⁴⁵ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหา ผลประโยชน์ที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 หมวด 2 การถอนสภาพ ข้อ 10 ถึงข้อ 20

การกำหนดให้ต้องมีการทำประชาพิจารณ์ รับฟังความคิดเห็นของประชาชน ชุมชนในพื้นที่ด้วย ซึ่งหากเขตวัดที่ถูกนส.ทับที่อยู่ในเขตพื้นที่ของชุมชน ที่นับถือศาสนาอื่นที่มีใช้พุทธศาสนา การทำประชาพิจารณ์เพื่อเห็นชอบให้คืนที่ แก่วัดในพระพุทธศาสนาที่แทบจะเป็นไปไม่ได้ เพราะมติของที่ประชุมประชาคม จะต้องออกมาในลักษณะที่ให้ความเห็นชอบเป็นเอกฉันท์เท่านั้น ซึ่งใน ข้อเท็จจริงพื้นที่ของวัดที่มีปัญหาในลักษณะนี้เป็นพื้นที่ของวัดแต่ดั้งเดิมและ มีอยู่เป็นจำนวนมาก จึงทำให้ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินให้กับวัดได้ เนื่องจาก ปัญหาคือการที่ไม่ได้รับความเห็นชอบอย่างเป็นเอกฉันท์จากที่ประชุมของ ประชาคมนั้นเอง

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา มิให้ที่ดินของวัดที่ได้จัดตั้งหรือได้มาหลังปี พ.ศ. 2497 ถูกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง (นส.) ออกทับที่ดินของวัดโดยมิชอบ จึงควรให้สำนักงานพระพุทธศาสนา แห่งชาติแจ้งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดทุกจังหวัด ทำการสำรวจข้อมูล เกี่ยวกับที่ดินของวัดที่ถูกออกนส.ทับที่จากวัดทุกพื้นที่ทั่วประเทศ โดยให้ ระบุชื่อของที่พักสงฆ์หรือวัด สถานที่ตั้ง และพิกัดที่พักสงฆ์ ตลอดจนจำนวนเนื้อที่ ที่ดินมีปัญหาหรือถูกนส.ทับเมื่อได้ระบบฐานข้อมูลพื้นที่ของวัดที่ถูกนส. ทับที่ทั่วทั้งประเทศแล้ว ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำเสนอข้อมูล และสภาพปัญหาเหล่านั้นต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและต่อรัฐบาลเพื่อแก้ไข ปัญหา โดยมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาคือการเสนอขอแก้ไขปรับปรุงระเบียบ กระทรงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 โดยมีหลักการว่า ในกรณีหากมีพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารยืนยันว่าวัดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ก่อนที่จะมี การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการจดทะเบียนนส.ให้สำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาตินำพยานหลักฐานดังกล่าวไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินให้

กับวัดได้เลย โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอนในการยื่นขอถอนสภาพที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2550 ได้กำหนดไว้สำหรับการขอถอนสภาพที่ดินนส.โดยทั่วไป

4.2 การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ

จากสภาพการณ์ของปัญหาในการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมพระพุทธศาสนาแห่งชาติดังกล่าวมา ในการแก้ไขปัญหาจึงเห็นควรให้นำหลักนิติธรรมหรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ โดยธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง ประสิทธิภาพและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกัน และการคำนึงถึงคนทุกกลุ่มหรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมสำหรับประเทศไทยโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบไปด้วยองค์ประกอบ 6 ประการ ดังต่อไปนี้⁴⁶

(1) **หลักนิติธรรม (Rule of Laws)** เป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมาย กล่าวคือ การบัญญัติกฎหมายต้องถูกต้องและเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมายต้องเท่าเทียม การปฏิบัติตามกฎกติกาที่ตกลงกันได้ อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพ และความยุติธรรมของประชาชน ประกอบด้วยหลักการทั้งหมด 7 ประการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

⁴⁶ ถวิลวดี บุรีกุล, “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี”. (นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545), หน้า 14-25.

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

(2) **หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม และประพฤติตนอย่างมีคุณธรรม ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หน่วยงานปราศจากการทุจริต หน่วยงานปราศจากการทำผิดวินัย และ หน่วยงานปราศจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ สำหรับระบบราชการองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์คือการปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน

(3) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** ความโปร่งใสจะนำมาซึ่งความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 ประการ ได้แก่ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ และหน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

(4) **หลักการมีส่วนร่วม (Participation)** การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการที่ประชาชน ได้แสดงออกในประเด็นต่าง ๆ เช่น การเมือง ปัญหาในสังคม รวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน ซึ่งการแสดงออกของประชาชนอาจส่งผลให้มีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ โดยการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ อาทิเช่น การให้ข้อมูล การแสดงออกต่อประเด็นต่าง ๆ ในสังคม การเลือกตั้ง การออกเสียงประชามติ และการทำประชาพิจารณ์ เป็นต้น

(5) **หลักสำนึกรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง การตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ และความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม โดยจะ

ต้องสนใจในปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง ความกระตือรือร้นในการแก้ไขปัญหา รวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ประกอบไปด้วยหลักการต่าง ๆ อันได้แก่ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนการสำรอง และการติดตามและประเมินผลการทำงาน

(6) **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** เนื่องจากทรัพยากรในการบริหารงานมีอยู่อย่างจำกัด แต่ปัญหาและความต้องการของประชาชนมีอยู่อย่างไม่จำกัด เพราะฉะนั้นในการบริหารงานจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สาธารณะสูงสุด ซึ่งหลักการนี้เป็นผลมาจากการใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานนั่นเอง โดยจะต้องคำนึงถึงการประหยัด ความคุ้มค่า ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดผลประโยชน์สูงสุดสำหรับประชาชน

ทั้งนี้ โดยที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติซึ่งมีภารกิจหน้าที่ในการรับผิดชอบ กำกับดูแลการใช้งบประมาณแผ่นดินในการพัฒนาวัดและพุทธศาสนา จึงควรกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการดำเนินงานและการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต โดยมุ่งเน้นการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ให้เป็นไปอย่างโปร่งใส และส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน ควรมีการเผยแพร่ข้อมูลต่อสาธารณะว่าได้รับงบประมาณจำนวนเท่าใด และได้พิจารณาเห็นชอบที่จะจัดสรรงบประมาณอุดหนุนให้แก่วัดไหนบ้าง จำนวนเท่าไร เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และตรวจสอบได้ว่าแต่ละวัดใช้งบประมาณที่รัฐอุดหนุนได้อย่างคุ้มค่า และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ขอรับจัดสรรหรือไม่ โดยสำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดจะต้องเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อติดตามประเมินผลการใช้จ่ายงบประมาณดังกล่าวด้วย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

หลักนิติธรรม หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย เรียกร้องให้ถือกฎหมายเป็นใหญ่เหนืออำนาจใจของผู้มีอำนาจ โดยได้รับการพัฒนามาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยกรีกโบราณมาจนถึงปัจจุบัน ในประเทศไทยเองก็ได้รับการยอมรับทั้งในแวดวงวิชาการกฎหมาย รวมถึงการได้รับการยอมรับโดยการได้รับการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติทั้งในรูปแบบการบัญญัติรับรองหลักนิติธรรมโดยตรง หรือการบัญญัติรับรองหลักการที่อยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ในการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติมีปัญหาในการดำเนินงาน มีปัญหาในการทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น หากสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด นำหลักการบริหารงานของระบบธรรมาภิบาลมาใช้ในการปฏิบัติงาน โดยการบริหารงานขององค์กรและบุคลากรให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม มีคุณธรรม จริยธรรม มีการทำงานที่เปิดเผย โปร่งใส มีความสำนึกรับผิดชอบ และมีความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรหรืองบประมาณแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดก็ต้องมีการแก้ไขปัญหาด้านบุคลากร โดยการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรให้มีคุณธรรม จริยธรรม และมีความรู้ความเข้าใจในด้านกฎหมาย การบริหารจัดการ และหลักการนิติธรรมที่สอดคล้องกับบริบทการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ ปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งระดับผู้บริหารทั้งในส่วนกลางและผู้อำนวยการสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดให้มีความเหมาะสมชัดเจน สามารถปฏิบัติงานสนองนโยบายรัฐบาลและคณะสงฆ์ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในกรณีการแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูงอาจมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการแสดงวิสัยทัศน์ต่อที่ประชุมมหาเถรสมาคม ด้านงบประมาณ ควรให้มีการเปิดเผยข้อมูลการให้เงินอุดหนุนแก่วัด ปรับปรุงระบบและหลักเกณฑ์วิธีการในการติดตาม ตรวจสอบ การใช้จ่ายการสนับสนุนเงินงบประมาณแผ่นดิน

ให้มีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน โดยสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ควรกำหนดให้วัดได้มีการจัดทำรายงานทางการเงินเป็นประจำทุกปี และนำส่งให้สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัดเป็นผู้รวบรวม โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเป็นประจำ โดยอาจดำเนินการในลักษณะสุ่มตรวจในระยะแรก และเพิ่มระดับการตรวจสอบให้มากขึ้นจนถึงการตรวจสอบเป็นประจำของวัดทั้งหมด พร้อมทั้งมีจัดทำรายงานข้อมูลทางการเงินของวัดอย่างเป็นระบบ โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้สนับสนุนการจัดทำข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลมาใช้ในการประเมินระดับประเทศ

ในด้านบริหารจัดการ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรมีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจหรือการบริหารงานในบางเรื่องที่มีความสำคัญให้กับสำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด มีการจัดทำแผนการปฏิบัติงานประจำปีให้มีความชัดเจน ต่อเนื่องปรับปรุงระบบการบริการให้มีความสะดวกคล่องตัว มีการจัดทาระบบฐานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับคณะสงฆ์ให้เป็นปัจจุบัน และทันสมัย โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสถานภาพของพระภิกษุสามเณร ควรให้มีการจัดทำบัตรประจำตัวพระแบบสมาร์ตการ์ดแบบไบโอเดียวแทนใบสุทธิแบบดั้งเดิม ในด้านการจัดการเกี่ยวกับศาสนสมบัติกรณีที่ดินของวัดแต่ดั้งเดิมที่มีการจัดตั้งหรือได้ที่ดินมาก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่โดยมิชอบ ทำให้ไม่สามารถขออนุญาตได้ และการยื่นคำร้องเพื่อขอลอนสภาพที่ดินที่ถูก นสล. ทับที่นั้น มีขั้นตอนต่าง ๆ ที่ยุ่งยากและเป็นปัญหานั้น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติควรทำการสำรวจและจัดทำระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับวัดที่มีสภาพปัญหาดังกล่าวในทุกจังหวัด และเสนอหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหา โดยเสนอแนวทางให้มีการแก้ไขปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ

การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2550 โดยมีหลักการว่า ในกรณีที่หากมีพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคล พยานวัตถุ พยานเอกสารฯ ยืนยันว่า วัดเข้าครอบครองหรือทำประโยชน์ก่อนที่จะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรือการจัดทะเบียน นสล. ให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำพยานหลักฐานดังกล่าวไปยื่นขอออกโฉนดที่ดินให้กับวัดได้เลย โดยไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการ ขั้นตอนในการยื่นขอถอนสภาพที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2550 กำหนด ย่อมทำให้สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจหน้าที่สำคัญในการทำนุบำรุงพระพุทธศาสนา และพัฒนาการดูแลรักษาและจัดการศาสนสมบัติให้เป็นประโยชน์ต่อพระพุทธศาสนาและสังคมเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายตามพันธกิจ ได้รับความเชื่อมั่น เป็นที่ยอมรับของสังคมและสามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรมในการปกครองระบอบประชาธิปไตย.

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, หนังสือ ที่ มท 0309.2/ว 12886 เรื่อง การจัดทำบัตรประจำตัว ประชาชนแบบเอนกประสงค์ (smart card) ให้กับคนพิการ, ลงวันที่ 21 พฤษภาคม 2562
- กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, **กรมการศาสนา**, กรุงเทพฯ : กรมการศาสนา กระทรวงวัฒนธรรม, 2557.
- กระทรวงการต่างประเทศ, **ปฎิญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน**, กรุงเทพฯ : กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 2551

กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม”, **บทบัญญัติ** เล่ม 68 ตอน 4 (เดือนธันวาคม 2556) : 26-50.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**, กรุงเทพฯ : พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์, 2557.

จิตาพร โต๊ะวิเศษกุล และคณะ, “หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” วารสาร การเมือง การบริหารและกฎหมาย, คณะรัฐศาสตร์และคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 9, 1 (มกราคม-เมษายน 2560) : 463-464.

ตินาร์ บุญธรรม, **พระมหากษัตริย์ไทยกับพระพุทธศาสนา**, กรุงเทพมหานคร : บริษัท อัมรินทร์พรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2555.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **หลักนิติธรรม ประชาธิปไตยและธรรมาธิปไตย**, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2559.

-----, “ธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตรธรรมาภิบาลและการพัฒนาประเทศไทย., กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2545

ปธาน สุวรรณมงคล, **การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล**, กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า, 2545.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2552.

ธนภัทร ทวีศรี, “ประสิทธิผลการบริหารงานของสำนักงานพระพุทธศาสนา จังหวัดกาญจนบุรี”, วิทยานิพนธ์ พุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2557

พรพิมล ศิริวุฒิรังสรรค์, “การพัฒนาบุคลากรภาครัฐของสำนักงาน พระพุทธศาสนาจังหวัด : กรณีศึกษา สำนักงานพระพุทธศาสนาจังหวัด สมุทรสาคร. การศึกษาอิสระ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555.

พระสิทธินิติธาดา, สถานภาพทางกฎหมายของวัดที่มีได้รับพระราชทาน วิสุงคามสีมาและสำนักสงฆ์, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เสนอ มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2560.

ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, 2556.

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.), รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง ราชอาณาจักรไทยไร้คอร์รัปชัน : การสำรวจ ความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่รัฐต่อการแจ้งเบาะแสการทุจริต, 30 เมษายน 2563

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, “รายงานข้อเสนอแนะที่ 4/2561 รายงานข้อเสนอแนะ มาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและ ค้ำครอง สิทธิมนุษยชนและข้อเสนอแนะในการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย เพื่อแก้ไขปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ทับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินของประชาชน”, ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2561.

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, แผนปฏิบัติการประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563, กรุงเทพฯ : สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, 2563

สำนักงานศาสนสมบัติ สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, **คู่มือการดูแลและ
จัดการศาสนสมบัติ**, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ,
2553

สำนักข่าว บีบีซี นิวส์, “มติ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด 9 ข้าราชการสำนักพุทธฯ
ทุจริตเงินทอน 3 วัด ในจังหวัด ชัยแดนใต้”, สืบค้นจาก [https://www.
bbc.com/thai/thailand-42603312](https://www.bbc.com/thai/thailand-42603312), เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2563

อักษราทร จุฬารัตน, “บทบาทใหม่ศาลปกครองไทย,”ใน **นิติรัฐกับสังคมไทย**,
กรุงเทพฯ : สถาบันสัญญา ธรรมศักดิ์ เพื่อประชาธิปไตย, 2552.

อนุชา ช้างน้อย และศรุดา สมพอง, ความรับผิดชอบกับการกำกับดูแลการใช้
งบประมาณแผ่นดินในการพัฒนา วัดและพุทธศาสนา, ใน วารสาร
มหาจุฬานาครทรรณ ปีที่ 6 ฉบับที่ 10 (ธันวาคม, 2562).

Brian Z. Tamahana, **On the Rule of Law : History, Politics, Theory**.
Cambridge University Press, 2004.

จิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรในสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้หลักนิติธรรม

พีไลวรรณ กนกทัณฑ์*

บทนำ

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิชาการการศึกษา “จิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้หลักนิติธรรม” จากสมมุติฐานจิตสำนึกในความรับผิดชอบต่องานตนเอง สภาพปัญหาด้านคุณภาพและประสิทธิภาพในการทำงาน รวมถึงการนำหลักนิติธรรมมาเป็นแนวทางหรือประยุกต์ใช้หรือไม่ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำผลลัพธ์ที่ได้ มาปรับปรุงแก้ไขให้เกิดประโยชน์ต่อการทำงาน ตั้งแต่ระดับแผนนโยบาย ให้สอดคล้องกับแนวทางการปฏิบัติ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ ประสิทธิผลการทำงาน และเกิดการเปลี่ยนแปลงต่อภาพลักษณ์ขององค์กร โดยการศึกษาได้ศึกษาจากสภาพการทำงาน การสัมภาษณ์พนักงาน เจ้าหน้าที่ ในระหว่างการปฏิบัติงาน และการสอบถามผ่านการตอบแบบสอบถามทางอิเล็กทรอนิกส์ (Google forms)

ผู้จัดทำคาดหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อบุคลากรในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อนำไปบูรณาการตามบริบทภายในองค์กร ให้เกิดประโยชน์อย่างสูงสุด

แรงบันดาลใจการศึกษาครั้งนี้เนื่องจากผู้เขียนเป็นส่วนหนึ่งของบุคลากร ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ด้วยระยะเวลาในการทำงาน 1 ปี 9 เดือน ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศประจำสำนัก

* ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีสารสนเทศประจำสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

พรรคการเมือง ที่ประสบปัญหาการทำงานไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากที่ผ่านมา ไม่ได้รับความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติ จึงเกิดข้อสงสัย แต่ด้วยความมีจิตสำนึกของ พนักงานประจำท่านหนึ่งเห็นความตั้งใจที่ผู้เขียนพยายามทำความเข้าใจกับ ผู้ปฏิบัติ และในที่สุดก็ได้รับความร่วมมือ ส่งผลให้การทำงานเริ่มคืบหน้า แต่ข้อสงสัยก็ได้หมดไป เพราะการประสานงานนี้เป็นเพียงกลุ่มหนึ่งที่คิดเป็น เปอร์เซ็นต์ของบุคลากรเพียงร้อยละ 0.005 เท่านั้น

หลายครั้งที่ได้มีโอกาสสนทนากับเจ้าหน้าที่ระดับผู้ปฏิบัติ และ ระดับ ผู้บริหารในหลายภาคส่วน ก็ได้รับคำบอกเล่าถึงความอดทนอดใจ ความไม่พร้อม ของบุคลากร ขาดความรู้ความชำนาญในสายงานหน้าที่ ขาดเครื่องมือใน การทำงาน ฯลฯ แต่สำหรับผู้เขียนกลับคิดว่า **จุดเริ่มต้นของความพร้อม คือ “ตัวเอง”** เราทุกคนในองค์กรคือ ฟันเฟืองที่ช่วยกันทำงาน ไม่ว่าจะเป็นฟันเฟือง ตัวเล็กที่สุด ไปจนกระทั่งฟันเฟืองตัวที่ใหญ่ที่สุด ย่อมมีความสำคัญในการ ขับเคลื่อนให้เครื่องจักรตัวใหญ่มหาศาลนี้เดินเครื่องได้อย่างราบเรียบ รวดเร็ว หากชิ้นใดชำรุดหรือบกพร่องเครื่องจักรก็ไม่สามารถทำงานได้ นั่นคือความสำเร็จ ของการประสานงานและการทำงานเป็นทีม

ดังนั้น ผู้เขียนจึงตั้งสมมุติฐานว่า บุคลากรในองค์การขาดจิตสำนึก สาธารณะในการทำงานร่วมกันหรือไม่ อีกทั้ง การนำ ระบบ ระเบียบมาใช้ ขาดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หรือไม่ ซึ่งคำถามเหล่านี้จึงเกิดเป็น งานวิชาการเพื่อศึกษาหาแนวทางในการแก้ปัญหาพร้อมกัน

วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาสภาวะจิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรในสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง
2. เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจิตสำนึกสาธารณะ และ หลักนิติธรรม

3. เพื่อนำข้อมูลที่ได้ไปปรับปรุง พัฒนาบุคลากรให้มีประสิทธิภาพในการทำงานอย่างสูงสุด

แนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับจิตสำนึกสาธารณะ

จิตสำนึกมีอยู่ 3 ด้านหลัก ๆ¹ คือ

1. จิตสำนึกเกี่ยวกับตนเอง (Self-Consciousness) เป็นจิตสำนึกเพื่อพัฒนาตนเองทำให้ตนเองเป็นบุคคลที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น จิตสำนึกด้านนี้การศึกษาไทยมุ่งเน้นปลูกฝังมานาน เกิดบ้างไม่เกิดบ้างไปตามสภาพการณ์เป็นจิตสำนึกแบบคลาสสิกที่ทุกสังคมพยายามเหมือนกัน ที่จะสร้างให้ได้ เช่น ความขยัน ความรับผิดชอบ ความมานะอดทน เป็นต้น เป็นจิตสำนึกที่ถูกปลูกฝังและมีมานานตามสภาพสังคมไทย

2. จิตสำนึกเกี่ยวกับผู้อื่น (Others Oriented Consciousness) เป็นจิตสำนึกของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของคนในกลุ่มชนหนึ่งสังคมหนึ่ง เช่น ความเห็นอกเห็นใจ ความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ความสามัคคี เป็นต้น เป็นจิตสำนึกที่คนไทยส่วนใหญ่ถูกหล่อหลอมมาจากพื้นฐานดั้งเดิมของวัฒนธรรมไทยอยู่แล้ว สร้างกันได้ไม่ยากนัก

3. จิตสำนึกเกี่ยวกับสังคมหรือจิตสำนึกสาธารณะ (Social or Public Consciousness) เป็นจิตสำนึกที่ตระหนักถึงความสำคัญในการอยู่ร่วมกันหรือคำนึงถึงผู้อื่นที่รวมความสัมพันธ์เป็นกลุ่ม เป็นจิตสำนึกที่คนไทยยังไม่ค่อยมีและขาดกันอยู่มากเพราะพื้นฐานความเป็นมาของสังคมไทยสมควรที่จะรีบพัฒนาขึ้นโดยเร็ว เช่น จิตสำนึกด้านเศรษฐกิจ จิตสำนึกด้านการเมือง จิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม จิตสำนึกด้านสุขภาพ เป็นต้น

¹ สมพงษ์ สิทะพล (2542, หน้า 15-16) บุญทัน ภูบาล, (2549, หน้า 21)

คำว่า “จิตสาธารณะ” เป็นคำที่เกิดจากคำว่า “จิต” กับคำว่า “สาธารณะ” รวมกัน โดยจิตเป็นเรื่องของ Mind หรือ Spirit ส่วนสาธารณะนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับส่วนรวมที่ทุกคนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน มีสิทธิในการใช้ และการดูแลรักษาบำรุงร่วมกัน² ในภาษาไทยเป็นศัพท์ใหม่ที่เกิดขึ้นในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาในภาษาอังกฤษใช้คำว่า Public Mind, Public Minds, Public Consciousness, Public Service, Service Mind ส่วนคำในภาษาไทยนอกจากใช้คำว่า จิตสาธารณะแล้ว ยังมีคำที่ใช้ในความหมายเดียวกันกับคำอื่น ๆ คือ สำนักสาธารณะ จิตสำนักสาธารณะ จิตบริการ จิตอาสา จิตสำนักทางสังคม เป็นต้น และในงานวิชาการนี้ผู้เขียนได้ใช้คำว่า จิตสาธารณะ (Public Mind) มีผู้ให้ความหมายไว้มีความหมายว่า ภาวะที่ตื่นและรู้ตัว สามารถตอบสนองต่อสิ่งเร้าจากประสาทสัมผัสทั้ง 5 คือ รูป รส กลิ่น เสียง และสัมผัสได้ด้วยกาย³ จิตสำนักสาธารณะว่า การตระหนักรู้และสำนึกถึงส่วนรวมร่วมกัน หรือคำนึงถึงผู้อื่นที่ร่วมความสัมพันธ์เป็นกลุ่มเดียวกันกับตน⁴ เป็นความสำนึกใส่ใจและพร้อมจะมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ รวมถึงความเคารพและห่วงใยในสมบัติส่วนรวม ทั้งนี้โดยตระหนักถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นทั้งตนเองและส่วนรวมในจิตสำนึกดังกล่าว มิใช่ครอบครวั ญาติมิตร คนรอบข้าง หรือชุมชนละแวกบ้านตนเท่านั้น หากคลุ้มไปถึงคนอื่น ๆ อีกมากมายซึ่งอยู่ห่างไกลออกไป แม้ตนจะไม่รู้จักและไม่เคยเห็น แต่ก็รู้้อยู่ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่ตน⁵ เป็นความคิดที่ไม่เห็นแก่ตัว มีความปรารถนาที่จะช่วยเหลือช่วยแก้ปัญหาให้แก่ผู้อื่นหรือสังคมพยายามฉวยโอกาสที่จะช่วยเหลืออย่างจริงจัง และมองโลกในแง่ดีบนพื้นฐานของความเป็นจริง⁶ เป็นกระบวนการคิดและลักษณะของ

² กิตติพงษ์ แดงเสริมสิริ . (2552, หน้า 24)

³ ราชบัณฑิตยสถาน, (2546, หน้า 14)

⁴ กนิษฐา นิทัศน์พัฒนา และคณะ, (2541, หน้า 8)

⁵ สังกัด พระไพศาล วิสาโล, (2554, หน้า 15)

⁶ จริง เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, (2543, หน้า 17)

บุคคลที่มีการปฏิบัติ โดยมีกระบวนการในระดับบุคคลไปสู่สาธารณะ มีความรักและรู้สึกเป็นเจ้าของสาธารณะ ต้องการที่จะทำประโยชน์มากกว่าที่จะรับจากสาธารณะ⁷ กิจสมบัติ สิ่งของ สถานที่ที่มีได้เป็นของปัจเจกบุคคลใด ทั้งยังอาจหมายรวมถึงความเป็นส่วนรวมและสังคมได้อีก ซึ่งจิตสาธารณะมีความหมายในแง่ความเป็นพลเมืองผู้รู้ตื่น ตระหนักในสิทธิและความรับผิดชอบที่จะสร้างสรรค์สังคมส่วนรวมของคนสามัญ พลเมืองที่รักเรียกร้องการมีส่วนร่วมและต้องการที่จะจัดการดูแลกำหนดชะตากรรมของตนและชุมชน⁸ การมีจิตที่คำนึงถึงประโยชน์ของส่วนรวม มีความรับผิดชอบต่อเรื่องของส่วนรวม มีการใช้สิ่งของส่วนรวมอย่างรับผิดชอบ ถือเป็นหน้าที่ในการดูแลรักษาสมบัติของส่วนรวม มีการแบ่งปันและเปิดโอกาสให้ผู้อื่นได้ใช้สมบัติของส่วนรวมนั้น และการไม่ยึดสมบัติของส่วนรวมมาเป็นของตนเองหรือของกลุ่ม⁹ การรู้จักเอาใจใส่เป็นธุระและเข้าร่วมในเรื่องของส่วนรวมที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มโดยพิจารณาจากความรู้ความเข้าใจหรือพฤติกรรมที่แสดงออกใน 3 องค์ประกอบ¹⁰ คือ

องค์ประกอบที่ 1 คือ การหลีกเลี่ยงการใช้หรือการกระทำที่จะทำให้เกิดความชำรุดเสียหายต่อส่วนรวมที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม

องค์ประกอบที่ 2 คือ การถือเป็นหน้าที่ที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาของส่วนรวมในวิสัยที่ตนสามารถทำได้

องค์ประกอบที่ 3 คือ การเคารพสิทธิในการใช้ของส่วนรวมที่เป็นประโยชน์ร่วมกันของกลุ่ม

⁷ วิรัตน์ คาศรีจันทร์, (2544, หน้า 6)

⁸ ชัยวัฒน์ ธีรพันธุ์ (2542, หน้า 21-23)

⁹ อัญชลี ยิ่งรักพันธ์ (2550, หน้า 12)

¹⁰ สุนทรส หุตะวัฒนะ, (2550, หน้า 11) นันทวัฒน์ ชุนซี, (2546, หน้า 4) และธรรมนันท์กา แจ้งสว่าง, (2547, หน้า 8)

ความสำคัญของจิตสาธารณะ

การที่คนมาอยู่รวมกันเป็นสังคม ย่อมต้องมีความสัมพันธ์ในรูปแบบการพึ่งพากัน คนที่อยู่ในสังคมเดียวกันมีบทบาทหน้าที่แตกต่างกันไป ถ้าคนในสังคมเป็นบุคคลที่ขาดจิตสาธารณะ การแสดงออกซึ่งพฤติกรรมจะมีผลกระทบต่อบุคคล ครอบครัว องค์กรแล้ว การขาดจิตสาธารณะ ยังมีผลกระทบถึงระดับชุมชนซึ่งเป็นกลุ่มที่ใกล้ชิดกับตนเอง ในระดับที่ใหญ่ขึ้น คือระดับประเทศ และระดับโลก ดังนี้¹¹

ผลกระทบต่อบุคคล ทำให้เกิดปัญหา คือ

1. สร้างความเดือดร้อนให้กับตนเอง
2. สร้างความเดือดร้อนให้กับคนอื่น

ผลกระทบระดับครอบครัว ทำให้เกิดปัญหา คือ

1. ความสามัคคีในครอบครัวลดน้อยลง
2. การแก่งแย่ง ทะเลาะเบาะแว้งภายในครอบครัว

ผลกระทบระดับองค์กร ทำให้เกิดปัญหา

1. การแบ่งพรรคแบ่งพวกภายในองค์กร
2. ความเห็นแก่ตัว แก่งแย่งชิงดีชิงเด่น
3. การเบียดเบียนสมบัติขององค์กรเป็นสมบัติส่วนตัว
4. องค์กรไม่ก้าวหน้า ประสิทธิภาพและคุณภาพของงานลดลง

จิตสาธารณะมีคุณค่าเป็นพิเศษต่อการประพฤติปฏิบัติตนของทุกคน ผู้ที่มีจิตสาธารณะดีย่อมมีการประพฤติปฏิบัติตนดี มีคุณธรรม อันหมายถึงการดำรงตนอยู่ในสภาวะแห่งความดีงาม ในทางตรงข้ามผู้ซึ่งมีจิตสาธารณะไม่ดีย่อมมีการประพฤติปฏิบัติตนในทางที่ไม่ดี นั่นคือ กระทำการอันเป็นสิ่งชั่วร้าย จิตสาธารณะจึงมีคุณค่า¹² ดังนี้

¹¹ ไพบุลย์ วัฒนศิริธรรม และสังคม สัจจร, 2543, หน้า 22-29

¹² สมิต สัชชกร (2547, หน้า 139)

1. ทำให้ตระหนักในสิ่งต่าง ๆ ว่าดี – เลวอย่างไร
2. ทำให้รู้ว่าควรตอบสนองต่อสิ่งเร้าอย่างไร
3. ทำให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เหมาะสมแก่สถานการณ์

จิตสาธารณะมีความสำคัญซึ่งเป็นคุณลักษณะที่จะส่งผลต่อสังคมทั้งในระดับในกลุ่มแคบ ๆ หรือตนเองถึงในระดับสังคมโลก สังคมใดก็ตามที่ขาดจิตสาธารณะแล้วจะทำให้ขาดพลัง ในการสร้างสรรค์ และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทางสังคม แต่ถ้าหากสังคมใดที่มีจิตสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเข้มแข็งของสังคม และส่งผลให้การเมือง เศรษฐกิจ ศิลธรรมในสังคมนั้นดีขึ้น นอกจากนั้นในระดับองค์กร¹³ การเป็นผู้บริหารต้องมีคุณสมบัติที่สำคัญประการหนึ่งคือ การมีจิตสาธารณะผู้บริหารควรเป็นผู้ที่เสียสละเพื่อผู้อื่นเพื่อสังคม เอาสังคมเป็นตัวตั้ง เสียสละทั้งกำลังกาย กำลังใจ กำลังศรัทธาหรือแม้แต่การเสียสละในเชิงวัตถุระดับหนึ่ง¹⁴ การที่คนในระดับชุมชนขาดจิตสาธารณะทำให้เกิดปัญหา คือ

1. ชุมชนอ่อนแอ ขาดการพัฒนา เพราะต่างคนต่างอยู่ สภาพชุมชนมีสภาพเป็นเช่นไรก็ยังคงเป็นเช่นนั้น ไม่เกิดการพัฒนา และยิ่งนานไปก็มีแต่เสื่อมทรุดลง
2. อาชญากรรมในชุมชนนั้นจะเกิดขึ้นอยู่ในระดับสูง
3. ขาดศูนย์รวมจิตใจ ขาดผู้นำที่นำไปสู่การแก้ปัญหา เพราะคนในชุมชนมองปัญหาของตัวเองเป็นเรื่องใหญ่ ขาดคนอาสาสมัครพัฒนา เพราะกลัวเสียทรัพย์ กลัวเสียเวลา หรือกลัวเป็นที่ครหาจากบุคคลอื่น

¹³ ศุภรัตน์ ทองอ่อน (2550, หน้า 17)

¹⁴ วิรุณ ตั้งเจริญ (2547, หน้า 2-3)

ในระดับชาติถ้าบุคคลในชาติขาดจิตสาธารณะจะทำให้เกิด

1. วิกฤตการณ์ภายในประเทศบ่อยครั้ง และแก้ปัญหาไม่ได้ เกิดการเปิดเบียนทำลายทรัพยากรและสมบัติที่เป็นของส่วนรวม

2. ประเทศชาติอยู่ในสภาพล้าหลัง เนื่องจากขาดพลังของคนในสังคม เมื่อผู้นำประเทศนำมาตราการใดออกมาใช้ ก็จะได้ไม่ผลเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชน

3. เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก เกิดการแก่งแย่งแข่งขัน เห็นแก่ประโยชน์กลุ่มของตนและพวกพ้อง เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน

ในระดับโลกถ้าบุคคลขาดจิตสาธารณะ จะทำให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบระหว่างประเทศ ทำให้เกิดปัญหาในระดับต่าง ๆ ดังนี้

1. เกิดการสะสมอาวุธกันระหว่างประเทศ เพราะขาดความไว้วางใจซึ่งกันและกันกลัวประเทศอื่นจะโจมตี จึงต้องมีอาวุธที่รุนแรง มีอำนาจในการทำลายสูงไว้ในครอบครองเพื่อข่มขู่ประเทศอื่น และเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็มักมีแนวโน้มในการใช้ความรุนแรงของแสนยานุภาพทางการสงครามในการตัดสินปัญหา

2. เกิดการกลั่นแกล้ง แก่งแย่งหรือครอบงำทางการค้าระหว่างประเทศพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้เกิดการได้เปรียบทางการค้าทำให้ประเทศด้อยกว่าขาดโอกาสในการพัฒนาประเทศของตน

3. เกิดการรังเกียจเหยียดหยามคนต่างเชื้อชาติ ต่างเผ่าพันธุ์ หรือต่างท้องถิ่น มองชนชาติอื่น ๆ เผ่าพันธุ์อื่นว่ามีความเจริญหรือมีศักดิ์ศรีด้อยกว่าเชื้อชาติและเผ่าพันธุ์ของตนเอง ดูถูกหรือเป็นปฏิกิริยาต่อชาติอื่น

จะเห็นได้ว่าจิตสาธารณะมีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งเป็นสิ่งที่มีคุณค่าต่อการปฏิบัติตนที่จะส่งผลต่อสังคมทั้งในระดับในกลุ่มแคบ ๆ หรือตนเองถึงในระดับของสังคมโลก

จากความสำคัญของจิตสาธารณะที่กล่าวมา ถ้าสามารถปลูกฝังส่งเสริมหรือพัฒนาให้นักเรียนมีจิตสาธารณะด้วยวิธีการต่าง ๆ จะทำให้เด็กมีจิตใจที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตน อาสาดูแลรับผิดชอบสมบัติส่วนรวม มีการใช้สมบัติของส่วนรวมอย่างเห็นคุณค่า ใช้อย่างทะนุถนอม รู้จักการแบ่งปันโอกาสในการใช้ของส่วนรวมให้ผู้อื่น เมื่อเจริญเติบโตเป็นผู้ใหญ่ ปัญหาที่เกิดการเอารัดเอาเปรียบคนอื่น ปัญหาการทำลายสาธารณะสมบัติต่าง ๆ จะลดลง การเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์พวกพ้องก็จะลดน้อยลง และจะนำมาสู่สังคมที่พัฒนาขึ้น

คุณลักษณะที่แสดงถึงการเป็นบุคคลที่มีจิตสาธารณะ

พฤติกรรมแต่ละบุคคลแสดงออกมาเป็นคุณลักษณะที่แสดงถึง การเป็นบุคคลที่มีจิตสาธารณะนั้น มีนักวิชาการได้ศึกษาและกล่าวถึงคุณลักษณะการเป็นบุคคลที่จิตสาธารณะไว้ในทำนองเดียวกัน คือ การมีจิตสาธารณะเป็นคุณลักษณะที่สำคัญและมีความหมายอย่างยิ่งในสังคม ทำให้เกิดประชาสังคม คือ เป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็งหมายถึงชุมชนแห่งสำนึก (Consciousness Community) ที่สมาชิกของชุมชนต่างเป็นส่วนหนึ่งของระบบโดยรวมที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแนบแน่น¹⁵ กล่าวถึงคุณลักษณะของคนที่มีจิตสาธารณะซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1. มีวิสัยทัศน์ร่วมกัน คนในชุมชนต้องมองอนาคตร่วมกัน เรียนรู้ และทำความเข้าใจร่วมกันโดยอาศัยการคิดวิเคราะห์สังเคราะห์ให้เห็นถึงสถานการณ์แนวโน้มความเปลี่ยนแปลง พร้อมควบคู่ไปกับการปฏิบัติ
2. ประชาชนสำนึกถึงพลังของตนเองว่าจะสามารถร่วมแก้ไขเปลี่ยนแปลงสังคมได้ คือ การทำให้เกิดกลุ่มที่ให้ความสนใจต่อสาธารณะจำนวนมาก ทำให้

¹⁵ อนุชาติ พวงสาสิทธิ์ และวีรบุรณ วิจารณ์ (2540, หน้า 42-44)

เกิดความเข้มแข็งเป็นพลังทางสังคม ไม่รอคอยให้ผู้อื่นแก้ปัญหาให้กับตนเอง ซึ่งการที่บุคคลจะสำนึกถึงพลังของตนต้องให้ความสำคัญกับกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของสังคม (Civic Education)

3. ความรัก เอื้ออาทร สามัคคี การรวมกลุ่มของบุคคลในสังคม มีความหลากหลายจึงจำเป็นต้องสร้างขึ้นบนฐานแห่งความรัก ความเมตตา ความเอื้ออาทร และสามัคคี ความแตกต่างระหว่างบุคคลย่อมเกิดขึ้นได้ ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นสิ่งดีและไม่จำเป็นต้องนำไปสู่ความแตกแยกเสมอไป ดังนั้นเงื่อนไขแห่งความรักสมานฉันท์จะเป็นส่วนเชื่อมโยงให้เกิดความร่วมมืออย่างมีพลัง

4. การเรียนรู้ที่มีการปฏิบัติร่วมกัน (Interactive Learning Through Action) จิตสาธารณะนั้น เป็นนามธรรมไม่สามารถบังคับให้เกิดได้ ดังนั้นต้องสร้างเงื่อนไขหรือกิจกรรมร่วมกันที่จะก่อให้เกิดการเรียนรู้ร่วมกัน ตลอดจนการพัฒนาให้เกิดความต่อเนื่อง

5. การมีเครือข่ายและการติดต่อสื่อสาร การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ สื่อสาร และเครือข่ายเป็นส่วนที่ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ซึ่งเป็นทางซึ่งทำให้เกิดจิตสาธารณะ

หลักนิติธรรม

กฎหมายที่ใช้ในประเทศไทย นำหลักแนวคิด หรือคัดลอก มาจาก ฝรั่งเศสและอังกฤษ หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษใช้ควบคู่กันไปกับหลักความยิ่งใหญ่สูงสุดของรัฐสภา (The Supremacy of the Parliament) ซึ่งหลักการนี้เป็นผลมาจากการต่อสู้อันยาวนานของฝ่ายขุนนางกับกษัตริย์ และฝ่ายขุนนางกับฝ่ายตุลาการ ซึ่งในขั้นแรกเริ่มมาจากการแก้ปัญหาคือการเก็บภาษีอากรนั้นรัฐบาลหรือพระมหากษัตริย์จะบังคับพลเมืองให้เสียภาษีอากรมิได้ จนกว่าจะได้รับอนุญาตจากรัฐสภา ต่อมาในปี 1689 ได้มีการสถาปนา

Bill of Right ขึ้นเพื่อรับรองหลักการนี้ หลักความยิ่งใหญ่สูงสุดของรัฐสภานี้ หมายความว่า กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา (Statute) มีสถานะสูงกว่า คอมมอนลอว์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ศาลได้มีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐาน อำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาไม่ถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญเพราะ ประเทศอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐสภาสามารถ ตรากฎหมายเพื่อมีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาของศาลได้ หลักความยิ่งใหญ่ สูงสุดของรัฐสภาได้รับการยอมรับจากฝ่ายกษัตริย์ ฝ่ายขุนนางและฝ่ายตุลาการ ตลอดมา”

หลักนิติธรรม เป็นหนึ่งองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในภาคต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมาย ของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อกำหนดความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาล ขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้ว แต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศและวัฒนธรรม¹⁶ ซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี

“The Rule of Law” แปลเป็นภาษาไทยได้คำว่า “หลักนิติธรรม” ทั้งวงการกฎหมาย การเมือง การปกครอง ภาครัฐ เอกชน ต่างนำไปประยุกต์ใช้ หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบ ด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545

ในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

1. หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจ

2. หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

3. หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบ จากตัวแทนของประชาชน โดย ฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

4. หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5. หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนตรธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6. หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีความหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมาย ให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ ไม่ได้

7. หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับ รัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

ความเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายอันหมายรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้ การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรมคือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรมไม่ให้ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุม กำกับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตุลาการ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายได้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข สิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีของบุคคลได้รับการคุ้มครอง

นายอนุรักษ์ มาประณีต อดีตประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวไว้วางใจว่า นิติธรรมมีสองประการ คือ มีหลักกฎหมายที่เป็นธรรม และต้องมีคนที่มาบังคับใช้

กฎหมาย หรือบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ซึ่งคนที่บังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นคนดี หลักนิติธรรมถึงจะเดินต่อไปได้ แต่ส่วนใหญ่ที่มีปัญหาเช่นเดียวกันทั่วโลกคือบุคคลที่มาใช้กฎหมาย เพราะหากใช้กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมแล้วหลักนิติธรรมจะไม่เกิดขึ้น และยังระบุว่าหลักนิติธรรมในการใช้อำนาจอรัฐ โดยนิยามไว้ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 15-18/2556 กรณีเกี่ยวกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญที่ มา สว. ของสมาชิกวุฒิสภา เข้าข่ายขัดรัฐธรรมนูญ มาตรา 68 ซึ่งหลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองประเทศที่มาจากหลักความยุติธรรมทางธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติโดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของกฎหมายที่อยู่เหนือบทบัญญัติที่เป็นลายลักษณ์อักษร (9 เม.ย. 2561)

อาจารย์ วิษณุ เครืองาม กล่าวถึง หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ว่าหลักนิติธรรมได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากจะมีก็คงเป็นเรื่องความเข้มข้น ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบอกเสมอว่า เป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้ยาแรงเพื่อปราบโกง ดังนั้น อาวุธชนิดหนึ่งที่ใช้ปราบโกง คือ หลักนิติธรรม ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มตีความเข้มข้นขึ้น “หลักนิติธรรมนี้เอง ถือเป็นอาวุธสำคัญ ที่เป็นรากแก้วของการสร้างความปรองดอง และจัดระเบียบประเทศ ที่จะทำให้อำนาจบ้านเมืองเกิดความสามัคคีปรองดอง เดินต่อไปข้างหน้า และตอนนี้ประเทศกำลังเดินทางสู่ 3 หลัก คือ การปฏิรูป การเดินตามยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง” คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 อยู่ 2 แห่ง คือ ในมาตรา 3 วรรค 2 ที่บัญญัติไว้ว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ต้องปฏิบัติตาม

กฎหมายและหลักนิติธรรม และในมาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกต้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ตามหลักนิติบริหารยุติธรรม

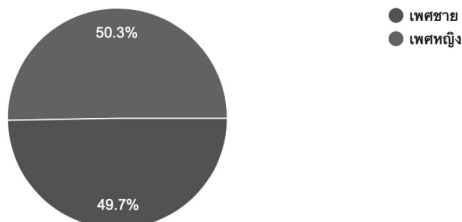
ความเห็นของผู้เขียน

ผู้เขียนมีความเห็นว่า คำว่า “ นิติ ” แปลตามพจนานุกรมไทยได้ความว่า กฎหมาย กฎปฏิบัติ แบบแผน เยี่ยงอย่าง ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิธีปกครองเครื่องแนะนำ และหมายรวมถึง อุบายอันดี ส่วนคำว่า “ ธรรม ” หมายถึง ความยุติธรรม การไม่ประพฤติผิดต่อผู้อื่น เป็นต้น

จากแบบสอบถาม “จิตสำนึกสาธารณะของบุคลากรในองค์กรสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง” สามารถสรุปได้เป็น 2 ส่วน คือข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลและแบบสอบถามเพื่อการพัฒนาการจัดการภายในองค์กร

ส่วนที่ 1 : ผลสรุปของส่วนข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคล มีทั้งหมด 5 ข้อ ดังนี้
ข้อ 1 เพศ : ในองค์กรมีอัตราส่วนของเพศหญิง และเพศชายใกล้เคียงกัน คือ 50.3% และ 49.7% ตามลำดับ

177 responses



ข้อ 2 อายุ : ช่วงอายุของผู้ทำแบบสอบถาม แบ่งได้ดังนี้

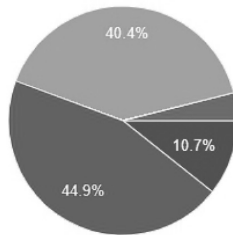
ร้อยละ 44.9 อยู่ในช่วงอายุ 36 - 45 ปี

ร้อยละ 40.6 อยู่ในช่วงอายุ 46 - 60 ปี

ร้อยละ 10.7 อยู่ในช่วงอายุ 20 - 35 ปี

ร้อยละ 3.9 อยู่ในช่วงอายุ มากกว่า 60 ปี

178 responses



ข้อ 3 ระยะเวลาในการทำงาน

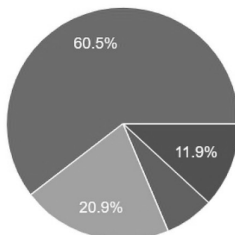
ร้อยละ 60.5 อยู่ในช่วง มากกว่า 15 ปี

ร้อยละ 20.9 อยู่ในช่วง 10 - 15 ปี

ร้อยละ 11.9 อยู่ในช่วง 1 - 5 ปี

6.8% อยู่ในช่วง 6 - 10 ปี

177 responses



ข้อ 4 ตำแหน่ง หน้าที่ในการทำงาน

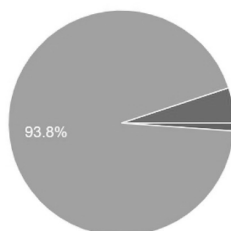
ร้อยละ 93.8 คือ พนักงานประจำ

ร้อยละ 5.1 คือ พนักงานอัตราจ้าง

ร้อยละ 1.1 คือ ผู้เชี่ยวชาญ

ไม่มีที่ปรึกษา

178 responses



- ที่ปรึกษา
- ผู้เชี่ยวชาญ
- พนักงานประจำ
- พนักงานอัตราจ้าง

ข้อ 5 ระดับ ตำแหน่ง หรือ หน้าที่

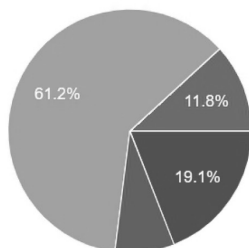
ร้อยละ 61.2 อยู่ในระดับ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน

ร้อยละ 19.1 อยู่ในระดับ ผู้อำนวยการ

ร้อยละ 11.8 อยู่ในระดับ อื่นๆ

ร้อยละ 7.9 อยู่ในระดับ หัวหน้าส่วน, ฝ่าย

178 responses



- ระดับ ผอ.
- ระดับหัวหน้าส่วน, ฝ่าย
- ระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน
- อื่นๆ

ส่วนที่ 2 : แบบสอบถามเพื่อการพัฒนาการจัดการภายในองค์กร

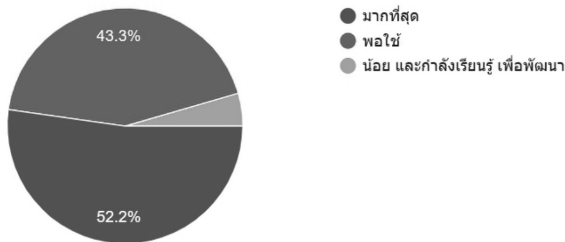
ข้อ 1 ท่านมีความชำนาญงานในหน้าที่ของท่านมากน้อยเพียงใด

ร้อยละ 52.2 มีความชำนาญ มาก

ร้อยละ 43.3 มีความชำนาญ พอใช้

ร้อยละ 4.5 มีความชำนาญ น้อย และกำลังเรียนรู้เพื่อพัฒนา

178 responses



ข้อ 2 ท่านคิดว่า ความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างเพื่อนร่วมงานในแต่ละสำนักเป็นอย่างไร

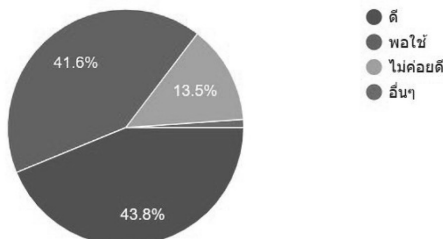
ร้อยละ 43.8 ดี

ร้อยละ 41.6 พอใช้

ร้อยละ 13.5 ไม่ค่อยดี

ร้อยละ 1.1 อื่นๆ

178 responses



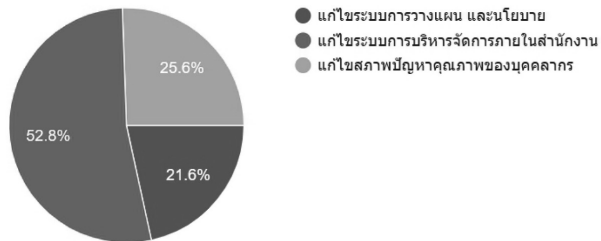
ข้อ 3 จากเหตุการณ์การเลือกตั้งครั้งล่าสุด ท่านคิดว่า สำนักงานกกต. มีสภาพปัญหาใดบ้างที่ต้องแก้ไข

ร้อยละ 52.8 แก้ไขระบบการบริหารจัดการภายในสำนักงาน

ร้อยละ 25.6 แก้ไขสภาพปัญหาคุณภาพของบุคลากร

ร้อยละ 21.6 แก้ไขระบบการวางแผน และนโยบาย

176 responses



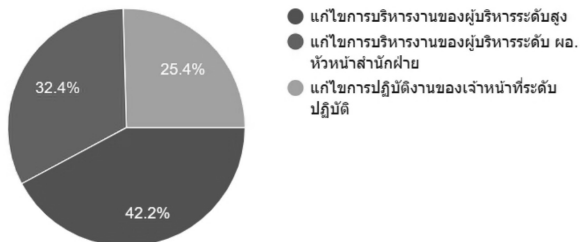
ข้อ 4 ท่านคิดว่า บุคลากรส่วนไหนที่ควรมีการแก้ไขปรับปรุงการทำงานให้มีประสิทธิภาพ มากกว่าเดิม (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

ร้อยละ 42.2 แก้ไขการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูง

ร้อยละ 32.4 แก้ไขการบริหารงานของผู้บริหารระดับ ผอ. หัวหน้าสำนักฝ่าย

ร้อยละ 25.4 แก้ไขการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงาน

173 responses



ข้อ 5 จากข้อ 3 และ ข้อ 4 ท่านสามารถอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมได้

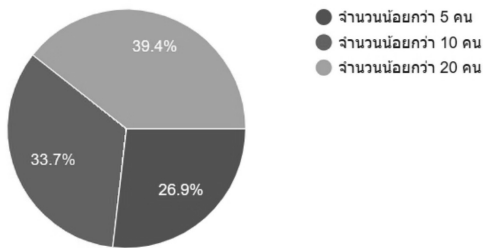
ข้อ 6 ท่านมีเพื่อนในที่ทำงานที่มีความสนิทสนมช่วยเหลือกันและกันในที่ทำงาน
จำนวนกี่ท่าน

ร้อยละ 39.4 มีจำนวนน้อยกว่า 20 คน

ร้อยละ 33.7 มีจำนวนน้อยกว่า 10 คน

ร้อยละ 26.9 มีจำนวนน้อยกว่า 5 คน

175 responses



ข้อ 7 ท่านคิดว่า องค์กรท่านมีการนำหลักนิติธรรม มาใช้ในการบริหารจัดการ
มากน้อยเพียงใด

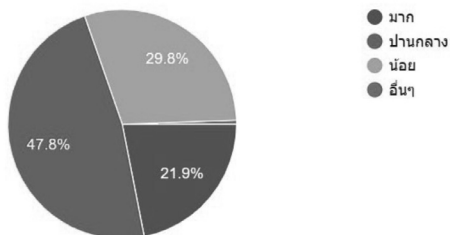
ร้อยละ 47.8 ปานกลาง

ร้อยละ 29.8 น้อย

ร้อยละ 21.9 มาก

ร้อยละ 0.6 อื่นๆ

178 responses



ข้อ 8 ท่านคิดว่าท่านสามารถมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ และปฏิบัติงาน เพื่อพัฒนาองค์กรของท่านได้มากน้อยเพียงใด

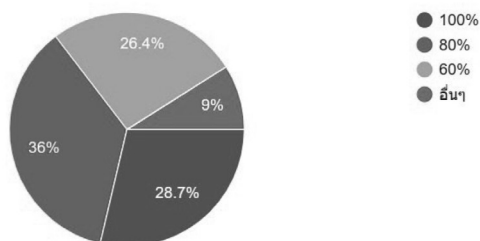
ร้อยละ 36 เห็นด้วยว่ามีส่วนร่วมร้อยละ 80

ร้อยละ 28.7 เห็นด้วยว่ามีส่วนร่วมร้อยละ 100

ร้อยละ 26.4 เห็นด้วยว่ามีส่วนร่วมร้อยละ 60

ร้อยละ 9 เห็นด้วยว่ามีส่วนร่วม อื่นๆ

178 responses



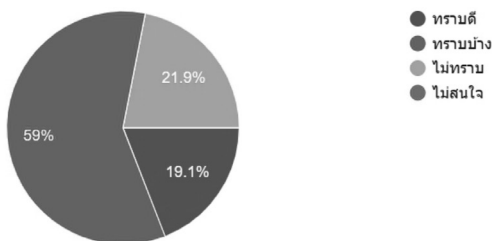
ข้อ 9 ท่านทราบถึงสภาพคล่อง หรือ งบการเงินขององค์กรของท่านหรือไม่?

ร้อยละ 59 ทราบบ้าง

ร้อยละ 21.9 ไม่ทราบ

ร้อยละ 19.1 ทราบดี

178 responses



สรุป

จากสมมุติฐาน “บุคลากรในองค์กรขาดจิตสำนึกสาธารณะในการทำงานร่วมกันหรือไม่ อีกทั้งการนำระบบ ระเบียบมาใช้ ขาดหลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หรือไม่” ผู้ทำการวิจัย พบว่า จากแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 ข้อที่ 1 สรุปได้ว่า พนักงานส่วนใหญ่มีความชำนาญในหน้าที่ตนเองมากพอสมควร จากข้อ 2 เรื่องความสัมพันธ์และความร่วมมือกันระหว่างเพื่อนร่วมงาน จากการสำรวจพบว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ดี แสดงว่าสามารถประสานงานได้ดีในระดับหนึ่ง ข้อ 3 ได้ถามถึงการแก้สถานการณ์ปัญหาการเลือกตั้งครั้งล่าสุด สำหรับข้อนี้แสดงให้เห็นถึงความย้อนแย้ง จากข้อ 1-2 และ ข้อ 3 ไม่สัมพันธ์กัน เนื่องจากปัญหาการจัดการระบบภายในสำนักงาน สืบเนื่องไปถึงข้อ 4 ที่สอบถามถึงการแก้ปัญหาว่ามาจากเหตุผลใด ร้อยละ 42.2 ที่ตอบว่า ควรแก้ไขการบริหารงานของผู้บริหารระดับสูง และได้มีการตอบแบบสอบถามโดยสามารถแสดงความคิดเห็น มีความเห็นทั้งหมด 77 ความเห็น และจากผลการตอบ

แบบสอบถามทั้งหมด สามารถสรุปได้ว่า โดยพื้นฐานของพนักงานภายในสำนักงาน มากกว่าร้อยละ 75 มีจิตสำนึกต่อองค์กร ให้ความร่วมมือ และยอมรับผิดชอบต่อการทำงาน พนักงานและผู้ปฏิบัติมีความสัมพันธ์และมิตรภาพที่ดีต่อกันและช่วยกันทำงานได้เป็นอย่างดี สามารถร่วมมือกันแก้ปัญหาเฉพาะหน้า รวมถึงปัญหาภายในได้เป็นอย่างดี

แต่ด้วยเหตุใดสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ยังคงเป็นประเด็นที่ถูกโจมตีถึงประสิทธิภาพในการทำงานอย่างต่อเนื่องทั้งที่ผลสำรวจจากแบบสอบถามสามารถแสดงให้เห็นถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวและความตั้งใจในการทำงานของพนักงาน ผู้วิจัยจึงได้กลับไปดูยังคำตอบจากการแสดงความคิดเห็น 77 ความคิดเห็น จึงพบว่าสาเหตุของอุปสรรคต่าง ๆ เกิดจากหน่วยงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งการดำเนินงานอาจมีผลกระทบต่อผู้มีส่วนได้เสียทางการเมือง ดังนั้น พนักงานและเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลกระทบ อีกทั้งยังต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบราชการกฎหมายอย่างเคร่งครัด และสิ่งที่สำคัญที่สุดคือการยึดต่อหลักนิติธรรมในการทำงานหากใช้แต่หลักกฎหมายบังคับในการปฏิบัติหน้าที่หรือพิจารณาโทษอาจไม่เป็นธรรม เพราะหลักนิติธรรมคือการนำมาซึ่งความเป็นธรรมที่ถูกต้องไม่ให้ประโยชน์ต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ดังนั้นย่อมเป็นปกติเมื่อเรื่องใดถูกต้องอาจเป็นเรื่องไม่ถูกใจก็เป็นได้ อีกทั้งสภาพปัญหาปัญหาการสื่อสาร และอำนาจในการสั่งการ สาเหตุนี้เป็นประเด็นในการแก้ไขปัญหาไม่น้อยไปกว่าเรื่องอื่นใดเนื่องจากการสื่อสารที่ดี ชัดเจน หมายถึงความเข้าใจในการทำงาน หากเข้าใจผิดพลาดจากการสื่อสารย่อมเป็นการผิดพลาดเมื่อต้องส่งสารนั้นต่อไป และอีกสภาพปัญหาคือเครื่องมือในการทำงานเช่นระบบการปฏิบัติการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งจำเป็นในการสนับสนุนการทำงานให้ทันท่วงทีที่ถูกต้องและสมัย

ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้ความรู้แก่ ประชาชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ให้เข้าใจถึง กระบวนการ ภาระหน้าที่ ความรับผิดชอบ และขอบเขต ทางกฎหมายให้ชัดเจน ซึ่งการให้ข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้อง ย่อมเป็นผลดีต่อผู้รับและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

2. เนื่องจากพื้นฐานความมีจิตสำนึกของบุคลากรในองค์กร มีพื้นฐานที่ดี เป็นทุนแล้ว ผู้วิจัย จึงคิดว่าไม่ใช่ประเด็นปัญหามากนักเพียงแค่ต้องเพิ่ม ศักยภาพให้พนักงานและเจ้าหน้าที่โดยการจัดอบรมเพิ่มเติมศักยภาพ ทั้งทาง ด้านจิตวิทยาการบริหารจัดการ และการสื่อสารในเชิงปฏิบัติให้มากขึ้น อีกทั้ง ควรมีการวัดผลการฝึกอบรมพัฒนาด้วย

3. ควรมีการพัฒนาด้านระบบอิเล็กทรอนิกส์สำนักงานเพื่อให้ทันสมัย และสอดคล้องกับภารกิจ ให้ทันต่อสมัยและเพื่อประโยชน์ต่อองค์กรและ ประชาชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

กับหลักนิติรัฐและนิติธรรมเพื่อปวงชน

พีระศักดิ์ ศรีรุ่งสุขจินดา*

บทนำ

ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น หัวใจสำคัญที่จะทำให้ประชาชนอยู่กันอย่างมีความสุขและสังคมมีความสงบร่มเย็นนั้น คือ หลักนิติรัฐและนิติธรรม ซึ่งผู้บริหารตั้งแต่ระดับชาติจนถึงระดับท้องถิ่นจำเป็นต้องยึดถือเป็นหลักในการบริหาร การปกครองและนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

บทความฉบับนี้ จะนำเสนอเนื้อหาสาระในบางส่วนที่จะมีความเหมือนกับบทความทางวิชาการทั่วไปซึ่งจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า นิติรัฐและนิติธรรม องค์ประกอบของนิติรัฐและนิติธรรม เพื่อปูพื้นฐานความรู้ให้กับผู้อ่านได้เกิดความเข้าใจ และนำเสนอส่วนที่แตกต่างจากบทความอื่น ๆ ที่ยังมีการนำเสนอไม่มากนักในประเด็นที่เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยเน้นการนำเสนอเชิงวิพากษ์และแสดงความคิดเห็นยกตัวอย่างหลักการของนิติรัฐและนิติธรรม

* ประธานบริษัท ศรีรุ่งสุขจินดา กรุ๊ป, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความหมายของนิติรัฐ (Rechtsstaat) และนิติธรรม (Rule of Law)

คำว่า นิติรัฐกับนิติธรรม เป็นคำที่มีการใช้กันอย่างสับสนซึ่งในช่วงแรก ๆ โดยมีการใช้คำว่า นิติรัฐกับนิติธรรม ในลักษณะที่เป็นความหมายเดียวกัน ไม่ได้มีการแยกความแตกต่างในรายละเอียดแต่อย่างใด แต่การใช้ถ้อยคำทั้งสองในความหมายเดียวกันจะโทษผู้ใช้เรียกขานอย่างเดียวยาวไม่ได้ เพราะทั้งหลักนิติรัฐและนิติธรรมต่างก็ได้ถูกพัฒนาจากฝั่งตะวันตกที่มีเหตุผลสำคัญในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้ใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด จะขัดหรือแย้งต่อกฎหมายมิได้อาไรก็ตาม นิยามความหมายและหลักการของนิติรัฐและนิติธรรมนั้น ในความเป็นจริงนั้นมีความแตกต่างกัน ซึ่งจะกล่าวในลำดับต่อไป

นิติรัฐ นั้นมีการให้คำนิยามและความหมายไว้หลากหลาย บทความนี้จะขอสรุปพอสังเขป

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้สรุปความหมาย นิติรัฐ มีความหมายอย่างแคบและอย่างกว้าง ดังนี้¹

นิติรัฐในความหมายอย่างกว้าง เป็นการกล่าวถึงรัฐและองค์การของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย การกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่มีองค์การตุลาการเป็นผู้ตรวจสอบ

ส่วน นิติรัฐ ในความหมายอย่างแคบ จะเป็นเรื่องของการกระทำเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งการกระทำนั้นมีผลหรือกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หากทำตามกฎหมายถือว่าไม่ขัดต่อหลักนิติรัฐ ซึ่งกฎหมายที่ออกมาอาจนั้นอาจจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ก็ได้ เน้นเพียงสภาพของการบังคับใช้เท่านั้นไม่ได้คำนึงถึงเหตุและผลหรือกระบวนการในการตรากฎหมาย

¹ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน, (กรุงเทพ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2558) หน้า 21.

จึงสรุป ได้ว่า นิติรัฐเป็นเรื่องของการจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย และรวมถึงการใช้อำนาจของรัฐด้วยความยุติธรรม²

สำหรับนิติธรรม นั้น ซึ่งศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย โดยยกตามทีศาสตราจารย์ Albert Venn Dicey ประมาจารย์ด้านกฎหมาย แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด กล่าวถึง หลักนิติธรรม มีความหมายที่สำคัญ 3 ประการ³

1. ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราช หมายถึง ทุกคนต้องได้รับการพิจารณา ลงโทษจากศาลยุติธรรม การนำไปลงโทษด้วยวิธีอื่นนั้นถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย
2. บุคคลทุกคนเสมอกันโดยกฎหมาย หมายถึง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าชนชั้นหรือมีตำแหน่งระดับใด
3. รัฐธรรมนูญไม่ใช่ที่มาแห่งกฎหมายเท่านั้นแต่ความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย คือการที่บุคคลนั้นมีสิทธิ เสรีภาพ โดยมีศาลยุติธรรมเป็นองค์การ ในการบังคับใช้

อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า หลักนิติธรรมเป็นเรื่องของหลักที่อยู่เหนือกฎหมาย อีกชั้นหนึ่ง เพื่อกำกับให้การตรากฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ทั้งแบบ ลายลักษณ์อักษรและแบบจารีตประเพณีให้อยู่ในกฎเกณฑ์มีความเป็นธรรม⁴

ปรมาจารย์ทางกฎหมายมหาชนของประเทศไทย เช่น ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ⁵ ได้กล่าวว่า นิติธรรม คือรัฐธรรมนูญไม่ได้เป็น ลายลักษณ์อักษรหรือตรงกับที่นักนิติศาสตร์สำนักโครงสร้างนิยมกล่าวว่า กฎหมายที่อยู่สูงกว่ากฎหมายทั้งปวง (Higher Law)

² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 160.

³ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, นิติรัฐ นิติธรรม, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553) หน้า 31.

⁴ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เรื่องเดิม, หน้า 6.

⁵ บวรศักดิ์ อวรรณโณ, การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม, (วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 19 เล่มที่ 55 มกราคม-เมษายน, 2560) หน้า 128.

ในความหมายของภาครัฐ หลักนิติธรรมอาจแบ่งได้ 2 แนวทาง คือ เรื่องของกระบวนการยุติธรรม เช่น การบังคับใช้กฎหมาย การเปิดเผยให้ประชาชนสามารถได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ และแนวทางที่สอง คือ เรื่องของกฎหมาย เช่น ความชัดเจน ความมีเหตุผล รวมถึงความทันสมัยทางกฎหมาย เป็นต้น⁶

องค์ประกอบของนิติรัฐกับนิติธรรม

เรื่องขององค์ประกอบของนิติธรรมนั้นมียุคประกอบที่แตกต่างกัน เหมือนกับความหมายที่กล่าวข้างต้น ซึ่งในเนื้อหาส่วนนี้จะนำเสนอองค์ประกอบของหลักการทั้งสองพร้อมการอภิปราย และวิพากษ์ไปพร้อมกัน

องค์ประกอบของนิติรัฐ

สำหรับหลักนิติรัฐ มีสามารถแยกองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้⁷

องค์ประกอบในทางรูปแบบ ได้แก่

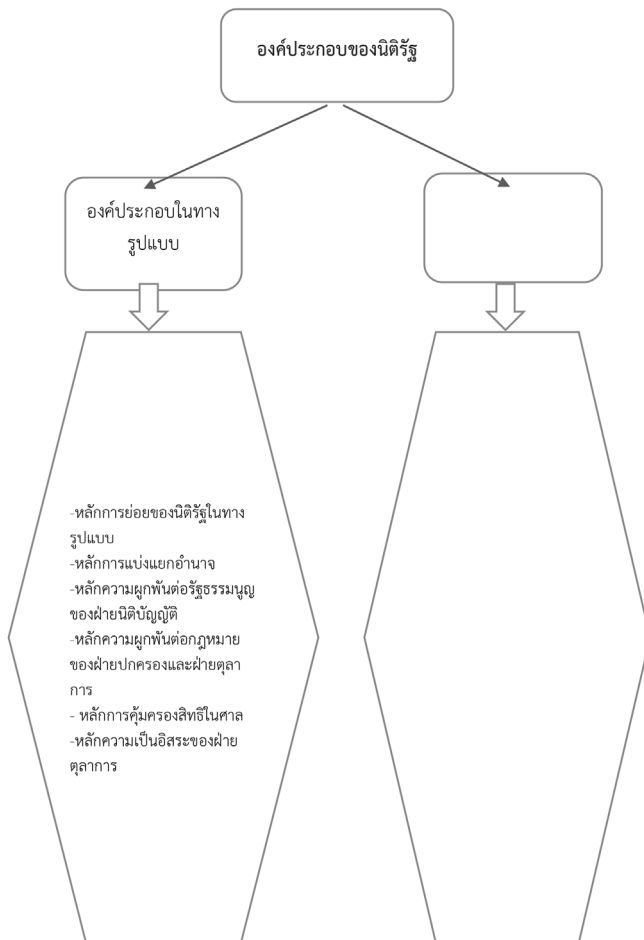
- 1) หลักการย่อยของนิติรัฐในทางรูปแบบ
- 2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 3) หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ
- 4) หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ
- 5) หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

⁶ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยและการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐในประเทศไทย, (กรุงเทพ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2559) หน้า 2.

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 166-189.

องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ ได้แก่

- 1) ข้อพิจารณาเบื้องต้น
- 2) หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน
- 3) หลักความคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ



องค์ประกอบของนิติรัฐในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการวิพากษ์และอภิปรายองค์ประกอบของนิติรัฐข้างต้นที่มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ดังนี้

องค์ประกอบในทางรูปแบบ

หลักการย่อยของนิติรัฐในทางรูปแบบ

หลักการดังกล่าวนี้ต้องการที่จะไม่ให้รัฐรวมศูนย์อำนาจไว้ในองค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ต้องการให้รัฐแยกอำนาจหรือแบ่งอำนาจกระจายเพื่อให้ถ่วงดุลอำนาจกัน ซึ่งอาจดูเหมือนเป็นหลักการแบ่งอำนาจ แต่ต่างตรงหลักการนี้ต้องการที่จะให้องค์กรหนึ่ง มีหน้าที่ออกกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ เช่น ฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถออกกฎหมายได้เกินอำนาจกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ส่วนองค์กรตุลาการมีหน้าที่ผูกพันต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น แต่สำหรับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย นอกจากให้อำนาจกับฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบไปด้วย สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีหน้าที่ในการตรากฎหมายแล้ว ยังได้ให้อำนาจฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรี องค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงองค์กรตุลาการสามารถที่จะเสนอกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรของตนเองได้ด้วย ตามมาตรา 133

หลักการแบ่งแยกอำนาจ

การแบ่งแยกเป็นสำคัญในการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และภารกิจต่าง ๆ ของรัฐ หลักการแยกอำนาจไม่ได้หมายถึงรัฐจะแยกแบ่งออกเป็น ส่วน ๆ แต่การแบ่งแยกอำนาจเป็นการต้องการที่จะให้แต่ละองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจกันและกัน ซึ่งเป็นการจำกัดทั้งการใช้อำนาจของรัฐ และการใช้อำนาจขององค์กรรัฐ รวมถึงต้องการที่จะให้แต่ละองค์กรมีอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจขององค์กรอื่นได้ด้วย เช่น การให้ฝ่ายนิติบัญญัติออก

กฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 81⁸ บัญญัติว่า “ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและร่างพระราชบัญญัติจะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา”

การทำงานของฝ่ายบริหารที่ไม่ได้อยู่ในการบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร ให้ใช้อำนาจในทางที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 114⁹ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาย่อมเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมาย หรือความครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์”

รวมไปถึงทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยมาตรา 151¹⁰ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ” มาตรา 152¹¹ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร จะเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อซักถามข้อเท็จจริงหรือเสนอแนะปัญหาต่อคณะรัฐมนตรี โดยไม่มีการลงมติก่อนก็ได้” มาตรา 153¹²

⁸ ราชกิจจานุเบกษา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 31 ตอนที่ 40 ก 6 เมษายน 2560.

⁹ ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว, 2560.

¹⁰ ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว, 2560.

¹¹ ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว, 2560.

¹² ราชกิจจานุเบกษา. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. อ้างแล้ว, 2560.

“สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยไม่มีการลงมติ”

ส่วนฝ่ายบริหารมีการนำกฎหมายไปปฏิบัติเป็นนโยบายสาธารณะอีกรูปแบบ หรือบังคับใช้กฎหมายโดยฝ่ายกลไกของระบบราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

มาตรา 164¹³ “ในการบริหารราชการแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละเปิดเผย และมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศและประชาชนส่วนรวม

(2) รักษาวินัยในกิจการที่เกี่ยวกับเงินแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐอย่างเคร่งครัด

(3) ยึดถือและปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(4) สร้างเสริมให้ทุกภาคส่วนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างเป็นธรรม ผาสุก และสามัคคีปรองดองกัน

รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบร่วมกันต่อรัฐสภาในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี”

¹³ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

นอกจากนี้ฝ่ายบริหารโดยนายกรัฐมนตรีก็สามารถที่จะมีอำนาจในการคานอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติได้ด้วยการยุบสภา ซึ่งมาตรา 103¹⁴ บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และให้กระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

สำหรับฝ่ายตุลาการทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความจากกฎหมายซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด เพื่อให้ความยุติธรรมแก่ประชาชน

หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ

หลักการนี้ต้องการให้รัฐสภาซึ่งทำหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายไม่ให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐสภาถือว่ามีความชอบธรรมที่สุดในการตรากฎหมาย มาตรา 5¹⁵ บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”

การที่ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ทำหน้ารัฐสภาซึ่งแม้จะมีอำนาจหน้าที่หลักในการตรากฎหมายแต่การที่จะออกกฎหมายฉบับใดนั้นย่อมต้องให้อยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการจะทราบว่ากฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น ประเทศไทยก็ได้มีการให้อำนาจแก่องค์การตุลาการในการมีอำนาจในการตีความ เพราะจะทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ดังกล่าวก็อาจจะไม่เหมาะสม เพราะมีโอกาสที่จะไม่เห็นกฎหมายที่ได้ตราขึ้นว่าขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

¹⁵ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

องค์การซึ่งทำหน้าที่ในการพิทักษ์รักษารัฐธรรมนูญและวินิจฉัยว่ากฎหมายต่าง ๆ นั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญในประเทศไทย คือ ศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้ถูกตั้งขึ้นเป็นองค์กรอิสระ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 นั้นได้ จัดให้ศาลรัฐธรรมนูญอยู่ในหมวดของศาล โดยมาตรา 210¹⁶ ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

“(1) พิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือร่างกฎหมาย

(2) พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรอิสระ

(3) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ”

หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ

หลักการนี้มุ่งเน้นให้ฝ่ายบริหาร ฝ่ายปกครอง และตุลาการใช้อำนาจตามภารกิจ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เช่น มาตรา 162¹⁷ บัญญัติว่า “คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา ซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐ แนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่”

นอกจากนี้หากต้องพ้นจากตำแหน่ง ต้องปฏิบัติตามมาตรา 169¹⁸ ความว่า “(1) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป เว้นแต่ที่กำหนดไว้แล้ว

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

¹⁸ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี (2) ไม่แต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำหรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน (3) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน และ (4) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดอันอาจมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน ข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

สำหรับฝ่ายตุลาการนั้น โดยเฉพาะศาลยุติธรรมจะต้องทำงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต ใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ ซึ่งในประเทศไทยนั้น ก่อนที่ผู้พิพากษาจะเข้ารับหน้าที่จะต้อง มีการเข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อองค์พระมหากษัตริย์เสียก่อน ซึ่งคำที่ได้กล่าวถวายสัตย์ปฏิญาณนั้น สะท้อนถึงการทำหน้าที่ของตุลาการ โดยมาตรา 197¹⁹ บัญญัติว่า ก่อนเข้ารับหน้าที่ ผู้พิพากษา และตุลาการต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ “ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ในพระปรมาภิไธยด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักรทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

¹⁹ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

หลักการคุ้มครองสิทธิในศาล

หลักการนี้เป็นหลักประกันหนึ่งของการเป็นนิติรัฐ ที่มุ่งเน้นการคุ้มครองสิทธิ ของประชาชนที่จะสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หากเป็นการใช้อำนาจ ในทางที่มีขอบหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน สำหรับประเทศไทยนั้น มีการจัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน คือ ศาลปกครอง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น ต่อมาก็ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550 และ 2560 ต่อเนื่องเรื่อยมา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น”

หลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ

เรื่องของความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นแกนหลักของระบบนิติรัฐ เนื่องจากการตัดสินใจหรือการพิจารณาตัดสินความนั้น หากองค์กรหรือผู้ที่ใช้อำนาจตัดสินขาดความเป็นอิสระหรือสามารถที่จะถูกแทรกแซงได้นั้น ผลจะเกิดขึ้นตามมาก็คือ คำพิพากษานั้นก็จะไม่ได้เป็นสิ่งที่ถูกต้องและเป็นธรรม และผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อเนื่องก็คือ ความเสื่อมศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมซึ่งจะมีผลต่อความสงบสุขของสังคมอีกด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงได้มีการให้หลักประกันในความเป็นอิสระของระบบตุลาการ ซึ่งได้บัญญัติไว้ในมาตรา 188²⁰ ความว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

²⁰ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

เป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เป็นธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ผู้พิพากษาหรือตุลาการนั้นนอกจากเป็นการใช้อำนาจในพระปรมาภิไธยขององค์พระมหากษัตริย์แล้ว การตัดสินคดีต่างๆ ต้องเป็นไป ตามกฎหมาย หมายความว่า หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ศาลจะตัดสินเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ อีกทั้งในการพิจารณาคดีต้องมีความเป็นอิสระ มีความรวดเร็ว เป็นธรรม และไม่มีอคติเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย

องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

ข้อพิจารณาเบื้องต้น

การจะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพียงแค่การกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายหรือการกระทำอาจยังไม่มากนัก สิ่งสำคัญที่ต้องพิจารณา คือ กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นต้องมีความชัดเจนและประชาชนนั้นมีความเข้าใจกฎหมายด้วย ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมาย ไม่ควรมีผลย้อนหลังอันเป็นโทษต่อประชาชนด้วยกัน²¹ ซึ่งในประเทศไทยมีการออกกฎหมายที่ให้ผลย้อนหลังอันเป็นโทษอยู่หลายครั้งโดยเฉพาะเมื่อมีการรัฐประหารในหลายครั้งที่ใช้อำนาจในฐานะรัฐอธิปัตย์ในการออกกฎหมายที่มีผลย้อนหลังอันเป็นโทษแก่คนบางกลุ่มหรือบางคน ซึ่งในหลักกฎหมายอาญาที่มีการใช้กันอย่างสากจะไม่ใช้รูปแบบดังกล่าว เพราะผลเสียที่ตามมา คือ ประชาชนจะขาดความศรัทธาต่อระบบกฎหมาย

²¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 179.

อย่างไรก็ตาม สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการให้หลักประกันเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้ในมาตรา 29²² ความเป็น “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน

เรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในหลักนิติรัฐ ถือได้ว่าประเทศไทยนั้น มีการให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่อง และมีพัฒนาการทางกฎหมายและทางพฤติกรรมของฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนก้าวหน้ามากขึ้น สำหรับสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักนิติรัฐที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560²³ พบว่ามีอยู่หลายเรื่องด้วยกันส่วนใหญ่อยู่ในหมวด 3 หรือที่เรียกว่าสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งได้มีการให้สิทธิ แก่ประชาชนไว้ในมาตรา 25 - 48 ประกอบไปด้วย มาตรา 25 เรื่องการใช้สิทธิหรือเสรีภาพ มาตรา 26 เรื่องการออกกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ มาตรา 27 เรื่องความเท่าเทียมกันในกฎหมาย มาตรา 28 เรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย มาตรา 29 สิทธิและเสรีภาพเกี่ยวกับคดีอาญา มาตรา 30 เรื่องการเกณฑ์แรงงาน มาตรา 31 เรื่องเสรีภาพทางศาสนา มาตรา 32 สิทธิในชีวิตส่วนตัว มาตรา 33 เสรีภาพในเคหสถาน มาตรา 34 เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพทางวิชาการ มาตรา 35 เสรีภาพของสื่อมวลชน มาตรา 36 เสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร มาตรา 37 สิทธิในทรัพย์สินและมรดก การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 38 เสรีภาพในการเดินทางและเลือกถิ่นที่อยู่ มาตรา 39 สิทธิเกี่ยวกับสัญชาติไทย

²² ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

²³ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

มาตรา 40 เสรีภาพในการประกอบอาชีพ มาตรา 41 สิทธิในการเข้าถึงข้อมูล ข่าวสารของรัฐ ร้องเรียนต่อรัฐ หรือฟ้องร้องรัฐ มาตรา 42 สิทธิรวมตัวกันเป็น องค์กร มาตรา 43 สิทธิเกี่ยวกับภูมิปัญญา ทรัพยากร สวัสดิการ ฯลฯ ของชุมชน มาตรา 44 เสรีภาพในการชุมนุม มาตรา 45 เสรีภาพในการจัดตั้งพรรคการเมือง มาตรา 46 สิทธิของผู้บริโภค มาตรา 47 สิทธิเข้าถึงบริการสาธารณสุขของรัฐ และมาตรา 48 เป็นเรื่องของสิทธิของหญิงมีครรภ์ ผู้ชรา และผู้ยากไร้

รวมไปถึง สิทธิในการที่ประชาชนสามารถติดตามการทำงานของ ภาครัฐได้อีกด้วยซึ่งได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 51²⁴ ที่บัญญัติว่า “การใดที่ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้นเป็นการทำเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะ ติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์นั้นตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ถือได้ว่าประเทศไทยได้ให้ความสำคัญ และให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญฉบับ ดังกล่าวไว้ค่อนข้างมาก ซึ่งถือว่าเป็นการ ให้หลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับ การรับรองและคุ้มครองจากรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ส่วนการนำไปปฏิบัติจริงนั้นจะพบว่าเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ หรือไม่นั้น ต้องใช้เวลาและหลักฐานเชิงประจักษ์เป็นเครื่องพิสูจน์

หลักความคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

หลักการนี้เป็นเรื่องของความชัดเจนและความมั่นคงของการ ตัดสินใจของรัฐ รวมถึงการสั่งการหรือการตรากฎหมายที่จะไม่เป็นผลร้าย

²⁴ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

กระทบต่อประชาชน โดยการออกกฎหมายนั้นต้องไม่มีผลย้อนหลัง²⁵ เช่น มาตรา 77²⁶ บัญญัติว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิก หรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อ ไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมาย ต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อย่างถูกต้อง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย อย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาใน กระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมาย ทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการ ในกฎหมายเฉพาะกรณีที่ทำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลา ในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง” มาตรา 29²⁷ ความว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้น จะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลา ที่กระทำความผิดมิได้”

²⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เรื่องเดิม, หน้า 189.

²⁶ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

²⁷ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐเป็นเกณฑ์ในการจัดองค์การของรัฐ ปรากฏกฎหมาย เป็นเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ คำนึงสิทธิและเสรีภาพประชาชน และเป็นเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาและโทษทางอาญา²⁸

หลักนิติธรรมในบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

สำหรับประเทศไทยนั้น มีการบัญญัติคำว่า นิติธรรมลงไปในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517²⁹ เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549³⁰ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550^{31,32} ล่าสุดได้มีการนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยได้มีการบัญญัติไว้อีกครั้งในมาตรา 3³³ ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

²⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักนิติธรรมในฐานะเกณฑ์ ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 9 เล่มที่ 55 มกราคม-เมษายน, 2560. หน้า 101-102.

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา. (2517). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 91 ตอนที่ 169 ตุลาคม 2517.

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา. (2549). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549. เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก ตุลาคม 2549.

³¹ ราชกิจจานุเบกษา. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550.

³² สมคิด เลิศไพฑูรย์. การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 19 เล่มที่ 55 มกราคม-เมษายน 2560, หน้า 158.

³³ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

ดังนั้น หลักนิติธรรมในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญจึงเป็นหลักนิติธรรม ทั้งเชิงกระบวนการและเชิงเนื้อหา กล่าว คือกระบวนการในการตรากฎหมาย ต้องมีความถูกต้อง ส่วนเนื้อหาของกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติและตอบใจหทัยของประชาชน³⁴ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว ไม่ได้จำกัดตามที่ศาสตราจารย์ เอ วี ไคซีย์ได้ให้ความหมายไว้ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี โดยศาลยุติธรรม ความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของบุคคล และการมีสิทธิเสรีภาพเพราะ มีศาลยุติธรรมยอมรับการบังคับใช้เท่านั้น แต่การที่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญยังครอบคลุมทุกองค์การของรัฐ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์การต่าง ๆ ของรัฐทั้งหมดที่ต้องปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตราต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม เช่น มาตรา 53³⁵ บัญญัติว่า “รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด”

มีการบัญญัติในเรื่องของการควบคุมการตรากฎหมายของรัฐ ไม่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพประชาชน เช่น มาตรา 26³⁶ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

³⁴ กรพจน์ อัศวินวิจิตร. หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 19 เล่มที่ 55 มกราคม-เมษายน 2560, หน้า 5.

³⁵ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

³⁶ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

มีการนำหลักของศาสตราจารย์ เอ วิ ไดซีย์ นักกฎหมายจากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ที่ได้เขียนเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้เมื่อปี 1959 หัวข้อ “Introduction to the study of the Law of the Constitution” ที่กล่าวถึงบุคคลย่อมความเสมอภาคกันโดยกฎหมาย ซึ่งมาตรา 27 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้”

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังบัญญัติเรื่องของการจะจับกุมหรือลงโทษผู้กระทำความผิด จะต้องใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการหรือต้องอาศัยกฎหมายให้อำนาจไว้จึงจะดำเนินการได้ รัฐไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ ซึ่งเป็นหลักสำคัญของหลักนิติธรรม มาตรา 28³⁷ ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล หรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ การค้นตัวบุคคล หรือการกระทำใดอันกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพในชีวิตหรือร่างกาย จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีเหตุตามที่กฎหมายบัญญัติ การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้”

³⁷ ราชกิจจานุเบกษา, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, อ้างแล้ว, 2560.

สรุป

หลักนิติรัฐเป็นเรื่องของการจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย และรวมถึงการใช้อำนาจของรัฐด้วยความยุติธรรม สำหรับองค์ประกอบของนิติรัฐในทางรูปแบบ ได้แก่ หลักการย่อยของนิติรัฐในทางรูปแบบ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญของฝ่ายนิติบัญญัติ หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการหลักความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ ส่วนองค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ ได้แก่ ข้อพิจารณาเบื้องต้น หลักการประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักความคุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

ส่วนหลักนิติธรรมเป็นเรื่องของหลักที่อยู่เหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งเพื่อกำกับให้การตรากฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ทั้งแบบลายลักษณ์อักษรและแบบจารีตประเพณีให้อยู่ในกฎเกณฑ์ ความเป็นธรรม

หลักการทั้งสองได้มีการบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยถือว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้าและให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวอย่างมาก การที่มีการนำหลักนิติรัฐและนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่า รัฐจะใช้อำนาจในทางที่ชอบธรรม และประชาชนจะได้รับความเป็นธรรม ซึ่งแม้ว่ายังมีการใช้อำนาจของรัฐในทางที่เกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

อย่างน้อยที่สุดโดยภาพรวมนั้น ประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐไม่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรของรัฐต่าง ๆ รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐได้ถูกรัฐธรรมนูญตีกรอบการใช้อำนาจไว้ไม่ให้ใช้เกินกว่าที่กำหนด และการใช้อำนาจจะต้องเกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน หากรัฐดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมเชื่อว่าประโยชน์สุขก็จะเกิดขึ้นแก่ปวงชนชาวไทย

บรรณานุกรม

- กรพจน์ อัครนิวิจิตร.(2560). หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 19 (55), 5.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558).
หลักนิติธรรม The Rule of Law หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครอง
สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558).
หลักนิติธรรม The Rule of Law บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ.
กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 19 (55), 128.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2560). หลักนิติธรรมในฐานะเกณฑ์ ตรวจสอบการกระทำ
ขององค์กรของรัฐ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 19 (55), 101-102.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2560). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 31
ตอนที่ 40 ก 6 เมษายน 2560.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2550). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 124
ตอนที่ 47 ก 24 สิงหาคม 2550.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2549). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช 2549. เล่มที่ 123 ตอนที่ 102 ก 1 ตุลาคม 2549.
- ราชกิจจานุเบกษา. (2540). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 114
ตอนที่ 55 ก 11 ตุลาคม 2540.

- ราชกิจจานุเบกษา. (2517). รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. เล่มที่ 91
ตอนที่ 169 7 ตุลาคม 2517.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2560). การสถาปนาหลักนิติธรรมขึ้นในระบบกฎหมายไทย.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 19 (55), 158.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.
(2559). รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย กรอบ
แนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีตัวชี้วัดด้าน
หลักนิติธรรม/นิติรัฐในประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา
ประเทศและสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). นิติรัฐ นิติธรรม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์.

หลักนิติธรรมกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : กรณีศึกษานาฬิกาข้อมือเพื่อน

วราวิทย์ สุขบุญ*

บทนำ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ดังต่อไปนี้

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไป ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

* เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยึดหลักสำคัญตามที่ยังบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ววรรคสอง เช่นเดียวกับรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระอื่น และหน่วยงานของรัฐ กล่าวคือต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม และมาตรา 215 ซึ่งบัญญัติให้องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายโดยการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ

เมื่อปลายปี พุทธศักราช 2560 ปราบกฏข่าวทางสื่อมวลชนว่า พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ สวมใส่นาฬิกาหรูแต่ไม่แสดงนาฬิกาดังกล่าวในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2557 และมีผู้ร้องเรียนให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ซึ่งต่อมาเมื่อเดือนธันวาคม 2561 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แถลงผลการตรวจสอบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 3 ว่ากรณียังไม่มีมูลเพียงพอว่า พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้ง

ให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สิน ทำให้สาธารณชนบางส่วนยังมีข้อสงสัยในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว ได้ร่วมกันเข้าชื่อร้องขอให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นไปโดยชอบหรือไม่ จึงควรได้มีการศึกษาวิเคราะห์หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (rule of law) เป็นหลักพื้นฐานหรือแนวคิดของนักกฎหมาย รัฐธรรมนูญ เช่น อัลเบิร์ต (Albert Venn Dicey) โจเซฟ ราซ (Joseph Raz) และต่อมาได้พัฒนาเป็นหลักธรรมาภิบาล และธรรมนูญในการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศซึ่งมุ่งเน้นการสร้างรัฐบาลที่ปกครองโดยใช้กฎหมาย Legal government เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมในระบอบประชาธิปไตย โดยสร้างสมดุลระหว่างการใช้อำนาจอรัฐที่ไม่ไปละเมิดหรือกระทบสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน ทั้งนี้องค์ประกอบของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of legality) กล่าวคือ การกระทำขององค์กรของรัฐต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ ไม่ใช่การปกครองตามอำเภอใจ และกฎหมายนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบการใช้สิทธิเสรีภาพหรือคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งต้องมีลักษณะสำคัญ 5 ประการ คือ 1) มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป 2) มีความแน่นอนชัดเจน 3) ไม่มีผลบังคับย้อนหลังเป็นผลร้าย 4) ไม่ขัดหรือแย้งต่อหลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ และ 5) ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพ

2. หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Principle of natural justice) กล่าวคือ ความยุติธรรมนั้นต้องชอบด้วยเหตุผลซึ่งประกอบด้วย 1) ความถูกต้องตามกฎหมาย 2) มีความชอบธรรม ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจต้องเป็นที่ยอมรับ

ของสาธารณะอันเป็นการกระทำตามหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และ 3) ความมีเหตุผลซึ่งสังคมให้ความยอมรับและรับฟังในเหตุผลได้

3. หลักสุจริต (Good faith) ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่าสุจริต หมายถึง ความประพฤติชอบ ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า “ทุจริต”

4. หลักสิทธิมนุษยชน (Human right) ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานของมนุษย์ ที่มนุษย์ทุกคนต้องได้รับอย่างเสมอภาคกัน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติสุข มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพ มีไมตรีจิต และมีความเมตตาต่อกันโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย หรือสุขภาพ

5. หลักปราศจากความลำเอียง อคติทั้งสี่ การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หลักการนี้เป็นหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ซึ่งเป็นหลักการที่ผู้บริหาร ผู้ปฏิบัติงาน และผู้พิพากษาจะต้องใช้ในการปฏิบัติงาน ความลำเอียงเกิดได้จากการเข้าไปมีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น ๆ อคติสี่หมายถึงความไม่เที่ยงธรรม อันเนื่องมาจากความลำเอียง 4 ประการ ได้แก่ 1) ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะความรักใคร่ชอบพอ สนับสนุนญาติมิตร หรือผู้จ่ายสินบน 2) โทษาคติ ลำเอียงเพราะความโกรธเกลียดลงโทษฝ่ายที่ตนเกลียดชังมากกว่า 3) โมหาคติ ลำเอียงเพราะความหลงใหลหรือความโง่เขลาไม่รู้ทันเหตุการณ์ที่แท้จริง 4) ภัยาคติ ลำเอียงเพราะความกลัวเกรงใจกลัวอิทธิพล กลัวเสียผลประโยชน์

6. หลักสามัคคีธรรมและประโยชน์สาธารณะ (Unity and public interest) สามัคคีธรรม หมายถึง ความพร้อมเพรียง ความปรองดอง ทำอะไรด้วยกัน ทั้งนี้ความสามัคคีดังกล่าวต้องเกิดจากการมีความเห็นที่ตรงกัน ความเห็นถูกต้องตามกฎหมาย ความเห็นถูกต้องตามครรลองครองธรรม ตามจารีตประเพณีและวัฒนธรรม จึงจะเป็นความสามัคคีธรรม ซึ่งความสามัคคีจะเกิดขึ้นได้ ผู้ที่อยู่ร่วมกันจะต้องมีคุณธรรมด้วย ดังนี้ 1) มีเมตตา คือ

มีความรักด้วยความบริสุทธิ์ใจ 2) มีสัมมาทิฐิ คือ มีความเห็นชอบถูกต้องตรงกัน
3) มีความเป็นธรรม คือ การวางตัว วางใจเป็นกลาง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงประโยชน์
ของสาธารณะเป็นหลัก

7. หลักความดำรงอยู่ของประเทศชาติและสันติสุขของประชาชน
(National security and happiness and peace of the people)

8. หลักพันธกรณีและมาตรฐานขั้นต่ำในกฎหมายระหว่างประเทศ
(Application and minimum standard under international) เช่น หลัก
non-refoulement “a refugee’s right not to be expelled from one
state to face death or torture” (สิทธิของผู้อพยพที่จะไม่ถูกผลักดันออก
จากรัฐ (ผู้รับ) หากจะเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือเสรีภาพของผู้อพยพนั้น)

นอกจากนั้นหลักการพื้นฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศจะถูกบรรจุไว้ใน
สนธิสัญญาหลัก ด้านสิทธิมนุษยชน (Core international human rights
treaties) ภายใต้อหประชาชาติ มีทั้งสิ้น 9 ฉบับ ได้แก่ (1) กติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on
Civil and Political Rights-ICCPR) (2) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ
ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on
Economic, Social and Cultural Rights หรือ ICESCR) (3) อนุสัญญาว่าด้วย
การเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of
All Forms of Discrimination Against Women หรือ CEDAW) (4) อนุสัญญา
ว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child หรือ CRC)
(5) อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
(Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
หรือ CERD) (6) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ
ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture
and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

หรือ CAT) (7) อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities หรือ CRPD) (8) อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance หรือ CED) (9) อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (Convention on the Protection of the Rights of Migrants Workers and Member of their Families หรือ CMW)

ที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการ 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระที่ไม่ใช่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งจากผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เป็นกรรมการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต ซึ่งต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) รับราชการ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญ หัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการ มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่รับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้ว ไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อและได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหารการเงินการคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

นอกจากคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังกล่าวมาแล้วกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี

(3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า

(4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

(5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และกรรมการ ป.ป.ช. ต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(1) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด

(2) ตติยาเสพติดให้โทษ

(3) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(4) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(6) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(7) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ

(8) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(9) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(10) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(11) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(12) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การ หรือหน่วยงานของรัฐหรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน กฎหมาย

ว่าด้วยยาเสพติด ในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า หมายความว่าด้วยการพนันในความผิดฐาน เป็นเจ้ามือ หรือเจ้าสำนัก หมายความว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

(13) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริต ในการเลือกตั้ง

(14) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(15) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ มีส่วน ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้ งบประมาณรายจ่าย

(16) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำพิพากษาว่าฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม มาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือเป็นผู้มีพฤติกรรมร้ายแรงผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจ ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(17) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ใน ความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(18) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการ การเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับ การสรรหา

(19) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง ในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

(20) เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(21) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือกรรมการ หรือที่ปรึกษาของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

(22) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไร หรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(23) เป็นผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ

(24) มีพฤติการณ์อันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

อนึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 185 ได้บัญญัติยกเว้นเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม ทางปกครองมิให้นำมาใช้บังคับกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ดำรงตำแหน่งอยู่¹ คุณสมบัติที่ยกเว้น ได้แก่ รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี ลักษณะต้องห้าม ได้แก่ เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะสิบปีก่อนเข้ารับการสรรหา

¹ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย

พลตำรวจเอก วัชรพล ประสารราชกิจ ประธานกรรมการ และกรรมการอีก 8 คน ได้แก่ นายปรีชา เลิศกมลมาศ, พลตำรวจเอก สถาพร หลาวทอง, นายณรงค์ รัฐอมฤต, นางสาวสุภา ปิยะจิตติ, นายวิฑูรย์ อาคมพิทักษ์, นางสุณณา สุวรรณจุฑะ, นายสุรศักดิ์ ศีรีวิเชียร, พลเอก บุญยวัจน์ เครือหงส์

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถูกตรวจสอบได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานของรัฐตำแหน่งอื่น ๆ ดังนี้

1. กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา ทั้งนี้ในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเพื่อตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอประธานวุฒิสภาพิจารณา

2. ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการที่กรรมการผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้ประธานวุฒิสภาส่งสำนวนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

4. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริต ต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อ

ประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่า มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกล่ามทาให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่อง ไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อ พิจารณาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

(4.1) หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่องและให้คำสั่ง ดังกล่าวเป็นที่สุด

(4.2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกล่ามทาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทาง จริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

(4.3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกล่ามทามีพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามทาและ มีใช่เป็นการไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้ส่งสำนวน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับนาฬิกาของ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ

เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2560 ปราบกษาว่าทางสื่อมวลชนว่า พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ สวมใส่นาฬิกาหรูไปในงานต่าง ๆ จำนวน 25 เรือน มูลค่าประมาณ 39.5 ล้านบาท ได้แก่

1) Richard Mille ซึ่งอยู่บนข้อมือพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ (ที่ยกขึ้นมาบังแดด) ระหว่าง รอถ่ายรูปลักกับคณะรัฐมนตรีชุด “ประยุทธ์ 5” ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม 2560

2) Richard Mille RM30 ในภาพที่พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ไปจับทบทวนในฐานะประธานมูลนิธิอนุรักษ์ป่ารอยต่อ 5 จังหวัด เมื่อ 11 กันยายน 2560

3) Rolex Cosmograph Daytona Ice Blue Dial Platinum Mens Watch ในภาพที่เว็บไซต์ มติชนสุดสัปดาห์เผยแพร่รายงาน เมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2560

4) Patek Philippe Annual Calendar Chronograph เป็นภาพตอน พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ รองนายกรัฐมนตรี เป็นประธานพิธีเปิดงาน “ตลาดนัดคลองผดุง” เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2559

5) Audemars Piguet รุ่น Royal Oak Chronograph Automatic Blue Dial พบเห็นในภาพระหว่างให้สัมภาษณ์สื่อของมติชน วันที่ 24 เมษายน 2560

6) Rolex รุ่น Yacht-Master Automatic Black Dial 18kt Everose Gold Black Rubber Strap Mens Watch จากภาพประกอบข่าวบักป้อม รับตำแหน่งเป็นประธานโอลิมปิกไทย จากไทยรัฐ วันที่ 6 เมษายน 2560

7) Patek Philippe Gold Perpetual Calendar จากภาพประกอบ บทความเรื่องปฏิรูปตำรวจ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ Online ฉบับวันที่ 26 เมษายน 2559

8) Patek Philippe Annual Calendar Chronograph จากภาพ เป็นประธานพิธีสวดพระอภิธรรมศพ ณ ศาลา 10 วัดโสมนัสวิหาร เมื่อวันที่ 16 มีนาคม 2560

9) Rolex Pro Hunter Deepsea Green จากภาพที่ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ร่วมประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ายาเสพติด ครั้งที่ 4/2559 เมื่อวันที่ 24 พฤศจิกายน 2559

10) Richard Mille RM010 ในภาพวันทหารผ่านศึก ประจำปี 2560 เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2560

11) Rolex Cosmograph Daytona ในภาพประกอบข่าวจัดระเบียบที่อยู่อาศัยแรงงานต่างชาติใน 11 จังหวัด จากหนังสือพิมพ์มติชน วันที่ 16 มกราคม 2560

12) Rolex Yacht-Master Rose Gold 2-Tone Chocolate ในภาพพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ลงนามในสมุดเมื่อเดือนธันวาคม 2560

13) Audemars Piguet รุ่น Royal Oak Stainless Steel พบจากภาพข่าวให้สัมภาษณ์ชี้แจงเรื่องซื้อเรือดำน้ำ ในหนังสือพิมพ์ผู้จัดการ วันที่ 25 เมษายน 2560

14) Rolex Datejust Oyster 41 จากภาพที่พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณเป็นประธานในพิธีทอดกฐินสามัคคี ณ วัดสามัคคีธรรมวนาราม จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2558

15) Patek Philippe Aquanaut Brown Dial 18k Rose Gold จากภาพพิธี 235 ปี สถาปนาเสาหลักเมือง ใน Voice TV วันที่ 20 เมษายน 2560

16) Rolex Day-Date 36 ภาพจาก Getty Image เมื่อครั้งที่ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เยือนนครฮานอย ประเทศเวียดนาม เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2553

17) GMT Master ii pepsi จากภาพในเพจของคุณคมคาย อุดรพิมพ์ นายก อบจ.มหาสารคาม เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2560

18) Patek Philippe calendario Annual Calendar จากภาพที่พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ถวายน้ำสรงพระพุทธรูปหล่อ จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2559

19) Rolex Daytona Blue Arabic Dial จากภาพ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานในพิธียกองค์ระฆังเพื่อขึ้นประดิษฐานบนยอดพระมหาธาตุเจดีย์โฆสปัญโญศรีพนม เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม 2559

20) Patek Philippe Classic Chronograph จากภาพวันที่ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เดินทางไปมอบนโยบายในการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ณ สโมสรกองทัพบก วันที่ 4 กันยายน 2557

21) A. Lange and Sohne 1815 Chronograph Silver Dial 18k Rose Gold จากภาพข่าว พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ยืนยันไปประชุมหาวยากินอาหารปกติ เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2559

22) Rolex Daytona Winner จากภาพ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานในพิธีไล่ชีวิตโค-กระบือ 79 ตัว เพื่อถวายเป็นพระราชกุศลฯ วันที่ 24 พฤศจิกายน 2559

23) Patek Philippe Complications ในภาพที่ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานพิธีถวายผ้าพระกฐินพระราชทาน ของกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2557

24) Rolex Cosmagraph Daytona Ivory Dial พบจากภาพข่าวผู้อำนวยการศูนย์วิจัยโรคเอดส์ สภากาชาดไทย นำคณะพร้อมด้วยศิลปินดารามาเข้าพบ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เพื่อติดตามสัญลักษณ์การณรงค์ เนื่องในวันเอดส์โลก ณ ทำเนียบรัฐบาล

25) Patek Philippe Complications Annual Calendar จากภาพ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นประธานในพิธีทำบุญทอดกฐินสามัคคีที่วัดโสมมังคลาราม จังหวัดนครพนม เมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2557

แต่ไม่เจ้านาฬิกาดังกล่าวในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเข้ารับตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2557 และมีผู้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวว่า พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ จงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. (พลตำรวจเอกวัชรพล ประสารราชกิจ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ขอดอนตัวไมเข้าร่วมพิจารณา เนื่องจากอนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ ป.ป.ช. เคยดำรงตำแหน่งรองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง) ได้พิจารณารายงานผลการตรวจสอบปรากฏว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ให้พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว จำนวน 4 ครั้ง ซึ่งพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวมาแล้วว่า นาฬิกาทั้งหมดจำนวน 22 เรือน ได้ยืมจากนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ซึ่งเป็นเพื่อนสนิทและได้คืนไปหมดแล้ว ส่วนแหวนมีทั้งที่เป็นมรดกของบิดาที่มารดามอบให้ระหว่างที่พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณดำรงตำแหน่งดังกล่าว บางวงเป็นแหวนรุ่นหรือแหวนวัตถุมงคลมีมูลค่าไม่สูงมากจากการสอบถามคำพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง และขอเอกสารหลักฐานจากผู้แทนจำหน่ายนาฬิกาหรูในประเทศไทย รวมทั้งขอเอกสารและความร่วมมือจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมศุลกากร และกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อตรวจสอบการสำแดงรายการนาฬิกาที่นำเข้าจากต่างประเทศรวมทั้งผู้จำหน่ายนาฬิกาในต่างประเทศ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายปัฐวาท สุขศรีวงศ์เป็นนักธุรกิจที่มีฐานะทางการเงินและมีทรัพย์สินเป็นจำนวนมากและชอบสะสมนาฬิการาคาแพง ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบพบว่ามีการเก็บรักษานาฬิการาคาแพงอยู่ในบ้านของนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ จำนวนมากกว่าที่ร้องเรียนจากคำให้การของพยานบุคคลที่เกี่ยวข้อง ได้ข้อเท็จจริงว่านายปัฐวาท สุขศรีวงศ์เป็นคนมีฐานะดี คอยช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินให้กับกลุ่มเพื่อนที่เคยศึกษา ที่โรงเรียนเซนต์คาเบรียล และได้ให้เพื่อนในกลุ่มโรงเรียนเซนต์คาเบรียลยืมนาฬิการาคาแพงไปใช้สวมใส่ ซึ่งรวมถึงพลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ เพื่อนร่วมห้องเดียวกับนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ที่มีความสนิทสนมกันด้วย นอกจากกลุ่มเพื่อนในโรงเรียนเซนต์คาเบรียลแล้ว นายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ยังให้เพื่อนกลุ่มอื่นยืมนาฬิกาไปสวมใส่ด้วย

เมื่อพิจารณาภาพของนาฬิกาจำนวน 25 เรือนที่ปรากฏเป็นชาวพบว่า มีภาพซ้ำกัน 3 คู่ จึงมีนาฬิกาที่ต้องตรวจสอบจำนวน 22 เรือน โดยพบว่า อยู่ในบ้านของนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ จำนวน 20 เรือนและพบใบรับประกัน นาฬิกาอีก 1 เรือนแต่ไม่พบตัวเรือน รวมเป็น 21 เรือน โดยนาฬิกา 21 เรือนดังกล่าว พบหลักฐานว่า นายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ เป็นผู้ซื้อจากผู้จำหน่ายในต่างประเทศ จำนวน 1 เรือน ซื้อต่อจากผู้อื่นจำนวน 2 เรือน ส่วนที่เหลือไม่พบหลักฐาน การซื้อจากผู้จัดจำหน่ายภายในประเทศ และกรมศุลกากรก็ไม่สามารถตรวจสอบ ยืนยันการนำเข้านาฬิกาจากต่างประเทศได้เพราะผู้นำเข้าบางรายไม่สำแดง ข้อมูลรายละเอียดของนาฬิกา ในส่วนการขอข้อมูลการซื้อขายนาฬิกาจาก ต่างประเทศ บางประเทศได้ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูล หรือบางประเทศตอบว่า ไม่สามารถตรวจสอบได้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานฟังได้ว่า นาฬิกาที่ปรากฏเป็นชาว เก็บรักษาอยู่ในบ้านของนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ และเป็นส่วนหนึ่งของนาฬิการาคาแพงที่นายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ได้สะสมไว้ แม้ไม่ปรากฏเอกสารการซื้อขายว่านายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ เป็นผู้ซื้อนาฬิกา ดังกล่าว แต่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1369 ให้สันนิษฐาน ไว้ก่อนว่าผู้ที่ยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เป็นการยึดถือเพื่อตน จึงต้องด้วยบทสันนิษฐาน ตามกฎหมายดังกล่าวว่านายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ เป็นเจ้าของนาฬิกาตามภาพชาว จำนวน 21 เรือน และได้ให้พลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ ยืมใช้ในโอกาสต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในภาพชาว ประกอบกับนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ได้ให้เพื่อนคนอื่น ยืมใช้นาฬิการาคาแพงด้วย จึงรับฟังว่าเป็นการกระทำโดยปกติของนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ ที่ช่วยดูแลกลุ่มเพื่อนเก่าโรงเรียนเซนต์คาเบรียลที่สนิทสนมกัน รวมถึง เพื่อนกลุ่มอื่นด้วย ในส่วนของนาฬิกา อีก 1 เรือน ที่ไม่พบตัวเรือนและไม่พบ ใบรับประกันนั้น จากการตรวจสอบยังไม่พบรายละเอียดข้อมูลนาฬิกาเรือน ดังกล่าว แต่เมื่อนาฬิกาเป็นสังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย และนายปัฐวาท

สุขศรีวงศ์ ได้เสียชีวิตไปแล้ว และเมื่อรับฟังว่าพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ ได้ยืมนาฬิกาจากนายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ มาสวมใส่ในการออกงานต่าง ๆ จำนวน 21 เรือนข้างต้น จึงรับฟังได้ว่าพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ ได้มีการยืมนาฬิกาเรือนที่ยังตรวจสอบไม่พบมาสวมใส่เช่นกัน ทั้งนี้ ไม่ปรากฏว่านายปัฐวาท สุขศรีวงศ์ และบริษัทคอมลิ้งค์ เข้าเป็นคู่สัญญากับหน่วยงานในสังกัดสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหมแต่อย่างใด

กรณีแหวนที่ปรากฏตามภาพขาวที่พลเอก ประวิตร สวมใส่จำนวน 12 วง นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาค่าชี้แจงของพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ แล้วเห็นว่าพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าแหวนจำนวน 3 วง เป็นทรัพย์สินมรดกของบิดาของพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ ที่ได้รับจากมารดาในขณะดำรงตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม จึงไม่มีหน้าที่ ต้องแสดงแหวนดังกล่าวในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งดังกล่าว แหวนที่เหลือเป็นแหวนที่เป็นสัญลักษณ์หน่วยทหาร หรือแหวนวัตถุมงคลที่มีราคาไม่มากนำมาใส่เพื่อเป็นสิริมงคล หรือใส่เพื่อแสดงสัญลักษณ์ของสังกัด จึงไม่ต้องแสดงในบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นกัน

จากพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติด้วยคะแนนเสียง 5 ต่อ 3 ว่ากรณียังไม่มีมูลเพียงพอว่าพลเอก ประวิตร วงศ์สุวรรณ จงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินนั้น โดยกรรมการ ป.ป.ช. เสียงข้างน้อยเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งข้อมูลนาฬิกาจำนวน 22 เรือน ต่อกรมศุลกากรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2562 ในเวทีการพบปะระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับบรรณาธิการ สื่อมวลชน ได้มีการสอบถามเหตุผลในการวินิจฉัยคดีดังกล่าว ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจต่อสังคมโดยทั่วกัน สำนักงาน ป.ป.ช. ได้แถลงข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่า ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความเป็นเจ้าของที่แท้จริงของนาฬิกาดังกล่าว สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รวบรวมพยานหลักฐานทั้งภายในประเทศ และต่างประเทศ ทั้งนี้ ไม่ปรากฏพยานหลักฐานใดยืนยันว่านาฬิกาดังกล่าวเป็นของ พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ คงปรากฏเพียงภาพถ่ายที่พลเอก ประวิตร สวมใส่อยู่ซึ่งรับฟังได้เพียงว่าพลเอกประวิตร เป็นผู้ครอบครองใช้เท่านั้น ส่วนความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ผู้มีหน้าที่ต้องยื่นแสดงในบัญชีทรัพย์สินตามกฎหมาย ป.ป.ช. ยังฟังยู่ติไม่ได้ ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว ทั้งพยานวัตถุ พยานเอกสาร และพยานบุคคลต่างมีน้ำหนักฟังได้ว่านาฬิกาหุ้ดังกล่าวเป็นของนายปฐวาท สุขศรีวงศ์

สำหรับการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ซื้อนาฬิกาจากบริษัทผู้ผลิตหรือบริษัทผู้จำหน่าย ในต่างประเทศนั้น กรรมการ ป.ป.ช. เสียข้างมากเห็นว่าการตรวจสอบทรัพย์สินในต่างประเทศ ในกรณีนี้ เป็นการตรวจสอบไปยังประเทศที่บริษัทผู้ผลิตหรือบริษัทผู้จำหน่ายนาฬิกาดังอยู่ โดยส่วนใหญ่เป็นประเทศในแถบทวีปยุโรปซึ่งมีหลักการการขอความร่วมมือระหว่างประเทศที่เคร่งครัด ในการดำเนินการขอความร่วมมือระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยผ่านอัยการสูงสุดในฐานะผู้ประสานงานกลางนั้น จึงมีประเด็นสำคัญในเรื่องหลักความผิดสองรัฐ หรือ Dual Criminality ซึ่งมีหลักการว่าฐานความผิดในการขอความร่วมมือต้องเป็นความผิดทางอาญาของประเทศผู้รับคำร้องด้วย ซึ่งกรณีนี้เป็นความผิดในเรื่องการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ซึ่งในบางประเทศไม่ถือเป็นความผิดทางอาญาและไม่เป็นคดีทุจริต แต่เป็นเพียงการตรวจสอบในเรื่องทรัพย์สินเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่ไม่เป็นความผิดทางอาญาในประเทศผู้รับคำร้องประเทศดังกล่าวจะปฏิเสธไม่ให้ ความช่วยเหลือ นอกจากนั้นการขอความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านอัยการสูงสุดเป็นกระบวนการตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการผ่านช่องทางอย่างเป็นทางการซึ่งมีหลายหน่วยงานเกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทำให้เป็นขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลานานมากเป็นปีในการขอความร่วมมือดังกล่าว

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการที่ผ่านมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. 2555 ข้อ 23 ซึ่งกำหนดให้ในกรณีจำเป็นต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในต่างประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการขอให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลของประเทศไทยในประเทศดังกล่าวตรวจสอบข้อมูลให้ได้ โดยตรวจสอบข้อมูลการซื้อขายนาฬิกาที่อยู่ระหว่างการตรวจสอบ แต่เนื่องจากทรัพย์สินในกรณีนี้คือนาฬิกาซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีทะเบียนตามกฎหมายมีการซื้อขายและเปลี่ยนมือได้ง่าย ทำให้การติดตามเป็นไปได้ยาก ประกอบกับข้อมูลความเป็นเจ้าของดังกล่าว ถือเป็นข้อมูลส่วนบุคคล บางประเทศจึงปฏิเสธไม่เปิดเผย นอกจากนี้บางประเทศได้มีการอ้างถึง หลักความผิดสองรัฐ หรือ Dual Criminality โดยแจ้งว่าการยื่นบัญชีเท็จไม่เป็นความผิดอาญาในประเทศของตน จึงปฏิเสธไม่ให้ข้อมูลไม่ว่าจะมีการขอความร่วมมืออย่างเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม

สำหรับประเด็นที่มีการนำกรณีการตรวจสอบคตินาฬิกาห루 ไปเทียบเคียงกับการตรวจสอบคดี รถโฟล์กสวาเกนของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม อดีตปลัดกระทรวงคมนาคม ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนได้ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจอย่างถูกต้องว่าพฤติการณ์และข้อเท็จจริงของทั้งสองคดีแตกต่างกัน สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้จัดทำตารางเปรียบเทียบเผยแพร่ให้สาธารณชน ทราบเป็นการทั่วไป ดังนี้

ประเด็น เทียบเคียง	คดีรถโฟล์กสวาเกน ของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม	คตินาฬิกาห루 ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ
1. พฤติการณ์การ ได้มาซึ่งทรัพย์สิน ที่เป็นเหตุให้ต้อง วินิจัย	■ คณะอนุกรรมการไต่สวนได้ตรวจค้นบ้านนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม ที่เกิดเหตุ และพบรถยนต์คันนี้ในบ้านของนายสุพจน์ ■ นายสุพจน์ ให้การว่านายเอนก เป็นเพื่อนที่รู้จักกันมากกว่า 20 ปี นายเอนก เป็นกรรมการผู้จัดการบริษัทเทกซนแห่งหนึ่ง และเป็นผู้ซื้อรถยนต์คันดังกล่าวให้ยืมใช้ เพื่อให้สมกับฐานะอธิบดีกรมทางหลวง เนื่องจากนายเอนก เห็นว่ารถยนต์ที่นายสุพจน์ ใช้อยู่ มีสภาพเก่า นายสุพจน์ จึงได้ขอให้กรมการขนส่งทางบกจัดการเรื่องหมายเลขทะเบียนรถยนต์คันดังกล่าวให้ ซึ่งตรงกับหมายเลขทะเบียนรถยนต์คันอื่นในบ้านของนายสุพจน์	■ พลเอก ประวิตร ชี้แจงว่า นาฬิกาดังกล่าวไม่ใช่ของตน แต่เป็นของ นายปฐวาท สุขศรีวงศ์ ที่ตนยืมมาใส่ และได้คืนไปหมดแล้ว ■ คณะทำงานได้ไปตรวจสอบ นาฬิกาดังกล่าวที่บ้านของนายปฐวาท พบนาฬิกาห루จำนวนมาก (มากกว่าจำนวนที่ขอให้ตรวจสอบ) และพบนาฬิกาที่ตรงกับภาพถ่ายจำนวน 20 เรือน พบใบรับประกันแต่ไม่พบตัวเรือน 1 เรือน ไม่พบตัวเรือนตามภาพถ่ายและใบรับประกัน 1 เรือน ■ นายปฐวาท เป็นผู้มีฐานะดี เป็นคนปกติ ชะมดมีชีวิต เป็นประธานกรรมการของบริษัท คอม-ลิงค์ จำกัด นายปฐวาท คอยช่วยเหลือสนับสนุนทางการเงินให้กับกลุ่มเพื่อนที่เคยศึกษาที่โรงเรียน

ประเด็น เทียบเคียง	คดีรฟโพล์กสวาเคน ของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม	คดีนาฬิกาหรุ ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ
	■ นายเอนก ให้ถ้อยคำว่าคุณซื้อรถยนต์คันนี้ให้กับภรรยาของ นายสุพจน์ โดยมอบเงินสดให้ ภรรยาของนายสุพจน์ รวมประมาณ 3 ล้านบาท เพื่อไปซื้อรถยนต์และขอหมายเลขทะเบียนรถยนต์ด้วยตนเอง เพื่อเป็นการตอบแทนที่ภรรยาของนายสุพจน์เป็นที่ปรึกษาให้กับบริษัทของนายเอนก	เซนต์คาเบรียล และให้เพื่อนฝูง ยืมนาฬิกาไปใช้สวมใส่ ซึ่งรวมถึง พลเอก ประวิตร ด้วย ■ พยานบุคคลให้ถ้อยคำว่าคุณปัฐวาท เป็นผู้ชอบสะสม นาฬิกาและเป็นเพื่อนสนิทกับ พลเอก ประวิตร จึงมักให้ พลเอก ประวิตร ยืมนาฬิกาไปสวมใส่เป็นประจำ
2. พฤติการณ์การครอบครองและการใช้ประโยชน์ทรัพย์สิน	■ บุตรสาวของนายสุพจน์ ให้ถ้อยคำว่าคุณสุพจน์ ใช้รถยนต์ดังกล่าวเป็นประจำ ■ ภรรยาของนายสุพจน์ให้ถ้อยคำด้วยว่าเป็นผู้ซื้อและขอหมายเลขทะเบียนรถยนต์ด้วยตนเอง โดยนำรถยนต์คันดังกล่าวไปใช้ และเก็บรักษาไว้ตั้งแต่ซื้อจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งนำไปเข้าศูนย์ซ่อมบำรุงเอง นายเอนก ก็ไม่เคยขอให้นำรถมาคืน	■ พลเอก ประวิตร ชี้แจงว่า นาฬิกาตามภาพที่ปรากฏเป็น ชาวที่ตนเป็นผู้สวมใส่โดยยืมมาจากนายปัฐวาท ในลักษณะสลับสับเปลี่ยนกันไปมาเป็นระยะเวลานานมาแล้ว ■ พลเอก ประวิตร สวมใส่นาฬิกาตามที่ปรากฏเป็นชาว ■ ตรวจพบนาฬิกาที่ปรากฏเป็นชาวเก็บรักษาอยู่ในบ้านของนายปัฐวาท

ประเด็น เทียบเคียง	คดีรฟโพล์กสวาเกน ของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม	คดีนาฬิกาหู ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ
3. หลักกฎหมาย ที่ปรับใช้แก้คดี	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 32 และมาตรา 39 ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่ง หรือวันที่พ้นจากตำแหน่ง ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่งแล้วแต่กรณี ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด	
4. บทสันนิษฐาน การเป็นเจ้าของ	พระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 มาตรา 17/1 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์เป็นเจ้าของรถยนต์ และตามมาตรา 4 บัญญัติว่า เจ้าของรถ หมายความว่ารวมถึงผู้มีรถไว้ในครอบครองด้วย	หลักการครอบครอง มาตรา 1369 บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินไว้ ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นยึดถือเพื่อตน และมาตรา 1367 บุคคลใดยึดถือทรัพย์สินโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน ท่านว่าบุคคลนั้นได้สิทธิครอบครองรวมถึงหลักกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์
5. ข้อวินิจฉัย	เมื่อรถยนต์เป็นสังหาริมทรัพย์โดยมีข้อเท็จจริง ที่รู้กันทั่วไปว่าผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ในคู่มือจดทะเบียนรถยนต์อาจไม่ใช่เจ้าของที่แท้จริงก็เป็นได้ จึงเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 17/1 เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเบื้องต้น หากเป็นข้อสันนิษฐานเด็ดขาดว่าผู้มีชื่อเป็นเจ้าของรถยนต์จะเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์เสมอไป ดังนั้น การ	

ประเด็น เทียบเคียง	คดีรอล์ฟสวาเคน ของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม	คดีนาฬิกาหุ ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ
	พิจารณาว่าผู้คัดค้านเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ในรถยนต์ หรือไม่ ย่อมต้องอาศัยพฤติการณ์ในการซื้อ การครอบครอง รวมถึงการใช้รถยนต์ด้วย ข้อเท็จจริงฟังได้ว่านายเอนก ให้เงินภรรยาของนายสุพจน์ซื้อรถยนต์คันดังกล่าวเพื่อให้ นายสุพจน์ ได้ใช้ และจอดอยู่ที่บ้านของนายสุพจน์ ประกอบกับพฤติกรรมแวดล้อมตั้งแต่การเลือกรุ่น เลือกสีรถเอง การขอเลขทะเบียนรถให้ตรงกับรถคันอื่นในบ้าน การบำรุงรักษาเอง เป็นการแสดงเจตนาครอบครองหรือยึดถือไว้เพื่อตนตั้งแต่แรก รถยนต์คันดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินของนายสุพจน์	■ พบพยานวัตถุเป็นนาฬิกาทั้งหมด 20 เรือน ไม่พบตัวเรือน แต่พบพยานเอกสารเป็นใบรับประกัน 1 เรือน ไม่พบทั้งตัวเรือนและใบรับประกัน 1 เรือน รวม 22 เรือน อยู่ในความครอบครองของทนายท นายปัฐวาท และมีพยานบุคคลและพยานเอกสาร ยืนยันว่านายปัฐวาท เป็นเจ้าของ กรรมการ ป.ป.ช. เสียสงสัยมากจึงวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานฟังได้ว่านาฬิกา ที่ปรากฏเป็นข่าวเก็บรักษาอยู่ในบ้านของนายปัฐวาท และเป็นส่วนหนึ่งของนาฬิการาคาแพงที่นายปัฐวาท ได้สะสมไว้ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1369 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ที่ยึดถือทรัพย์สินนั้นไว้เป็นการยึดถือ เพื่อตนจึงต้องด้วยบทสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าวว่านายปัฐวาท เป็นเจ้าของนาฬิกาตามภาพข่าวจำนวน 21 เรือน และได้ให้พลเอก ประวิตร ยืมใช้ในโอกาสต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในภาพข่าว

ประเด็น เทียบเคียง	คดีรฟโพล์สวาเกน ของนายสุพจน์ ทรัพย์ล้อม	คดีนาฬิกาห루 ของพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ
		ประกอบกับนายปัฐวาท ได้ให้ เพื่อนคนอื่นขโมยใช้นาฬิการาคา แพงด้วย จึงรับฟังว่าเป็นการ กระทำโดยปกติของนายปัฐวาท ที่ช่วยดูแลกลุ่มเพื่อนเก่าโรงเรียน เซนต์คาเบรียลที่สนิทสนมกัน รวมถึงเพื่อนกลุ่มอื่นด้วย ในส่วน ของนาฬิกาอีก 1 เรือน ที่ไม่พบ ตัวเรือนและไม่พบใบรับประกัน นั้น จากการตรวจสอบยังไม่พบ รายละเอียดข้อมูลนาฬิกาเรือน ดังกล่าว แต่เมื่อนาฬิกาเป็น สังหาริมทรัพย์ที่เคลื่อนย้ายได้ง่าย และนายปัฐวาท ได้เสียชีวิตไป แล้ว และเมื่อรับฟังว่าพลเอก ประวิตร ได้ขโมยนาฬิกาจากนาย ปัฐวาท มาสวมใส่ในการออกงาน ต่าง ๆ จำนวน 21 เรือนข้างต้น จึงรับฟังได้ว่า พลเอก ประวิตร ได้ขโมยนาฬิกาจากนายปัฐวาท มาสวมใส่ในแต่ละโอกาสและ ได้คีนนาฬิกาดังกล่าวแล้ว จึง ไม่ได้มีเจตนายึดถือนาฬิกา ดังกล่าวไว้เพื่อตน และไม่ปรากฏ พยานหลักฐานใดว่าพลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ เป็นเจ้าของ นาฬิกาทั้ง 22 เรือนดังกล่าว

ต่อมาสำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีการเผยแพร่ข่าวเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินเพิ่มเติมว่าในการกำหนดให้เจ้าพนักงานของรัฐต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน มีวัตถุประสงค์ 4 ประการ ได้แก่ (1) เพื่อสร้างความโปร่งใสและบรรยากาศการมีคุณธรรมให้แก่ระบบการเมืองและราชการ (2) เพื่อป้องกันการทุจริตและผลประโยชน์ทับซ้อน (3) เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนหรือมาตรการเสริมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) เพื่อส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อความมีคุณธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ทั้งนี้ ในการยื่นบัญชีนั้น กฎหมายกำหนดให้ยื่น

1) **ทรัพย์สิน** ของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

ดังนั้น ในส่วนของทรัพย์สินที่ยื่น จะต้องเป็นทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม

แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏพฤติการณ์ว่าทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของผู้อื่น แต่ตนเองนำมาครอบครองหรือใช้อยู่เป็นประจำจนถึงขั้นที่มีเจตนายึดถือเป็นของตน กรณีนี้จะต้องยื่นบัญชีด้วยเช่นกัน และได้ยกตัวอย่างประกอบดังนี้

(1.1) กรณีนาฬิกาหูกเป็นพฤติการณ์ของคบหาดีรายหนึ่งที่ชอบสะสมนาฬิกาและชอบให้เพื่อนในกลุ่มนาไปสวมใส่ในลักษณะสลับสับเปลี่ยนกันไปมาเป็นประจำ ซึ่งรองนายกรัฐมนตรี ท่านหนึ่งในกลุ่มเพื่อนดังกล่าวเป็นหนึ่งในผู้ที่ยืมนาฬิกาไปใช้ โดยสวมใส่ช่วงระยะหนึ่งแล้วคืน ในลักษณะหมุนเวียน ดังนั้นพฤติการณ์ยังไม่ถึงขั้นมีเจตนายึดถือเป็นของตน จึงไม่เข้าข่ายว่า เป็นทรัพย์สินของตนเองที่จะต้องยื่นบัญชีแต่อย่างใด

(1.2) กรณีอดีตรองนายกรัฐมนตรีท่านหนึ่ง ที่เคยปรากฏเป็นข่าว เมื่อเดือนมีนาคม 2555 ว่าชอบขับรถหรูยี่ห้อเบนทลีย์ สีชมพูมูลค่ากว่า 25 ล้านบาท เข้าไปในทำเนียบรัฐบาลบ่อยครั้งซึ่งรถยนต์ดังกล่าวไม่ได้แจ้ง ในบัญชีทรัพย์สินที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. นั้น เป็นรถของผู้คนที่นำมาฝากไว้ชั่วคราว จึงนำมาใช้จนเจ้าของมาเอาคืนไป ดังนั้นพฤติการณ์ยังไม่ถึงขั้นมีเจตนายึดถือ เป็นของตน จึงไม่เข้าข่ายว่าเป็นทรัพย์สินของตนเองที่จะต้องยื่นบัญชีแต่ อย่างใด

(1.3) กรณีอดีตปลัดกระทรวงคมนาคมท่านหนึ่ง มีรถตู้โพล์สวาเกน ที่มีชื่อคนอื่นเป็นเจ้าของมาไว้ในครอบครองและใช้งานเป็นประจำนั้น กรณีนี้ มีพฤติการณ์แวดล้อมหลายอย่างเช่น กรรยาอดีตปลัดกระทรวงท่านนี้ได้ไป เลือกรุ่นรถเลือกสีรถตั้งแต่ต้น การขอมทะเบียนรถให้เป็นเลขเดียวกับคันอื่น ในบ้าน การบำรุงรักษาตนเอง ดังนั้นแม้ว่าจะเป็นชื่อผู้อื่นเป็นเจ้าของรถ แต่เป็น พฤติการณ์ที่มีเจตนายึดถือเป็นของตน จึงเข้าข่ายว่าเป็นทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งจะต้องยื่นบัญชี

2) หนี้สิน ของตนเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

สำหรับในส่วนของหนี้สินที่ยื่นต้องเป็นหนี้สินของตนเอง คู่สมรส บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทั้งนี้ ในแบบฟอร์มสำหรับบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน ได้อธิบายประเภทของหนี้สินไว้ 4 ประเภท ดังนี้

(2.1) เงินเบิกเกินบัญชีซึ่งหมายถึงเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคาร และหมายความรวมถึงหนี้ค้างชำระบัตรเครดิตทุกประเภท

(2.2) เงินกู้ธนาคารและสถาบันการเงินอื่นซึ่งหมายถึงเงินกู้ ทุกประเภทจากธนาคาร และสถาบันการเงินอื่น

(2.3) หนี้สินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือซึ่งหมายถึงหนี้สินหรือเงินกู้ ที่มีหลักฐานเป็นหนังสือจากบุคคลหรือนิติบุคคลที่มีธนาคารและสถาบัน การเงินอื่น

(2.4) หนี้สินอื่นซึ่งหมายถึงหนี้สินที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ โดยการยื่นบัญชีในรายการนี้ให้จัดทำเอกสารระบุชื่อและชื่อสกุล ที่อยู่ปัจจุบันของเจ้าหนี้ พร้อมแสดงยอดเงินกู้คงเหลือ (เงินต้นพร้อมดอกเบี้ย) ณ วันที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการยื่นบัญชีในส่วนของหนี้สินนี้ จะสังเกตได้ว่าเป็นกรณีที่มีมุ่งหมายไปในลักษณะของการเป็นลูกหนี้ เจ้าหนี้ เช่น การยืมเงิน เป็นต้น ไม่ว่าด้วยการมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม จะต้องยื่นบัญชี นอกจากนี้ จะสังเกตได้ว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าโทรศัพท์ เป็นต้น ไม่ใช่หนี้ที่ถูกกำหนดให้ต้องยื่นบัญชี สำหรับในส่วนของการนำทรัพย์สินผู้อื่น เช่น นาฬิกาหูก เป็นต้น มาใช้ชั่วคราวในลักษณะหมุนเวียนข้างต้น ยังไม่เข้าข่ายเป็นหนี้สิน 4 ประเภทดังกล่าว จึงไม่ต้องยื่นบัญชี

ดังนั้น ในการยืมทรัพย์สิน จะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อ ป.ป.ช. หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาพฤติการณ์และข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในแต่ละกรณี มาประกอบด้วย

ความเห็นและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามข่าวที่ สำนักงาน ป.ป.ช. แลงต่อสื่อมวลชน และสาธารณชนปรากฏว่าสาธารณชนบางส่วนยังไม่เข้าใจและเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจาก

1. ประชาชนทั่วไปบางส่วนไม่ทราบว่าในสังคมบางกลุ่มมีการแลกเปลี่ยนหมุนเวียนให้ยืมทรัพย์สินมีราคาระหว่างกัน โดยมีวัตถุประสงค์หลายอย่าง เช่น เพื่อสร้างฐานานุรูปให้ดูมีความน่าเชื่อถือทางการเงิน ทางสังคม การยอมรับนับถือ เป็นต้น

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล ซึ่งเป็นประจักษ์พยานได้โดยตรง เนื่องจากประจักษ์พยานโดยตรงในเรื่องนี้ เสียชีวิตลง

3. ประชาชนบางส่วนยังมีความเคลือบแคลงสงสัย เชื่อว่ามีการแทรกแซง การพิจารณาจากรัฐบาลอันเนื่องมาจากการมการ ป.ป.ช. บางคนเคยเป็น คนใกล้ชิดของบุคคลในรัฐบาล (คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. บางคนได้รับการยกเว้น)

4. มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตัดสินคดีนี้เห็นว่าคดีไม่มีมูล ไม่เป็น เอกฉันท

5. การแถลงข่าวของสำนักงาน ป.ป.ช. ครั้งแรกไม่แถลงเหตุผลการ วินิจฉัยให้ชัดเจน เมื่อเปรียบเทียบกับบางคดีที่เคยตัดสินโดยมาจัดทำ คำแถลงในภายหลัง

สำหรับในส่วนของผู้เขียน ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการสนับสนุนการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบในเรื่องนี้ ในฐานะผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการรวบรวมพยาน หลักฐานเห็นว่าการพิจารณาตัดสินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตัดสินคดีโดยยึดหลักการรับฟังข้อเท็จจริงจากพยาน หลักฐาน ตัดสินอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายและปราศจากอคติทั้ง 4 ได้แก่ ฉันทาคติ โทษาคติ โมหาคติ และภวาคติ โดยไม่หวั่นไหวต่อกระแสความกดดันของสังคม อย่างไรก็ตาม เมื่อยังมีสาธารณชนบางส่วนยังเคลือบแคลงการปฏิบัติ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จึงมีข้อเสนอแนะ ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้และเรื่องทำนอง เดียวกันนี้ที่อาจเกิดขึ้นต่อไปว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยสำนวนและ เหตุผลในการวินิจฉัยของกรรมการแต่ละคนการแถลงข่าวต้องชัดเจนและ ทำทันที นอกจากนั้น ประเด็นการยืมทรัพย์สินระหว่างกัน (โดยเฉพาะทรัพย์สิน

ที่มีใช้เงินตรา) ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาทั้งข้อกฎหมายและรายละเอียดในแบบ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินอันอาจทำให้เกิดช่องว่างเป็นประเด็นถกเถียงกัน ในสังคม คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีการปรับปรุงแก้ไขหรือทบทวนว่า การยึดทรัพย์สินมีค่าดั่งกรณีศึกษา ควรต้องแจ้งในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หรือไม่ อย่างไรก็ตามทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องผลิตผลงานในเรื่องอื่น ๆ ที่ประชาชนสนใจและมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะชนสูงเพื่อสร้างความ เชื่อมั่นแก่ประชาชนไม่ว่าฝ่ายใดหรือผู้ใดถูกกล่าวหาร้องเรียนต้องตรวจสอบ ให้รวดเร็ว โปร่งใส ตรวจสอบได้ และหากกรณีสาธารณะชนยังเคลือบแคลง สงสัยโดยมีพยานหลักฐานว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร้ายรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่าง ร้ายแรง หรือจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ดังกล่าว สาธารณชนก็อาจตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ดังได้กล่าวไว้ใน รายละเอียดเรื่องการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว

บรรณานุกรม

- ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช.; เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. แฉลงข่าวความคืบหน้าคดี
ตรวจสอบทรัพย์สิน พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ; 24 มกราคม พ.ศ. 2561
- ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช.; คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งข้อมูลนาฬิกา 22 เรือน
ให้กรมศุลกากรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่; 27 ธันวาคม พ.ศ. 2561
- ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช.; ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการวินิจฉัยคดีนาฬิกาหรูและ
เทียบเคียงข้อเท็จจริงคดีธวัชพจน์ทรัพย์ล้อม
- ข่าวสำนักงาน ป.ป.ช.; ชี้แจงกรณียืมทรัพย์สิน ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
ต่อ ป.ป.ช. หรือไม่; 24 มิถุนายน พ.ศ. 2562
- จรัญ ภักดีธนากุล; บทบาทศาลรัฐธรรมนูญกับการควบคุมความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม; เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 8
- จุมพล สำเภาพล; พันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนของไทย;
เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย
รุ่นที่ 3
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2561
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- GM Live Editor; เรื่อง 25 นาฬิกา ‘พล.อ.ประวิตร’ สิ่งของบนข้อมือบักป้อม
มูลค่ารวมเฉียด 40 ล.บาท; สืบค้นข้อมูลจาก <https://gmlive.com/25-watches-of-prawit-wongsuwan-from-csi-la-social-media-info/>

การปกครองด้วยนิติรัฐ นิติธรรมในสาธารณรัฐประชาชนจีน

วริรัตน์ ศรีสถิตยวัฒนา*

บทนำ

หลักนิติรัฐ นิติธรรม เป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งที่ผู้ปกครองประเทศต้องยึดถือ ซึ่งส่วนใหญ่ มีการนำไปบัญญัติไว้ในกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายที่รองลงมา สำหรับประเทศที่เป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยส่วนใหญ่มิการนำหลักนิติรัฐและนิติธรรมไปใช้ เนื่องจากหลักการดังกล่าวนี้จะสอดคล้องหรือใช้ควบคู่กับหลักประชาธิปไตย

อย่างไรก็ตาม ในประเทศที่ไม่ได้ปกครองด้วยหลักประชาธิปไตยอย่างสาธารณรัฐประชาชนจีนนั้น ก็มีการนำหลักนิติรัฐและนิติธรรมไปใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจดูจะขัดแย้งกับการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ที่ผู้ปกครองมีอำนาจเบ็ดเสร็จในการใช้อำนาจอย่างใดก็ได้ ไม่ต้องคำนึงถึงว่าถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ แต่สำหรับประเทศจีนนั้นกลับมีการยึดถือหลักนิติรัฐและนิติธรรมมาตั้งแต่อดีตอย่างยาวนาน มีการนำหลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งคนทั่วไปอาจคิดว่าจีนมีรัฐธรรมนูญด้วยหรือ ซึ่งในข้อเท็จจริงผู้นำสูงสุดของประเทศจีนรวมถึงองค์กรต่าง ๆ ที่ใช้อำนาจรัฐ นั้นได้ใช้อำนาจผ่านรัฐธรรมนูญแทบทั้งสิ้น ไม่ได้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจดังที่หลายคนคาดคิด

การที่ประเทศจีนให้ความสำคัญและยึดหลักนิติรัฐและนิติธรรมในการปกครองประเทศจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญหนึ่งที่นำมาซึ่งการพัฒนาประเทศที่รุ่งเรือง สามารถลดความยากจนของประชาชนได้เกือบทั้งประเทศ และพัฒนา

* ผู้พิพากษาสหบท, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

จากประเทศที่ยากจนกลายเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่องเป็นสิบปี ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือประชาชนในประเทศก็มีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าในอดีตอย่างเห็นได้ชัดเจน

สำหรับบทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายการมีหลักนิติรัฐและนิติธรรมในการปกครองประเทศของสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยมีรายละเอียดประกอบไปด้วยความหมายของนิติรัฐและนิติธรรม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ว่าด้วยหลักนิติรัฐนิติธรรมการพัฒนาระบบนิติรัฐในจีน การให้ความสำคัญเรื่องนิติรัฐ นิติธรรมของผู้นำประเทศซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ความหมายของนิติรัฐและนิติธรรม

หลักนิติรัฐ

นิติรัฐเป็นเรื่องของการจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย และรวมถึงการใช้อำนาจของรัฐด้วยความยุติธรรม¹ จากความหมายดังกล่าวสามารถอธิบายได้ทั้งในเชิงความหมายอย่างกว้างและอย่างแคบ ความหมายอย่างกว้างเป็นเรื่องของรัฐ องค์การของรัฐที่ต้องทำตามกฎหมาย เป็นการกระทำที่กระทบต่อประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพ ส่วนความหมายอย่างแคบ นิติรัฐหมายถึงการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาจกระทบกับประชาชน แต่หากปฏิบัติตามกฎหมายถือว่าเป็นไปตามหลักนิติรัฐ เน้นสภาพบังคับทางกฎหมายมากกว่าให้ความสำคัญเรื่องของผลที่เกิดจากการปฏิบัติหรือการบังคับใช้กฎหมาย²

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คาสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557) หน้า 160.

² คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม The Rule of Law บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2558) หน้า 21.

หลักนิติธรรม

สำหรับหลักนิติธรรมนั้นเป็นเรื่องของหลักที่อยู่เหนือของกฎหมายอีกในการกำกับการตรากฎหมายให้มีความเป็นธรรม³ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง นิติธรรมคือ กฎหมายที่อยู่สูงกว่ากฎหมายทั้งปวง⁴

Albert Venn Dicey แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ดเป็นบุคคลสำคัญท่านหนึ่งที่ได้มีการให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้อย่างน่าสนใจและมีการนำไปอ้างอิงกันอย่างแพร่หลายโดยได้อธิบายหลักนิติธรรมประกอบด้วย⁵

1) ฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่รัฐไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจและบุคคลต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็เมื่อได้กระทำความผิด และได้มีการกำหนดโทษไว้และโทษต้องเป็นไปตามกฎหมาย

2) บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและศาลเดียวกัน บุคคลต้องถูกบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมไม่มีการเลือกปฏิบัติ ศาลยุติธรรมมีอิสระปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายต่าง ๆ และมีอำนาจในการพิจารณาคดีทั้งปวง

3) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นผลมาจากกฎหมายธรรมดา ศาลเป็นผู้พิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของเอกชน

³ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม The Rule of Law หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. (กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, 2558) หน้า 6.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, ปีที่ 19 เล่มที่ 55 มกราคม-เมษายน 2560, หน้า 128.

⁵ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. โครงการวิจัยหลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. (ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2556) หน้า 14-15.

สำหรับหลักนิติรัฐนั้น ส่วนใหญ่มีการใช้กันโดยทั่วไปอยู่แล้ว ส่วนหลักนิติธรรมนั้นในความหมายแบบสากล ได้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. 2004 นายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการ UN ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมแบบสากล หมายถึง “หลักนิติธรรมสากล หลักธรรมาภิบาลที่ทุกสถาบัน ทุกองค์การต้องทั้งภาครัฐ เอกชนต้องรับผิดชอบต่อกฎหมาย ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียมมีการตัดสิน อรรถคดีที่อิสระและสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน หลีกเลี่ยง การใช้อำนาจตามอำเภอใจ⁶

หลักการทั้งสองมีการใช้กันในนานาประเทศที่มีการปกครองในระบบ ประชาธิปไตย และสำหรับสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็มีการนำหลักนิติรัฐและ นิติธรรมไปใช้ด้วยเช่นกัน ซึ่งอาจมีประเด็นที่สงสัยกันว่า สาธารณรัฐประชาชน ซึ่งมีการปกครองแบบคอมมิวนิสต์นั้น มีการทำเรื่องหลักนิติรัฐนิติธรรมไปใช้ ด้วยหรือ หรืออาจกล่าวว่า จีนมีหลักนิติรัฐ นิติธรรมด้วยหรือ ประเด็นข้อสงสัย ดังกล่าว บทความชิ้นนี้จะอธิบายให้เข้าใจอย่างชัดเจนขึ้น

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีนที่ว่าด้วย หลักนิติรัฐ นิติธรรม

ต้นกำเนิดรัฐธรรมนูญ

ในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะมีรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็น กฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ อาจเป็นแบบลายลักษณ์อักษรและ แบบไม่ได้จารีตประเพณี สำหรับประเทศที่ปกครองแบบคอมมิวนิสต์อย่าง สาธารณรัฐประชาชนจีนอาจมีคนจำนวนมากที่คิดว่าไม่ได้มีรัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับมีการตรารัฐธรรมนูญตั้งแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลง

⁶ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, อ้างแล้ว, หน้า 24.

การปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน การปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินของประธานาธิบดีของจีนหรือองค์กรต่าง ๆ นั้นทั้งหมดมีการยึดโยงการใช้อำนาจจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญของจีนฉบับแรกเกิดขึ้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองแบบกษัตริย์ที่มีอำนาจสูงสุดในช่วง ดร.ซุน ยัต เซ็น ทำการยึดอำนาจและเปลี่ยนแปลงการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นรัฐบาลสาธารณรัฐเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม ค.ศ. 1911 และขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีคนแรกได้สำเร็จจนมาถึงปี 1946 ได้มีการเปิดประชุมสภาแห่งชาติขึ้น และได้มีการตรารัฐธรรมนูญที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน” ขึ้นเมื่อวันที่ 25 ธันวาคม ค.ศ. 1946 และวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1947 จึงได้ประกาศใช้โดยรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยึดหลักการปกครองโดยประชาชนของประชาชนและเพื่อประชาชน⁷

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวมี 14 หมวด 175 มาตรา โดยหลักสำคัญที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ การปกครองโดยประชาชน ของประชาชน และเพื่อประชาชน ในช่วงที่จีนมีรัฐธรรมนูญประเทศรัสเซีย ได้มีการสนับสนุนพรรคคอมมิวนิสต์ในประเทศจีนเพื่อให้ต่อสู้กับรัฐบาลจีนในขณะนั้น จนเกิดการเปลี่ยนแปลงอำนาจขึ้น พรรคคอมมิวนิสต์ทำการบุกยึดเมืองสำคัญของจีน มีการทำสงครามเกิดขึ้นระหว่างรัฐบาลและพรรคคอมมิวนิสต์จีน เมื่อพรรคคอมมิวนิสต์สามารถเอาชนะรัฐบาลได้⁸ จึงได้มีการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นโดยเหมา เจ๋อตง ซึ่งเป็นผู้สถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีนขึ้นเป็นคนแรก และทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า การปฏิวัติประชาธิปไตยแนวใหม่ ที่ก้าวไปสู่สังคมแบบสังคมนิยมอย่างมีประสิทธิภาพและมีขึ้นตอน⁹

⁷ ธวัช พันโกลาสและก่อกศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, รัฐธรรมนูญจีน (ได้หวัน: ชางอู๋, 2528) หน้า 2-3.

⁸ ธวัช พันโกลาสและก่อกศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 2-4.

⁹ ธวัช พันโกลาสและก่อกศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 56.

หลังจากพรรคคอมมิวนิสต์ได้รับชัยชนะรัฐบาลจีนในขณะนั้น จึงได้มีการตรารัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ส่วนรัฐธรรมนูญที่ได้ตราขึ้นก่อนหน้านั้นได้มีการใช้อยู่ ณ เกาะไต้หวัน เรื่อยมา รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่เกิดขึ้นภายหลังจากที่พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้ชัยชนะรัฐบาลในขณะนั้น พรรคคอมมิวนิสต์จีนได้มีการจัดตั้งสภาประชาชนขึ้น และทำการประชุมครั้งแรกวันที่ 15 - 28 กันยายน ค.ศ. 1954 โดยมีการกำหนดวาระสำคัญคือ “การบัญญัติและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ” โดยช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนการปกครองเป็นแบบสาธารณรัฐแล้ว และในวันที่ 20 กันยายน 1954 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น เรียกว่า “รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีน” ถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของการเปลี่ยนแปลงเป็นแบบสาธารณรัฐประชาชนจีนและได้การยอมรับจากประชาชนว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ค่อนข้างสมบูรณ์ฉบับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่เกิดการปฏิวัติวัฒนธรรม ค.ศ. 1966-1976 ผู้นำของจีนในขณะนั้นกลับไม่ได้ปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะในช่วง 1954 มีการเพิ่มอำนาจของผู้นำและตัดสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญออก เช่น ตัดเรื่องที่กำหนดว่า “ประชาชนสาธารณรัฐประชาชนจีนทุกคนเท่าเทียมกันโดยกฎหมาย” “ศาลประชาชนตัดสินคดีอย่างอิสระ ไม่อยู่ภายใต้ผู้ใด ทั้งนี้โดยยึดหลักกฎหมายเป็นแนวทางในการตัดสิน” ผลที่เกิดขึ้นดังกล่าวภายหลังที่เหมา เจ๋อตง ถึงแก่กรรม ประชาชนเริ่มเรียกร้องให้ปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ทำให้รัฐบาลในขณะนั้นได้มีการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญตามข้อเรียกร้องของประชาชน และถึงแม้จะมีการแก้ไขแล้ว แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนใหญ่ยังคงมีความคิดว่ารัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1978 ยังมีข้อบกพร่องไม่เหมาะสมกับบริบทและการเปลี่ยนแปลงของประเทศจีน ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์จีนจึงได้เสนอสภาแห่งชาติให้ทำการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญ อาจสรุปได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ถือว่าเป็นฉบับที่ โดยได้ผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่รอบด้านไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานต่าง ๆ รวมถึงประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ

ของประเทศ จากนั้นมีการนำข้อมูลต่าง ๆ มาประมวลและเสนอต่อสภาประชาชนแห่งชาติ และสภาก็ได้มีการพิจารณาและประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 4 ธันวาคม ค.ศ. 1992 เป็นต้นมา¹⁰

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักนิติรัฐ นิติธรรม

หลักสำคัญของนิติรัฐ คือ การใช้อำนาจของรัฐโดยกฎหมาย และรวมถึงการใช้อำนาจของรัฐด้วยความยุติธรรม ส่วนหลักนิติธรรมเป็นเรื่องของหลักที่อยู่เหนือของกฎหมายเป็นหลักในการกำกับการตรากฎหมายให้มีความเป็นธรรมแก่ประชาชน สำหรับสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐประชาชนจีนว่าด้วยหลักนิติรัฐ นิติธรรม นั้น พอที่จะสรุป ได้ดังนี้

การใช้อำนาจของรัฐ

มาตรา 2¹¹ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติว่า อำนาจทั้งหมดในสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นของประชาชน องค์กรที่ประชาชนใช้อำนาจของรัฐได้ คือ สภาประชาชนแห่งชาติ และสภาประชาชนในท้องถิ่นที่มีระดับแตกต่างกัน

มาตรา 3¹² องค์กรของสาธารณรัฐประชาชนจีนใช้หลักประชาธิปไตยแบบอำนาจอยู่ส่วนกลาง

มาตรา 5¹³ รัฐจะพิทักษ์รักษาศักดิ์ศรี และเอกราชของระบบสังคมนิยม ที่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือการบริหาร หรือการปกครองท้องถิ่น และกฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญ

¹⁰ รวช หันโตภาสและก่อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 2-8.

¹¹ รวช หันโตภาสและก่อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 61.

¹² รวช หันโตภาสและก่อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 61.

¹³ รวช หันโตภาสและก่อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 63.

องค์กรของรัฐต่าง ๆ กำลังฝ่ายทหาร พรรคการเมืองทั้งมวล รัฐวิสาหกิจ และอาสาสมัครต้องยึดถือกฎหมายและรัฐธรรมนูญ การกระทำใด ๆ ที่ละเมิดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายต้องถูกสอบสวน¹⁴

ไม่มีองค์กรหรือบุคคลใดจะได้รับสิทธิเหนือรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย¹⁵

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการยืนยันในการใช้อำนาจขององค์กรต่างของรัฐที่จะต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายเป็นเท่านั้น องค์กรทุกองค์กร หากไม่ปฏิบัติตามก็จะต้องถูกสอบสวน และไม่ว่าจะเป็นกลุ่มบุคคลหรือบุคคลใดก็ตาม ก็อยู่ภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกัน เจ้าหน้าที่รัฐจะไม่มีสิทธิใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ได้ให้อำนาจไว้ไม่ได้ เช่น มาตรา 39 ของรัฐธรรมนูญกำหนดว่า ห้ามทำการตรวจค้นที่ไม่เป็นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือรื้อบ้านเรือนของพลเมือง

โครงสร้างของรัฐ

สภาประชาชนแห่งชาติ

มาตรา 57¹⁶ สภาประชาชนแห่งชาติสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดของประเทศ ตำแหน่งคณะกรรมการประจำสภาประชาชนแห่งชาติเป็นตำแหน่งถาวร

มาตรา 58¹⁷ ทั้งสภาประชาชนแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภาประชาชนแห่งชาติใช้อำนาจนิติบัญญัติของรัฐ

มาตรา 59¹⁸ สภาประชาชนแห่งชาติ ประกอบไปด้วย สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากมณฑลต่าง ๆ เขตการปกครองต่าง ๆ

¹⁴ อวี้ช หันโตภาสและก๊อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 63.

¹⁵ อวี้ช หันโตภาสและก๊อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 63.

¹⁶ อวี้ช หันโตภาสและก๊อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 78.

¹⁷ อวี้ช หันโตภาสและก๊อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 78.

¹⁸ อวี้ช หันโตภาสและก๊อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 78.

ประธานสาธารณรัฐประชาชนจีน

มาตรา 79¹⁹ ประธานและรองประธานสาธารณรัฐประชาชนจีนได้รับการเลือกตั้งโดยสภาประชาชนแห่งชาติ

พลเมืองสาธารณรัฐประชาชนจีนที่มีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและสมัครรับเลือกเป็นประธานและรองประธานสาธารณรัฐประชาชนจีนเมื่อมีอายุ 45 ปี

สภาแห่งรัฐ

มาตรา 85²⁰ สภาแห่งรัฐเป็นศูนย์กลางการปกครองประชาชนของสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นฝ่ายบริหารองค์กรสูงสุดของการใช้อำนาจของประเทศและเป็นองค์กรสูงสุดของการบริหารประเทศ

มาตรา 86²¹ สภาแห่งรัฐ ประกอบด้วย บุคคลต่อไปนี้

นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการสภาแห่งรัฐ
คณะรัฐมนตรี อธิบดีกรมตรวจเงินแผ่นดิน เลขาธิการใหญ่

องค์กรของสภาแห่งรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

สภาประชาชนท้องถิ่น

มาตรา 95²² สภาประชาชนส่วนท้องถิ่น และระดับต่าง ๆ ของการปกครองประชาชนส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งในมณฑล เทศบาลนครซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองส่วนกลางโดยตรง อำเภอ เมือง พื้นที่ที่อยู่ภายใต้การปกครองของเมือง

มาตรา 96²³ สภาประชาชนส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ คือ องค์กรส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจของรัฐ

¹⁹ รัช ทันโตภาสและก่อกัณฑ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 87.

²⁰ รัช ทันโตภาสและก่อกัณฑ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 89.

²¹ รัช ทันโตภาสและก่อกัณฑ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 89.

²² รัช ทันโตภาสและก่อกัณฑ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 94

²³ รัช ทันโตภาสและก่อกัณฑ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 94

ศาลประชาชน

มาตรา 12²⁴ ศาลประชาชนในสาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นองค์กรยุติธรรมของประเทศ

มาตรา 125²⁵ คดีทุกคดีที่ตัดสินโดยศาลประชาชนจะถูกเปิดเผยในที่สาธารณะ เว้นเสียแต่คดีที่กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิต่อสู้คดีได้

มาตรา 126²⁶ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายศาลประชาชนจะใช้อำนาจในการตัดสินพิจารณาตัวอย่างอิสระ และจะไม่ใช้อำนาจหรือแทรกแซงจากองค์กรบริหาร องค์กรสาธารณะ หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด

กรมอัยการประชาชน

มาตรา 131²⁷ กรมอัยการประชาชนจะใช้อำนาจทางอัยการอย่างอิสระตามกฎหมาย และจะไม่อยู่ในอำนาจ หรือการแทรกแซงจากองค์กรบริหาร องค์กรสาธารณะหรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด

มาตรา 135²⁸ ศาลประชาชน กรมอัยการประชาชน และองค์กรรักษาความปลอดภัยสาธารณะ จะจัดแจงหน้าที่ต่าง ๆ และรับผิดชอบงานของแต่ละหน่วยงาน ตลอดจนร่วมมือพยายามและตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อจะรับรอง และใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินคดีอาญา

²⁴ ธวัช ทันโตภาสและก้องศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 103.

²⁵ ธวัช ทันโตภาสและก้องศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 103.

²⁶ ธวัช ทันโตภาสและก้องศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 104.

²⁷ ธวัช ทันโตภาสและก้องศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 104.

²⁸ ธวัช ทันโตภาสและก้องศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ, เรื่องเดิม, หน้า 105.

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสาธารณรัฐประชาชนจีนสะท้อนให้เห็นถึงการใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในจีนล้วนแต่อาศัยอำนาจจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หากการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่นอกจากนี้ในการใช้อำนาจทั้งนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการก็ได้มีการแบ่งแยกอำนาจในการใช้อำนาจอิสระจากกันโดยสิ้นเชิง องค์กรต่าง ๆ มีรัฐธรรมนูญรองรับที่มาของอำนาจและการใช้อำนาจที่ไม่ต้องพึ่งพาจากองค์กรใดหรือบุคคลใดเลยมีการกำกับการใช้อำนาจให้อยู่ภายใต้กฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นการสะท้อนถึงการคำนึงถึงหลักนิติรัฐในการปกครองประเทศอย่างมาก

อย่างไรก็ตามแม้ในรัฐธรรมนูญจะมีการเขียนหลักการต่าง ๆ ที่คำนึงถึงการใช้อำนาจเพื่อประชาชนเป็นสำคัญและรวมถึงการให้อำนาจแก่ประชาชนในเรื่องสิทธิและเสรีภาพที่มีเหมือนกับประเทศที่เป็นประชาธิปไตย แต่ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญจีนจะเขียนคำประกาศที่ดี แต่ในการนำไปสู่การปฏิบัติบางครั้งก็มีปัญหาบางส่วน อาทิ การเวนคืนที่ดิน โดยไม่จ่ายเงินชดเชยอย่างเหมาะสม, การที่รัฐแทรกแซงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของสื่อมวลชน, การใช้กำลังสลายการชุมนุม ฯลฯ อาจเป็นปัญหาที่อาจเข้าข่ายละเมิดบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือไม่²⁹

การพัฒนากระบวนการนิติรัฐในจีน

สาธารณรัฐประชาชนจีนมีการพัฒนาระบบนิติรัฐอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ที่ได้มีการตราการใช้อำนาจต่าง ๆ ของรัฐและของเจ้าหน้าที่รัฐที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเรื่อยมา ตัวอย่างเช่น ในที่ประชุมสมัชชาใหญ่ครั้งที่ 15 ของพรรคคอมมิวนิสต์จีนได้มีการเสนอวาระแห่งชาติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยในระบอบสังคมนิยมและการพัฒนาระบบ

²⁹ อาร์ม ตั้งนิรันดร์ 2556. รัฐธรรมนูญ และคนดี: ข้อคิดจากจีน. กรุงเทพมหานครออนไลน์ สืบค้นที่ <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/486135>

นิติรัฐในจีน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้จีนบริหารประเทศด้วยหลักกฎหมาย โดยมีหลักการสำคัญว่า

“ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมในการเข้ามาบริหารประเทศ ผ่านช่องทางต่าง ๆ หรือรูปแบบต่าง ๆ โดยเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเศรษฐกิจและกิจการด้านวัฒนธรรม บริหารสังคม สร้างหลักว่างานต่าง ๆ ของประเทศชาติจะต้องเป็นไปตามกฎหมาย มีการพัฒนาที่มีแบบแผน มีกฎหมายเป็นที่ตั้ง โดยระบบนี้จะไม่เปลี่ยนแปลงไปตามผู้นำประเทศที่อาจเปลี่ยนแปลงได้ทุกเมื่อ”³⁰

นอกจากนี้ สำหรับการพัฒนาระบบนิติรัฐในจีนมีหลักการที่ได้มีการคำนึงถึงเป็นสิ่งสำคัญ ดังนี้³¹ (หลี่ เหวินเหลียง, 255 : 221-222)

1. ต้องเสริมสร้างระบบนิติบัญญัติ พัฒนาคุณภาพกระบวนการนิติบัญญัติ โดยมีการตั้งเป้าหมายไว้ว่า ในปีที่ครบรอบ 100 ปี ของการสถาปนาพรรคคอมมิวนิสต์จีน

2. ต้องปกป้องความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ยึดหลักทุกคนเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย ทุกคนเท่าเทียมกันไม่ว่าใครก็ตาม ไม่มีสิทธิพิเศษในการฝ่าฝืนกฎหมาย หน่วยงานภาครัฐทั้งหมดจะต้องดำเนินงานที่กฎหมายกำหนด สร้างหลักประกันทางกฎหมาย ในการปกป้องสิทธิพื้นที่ของประชาชน

³⁰ หลี่ เหวินเหลียง, 60 ปีแห่งการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน, (กรุงเทพฯ: โครงการสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยหัวเฉียว, 2553) หน้า 220.

³¹ หลี่ เหวินเหลียง, เรื่องเดิม, หน้า 221-222.

3. ผลักดันให้ปฏิรูประบบยุติธรรม สร้างระบบประกันว่าหน่วยงานยุติธรรมจะใช้กฎหมายในการพิจารณาคดีและไต่สวนคดีอย่างมีความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และอิสระ

4. มุ่งพัฒนาหน่วยงานด้านยุติธรรมและให้การศึกษาความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มีความสำคัญต่อการยกระดับการสร้างความรู้ความเข้าใจต่อหลักกฎหมายในกลุ่มผู้บริหารประเทศเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติงานได้เป็นอย่างดี

5. การพัฒนากฎหมายที่ต้องดำเนินการควบคู่กับการพัฒนาจริยธรรมของประชาชนด้วย

นอกจากนี้สิ่งที่เป็นรูปธรรมที่เกิดขึ้นในการบริหารของรัฐบาลพรรคคอมมิวนิสต์จีนก็คือ³²

1. แยกอำนาจพรรคออกจากอำนาจบริหารของรัฐบาล

พรรคคอมมิวนิสต์จีนในฐานะพรรคบริหารประเทศแต่เพียงหนึ่งเดียวจะไม่ใช้อำนาจโดยตรง แต่จะใช้อำนาจผ่านรัฐบาล ซึ่งได้ผ่านการรับรองของสภาประชาชนแห่งชาติ มีสถานภาพทางกฎหมายที่ถูกต้องและสมบูรณ์

2. รัฐบาลจีนทำการบริหารประเทศตามตัวบทกฎหมายรัฐธรรมนูญ

หากมิใช่โดยการสั่งการของคณะบริหารพรรคคอมมิวนิสต์จีน โดยในทางปฏิบัติพรรคคอมมิวนิสต์จีนสามารถเสนอแนวคิด แก้ไขปรับปรุงกฎหมายรัฐธรรมนูญได้ในวาระการประชุมร่วมของพรรคและรัฐบาลอย่างเป็นทางการ ซึ่งทุกอย่างล้วนแต่ดำเนินไปตามตัวบทกฎหมาย หากมิใช่ด้วยคำสั่งของใครคนใดคนหนึ่ง

ทั้งนี้ เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาระบอบสังคมนิยมจีน และประกันให้การขับเคลื่อนดังกล่าวนี้บรรลุสู่ความสำเร็จเป็นขั้น ๆ ไป

³² สันติ ตั้งรพีพากร, 2547. รัฐบาลจีนกับความเป็นนิติรัฐ. สืบค้นที่ <https://mgronline.com/daily/detail/9470000029248>

พรรคคอมมิวนิสต์จีนกุมอำนาจการบริหารประเทศไว้อย่างเหนียวแน่น ด้วยการพัฒนาระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับการใช้อำนาจอย่างรอบด้าน ทั้งนี้ ด้วยธรรมชาติ ของความเป็นพรรคตัวแทนผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชน การพัฒนาระบบกฎหมายทั้งหลายทั้งปวงจึงต้องเป็นที่พอกพอใจของประชาชน เอื้ออำนวยให้ประชาชนพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

บทบาทของรัฐบาลจีน ที่ทำหน้าที่บริหารประเทศ เป็นกลไกกำกับการใช้กฎหมายทั้งหลายทั้งปวง จึงต้องปรับปรุงตนเองอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้สามารถแสดงบทบาทสนับสนุนการปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐเพื่อผลประโยชน์ที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้

โครงการหนึ่งที่สร้างความสนใจต่อสาธารณะอย่างมาก คือ การประกาศเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 ที่จะใช้เวลาสิบปี พัฒนารัฐบาลจีน ให้เป็น “นิติรัฐบาล” ที่มีความเป็นสากลและทันสมัยจริง ๆ ภายใต้โครงการดังกล่าว รัฐบาลจีนได้มีการบริหารอำนาจตามตัวบทกฎหมายทุกประการ เพื่อนำไปสู่การสร้างสภาวะแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศอย่างรอบด้าน ซึ่งประชาชนจีนมีแนวโน้มต้องการพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างรอบด้านมากขึ้นทุกที่ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม การศึกษา ศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ

การให้ความสำคัญเรื่องนิติรัฐ นิติธรรมของผู้นำประเทศ

การที่หลักนิติรัฐและนิติธรรมจะกลายเป็นเรื่องที่สำคัญมากหรือไม่นั้น เรื่องของผู้นำประเทศถือความได้ว่าป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากผู้นำประเทศมีการเน้นย้ำหรือให้ความสำคัญอย่างจริงจังแล้ว ก็จะมีส่วนกระตุ้นให้ทุกฝ่ายยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติอย่างจริงจังซึ่งสำหรับบางประเทศกลับไม่ได้ให้ความสำคัญ แต่กลับใช้อำนาจรัฐอภิปัตย์นั้นในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการให้ตนและพวกพ้องดำรงอยู่ในอำนาจต่อไป และใช้กฎหมายเป็น

เครื่องมือในการจัดการกับกลุ่มคนที่อยู่ฝ่ายตรงกันข้ามกับตน หรือมีการตีความและบังคับใช้กฎหมายแบบสองมาตรฐาน จนทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งหมดความศรัทธาต่อกฎหมายและความยุติธรรมของประเทศ ซึ่งผลที่ตามมาคือความไม่สงบเรียบร้อยของสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว ตรงกันข้ามเรื่องดังกล่าวกลับแทบจะไม่เกิดขึ้นในประเทศจีน เนื่องจากผู้นำประเทศส่วนใหญ่จะคำนึงถึงหลักของนิติรัฐและนิติธรรมเป็นสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับประธานาธิบดีของจีนคนปัจจุบัน คือ ท่านประธานาธิบดี สีจิ้นผิง นั้นนอกจากไม่ได้มีพฤติกรรมอย่างผู้นำบางประเทศแต่กลับใช้อำนาจในทางที่ชอบจนทำให้สาธารณรัฐประชาชนจีนเจริญก้าวหน้าและเติบโตอย่างมาก และได้มีการวางนโยบายหรือหลักการบริหารประเทศที่คำนึงถึงหลักนิติรัฐและนิติธรรมเป็นสำคัญโดยสีจิ้นผิงได้มีการปาฐกถาเมื่อวันที่ ธันวาคม ค.ศ. 2012 ความว่า³³

“การบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้ครบทุกด้านทั้งเป็นทั้งภารกิจหลักและภารกิจพื้นฐานในการสร้างประเทศที่ปกครองด้วยระบบนิติรัฐแบบสังคมนิยม รัฐธรรมนูญเป็นแม่บทกฎหมายของประเทศเป็นบทบัญญัติหลักในการปกครองและสร้างสันติสุขของประเทศ มีสถานะทางกฎหมายสูงสุดและมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายสูงสุด ทุกคนเฝ้าในประเทศ หน่วยงานรัฐ กองกำลัง พรรคการเมือง ทุกภาคส่วนในสังคมและภาคธุรกิจต่าง จะต้องยึดถือรัฐธรรมนูญเป็นหลักสำคัญในการประพฤติต่าง ๆ มีหน้าที่รักษาเกียรติภูมิของรัฐธรรมนูญบังคับใช้รัฐธรรมนูญ ไม่มีผู้ใดหรือองค์กรใดจะมีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญและกฎหมาย การกระทำใด ๆ ที่ละเมิดรัฐธรรมนูญและกฎหมายจะต้องถูกตรวจสอบ การดำรงอยู่อยู่ของ

³³ สำนักพิมพ์มติชน, สี จิ้น ผิง ยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มติชน, 2559) หน้า 160-165.

รัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับการบังคับใช้อำนาจของรัฐธรรมนูญขึ้นอยู่กับการบังคับใช้เช่นกัน เราจะต้องมุ่งมั่นบังคับใช้รัฐธรรมนูญและพัฒนาระดับการบังคับใช้รัฐธรรมนูญให้สูงขึ้น

ประการหนึ่ง ยึดมั่นทิศทางการเมืองที่ถูกต้อง ยืนหยัดเส้นทางการพัฒนาการเมืองแบบ สังคมนิยมแบบมีอัตลักษณ์แบบจีน ตั้งแต่ปฏิรูปและเปิดประเทศเป็นต้นมา การยึดมั่นวิธีการพัฒนาการเมืองแบบสังคมนิยมแบบที่มีอัตลักษณ์แบบจีนที่สำคัญ คือการให้ประชาชนเป็นเจ้าของประเทศและการปกครองประเทศด้วยหลักนิติรัฐ เพื่อรับประกันว่าประชาชนจะเป็นเจ้าของประเทศ ขยายความเป็นประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม พัฒนาอารยธรรมการเมืองแบบสังคมนิยม เราต้องยึดมั่นในหลักของรัฐธรรมนูญ กล่าวคืออำนาจทั้งหมดเป็นของประชาชน ส่งเสริมให้ประชาชนชนปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

ประการที่สอง ดำเนินนโยบายการปกครองประเทศด้วยหลักนิติรัฐ เร่งสร้างจีนให้เป็นนิติรัฐแบบสังคมนิยม รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด เราต้องปรับปรุงระบบกฎหมายของสังคมนิยมแบบอัตลักษณ์จีนให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นตัวกำหนดต้องพัฒนากิจการของประเทศและงานด้านต่าง ๆ เข้าสู่ระบบกฎหมาย ต้องมีกฎหมายเพื่อใช้อ้างอิง มีกฎหมายแล้วต้องปฏิบัติตาม บังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หากละเมิดกฎหมายต้องจับลงโทษ ผิดกฎหมายยุติธรรมและความเป็นธรรมในสังคม การบรรลุเป้าหมายของการพัฒนาประเทศและสังคมให้เป็นระบบและอยู่ภายใต้หลักกฎหมาย สถาผู้แทนและคณะกรรมการประจำสภาจะต้องเพิ่มการบัญญัติกฎหมายในด้านที่มีความสำคัญขยายช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบัญญัติกฎหมาย คณะรัฐมนตรีและ

สภาผู้แทนประชาชนท้องถิ่นรวมถึงคณะกรรมการประจำสภา ที่มีอำนาจบัญญัติกฎหมายจะต้องเร่งร่างและแก้ไขข้อกำหนดให้สอดคล้องกับข้อกำหนดกฎหมาย รับประกันว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายจะได้รับ การปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานบริหาร หน่วยพิพาทและ สำนักอัยการภาคทุกระดับจะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อกำหนดกฎหมาย

ประการที่สาม ยืนยันให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญ รับประกันว่า ประชาชนจะมีสิทธิและปฏิบัติตามหน้าที่ สิทธิและหน้าที่พื้นฐานของ ประชาชน คือ เนื้อหาสำคัญของรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญเป็นหลักประกัน พื้นฐานของสิทธิ ประชาชนทุกคนพึงมีและหน้าที่จะต้องปฏิบัติ เราต้อง รับประกันว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิตามที่กฎหมายกำหนด รับประกันว่า สิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินและสิทธิขั้นพื้นฐานทางการเมืองของ พลเมืองจะไม่ถูกละเมิด

ประการที่สี่ ยืนยันการนำของพรรคคอมมิวนิสต์ให้มีความสำคัญกับ การพัฒนาวิธี การนำและวิธีการปกครองของพรรค การปกครองประเทศ ด้วยหลักนิติรัฐ คือ การปกครองประเทศภายใต้รัฐธรรมนูญ การบริหาร ประเทศโดยใช้กฎหมาย เพื่อสร้างความรุ่งเรืองของประเทศให้เป็น ผลสำเร็จ”

หากพิจารณาจากปาฐกถาของประธานาธิบดีของจีนคนปัจจุบันข้างต้น สามารถสรุปได้ว่าผู้นำของจีนได้ให้ความสำคัญเรื่องของนิติรัฐในการเป็นหลัก การสำคัญของการปกครองประเทศโดยอาศัยรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ต้องยึดโยงกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่บัญญัติ หากองค์กรใดหรือบุคคลใดใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายได้ให้ไว้จะต้องถูก

ลงโทษ นอกจากนี้ไม่ว่าจะองค์กรบริหาร นิติบัญญัติ ตุลาการ หรือองค์กรต่าง ๆ ที่ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดจริงจัง บังคับใช้กฎหมายเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ

สิ่งที่ผู้นำสูงสุดของจีนได้เน้นย้ำไม่ได้เป็นเพียงการพูดในเชิงนามธรรมเท่านั้น แต่ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 เป็นต้นมาถึงปี ค.ศ. 2017 สีจิ้นผิงได้มีการลงโทษข้าราชการตั้งแต่ระดับสูงจนถึงระดับล่าง รวมแล้วจำนวนถึง 1.34 ล้านคน รวมถึงลงโทษนักการเมืองระดับสูงในตำแหน่งสำคัญของพรรคคอมมิวนิสต์จีน อีก 35 คน ซึ่งถือว่าเป็นจำนวนมากที่สุดนับตั้งแต่ปี 1949 เป็นต้นมา³⁴

สรุป

สาธารณรัฐประชาชนจีนเป็นประเทศที่มีการคำนึงถึงหลักนิติรัฐและนิติธรรมในการปกครองประเทศไม่แพ้ประเทศที่เรียกว่าเป็นประชาธิปไตย ตั้งแต่การตรารัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อใช้เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ การแบ่งแยกอำนาจองค์กรต่าง ๆ ที่อาศัยรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญมากกว่าตัวบุคคล การให้ความสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ การที่ผู้นำสูงสุดของประเทศเน้นย้ำในเรื่องของให้ทุกภาคส่วนของสังคมคำนึงถึงหลักนิติรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมายเป็นสำคัญ หากไม่ทำตามกฎหมายก็จะถูกลงโทษซึ่งก็ได้มีการลงโทษข้าราชการตั้งแต่ฝ่ายการเมือง ข้าราชการระดับสูงจนถึงระดับล่างจำนวนมาก เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองที่ยึดหลักนิติรัฐเป็นสำคัญ

³⁴ BBC Thailand. 2017. การกวาดล้างครั้งใหญ่ภายใต้ สีจิ้นผิง. <https://www.bbc.com/thai/international-41739342>

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558).
หลักนิติธรรม The Rule of Law หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2558).
หลักนิติธรรม The Rule of Law บริบทหลักนิติธรรมในต่างประเทศ.
กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด.
- คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. (2556). **โครงการวิจัยหลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน**. ภาควิชานิติศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา.
- หลี่ เหวินเหลียง. 2553. 60 ปีแห่งการสถาปนาสาธารณรัฐประชาชนจีน.
กรุงเทพฯ: โครงการสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยหัวเฉียว.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2560). การปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม. **วารสารศาลรัฐธรรมนูญ**, 19 (55), 128.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557). **คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน**.
กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- ธวัช ทันทูมาสและก่อศักดิ์ ธรรมเจริญกิจ. (2528). **รัฐธรรมนูญจีน**. ได้หวัน:
ซางอู่.
- สำนักพิมพ์มติชน. 2559. **สี่ จีน ผิง ยุทธศาสตร์การบริหารประเทศ**. กรุงเทพฯ:
สำนักพิมพ์มติชน.
- สันติ ตั้งรพีพากร, 2547. **รัฐบาลจีนกับความเป็นนิติรัฐ**. สืบค้นที่ <https://mgronline.com/daily/detail/9470000029248>

อาร์ม ตั้งนิรันดร์ 2556. รัฐธรรมนูญ และคดี: ข้อคิดจากจีน. กรุงเทพฯธุรกิจออนไลน์ สืบค้นที่ <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/486135>

BBC Thailand. 2017. การกวาดล้างครั้งใหญ่ภายใต้ สีจิ้นผิง. <https://www.bbc.com/thai/international-41739342>

หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรม โรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

วิทย์ สุพิทักษ์*

1. บทนำ

ในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน ทั้งองค์กรภาครัฐและเอกชน ได้มีการนำเอาแนวความคิดในการบริหารงานและการปกครอง เพื่อให้เกิดการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและพร้อมรับผิดชอบ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน การคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ตัดสินใจ ดำเนินการและประเมินผล การร่วมรับผลจากการตัดสินใจ ตลอดจนการสร้างความเท่าเทียมกันทางสังคมในการรับโอกาสต่าง ๆ ซึ่งหลักการและกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์นี้ องค์กรภาครัฐและเอกชนให้ความสนใจและพยายามที่จะนำมาใช้เพื่อให้เกิดผลลัพธ์ของการทำงานที่ดีที่สุด เรียกว่า การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล (Good Governance)

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2540 แล้ว เพื่อให้กระบวนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เกิดผลอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

* ประธานกรรมการ กลุ่มบริษัทวู้ดเวิร์ค
กรรมการผู้จัดการ บริษัท วู้ดเวิร์ค จำกัด
รองประธานกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย,
ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงาน
ศาลรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 (สำนักงาน ก.พ. 2545) ประกอบด้วยหลักพื้นฐาน 6 ประการ และในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่ หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/ คำนวณ (Efficiency/ Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity) หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/ มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผย/ โปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นข้อสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เพราะหลักนิติธรรมในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล นั้นหมายถึง การตรากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ การตีความกฎหมาย ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านี้ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล ซึ่งการใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการบริหารราชการด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียด้วย

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการพัฒนาต่อไปเพื่อก้าวให้ทันโลกในทุก ๆ ด้าน เพราะสถานะเศรษฐกิจของโลกมีการแข่งขันกันสูง ประกอบกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปจากอดีตทำให้ประเทศไทยต้องให้ความสำคัญกับเรื่องหลักธรรมาภิบาลมากขึ้นเพราะเป็นหลักการสมัยใหม่ ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วได้นำมาใช้เป็นหลักในการบริหารภาครัฐหรือการประกอบธุรกิจของบริษัทเอกชนต่าง ๆ และการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศนั้น ต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาในเชิงคุณภาพมากขึ้น หลักธรรมาภิบาลจึงถูก

นำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับองค์กรภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนเพื่อให้เหมาะสมกับหน่วยงานนั้นๆ และสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ภาคอุตสาหกรรมก็เช่นกัน ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้เช่นกัน ทำให้มีผลประกอบการในแต่ละกลุ่มของภาคอุตสาหกรรมนั้น ๆ ดีขึ้น ส่งผลต่อการเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในประเทศ ซึ่งจากการที่ภาคอุตสาหกรรมไม่แย่งพารา และไม้อื่น ๆ ของไทยมีการเติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมไม่แย่งพาราไม่ว่าจะเป็นไม้แปรรูป ชิ้นส่วนเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ ไม้อัด ไม้ประสาน MDF, Particle Board ฯลฯ ที่ทำจากไม้ ล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถสร้างรายได้และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนรวมกว่าแสนล้านบาทต่อปี นอกจากนี้อุตสาหกรรมไม่แย่งพาราและไม้อื่น ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมต้นน้ำ ประกอบด้วย โรงเลื่อย โรงอบ โรงงานผลิตชิ้นส่วนไม้ประสาน เป็นต้น อุตสาหกรรมไม่แย่งพารา และไม้อื่น ๆ ยังมีแนวโน้มและศักยภาพของการพัฒนาและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยรวมให้กับประเทศไทยได้อีกมาก

เพื่อเป็นศูนย์รวมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโรงเลื่อย โรงอบไม้ และธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม้แปรรูป ชิ้นส่วนเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ เพื่อเป็นศูนย์รวมในการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ แก่สมาชิก และส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันอุตสาหกรรมไม้ของไทยผู้ประกอบการโรงเลื่อยและโรงอบไม้ เป็นจำนวนมากที่เป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยจึงได้เกิดการรวมตัวกันจัดตั้งเป็น “กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” ขึ้นในวันศุกร์ที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมลำดับที่ 36 ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย โดยมีนายวิถี สุพิทักษ์ ประธานกรรมการ

กลุ่มบริษัทวู้ดเวอร์ค และกรรมการผู้จัดการ บริษัท วู้ดเวอร์ค จำกัด เป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ดังนั้น กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย จึงได้ใช้หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดเที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกในการทำงาน มีความรับผิดชอบในสิ่งที่ได้กระทำ มีศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน เกิดความคุ้มค่า และเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อให้การบริหารกิจการธุรกิจได้รับความสะดวก รวดเร็วมากขึ้นส่งผลให้การแข่งขันเชิงธุรกิจดำเนินไปได้ด้วยดี ทำให้ต้นทุนทางธุรกิจเป็นไปตามต้นทุนที่แท้จริง เนื่องจากภาครัฐมีความโปร่งใสในการดำเนินงานมากขึ้น มีการเรียกรับผลประโยชน์น้อยลง ทำให้ประเทศชาติสามารถแข่งขันทางธุรกิจในเวทีการค้าโลกได้อย่างไม่เสียเปรียบ โดยมีการบริหารภาครัฐเป็นตัวสนับสนุน เอื้ออำนวยเคียงคู่กับภาคธุรกิจเอกชนตลอดไป

2. แนวคิด ทฤษฎีและความเกี่ยวข้องของหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาล

2.1 ความเป็นมาและความหมายของหลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม (Rule of Law)” เมื่อได้ยินคำว่า “Rule of Law” คนทั่วไปคงพอจะคาดเดาได้ว่าต้องมีความหมายเกี่ยวข้องกับกฎหมาย บางคนอาจจะคิดไปได้ว่าหมายถึงการมีอยู่ของกฎหมายซึ่งเป็นกรอบกำหนดการดำเนินชีวิต และสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคม ในขณะที่บางคนอาจจะตั้งคำถามว่า หลักการนี้เกี่ยวข้องและมีความสำคัญอย่างไรกับตนและ/หรือกับสังคมโดยรวม จากการสัดับรับฟังการอภิปรายและการศึกษาบทความของ

นักวิชาการในแวดวงการเมืองการปกครอง ทำให้รู้ว่า “Rule of Law” หมายถึง “หลักนิติธรรม” และพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”

คำนี้มีความหมายลึกซึ้งและมีความเป็นมาที่ยาวนานตั้งแต่สมัยโบราณกาล โดยเริ่มต้นมาจาก ยุคที่นักปรัชญาสมัยกรีกโบราณได้พยายามคิดค้นรูปแบบการปกครองที่จะสร้างความเท่าเทียมกันของประชาชน และสร้างสังคมที่เป็นธรรมและสงบสุข แต่แม้กระนั้น หลักนิติธรรมยังถูกมองว่าเป็นแนวความคิดแบบนามธรรมซึ่งยากจะอธิบาย และขึ้นอยู่กับความเข้าใจและความคิดเห็นของนักกฎหมาย และนักวิชาการแต่ละคนที่จะพิจารณาองค์ประกอบและความสำคัญของหลักดังกล่าว จึงยังไม่มีกำหนัดนิยามหรือความหมายที่ชัดเจนที่นำไปเป็นบรรทัดฐานได้

หลักนิติธรรมในยุคเริ่มแรก

เพลโต (Plato 429-348 B.C.) และอริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) เป็นนักปรัชญา สมัยกรีกโบราณที่มีการกล่าวถึงเป็นประจำและเป็นที่ยกย่องในการศึกษาที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม เพลโตเคยคิดว่าผู้ปกครองที่ดีและมีคุณธรรมเป็นหัวใจสำคัญของการปกครองที่ดี แต่เมื่อในความเป็นจริงแล้วไม่สามารถหาบุคคลเช่นว่ามาทำหน้าที่ได้ เพลโตจึงได้หันไปพิจารณาหาแนวคิดใหม่ จนกระทั่งมาได้ข้อสรุปว่า กฎหมายเป็นสิ่งที่สร้างความเป็นธรรมในแก่สังคมและทำให้สังคมมีความสงบสุข โดยได้กล่าวไว้ว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด การปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่ความชั่วก็ยังสามารถมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน¹

¹ ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”, ยุติธรรมคู่ขนาน, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554, กรุงเทพมหานคร, เอกมัยการพิมพ์และสติเกอร์, หน้า 2.

และต่อมา อริสโตเติลได้ขยายความคิดของ นักปราชญ์ผู้เป็นครูของเขา
ผู้นี้และนำเสนอไว้ในหนังสือชื่อ “Law should govern” ว่า การปกครอง
โดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะผู้ใด
ก็ตาม (...the rule of law,... is preferable to that of any individual.)²
หลักนิติธรรมมีความชัดเจนมากขึ้นเมื่อปรากฏอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา
(Magna Carta) ค.ศ. 1215 ซึ่งเป็นตราสารที่แสดงให้เห็นว่ากษัตริย์อังกฤษ
ยอมจำกัดอำนาจของตนลง นำไปสู่แนวคิดที่ว่าทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง
ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย และต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ
ผู้ถูกปกครอง โดยข้อ 39 ของกฎบัตรแมกนาคาร์ตาฯ ระบุว่า “จะไม่มีผู้ที่
เป็นไทคนใดต้องถูกคุมขัง หรือถูกยึดทรัพย์ หรือถูกเนรเทศ หรือถูกทำลาย
ในทางใด และเราจะไม่กระทำการหรือส่งผลให้การดำเนินการกับเขาผู้นั้น
เว้นแต่โดยคำพิพากษาของผู้เสมอกันหรือโดยกฎหมายของแผ่นดิน”
(No freeman shall be taken or imprisoned or disseised or exiled
or in anyway destroyed, nor will we go upon him nor send upon
him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of
the land)³

ดังนั้น หลักการเริ่มต้นของหลักนิติธรรมที่สามารถสรุปได้จาก
แนวคิดของนักปราชญ์ทั้งสองและกฎบัตรดังกล่าว คือ รัฐต้องปกครอง
โดยกฎหมายไม่ใช่ด้วยตัวบุคคล ผู้ปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เช่นเดียวกัน
กับผู้ถูกปกครอง และกฎหมายต้องประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

² ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, อ้างแล้ว หน้า 2.

³ American Bar Association Division for Public Education, “What is the Rule of Law”
[Online], Available: www.americanbar.org

หลักนิติธรรมที่เป็นที่รู้จักกันในปัจจุบัน

Act of Athens ซึ่งเป็นผลของการประชุมหลักนิติธรรมที่กรุงเอเธนเมื่อ ค.ศ. 955 วางหลัก นิติธรรมไว้ว่า 1) รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย 2) รัฐบาลควรเคารพสิทธิต่าง ๆ ของเอกชนตามนัยแห่งหลักนิติธรรมและช่วยให้เอกชนได้สิทธิอย่างจริงจัง 3) ตุลาการต้องดำเนินตามครรลองของหลักนิติธรรมเพื่อปกป้องและบังคับให้เป็นไปตามหลักนั้น และไม่ยินยอมให้มีการแทรกแซงจากการเมือง หรือก้าวก่ายในอิสระของการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งต่อมา ในการประชุม International Congress of Juries ที่ กรุงเคลี เมื่อ ค.ศ. 1959 ได้ขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมจากการเมืองการปกครองให้ครอบคลุมถึงเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม⁴

ศาสตราจารย์ A.V. Dicey ของ Oxford University ได้รับการขนานนามว่าเป็นผู้ที่ทำให้หลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายในปัจจุบัน โดยได้เน้นว่าเป็นเรื่องของอำนาจและความสำคัญของศาลยุติธรรม ศาลจะต้องมีความเป็นกลางและไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร จึงได้สรุปไว้ว่าหลักนิติธรรมประกอบไปด้วย 1) การมีองค์กฤษฎีธรรมที่ทำหน้าที่ดูแลสิทธิและหน้าที่ของประชาชน 2) จะต้องไม่มีบุคคลใดที่จะถูกลงโทษโดยปราศจากตัวบทกฎหมาย (ไม่มีกฎหมาย ไม่มีโทษ) 3) บุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกัน ไม่มีใครอยู่เหนือกฎหมาย และจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจของศาลยุติธรรม 4) รัฐธรรมนูญไม่ใช่ที่มาของกฎหมาย แต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เพราะมีศาลยุติธรรมบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น

⁴ ศาสตราจารย์พิเศษ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3 หัวข้อวิชา “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตยของไทย” วันที่ 4 มกราคม 2558 ณ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550.

ต่อมาสหประชาชาติได้มีบทบาทในการตอกย้ำความสำคัญของหลักนิติธรรม เมื่อนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอนิยามของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง “หลักการธรรมาภิบาลที่ทุกคน สถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนรวมถึงประเทศนั้น ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ที่ได้บังคับใช้อย่างเท่าเทียมและที่ได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการวัดค่าด้วยว่าได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ และความโปร่งใสทางกฎหมาย” นิยามนี้เชื่อมโยงกับบริบทแวดล้อมอื่น ๆ โดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาล หลักประชาธิปไตย และหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่จะสร้างความเข้มแข็งให้หลักนิติธรรม

นอกจากนั้น ในบางครั้งหลักนิติธรรมมักจะได้รับการกล่าวถึงในบริบทของการปกครองอื่น ๆ อาทิ “good governance” หรือที่รู้จักกันว่าหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริการกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใสภายใต้กฎหมายและการปกครองในระบบประชาธิปไตย เพื่อให้การปฏิบัติงาน การจัดการและการพัฒนาองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนำไปสู่ความสงบสุขในสังคม

การวิเคราะห์แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมดังที่กล่าวมานั้นนำไปสู่การพัฒนาให้หลักนิติธรรม เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปในเวลาต่อมาว่า เป็นแนวคิดทางการเมืองการปกครองที่ใช้กฎหมายเป็นหลัก ไม่ใช่นโยบายหรือการตัดสินใจของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดกลุ่มหนึ่ง และเป็นการควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองหรือเจ้าพนักงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจในทางมิชอบ

และประชาชนทุกคน ซึ่งรวมถึงผู้ที่ตรากฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งครอบคลุมถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคกับทุกฝ่ายและการเคารพสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างเป็นธรรม เมื่อพิจารณาถึงตรงนี้ จึงไม่น่าสงสัยว่าเหตุใดนานาประเทศจึงโยงหลักนิติธรรมเข้ากับการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบหรือสร้างกลไกการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทหรือส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงสวนทางกับการปกครองระบอบเผด็จการที่ถือเอานโยบายหรือคำสั่งของผู้นำว่าเป็นที่สุดและละเมิดมิได้⁵

การยึดถือและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมไม่ได้ส่งผลดีในแง่การเมืองการปกครองเท่านั้น แต่จะเป็นพื้นฐานที่ดีและมั่นคงให้ประชาชนได้มีโอกาสที่เท่าเทียมกันในแง่เศรษฐกิจและลดปัญหาสังคม โดยจะเป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเสมอภาคกัน และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

หลักนิติธรรมโดยสรุป

ความเห็นข้างต้นเน้นหลักนิติธรรมในระดับรัฐที่ต้องปกครองโดยกฎหมาย อนึ่ง การใช้กฎหมายเป็นที่ตั้งเพียงอย่างเดียวยังไม่เพียงพอ แต่ต้องเป็นการใช้กฎหมายอย่างถูกต้อง เป็นธรรม และไม่ลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักพื้นฐานและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมในระดับรัฐที่เป็นที่ยอมรับและรวบรวมได้ คือ

- 1) รัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย
- 2) การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาคและไม่เลือกปฏิบัติ

⁵ ศาสตราจารย์ กิตติคุณ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “นิติธรรมนั้น สวนทางกับระบอบเผด็จการโดยสิ้นเชิง”, ยุติธรรมคู่ขนาน, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 เดือนกันยายน 2554, อมร วาณิชวิวัฒน์ (บรรณาธิการ).

3) กฎหมายต้องออกโดยประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเพื่อประโยชน์ของประชาชน มีความยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ประกาศอย่างเปิดเผย แนนอน ชัดเจน ไม่ย้อนหลัง

4) การดำเนินของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องเป็นไปตามกฎหมาย อยู่ในกรอบกฎหมายและต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตน

5) มีการแบ่งแยกอำนาจและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เพื่อไม่ให้ฝ่ายใดมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

6) ประกันความเคารพและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ อาทิ ในการนับถือศาสนา การพูด การชุมนุม

7) การใช้อำนาจของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องสามารถตรวจสอบควบคุมได้

8) มีฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐได้

9) การใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ยึดหลักความมีอำนาจสูงสุดของกฎหมาย

2.2 ความเป็นมาและความหมายของหลักธรรมาภิบาล

คำว่า ธรรมาภิบาล เกิดจากคำว่า “ธรรม” บวกกับ “อภิบาล” (การรักษาซึ่งธรรม) มาจากคำภาษาอังกฤษว่า good governance โดยคำว่า governance (การอภิบาล) คือ วิธีการใช้อำนาจเพื่อการบริหารทรัพยากรขององค์กร good governance (ธรรม + อภิบาล = ธรรมาภิบาล) จึงเป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร (โดย ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ทำการให้คำจำกัดความสั้น ๆ นี้ ไว้ในการบรรยายนักศึกษาที่สถาบันพระปกเกล้า) อย่างไรก็ดี คำว่า good

governance นี้คณะกรรมการบัญญัติศัพท์รัฐศาสตร์ของราชบัณฑิตยสถานได้บัญญัติว่า “วิธีการปกครองที่ดี” ซึ่งต่อมาศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณได้นำเสนอคำว่า “ธรรมาภิบาล” (จำนง ทองประเสริฐ, 2545) และทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ใช้คำว่า “การบริการกิจการและสังคมที่ดี” ขณะที่ทางคณะกรรมการพัฒนาระบบงานใช้คำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ดังปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและมูลนิธิสถาบันวิจัยกฎหมาย, 2546)

แนวคิดของ “การปกครอง” “การบริหารจัดการ” หรือ governance ไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่มาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ ดังนั้นเราอาจให้ความหมายของ “การปกครอง” หรือ “การบริหารจัดการ” ว่าเป็นกระบวนการของการตัดสินใจและกระบวนการที่มีการนำผลของการตัดสินใจไปปฏิบัติ คำว่าการปกครองหรือการบริหารจัดการอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับนานาชาติ ระดับชาติ หรือระดับท้องถิ่น

อย่างไรก็ดี มีคนจำนวนมากที่ไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาล แม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาล ซึ่งไม่ใช่เรื่องแปลกแต่อย่างใด คำว่า governance เป็นเรื่องของ การอภิบาล เป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ good governance เป็นการรวมคำของ ธรรมและอภิบาล เป็นธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการอำนาจ เพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในทุกภาคต่าง ๆ อาทิ ภาครัฐ ธุรกิจ ประชาสังคม ปังเอกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาลคือเพื่อการมีความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้

และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วย
แล้วแต่ผู้นำไปใช้

ธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ ที่มุ่งเน้น
หลักการ โดยมิใช่หลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน แต่เป็นหลักการ
การทำงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้ว จะเกิดความเชื่อมั่นว่า
จะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือ ความเป็นธรรม, ความสุจริต, ความมีประสิทธิภาพ
ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

ธรรมาภิบาลประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่
วัตถุประสงค์ขององค์กรที่นำมาใช้ หลักการที่มีผู้นำไปใช้เสมอคือ การมีส่วนร่วม
ของประชาชน การมุ่งฉันทามติ การมีสำนึกรับผิดชอบ ความโปร่งใส การตอบสนอง
ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ ความเท่าเทียมกันและการคำนึงถึงคนทุกกลุ่ม
หรือพหุภาคีและการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม แต่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีนั้นได้ระบุไว้ 6 หลักการ คือ
หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความ
รับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ทั้ง 6 หลักดังกล่าวกลายเป็นหลักการสำคัญ
ที่มีการนำมาใช้ในประเทศไทยอย่างกว้างขวาง

แต่หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 แล้ว เพื่อให้กระบวนการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
และสังคมที่ดี เกิดผลอย่างจริงจัง คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
และสังคมที่ดี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 (สำนักงาน ก.พ. 2545) ประกอบด้วย
หลักพื้นฐาน 6 ประการ และในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขปรับปรุงหลักธรรมาภิบาล
ของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบด้วย 10 หลัก ได้แก่หลักการตอบสนอง
(Responsiveness) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หลักประสิทธิภาพ/
คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) หลักความเสมอภาค (Equity)

หลักมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) หลักการตรวจสอบได้/ มีภาระรับผิดชอบ (Accountability) หลักเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

3. หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้ประเทศไทยนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สุขของประเทศไทยและประชาชน ตามเจตนารมณ์ของ มาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 อย่างไรก็ตามคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 3/2554 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 ได้มีข้อสังเกตว่าหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี 10 หลักดังกล่าวเป็นหลักที่จำยากจึงควรจัดกลุ่มใหม่ (Regroup) โดยรวมเรื่องที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันเป็นหมวดหมู่ เพื่อให้เป็นหลักการ ที่ง่ายต่อความเข้าใจและการนำไปปฏิบัติ จากผลการศึกษาดังกล่าวทำให้ได้ หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New.Public.Management) ประกอบด้วย หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หลักประสิทธิผล (Effective) และหลักการตอบสนอง (Responsive)

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย หลักภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หลักความ

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักความเสมอภาค (Equity)

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วยหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และหลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented)

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วยหลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ต่อมาคณะอนุกรรมการพัฒนาระบบราชการเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการประชุมครั้งที่ 4/2554 เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2554 ได้พิจารณาเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการเพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน และเห็นชอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ซึ่งประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย และปรับถ้อยคำเป็นหลักการมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) แสดงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework)

สำหรับความหมายของหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (GG Framework) ทั้ง 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย มีดังนี้

1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ประกอบด้วย

- ประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัย และไม่มีความจำเป็น

- ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หมายถึง ในการบริหารการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

- การตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการบริหารการต้องสามารถให้บริการได้ อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ประกอบด้วย

- ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) หมายถึง ในการบริหารการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

- เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการบริหารการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

- หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ ต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

- ความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ประกอบด้วย

- การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิด แก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกัน ระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบ โดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

- การกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจ และกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจ และการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ประกอบด้วย

● คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน และจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจน คุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย 8 ประการ (I AM READY) ได้แก่

● I - Integrity	ซื่อสัตย์และกล้ายืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้อง
● A - Activeness	ทำงานเชิงรุก คิดเชิงบวกและมีจิตบริการ
● M - Morality	มีศีลธรรม คุณธรรมและจริยธรรม
● R - Responsiveness	คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นที่ตั้ง
● E - Efficiency	มุ่งเน้นประสิทธิภาพ
● A - Accountability	ตรวจสอบได้
● D - Democracy	ยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย
● Y - Yield	มุ่งผลสัมฤทธิ์

ประเทศไทยได้นำคำว่า “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก ในมาตรา 3 วรรค สองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

ความเห็นของนักวิชาการและผู้ทรงคุณวุฒิ ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ กรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้ให้

ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายอัน
หมายรวมถึงการบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความ การบังคับใช้กฎหมาย
และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือ
หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย
จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อ
หลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ หลักนิติธรรม
คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม
จึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
ใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา รัฐบาล
หรือแม้แต่ศาล ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจ ตามอำเภอใจ หลักนิติธรรมจึงเป็น
หลักการสำคัญที่ใช้ในการควบคุมกำกับให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ตุลาการ และ
หน่วยงานของรัฐทั้งหลายได้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดทำให้
สังคมเกิดสังคมที่เป็นธรรม ทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข

โดยสรุป คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึงการปกครอง
โดยกฎหมายที่ถูกต้องตามหลักสากล กฎหมายเป็นใหญ่ไม่ใช่อำเภอใจของ
ผู้มีอำนาจปกครองเป็นใหญ่ และยังมีความหมายถึงการแสวงหาความยุติธรรม
ซึ่งเป็นเหตุเป็นผลกันตามธรรมชาติ หรือเป็นความยุติธรรมตามธรรมชาติ หรือ
ความเป็นธรรมในกฎหมาย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ คุณธรรมทางกฎหมาย
อันเป็นสิ่งที่มีความสำคัญ และมีความศักดิ์สิทธิ์อยู่เหนือกว่าตัวอักษรของ
ตัวบทกฎหมายนั่นเองอีกด้วย

หลักนิติธรรมนั้นมีเป้าหมายเพื่อจะจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง
หรือให้ผู้ที่มิอำนาจปกครอง ปกครองภายใต้กฎหมาย การออกกฎหมาย
กระบวนการยุติธรรม หรือกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้ หลักพื้นฐานแห่ง
กฎหมาย และการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม
ทำให้เกิดความรู้สึกยอมรับต่อกฎเกณฑ์ซึ่งอยู่บนรากฐานแห่งความชอบธรรม

หลักนิติธรรมจึงเป็นเหรียญอีกด้าน หนึ่งของประชาธิปไตย มีลักษณะเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเป็นกฎหมายที่อยู่สูงกว่ากฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งปวง ซึ่งสะท้อนคุณธรรมขั้นสูงทางกฎหมาย ขอบด้วยหลักนิติศาสตร์ และกระแสนิยมยุติธรรมทุกประการ

Report of the Secretary-General on the Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies ได้กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ หลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบันและหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอและสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการความสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสของกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย

หลักนิติธรรมมีลักษณะสำคัญ 8 ประการดังนี้

- 1) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 3) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลัง
- 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของ สังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

การที่บ้านเมืองจะมีหลักนิติธรรม หรือ the rule of law นั้น กฎหมายจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐาธิปัตย์ (Sovereign) ซึ่งหมายถึงผู้มีอำนาจสูงสุดในบ้านเมือง ขณะนั้น เช่น สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออำนาจเด็ดขาดจากรัฐบาลทหารที่มาจากการยึดอำนาจ ทั้งสองส่วนนี้ถือว่าเป็นรัฐาธิปัตย์ ประเด็นอยู่ที่ว่ารัฐาธิปัตย์ที่เป็นสภาที่มาจากประชาชนนั้น มีโอกาสที่จะออกกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ส่วนที่มาจากการปฏิวัติรัฐประหารนั้นเริ่มต้นเป็นอำนาจที่ขาดความชอบธรรม หรือ political legitimacy จึงยากที่จะนำไปสู่หลักนิติธรรมได้

2) กฎหมายต้องมีลักษณะสากล (Universalistic) บังคับใช้ทั่วไป ไม่ใช่ออกกฎหมายเพื่อคน ๆ เดียว หรือคนกลุ่มเดียว หรือกฎหมายที่ใช้ขึ้นแม้จะใช้ทั่วไปทั้งสังคม แต่มีข้อยกเว้นมากมายจนข้อยกเว้นจะกลายเป็นกฎ ก็ไม่ถือว่าเป็นหลักสากล การออกกฎหมายเฉพาะตัวบุคคล เฉพาะเหตุการณ์ ย่อมยากที่จะอธิบายว่าเป็นหลักนิติธรรม

3) กฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) หรือที่เรียกเป็นภาษาง่าย ๆ ว่า enforcement กล่าวคือ ต้องนำกฎหมายไปบังคับเสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึงเหล่านักนิติ เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางสังคม การบังคับ

กฎหมายต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรม ไม่ใช่กระทำโดยอำเภอใจ จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะออกมาเป็นลักษณะครบ 2 ข้อเบื้องต้น คือ มาจากรัฐาธิปไตยอย่างถูกต้อง มีลักษณะสากล แต่ถ้การบังคับกฎหมาย มีการเลือกปฏิบัติ กฎหมายนั้นก็จะเป็หมันและขาดความชอบธรรม หลักนิติธรรมย่อมเกิดไม่ได้ ความยุติธรรมย่อมไม่มี เมื่อความยุติธรรมไม่มี ความสามัคคีย่อมไม่เกิดการจะพูดถึงการอยู่ร่วมกันโดยสันติ มีความปรองดอง อย่างสันติสุข กฎหมายจะต้องคงไว้ซึ่งความยุติธรรม ซึ่งเป็นหลักการอันศักดิ์สิทธิ์

เมื่อไหร่ก็ตามที่กฎหมายขัดต่อหลัก 3 ประการที่กล่าวมาความยุติธรรมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ความชอบธรรมย่อมไม่มี แม้จะปรากฏเหมือนว่ามีความถูกต้องตามกฎหมาย (legality) แต่ยอมขาดความชอบธรรม (legitimacy) ความสงบเรียบร้อยของสังคมและการอยู่ร่วมกันโดยสันติสุข มีความสามัคคีปรองดองย่อมเกิดขึ้นไม่ได้อย่างเด็ดขาด ถ้กระบวนการออกกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายยังมีลักษณะที่ขัดแย้งกับหลักการสากล

4. ความเป็นมาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

จากการที่สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีนโยบายส่งเสริมให้ผู้ประกอบการในแต่ละกลุ่มอุตสาหกรรมหรือกลุ่มจังหวัดรวมตัวกัน เพื่อดำเนินกิจกรรมอันจะช่วยยกระดับขีดความสามารถการแข่งขันของผู้ประกอบการไทยให้สอดคล้องกับสภาวะการค้าการลงทุนในตลาดโลกที่ทวีความรุนแรงขึ้น โดยที่ผ่านมาสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ได้มีการจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดต่าง ๆ ให้เป็นศูนย์กลางเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารความรู้เทคโนโลยีด้านอุตสาหกรรมอันเป็นประโยชน์แก่สมาชิกตลอดจนให้เป็นช่องทางนำเสนอข้อเท็จจริงและปัญหาจากภาคเอกชนสู่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปสู่การประสานงานวางยุทธศาสตร์

การพัฒนาและแนวทางแก้ปัญหาที่ถูกต้องสอดคล้องกับความต้องการของผู้ประกอบการอย่างแท้จริง

และจากการที่อุตสาหกรรมไม้อย่างพาราและไม้อื่น ๆ ของไทยมีการเติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง และผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมไม้อย่างพาราไม่ว่าจะเป็นไม้แปรรูป ชิ้นส่วนเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ ไม้อัด ไม้ประสาน MDF, Particle Board ฯลฯ ที่ทำจากไม้ ล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถสร้างรายได้และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ให้แก่ประเทศไทยเป็นจำนวนรวมกว่าแสนล้านบาทต่อปี นอกจากนี้อุตสาหกรรมไม้อย่างพาราและไม้อื่น ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมต้นน้ำ ประกอบด้วย โรงเลื่อย โรงอบ โรงงานผลิตชิ้นส่วน ไม้ประสาน เป็นต้น อุตสาหกรรมไม้อย่างพารา และไม้อื่น ๆ ยังมีแนวโน้มและศักยภาพของการพัฒนาและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยรวมให้กับประเทศไทยได้อีกมาก

ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้เป็นจำนวนมากที่เป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่ สภาอุตสาหกรรมจังหวัดนครศรีธรรมราช สภาอุตสาหกรรมจังหวัดตรัง สภาอุตสาหกรรมจังหวัดยะลา สภาอุตสาหกรรมจังหวัดสงขลา สภาอุตสาหกรรมจังหวัดกระบี่ และสภาอุตสาหกรรมจังหวัดชุมพร เป็นต้น จึงได้เกิดความร่วมมือกันจัดตั้ง “กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย” ขึ้นในวันศุกร์ที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2549 เป็นกลุ่มอุตสาหกรรมลำดับที่ 36 ของสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีดังนี้

1. เพื่อเป็นศูนย์รวมของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโรงเลื่อย โรงอบไม้ และธุรกิจอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้อง เช่น ไม้แปรรูป ชิ้นส่วนเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ ฯลฯ

2. เพื่อเป็นศูนย์กลางในการเผยแพร่ข้อมูล ข่าวสาร และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ รวมถึงการแก้ไขกฎระเบียบที่เป็นปัญหาต่อการประกอบกิจการแก่สมาชิก

3. เพื่อส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรมเพื่อสร้างความเข้มแข็งและเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการโรงเลื่อยและโรงอบไม้ในอุตสาหกรรมไม้ของไทย

4. เพื่อให้เป็นศูนย์กลางในการประสานงานแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร อันเป็นประโยชน์ต่อสมาชิก และเอื้อประโยชน์ให้การวางยุทธศาสตร์การพัฒนา การแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ประกอบการในอุตสาหกรรม หน่วยงานภาครัฐและองค์กรในต่างประเทศ ให้เป็นไปได้อย่างคล่องตัวและมีทิศทางสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล

ประเทศไทยถือได้ว่าเป็นผู้ปลูกยางพารามากที่สุดในโลก และมีการนำไม้ยางพารามาใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น ส่งผลให้อุตสาหกรรมต่อเนื่องของไม้ยางพาราเกิดขึ้นในประเทศเป็นจำนวนมาก โดยอุตสาหกรรมไม้ยางพาราครอบคลุมอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับไม้ยางพาราอย่างครบวงจร ซึ่งประกอบด้วยอุตสาหกรรมย่อย 3 ส่วน

1) อุตสาหกรรมต้นน้ำ (Primary Industry) เริ่มต้นจากการปลูกสร้างสวนโดยเลือกปลูกพันธุ์ยางพาราที่ให้เนื้อไม้ได้ดี การโค่นต้นยางพาราในสวนยางพารา การเลื่อยไม้เป็นท่อน (log) การชักลากไม้ออกจากสวน และการขนส่งไม้จากสวนไปยังโรงเลื่อยไม้ มูลค่าของอุตสาหกรรมต้นน้ำจะเริ่มนับตั้งแต่ชาวสวนยางพาราขายไม้ในสวนยางพารา การโค่นไม้ยางพารา การชักลากไม้ การเลื่อยไม้เป็นท่อน และการขนไม้จากสวนยางพาราจนถึงโรงเลื่อยไม้

2) อุตสาหกรรมกลางน้ำ (Secondary Industry) ประกอบด้วยโรงเลื่อยไม้ โรงอบไม้ โรงงานผลิตแผ่น ชี้นไม้อัดและแผ่นใยไม้อัด เริ่มต้นจากการแปรรูปไม้ท่อนให้เป็นไม้แผ่นตามขนาดที่ต้องการ และการแปรรูปไม้

ขนาดเล็ก เช่น ปีกไม้ ชี้อ้อย ชี้อก ให้เป็นแผ่น ชีนไม้อัด (particleboard) และแผ่นใยไม้อัด (Fiberboard)

3) อุตสาหกรรมปลายน้ำ (tertiary Industry) ประกอบด้วยกลุ่มผลิตเฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วนกับกลุ่มผลิตเครื่องเรือน อุตสาหกรรมปลายน้ำจะนำไม้ยางพาราแปรรูป แผ่นชีนไม้อัดและแผ่นใยไม้อัดมาผลิตเป็นผลิตภัณฑ์สำเร็จรูป เช่น เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ภายในบ้าน อุปกรณ์ก่อสร้าง กรอบรูป รูปแกะสลัก ของเล่น ฯลฯ เพื่อส่งขายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

จากข้อมูลของกระทรวงพาณิชย์ ประเทศไทยส่งออกเฟอร์นิเจอร์และผลิตภัณฑ์ไม้จำหน่ายทั่วโลกและมีมูลค่าการส่งออก ขยายตัวอย่างต่อเนื่องเกือบทุกปี เมื่อพิจารณาตามผลิตภัณฑ์ พบว่า มูลค่าการส่งออกไม้และผลิตภัณฑ์ไม้มีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 12 ต่อปี ขณะที่มูลค่าการส่งออกเฟอร์นิเจอร์และชิ้นส่วนมีอัตราการขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 7 ต่อปี

อุตสาหกรรมไม้รวมถึงเฟอร์นิเจอร์มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นอุตสาหกรรมที่อาศัยการใช้วัตถุดิบภายในประเทศเป็นสำคัญ เน้นการจ้างงานช่างฝีมือภายในประเทศ และประมาณร้อยละ 90 เป็นผู้ประกอบการไทย ส่วนใหญ่ทำการผลิตเพื่อส่งออก วัตถุดิบหลักของอุตสาหกรรมเฟอร์นิเจอร์ คือ ไม้ยางพารา คิดเป็นร้อยละ 60 ของวัตถุดิบทั้งหมด จำนวนโรงงานทั้งหมดเกือบ 2,000 โรงงาน ปริมาณการจ้างงาน 280,000 คน เป็นอุตสาหกรรมที่สร้างมูลค่าเพิ่มได้มากและเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมอื่น เช่น อุตสาหกรรมไม้อัด ไม้ยางและวัสดุแผ่น เกษตรอุตสาหกรรมและอุตสาหกรรมเครื่องตกแต่งบ้าน เป็นต้น⁶

⁶ สำนักเศรษฐกิจอุตสาหกรรม

อุตสาหกรรมไม้ยางพาราแปรรูปเป็นอุตสาหกรรมที่มีการเติบโตและมีมูลค่าการส่งออกเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และผู้ประกอบการไทยมีขีดความสามารถและศักยภาพในการผลิตและส่งออกมาก อีกทั้งไม้อื่น ๆ ของไทยมีการเติบโตและขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ทั้งผลผลิตจากภาคอุตสาหกรรมไม้ยางพาราไม่ว่าจะเป็นไม้แปรรูป ชิ้นส่วนเครื่องเรือน เฟอร์นิเจอร์ ไม้อัด Particle Board ฯลฯ ล้วนมีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ สามารถสร้างรายได้และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศกว่า แสนล้านบาทต่อปี นอกจากนี้ อุตสาหกรรมไม้ยางพาราและไม้อื่น ๆ โดยเฉพาะอุตสาหกรรมกลางน้ำ ประกอบด้วยโรงเลื่อย โรงอบ โรงงานผลิตชิ้นส่วน ยังมีแนวโน้ม และศักยภาพของการพัฒนาและสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจโดยรวมได้อีกมาก หากได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

5. หลักนิติธรรมกับการบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อการเตรียมความพร้อมของอุตสาหกรรมไม้ เพื่อประโยชน์แก่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมไม้และผู้ที่เกี่ยวข้อง

“หลักนิติธรรม” นั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรกในมาตรา 3 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยบัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงาน ของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยที่ประชาชนทั่วไปรวมถึงภาคธุรกิจยังไม่เข้าใจ ความหมายที่แท้จริงของคำว่า “หลักนิติธรรม” หรือเข้าใจว่าไม่เกี่ยวข้องกับกิจการงาน หรือการบริหารธุรกิจ การตระหนักถึงความสำคัญของ “หลักนิติธรรม” และบทบาทของตนในการส่งเสริมหลักนิติธรรมในธุรกิจจึงอยู่ในวงจำกัด แม้ส่วนหนึ่งที่เป็นบริษัทจดทะเบียน ในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยซึ่งมีกฎของตลาดหลักทรัพย์ฯ เรื่องการกำกับดูแล กิจการที่ดี

ซึ่งรวมหลักนิติธรรมไว้แล้ว ก็เป็นเพียงภาคธุรกิจส่วนน้อย และแต่ละคนก็ยังสามารถมีความเข้าใจที่แตกต่างกันไป หรือแตกต่างจากนิติธรรมในความหมายของภาครัฐ

ดังนั้น การส่งเสริมให้ภาคธุรกิจทั่วไปได้เข้าใจความหมายที่แท้จริงและตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมจนสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในองค์กรธุรกิจ โดยภาครัฐให้การสนับสนุน พัฒนากฎหมายธุรกิจที่รองรับหลักนิติธรรมให้ครอบคลุมภาคธุรกิจทั่วไป จะช่วยให้ภาคธุรกิจซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสังคมมีหลักนิติธรรมในบริบทที่สอดคล้องกันทั้งในภาคธุรกิจด้วยกันและกับทางภาครัฐ

กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นการรวมกลุ่มของผู้ประกอบการอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้เป็นจำนวนมากที่เป็นสมาชิกสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ปัจจุบันมีคณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ จำนวน 5 คน ถือเป็นภาคธุรกิจหรือภาคเอกชน ซึ่งภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนนั้น แม้จะมีจุดมุ่งหมายในการทำการค้าเพื่อหากำไร เพื่อตอบแทนให้แก่ผู้ลงทุนหรือผู้ถือหุ้นของตน และการจัดการธุรกิจจะอยู่ภายใต้กฎหมายหลัก คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กฎกระทรวงข้อกำหนดนโยบายของกรมป่าไม้ ประกาศกรมป่าไม้ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็มีพัฒนาการมาโดยมีการนำหลักนิติธรรมเข้ามาใช้ในการบริหารจัดการมากขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการธุรกิจอุตสาหกรรมไม่ได้รับความรู้ ความเข้าใจด้านกฎหมาย และข้อปฏิบัติต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง และใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานได้อย่างถูกต้อง อันจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ประกอบการนั่นเอง

สำหรับหลักนิติธรรมกับการบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เพื่อการเตรียมความพร้อม

ของอุตสาหกรรมไม้ เพื่อประโยชน์แก่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมไม้และผู้ที่เกี่ยวข้อง จะใช้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542⁷ ประกอบไปด้วย 6 หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ได้ดำเนินงานทางธุรกิจให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยใช้ความชำนาญ ความระมัดระวัง และความเอาใจใส่ที่พึงมี เพื่อรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มฯ และเป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับคณะกรรมการกลุ่มฯ ยังได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายหลัก คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 กฎกระทรวง ข้อกำหนด นโยบายของกรมป่าไม้ ประกาศกรมป่าไม้ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบที่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบ ในกระบวนการพิจารณาก่อนการตัดสินใจใด ๆ ให้เป็นการดำเนินการที่สมเหตุสมผลบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่นด้วย

⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 (ต่อมามีประกาศระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2547 ยกเลิกระเบียบฉบับนี้)

2. หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่น ถือนั่นในคุณธรรมความดีงาม ความถูกต้องตาม ทำนองคลองธรรม รวมถึงมีความซื่อสัตย์จริงใจ และยึดมั่นในความสุจริต คุณธรรมเป็นแนวทางที่ถูกต้องในการดำเนินชีวิต ทั้งความประพฤติและจิตใจซึ่งแต่ละสังคมกำหนด และยอมรับปฏิบัติกัน เช่น ซื่อสัตย์ อดทน เมตตา กรุณา เสียสละ เป็นต้น

ในกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ คุณธรรมในการประกอบธุรกิจ คือ สิ่งที่ควรประพฤติปฏิบัติเพื่อให้เกิดคุณงามความดี ซึ่งหมายถึง มาตรฐานทางศีลธรรม คุณธรรมที่ใช้กับองค์กรทางธุรกิจ ปัญหาจริยธรรมธุรกิจที่เกิดขึ้นกับกิจการ เช่น การปกปิดข้อเท็จจริง หรือตกแต่งตัวเลขทางบัญชี เพื่อหวังประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง การฟอกเงิน การหลบเลี่ยงหนีภาษี การละเลยไม่ดูแลด้านความปลอดภัยในสถานที่ทำงาน การเลือกปฏิบัติหรือมีสองมาตรฐานในการบริหารงานบุคคล เหล่านี้จะไม่เกิดขึ้นกับกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ เนื่องจากเรายึดมั่นในคุณธรรม เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้ราบรื่น ดังนี้

- 1) ความรับผิดชอบ คือ การรับรู้และสำนึกในการกระทำของตนอย่างเต็มที่
- 2) ความมีระเบียบวินัย คือ การปฏิบัติตามข้อกำหนด คำสั่ง ข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการทำงาน
- 3) ความเสียสละ หมายถึง การยอมเสียสิ่งที่เป็นของตนเองเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้อื่น หรือสังคม
- 4) ความสามัคคี คือ ความพร้อมเพรียงของหมู่คณะ ซึ่งในการปฏิบัติงานใด ๆ จะสำเร็จลุล่วงได้ดีนั้น จะต้องเกิดความสามัคคี
- 5) ความซื่อสัตย์สุจริต คือ การประพฤติปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ทั้งทางกายทางวาจา และทางใจ ในการดำเนินธุรกิจจะไม่คดโกงเอาเปรียบใคร

3. หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างควมไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมา ทันเวลา ในระดับกิจการ อาจแปลความหมายของ “Accountability” ว่าเป็น “ความรับผิดชอบที่อธิบายได้” ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจงให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ

คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ จะใช้หลักการบริหารงานโดยยึดหลักความโปร่งใส ซึ่งนิยามของความโปร่งใสในที่นี้มีได้หมายความว่าเพียงแค่ “การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ” เท่านั้น แต่หมายความว่า รวมถึง “การประพฤติปฏิบัติขององค์กร และบุคลากรที่ต้องกระทำอย่างตรงไปตรงมา และตั้งอยู่บนฐานคติของความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี ต่อหน้าที่ ทั้งนี้การกระทำใด ๆ นั้น สามารถตรวจสอบและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย”

ดังนั้น คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมฯ จะใช้หลักการบริหารจัดการตามองค์ประกอบของ P-O-L-C ซึ่งประกอบด้วย การวางแผน (Planning) การจัดองค์กร (Organizing) การชี้นำ (Leading) และการควบคุม (Controlling)

การบริการงานแบบโปร่งใสต้องดำเนินการในทุกขั้นตอนของกิจกรรมการบริหารจัดการแต่ละกิจกรรมในกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ซึ่งเริ่มตั้งแต่การวางแผน (Planning) ที่ต้องกระทำอย่างเปิดเผย และเปิดโอกาสให้สมาชิกผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย และมีการเปิดเผยข้อมูลให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องทราบโดยทั่วกัน

ด้านการจัดองค์กร (Organizing) ในการบริหารงานแบบโปร่งใสต้องมีระบบการสรรหาบุคลากรที่จะมาเป็นคณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ที่ใช้ระบบคุณธรรมและความสามารถ ไม่ใช้ระบบอุปถัมภ์หรือระบบเส้นสาย ส่วนการให้ความดีความชอบแก่บุคลากรต้องอาศัยการพิจารณาตามความสามารถ และผลงานอย่างแท้จริง รวมทั้งมีกลไกในการป้องกันผู้ประพฤติสุ่อไปในทางทุจริตอย่างเป็นธรรม

ในด้านการชี้แนะ (Leading) ซึ่งต้องเริ่มต้นตั้งแต่คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ที่ต้องมีจิตสำนึกของความโปร่งใส มีวิถีปฏิบัติที่แสดงออกให้เห็นถึงการเป็นคนเปิดเผย มีความตรงไปตรงมา ความซื่อสัตย์สุจริต และความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ยังต้องสร้างแรงจูงใจให้สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ บุคลากรในหน่วยงานมีวิถีปฏิบัติซึ่งความโปร่งใสด้วยการปลูกฝังจิตสำนึกของความโปร่งใสให้เกิดขึ้นทั่วทั้งกลุ่มอุตสาหกรรมฯ รวมไปถึงการสร้างวัฒนธรรมองค์กรในกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ที่มุ่งเน้นความโปร่งใสในการทำงานด้วย

ในประการสุดท้ายได้แก่ การควบคุม (Controlling) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล ในการนี้คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ต้องจัดให้มีหน่วยงานตรวจสอบติดตาม และประเมินผลทั้งจากภายใน และภายนอกที่เป็นอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายใด ๆ ทั้งนี้ ควรมีการเปิดโอกาสให้สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ด้วย มีการเปิดเผยผลการประเมินให้สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้ทราบโดยทั่วกันอย่างตรงไปตรงมา

การบริหารงานแบบโปร่งใสน่าจะเป็นวิธีการบริหารจัดการประการหนึ่ง ที่พึงปฏิบัติทั้งในหน่วยงานภาครัฐ และภาคเอกชน หรือหน่วยงานประเภทใด ๆ ที่ต้องเกี่ยวข้องกับกลุ่มทางสังคมหรือมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายภาคส่วน

เข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งศตวรรษที่ 2 ที่ข้อมูลข่าวสารสามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างรวดเร็วยากที่หน่วยงานจะปกปิดความผิด หรือความไม่สุจริตของตนได้นานนัก การบริหารงานแบบโปร่งใส น่าจะเป็นวิธีการที่ดี และเหมาะสมกับองค์กรในยุคใหม่ที่มุ่งเน้นถึงความเปิดเผย ความซื่อสัตย์ และความเป็นธรรมภายใต้ความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งการบริหารงานแบบโปร่งใสนี้ก็เหมาะสมกับการบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรม โรงเลื่อยและโรงอบไม้เป็นอย่างดี

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การให้โอกาสบุคคลที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ รวมทั้ง การเปิดรับฟังความคิดเห็น เพื่อรับคำแนะนำมาร่วมวางแผนและปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ในระดับสังคม ซึ่งประกอบด้วยบุคคลหลากหลายและมีความคิดเห็นที่แตกต่าง หลักการมีส่วนร่วมจะช่วยประสานความคิดเห็น หรือความต้องการที่แตกต่าง เพื่ออยู่บนพื้นฐานโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม ในระดับกิจการ บริษัทจะกำหนดให้มีคณะกรรมการ ซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีประสบการณ์ หลากหลายช่วยบริหารงานขององค์กรให้บรรลุวัตถุประสงค์

ในกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ จะมีคณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ประกอบด้วยตำแหน่งต่าง ๆ ดังนี้คือ ประธานกลุ่มฯ รองประธานกลุ่มฯ เลขาธิการกลุ่มฯ รองเลขาธิการกลุ่มฯ นายทะเบียน ทรัพย์สิน กรรมการกลุ่มฯ และสมาชิกกลุ่มฯ อีกทั้งยังมีในระดับเจ้าหน้าที่กลุ่มฯ ที่จะขับเคลื่อนกิจกรรมของกลุ่มในระดับปฏิบัติการอีกด้วย

การปฏิบัติงานของกลุ่มอุตสาหกรรมฯ โดยทั่วไปจะเป็นไปโดยการแบ่งแยกหน้าที่มีภาระงานแต่ละแผนก ฝ่าย หน่วยงานตามคำสั่งมอบหมาย หน้าที่การงานหรือแผนภูมิรูปแบบการจัดองค์กรของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งมีแยกต่างหากทั้งการติดต่อราชการหรือเอกชนการปฏิบัติงานเชิงคำสั่งหรือแผนภูมิเหล่านั้นเป็นลักษณะของการสั่งการ จะเป็นทั้งรูปแบบประสานจากบนลงล่าง

หรือจากล่างสู่บน หรือในระดับเดียวกันได้เสมอพฤติกรรมการปฏิบัติลักษณะ
แนวสั่งการนี้เป็นเรื่องปกติของกลุ่มอุตสาหกรรมฯโดยมีพื้นฐานจากหลักองค์กร
ที่ได้วางไว้การพัฒนาหรือการประสบความสำเร็จหรือการประสบความสำเร็จ
ของงานในองค์กรเป็นสิ่งที่สามารถมองออกและมองได้โดยการทำงานเชิงบุคคล
เป็นสำคัญ แนวเปลี่ยนผ่านซึ่งความสำเร็จใด ๆ ที่เกิดขึ้นโดยการเสนอความคิด
และร่วมกระทำการจะกระทำเพื่อองค์กรให้มีการพัฒนาและเร่งรัดจะต้อง
ก่อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วม องค์กรที่มีส่วนร่วมต่อกันของบุคคลหรือคนใน
องค์กรมีข้อโยงยึดถือความคิดเห็นในทิศทางของ

- 1) ลักษณะของปัญหาหรือความต้องการที่จะแก้ไขหรือตัดสินใจบน
พื้นฐานของบุคคลที่รับรู้
- 2) การเรียนรู้ว่าสิ่งที่เป็นความต้องการเพื่อแก้ไขปัญหามีที่มาและอยู่
ในทิศทางใด
- 3) การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเหตุและผลซึ่งเป็นการระดม
จากความคิดบุคคล เอกสาร หรือข้อเสนอหรือข้อมูลต่าง ๆ อย่างเป็นรูปธรรม
- 4) การประเมินผลลัพธ์ว่ามีความเป็นไปได้อย่างไรข้อจำกัดหรือ
มีความเสี่ยงอย่างไร
- 5) การตัดสินใจของผู้บริหาร การหาทางเลือกในการตัดสินใจ เหตุผล
ของการตัดสินใจ และผลลัพธ์ที่ได้

ในการบริหารงานกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สิ่งที่จะ
ส่งผลต่อการเกิดบรรยากาศเพื่อทุกคนและยังไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมาย
ที่ต้องการนั้น มีความจำเป็นในทิศทางของการสร้างและสนับสนุน คือ

การพัฒนาความรู้สึกรับผิดชอบ ซึ่งเป็นการที่บุคคลในฐานะต่าง ๆ ต้อง
ก่อความรู้สึกรู้สึกและสร้างแรงกระตุ้นต่อบุคคลอื่น ๆ ให้ความคิดริเริ่ม สร้างสรรค์
บนพื้นฐานแห่งความที่บุคคลมีความมั่นใจว่าเหตุและผลทางความคิดจะได้รับ
การสนับสนุน

การริเริ่มลักษณะแห่งพฤติกรรมบุคคล เป็นข้อคิดแห่งการสร้างรูปลักษณ์ของการแสดงออกของบุคคล ลดและขจัดปมความคิดแย้งหรือความขัดแย้งจากพฤติกรรมบุคคลให้ลดน้อย สร้างความกล้าต่อการแสดงออก

การเปิดโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยน ย่อมเป็นผลดีต่อกลุ่มและบุคคลได้ในระดับกระทำ เพราะโอกาสเพื่อการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นใด ๆ หรือประสบการณ์มักถูกปิดกั้นด้วยคำสั่งหรือความคิดเอียงเบน การเปิดโอกาสให้ทุกคนได้แลกเปลี่ยนย่อมส่งผลต่อเหตุและผลในการพัฒนาความคิดต่าง ๆ ได้

การสนับสนุนแนวความคิดที่สามารถเป็นแบบอย่างได้ ซึ่งการสนับสนุนแนวคิดเหล่านั้นสามารถดำเนินการในทิศทางของงบประมาณหรืออื่นใด เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดผลแห่งการสร้างสถานะบุคคลให้ไว้วางใจองค์กรให้ความร่วมมือต่อกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ได้มาก

สถานการณ์เพื่อการบริหารหรือจัดการ ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ต้องคำนึงถึงสถานการณ์ในการจัดการงานด้วยเสมอ เพื่อผลสูงสุด การเลือกแบบการบริหารใด ๆ ย่อมส่งผลต่อการมีส่วนร่วมได้ ปัจจุบันการบริหารส่วนใหญ่มุ่งแบบการมีส่วนร่วมเพราะเป็นการเปิดโอกาสแห่งบรรยากาศการริเริ่มสร้างสรรค์

การมองหาความคิดเฉพาะในส่วนที่ดี เป็นมุมมองของการบริหารที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ว่าเมื่อบุคคลใดเสนอแนวคิดเพื่องานแล้วควรได้เห็นความเหมาะสมและทิศทางการเสนอของบุคคลอื่น ๆ ด้วยดี มิใช่มุ่งแนวทางเพื่อความขัดแย้งหรือสร้างฐานการไม่ยอมรับให้เกิดขึ้น

จงใจให้เกิดการสร้างกระบวนการความคิดให้เกิดในทุกกลุ่มงาน การสร้างแรงจูงใจย่อมเป็นผลต่อบุคคลที่ก้าวมาสู่การต้องการมีส่วนร่วมเสมอ หากผลตอบแทนเหล่านี้มีคุณค่าและประโยชน์ต่อตน ทั้งนี้ย่อมขึ้นกับปฏิกิริยาของบุคคลโดยรวมขององค์กรด้วยว่าจะทำได้เพียงใด

5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ ความรับผิดชอบในงานของตน ความรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเอง รวมถึงการตระหนักและสำนึกในสิทธิและหน้าที่

กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ มีนโยบายดำเนินธุรกิจด้วยความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility : CSR) ด้วยความตระหนักและให้ความสำคัญในการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคมและชุมชนโดยรอบ รวมทั้งใส่ใจดูแลสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง มีเจตนารมณ์ที่จะทำงานร่วมกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมุ่งสร้างและสืบสานความสัมพันธ์อันดีที่เกิดจากการยอมรับและไว้วางใจซึ่งกันและกัน คำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะมีต่อผู้มีส่วนได้เสีย เช่น สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ชุมชนที่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ประกอบกิจการอยู่ ลูกค้า คู่ค้า และหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจนถึงสังคมและประเทศชาติ พร้อมทั้งสร้างทัศนคติและวัฒนธรรมองค์กรเพื่อให้เจ้าหน้าที่กลุ่มอุตสาหกรรมฯ มีความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ร่วมกัน กลุ่มอุตสาหกรรมฯ จึงมีแนวทางในการปฏิบัติดังนี้

1) ส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ดำเนินธุรกิจตามหลักธรรมาภิบาล และมีความรับผิดชอบต่อสังคม

2) เคารพสิทธิและให้ความเป็นธรรมแก่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ชุมชนที่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ประกอบกิจการอยู่ ลูกค้า คู่ค้า หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น

3) สนับสนุนกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ สังคมและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนส่งเสริมองค์กรภาครัฐ หรือเอกชนที่มีภารกิจอันเป็นประโยชน์ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม

4) ส่งเสริมให้สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ทุกระดับให้ความสำคัญและมีส่วนร่วมปฏิบัติงานและดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เจ้าหน้าที่กลุ่มอุตสาหกรรมฯ มีส่วนร่วมทำงานอาสาสมัคร และกิจกรรมสาธารณประโยชน์ร่วมกับชุมชน และร่วมกับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

5) ไม่สนับสนุนกิจกรรมที่ขัดต่อหลักศีลธรรม หรือก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อความเชื่อมั่นและความไว้วางใจของสมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ชุมชนที่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมฯ ประกอบกิจการอยู่ ลูกค้า คู่ค้า หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนถึงสังคมและประเทศชาติ

6) หลักความคุ้มค่า (Cost –Effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการให้เกิด ประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด เช่น การใช้พลังงานอย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ก็ยึดหลักการนี้โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1. การประหยัด หมายถึง

- 1.1 การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- 1.2 การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- 1.3 การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- 1.4 การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- 1.5 การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง
 - 2.1 มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
 - 2.2 มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
 - 2.3 มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน
3. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง
 - 3.1 การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
 - 3.2 การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
 - 3.3 การมีการประเมินผลการทำงาน
 - 3.4 ประธานกลุ่มอุตสาหกรรมฯ มีสถานะผู้นำ

6. บทสรุป

กล่าวโดยสรุปแล้ว หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล ที่ทำให้การบริหารจัดการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย อยู่บนกรอบของกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน มีความเสมอภาคเท่าเทียมและเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เป็นการดำเนินการที่สมเหตุสมผลบนพื้นฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น อันเป็นสิ่งที่ช่วยป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน ระเบียบ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ

ดังนั้น เมื่อคณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ใช้หลักนิติธรรมกับหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ จึงจะได้ดำเนินงานของกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยใช้ความชำนาญ ความระมัดระวัง และความเอาใจใส่ที่พึงมี เพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ และเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับ คณะกรรมการกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ยังได้ถือปฏิบัติให้เป็น

ไปตามกฎหมายหลัก คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ
สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530 และพระราชบัญญัติป่าไม้
พุทธศักราช 2484 กฎกระทรวง ข้อกำหนด นโยบายของกรมป่าไม้ ประกาศ
กรมป่าไม้ และระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านบทบาทหน้าที่และความ
รับผิดชอบที่ได้ใช้ความระมัดระวังรอบคอบในกระบวนการพิจารณาก่อนการ
ก่อนการตัดสินใจใด ๆ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตาม และตรวจสอบ
เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและ
โรงอบไม้ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อย
และโรงอบไม้ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในกลุ่ม
และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่อง
ของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต
ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่จะได้รับผลกระทบ เพื่อการเตรียม
ความพร้อมของอุตสาหกรรมไม้ อุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ เพื่อประโยชน์
แก่ภาคธุรกิจอุตสาหกรรมไม้ อุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ สมาชิกกลุ่ม
อุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ ชุมชนที่สมาชิกกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อย
และโรงอบไม้ประกอบกิจการอยู่ ลูกค้า คู่ค้า และหน่วยงานภาครัฐ ตลอดจน
ถึงสังคมและประเทศชาติอีกด้วย

บรรณานุกรม

- คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ. 2547. คู่มือคอาธิบายแนวทางปฏิบัติ
ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. กรุงเทพฯ:วิชั่น พับลิชชิง.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. 2542. การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance)
ในสังคมไทย. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2547 ยกเลิกระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและ
สังคมที่ดี พ.ศ. 2542.
- ประวัติ: คุณวิธิ สุพิทักษ์. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.woodwork-group.co.th/elementor-popup/profile-withee/> (วันที่ค้นข้อมูล :
22 กุมภาพันธ์ 2563)
- ถวิลวดี บุรีกุล และวันชัย วัฒนศัพท์. 2545. การศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผล
การพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
ธรรมาภิบาลในการทำงาน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.kampang.go.th/select_news.php?news_id=351 (วันที่ค้นข้อมูล : 12 เมษายน
2563)
- ธรรมาภิบาลในการทำงาน. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.kampang.go.th/select_news.php?news_id=351 (วันที่ค้นข้อมูล : 21 มีนาคม
2563)
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง
และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.

- หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับไม้และผลิตภัณฑ์จากไม้. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://rubber.oie.go.th/box/ELib_Document/3749/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง.pdf (วันที่ค้นข้อมูล : 8 มีนาคม 2563)
- หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก https://www.ocsc.go.th/sites/default/files/attachment/article/7.1_hlakthrrmaaphibaalkhngkaarbrihaarkicchkaarbaanemuengthiidi.pdf (วันที่ค้นข้อมูล : 2 เมษายน 2563)
- หลักนิติธรรม. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1283 (วันที่ค้นข้อมูล : 2 เมษายน 2563)
- สมาคมธุรกิจไม้ยางพาราไทย. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.tpa-rubberwood.org/news.php?page=4> (วันที่ค้นข้อมูล : 5 เมษายน 2563)
- สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. 2554. รายงานผลการวิเคราะห์ขีดความสามารถในการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) กลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้. กรุงเทพฯ : สสว.
- เสถียร เศรษฐสิทธิ์. 2559. หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์. (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (นรป.) รุ่นที่ 4 สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.)
- อ.ก.พ.ร. เกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <https://opdc.go.th/content/NjU5> (วันที่ค้นข้อมูล : 12 เมษายน 2563)
- พระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2530
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- ข้อบังคับกลุ่มอุตสาหกรรมโรงเลื่อยและโรงอบไม้ พ.ศ. 2549

หัวหน้าพรรคการเมืองกับการทำพรรคการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรม

สรอรรถ กลิ่นประทุม*

1. บทนำ

ปัจจุบันเราพูดถึง “หลักนิติธรรม” ในการบริหารงานต่าง ๆ กันมากขึ้น ผู้นำที่มีสติปัญญาที่ดี มีความสามารถสูง แต่ไม่มีหลักนิติธรรมในการทำงานหรือในการนำผู้คนในองค์กร ก็อาจเป็นผู้นำที่ไม่ประสบความสำเร็จหรือเป็นผู้นำไม่เป็นที่ยอมรับจากผู้ร่วมงานและผู้ใต้บังคับบัญชาได้ในระยะยาว ทั้งนี้ เพราะบุคคลส่วนมากมีความต้องการความยุติธรรมและการยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น ในการทำงานหรือดำเนินงานร่วมกัน ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นพื้นฐานหลักในการปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการปกครองในระดับองค์กรหรือในระดับประเทศ

บรรดาผู้นำและนักกฎหมายได้มีการตระหนักในเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวางมากขึ้น ดังจะเห็นตัวอย่างได้จากการผลักดันให้เรื่องของหลักนิติธรรมให้เป็นเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาของสหประชาชาติหลังปี ค.ศ. 2015 โดยพระเจ้าหลานเธอพระองค์เจ้าพัชรกิติยาภา ในฐานะองค์ประธานที่ปรึกษาของสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (Thailand Institute of Justice) ได้ทรงดำริ ให้สถาบันฯ จัดการประชุมขึ้นในวันที่ 15 พฤศจิกายน 2556¹ โดยมีผู้นำระดับประเทศ และนักวิชาการระดับโลกหลายท่านมาร่วมอภิปรายและกล่าวปาฐกถา ซึ่งเป็นอีกครั้งหนึ่งที่ประเทศไทยได้มีบทบาทสำคัญใน

* สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ พรรคภูมิใจไทย, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ TU ร่วมกับรัฐบาลจัดการประชุมเสวนาระดับนานาชาติด้วยหลักนิติธรรม[Online], Available URL: <http://www.tijthailand.org/main/th/content/131.htm> [2560, มกราคม 29],

การผลักดันให้นานาชาติเห็นความสำคัญของหลักนิติธรรมในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน ขณะเดียวกันก็เป็นการจุดประกายความสนใจของผู้คนในแวดวงต่าง ๆ ให้มีความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญในการนำเอา “หลักนิติธรรม” มาใช้ในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในองค์กรไม่ว่าจะเป็นในองค์กรธุรกิจหรือองค์กรภาคเอกชนและภาครัฐต่าง ๆ อย่างแพร่หลายในประเทศไทย

2. หลักนิติธรรม

2.1 แนวความคิดและความหมายของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) เป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตและมีการปกครองภายใต้กฎหมาย ซึ่งอังกฤษมีแนวคิด วัฒนธรรม จารีตประเพณีและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างไปจากไทยประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา นักกฎหมายและนักวิชาการ ได้พยายามอธิบายจำกัดความ ให้ความหมายองค์ประกอบสาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมซึ่งแตกต่างกันไป อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักแห่งกฎหมายหรือหลักการปกครองด้วยกฎหมาย² หลักการที่ถือกำเนิดเกิดขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ³

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542, หน้า 587.

³ อุทฤษ มงคลนาวิน, “หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย”, (บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ) จุลินิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555), หน้า 3.

ถือกำเนิดเกิดขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ⁴ ทั้งนี้ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายไว้อย่างน่าสนใจว่า “หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”⁵

ปัจจุบันมีการพูดถึงหลักนิติธรรมกันอย่างกว้างขวางและหลากหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ได้มีการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2554 เห็นชอบให้ตั้ง “คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ” (คอ.นธ.) ขึ้นมา เพื่อศึกษาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ และการใช้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมรับฟังข้อมูลและความเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการมีส่วนร่วมของสาธารณชนและภาคส่วนต่าง ๆ และสร้างความตระหนักให้กับสังคมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม เสนอแนะแนวทาง มาตรการ และกระบวนการในการป้องกันและแก้ไขปัญหา⁶ จากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เห็นว่าหลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน

⁵ ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554.

⁶ ข้อ 4 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรม พ.ศ. 2554.

ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ที่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ⁷

1. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ได้แก่⁸

1.1 หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา และตุลาการ

1.2 กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

1.3 กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ

1.4 เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายบัญญัติไว้

1.5 ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี

⁷ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2558, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์), หน้า 1.

⁸ เพิ่งอ้าง, หน้า 2.

- 1.6 กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- 1.7 บุคคลจะถูกลงโทษทางอาญาซ้ำในการกระทำเดียวกันไม่ได้
- 1.8 บุคคลมีสิทธิที่จะไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองอันอาจทำให้ต้องรับผิดชอบทางอาญา
- 1.9 กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

2. หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง?

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รัฐต้องเคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญ ไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้นยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

- 2.1 กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- 2.2 กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
- 2.3 กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
- 2.4 กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

⁹ เพิ่งอ้าง, หน้า 9-10.

2.5 กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน

2.6 กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคมเศรษฐกิจการเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี

2.7 กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมาย และตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้

2.8 กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล

2.9 กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด

2.10 กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพและประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ความเข้าใจและเคารพในกฎหมาย และหลักนิติธรรม

2.11 กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

2.12 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

2.13 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

2.14 กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

2.15 นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

2.16 นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องยึดสัจยัตยหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

2.2 หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

“หลักนิติธรรม” ได้ปรากฏคำกล่าวในการบัญญัติให้เห็นในกฎหมายไทยเป็นครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ซึ่งแม้ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรง แต่ก็มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้เช่น

ในมาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญ รับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย”

ในมาตรา 32 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ต่อมา “หลักนิติธรรม” ได้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม จับต้องได้ครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ฉบับแรกที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน โดยในมาตรา 3 วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา

คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แม้ว่าต่อมาจะมีวิกฤตการณ์การเมืองซึ่งเริ่มเมื่อเดือนตุลาคม 2556 จนนำไปสู่การรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ทำให้รัฐธรรมนูญไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง แต่หลักนิติธรรมก็ยังไม่ได้ถูกลดทอนความสำคัญลงไป โดยเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณบดินทรเทพยวรางกูร ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ เสด็จพระราชพิธีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งยังคงบัญญัติหลักนิติธรรม ไว้ในมาตรา 3 วรรคสองให้ “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ว่า “การตรากฎหมาย ที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อ

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีไว้ด้วย”

3. ผู้นำ (Leader)

ความหมายของคำว่า “ผู้นำ”

ผู้นำเป็นบุคคลที่สำคัญยิ่งสำหรับองค์กร ผู้นำนั้นเป็นผู้กำหนดทิศทางขององค์กร โดยจะต้องวางแผน กำหนดวิธีการดำเนินงานให้บุคลากรขององค์กรปฏิบัติงานไปในทิศทางเดียวกันให้ประสบความสำเร็จหรือบรรลุเป้าหมายตามที่ได้ตั้งไว้ มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมาย ของคำว่าผู้นำ ดังนี้

ศาสตราจารย์ นพ.ประเวศ วะสี¹⁰ ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำคือผู้ที่สามารถก่อให้เกิดสังคมมีจุดหมายร่วมกัน และรวมพลังกันปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จตามจุดหมาย ผู้นำ ต้องเฉลียวฉลาดเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม และมีความสามารถในการประสานงานกับทุกคนให้สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹¹

ศาสตราจารย์กระแส ชนวงษ์¹² ได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า ผู้นำที่ดีจะต้องมีหน้าที่ในการสร้างผู้นำ และสร้างภาวะผู้นำให้กับคนอื่น ๆ เสมือนว่าผู้นำต้องเป็นผู้สร้างนาฬิกา ไม่ใช่แค่เพียงบอกเวลาอย่างเดียว และได้กำหนดคุณลักษณะของผู้นำที่มีภาวะผู้นำไว้ว่าจะต้องประกอบไปด้วย 5F คือ 1) มีเป้าหมายชัดเจน (Focus) 2) มีความยืดหยุ่น (Flexibility) 3) มีความรวดเร็ว (Fast) 4) ความเป็นกัลยาณมิตร (Friendly) 5) มีความสนุกสนาน (Fun)

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน, ศาสตราจารย์ที่ได้รับการยอมรับเป็นราชบุรุษอาวุโส

¹¹ ประเวศ วะสี, ผู้นำกับการปฏิรูปประเทศ[Online], Available URL: <http://www.hrtotai.com/http://hiligh.kapook.com/view/49694>) [2560, เมษายน 3].

¹² ศาสตราจารย์ที่เป็นนายแพทย์ต้นแบบ ได้รับรางวัลเกียรติยศคือรามอนแม็กไซไซ สาขาผู้นำชุมชน วาเทที่เป็นอมตะของท่าน คือ “การศึกษาของชาวชนบท คือ อนาคตของประเทศ”

และได้ให้ทัศนะเกี่ยวกับผู้นำไว้ว่า จะต้องเป็นบุคคลที่สามารถทำให้ผู้อื่นยอมรับ และสามารถจูงใจ ชักนำ ชี้นำ มีบทบาทและมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นสามารถขจัดปัญหา ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นทำให้การปฏิบัติงานของกลุ่มบรรลุเป้าหมายได้เป็นอย่างดี¹³

กวี วงศ์พุ่ม ได้ให้ความหมายของ ผู้นำ ไว้ 5 ประการ คือ

1. ผู้นำหมายถึง ผู้ซึ่งเป็นศูนย์กลางหรือจุดรวมของกิจกรรมภายในกลุ่มเปรียบเสมือนแกนของกลุ่ม เป็นผู้มีโอกาสติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นมากกว่าทุกคนในกลุ่ม มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ ของกลุ่มสูง
2. ผู้นำหมายถึง บุคคลซึ่งนำกลุ่มหรือพากกลุ่มไปสู่วัตถุประสงค์หรือจุดหมายที่วางไว้ แม้แต่เพียงชี้แนะให้กลุ่มไปสู่จุดหมายปลายทางก็ถือว่าเป็นผู้นำ ทั้งนี้รวมถึงผู้นำที่นำกลุ่มออกนอกกลุ่มนอกทางด้วย
3. ผู้นำหมายถึง บุคคลที่สมาชิกส่วนใหญ่คัดเลือกหรือยกให้เขาเป็นผู้นำของกลุ่ม ซึ่งเป็นไปโดยอาศัยลักษณะทางสังคม มิติของบุคคลเป็นฐาน และสามารถแสดงพฤติกรรมของผู้นำได้
4. ผู้นำหมายถึง บุคคลซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะอย่าง คือสามารถสอดแทรกอิทธิพล บางประการอันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มได้มากที่สุด
5. ผู้นำหมายถึง บุคคลซึ่งสามารถนำกลุ่มไปในทางที่ต้องการ เป็นบุคคลที่มีส่วนร่วม และเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการแสดงบทบาท หรือพฤติกรรมการเป็นผู้นำ¹⁴

¹³ กระแส ชนวงษ์, 2556, *ภาวะผู้นำ*[Online], Available URL: <http://www.nham.or.th/content/100/1> [2560, เมษายน 3].

¹⁴ กวี วงศ์พุ่ม, 2535, *ภาวะผู้นำ* (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์), หน้า 14-15.

พระครูปลัดธรรมจริยวัฒน์ ได้อธิบายว่า ผู้นำมีนิยามที่มีพื้นฐานความคิดอยู่ 2 ประการ คือ

1) พื้นฐานความคิดเพื่อบรรลุความสำเร็จด้วยคนอื่น หมายถึง ภาวะการณ์ให้ความไว้วางใจคนอื่นว่า มีความปรารถนาและความสามารถที่จะประสานสัมพันธ์กันทำงานให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันได้ด้วยการสร้างแรงบันดาลใจ การเชิญชวนหรือด้วยความสัมพันธ์ระหว่างกัน ซึ่งเป็นจุดเน้นขององค์กรยุคใหม่หรือโลกยุคใหม่

2) มีพื้นฐานความคิดเพื่อการเปลี่ยนแปลงและเพื่ออนาคตที่ดีกว่า หมายถึง ภาวะการณ์ท้าทายต่อสภาพการณ์ในปัจจุบันและมุ่งหน้าเพื่อการเปลี่ยนแปลงสู่โลกใหม่ที่ดีกว่า¹⁵

ส่วนประกอบของผู้นำ

1. อิทธิพลในการบังคับบัญชา

ผู้นำจะต้องมีอิทธิพลที่จะสามารถบังคับและบัญชาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา โดยการใช้วิธีการติดต่อประสานงานกัน สมัยก่อนคิดกันว่า จะมีความเป็นผู้นำได้ก็ต่อเมื่อการทำงานของกลุ่มนั้นบรรลุจุดหมายแล้ว ถ้ากลุ่มนั้นทำงานไม่สำเร็จ ผู้นำกลุ่มก็ไม่ได้อยู่ในตำแหน่งผู้นำ แต่ตามความจริงแล้ว เราควรจะคิดว่า ผู้นำนั้นคือ ผู้ที่พยายามจะบังคับบัญชา หรือชักจูง จะสำเร็จ แค่นั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ผู้ที่พยายามบังคับบัญชาผู้อื่น ชักจูงผู้อื่น แม้จะไม่สำเร็จก็ต้องถือว่าเป็นผู้นำ แต่เป็นผู้นำที่ไม่มีประสิทธิภาพเท่านั้นเอง

¹⁵ พระครูปลัดธรรมจริยวัฒน์, ดร., 2558, ภาวะผู้นำหลักธรรมและกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คลังนาวินวิทยา), หน้า 16.

2. กระบวนการติดต่อ

การติดต่อประสานงาน คือ กระบวนการทั้งหมดที่ผู้นำใช้เป็นสื่อกลางเพื่อให้ลูกน้องเข้าใจและพร้อมที่จะทำตามเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมาย ผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะต้องสามารถหาวิธีติดต่อกับลูกน้อง โดยสามารถเปลี่ยนทัศนคติการทำงานของลูกน้องให้เป็นไปตามแนวของจุดประสงค์ได้

3. การนำไปสู่จุดประสงค์

ผู้นำมักจะใช้อิทธิพลของเขาชักจูงเพื่อให้สำเร็จตามจุดประสงค์หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว จุดประสงค์มี 4 อย่างด้วยกัน

จุดประสงค์ขององค์กร ในองค์กรหนึ่ง ๆ ต้องมีผู้นำเพื่อควบคุมการทำงานเพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ขององค์กรผู้นำจึงจำเป็นต้องหาวิธีต่าง ๆ เพื่อกระตุ้นและเร้าใจให้คนทำงาน

จุดประสงค์ของกลุ่ม ผู้นำจะต้องเข้าใจอีกว่า กลุ่มต้องการอะไร เข้าใจจุดประสงค์ของกลุ่มอย่างลึกซึ้ง และจะต้องมีความชำนาญในการชักจูงให้คนในกลุ่มทำงานร่วมกันเพื่อบรรลุจุดประสงค์ของกลุ่มอีกด้วย

จุดประสงค์ส่วนตัวของผู้ตาม จุดประสงค์เหล่านี้ ได้แก่ การสอน การฝึกหัด การให้คำปรึกษา เป็นต้น ผู้นำจะต้องใช้ความสามารถในการช่วยเหลือ โดยการสร้างบรรยากาศ ของความอบอุ่น ความมั่นคง การยอมรับ สิ่งเหล่านี้ จะช่วยให้ผู้ตามสามารถบรรลุจุดประสงค์ของตนได้ในกรณีที่ผู้ตามไม่สามารถบรรลุจุดประสงค์เองได้

จุดประสงค์ส่วนตัวของผู้นำ ส่วนมากผู้นำจะใช้อิทธิพลเพื่อผลประโยชน์ของตนเองก่อนบางครั้งจุดประสงค์ส่วนตัวก็เห็นชัดแต่ก็จะซ่อนอยู่ในจิตใต้สำนึก บางครั้งผู้นำอาจใช้ระเบียบวินัยอย่างเคร่งครัด เพื่อให้ลูกน้องอยู่ในระเบียบ แต่ความจริงความรู้สึกส่วนลึกก็อาจจะเพื่อระบายความเป็นปรี๊ดซึ่งเคยมีต่อกันก็ได้

จิตใต้สำนึกทำให้เกิดปัญหาในการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับความเป็นผู้นำเราควรจะยอมรับจุดประสงค์ที่เห็นชัดเจนหรือว่าควรจะยอมรับจุดประสงค์จากแรงผลักดันใต้จิตสำนึกและถ้าเรายอมรับจิตใต้สำนึก เราจะไม่มีวิธีใดที่จะวัดจุดประสงค์ที่ซ่อนเร้นได้

ประสิทธิภาพของผู้นำ

ประสิทธิภาพของผู้นำย่อมแล้วแต่จุดประสงค์ว่าต้องการที่จะให้สนองตอบจุดประสงค์ของใคร เช่น ผู้นำอาจมีประสิทธิภาพในสายตาของผู้บังคับบัญชา ในฐานะที่ทำงานโดยบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร แต่ในสายตาของผู้ใต้บังคับบัญชาอาจเห็นว่าผู้นำไม่มีประสิทธิภาพ เพราะไม่สนองตอบจุดประสงค์ของกลุ่ม

จากการศึกษาและการวิจัยบางฉบับพบว่าประสิทธิภาพของผู้นำย่อมขึ้นอยู่กับบุคลิกลักษณะของผู้นำ และลักษณะของสถานการณ์ในแต่ละบุคคล บุคลิกลักษณะของผู้ตามเป็นตัวแปร ที่สำคัญที่ผู้นำจะต้องเกี่ยวข้องกับความต้องการ ทศนคติ ค่านิยม และความรู้สึกของผู้ตามเป็นสิ่งเร้าที่ผู้นำจะต้องหาวิธีการกระตุ้นเพื่อให้ผู้ตามตอบสนอง บุคลิกลักษณะของผู้นำมีอิทธิพลต่อขอบเขตของการเข้าใจและยอมรับของผู้ตาม การตัดสินใจจะบอกถึงลักษณะวิธีการทำงานของผู้นำในการเลือกวิธีการติดต่อเพื่อให้คนในกลุ่มเข้าใจอย่างดีที่สุด

ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ คือ ผู้นำที่มีความสามารถในการจัดและหลีกเลี่ยงการเข้าใจ ที่ไม่ชัดเจน ไม่ถูกต้อง ผู้นำควรนำเทคนิคจิตวิทยาเป็นแนวทางปฏิบัติ เพื่อนำผู้อื่นโดยผู้นำที่มีประสิทธิภาพจะมีจุดมุ่งหมายที่ต้องการอยู่ภายใต้จิตสำนึก รวมทั้ง ผู้นำที่มีประสิทธิภาพ จะมีความรู้เรื่องการติดต่อประสานงาน และเชี่ยวชาญในการเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุด เพื่อสร้างความสำเร็จที่ต้องการ

อาจมีบางกรณีซึ่งจุดมุ่งหมายได้จัดสำนึกของผู้นำสมบุรณ์จนผู้นำสามารถเลือกวิธีที่เหมาะสมได้ แม้ว่าภาพพจน์ทางจิตวิทยาจะไม่ชัดเจนนัก¹⁶

4. หัวหน้าพรรคการเมืองกับการนำพรรคการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม” มักจะถูกกล่าวถึงในวงกว้างสำหรับการใช้บังคับกฎหมายของผู้มีอำนาจหน้าที่ในบ้านเมือง เช่นการใช้หลักนิติธรรมในการพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาในศาลต่าง ๆ หรือการใช้หลักนิติธรรมในการดุลยพินิจของอัยการพนักงานสอบสวน หรือของเจ้าพนักงานในทางปกครองในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเชื่อกันว่าจะส่งผลในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนในฐานะต่าง ๆ เช่น ต่อคู่ความในคดีต่อผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดีการใช้บังคับกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ส่งผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนมิได้ แต่ในระดับบ้านเมืองหรือในระดับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ในองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรรัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือแม้กระทั่งองค์กรเอกชน ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาในระดับต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ในองค์กรเหล่านั้นก็ยังมีบทบาทเป็นผู้ใช้บังคับกฎเกณฑ์หรือระเบียบภายใน อันจะส่งผลเป็นการให้คุณให้โทษต่อลูกจ้างหรือพนักงานในองค์กรนั้น ๆ ซึ่งถ้ามีการใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎเกณฑ์หรือระเบียบขององค์กรอย่างอำเภอใจหรือตามตัวหนังสือที่ระบุไว้ในระเบียบได้ โดยไม่คำนึงถึง “หลักนิติธรรม” แล้ว ก็อาจจะส่งผลให้การนำองค์กรเป็นไปอย่างมีอุปสรรค ผู้นำหรือผู้บังคับบัญชานั้น ๆ อาจไม่เป็นที่ยอมรับและอาจนำองค์กรไปสู่ความล้มเหลวในที่สุด ดังนั้นการใช้บังคับกฎเกณฑ์หรือระเบียบภายในที่ประกอบไปด้วย “นิติธรรม” ก็จึงมีความสำคัญต่อหัวหน้า พรรคการเมืองหรือกรรมการบริหารพรรคการเมือง

¹⁶ อัมพิกา ไกรฤทธิ, 2532, **มนุษย์สัมพันธ์ในโรงงาน** (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดดูเคชั่น จำกัด), หน้า 32-35.

ต่อสมาชิกพรรคการเมืองในพรรคการเมืองหรือในองค์กรรวม ทั้งจะมีความสำคัญต่อพรรคการเมืองในภาพรวมอีกด้วย

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในพรรคการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ประกอบด้วยหลักสำคัญ 2 ประการ ได้แก่ การสร้างตนเองให้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม และการนำพรรคการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรม

ประการที่ 1 : การสร้างตนเองให้เป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม

การเป็นบุคคลที่มีหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญสำหรับการเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองอย่างไรก็ตามการพัฒนาความมีชื่อเสียงสำหรับการเป็นผู้นำที่มีหลักนิติธรรม สิ่งที่ทำหายสำหรับหัวหน้าพรรคการเมืองคือ การนำเสนอหลักนิติธรรมไปสู่บุคคลอื่น การถูกรับรู้ว่าเป็นบุคคลที่มีหลักนิติธรรม หมายความว่าบุคคลอื่นคิดถึงเราว่าเป็นคนที่มีคุณลักษณะที่แน่นอน มีความยุติธรรม และยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่นในสังคม ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเพณีของพฤติกรรมที่แน่นอน และการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักนิติธรรม นอกจากนี้หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแสดงออกถึง การมีหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

การเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรมประกอบด้วยสิ่งสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ คุณลักษณะ พฤติกรรมและการตัดสินใจ

1. คุณลักษณะ¹⁷

คุณลักษณะหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม คือ มีความยุติธรรม ตัดสินใจหรือทำในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น เข้าใจความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรมและขนบธรรมเนียมประเพณี รวมถึงเคารพความแตกต่างของปัจเจกชน

¹⁷ คุณลักษณะหมายถึงเครื่องหมายหรือสิ่งที่ชี้ให้เห็นความดีหรือลักษณะประจำ (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546: 246),

2. พฤติกรรม

หัวหน้าพรรคการเมืองต้องมุ่งเน้นการกระทำสำคัญกว่าคำพูด เพราะบุคลากรหรือคนในพรรคการเมืองอาจจะไม่ทำตามในสิ่งที่ผู้นำพูด แต่อาจจะทำตามในสิ่งที่ผู้นำทำให้ดูเป็นตัวอย่าง ผู้นำที่ต้องการจะสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในการทำงานหรือในสังคมต้องทำให้เป็นตัวอย่างเสียก่อน ดังนั้นหัวหน้าพรรคการเมืองไม่ควรพูดหรือสอนคนอื่นให้เป็นคนดี มีหลักนิติธรรม ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองเองยังไม่อาจเป็นคนที่มีความยุติธรรม หรือไม่ยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่นได้ บุคคลที่มีหลักนิติธรรมจะประพฤติในสิ่งที่ถูกกฎหมาย แสดงความยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น และปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน

3. การตัดสินใจ

หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรมมักตัดสินใจบนพื้นฐานของความยุติธรรม และยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น นึกถึงผลกระทบของการตัดสินใจของตนเองต่อพรรคการเมืองและสังคมเสมอ

การเป็นบุคคลที่มีหลักนิติธรรมถือเป็นพื้นฐานที่ดีต่อการสร้างการเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรมการจะเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรมได้ต้องเป็นทั้งบุคคลที่มีความยุติธรรม แสดงความยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่นในการทำงานหรือดำเนินงานร่วมกัน

ประการที่ 2 : การนำพรรคการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรม

หัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรมไม่ปล่อยให้พรรคการเมืองดำเนินไป โดยแต่่มุ่งเน้นในเรื่องของการแข่งขัน และการสร้างผลประโยชน์ โดยไม่ได้คำนึงถึงหลักนิติธรรม หรือคุณค่าทางหลักนิติธรรมในการดำเนินการแต่อย่างใด ในทางกลับกันหัวหน้าพรรคการเมือง ที่มีหลักนิติธรรมจะมุ่งเน้น และให้ความสำคัญต่อการวางรากฐานหลักนิติธรรมในการดำเนินงาน ดังนั้น

หัวหน้าพรรคการเมืองจึงต้องแลกเปลี่ยนประสบการณ์ และค่านิยมส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักนิติธรรมแก่คนในพรรคการเมือง

วิธีการพัฒนาไปสู่แนวทางการเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม มีแนวคิด 3 วิธีด้วยกัน ได้แก่ การแสดงตนเพื่อเป็นแบบอย่าง การสื่อสารหลักเกณฑ์ทางหลักนิติธรรม และ การใช้ระบบรางวัลและการลงโทษ

1. การแสดงตนเพื่อเป็นแบบอย่าง

หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแสดงออกถึงการเป็นบุคคลที่มีความยุติธรรม ทำในสิ่งที่ถูกต้องและชอบธรรม รับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น ยอมรับนับถือในสิทธิของผู้อื่น เข้าใจ ความหลากหลายทางสังคม วัฒนธรรม และขนบธรรมเนียมประเพณี รวมถึงเคารพความแตกต่าง ของปัจเจกชน อันเป็นคุณลักษณะของหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม

หัวหน้าพรรคการเมืองตระหนักดีว่า การทำงานในองค์กรเปรียบเสมือนการอยู่ในตู้เลี้ยงปลาที่ถูกจ้องมองโดยคนในองค์กรตลอดเวลา เพื่อจะดูว่าอะไรเป็นสิ่งที่สำคัญ ในมุมมองหรือการกระทำของหัวหน้าพรรคการเมือง ดังนั้น ถ้าหัวหน้าพรรคการเมืองทำตัวอย่าง ที่ไม่มีหลักนิติธรรม คนในพรรคการเมืองก็จะเลียนแบบพฤติกรรมและอ้างว่าสิ่งนี้ไม่ได้เป็นสิ่งที่มีปัญหา เพราะขนาดหัวหน้าพรรคการเมืองของตบยังกระทำ เพราะฉะนั้นหัวหน้าพรรคการเมืองจำเป็นต้องแสดงออกถึงการกระทำที่ต้องการสื่อให้ทุกคนเห็นอย่างชัดเจนว่า สิ่งเหล่านี้คือ แบบอย่างที่ควรปฏิบัติตาม ไม่ใช่เพียงแค่พูดเท่านั้น นอกจากนี้ หัวหน้าพรรคการเมืองควรระมัดระวังการกระทำที่ไม่ได้ตั้งใจของตน อาจส่งสัญญาณที่ไม่ชัดเจนแก่คนในพรรคการเมืองได้

2. การสื่อสารหลักเกณฑ์ทางหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นคำที่ใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคม แต่น้อยคนนักที่จะเข้าใจความหมายของหลักนิติธรรม จึงเป็นเรื่องที่ทำทลายความสามารถของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะนำพาองค์กรไปสู่พรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม

จึงเป็นเรื่องที่ท้าทายความสามารถของหัวหน้าพรรคการเมืองที่จะพาพรรคการเมืองไปสู่พรรคการเมืองที่มีหลักนิติธรรม หัวหน้าพรรคการเมืองจำเป็นต้องมีการสื่อสารหลักเกณฑ์ทางหลักนิติธรรมให้คนในพรรคการเมืองรับรู้ และตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมที่ต้องร่วมกันทำให้เกิดขึ้นในพรรคการเมือง อย่างไรก็ตามเมื่อมีการสื่อสารถึงความต้องการและความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับเรื่องหลักนิติธรรมในการดำเนินงานแล้ว หัวหน้าพรรคการเมืองต้องลงมือทำให้ดูเป็นตัวอย่างด้วย เพราะถ้าพูดอย่างเดียวแต่ไม่ได้ลงมือทำ อาจทำให้บุคลากรเกิดข้อสงสัย หรือมีข้อกังขาได้

3. การใช้ระบบการให้รางวัลและการลงโทษ

การใช้ระบบการให้รางวัลถือเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำที่พึงปรารถนา หรือไม่พึงปรารถนาของพรรคการเมือง ซึ่งการให้รางวัลไม่จำเป็นต้อง เป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวอาจเป็นการได้รับคำชม ยกย่องเชิดชู ให้การยอมรับในพรรคการเมือง หรือการมีตัวตนในสังคม การให้รางวัลอย่างสม่ำเสมอเป็นการรักษาระดับความไว้นั่นเชื่อใจของคนในสังคม เพื่อรักษามาตรฐานทางหลักนิติธรรมในสังคมไว้

นอกจากระบบการให้รางวัลแล้วยังรวมถึงการมีหลักเกณฑ์ในการลงโทษ ต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้อง โดยหัวหน้าพรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้องไม่ละเลยในความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งจะนำไปสู่การกระทำที่ร้ายแรงยิ่งขึ้น โดยต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กระทำผิดชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา รับฟังพยานหลักฐานให้ครบทุกแง่มุม และพิจารณา การกระทำผิดอย่างยุติธรรม เสมอภาค และเท่าเทียมกันทุกคน ถึงแม้ว่าบางครั้งอาจไม่สามารถลงโทษผู้กระทำผิดได้ทุกรายเนื่องจากขาดพยานหลักฐาน แต่หัวหน้าพรรคการเมืองต้องแสดงออก ให้ชัดเจนถึงมาตรการในการดำเนินการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ

จากหลักสำคัญ 2 ประการข้างต้น แสดงว่าหัวหน้าพรการเมืองที่มีหลักนิติธรรม คือปัจจัยที่สำคัญในการบริหารจัดการและการพัฒนาพรการเมืองในยุคปัจจุบัน และในแวดวงวิชาการด้านการบริหารจัดการได้มีการศึกษาวิจัยเพื่อยกระดับแนวคิดเกี่ยวกับหัวหน้าพรการเมืองที่มีหลักนิติธรรมอย่างต่อเนื่อง และคุณสมบัติของการเป็นหัวหน้าพรการเมืองที่มีหลักนิติธรรม ที่สำคัญคือต้องเฝ้ารู้และปรับปรุงตนเองอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพรการเมืองที่ต้องเผชิญกับสภาพแวดล้อมที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา มีทั้งที่เป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างกะทันหันจึงเป็นความจำเป็นที่พรการเมืองจะต้องปรับเปลี่ยนให้พร้อมที่จะยืดหยุ่น และกลายเป็นพรการเมืองที่เข้มแข็งพร้อมที่จะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

5. สรุป

หัวหน้าพรการเมืองในพรการเมืองที่มีคุณลักษณะ พฤติกรรม และการตัดสินใจ ตามหลักนิติธรรม ย่อมจะนำพรการเมืองโดยใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานต่าง ๆ การที่พรการเมืองหนึ่งพรการเมืองใดสามารถขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ไปได้อย่างสมบูรณ์แบบนั้นจะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจของบุคลากรในพรการเมือง โดยมีหัวหน้าพรการเมือง หรือกรรมการบริหารพรการเมืองเป็นแกนในการขับเคลื่อนภายใต้กฎหมายและการบังคับใช้กฎเกณฑ์หรือระเบียบที่มีอยู่ ทั้งนี้ การใช้หลักนิติธรรมจะส่งผลให้เกิดการสร้างคุณธรรมและการยอมรับนับถือซึ่งจะเป็นแรงผลักดันให้เกิดความสงบสุขและเป็นการสร้างขวัญกำลังใจให้ผู้คน หรือบุคลากรในพรการเมืองทุ่มเททำงานให้กับพรการเมืองอย่างเต็มที่อันจะนำไปสู่การพัฒนาพรการเมืองอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

กระแส ชนวงศ. 2556. ภาวะผู้นำ [Online]. Available URL:<http://www.nham.or.th/content/100/1> [2560, เมษายน 3].

กวี วงศ์พุม. 2535 ภาวะผู้นำ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมายสาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม. 2558. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เจริญรัฐการพิมพ์.

ดร. พระครูปลัดธรรมจริยวัฒน์. 2558. ภาวะผู้นำหลักธรรมและกระบวนการเรียนรู้เพื่อสร้างสรรค์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คลังนานาวิทยา.

ประเวศ วะสี. 2555. ผู้นำกับการปฏิรูปประเทศ[Online]. Available URL: <http://www.hrttothai.com/http://hiligh.kapook.com/view/49694> [2560, เมษายน 3].

พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. “หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย”. (บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ) จุลินิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555).

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. “หลักนิติธรรม (Rule of Law)”. ยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ 6 ฉบับที่ 1 (กันยายน 2554).

อัมพิกา ไกรฤทธิ. 2532. มนุษย์สัมพันธ์ในโรงงาน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ซีเอ็ดยูเคชั่น จำกัด.

TIJ ร่วมกับรัฐบาลจัดการประชุมเสวนาระดับนานาชาติว่าด้วยหลักนิติธรรม
[Online].AvailableURL:<http://www.tijthailand.org/main/th/content/131.htm> [2560, มกราคม 29].

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักกิจการพรรคการเมือง สำนัก
บริหารการสนับสนุนโดยรัฐ, คู่มือการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิก
สภาผู้แทนราษฎรการเลือกตั้งขั้นต้น (Primary Vote), (กรุงเทพ :
สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2561)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักกิจการพรรคการเมือง สำนัก
บริหารการสนับสนุนโดยรัฐ, คู่มือการปฏิบัติงานของพรรคการเมือง,
(กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2561)

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, สำนักกิจการพรรคการเมือง สำนัก
บริหารการสนับสนุนโดยรัฐ, คู่มือสาขาพรรคการเมืองและตัวแทนพรรค
การเมืองประจำจังหวัด, (กรุงเทพ : สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง,
2561)

หลักนิติธรรมกับการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

อนันต์ สุวรรณรัตน์*

1. บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹ เนื่องจากหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญเป็นการจำกัด ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้เกินขอบเขตส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจะต้องปกครองภายใต้กรอบของกฎหมาย สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับแรก และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา 3 วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 ความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรี

* ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ ประสทธิ ปิาวัดพัฒนพานิช. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม”. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558). หน้า 5.

ความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษที่มีเหนือเอกชนเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ จึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยมีกฎหมายเป็นฐานอำนาจรับรองให้ดำเนินการได้

การบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ สอนองความต้องการของเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ให้มีความเหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจเพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการก่อตั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

2. หลักนิติธรรม

2.1 ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้น โดยได้มีการให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง หลักพื้นฐานของกฎหมาย

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุด คือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher.King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในปิ่นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้

ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน³ ต่อมา อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตก็ได้ได้นำความคิดนี้มาขยายต่อโดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.)⁴ ในที่สุดข้อสรุปซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ สังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม⁵

ต่อมาแนวคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายเริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNA CARTA) ค.ศ. 1215 อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ⁶ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มรู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนี้จะต้องอยู่เคียงคู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมาย (the supremacy of law) เสมอเนื่องจากเมื่อรัฐใดใช้กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์สูงสุดในการปกครองแล้ว ก็จะเป็นการรับประกันว่าพลเมืองทุก ๆ คนแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองใน

² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

³ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, 1975) อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์. นิติปรัชญา. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548) หน้า 110 – 115.

⁴ ธาณินทร์ กรียวิเชียร. *หลักนิติธรรม*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บ.ธนาเพลส จำกัด, 2552) หน้า 2.

⁵ กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*. http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. หน้า 1. (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2563).

⁶ โปรตุเกส ธาณินทร์ กรียวิเชียร. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5*. หน้า 3-4.

การปฏิบัติตามหน้าที่หรือบริหารราชการแผ่นดินนั้นก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งเป็น สิ่งสูงสุด ดังนั้น ในระบอบการปกครองที่ยึดหลักนิติธรรม คนทุก ๆ คนที่อาศัยอยู่ในสังคมการเมืองดังกล่าวนั้นย่อมจะต้องมีความเท่าเทียม และมั่นใจได้ว่าไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการระดับสูง หรือแม้แต่บุคคลในรัฐบาลเองก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นเดียวกัน⁷

2.2 ความหมายของหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมนั้น มีอยู่สองความหมาย คือ

1. ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการ (formalistic approach) และ
2. ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหา (substantive approach)

1) ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการ (formalistic approach) ในยุคแรกการอธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” จะเน้นที่กระบวนการตราและบังคับใช้กฎหมาย โดยหลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักในศตวรรษที่ 19 โดยศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษ เอ.วี. ไดซี (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่าต้องมีลักษณะ ที่สำคัญ 3 ประการ⁸ คือ

(1) ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

(2) บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

⁷ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557) หน้า 139-140.

⁸ โปรตุเกส ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 3-4.

(3) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นไม่ใช่ที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมี ศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

หลักแรกนั้นอาจมีความสับสนอยู่บ้างเพราะมีหลายองค์ประกอบ ทำให้หลักนิติธรรมอาจหมายถึงหลักความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าจะ จนหรือรวย หรืออาจหมายถึงการที่กฎหมายนั้นตราขึ้นโดยชอบ โดยเน้นที่ กระบวนการตรากฎหมายและไม่พิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมาย หรืออาจ หมายถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่า บุคคลนั้นสมควรได้รับการลงโทษหรือไม่ ส่วนหลักที่สองและสามนั้น อธิบายถึง ความหมายของหลักนิติธรรมที่มีความชัดเจนเพียงพอ ดังนั้น จึงอาจสรุป อย่างกว้าง ๆ ได้ว่าความหมายแรกของหลักนิติธรรมเน้นที่กระบวนการตรา และกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หากกฎหมายตราขึ้นโดยฝ่าฝืนกระบวนการ ที่กำหนดไว้หรือการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจับหรือคุมขังฝ่าฝืนกระบวนการ ตามกฎหมาย ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหลักนิติธรรม ในเชิงกระบวนการนี้ไม่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายว่าเป็นธรรม หรือไม่เพียงใด เพราะฉะนั้นแม้กระทั่งกฎหมายที่ปรากฏการเลือกปฏิบัติ เช่น กฎหมายกีดกันคนผิวสี (กฎหมายที่มี racial discrimination) ก็เป็น กฎหมายที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมได้หากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นถูกต้องตาม กระบวนการ⁹

⁹ กรพจน์ อัศวินวิจิตร. บทความ หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ. หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาชนไทย รุ่นที่ 4. (2559) วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

2) ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหา (substantive approach)

จากความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการนั้นทำให้สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law theorists) เกิดความคับข้องใจว่าหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะระดับคุณธรรมของกฎหมายขึ้นอยู่กับผู้ตรากฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นการพึ่งพาตัวบุคคลผู้ร่างกฎหมายมากเกินไปหากผู้ตรากฎหมายคำนึงถึงเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นการดีหากไม่ประชาชนก็อาจได้รับความเดือดร้อนได้

หลักการนี้มีอิทธิพลมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยซ์และพลเมืองฝรั่งเศสซึ่งประกาศไว้ชัดเจนว่าบุคคลมีเสรีภาพที่จะทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่ห้ามและกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้โดยกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้นการจำกัดเสรีภาพตามอำเภอใจของผู้ปกครองจะทำได้อีกต่อไป ทั้งการตรากฎหมายต้องเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน¹⁰

ปรมาจารย์ด้านกฎหมาย Lon Fuller ได้อธิบายว่าหลักนิติธรรมนั้นประกอบด้วย 8 ข้อ¹¹ ดังต่อไปนี้

- (1) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- (2) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- (3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- (4) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
- (5) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

¹⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. ในรพี '51. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551 หน้า 27.

¹¹ โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 11. หน้า 29.

- (6) กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- (7) กฎหมายต้องยืดหยุ่น (มันคง แนนอน) เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคมแต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้
- (8) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมของ Lon Fuller ประกอบไปด้วยทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สำนักกฎหมายธรรมชาติจึงเกิดแนวคิดว่าการกฎหมายจะประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมเมื่อเนื้อหาของกฎหมายนั้นเองมีความเป็นธรรมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาพิจารณาทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายที่กีดกันคนผิวสี (กฎหมายที่มี racial discrimination) ไม่สามารถเป็นไปตามหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาได้เลย แม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบทุกกระบวนการก็ตาม

3. หลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทย

อันที่จริงคำว่า หลักนิติธรรม ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยินและรู้จักกับคำว่า หลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อม ที่ต่างจากกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญ หรือความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรม เป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา¹²

¹² โปรตุเก้ กำชัย จงจักรพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 3-4.

ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำหลักนิติธรรมมาใช้อย่างแพร่หลาย คำว่าหลักนิติธรรมเริ่มปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 บัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่าจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง” แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาจะไม่ได้บัญญัติคำว่าหลักนิติธรรมไว้โดยตรง แต่ก็มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ หากแต่หลักนิติธรรมยังคงเป็นนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้ แม้จะได้มีแปลคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ว่าหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” โดยมีได้ให้คำอธิบายความหมายอื่นแต่อย่างใดจึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม¹³ บุคคลทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าวอย่างแท้จริง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ถือเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่องหลักนิติธรรม และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติให้ทุกองค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในมาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และหมวดที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไข

¹³ โปรตดู ธานินทร์ ภัยวิเชียร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 1-2.

ไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม ย่อมส่งผลให้หน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรมจริงจิ่งมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ พระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช เนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ความว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ถึงแม้ความดังกล่าวจะสั้นแต่ได้ความหมายลึกซึ้ง แสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานตั้งมั่น ใช้ธรรมเป็นหลักในการทำงาน ใช้คุณธรรมเป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ และจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจปกครองราชอาณาจักรไทยโดยทศพิธราชธรรม ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนชาวไทยทั้งปวงได้รับประโยชน์และมีความสุข พระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นไปตามหลักความชอบธรรม มิใช่การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการใช้กฎหมายโดยชอบธรรม ซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” นั่นเอง¹⁴ และยังมีผู้ให้คำนิยามของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ไว้อย่างมากมาย และหลากหลาย อาทิ

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่าคือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมรัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมี

¹⁴ นายบวร ยสินทร. บรรยายในรายการ “การเมืองแบบราชอาณาจักร” สถานีโทรทัศน์สุพรรณภูมิ <https://www.youtube.com/watch?v=fELDRY7uz4c>. (สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2563).

ข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระ ในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้อง และเป็นธรรม¹⁵

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎ อันเป็นหลักในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือ บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับ ของกฎอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลหลัก ของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะ ทำให้เกิดสิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ใน กฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขต อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่าเป็นกฎอันเป็นที่ตั้งแห่งการ ก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย¹⁶

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าองค์ประกอบของหลัก นิติธรรม มีอยู่ 4 ด้าน¹⁷ คือ

1) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทาง กฎหมาย

2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามรูปแบบ เวลา และสถานที่

¹⁵ โปรตุเกส ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 9.

¹⁶ จิตติ ดิงศภัทัย. หลักวิชาชั้นนักกฎหมาย. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) หน้า 85.

¹⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. วารสารพระธรรมมุนย เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. 2551-2552 หน้า 97-101.

3) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

4) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การใช้ การตีความกฎหมาย และการตัดสินคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์¹⁸ ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญ หรือองค์ประกอบ ดังนี้

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

3) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์ อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

4) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ

5) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

¹⁸ โปรตุเก้ กำชัย จงจักรพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 13. หน้า 7-14.

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ ให้คำอธิบาย “หลักนิติธรรม” ว่ามีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (Individual interest) และเป็นธรรม ทั้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชน หรือประโยชน์ของรัฐ (public interest) เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจำแนกได้ดังนี้¹⁹

1) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กร (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะมีขอบเขตข้อจำกัดการใช้อำนาจต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกัน และไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อ มิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มีການและดุลอำนาจกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

3) การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะมีความเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย ดังนี้

3.1) ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย มีความเห็นว่กฎหมายต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่าย และสามารถปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมายได้อย่าง

¹⁹ สุภา ปิยะจิตติ. “หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ 350,000 ล้านบาท”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19 เล่มที่ 55 เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. 2560. หน้า 175-176

ถูกต้อง และกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง และความไม่แน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะมีผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย คือ หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (security of right) ที่กฎหมายต้องเคารพและคุ้มครอง

3.2) ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายต้องมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม เพื่อให้คนในสังคมได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม และความเป็นธรรมนี้ต้องให้การคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอหรือผู้ด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม

4) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) หมายถึงฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมาย ต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องถูกตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเมือง หากกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน (state responsibility)

5) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หากเห็นว่าการใช้อำนาจ ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ถูกต้อง หรือไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ต้องให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ หรือศาลเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสำหรับคนในสังคมไม่ให้ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากแนวคิดของนักกฎหมายและนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น ที่มีทัศนคติต่อหลักนิติธรรมอย่างหลากหลายนั้น แต่ก็มีเป้าหมายร่วมกันคือเพื่อเป็นหลักประกันสันติสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยต่อต้านความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันที่มีอำนาจเหนือกว่าตามอำเภอใจ และเมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปมีความซับซ้อนมากขึ้น การเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นในทุกสังคม ทำให้มีการพยายามอธิบาย

หลักนิติธรรมที่ขยายขอบเขตเพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติแสดงให้เห็นพลวัตของหลักนิติธรรม อาจกล่าวอีกนัยว่าหลักนิติธรรมก็คือ การกระทำอย่างมีเหตุผล เพื่อความเป็นธรรม หรือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญกับการปรับฐานความคิดหรือทัศนคติตามหลักนิติธรรมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือเอกชน ในแง่ของรัฐคือการจำกัดการใช้อำนาจเท่าที่จำเป็นสมควรเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนโดยรวม ส่วนเอกชนคือการปฏิบัติตามกรอบแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตนเองในฐานะพลเมืองที่ดีให้เป็นนิสัย เพื่อลดข้ออ้างของรัฐที่จะเข้ามาใช้อำนาจเหนือกว่าโดยไม่จำเป็น

4. หลักนิติธรรมกับการบริหารงานภาครัฐ

ในการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำวันนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”²⁰ ดังนั้นการที่จะทำให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ได้ขยายภารกิจในการเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะต่าง ๆ

²⁰ ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 13-16.

มากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบสิทธิของประชาชนก็จะมีมากขึ้นเพียงนั้น²¹ ดังนั้นฝ่ายปกครองหรือก็คือหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลักที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็จะไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ดังนั้น ที่มาของอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงต้องมีฐานที่มาจากกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นความแตกต่างกันระหว่างการกระทำของผู้ปกครองกับการกระทำของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีประชาชนทั่วไป ทุกคนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ซึ่งนัยดังกล่าวมีที่มาจากภาษาลาตินที่เรียกว่า “qua non sunt prohibita, permissae intelliguntur (everything which is not forbidden, is allowed)” ในทางตรงกันข้าม กรณีของผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจให้กระทำการนั้นได้เท่านั้น จะกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ซึ่งหลักการนี้มีที่มาจากภาษาลาตินที่ว่า “quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur (everything which is not allowed, is forbidden)”²² ฉะนั้น เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Government of law, not for men) ก็เท่ากับว่า การกระทำและกระบวนการ

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2551) หน้า 11-19

²² สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ 19 เล่มที่ 55 เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. 2560. หน้า 235.

ทั้งหมดเพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน จึงเป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้หลักนิติธรรมยังเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในฐานะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 มีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทยโดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใสสามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้มากขึ้นองค์ประกอบการใช้หลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ประกอบด้วย 1) นิติธรรม (Rule of Law) 2) คุณธรรม (Ethic) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) การมีส่วนร่วม (Participation) 5) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) ความคุ้มค่า (Value for money)²³ จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารและปกครองในทุกมิติเปรียบเสมือนการก่อดินถมขึ้นเพื่อปลูกต้นไม้แรกถ้าหากก่อดินผิดพลาด คือการบริหารและปกครองที่ขาดหรือคลาดเคลื่อนจากหลักนิติธรรมแล้ว การบริหารและปกครองมิติอื่น ๆ ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จสู่เป้าหมายความสงบสุขของประชาชนได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักนิติธรรมในการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล

²³ สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549) หน้า 4-7.

จึงหมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล”²⁴

ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศชาติจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเป็นธรรม ให้เป็นที่ยอมรับและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านี้

5. หลักนิติธรรมในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนราชการ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวิสัยทัศน์ คือภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดนำการผลิต ชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน และพันธกิจ 4 ด้าน ได้แก่ 1) พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกรให้มีความมั่นคง 2) พัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ 3) ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพตลอดห่วงโซ่อุปทานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาดและส่งเสริมงานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ และ 4) ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการ

²⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

ทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชากร ส่วนใหญ่ของประเทศในปี 2561 มีประชากรภาคการเกษตรจำนวน 27.5 ล้านคน จากประชากรของประเทศจำนวน 66.41 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 40.74 ของจำนวนประชากร²⁵ ซึ่งมีความสามารถในการทำการเกษตรที่แตกต่างกันทั้งในรูปแบบเกษตรดั้งเดิม 1.0 ใช้แรงงานคนและสัตว์ ไปจนถึงเกษตรเทคโนโลยี 4.0 ล้วนเป็นผู้รับบริการสาธารณะจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสิ้น

ส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวน 15 ส่วนราชการ รวมทั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนในกำกับ 7 หน่วยงาน มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีการกำหนดภารกิจต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติภารกิจด้านต่างๆ รวม 39 ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. 254 พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เป็นต้น

การใช้หลักนิติธรรมมาบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นพื้นฐานสำคัญในการให้บริการสาธารณะด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันของกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรม

²⁵ ข้อมูลจำนวนประชากร จำนวนแรงงานภาคการเกษตร และนอกภาคการเกษตรปี 2557-2561 ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ในการใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนจะต้องอยู่บนหลักพื้นฐานหลักนิติธรรม ดังนี้

1) ความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติภารกิจ โดยการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามหลักนิติธรรมเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยการดำเนินการทั้งปวงจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคและศัตรูพืช โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจปฏิบัติเกี่ยวกับพืชเพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาด เข้ามาในราชอาณาจักรโดยวิธีการ 1) ตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช รมยา พ่นยา 2) ยึดหรือกักไว้ ณ สถานที่กักพืช 3) ส่งให้ผู้นำเข้าซึ่งพืชส่งสิ่งนั้นออกไปนอกราชอาณาจักร หรือ 4) ทำลายเท่าที่เห็นว่าจำเป็นในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ดังนั้นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันศัตรูพืชได้เพียง 4 มาตรการดังกล่าวตามความร้ายแรงแห่งกรณีเท่านั้น เป็นต้น

2) ความเสมอภาคในการใช้บังคับและการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนหรือผู้รับบริการ สำหรับภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามภารกิจด้านต่าง ๆ รวม 39 ฉบับ โดยแบ่งเป็น กฎหมายเกี่ยวกับพืช กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทาน กฎหมายเกี่ยวกับการประมง กฎหมาย

เกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต และกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจการเงิน และสถาบันเกษตรกร ซึ่งมีการบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่าง ๆ เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนทั่วไป โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใดก็ตามในทางปฏิบัติเนื่องจากกฎหมายตามภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในหลายฉบับเป็นกฎหมาย เชิงเทคนิค เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 เป็นต้น จึงจำเป็นจะต้องมีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนหรือผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องเข้าใจสาระสำคัญ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง ตลอดจนผู้รับบริการที่มีความสามารถในการเข้าถึงบริการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในหลายระดับ จึงต้องมีการส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสในสังคมได้เข้าถึงการบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. 2554 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. 2560 เป็นต้น อันเป็นการสร้างความเสมอภาคในโอกาสเข้าถึงกฎหมายอย่างเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

3) การบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องผูกพันตนเองต่อกฎหมายทั้งในการใช้ การตีความกฎหมายและ การตัดสินใจนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม ซึ่งถือเป็นอีกภารกิจที่สำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานฝ่ายปกครองเนื่องจากเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงกับประชาชนและผู้รับบริการ จึงจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพราะการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจย่อมง่ายต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจทั้งที่มีเจตนาหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานหรือ

เจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การใช้ดุลพินิจโดยอิสระปราศจากการครอบงำ พิจารณาไปตามข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายในการปรับใช้แก่กรณีให้เหมาะสมตามสมควรกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน

4) การมีกฎหมายลำดับรองที่ดี ทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง และสาระของกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติซึ่งวางหลักการไว้ และหน่วยปฏิบัติไปออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อใช้บังคับในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยมีหลักในการดำเนินการดังต่อไปนี้

4.1) หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง ต้องมีความชัดเจนเพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายลำดับรองจะต้องมีความมั่นคงไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไปเพื่อไม่ก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนได้มีความมั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนจนเกินควร

4.2) สาระของกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์โดยรวมของสาธารณชน และสามารถลดความเลื่อมล้ำในสังคมคือต้องคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม

6. บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองรัฐหรือประเทศ ด้วยกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและสงบสุขของประชาชน หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งในทุกมิติของสังคม โดยเฉพาะการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจความรับผิดชอบเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานด้านการเกษตร เกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติภารกิจโดยตรงกับประชาชนและผู้รับบริการจึงจำเป็นต้องมีหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ใช้ควบคุม กำกับการปฏิบัติหน้าที่และให้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยการบังคับใช้กฎหมายจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามความเหมาะสมแก่กรณีเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม จัดปัญหาความเหลื่อมล้ำสร้างความเสมอภาค ในการโอกาสของประชาชนทุกระดับเข้าถึงบริการสาธารณะของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อย่างเท่าเทียม เพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชนอันเป็นเป้าหมายในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

บรรณานุกรม

- กรพจน์ อัครินวิจิตร. บทความ *หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ*.
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4. (2559). วิทยาลัย
รัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*. http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf.
หน้า 1. (สืบค้นเมื่อ 20 มีนาคม 2563).
- จิตติ ติงศรัทย์. *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2555).
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. *หลักนิติธรรม*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บ.ธนาเพรส จำกัด,
2552).
- ประสัทธิ ปิาววัฒนพานิช. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม”.
วารสารสถาบันพระปกเกล้า. ปีที่ 13 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม
2558).
- ประยูร กาญจนดุล. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523).
- ปรีดี เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 3.
(กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2551).
- บวร ยสินทร. บรรยายในรายการ “การเมืองแบบราชาอาณาจักร” สถานี
โทรทัศน์สุพรรณภูมิ <https://www.youtube.com/watch?v=fELDRY7uz4c>. (สืบค้นเมื่อ 19 มีนาคม 2563).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”.
ในรพี ’51. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2551.

สถาบันพระปกเกล้า. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี.

(กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2549).

สิริพรรณ นกสวน สวัสดี และคณะ. คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่.

(กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, 2557).

สุภา ปิยะจิตติ. “หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและ
สร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ 350,000 ล้านบาท”.
วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ 19 เล่มที่ 55 เดือนมกราคม - เมษายน
พ.ศ. 2560.

สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ
ปีที่ 19 เล่มที่ 55 เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. 2560.

หลักนิติธรรมกับสถาบันครอบครัว

อนุพร อรุณรัตน์*

1.1 บทนำ

สถานการณ์ความยืดมั่นในหลักนิติธรรมของประเทศไทยในปัจจุบัน ถูกประเมินดัชนี Rule of law โดย World Justice Project ประจำปี ค.ศ. 2017 – 2018 จัดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่ได้คะแนนค่อนข้างต่ำ กำลังจะเข้าขีดอันตราย คือใกล้ตกไปอยู่ในกลุ่มประเทศที่ขาดหลักนิติธรรม ขณะเดียวกันสภาพสังคมและสื่อต่าง ๆ ล้วนแสดงให้เห็นปัญหาของสถาบันต่าง ๆ ในเชิงขาดหลักนิติธรรม การทำงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพในระบบราชการ และการใช้ความรุนแรงอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ซึ่งจะยิ่งทำให้ประชาชนของประเทศไทย รวมถึงเด็กและเยาวชน ไม่เชื่อในกฎหมายและระเบียบของสังคม เป็นการลดทอนความยืดมั่นในหลักนิติธรรมของประชาชนในประเทศ อาจกลายเป็นวิกฤติที่ทำให้ประชาชนไทยขาดความยืดมั่นในหลักนิติธรรม เนื่องจากสภาพสังคมและประชาชนในขณะนี้ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความยืดมั่นในหลักนิติธรรม ขณะที่พฤติกรรมของประชาชนในตอนนี้มีรากฝังลึกลงไป在社会ไทยที่จะเปลี่ยนแปลงไปได้อย่างยากลำบาก ถึงกลับมีคำกล่าวว่า “ทำตามใจคือไทยแท้” จึงมีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้าง

* บริษัท สำนักกฎหมาย อนุพร อนุพร แอนด์ แอสโซซิเอตส์ จำกัด, ผู้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นสป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความยึดมั่นในหลักนิติธรรมในสถาบันครอบครัวไทยในอนาคต เพื่อให้เด็กและเยาวชนผู้ที่จะเติบโตขึ้นมาเป็นผู้นำประเทศในยุคข้างหน้ามีความยึดมั่นในหลักนิติธรรม และนำประเทศไปสู่ความเจริญและความสงบสุขในอนาคต¹

หลักนิติธรรม หรือเรียกชื่อภาษาอังกฤษว่า Rule of Law แปลตามศัพท์ว่า กฎของกฎหมาย หรือการปกครองด้วยกฎหมาย นั้นเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ และสังคมศาสตร์ เป็นหลักการที่ได้มีการวิวัฒนาการเปลี่ยนแปลง ให้เข้ากับบริบทและกฎหมายของแต่ละที่ แต่ละยุค และแต่ละประเทศตลอดมา เป็นหลักการที่หลาย ๆ ประเทศตะวันตกให้ความสำคัญเป็นอันมาก Brian Z. Tamanaha. (2004) จึงสามารถคงอยู่ได้ตลอดจนถึงทุกวันนี้ แต่ถึงแม้ว่าหลักนิติธรรมจะเป็นหลักการที่มีความสำคัญ อยู่คู่บ้านคู่เมืองประเทศตะวันตกมาโดยตลอด ในประเทศตะวันตกยังไม่มีข้อตกลงว่า Rule of Law ความจริงแล้ว มีความหมายว่าอะไร มีข้อปฏิบัติอย่างไรบ้าง นักวิชาการ นักกฎหมาย และประเทศแต่ละประเทศจะมีความเข้าใจถึงความหมายของหลักนิติธรรมแตกต่างกันแต่ศูนย์กลางของความเข้าใจในหลักการนี้ ทุกประเทศมีเหมือนกัน นั่นก็คือ กฎหมายมีการบังคับใช้กับทุกคนเท่าเทียมกัน สิทธิส่วนบุคคลต้องได้รับการปกป้อง กฎหมายต้องมีความยุติธรรมเข้าถึงได้ง่าย และบุคลากรของภาครัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมผ่านกระบวนการกฎหมาย Garner, (2004)²

¹ Brian Z. Tamanaha. (2004). ON THE RULE OF LAW: HISTORY, POLITICS, THEORY. Cambridge University Press.

² Garner, Kim Monique. (2004). Examination the Roles of Middle School Personal in The Construction of Effective Discipline. **Dissertation Abstracts International**. 64(12): 4427-A

ในปี 2561 World Justice Project องค์การอิสระที่ทำหน้าที่รณรงค์ให้ประเทศทั่วโลกมีหลักนิติธรรมได้ให้คะแนนรวมความยึดมั่นต่อหลักนิติธรรมในประเทศไทยไว้ที่ 0.5 คะแนนเต็ม 1 ว่าเป็นประเทศอันดับที่ 71 จาก 113 ประเทศ เป็นอันดับ 10 จาก 15 ประเทศของเขตเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับแปซิฟิก จัดว่าประเทศไทยกำลังจะเข้าสู่ขีดอันตราย กำลังจะกลายเป็นประเทศที่ขาดหลักนิติธรรม³

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อประเทศเป็นอันมาก เพราะว่าประเทศที่มีหลักนิติธรรมจะเป็นประเทศที่มีความมั่นคง มีความยุติธรรม ปฏิบัติกับทุกคนด้วยความเท่าเทียมกัน ทำให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นในกฎหมาย ในรัฐบาล มีความพร้อมที่จะทำตามระเบียบของสังคม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของสังคม ทำให้ประเทศมีความเจริญมากขึ้น กฎหมายทำงานรวดเร็ว กระบวนการทำงานมีความโปร่งใส บุคลากรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนมีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และสังคม ส่งผลให้สภาพเศรษฐกิจของประเทศมีการเจริญเติบโต สภาพการเมืองมีความสงบทำตามกฎเกณฑ์และหลักจรรยาบรรณ เป็นหลักการที่ช่วยชี้แนววิธีการแก้ไขปัญหาในสังคม ในทางกลับกันในประเทศที่ไม่มีหลักนิติธรรม มีกฎหมายที่เลือกปฏิบัติ ไม่มีประสิทธิภาพ ภาครัฐ เอกชน ประชาชนไม่มีความรับผิดชอบต่อเพราะกฎหมายไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างเท่าเทียมกัน ส่งผลให้ ประชาชนไม่สามารถเชื่อได้ว่ากฎหมายจะสามารถตัดสินข้อพิพาทได้ จึงต้องพึ่งพาแนวทางการตัดสินข้อพิพาทอื่น ๆ ในการแก้ปัญหา โดยส่วนใหญ่แล้วก็พึ่งการใช้ความรุนแรง ทำให้สังคมแตกแยก ใช้ความรุนแรง ประท้วง รัฐบาลและสังคมจึงไม่มีความมั่นคง เกิด Corruption เพราะกฎหมายและระเบียบสังคมไม่สามารถควบคุมตัวคนได้ จึงมีปัญหาทางเศรษฐกิจและการเมืองภายในประเทศ

³ World Justice Project. (2019). **World Justice Project: Rule of Law Index 2019**. April 15, 2020, Retrieved from <https://worldjusticeproject.org/>

นอกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจอรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ประชาชน ทั่วไปก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน เพราะประชาชนเป็นตัวละครสำคัญที่ทำให้ เกิดปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่มีอยู่ในทุกระดับทุวงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการเมืองหรือวงการ รวมถึงวงการธุรกิจในภาคเอกชนด้วย ซึ่งปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงคนส่วนมากพุ่งเล็งไปที่ข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียวโดยลืมมองไปว่าตัวละครฉ้อราษฎร์บังหลวงรายใหญ่ ที่สุดคือประชาชน ในฐานะเป็นเครื่องมือในการให้สินบาทคาดสินบนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และยังเป็นตัวละครสำคัญในการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและประการสำคัญคือการซื้อสิทธิขายเสียง

การที่ประชาชนปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้ฝังรากลึกกลงไปก็จะกลายเป็นปัญหาที่เกาะกินและทำลายประเทศชาติ เพราะประชาชนมองว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นเรื่องธรรมดา ขอเพียงให้มีผลงานจะโกงบ้างก็ไม่ใช่ไร ที่ผ่านมาประชาชนส่วนใหญ่มองว่าปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่ธุระของตนจึงไม่ยอมเข้าไปมีส่วนในการแก้ไขโดยมิได้พิจารณาให้ถ่องแท้ว่าหากปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้ อยู่ต่อไปก็รังแต่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงให้กับประเทศชาติอย่างเหตุการณ์ที่ผ่านมาซึ่งสุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประชาชน การที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าหลักนิติธรรมเป็นเรื่องของฝ่ายกฎหมายหรือนักวิชาการโดยไม่ได้นึกว่าแท้จริงแล้วปัญหาต่าง ๆ ที่มีการละเลยไม่ยึดถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรมนั้น นอกจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแล้ว ตัวบุคคลหรือประชาชนก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญเพราะหลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมาย การกระทำทุกอย่างไม่ว่าบุคคลใดองค์กรใดจะกระทำสิ่งใดก็ล้วนแต่ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอยู่เสมอคือถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการที่จะดำรงและรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในสังคมไทย⁴

⁴ อลงกรณ์ พลบุตร (2560). หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. 19 (56)

ครอบครัวถือว่าเป็นสถาบันทางสังคมที่เป็นส่วนสำคัญในการอบรม บ่มนิสัย ปลูกฝังความเชื่อ ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรมอันดีให้กับเด็ก รวมไปถึงปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบต่อนตนเองและเคารพผู้อื่น การเคารพ ความแตกต่าง การเคารพความเสมอภาค การเคารพกติกาหรือเคารพกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม การอบรมเลี้ยงดูของสถาบันครอบครัว มีความสำคัญเป็นอันดับแรกเพราะเป็นจุดเริ่มต้นที่ช่วยให้เด็กเกิดจิตสำนึก เห็นความสำคัญของส่วนรวมความใกล้ชิดระหว่างพ่อแม่กับลูกจึงเป็นสิ่งจำเป็น อย่างยิ่งในการอบรมเลี้ยงดูลูก เพราะความใกล้ชิดจะเป็นสื่อที่ทำให้เกิดความ เข้าใจซึ่งกันและกัน และกลายเป็นความเห็นใจซึ่งกันและกัน โดยครอบครัว ถือว่าเป็นสถาบันทางสังคมที่มีส่วนสำคัญในการอบรมบ่มนิสัยปลูกฝังความเชื่อ ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม อันดีงามให้กับเด็ก รวมไปถึงปลูกฝัง และพัฒนาให้ยึดตามหลักนิติธรรม อันประกอบไปด้วย ความรับผิดชอบต่อ ตนเองและพึ่งตนเองในการเคารพผู้อื่น การเคารพความแตกต่าง การเคารพ ความเสมอภาค การเคารพกติกาหรือเคารพกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อ สังคมและส่วนรวม บทบาทหน้าที่ของครอบครัวในการอบรมเลี้ยงดูเด็กให้ดี จึงนับว่ามีความสำคัญ เพราะเขาคือทรัพยากรอันมีค่าในการพัฒนาประเทศ การอบรมเลี้ยงดูเด็กอย่างเหมาะสมจะส่งผลต่อการแสดงพฤติกรรมเด็กและ เยาวชนทั้งในด้านที่พึงประสงค์และไม่พึงประสงค์เมื่อเด็กเจริญเติบโตขึ้นเป็น ผู้ใหญ่ ดังนั้นการอบรมเลี้ยงดูเด็กและเยาวชนในครอบครัวให้เป็นบุคคลที่มี คุณภาพจึงมีความสำคัญมากเพราะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาสังคมและ ประเทศชาติต่อไป จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและประมวลผลงานวิจัยที่ผ่านมา ในอดีต พบว่า ควรมีการอบรมปลูกฝังการเลี้ยงดูลูกให้มีหลักนิติธรรม⁵

⁵ รุ่งรัตน์ สุขะเดชะ (2563). การอบรมเลี้ยงดูเด็กของครอบครัวไทย: การทบทวนวรรณกรรมแบบ บูรณาการอย่างเป็นระบบ. วารสารพยาบาลศาสตร์และสุขภาพ. 43 (1) หน้า 1-9.

1.2 ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลายอย่างอาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้านกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักยุติธรรมตามกฎหมาย รวมทั้งคำแปลอื่น ๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกันนี้ แต่คำแปลที่เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยในปัจจุบันคือ หลักนิติธรรม⁶

หลักนิติธรรมถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาใน ค.ศ. 1885 ศาสตราจารย์ เอ.วี. ไดซี (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการคือ

1. ความสูงสุดของกฎหมาย บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิดโดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิพากษา⁷

2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิด จะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยมาตรฐานเดียวกัน

⁶ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล. (2556). เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

⁷ ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (2556). เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

3. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการ ประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์⁸

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายคนที่ให้ ความหมายของหลักนิติธรรม โดย แอล ฟูลเลอร์ (L.Fuller) ได้ให้หลักการ ที่สำคัญของหลักนิติธรรมได้ 8 หลักคือ⁹

1. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
2. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
3. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
4. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยงการบังคับใช้ที่มิชอบ
5. กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
7. กฎหมายต้องยืดหยุ่นคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก แต่ต้องปรับให้เข้ากับ สภาพความเปลี่ยนแปลงได้

8. การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ ที่ประกาศไว้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของ “นิติธรรม” ไว้ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน¹⁰

⁸ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

⁹ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). **เอกสารบรรยาย ดุลยภาพระหว่างการเมือง ภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมืองกับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย**. สำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ.

¹⁰ ราชบัณฑิตยสถาน (2554). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. หลักนิติธรรม**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562 <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

พจนานุกรมของ Black's Law ได้ให้ความหมายของ “The Rule of Law” ไว้ว่าหมายถึง อำนาจที่เหนือกว่าของกฎหมายทั่วไปที่อยู่เหนือพลเมืองทุกคนโดยไม่คำนึงถึงอำนาจของพลเมืองนั้น¹¹

ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (A.V.Dicey) อดีตประมุขตุลาการศาลอังกฤษ (Master of the Rolls) และเป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงของประเทศอังกฤษ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการคือ

1. ความสูงสุดของกฎหมาย คือ บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิด ตามกฎหมายซึ่งถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม

2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย คือ บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะใดในสังคม หากกระทำผิดก็จะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน

3. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ คือ บุคคลทุกคนย่อมได้รับการคุ้มครองในเรื่องสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณีของสังคม รวมทั้งมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์¹²

นักวิชาการที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายท่าน ได้แก่ ลอน แอล ฟูลเลอร์ (Lon L.Fuller) โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เจฟฟรีย์ โจเวล (Jeffrey Jowell) และไฮมริช ซีเคนท็อพฟ์ (Heinrich Siedentopf) เป็นต้น ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมหรือหลักการปกครองไว้โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป 7 ประการ ได้แก่

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ (Supremacy of law)
2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power)

¹¹ The Law Dictionary, Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed. Retrieved from 26 March 2020. <https://thelawdictionary.org/rule-of-law/>.

¹² ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (2556). เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

3. การมีกฎหมายที่ดี (Good law)
4. ความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (Administrative legality)
5. ความรับผิดชอบของรัฐ (State responsibility)
6. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล
7. การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน¹³

สำหรับในประเทศไทยมีนักวิชาการที่ได้ให้ความหมายเกี่ยวกับแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมไว้ อาทิ ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่าเป็นความหมายถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้หรืออาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรม คือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ 6 ประการ ได้แก่¹⁴

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป คือ กฎหมายต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยทั่วไปเสมอภาคกัน และกฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

2. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง คือ กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้

3. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคืออาญาบริสุทธิ์จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่าผู้นั้นมีความผิด คือให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญายังไม่มีความผิดจนกว่าศาล จะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด เพื่อเป็นประโยชน์ในการต่อสู้คดีของผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ อย่างเต็มที่

¹³ สุนทร มณีสวัสดิ์ (2558). เอกสารประกอบการบรรยายนิติธรรมและนิติรัฐ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 11.

¹⁴ ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”. โรงแรมรามาร์คเด็นส์.

4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา คือ ผู้พิพากษาเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมที่สำคัญ ดังนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง อีกทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางและไม่เอื้อคดีใด ๆ

5. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ คือ องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่ กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต คือ จะออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดในภายหน้าของตน

เมื่อพิจารณาจากความหมายของ “หลักนิติธรรม” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมสรุปได้ว่า “หลักนิติธรรม” คือการปกครองบ้านเมืองโดยกฎหมาย ไม่ใช่การปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) โดยทุกคนจักต้องอยู่ภายใต้กฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะเช่นใด ในสังคมก็ตาม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) มีวิวัฒนาการมาจากสมัยกรีกโบราณ โดยในสมัยนั้นมีข้อถกเถียงว่าการปกครองบ้านเมืองที่ดีควรจะต้องมีการปกครองด้วยอะไรระหว่างการปกครองด้วย คนที่ดีที่สุดกับการปกครองด้วยกฎหมายที่ดีที่สุด เพลโต (Plato) นักปรัชญากรีกโบราณได้เสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดย “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ซึ่งเป็นบุคคลที่มีทั้งความรู้ความสามารถในการปกครองบ้านเมืองและเป็นคนดี แต่เพลโตไม่อาจหาคนดีที่มีความสามารถที่จะมาเป็น “ราชาปราชญ์” (Philosopher King) ได้ จึงเปลี่ยนแนวความคิดจากการปกครองด้วยคนที่ดีที่สุดมาเป็นการปกครองด้วยกฎหมายที่ดีที่สุดซึ่งเป็นต้นกำเนิดของหลักการปกครองบ้านเมืองด้วย กฎหมายรวมถึงเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติธรรมด้วย ต่อมา อริสโตเติล (Aristotle)

ลูกศิษย์ของเพลโตก็ยึดถือตามแนวความคิดดังกล่าวโดยเสนอว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุดในระบอบการเมืองการปกครอง¹⁵

แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมเริ่มเป็นรูปธรรมในห้วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 โดยในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ค.ศ. 1215 ใน Article 39 ได้กำหนดถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมไว้ โดยสรุปว่าบุคคลย่อมไม่อาจถูกลงโทษได้หากไม่มีคำพิพากษาที่ชอบด้วยกฎหมาย และหลักนิติธรรมก็ได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องมาจนถึงหลังสงครามโลกครั้งที่สองโดยเหล่านักปฎิวัติได้ใช้แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการต่อสู้กับลัทธิทรราชย์ (Tyranny) ที่ให้ความสำคัญกับผู้ปกครองมากกว่าผู้ใต้ปกครองซึ่งทำให้ผู้ใต้ปกครองถูกกดขี่ข่มเหงอย่างไม่เป็นธรรม¹⁶

นอกจากนี้ ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ของอังกฤษยังได้รับรองแนวความคิดเรื่อง หลักนิติธรรมไว้ในคำพิพากษาของศาลด้วยและสหราชอาณาจักรยังได้รับรองหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of the Parliament) ซึ่งมีอำนาจในการออกกฎหมายภายใต้หลักนิติธรรมเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้ละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน¹⁷

ในปัจจุบัน แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมได้ปรากฏในกฎหมายทั้งในระดับกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ อาร์ัมบท (Preamble) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights; UDHR) ที่ปรารภถึงหลักนิติธรรมโดยสรุปว่า มีความจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนต้องได้รับการคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ไม่เช่นนั้นมนุษย์อาจจะ

¹⁵ Aristotle. (1995). Politics. USA: Oxford University Press.

¹⁶ วิชัย ทิตตภักดี (2558) **หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ**. หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

¹⁷ Bingham, Tom. (2011). **The Rule of Law**. (2nd ed.) London : Penguin Books.

ก่อกฎ เพื่อต่อสู้ขัดขวางทรรายได้ และในระดับกฎหมายภายในประเทศ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยอมรับ “หลักนิติธรรม” ซึ่งเป็นแนวความคิดของชาติตะวันตกว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาตั้งแต่การปฏิรูประบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ตลอดจนมาถึงปัจจุบันหลักการนี้ได้ปรากฏในรูปของกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย¹⁸

1.3 บทบาทของครอบครัวกับหลักนิติธรรม

ในชีวิตของคนส่วนใหญ่จะมีความใกล้ชิดกับครอบครัวมากที่สุด โดยเฉพาะครอบครัวไทยที่บุตรอยู่ร่วมกับบิดามารดาตั้งแต่แรกเกิดจนเข้าสู่วัยรุ่น วัยผู้ใหญ่หรือบางครั้งครอบครัวอาจจะอยู่ร่วมกันไปตลอดชีวิตบิดามารดาจนกระทั่งมีความคิด ความรู้สึก พฤติกรรม และรูปแบบการดำเนินชีวิตเหมือนหรือคล้ายคลึงกับบิดามารดาของตนเอง กล่าวได้ว่าครอบครัวมีเป็นจุดเริ่มต้นที่ความสำคัญเป็นอย่างมากในการอบรมหล่อหลอมให้บุตรมีเจตคติและพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของสังคมในทุก ๆ ด้าน เช่น การดำเนินชีวิตอย่างมีคุณธรรม จริยธรรม การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม การมีจิตสาธารณะ การนึกถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน การดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง การแสดงออกทางการเมืองอย่างถูกต้องและเหมาะสม ดังนั้นหากต้องการให้ประชาชนมีระเบียบวินัย มีจิตสำนึกที่ดี เป็นคนดี ครอบครัวจึงถือว่าเป็นสถาบันที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการทำหน้าที่ปลูกฝังและพัฒนา

¹⁸ สุรพล ศรีวิทยา (2558). หลักนิติธรรมกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์โดยแนวทางพุทธวิธีในสังคมไทย. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์. 3(2), หน้า 23 – 24.

ให้กับเด็กและเยาวชนเพื่อให้พวกเขาเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติสืบไป¹⁹

ครอบครัวถือเป็นสถาบันทางสังคมสถาบันแรกที่ทำหน้าที่ในการอบรมเลี้ยงดู ปลูกฝังและพัฒนาบุคคลในทุก ๆ ด้าน การอบรมเลี้ยงดูของครอบครัวจะส่งผลกระทบต่อบุคคลตั้งแต่แรกเกิดไปจนกระทั่งเติบโตเป็นผู้ใหญ่ เมื่อได้รับการปลูกฝังหรืออบรมสั่งสอนในเรื่องใดไปแล้ว สิ่งเหล่านั้นจะคงอยู่เป็นลักษณะนิสัยอันเป็นแบบแผนในการแสดงความคิด และพฤติกรรมไปตลอดช่วงชีวิต นักวิชาการทั้งทางด้านจิตวิทยา และพฤติกรรมศาสตร์ต่างเห็นพ้องต้องกันว่า การอบรมเลี้ยงดูเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาบุคคล หากครอบครัวสามารถอบรมเลี้ยงดูบุตรของตนเองให้เป็นผู้ที่มีความรู้ควบคู่ไปกับการมีคุณธรรม จริยธรรมด้วยการยึดหลักนิติธรรมก็ถือเป็นการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ที่มีคุณค่าอย่างยิ่งอันจะส่งผลโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน การอบรมเลี้ยงดูเป็นกระบวนการที่ครอบครัวใช้พัฒนาบุตร ในกระบวนการนี้บิดามารดาจะมีการสื่อสารกับบุตรด้วยคำพูดและการกระทำเพื่อให้บุตรเกิดความรู้ความเข้าใจ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นการแสดงความรู้สึกการชื่นชม การให้รางวัล การตำหนิ การตักเตือน และการลงโทษ สิ่งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกระบวนการอบรมเลี้ยงดู ล้วนเป็นการปลูกฝังส่งเสริมและพัฒนาเจตคติ และพฤติกรรมที่พึงปรารถนาของสังคมให้กับบุตร ทั้งนี้เพราะการอบรมเลี้ยงดูเป็นกระบวนการอบรมบ่มนิสัยและฝึกหัดให้บุตรเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัวทำให้พวกเขาได้เรียนรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองและฝึกหัดที่จะอยู่ภายใต้กฎระเบียบของครอบครัวตามหลักนิติธรรมอันเป็นการพัฒนาความมีวินัยและ

¹⁹ พระชนพจน์ คาติบ (2558). บทบาทของครอบครัวในการปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน. วารสารสถาบันวิจัยพินิตธรรม. 2(2) หน้า 15-26.

ความรับผิดชอบในหน้าที่ของตนเอง ดังนั้นครอบครัวควรอบรมเลี้ยงดูบุตรตามหลักนิติธรรม ควรปฏิบัติ ดังนี้²⁰

1. บิดา มารดาควรแสดงความรัก และความปรารถนาดีต่อบุตรอย่างจริงใจ คอยดูแลเอาใจใส่อย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ เช่น คอยพูดคุยสอบถามถึงเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในแต่ละวันรับประทานอาหารด้วยกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน

2. บิดา มารดาควรให้การสนับสนุน ส่งเสริมและให้กำลังใจในการทำกิจกรรมต่าง ๆ ของบุตร เช่น สนับสนุนให้ลูกมีจิตสาธารณะ สนับสนุนให้บุตรได้ทำกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ฯลฯ

3. บิดา มารดาควรเปิดโอกาสให้บุตรได้ตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนเอง โดยไม่บังคับให้บุตรทำหรือเลือกในสิ่งที่บิดามารดาต้องการ แต่ควรให้คำปรึกษา และชี้แนะแนวทางที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินชีวิต เช่น เรื่องการเรียน เรื่องการทำงาน เรื่องการทำกิจกรรม ฯลฯ

4. บิดา มารดาควรเป็นที่ปรึกษาของบุตรในทุก ๆ เรื่องควรเปิดใจรับฟังปัญหาและชี้แนะแนวทางในการแก้ไขอย่างถูกต้องและเหมาะสมทั้งปัญหาทั่วไปที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน ปัญหาในการเรียนการทำงาน ฯลฯ

5. บิดา มารดาควรเปิดโอกาสให้บุตรได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ภายในบ้านอย่างเท่าเทียมกัน เช่น เปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกซื้อรถคันใหม่ เลือกรูปแบบในการตกแต่งบ้าน ฯลฯ

²⁰ กมลวรรณ คารมปราชญ์ คล้ายแก้ว (2556). ปัจจัยทางด้านสถานการณ์ในครอบครัว สถาบันการศึกษา และจิตลักษณะที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมจริยธรรมในการเรียนของนิสิตระดับปริญญาตรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

6. บิดา มารดาควรให้บุตรได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการทำงานบ้าน เช่น การทำความสะอาดบ้าน การล้างจาน การซักรีดเสื้อผ้า การดูแลต้นไม้ ฯลฯ เพื่อเป็นการปลูกฝังให้มีความรับผิดชอบ นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน

7. บิดา มารดาควรชื่นชมหรือให้รางวัลอย่างเหมาะสมเมื่อบุตรทำความดี หรือประพฤติตนในทางที่ดี เช่น ให้รางวัลหรือชื่นชมเมื่อบุตรให้ความช่วยเหลือเพื่อน ๆ หรือเมื่อตั้งใจทำกิจกรรมต่าง ๆ จนประสบผลสำเร็จ ฯลฯ

8. บิดา มารดาควรกล่าวตักเตือนและชี้แจงเหตุผลเมื่อบุตรทำในสิ่งที่ไม่ถูกต้อง หรือมีความประพฤติที่ไม่เหมาะสม โดยไม่แสดงอาการโกรธหรือใช้ความรุนแรงซึ่งจะทำให้กระทบกระเทือนความรู้สึกของบุตร²¹

การเป็นแบบอย่างที่ดีของบิดา มารดาเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่ต้องเนื่องจากการอบรมเลี้ยงดูภายในครอบครัวที่จะทำให้บุตรเกิดเรียนรู้ในเรื่องราวทางวัฒนธรรม วิถีชีวิต แบบแผนการแสดงความคิด และการแสดงพฤติกรรมจากบิดามารดา โดยส่วนมากการเรียนรู้ของบุคคลมักจะเกิดจากการเลียนแบบจากบุคคลที่เป็นที่รัก นิยมชมชอบ เชื่อถือ ไว้วางใจ หรือเป็นผู้ที่มีอำนาจซึ่งภายในครอบครัวบิดา มารดาเป็นผู้ที่ให้การอบรม เลี้ยงดูบุตรอย่างใกล้ชิด จนทำให้บุตรมีความรัก เชื่อถือ ไว้วางใจและเห็นความสำคัญต่อบิดา มารดา บุตรจึงยอมรับการอบรม สั่งสอนต่าง ๆ ได้โดยง่าย และยึดถือบิดา มารดาเป็นแบบอย่างในทุก ๆ เรื่อง โดยบุตรจะเอาใจใส่ค่อย ๆ เรียนรู้จดจำความคิด ความเชื่อ และพฤติกรรมต่าง ๆ ของบิดา มารดาหรือผู้ให้การเลี้ยงดูอย่างต่อเนื่อง จนในที่สุดสิ่งที่ได้เห็นและได้ยินนั้นกลายเป็นแบบแผนความคิด เป็นพฤติกรรม เป็นวิถีปฏิบัติหรือเป็นลักษณะนิสัยของตนเอง ในการเป็นแบบอย่างให้กับ

²¹ ดวงเดือน พันธุมนาวิน และเพ็ญแข ประจันปัจฉิม.(2554). ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวกับสุขภาพจิตและจริยธรรมของนักเรียนวัยรุ่น. มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

บุตรนั้น บิดา มารดาจะต้องเป็นแบบอย่างที่ดี เป็นคนดี มีความรับผิดชอบต่อสังคม นึกถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตน ไม่เอาเปรียบสังคมก่อนแล้ว จึงแสดงให้บุตรได้เห็นแบบอย่างที่ดีเหล่านั้น โดยจะต้องแสดงให้บุตรเห็นตามแนวทางดังนี้

1. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้บุตรเห็นว่าเป็นผู้ที่สามารถอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้ทำงานร่วมกับผู้อื่นได้ มีความเคารพผู้อื่น เคารพสิทธิผู้อื่น เคารพหลักความเสมอภาค และเคารพความแตกต่างทางความคิดและวัฒนธรรม สามารถปรับตัวและวางตัวอย่างเหมาะสมในฐานะ สมาชิกของกลุ่มสังคมต่าง ๆ มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น โดยไม่ใช้ความคิดของตนเอง เป็นใหญ่ไม่ก้าวท้าวเรื่องส่วนตัวของผู้อื่น รวมถึงมีความคิดว่าทุกคนในสังคมอยู่ในระดับเดียวกัน โดยไม่มีปฏิกิริยาที่แสดงถึงการดูถูก ดูแคลนผู้ที่มีสถานะทางสังคม มีการศึกษาต่ำกว่า ยากจนกว่าตนเอง และไม่มีปฏิกิริยาที่แสดงว่ายกย่องและยอมจำนนให้คนที่มีความสถานะทางสังคมสูงกว่า มีการศึกษาสูงกว่า ร่ำรวยกว่าตนเองอย่างไม่มีเหตุผลอันควรกระทำ

2. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้บุตรเห็นว่าเป็นผู้ที่พึ่งตนเองได้โดยไม่ต้องพึ่งพาหรือเบียดเบียนผู้อื่นสามารถประกอบอาชีพเพื่อให้มีรายได้มาเลี้ยงดูครอบครัวได้ด้วยความรู้ ความสามารถและประสิทธิภาพของตนเองด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น รวมถึงจะต้องไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจหรืออิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ใด ๆ

3. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้บุตรเห็นว่าเป็นผู้ที่มีจิตสำนึกสาธารณะ มุ่งที่จะทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมและธำรงรักษาสาธารณะสมบัติ มีความเอาใจใส่ที่จะมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ มีความเอาใจใส่ที่จะมีส่วนร่วมในการดูแลสาธารณะสมบัติของส่วนรวมโดยไม่คิดทำลายหรือทำให้เกิดความเสียหาย รวมถึงจะต้องมองว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนที่ตนเองเป็นสมาชิกล้วนเป็นเรื่องที่ตนเองและคนในชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน

การแก้ไข โดยไม่คิดว่าเป็นเรื่องของหน่วยงานราชการหรือรัฐบาลต้องเข้ามา
แก้ไขปัญหาเมื่อเกิดปัญหาต่าง ๆ ขึ้นในชุมชน บิดา มารดาจะต้องเข้าไปมีส่วนร่วม
ในการแก้ไขปัญหาด้วยความเอาใจใส่ เช่น หากในชุมชนเกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย
ส่งกลิ่นเหม็น เกิดปัญหามีโจรขโมยชุกชุม บิดา มารดาต้องมีส่วนร่วมในการ
วางแผนหรือหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยไม่นิ่งนอนใจเพราะ
คิดว่าไม่ใช่เรื่องของตนเอง

4. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่เคารพกฎกติกาของ
สังคม และเคารพกฎหมายมีการปฏิบัติตามกฎ กติกาของสังคมที่เป็นสมาชิกอยู่
เช่น ในที่ทำงาน ในชุมชน ฯลฯ และปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่ละเมิด
แม้ว่าจะเป็นเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น ทิ้งขยะลงในที่สาธารณะ จอดรถในที่ห้ามจอด
การข้ามถนนไม่ตรงทางม้าลาย การขับรถฝ่าไฟแดง การเสียภาษี ฯลฯ

5. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่มีความเต็มใจที่จะ
แก้ปัญหาความขัดแย้งในทุกกรณีด้วยท่าทีสันติโดยไม่ใช้ความรุนแรง
หากมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในสังคมใด ๆ ก็ตามทั้งความขัดแย้งในครอบครัว
ความขัดแย้งในที่ทำงาน ความขัดแย้งในชุมชน บิดา มารดาจะต้องแก้ปัญหา
อย่างมีสติโดยพิจารณาเหตุผลต่าง ๆ อย่างรอบคอบรอบด้าน โดยไม่ใช้อารมณ์
และความรุนแรงในการแก้ปัญหา แม้ว่าสถานการณ์ปัญหาจะมีความรุนแรงมาก
เพียงใดก็ตาม

6. บิดา มารดาจะต้องแสดงให้เห็นว่าเป็นผู้ที่มีความตระหนักและ
มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยความสมัครใจ และ
มีความเห็นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหน้าที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง
ของประชาชนทุกคนในประเทศและจะต้องไม่มองว่าการเมืองเป็นเรื่อง
น่าเบื่อหน่ายหรือเป็นเรื่องที่ไม่ควรให้ความสนใจหรือเข้าไปเกี่ยวข้องใด ๆ
โดยอย่างน้อยที่สุดบิดา มารดาควรมีการติดตามข่าวสารทางการเมืองอย่าง
สม่ำเสมอและอธิบายให้บุตรเข้าใจข่าวสารต่าง ๆ มากขึ้น บิดา มารดาจะต้อง

ไปเลือกตั้งทุกครั้งที่มีการเลือกตั้งไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งในระดับท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งระดับชาติ หากมีความไม่เห็นด้วยในนโยบายของรัฐบาลจะต้องแสดงการคัดค้านอย่างถูกต้องด้วยวิธีการที่เหมาะสม²²

1.4 สรุป

ครอบครัวเป็นสถาบันที่สำคัญที่สุด ในชีวิตที่ทุกคนต้องให้การดูแลเอาใจใส่ เพราะทำหน้าที่ในการหล่อหลอมและขัดเกลาความเป็นมนุษย์ ทั้งการอบรมเลี้ยงดู ให้ความรัก ช่วยเหลือเกื้อกูลกัน รวมถึงปลูกฝังคุณธรรม จริยธรรม ค่านิยม และถ่ายทอดวัฒนธรรมทางสังคมให้แก่สมาชิก เพื่อให้บุคคลเป็นคนดี มีคุณภาพ และเป็นสมาชิกที่ดีของสังคม รวมไปถึงการปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตย ยึดหลักนิติธรรม ความรับผิดชอบต่อนตนเองและเคารพผู้อื่น การเคารพความแตกต่าง การเคารพความเสมอภาค การเคารพกติกาหรือเคารพกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม การอบรมเลี้ยงดูของสถาบันครอบครัวมีความสำคัญเป็นอันดับแรกเพราะเป็นจุดเริ่มต้นที่ช่วยให้เด็กเกิดจิตสำนึกเห็นความสำคัญของส่วนรวม ความใกล้ชิดระหว่างพ่อแม่กับลูกจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการอบรมเลี้ยงดูลูก เพราะความใกล้ชิดจะเป็นสื่อที่ทำให้เกิดความเข้าใจซึ่งกันและกัน และกลายเป็นความเข้าใจซึ่งกันและกัน โดยครอบครัวถือว่าเป็นสถาบันทางสังคมที่มีส่วนสำคัญในการอบรมบ่มนิสัย ปลูกฝังความเชื่อ ค่านิยม คุณธรรม จริยธรรม และศีลธรรม อันดีงามให้กับเด็ก รวมไปถึงปลูกฝังและพัฒนาให้ยึดตามหลักนิติธรรม อันประกอบไปด้วย ความรับผิดชอบต่อตนเองและพึ่งตนเอง ในการเคารพผู้อื่น การเคารพความแตกต่าง การเคารพความเสมอภาค การเคารพกติกาหรือเคารพกฎหมาย และความรับผิดชอบต่อสังคมและส่วนรวม บทบาท

²² ปนัดดา ยิ้มสกุล (2561). การเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ที่มีต่อครอบครัวของนักศึกษา คณะครุศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. 12(1). หน้า 110-122.

หน้าที่ของครอบครัวในการอบรมเลี้ยงดูเด็กให้ดีจึงนับว่ามีความสำคัญ เพราะเขาคือทรัพยากรอันมีค่าในการพัฒนาประเทศ

การอบรมเลี้ยงดูบุตรโดยยึดหลักนิติธรรมมีส่วนสำคัญในการฝึกหัดให้บุตรได้เรียนรู้ที่จะใช้ชีวิตในสังคมประชาธิปไตย เช่น การฝึกให้มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นหรือตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ อย่างเป็นอิสระภายใต้กฎเกณฑ์หรือข้อกำหนดของครอบครัว ฝึกให้มีส่วนร่วม รับผิดชอบงานในบ้าน ฝึกให้ปฏิบัติตนอยู่ในระเบียบวินัย ฝึกการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล ฝึกให้ยอมรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นและถึงแม้ว่าจะมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันก็ต้องสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข โดยไม่จำเป็นต้องบังคับให้คนอื่น มีความคิดเห็นเหมือนตนเอง ฯลฯ การได้ฝึกฝนในเรื่องดังกล่าวจะทำให้บุตรมีเจตคติพฤติกรรมและแนวปฏิบัติแบบประชาธิปไตย รวมถึงเกิดการเรียนรู้ในการเป็นสมาชิกที่ดีของครอบครัว กระบวนการเหล่านี้ จะเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งเติบโตเป็นผู้ใหญ่ และอยู่ในฐานะพลเมืองของประเทศ พวกเขาจะสามารถสรุปอ้างอิงประสบการณ์ที่ได้รับจากครอบครัวไปใช้ ซึ่งเป็นผลทำให้พวกเขาเป็นพลเมืองดีตามระบอบประชาธิปไตยได้ในด้านการสนทนา พูดคุย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา เมื่อบุตรได้ยิน หรือได้เห็นแบบอย่างที่แสดงออกเป็นคำพูด และการกระทำก็จะค่อย ๆ เกิดเรียนรู้จดจำ ทำความเข้าใจ จนในที่สุดสิ่งเหล่านั้นก็จะกลายเป็นแบบแผนของเจตคติและพฤติกรรม รวมถึง แนวปฏิบัติต่าง ๆ ของบุตร ซึ่งมีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่าบิดามารดาและบุตรมีแนวโน้มที่จะมีเจตคติและพฤติกรรมในหลาย ๆ ด้านสอดคล้องกัน ดังนั้นหากบิดา มารดามีแนวคิดที่ดีก็มีแนวโน้มที่จะทำให้บุตรมีหลักนิติธรรมและความเป็นพลเมืองดีเช่นเดียวกับบิดามารดาของตนเอง

อย่างไรก็ตาม กระบวนการปลูกฝังและพัฒนาความเป็นพลเมืองดีตามหลักนิติธรรมนี้ เป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตั้งแต่บิดา มารดาให้กำเนิดบุตร จนกระทั่งพวกเขาเติบโตเป็นผู้ใหญ่นั้นบิดา มารดาจะต้อง

ทุ่มเท เสียสละ และมีความอดทน มากเป็นพิเศษ ในการที่จะใช้วิธีการดังกล่าว ในการปลูกฝังและพัฒนาบุตร เพราะเงื่อนไข สำคัญในการที่จะทำให้กระบวนการ เหล่านี้ประสบความสำเร็จได้ บิดา มารดาจะต้องให้การดูแลบุตรอย่างใกล้ชิด คอยเอาใจใส่ดูแล ให้ความรัก และใช้เวลากับบุตรอย่างเต็มที่ เป็นที่ปรึกษา ที่ดีเป็นแบบอย่างที่ดีในทุก ๆ เรื่อง รวมถึงต้องมีการปฏิบัติเช่นนี้ต่อบุตรอย่างสม่ำเสมอ เพราะหากมีการปฏิบัติที่ไม่สม่ำเสมอ ก็อาจจะทำให้บุตรเกิดความ สับสน จนเกิดเจตคติหรือพฤติกรรมที่ผิดปกติขึ้นได้ ทั้งนี้หากทุกครอบครัว สามารถทำหน้าที่ในการปลูกฝังหลักนิติธรรม และพัฒนาความเป็นพลเมืองดี ให้กับบุตรของตนเองได้ก็จะทำให้ประชาชนทุกคนมีหลักนิติธรรม ซึ่งถือเป็น กำลังสำคัญที่จะทำให้ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยมีความเป็น ประชาธิปไตยโดยสมบูรณ์อันเป็นพื้นฐานของการพัฒนาประเทศในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
กมลวรรณ คารมปราชญ์ คล้ายแก้ว (2556). ปัจจัยทางด้านสถานการณ์ ในครอบครัว สถาบันการศึกษา และจิต ลักษณะที่เกี่ยวข้องกับ พฤติกรรมจริยธรรมในการเรียนของนิสิตระดับปริญญาตรี. กรุงเทพมหานคร : สำนักนวัตกรรมการเรียนรู้มหาวิทยาลัยศรีนครินทร วิโรฒน์.

- วิชัย ทิตตักกที (2558) **หลักนิติธรรมกับการบริหารงบประมาณ**. หลักสูตร
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3. วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- อลงกรณ์ พลบุตร (2560). หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย. **วารสาร
ศาลรัฐธรรมนูญ**.19 (56)
- รุ่งรัตน์ สุขะเดชะ (2563). การอบรมเลี้ยงดูเด็กของครอบครัวไทย : การทบทวน
วรรณกรรมแบบบูรณาการอย่างเป็นระบบ. **วารสารพยาบาลศาสตร์
และสุขภาพ**. 43 (1) หน้า 1-9.
- ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภัคดีธนะกุล. (2556). เอกสารบรรยายหลักนิติธรรม
กับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย.
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (2556). เอกสารบรรยาย
หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐโดย
ฝ่ายนิติบัญญัติ. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ดวงเดือน พันธุมนาวิณ และเพ็ญแข ประจันปัจฉินิก.(2554). **ความสัมพันธ์
ภายในครอบครัวกับ สุขภาพจิตและจริยธรรมของนักเรียนวัยรุ่น.
มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ**.
- ปนัดดา ยิ้มสกุล (2561).การเสริมสร้างบทบาทหน้าที่ที่มีต่อครอบครัวของ
นักศึกษา คณะครุศาสตร์มหาวิทยาลัยราชภัฏธนบุรี. **วารสารมหาวิทยาลัย
ราชภัฏธนบุรี**.12(1). หน้า 110-122.
- พระธนพจน์ คาตیب (2558). บทบาทของครอบครัวในการปลูกฝังและพัฒนา
ความเป็นพลเมืองให้กับเด็กและเยาวชน. **วารสารสถาบันวิจัยพินลธรรม**.
2(2) หน้า 15-26.

- ราชบัณฑิตยสถาน (2554). **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. หลักนิติธรรม**. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562 <http://www.royin.go.th/dictionary/>.
- ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). **เอกสารบรรยายดูยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมืองกับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (2556). **เอกสารบรรยายหลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). **เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”**. โรงแรมรามาร์เก็ตเนส.
- สุรพล ศรีวิทยา (2558). **หลักนิติธรรมกับการสร้างความปรองดองสมานฉันท์โดยแนวทางพุทธวิธีในสังคมไทย**. วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์. 3(2), หน้า 23 – 24.
- สุนทร มณีสวัสดิ์ (2558). **เอกสารประกอบการบรรยายนิติธรรมและนิติรัฐ**. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. หน้า 11. Aristotle. (1995). *Politics*. USA: Oxford University Press. 14
- Bingham, Tom. (2011). **The Rule of Law**. (2nd ed.) London : Penguin Books.
- Brian Z. Tamanaha. (2004). **ON THE RULE OF LAW: HISTORY, POLITICS, THEORY**. Cambridge University Press.
- Garner, Kim Monique. (2004). **Examination the Roles of Middle School Personal in The Construction of Effective Discipline**. *Dissertation Abstracts International*. 64(12): 4427-A

The Law Dictionary, **Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed.** Retrieved from 26 March 2020. <https://thelawdictionary.org/rule-of-law/>.

World Justice Project. (2019). **World Justice Project: Rule of Law Index 2019**. April 15, 2020, Retrieved from <https://worldjusticeproject.org/>

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสถาบัน

เอนก ธีระวิวัฒน์ชัย*

บทนำ

หลักนิติธรรม นับว่าเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กำหนดหลักการสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่กำกับหรือควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ เริ่มตั้งแต่การตรากฎหมายจนถึงการบังคับใช้กฎหมายของรัฐต่อประชาชน ถึงแม้จะมีกฎหมายบัญญัติให้สามารถกระทำได้ แต่ก็เชื่อว่ารัฐจะสามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ ซึ่งมีขอบเขตจำกัดเฉพาะที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้เท่านั้น อีกทั้งการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ ส่งผลให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบหรือความเสียหายจากการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ สามารถเรียกร้องความเป็นธรรมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐได้ ทั้งนี้การพัฒนาสถาบันถือว่าเป็นการดำเนินงานอย่างหนึ่งของหน่วยงานรัฐ สำหรับรัฐธรรมนูญของไทยเริ่มบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และยังคงมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

* รองกรรมการผู้อำนวยการใหญ่ (สายงานยุทธศาสตร์) บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน”¹

ด้วยหลักการและเหตุผลข้างต้น “**หลักนิติธรรม**” นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ โดยเฉพาะการพัฒนาสนามบินที่จะต้องปฏิบัติตามอำนาจและหน้าที่ซึ่งมีอยู่ในกรอบของกฎหมาย และหลักนิติธรรม รวมทั้งยุทธศาสตร์ชาติและแผนปฏิรูปประเทศ ทำให้เห็นในเบื้องต้นได้ว่า “**หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน**” เป็นหลักการที่สำคัญของการพัฒนาสนามบิน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เมื่อพิจารณาจากแนวคิดของชาวตะวันตก ก็จะพบว่ามีการกล่าวถึงมาแต่ครั้งสมัยกรีกโบราณ โดยกล่าวสรุปได้ว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นผู้ปกครองสูงสุด และจากข้อสรุปนี้ส่งผลให้ได้มีการพัฒนาไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ว่าการปกครองที่ดี ควรจะต้องให้

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กฎหมายอยู่สูงสุด (supremacy of law) และทุกคนต้องมีสถานะที่เสมอภาค และเท่าเทียมกันภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย เพื่อที่จะทำให้การเมือง การปกครองวางอยู่บนรากฐานของกฎหมายเดียวกัน ประการนี้ทำให้เห็นได้ว่าหลักนิติธรรม อยู่เคียงคู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมายเสมอ เนื่องจากเมื่อรัฐได้ใช้กฎหมายเป็นหลักการสูงสุดในการปกครองของรัฐแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันว่าพลเมืองทุกคนทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง เมื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย ดังนั้นคนที่อาศัยอยู่ในสังคมนั้นย่อมจะต้องมีความเท่าเทียมกันเสมอ และมั่นใจได้ว่าไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองหรือบุคคล ในรัฐบาล จะต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายเช่นเดียวกันเสมอ²

หลักนิติธรรมมีวัตถุประสงค์สำคัญในการประกันสิทธิเสรีภาพของพลเมือง หรือราษฎรจากการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย โดยหลักการนี้ก่อให้เกิดหลักการทางกฎหมายดังต่อไปนี้

1. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายนี้ การกระทำทั้งหลายขององค์กร ฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่าในความสัมพันธ์ระหว่าง เจ้าหน้าที่ของรัฐกับราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจสั่งการให้ราษฎร กระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติ แห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบ ที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนั้นตาม หลักการนี้ทำให้ฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผูกพัน ต่อกฎหมายหรืออยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ตามหลักนี้หมายความว่ากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น จะต้องชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรนั้น จะต้องมิใช่ข้อความระบุไว้อย่างชัดแจ้งพอสมควรว่าให้องค์กรของฝ่ายบริหารองค์กรใดหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งเสรีภาพของราษฎรได้ในกรณีใดภายในขอบเขตอย่างใดประการหนึ่ง และจะต้องมิให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะหรือกระทบต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิเสรีภาพของพลเมืองหรือราษฎรอีกประการหนึ่ง ตามหลักนี้ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐ ต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ รวมทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. หลักการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

ตามหลักนี้หมายความว่า การควบคุมไม่ให้เกิดการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารหรือหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐขัดต่อกฎหมายก็ดี หรือการควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระ และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือองค์กรตุลาการซึ่งจะทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งต่างหากแยกจากองค์กรตุลาการ ผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้อาทิเช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย อย่างไรก็ตามองค์กรตุลาการนั้น ๆ จะต้องมีความ

เป็นอิสระอย่างแท้จริงจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร กล่าวคือในการปฏิบัติหน้าที่ของตนนั้น องค์กร ตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่ง บังคับบัญชาจากองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และมีกระบวนการ พิจารณาที่เปิดเผยเป็นธรรมรับฟังคู่ความและใช้เหตุผลในคำวินิจฉัยชี้ขาด โดยสรุปกลไกของระบบนิติธรรมคงจะไม่สามารถทำงานได้เต็มประสิทธิภาพ หากปราศจากองค์กรผู้ควบคุมตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการกระทำ ของฝ่ายปกครองหรือการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติอันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ สำหรับการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติว่าจะไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองและศาลยุติธรรมทั้งหลายสำหรับการตรวจสอบการกระทำของ ฝ่ายปกครอง จะต้องมีการราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรองที่สูงกว่า มอบอำนาจให้ไว้ นอกจากนั้นฝ่ายปกครองต้องกระทำไปตามวัตถุประสงค์ตาม เจื่อนใจตามขั้นตอนกระบวนการและตามรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมาย แม่บทบัญญัติไว้ ประการสุดท้ายการกระทำที่อาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับ ที่ต่ำกว่าจะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายลำดับที่สูงกว่าด้วย³

ความหมายของหลักนิติธรรม

นิยามเบื้องต้นของหลักนิติธรรม หมายถึง การเคารพเชื่อฟังต่อกฎหมาย การที่รัฐบาลต้องปกครองด้วยกฎหมายและอยู่ภายใต้กฎหมาย ดังวลีที่ว่า “รัฐบาลโดยกฎหมายมิใช่โดยตัวบุคคล” (Government by law and not by men) หมายถึง รัฐบาลหรือองค์กรฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจตามอำเภอใจ ในการดำเนินการควรเป็นไปตามกฎหมาย โดยที่หลักอุดมคตินี้ในความหมาย ซึ่งกว้างที่สุดจะกำกับอยู่ด้วยหลักนามธรรมสำคัญอันเกี่ยวเนื่องกับเรื่องความ

³ จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนาระบบการยุติธรรมในสังคมไทย [Online], Available:<https://thamaaya.wordpress.com/2015/06/07/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/> [2018, March 6]

เป็นกลาง (Neutrality) ความเป็นระเบียบแบบแผน (Uniformity) และความแน่ชัดหรือความสามารถคาดทำนายได้ (Predictability) ที่จะประกอบเกาะเกี่ยวกันอยู่ในกฎเกณฑ์ (Rules) ที่รัฐตราออกมาใช้เป็นกฎหมาย และดูเหมือนจากหลักนามธรรมเหล่านี้เองเป็นตัวกำเนิดต่อสิ่งที่ถือว่าเป็น “คุณลักษณะสำคัญ” ที่จะแสดงออกถึงการมีหรือยึดมั่นในหลักนิติธรรม อาทิเช่น ความมีอิสระของตุลาการ หรือดุลยพินิจของฝ่ายบริหาร อันจำกัดความเสมอภาคของบุคคลเบื้องหน้ากฎหมาย ด้วยกระบวนการที่ยุติธรรม หรือการมีการตรวจสอบทบทวนการกระทำในทางบริหารโดยฝ่ายตุลาการ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลากหลาย โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมาย “หลักนิติธรรม” หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย สำหรับนักนิติศาสตร์และนักวิชาการได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมและอธิบายไว้หลายท่านด้วยกันทั้งต่างประเทศและประเทศไทย

ความหมายของหลักนิติธรรมของนักนิติศาสตร์และนักวิชาการในต่างประเทศ ได้กล่าวถึงคำนิยามและความหมายคำว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่สำคัญมีดังนี้

ศาสตราจารย์ Albert V. Dicey นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ กล่าวว่า ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือ หลักนิติธรรม อันประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการดังนี้

หลักประการที่ 1 หลักการลงโทษทางอาญา บุคคลไม่อาจถูกลงโทษทางอาญา เว้นแต่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบธรรม และได้รับการตัดสินจากศาลยุติธรรม ซึ่งกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นระบบที่อยู่ตรงข้ามกับระบบที่มีการใช้อำนาจอย่างกว้างขวางและตามอำเภอใจ

หลักประการที่ 2 หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย บุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ปกครอง หรือบุคคลในรัฐบาลหรือประชาชน

ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ดังนั้นย่อมไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าผู้นั้นจะมีชาติกำเนิดหรือฐานะเศรษฐกิจและสังคมระดับใด

หลักประการที่ 3 หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง โดยศาลยุติธรรม ส่งผลให้บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าจะจนหรือรวย โดยการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าบุคคลนั้นสมควรได้รับการบดทอนโทษหรือไม่ทั้งคดีอาญา คดีปกครอง คดีแพ่งและพาณิชย์⁴

ศาสตราจารย์ Lon Fuller นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน แห่งมหาวิทยาลัยฮาวาร์ด ได้กล่าวไว้ว่าหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายต้องประกอบด้วยหลักการสำคัญ 8 ประการดังนี้

หลักประการที่ 1 ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่

หลักประการที่ 2 กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน

หลักประการที่ 3 กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

หลักประการที่ 4 กฎหมายต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจน

หลักประการที่ 5 กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง

หลักประการที่ 6 กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้

หลักประการที่ 7 กฎหมายต้องยืนยงคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก

ในสังคม

หลักประการที่ 8 การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้⁵

ศาสตราจารย์ Joseph Raz นักรัฐศาสตร์อาวุโสได้กล่าวถึงหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและการให้ความเคารพในพื้นฐานทางทฤษฎี “หลักการยุติธรรมทางธรรมชาติควรรักษาไว้

⁴ Dicey, A.V., Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1948), หน้า 187-195

⁵ Lon Fuller, The Morality of law (Revised Ed, Yale University Press, New Havea, 1969), หน้า 33-38

โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และการใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมาย” โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยมีหลักการสำคัญ 8 ประการดังนี้

หลักการที่ 1 กฎหมายต้องมีผลเป็นไปเพื่อการกระทำข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง

หลักการที่ 2 กฎหมายต้องมีความแน่นอนไม่ควรแก้ไขบ่อยครั้ง

หลักการที่ 3 กระบวนการตรากฎหมายต้องมีความชัดเจน

หลักการที่ 4 ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องได้รับความคุ้มครอง

หลักการที่ 5 หลักการยุติธรรมตามธรรมชาติควรรักษาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม

หลักการที่ 6 ศาลควรมีอำนาจในการตรวจสอบทางตุลาการ

หลักการที่ 7 ศาลควรเข้าถึงได้ ตามหลักการที่ว่าไม่มีบุคคลใดจะปฏิเสธความยุติธรรม

หลักการที่ 8 การใช้ดุลพินิจเพื่อบังคับใช้กฎหมายโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควรปฏิบัติผิดแผกแตกต่างไปจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้⁶

สำหรับความหมายหลักนิติธรรมของนักนิติศาสตร์และนักวิชาการที่มีชื่อเสียงของไทยได้กล่าวถึงคำนิยามและความหมายคำว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่สำคัญมีดังนี้

ศาสตราจารย์ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรม ประการแรก กฎหมายที่บัญญัติออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชนไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว

⁶ Joseph Raz, “The Rule of law and Its Virtue”, The Quarterly Review, volume 93, 1997, หน้า 195

ประการที่สอง การใช้บังคับกฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติหรือไม่ให้สิทธิคนใดคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง หลักนิติธรรมหรือความยุติธรรมจึงเป็นสาระสำคัญของกฎหมายและเป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย⁷

ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรม” เป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมของการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์ กติกา และผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบหลักนิติธรรมทั้งนั้นและไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตยก็ทำให้ประเทศชาติผาสุกได้⁸

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่มิใช่คนเป็นใหญ่ สำหรับประเทศที่ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับราษฎร หรือเจ้าหน้าที่รัฐกับราษฎร หรือผู้มีอำนาจในบ้านเมืองกับราษฎร กฎเกณฑ์ที่จะใช้ชี้ขาดปัญหาข้อขัดแย้งเหล่านี้คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง มิใช่การวินิจฉัยชี้ขาดตามอำนาจหรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ หากหลักการนี้ฝังรากฐานในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีข้อมิแป สรूपได้ว่า หลักนิติธรรม ถือหลักกฎหมายเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง⁹

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม กล่าวว่า หลักนิติธรรม “Rule of Law” หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ในทางสังคมและมีความเสมอภาค หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาลและศาลพิจารณาคดีเป็นธรรมโดยไม่เลือกปฏิบัติ

⁷ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ 4 ฉบับที่ 4, 2553 หน้า 6

⁸ จรัญ ภักดีธนากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลัก นธป. รุ่นที่ 1 หน้า 3

⁹ ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, พ.ศ. 2536), หน้า 6

ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง และให้โอกาสคู่กรณีนำพยานเข้าสืบอย่างเต็มที่ หรือที่เรียกว่า Fair Trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม¹⁰

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนดุล กล่าวว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย โดยจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปตามกฎหมาย¹¹

ศาสตราจารย์ กำชัย จงจักรพันธ์ กล่าวว่า หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและยุติธรรม ตามบทบัญญัติกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม¹²

ความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) นับว่าเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญ โดยมีความสำคัญทั้งกฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเหตุผลดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ใน 2 มาตราดังนี้

¹⁰ วิษณุ เครืองาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, พ.ศ. 2553

¹¹ ประยูร กาญจนดุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553

¹² กำชัย จงจักรพันธ์, 2556, หลักนิติธรรม สารสำคัญและผลของการฝ่าฝืน, บรรยาย ณ โรงแรมรามาร การ์เด้นส์

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 26 “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลการจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”¹³

เมื่อพิจารณาแล้วทำให้เห็นว่า กฎหมายที่จะตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นไปโดยชอบตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม รวมทั้งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

¹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. กฎหมายระหว่างประเทศ (สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ) โดยเฉพาะที่ประเทศไทยเข้าไปลงนามร่วมผูกพัน ส่งผลให้หลักนิติธรรมที่รับรองโดยกฎหมายระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาทในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ ดังนั้นภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้ให้การรับรองหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจน ย่อมมีผลให้หน่วยงานภาครัฐต้องดำเนินการตามหลักนิติธรรมด้วย สำหรับระดับระหว่างประเทศ องค์การสหประชาชาติได้ส่งเสริมให้ประเทศภาคีสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศยอมรับหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ โดยถือว่าหลักนิติธรรมระหว่างประเทศเป็นปัจจัยพื้นฐานในการสร้างเสริมสันติภาพ และรับรองสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้จากกฎบัตรสหประชาชาติ (The Charter of the United Nations) ที่รับรองหลักการบางประการที่เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมไว้ในหลายข้อ นอกจากนี้องค์กรหลักของสหประชาชาติทั้งสมัชชาใหญ่ และคณะมนตรีความมั่นคง ได้ผลักดันหลักการดังกล่าวเพื่อการผดุงรักษาและส่งเสริมสันติภาพ และความมั่นคงแห่งสิทธิเสรีภาพของปวงชน ผ่านการลงมติรับรองหลักนิติธรรมไว้ในหลายมติด้วยกันอาทิเช่น มติว่าด้วยการอนุวัติข้อบทว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับชาติและนานาชาติ เป็นต้น โดยเลขาธิการสหประชาชาติได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ว่า “สำหรับหลักนิติธรรมมีความเกี่ยวข้องกับหลักการของการปกครองที่บุคคลทุกคน ทั้งที่เป็นสาธารณชนหรือปัจเจกชน รวมถึงรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ได้ประกาศใช้ การบังคับใช้กฎหมายต้องเสมอภาค การพิจารณาคดีจะต้องเป็นอิสระสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่นานาชาติยอมรับ ต้องมีมาตรการที่สร้างความเชื่อมั่นในหลักการว่ากฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด บุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย มีความรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย มีการแบ่งแยกอำนาจ ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องสำคัญของส่วนรวม กฎหมาย

ต้องมีความชัดเจนแน่นอน ปราศจากการกระทำตามอำเภอใจ กระบวนการตามกฎหมายต้องมีความโปร่งใส”¹⁴

สำหรับระดับภูมิภาคอาเซียน หลักนิติธรรมได้เข้ามามีบทบาทเพิ่มมากขึ้น และคาดว่าจะมีบทบาทที่มากขึ้นในอนาคต เช่น กฎบัตรอาเซียน (The ASEAN Charter) ข้อ 2 (2) (n) ได้กำหนดพันธกรณีของประเทศสมาชิกไว้ว่า “ให้อาเซียนและรัฐสมาชิกยึดมั่นในกฎการค้าพหุภาคีและระบอบของอาเซียน โดยมีกฎพื้นฐานสำหรับการปฏิบัติตามข้อผูกพันทางเศรษฐกิจอย่างมีประสิทธิภาพ และการลดอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อไปสู่การขจัดอุปสรรคทั้งปวงต่อการรวมตัวทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค” แสดงให้เห็นว่าการพัฒนากฎหมายและสถาบันทางกฎหมายของอาเซียนและของประเทศภาคีสมาชิก นับว่ามีความสำคัญยิ่งต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรอาเซียน โดยเฉพาะ ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดาประชาชนของรัฐสมาชิกแห่งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในการนี้ได้ตกลงร่วมกันที่จะจัดตั้งโดยกฎบัตรนี้ตามกรอบกฎหมายและกรอบสถาบันสำหรับอาเซียน” ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ประชาคมอาเซียนได้แสดงเจตจำนงอย่างเป็นทางการที่จะยกระดับความสัมพันธ์ร่วมกันของประเทศสมาชิก เพื่อมีเจตจำนงทางการเมืองร่วมกันไปสู่ความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศที่แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น และมีนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อกัน รวมทั้งมีการจัดตั้งองค์การที่มีลักษณะถาวร ตลอดจนเจตนารมณ์และความมุ่งหมายของการก่อตั้งสมาคมอาเซียน เน้นระบอบประชาธิปไตยในหลักการธรรมาภิบาล โดยการมีรัฐบาลภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน สรุปได้ว่าอาเซียนมีความมุ่งหมายที่สถาปนาระบอบความสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บน หลักนิติธรรมที่มีกฎหมายและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

¹⁴ United Nations and the Rule of Law, (Online) Available From <http://www.un.org/en/ruleoflaw/>

เป็นตัวกำหนด ทั้งที่เป็นหลักกฎหมาย (legal principles) กฎเกณฑ์ทางกฎหมาย (legal rules) และสถาบันทางกฎหมาย (legal institutions) เป็นสำคัญ อีกทั้งในส่วนอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียนยังระบุว่า “ประเทศสมาชิกอาเซียนควรยึดหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลที่ดี เคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” รวมถึงในมาตรา 1 (7) ของกฎบัตรอาเซียนยังระบุว่าเป้าประสงค์สำคัญของอาเซียนคือ เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง ยกระดับธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและความรับผิดชอบของแต่ละประเทศสมาชิกอาเซียน

นอกจากนี้ปฏิญญาเดลี (1995) ได้เน้นย้ำและขยายแนวคิดที่ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่พลวัตซึ่งสามารถขยายความและปฏิบัติตามได้ และควรมีการนำมาปฏิบัติเพื่อคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิพลเรือนและการเมืองของบุคคลในสังคมเสรี ทั้งยังควรส่งเสริมให้มีการกำหนดเงื่อนไขทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ทั้งนี้เพื่อให้มนุษย์แต่ละคนสามารถปฏิบัติตามความต้องการอันชอบธรรมและศักดิ์ศรีของตนได้¹⁵

การพัฒนาสนามบิน

การพัฒนาสนามบิน หมายถึง การก่อสร้าง ปรับปรุง และบำรุงรักษา รวมถึงจัดสิ่งอำนวยความสะดวกสนามบินให้เป็นไปตามมาตรฐานที่สามารถรองรับการให้บริการแก่อากาศยานที่บินมาใช้บริการ ณ สนามบินนั้น ๆ ได้ ด้วยมาตรฐานความปลอดภัยตามมาตรฐานสากล ภายใต้หลักกฎหมายและหลักนิติธรรมอย่างมีประสิทธิภาพ โดยสนามบินมีการจัดแบ่งประเภทตามบทบาทหน้าที่และการให้บริการดังนี้

¹⁵ สรุปกเอกสารประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า 170 ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ ระหว่างการประชุม World Summit พ.ศ. 2548.

1. การแบ่งประเภทสนามบินตามลักษณะองค์ประกอบโครงสร้างพื้นฐานแบ่งออกได้ดังนี้

1.1 Airport (ท่าอากาศยาน) เป็นที่ขึ้นลงอากาศยานบนพื้นดินหรือพื้นน้ำ รวมทั้งอาคาร และส่วนประกอบเครื่องอำนวยความสะดวกในการบิน และการส่งข้อมูล เช่น การบริการน้ำมันเชื้อเพลิง เครื่องช่วยการเดินอากาศ ด้านศุลกากร ด้านตรวจคนเข้าเมือง ด้านกักโรค พาหนะขนส่งระหว่างท่าอากาศยานกับเมือง และโรงแรมที่พัก เป็นต้น

1.2 Airfield เป็นพื้นที่ใช้สำหรับอากาศยานขึ้น-ลง ซึ่งมีบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกเท่าที่จำเป็น ประกอบด้วย ทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดเท่านั้น

1.3 Airstrip เป็นพื้นที่ขนาดเล็กในพื้นที่ภูมิประเทศที่ใช้เพื่อให้อากาศยานขึ้น-ลงโดยไม่มีเครื่องช่วยเดินอากาศและสิ่งอำนวยความสะดวก

2. การแบ่งประเภทสนามบินตามลักษณะการใช้งานแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

2.1 สนามบินทหาร หมายถึง สนามบินที่ใช้ประโยชน์ในการกิจการทางทหาร บางสนามบินใช้เครื่องช่วยในการควบคุมการจราจรทางอากาศร่วมกับสนามบินพลเรือน ใช้ทางวิ่ง ทางขับ และการบริการเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินร่วมกัน แต่แยกสถานีจอดปลายทาง ลานจอด และโรงเก็บออกจากกัน

2.2 สนามบินพลเรือน หมายถึง สนามบินที่มีระบบจัดการท่าอากาศยานให้บริการให้บริการด้านการบินพลเรือน สามารถแบ่งย่อยได้ดังนี้

2.2.1 ท่าอากาศยานพลเรือนระหว่างประเทศ หมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดเข้า-ออกของการขนส่งทางอากาศระหว่างประเทศ หรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับเครื่องบินโดยสาร และสินค้าที่เดินทางเข้าหรือออกระหว่างประเทศ สิ่งสำคัญที่ท่าอากาศยานระหว่างประเทศจะต้องมี คือ พิธีการด้านศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง ด้านกักกันโรค ด้านกักกันพืช

และด่านกักกันสัตว์ ปัจจุบันมีท่าอากาศยานพลเรือนระหว่างประเทศที่อยู่ในความควบคุมดูแลทั้งของกรมท่าอากาศยานกระทรวงคมนาคม บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) กองทัพอากาศ และภาคเอกชน

2.2.2 ท่าอากาศยานพลเรือนภายในประเทศ หมายถึง ท่าอากาศยานที่อนุญาตให้เป็นจุดขึ้น-ลงของอากาศยาน ที่ทำการบินในประเทศ หรือเป็นท่าอากาศยานสำหรับเครื่องบินผู้โดยสาร สินค้าภายในประเทศเท่านั้น สำหรับท่าอากาศยานพลเรือนภายในประเทศอยู่ในความควบคุมดูแลของกรมท่าอากาศยาน กระทรวงคมนาคม และเอกชน

หลักนิติธรรมและกฎหมายที่รองรับการพัฒนาสนามบิน ประกอบด้วย 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 2) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม 3) พระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ที่รองรับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ และ 4) กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องดังนี้

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 3 “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 56 “รัฐต้องจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนอย่างทั่วถึงตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน

โครงสร้างหรือโครงข่ายขั้นพื้นฐานของกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานของรัฐอันจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนหรือเพื่อความมั่นคง

ของรัฐ รัฐจะกระทำด้วยประการใดให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือทำให้รัฐเป็นเจ้าของน้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดมิได้

การจัดหรือดำเนินการให้มีสาธารณูปโภคตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง รัฐต้องดูแลมิให้มีการเรียกเก็บค่าบริการจนเป็นภาระแก่ประชาชนเกินสมควร

การนำสาธารณูปโภคของรัฐไปให้เอกชนดำเนินการทางธุรกิจ ไม่ว่าด้วยประการใด ๆ รัฐต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนอย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงการลงทุนของรัฐ ประโยชน์ที่รัฐและเอกชนจะได้รับและค่าบริการที่จะเรียกเก็บจากประชาชนประกอบกัน”

มาตรา 65 “รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติ เป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

การจัดทำ การกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้กฎหมายดังกล่าวต้องมิขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”¹⁶

2. พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“สนามบิน” หมายความว่า พื้นที่ที่กำหนดไว้บนพื้นดินหรือน้ำ หรือพื้นที่อื่นสำหรับใช้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน เพื่อการขึ้นลงหรือเคลื่อนไหวของอากาศยาน รวมตลอดถึงอาคาร

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ ซึ่งอยู่ภายในสนามบินนั้น

“สิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ” หมายความว่า เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ เครื่องมือหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในสนามบินอย่างอื่น ที่ใช้หรือสามารถใช้หรือถูกออกแบบมาเพื่อใช้สำหรับช่วยในการเดินอากาศของอากาศยาน รวมถึงสนามบิน พื้นที่ลงจอด ไฟหรือเครื่องมืออุปกรณ์ใด ๆ สำหรับการเผยแพร่ข้อมูลสภาพอากาศ การส่งสัญญาณ การค้นหาทิศทางวิทยุหรือวิทยุ หรือการสื่อสารโดยแม่เหล็กไฟฟ้าอื่น ๆ และโครงสร้างหรือกลไกอื่น ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อนำทางหรือควบคุมเที่ยวบินในอากาศหรือการขึ้นลงของอากาศยาน¹⁷

3. พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 และที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

มาตรา 5 “ให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันอันจะก่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่ายี่สิบปี

การประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการ และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในยุทธศาสตร์ชาติ”¹⁸

¹⁷ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

¹⁸ พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560

ประกาศเรื่อง ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ลงวันที่ 13 ตุลาคม 2561 เพื่อให้ประเทศไทยสามารถยกระดับการพัฒนาให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” โดยเฉพาะประเด็นยุทธศาสตร์ชาติ ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

4. พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 และที่เกี่ยวข้องดังนี้

มาตรา 6 ให้มีแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อกำหนดกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ละด้านรวมทั้ง ผลอันพึงประสงค์ของการปฏิรูปประเทศในด้านนั้น ๆ ทั้งนี้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยมีหน้าที่ ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศเพื่อให้การปฏิรูปประเทศ บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในแผนการปฏิรูปประเทศ”¹⁹

การพัฒนาสามbin เป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งของ หน่วยงานรัฐ เนื่องจากเป็นโครงสร้างหรือโครงข่ายสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ที่จำเป็นของประเทศและประชาชน ดังนั้นหน่วยงานรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3, 56, 65 ประกอบพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 80 ว่าด้วย มาตรฐานการก่อสร้างสามbin พ.ศ. 2551 รวมทั้งหลักนิติธรรมซึ่งเป็น หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อาทิผู้ขออนุญาตจัดตั้งสามbinจะต้องดำเนินการ ก่อสร้างให้เป็นไปตามมาตรฐานการก่อสร้างสามbin โดยมีลักษณะกายภาพ

¹⁹ พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560

ที่สำคัญเช่น 1) ทางวิ่ง (Runway) 2) ไหลทางวิ่ง (Runway Shoulders) 3) ลานกลับลำ (Runway Turn Pad) 4) พื้นที่ปลอดภัยรอบทางวิ่ง (Runway Strips) 5) พื้นที่ปลอดภัยปลายทางวิ่ง (Runway End Safety Area) 6) พื้นที่ปลอดภัยกีดขวาง (Clearways) 7) ทางหยุด (Stopways) 8) พื้นที่สำหรับใช้เครื่องวัดความสูงด้วยคลื่นวิทยุของเครื่องบิน (Radio Altimeter Operating Area) 9) ทางขับ (Taxiways) 10) พื้นที่ปลอดภัยรอบทางขับ (Taxiway Strips) 11) ลานหยุดคอย (Holding Bays) ตำแหน่งหยุดคอย ณ จุดตัดของทางขับ (Taxi - Holding Position) และตำแหน่งหยุดคอยบนถนน (Road - Holding Position) 12) ลานจอดอากาศยาน (Apron) 13) ลานจอดอากาศยานโดดเดี่ยว (Isolated Aircraft Parking Position) 14) จุดตรวจสอบเครื่องวัดความสูงก่อนทำการบิน (Pre - Flight Altimeter Check Location) และจุดตรวจสอบคลื่นวิทยุวีโออาร์ (VOR Check Point) 15) สนามบินต้องมีเครื่องหมาย ป้าย สัญญาณ และระบบไฟส่องสว่างต่าง ๆ ตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางอากาศกำหนด และ 16) การออกแบบและการก่อสร้างสนามบิน จะต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่กรมการขนส่งทางอากาศประกาศกำหนด²⁰

นอกจากนี้การพัฒนาสนามบิน ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งเป็นเป้าหมายของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และแผนการปฏิรูปประเทศ ที่จะส่งผลให้ประชาชนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดี ตลอดจนยึดถือประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาสนามบิน ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 7 “การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน หมายถึง การปฏิบัติราชการที่มีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดี

²⁰ ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 80 ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ. 2551

ของประชาชน ความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนประโยชน์สูงสุดของประเทศ” และมาตรา 8 “ในการบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน ส่วนราชการจะต้องดำเนินการโดยถือว่าประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ และมีแนวทางการบริหารราชการดังนี้ ...การปฏิบัติภารกิจของส่วนราชการต้องเป็นไปโดยซื่อสุจริต ตรวจสอบได้ และมุ่งให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน ในกรณีที่ภารกิจใดจะมีผลกระทบต่อประชาชน ส่วนราชการต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือชี้แจงทำความเข้าใจ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากภารกิจนั้น”²¹

อย่างไรก็ตามการพัฒนาสามbinในบางกรณีหรือในบางพื้นที่ อาจจะมีเวนคืนที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งสาธารณูปโภคอย่างอื่นที่มีใช้ของรัฐเพื่อนำมาพัฒนาสามbin โดยให้รัฐจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งสาธารณูปโภคอื่นอันติดอยู่กับที่ดินด้วยความเป็นธรรมให้แก่เจ้าของที่ถูกเวนคืน และให้มีผลกระทบต่อประชาชนน้อยที่สุด และจำนวนน้อยที่สุด มิฉะนั้นอาจเกิดการประท้วงต่อต้านทั้งจากการดำเนินการของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรืออาจเกิดจากความเข้าใจผิดของผู้ถูกเวนคืน ดังปรากฏให้เห็นบ่อยครั้งเมื่อมีการเวนคืนที่ดินและสิ่งสาธารณูปโภค ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งสิ่งสาธารณูปโภค พ.ศ. 2562²²

ในส่วนของการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม เป็นกระบวนการศึกษา และประเมินผลที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการหรือกิจการพัฒนาสามbin ของรัฐหรือโครงการที่รัฐจะอนุญาตให้มีการดำเนินการ ซึ่งอาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือ

²¹ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

²² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งสิ่งสาธารณูปโภค พ.ศ. 2562

ส่วนได้เสียอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อกำหนดมาตรการป้องกันแก้ไขผลกระทบดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม²³ การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่สำคัญเช่น 1) เสียงประเมินระดับเสียงจากเครื่องบิน โดยจัดทำแผนที่เส้นระดับเสียง (Noise Contour Map) แสดงค่า NEF (Noise Exposure Forecast) และ DNL (Ldn จากเสียงของเครื่องบิน) เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบของเสียงอันเนื่องมาจากเครื่องบินที่มีต่อชุมชน และวางแผนการใช้ที่ดินโดยรอบสนามบิน 2) ความสั่นสะเทือน 3) การใช้ประโยชน์ที่ดิน 4) อุทกวิทยาน้ำผิวดินและน้ำใต้ดิน 5) การคมนาคมขนส่ง 6) สังคมและการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นต้น

อนึ่งการดำเนินการดังกล่าวควรอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และหลักธรรมาภิบาลด้วย เพื่อให้การพัฒนาสนามบินไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ใกล้เคียงสนามบิน และก่อให้เกิดความผาสุกแก่ประชาชนในพื้นที่และภาพรวมของประเทศ รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในทุกมิติ การเชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมทางสนามบินและทางอากาศอย่างไร้รอยต่อ ยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ ธุรกิจการบิน และธุรกิจการท่องเที่ยว อันนำไปสู่การพัฒนาประเทศโดยรวมอย่างมั่นคงและยั่งยืนต่อไป

สรุป

หลักนิติธรรมกับการพัฒนาสนามบิน นับว่าสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากหลักนิติธรรมอันเป็นพื้นฐานแห่งกฎหมายและคุณธรรมทางกฎหมายนั้น สามารถ

²³ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

เงื่อนไขและเงื่อนไขต่อการพัฒนาสนามบินในสถานการณ์เศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันได้เป็นอย่างดี ประกอบกับธุรกิจหลายรูปแบบมีความเกี่ยวข้องกับการใช้บริการสนามบินส่งผลให้มีการแข่งขันกันมากขึ้น ดังนั้นการพัฒนาสนามบินเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศตามหลักนิติธรรมสรุปได้ดังนี้

1. การปฏิบัติในการพัฒนาสนามบิน หน่วยงานรัฐต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 ววรรคสอง และมาตรา 56 รวมทั้งพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ 80 ว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างสนามบิน พ.ศ. 2551 และระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การพัฒนาสนามบินไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและสอดคล้องกับมาตรฐานสากลตามแนวขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO : The International Civil Aviation Organization)

2. การพัฒนาสนามบินนอกจากหน่วยงานรัฐ ต้องปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งข้อบังคับและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ต้องปฏิบัติตามยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศอีกด้วยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65 ประกอบพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. 2560 เพื่อให้การพัฒนาสนามบินเป็นไปตามเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

3. เพื่อให้การปฏิบัติในการพัฒนามนุษย์เป็นไปอย่างบูรณาการ ประสานสอดคล้อง และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย หลักนิติธรรมข้อบังคับและระเบียบของทางราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว ควรดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งถือว่าเป็นหลักนิติธรรมอย่างหนึ่งด้วย รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้เกิดความผาสุกและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน ความสงบสุขและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืนตลอดไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

- กำชัย จงจักรพันธ์, 2556, “หลักนิติธรรม สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืน”,
บรรยาย ณ โรงแรมราม่า การ์เด้นส์
- จรัญ ภัคตินากุล, หลักนิติธรรม : ความชอบธรรมตามกฎหมาย, เอกสาร
ประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.)
รุ่นที่ 1.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรมกับการพัฒนากระบวนการยุติธรรม
ในสังคมไทย [Online], Available:<https://thamaaya.wordpress.com/2015/06/07/หลักนิติธรรมกับการพัฒนา/>[2018, March 6]
- ประยูร กาญจนดุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553.

ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
พ.ศ. 2536.

วิชฌ์ เครืองาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”,
สมาคมรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ปีที่ 4, 2553.

ภาษาอังกฤษ

หนังสือและบทความ

Dacey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution,
(1985)

E.C.S. Wade, Constitutional law, 4th Ed. (1935)

Joseph Raz, “The Rule of law and Its Virtue”, 93 Law Quarterly
Review (1977)

Lon Fuller, The Morality of law (Revised Ed. 1969)

หลักนิติธรรมกับการบริหารองค์กรเอกชนที่ดี

อรรถการ ตฤณารังสี*

บทนำ

“หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษที่ว่า “Rule of Law” ซึ่งมีคำแปลมากมาย อาทิ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554¹ แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Rule of Law)” บางครั้งก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” หรือ “กฎของกฎหมาย” หรือ “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” หรือ “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” หรือ “หลักธรรม” หรือ “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” หรือ “นิติธรรมวินัย” หรือ “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” แต่เมื่อพิจารณาจากคำแปลทั้งหมดแล้ว คำแปลของ “Rule of Law” ที่ได้รับความนิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

การนำหลักนิติธรรมที่เป็นแนวคิดทฤษฎีที่มีสภาพนามธรรมยังคงถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม ดังปรากฏในร่างเบื้องต้นของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เผยแพร่เมื่อ วันศุกร์ที่ 29 มกราคม 2559 นั้น ยังคงนำหลักนิติธรรมมาระบุไว้เช่นกัน โดยระบุไว้ดังนี้

* รองประธานคณะกรรมการการศึกษา ทอการค้าไทย, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบริหารงานวิชาการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน 2557, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สำคัญ และการผลของการฝ่าฝืน หลักนิติธรรม, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

“มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน โดยรวม”

การศึกษารายงานฉบับนี้จะได้ศึกษาด้านกฎหมาย ด้านนิติธรรมวินัย ด้านธรรมาภิบาล บางส่วน ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในบริบท ที่เกี่ยวข้องหลักนิติธรรมกับการบริหารองค์กรเอกชนที่ดี

ความหมายของหลักนิติธรรมระดับสากล

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) มีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ ซึ่งเน้นไปในการปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า “Rule” นั้นสามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในเรื่องของหลักการปกครองที่ดี ก็คือการปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายเองไกลแซกซอน เมื่อ ค.ศ. 1215 พระเจ้าจอห์นกษัตริย์อังกฤษได้ลงนามในมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ให้แก่บรรดาขุนนางเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์ นับเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่จำกัดอำนาจของกษัตริย์นอกเหนือจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่พัฒนาโดยศาล ต่อมา ค.ศ. 1628 รัฐสภาของอังกฤษได้ตำราคำประกาศสิทธิ

(Petition of Right) เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล ใน ค.ศ. 1679 มีกฎหมาย Habeas Corpus Act เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยบุคคลที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะฟ้องเพื่อปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า Writ of habeas corpus

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุดคือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีที่มีคุณธรรมประจักษ์ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครอง จะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดมาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law,...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้ เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law) ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี” The Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

ของประชาชนอย่างยิ่ง ไตชี กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือ ลักษณะของรัฐธรรมาธิปไตย นั่นคือหลักนิติธรรม”

องค์การสหประชาชาติ

หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม²

องค์การการค้าโลก

Mr. Krister Örnfjäder สมาชิกรัฐสภาสวีเดน ประธานร่วมในการประชุมรัฐสภาว่าด้วยองค์การการค้าโลกประจำปี 2559 กล่าวสุนทรพจน์โดยมีใจความสำคัญว่า องค์การการค้าโลกมีวัตถุประสงค์ยึดถือหลักนิติธรรมในการค้าระหว่างประเทศ ช่วยขจัดความยากจนและสร้างความมั่งคั่งโดยการลดอุปสรรคทางการค้าระดับโลก ดังนั้น สหภาพรัฐสภาและสภายุโรปจึงได้ร่วมกันจัดตั้งกลไกในการตรวจสอบการทำงานขององค์การการค้าโลกขึ้นมา การประชุมนี้ นับเป็นเวทีในการหารือระหว่างผู้บัญญัติกฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นการค้าและการพัฒนาระหว่างประเทศกับผู้เจรจาจากรัฐบาลที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการหารือในองค์การการค้าโลก ซึ่งหลายปีที่ผ่านมาได้พิสูจน์ให้เห็นถึงคุณค่าของเวทีดังกล่าวนี้ โดยเป็นโอกาสที่สมาชิก

² ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี

รัฐสภาใช้ในการตรวจสอบการทำงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับการเจรจาการค้าพหุภาคี สำหรับนักการทูตและผู้เชี่ยวชาญทางการค้าและ เป็นโอกาสในการอธิบายให้กับผู้บัญญัติกฎหมายทราบถึงความท้าทาย³

การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก ครั้งที่ 14

เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2562 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit - EAS) ครั้งที่ 14 ซึ่งจัดขึ้นระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ 35 และการประชุมสุดยอดที่เกี่ยวข้อง⁴ โดยมีผู้นำของประเทศสมาชิกอาเซียน กับผู้นำออสเตรเลีย จีน อินเดีย ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี นิวซีแลนด์ รัสเซีย และผู้แทนพิเศษของ ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา เข้าร่วมการประชุมด้วย

ที่ประชุมย้ำถึงความสำคัญของ EAS ในการเป็นเวทีระดับผู้นำที่หารือ ประเด็นเชิงยุทธศาสตร์เกี่ยวกับสันติภาพ ความมั่นคง และความมีเสถียรภาพ ของภูมิภาคซึ่งมีอาเซียนเป็นแกนกลางโดย EAS มุ่งมั่นที่จะเสริมสร้างความ ไว้วางใจเชิงยุทธศาสตร์ สนับสนุนการหารืออย่างสร้างสรรค์ และ ยึดหลักนิติธรรมบนพื้นฐานกฎหมายระหว่างประเทศในการจัดการกับประเด็น ความท้าทายทั้งในรูปแบบเดิมและรูปแบบใหม่ อาทิ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย การค้ามนุษย์ การจัดการ ภัยพิบัติ และความมั่นคงไซเบอร์

ความหมายของหลักนิติธรรมในประเทศไทย

ความหมายของหลักนิติธรรม ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542⁵ ให้ความหมายว่า หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่า หลักนิติธรรม

³ Mr. Krister Örnfrjäder สมาชิกรัฐสภาสวีเดน กล่าวสุนทรพจน์องค์การการค้าโลกประจำปี 2559

⁴ ประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit - EAS) ครั้งที่ 14

⁵ หลักนิติธรรม ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542

นักกฎหมายส่วนใหญ่ เชื่อว่ามีความหมายตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในการปกครองประเทศ ด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย คือ ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้น สามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้นในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม คำว่า The Rule of Law นี้ Dictionary ของ Black’s Law ให้ความหมายไว้ว่า A substantive Legal Principle ซึ่งหมายถึงหลักกฎหมายที่มีความสำคัญยิ่งแล้วหลักกฎหมายอะไรที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง คำตอบน่าจะเป็นหลักความเป็นธรรมตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะฟังดูกว้างเกินไปหากยกเอาหลักความเป็นธรรมตามกฎหมายขึ้นมาพิจารณา ก็อาจจะเห็นหลักความเป็นธรรมตามกฎหมายอาญาได้หลายประการ เช่น บุคคลจะถูกลงโทษโดยไม่มีกฎหมายไม่ได้ หลักความเสมอภาคกันตามกฎหมาย หลักการสันนิษฐานว่าทุกคนบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดซึ่งเป็นสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550⁶

นิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ว่า หลักนิติธรรมได้ปรากฏมาก่อนหน้านี้ และรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560 ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่ได้แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ หากจะมีก็คงเป็นเรื่องความเข้มข้น ที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญบอกเสมอว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ไ้ยาแรง เพื่อปราบโกง ดังนั้น อาวุธชนิดหนึ่งที่ใช้ปราบโกงคือ หลักนิติธรรม ซึ่งในรัฐธรรมนูญได้เพิ่มเติกรึความเข้มข้นขึ้น⁷ “มาตรา 26

⁶ กระบวนการยุติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

⁷ นิติธรรมตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2560

การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคล ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุหรือจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ และต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง” จากร่างของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยข้างต้น จะเห็นได้ว่าล้าพั้งแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้น ยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีฉ้อฉล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเอง หรืออื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และกฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึด มีหลักไว้ให้พัน หากกฎหมายออกนอกหลักที่ปักไว้ ก็ไม่เป็นกฎหมาย ดังนั้นการออกกฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ต้องอยู่ภายใต้หลักยึดนี้ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรมหากออกนอกหลักก็ไม่มีผลใช้บังคับ

นอกจากนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช นอกจากท่านจะทรงเป็นกษัตริย์ นักปราชญ์และกษัตริย์นักปกครองแล้ว ท่านยังคงไว้ซึ่งหลักทศพิธราชธรรม ในการปกครองอาณาจักรของพระองค์ ด้วยความเป็นธรรมอย่างเต็มเปี่ยม ก็ทรงเห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักการทรงงาน

ในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

- 1.หลักคิด : จะทำอะไร? เพื่อประโยชน์อะไร เพื่อใคร
- 2.หลักวิชา : จะทำอย่างไรจึงจะถูกต้อง ประหยัด และได้ผล?
- 3.หลักปฏิบัติ : วิธีทำ ← ปรับปรุง



“ทำงานอย่างผู้รู้จริง”⁸

รวมทั้งยังมีพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรงที่ทรงพระราชทานแก่นักกฎหมายในวาระต่าง ๆ ดังนี้

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษา และอำนวยความสะดวกเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย”⁹

⁸ หลักสูตร “ภูมิพลแผ่นดิน” สำหรับผู้บริหารระดับสูง รุ่นที่ 1 วันอังคารที่ 9 ตุลาคม 2555 ศาสตราจารย์เกียรติคุณนายแพทย์เกษม วัฒนชัย องคมนตรี “60ปีครองราชย์ประโยชน์ประชาชนชาวไทย” สำนักงานคณะกรรมการพิเศษ เพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ, 2549 “ตามรอยเบื้องพระยุคลบาท” สำนักงาน กปร. มูลนิธิชัยพัฒนา สำนักงบประมาณและกรุงเทพมหานคร, 2550.

⁹ พระบรมราโชวาท ซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระราชทานแก่นักศึกษาในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ 33 ปีการศึกษา 2523

“กฎหมายมิใช่ตัวความยุติธรรม หากเป็นแต่เพียงบทบัญญัติ หรือปัจจัยที่ตราไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม ผู้ใดก็ตาม แม้ไม่รู้กฎหมาย แต่ถ้าประพฤติปฏิบัติด้วยความสุจริตแล้ว ควรได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายเต็มที่ตรงกันข้าม คนที่รู้จักกฎหมายแต่ใช้กฎหมายไปในทางทุจริตควรต้องถือว่าทุจริตและกฎหมายไม่ควรคุ้มครองจนเกินเลยไป”

“กฎหมายทั้งปวงจะธำรงความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ คือ ถ้าใช้กฎวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทรงความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิด ด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ ความผาสุกสงบ และความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชนและบ้านเมือง จึงจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายแต่ละฉบับไว้ให้แน่นแนบเสมอไปอย่างไม่มีข้อแม้ ประการใด พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติ จรรยา ความสุจริต และมโนธรรมของนักกฎหมายไว้โดยรอบคอบ เคร่งครัด เสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์”¹⁰

“การที่อยู่กับกฎหมายและใช้กฎหมายมาก ๆ นั้น อาจทำให้ติดในตัวบทกฎหมายมากไปและทำให้ เห็นว่า ลำพังตัวบทกฎหมายจะให้ความยุติธรรมได้ โดยสมบูรณ์ ความจริงกฎหมายเป็นเพียงเครื่องมือ สำหรับกำหนดความถูกต้อง เพื่ออาศัยเป็นหลักวินิจฉัยในการอำนวยความยุติธรรม หาใช่ปัจจัยสำคัญ

¹⁰ พระบรมราชาบาทแก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ 19 กรกฎาคม 2550

สิ่งเดียว ในการให้ความยุติธรรมไม่ ดังนั้น จะอาศัยตัวบทกฎหมายกับคำให้การ
ในศาลเท่านั้นไม่ได้ ทั้งนี้ เพราะตัวบทกฎหมาย รวมทั้งข้อเท็จจริงที่นำมากล่าว
แก้ศาล เป็นสิ่งที่อาจนำมาพลิกแพลง ให้ผิดเพี้ยนไปได้ต่าง ๆ ด้วยความหลง
ด้วยอคติหรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริต ทำให้ความเที่ยงธรรม ต้องถูกลิดรอน
ทำลายไป การอำนวยความยุติธรรม จึงต้องอาศัยตัวผู้ใช้กฎหมายเป็นปัจจัย
สำคัญด้วย เท่า ๆ กันกับตัวบทกฎหมาย”

สำหรับในประเทศไทยได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม (The
Rule of Law) ตามทรรศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียง
หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ อดีตประธานศาลฎีกาคนที่ 20 (พ.ศ.
2520-2521) เป็นผู้ใช้คำว่า “หลักธรรม” ในคำแปลญัตติเอเธนส์ ค.ศ. 1955
(Act of Athens 1955) ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือดูลพา¹¹ ปีที่ 2 เล่มที่ 12
ธันวาคม พ.ศ. 2498 หน้าที่ 81-85 ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่า
“หลักนิติธรรม คือ ยอดเสาหลักในการออกกฎหมาย หรือการปฏิบัติการให้
เป็นไปตามกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพล หรือตามอารมณ์ชอบ
หรือตามอำเภอใจแต่จะต้องเป็นกฎหมาย หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยทำนอง
คลองธรรม”

ศาสตราจารย์ยานินท์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law”
ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูน
ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชน
ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์
หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน

¹¹ ศาสตราจารย์วิกรม เมลานันท์ “หลักธรรม” หนังสือดูลพา ปีที่ 2 เล่มที่ 12 ธันวาคม พ.ศ. 2498
หน้าที่ 81 – 85

ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้น ตามกฎหมายของบ้านเมือง¹²

ศาสตราจารย์ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรมว่า¹³ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

- (1) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (2) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (3) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (4) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (5) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (6) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (8) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (9) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (10) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (11) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

¹² ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการบทบัญญัติ, เล่มที่ 20 ตอน 3 พ.ศ. 2505

¹³ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555, หน้า 4-5

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม¹⁴ หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรม¹⁵ มีอยู่ 4 ประการ คือ

- (1) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย
 - (2) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการรูปแบบ เวลา และสถานที่
 - (3) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ
 - (4) องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึงการใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินใจนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”
- ในกระบวนการ เจรจาและการประนีประนอมที่มีความละเอียดอ่อนเชิงเทคนิค ซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญให้กับรัฐสภาในการให้สัตยาบันต่อความตกลงทางการค้า ซึ่งหากไม่มีการภาคยานุวัติเข้ากับกฎหมายภายในและการควบคุมดูแล อย่างเข้มข้น ข้อตกลงทางการค้าจะไม่น่าเชื่อถือและด้อยประสิทธิภาพ

¹⁴ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม, 14 ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2553

¹⁵ ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ

หลักนิติธรรมกับการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยยึดหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่จากผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันต้องยอมรับว่าในยุคแรก ๆ ในการจัดตั้งองค์กร สักคมได้ให้การยอมรับและเชื่อมั่นต่อผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในยุคหลังสักคมก็มีกระแสของความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มั่นใจในความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย

หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตยของไทยในปัจจุบันในยุคประชาธิปไตยเบ่งบาน ถึงแม้จะมีกลุ่มคนบางกลุ่มพยายามประดิษฐ์ถ้อยคำต่าง ๆ มาให้ว่าปัจจุบันประเทศไทยยังไม่เป็นประชาธิปไตย ยังเป็นเผด็จการ มีมือที่มองไม่เห็นคอยชักใย จึงทำให้ต้องมีแนวร่วมในการต่อต้าน เผด็จการเกิดขึ้น มักกล่าวอ้างว่าพวกตนเป็นไพร่ซึ่งกำลังต่อสู้กับอำมาตย์อยู่ แต่ก็ไม่สามารถอธิบายความได้ว่าอำมาตย์คือใคร และหมายถึงใคร แต่โดยแท้ที่จริงแล้ว ณ วันนี้ประเทศไทยมีลักษณะความเป็นประชาธิปไตยมากกว่าในยุคใด ๆ

หลักนิติธรรมกับธนาคารแห่งประเทศไทย

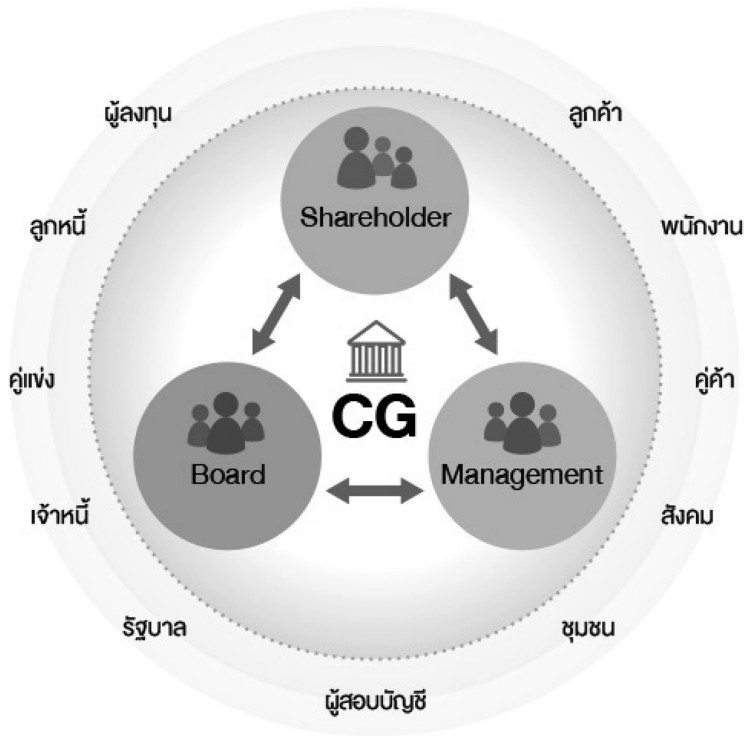
ธรรมาภิบาลในองค์กรเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและน่าเชื่อถือ อันจะนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ความมั่นคงในระยะยาว และการเพิ่มมูลค่าในกิจการ ตลอดจนการเจริญเติบโตอย่างมีเสถียรภาพ องค์กรประกอบที่สำคัญในการส่งเสริมให้เกิด

ธรรมาภิบาลในสถาบันการเงิน คือ กรรมการและผู้บริหารที่มีความรอบคอบในการบริหารงานมีคุณธรรม จริยธรรม และความสามารถในการดูแลและบริหารกิจการ

หลักนิติธรรมกับตลาดหลักทรัพย์

บรรษัทภิบาล หรือการกำกับดูแลกิจการบริษัทจดทะเบียนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศทั้งในแง่การสร้างรายได้ การจ้างงาน รวมถึงการมีส่วนร่วมดูแลสังคมและสิ่งแวดล้อม ดังนั้นคณะกรรมการบริษัทฝ่ายจัดการและหน่วยงานภายในองค์กรจึงควรมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมให้องค์กรมีบรรษัทภิบาลหรือการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้บริษัทสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับทั้งตนเองและสังคมได้อย่างยั่งยืน โดยต้องมีการวางโครงสร้างและระบบการกำกับดูแลกิจการอย่างมีประสิทธิภาพทั้งด้านการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผล เพื่อให้ทุกฝ่ายมีแนวปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันตามหลักพื้นฐานการกำกับดูแลกิจการที่ดี 5 ประการ ได้แก่

1. Fairness – ความยุติธรรม คือ การปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างเท่าเทียมกัน
2. Transparency – ความโปร่งใส คือ ความชัดเจนไม่คลุมเครือธุรกิจเปิดเผยไม่ว่าจะเป็นข้อมูลทางบวกหรือทางลบ
3. Integrity – ความซื่อสัตย์ คือ การแสดงถึงคุณธรรมที่สอดคล้องกับจริยธรรมที่ธุรกิจกำหนดไว้และปฏิบัติจริง
4. Responsibility – ความรับผิดชอบ คือ หน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามบทบาทที่ถูกกำหนดไว้
5. Accountability – ภาระรับผิดชอบ คือ ความรับผิดชอบต่อการกระทำและการตัดสินใจใด ๆ ที่อธิบายและชี้แจงได้



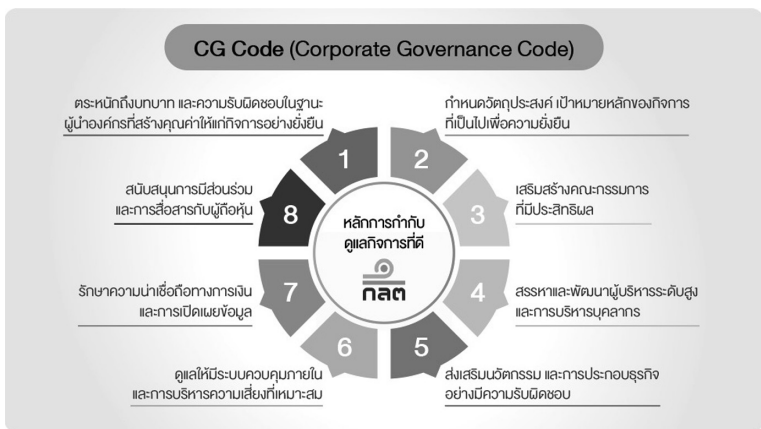
โครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจมีทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยกลุ่มหลักประกอบด้วย ผู้ถือหุ้น ซึ่งแต่งตั้งคณะกรรมการเข้ามาทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายจัดการให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมถึงคณะกรรมการยังต้องทำหน้าที่สานประโยชน์ระหว่างผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ไม่ให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และให้เกิดความสมดุล ดังนั้น นอกจากบริษัทควรเข้าใจความต้องการและความคาดหวังของผู้มีส่วนได้เสีย

ที่มีความแตกต่างกันแล้ว ยังต้องกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของแต่ละกลุ่มในระบบการกำกับดูแลกิจการไว้อย่างชัดเจนและอย่างมีจริยธรรม รวมถึงสอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนดและตามแนวทางการกำกับดูแลกิจการที่ดีด้วย

หลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียน

ในปี พ.ศ. 2560 สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้ออกหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี สำหรับบริษัทจดทะเบียน ปี 2560 (Corporate Governance Code หรือ CG Code) เพื่อเป็นหลักให้คณะกรรมการบริษัทนำไปใช้เป็นแนวทางในการกำกับดูแลกิจการ โดยหลักการของ CG Code ประกอบด้วย 8 หมวดที่เน้นบทบาทและการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและกำกับดูแลกิจการของบริษัทให้แสดงผลประกอบการที่ดีในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นที่น่าเชื่อถือสำหรับผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย



พื้นฐานการกำกับดูแลกิจการ

นโยบาย” “กฎบัตร” และ “จรรยาบรรณ” เป็น 3 องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่ทุกบริษัทต้องจัดทำให้ครบถ้วน เพื่อช่วยให้ทุกคนในองค์กรมีแนวปฏิบัติเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยทั้งสามเรื่องนี้ต้องผ่านการอนุมัติจากคณะกรรมการบริษัทและจัดทำเป็นลายลักษณ์อักษร พร้อมทั้งสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรทราบและนำไปปฏิบัติ

1. นโยบายการกำกับดูแลกิจการองค์กร (Corporate CG Policy) เพื่อใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติสำหรับการดำเนินกิจกรรมองค์กร ซึ่งเปรียบได้กับธรรมนูญธรรมาภิบาลของบริษัท

2. กฎบัตรคณะกรรมการ (Charter) เพื่อเป็นการระบุขอบเขต หน้าที่ รับผิดชอบและแนวทางในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

3. จรรยาบรรณ (Code of Conduct) โดยจัดทำทั้งในระดับองค์กร ระดับกรรมการ และระดับฝ่ายจัดการและพนักงาน เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรับผิดชอบ ะมัดระวัง และอย่างซื่อสัตย์สุจริต ไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์และการประพฤติมิชอบ

หลักนิติธรรมกับหอการค้าไทย

“วิสัยทัศน์” เป็นสถาบันหลักทางการค้าและบริการของประเทศ ที่ใช้ข้อมูล ความรู้ เครือข่าย และความร่วมมือที่เข้มแข็งเพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน และขับเคลื่อนประเทศไทยให้เติบโตได้ในตลาดโลกอย่างยั่งยืน นายกlient สารสิน ประธานกรรมการหอการค้าไทย และสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2562 – 2564

คณะกรรมการต่อต้านคอร์รัปชันและส่งเสริมจรรยาบรรณหอการค้าไทย

เพื่อส่งเสริมหลักจรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล ในการประกอบธุรกิจ กับสมาชิกหอการค้าไทยและสภาหอการค้าแห่งประเทศไทย หอการค้าจังหวัดทั่วประเทศ และผู้ประกอบการนักธุรกิจรุ่นใหม่ ส่งเสริมและรณรงค์การต่อต้านคอร์รัปชันและปลูกจิตสำนึก ผู้ประกอบการทำธุรกิจอย่างโปร่งใสไร้คอร์รัปชัน ร่วมกับองค์กรเครือข่าย สนับสนุน ยกย่อง และเชิดชูเกียรติองค์กรและนักธุรกิจที่ดำเนินธุรกิจอย่างมีจรรยาบรรณ และธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดการยอมรับและเชื่อถือต่อสาธารณะอย่างกว้างขวางและเป็นธุรกิจแบบอย่างแก่ผู้ประกอบการอื่น โดยทั่วไป

หลักนิติธรรมของการพัฒนาอุตสาหกรรม

การพัฒนาเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมนั้น ต้องร่วมกันพัฒนาทุกภาคส่วน โดยเฉพาะ ภาครัฐและผู้ประกอบการอุตสาหกรรม โดยการตรากฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ และอุตสาหกรรมนั้นต้องมีการศึกษาวิจัยและรับฟังความเห็นจนเกิดความชัดเจนว่าเป็นธรรมต่อทุกภาคส่วน รวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นภาคอุตสาหกรรมก็ต้องมีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่แรงงาน หรือผู้อาจได้รับผลกระทบอื่น ๆ อีกทั้งการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายของผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายนั้นก็ต้องมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดเป็นธรรม โดยไม่เห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตน เช่นนี้ย่อมกล่าวได้ว่าเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจอุตสาหกรรมอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรมแล้ว

นิติ - นิติศาสตร์

นิติ [นิ-ติ, นิค] น. นิติ กฎหมาย กฎปฏิบัติ แบบแผน เยี่ยงอย่าง ขนบธรรมเนียม ประเพณี วิธีปกครอง เครื่องแนะนำ อุบายอันดี. (ป. ส. นิติ).

นิติศาสตร์

นิติศาสตร์ (Jurisprudence) คำดังกล่าวในภาษาอังกฤษ เป็นคำเก่าที่ใช้ตั้งแต่สมัยโรมัน โดยมาจากภาษาละตินว่า jurisprudentium มีรากศัพท์จาก “juris” แปลว่า กฎหมาย และ “prudentium” แปลว่า ความฉลาด ซึ่งรวมแล้วแปลว่า “ความรู้กฎหมายหรือวิชากฎหมาย” โดยในประมวลกฎหมายของพระเจ้าจัสติเนียน จะกล่าวไว้ในมูลบทนิติศาสตร์ฉบับที่แปลเป็นภาษาอังกฤษแล้วว่า “jurisprudence is the knowledge of things divine and human; the science of the just and the unjust”.

อย่างไรก็ตาม jurisprudence ยังคงมีการใช้ในความหมายพิเศษอีกได้แก่

- Jurisprudence ในภาษาฝรั่งเศส ย่อมาจากคำว่า jurisprudence constant หมายถึง ความรู้กฎหมายที่เกิดจากแนวคำพิพากษาของศาล เป็นคำตรงข้ามกับ doctrine ซึ่งหมายถึง กฎหมายที่สอนในตำรากฎหมาย
- Jurisprudence เป็นชื่อวิชาเฉพาะที่สอนในโรงเรียนกฎหมาย ในอังกฤษ ซึ่งเริ่มก่อตั้งโดย John Austin เมื่อ ค.ศ. 1828-1832 ในมหาวิทยาลัยลอนดอน ซึ่งมีคำสอนว่ากฎหมาย คือคำสั่งของรัฐบาลอธิปัตย์ และถูกนำเข้ามาในประเทศไทยโดยกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

ธรรมกับหลักนิติธรรม

ธรรม หมายถึง สภาพที่ทรงไว้, ธรรมดา, ธรรมชาติ, สภาวะธรรม, สัจจธรรม, ความจริง; เหตุ, ต้นเหตุ; สิ่ง, ปรากฏการณ์, ธรรมารมณ์, สิ่งที่เกิดขึ้น; คุณธรรม, ความดี, ความถูกต้อง, ความประพฤติชอบ; หลักการ, แบบแผน, ธรรมเนียม, หน้าที่; ความชอบ, ความยุติธรรม; พระธรรม,

ท่านพุทธทาสภิกขุ ให้คำนิยามไว้ในหนังสือของท่านว่า ธรรม มีความหมายที่ยิ่งใหญ่ไม่สามารถหาคำพูดที่เป็นภาษาของมนุษย์มานิยามได้ แต่ขอนิยามให้เข้าใจพอสังเขปไว้ด้วยความว่า หน้าที่ เพราะไม่มีสิ่งใดในสากลโลกที่ไม่มีหน้าที่

ศาสนาพุทธเรียกธรรมว่าพระธรรม คือหลักความเป็นไปของโลก เน้นความจริงที่เกิดขึ้นกับโลก การเกิด ดับ ไม่มุ่งเน้นความสบาย พระพุทธศาสนา สอนให้มุ่งเน้นในส่วนที่โลกกำลังดำเนินอยู่ เกี่ยวพันในพระไตรปิฎกของพุทธศาสนาจะพบคำว่า **ธรรมและวินัย** ควบกันไปเช่นพระพุทธเจ้า

บทสรุป

หลักนิติธรรม เป็นหลักสำคัญในการบริหารองค์กรที่ดี ทั้งในระดับประเทศ ระดับอาเซียน ระดับสากล หลักนิติธรรม เป็นหลักสำคัญ ที่เกี่ยวข้องกับหลายภาคส่วน เช่น หลักนิติธรรมกับพุทธศาสนา หลักนิติธรรมกับนิติศาสตร์ (กฎหมาย) หลักนิติธรรมกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักนิติธรรมกับการเมือง หลักนิติธรรมกับการเลือกตั้ง หลักนิติธรรมกับภาคประชาสังคม และหลักนิติธรรมกับการบริหารองค์กรเอกชน

องค์กรเอกชนที่เน้นเรื่อง “คุณภาพ” คุณภาพสินค้าและบริการ คุณภาพด้านนวัตกรรมเทคโนโลยี เมื่อขับเคลื่อนการบริหารองค์กรเอกชนไปในระยะหนึ่งก็จะทราบได้ว่า การที่มี “คุณภาพ” ดังกล่าว เพียงมิติเดียว ไม่เพียงพอต่อการบริหารองค์กรเอกชนให้เกิดความสำเร็จ มั่นคง และยั่งยืนได้ “คุณภาพ คู่ คุณธรรม” ในหลักนิติธรรมจึงเป็นกุญแจหลักที่สำคัญของความสำเร็จของการบริหารองค์กรเอกชนที่ดี

“คุณภาพ คู่ คุณธรรม” “หลักนิติธรรม”
กุญแจสำคัญแห่งความสำเร็จ ที่มั่นคง และ ยั่งยืน
ของการบริหารองค์กรเอกชนที่ดี

บรรณานุกรม

https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20jun_11_1.pdf

นายอรรถพล ไหญ่สว่าง, อัยการสูงสุด, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม 49 ฉบับ

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_w3c/ewt_dl_link.php?nid=37035

การประชุมประจำปี WTO Public Forum

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1436 **นายสุพันธุ์ มงคลสุธี**

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1197 **พลเรือโท บุญชัย มรินทร์พงษ์**

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8764 **ดร.ประวิช รัตนเพียร รหัส 590417**

<https://prachatai.com/journal/2017/05/71313>

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=8764

ดร.ประวิช รัตนเพียร รหัส 590417

http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1197

พลเรือโท บุญชัย มรินทร์พงษ์

<https://www.thaichamber.org//th/about/vision>

<https://www.setsustainability.com/page/corporate-governance>

http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/241_1/1.PDF

<https://th.wikipedia.org/wiki/%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%A8%E0%B8%B2%E0%B8%AA%E0%B8%95%E0%B8%A3%E0%B9%8C>

<https://dictionary.sanook.com/search/dict-th-th-royal-institute/%E0%B8%99%E0%B8%B4%E0%B8%95%E0%B8%B4>

<http://www.mfa.go.th/main/th/news3/6886/111087-%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B8%E0%B8%A1%E0%B8%AA%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%A2%E0%B8%AD%E0%B8%94%E0%B9%80%E0%B8%AD%E0%B9%80%E0%B8%8A%E0%B8%B5%E0%B8%A2%E0%B8%95%E0%B8%B0%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%99%E0%B8%AD%E0%B8%AD%E0%B8%81-%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88-14.html> **ประชุมย้าถึงการสนับสนุนความเป็นแกนกลางของอาเซียน และมุมมองของอาเซียนต่อแนวคิดอินโด-แปซิฟิก (ASEAN Outlook on the Indo-Pacific)**

การใช้หลักนิติธรรมแก้ไขปัญหาธุรกิจโรงแรมที่ได้รับผลกระทบ จากสถานการณ์โรคระบาด COVID-19

อ้อยทิพย์ เहरาปัตย์*

บทนำ

ปัจจุบันคำว่าหลักนิติธรรมเป็นคำที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายมากขึ้นจากเมื่อก่อนที่จำกัดการใช้หลักดังกล่าวระหว่างรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองกับประชาชนผู้ใต้ปกครอง แต่ในปัจจุบันแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมมิได้จำกัดเพียงแค่อู่ภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังได้รับการยอมรับและพูดถึงในระดับเวทีระหว่างประเทศในทุกเวที และยิ่งไปกว่านั้นมีการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรเอกชนต่าง ๆ อีกด้วย และเมื่อปัจจุบันเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งส่งผลกระทบไปยังทั่วโลกโดยเฉพาะธุรกิจภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวทำให้กิจการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจดังกล่าวจำต้องปิดตัวลง การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการแก้ไขปัญหาธุรกิจโรงแรมที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวเพื่อไม่ให้ทั้งผู้ประกอบการและลูกค้าได้รับผลกระทบจากภาวะไม่มีงานทำจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง

แนวคิดของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นหลักการทางกฎหมายที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลานาน อย่างไรก็ตามเมื่อปัจจุบันกฎหมายมีบทบาทเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาประเทศ หลักนิติธรรมจึงถูกมองเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และได้รับความเชื่อถือจากสังคมอุตสาหกรรมตะวันตกที่จะต้องปรับตัวชีวิต

* นายกสมาคมส่งเสริมวิชาชีพการโรงแรม บริษัท เอเชียโฮเต็ล จำกัด (มหาชน), ผู้เข้ารับการศึกษาดูงานหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เพื่อเปรียบเทียบในการวางแผนการลงทุน โดยใจความของหลักนิติธรรมคือกฎหมายต้องคาดการณ์ได้ และบังคับการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลมีความรับผิดชอบ มีกระบวนการชี้ขาดทางศาลที่เป็นธรรมในเวลาอันสมควร¹

หลักนิติธรรมในความหมายทั่วไป

หลักนิติธรรม หมายถึงหลักการปกครองที่บุคคลทั้งหลาย สถาบัน และหน่วยงาน ไม่ว่าจะเป็นสาธารณะหรือเอกชนรวมไปถึงรัฐ ได้รับความรับผิดชอบทางกฎหมายที่ได้มีการประกาศอย่างเป็นทางการทั่วไป มีการบังคับใช้อย่างเสมอภาค และสอดคล้องกับธรรมเนียมและมาตรฐานของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หลักดังกล่าวนี้จะต้องมีมาตรการเพื่อเป็นการประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการความเป็นสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนและแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ ความโปร่งใสทางกฎหมายและกระบวนการทางกฎหมาย²

ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ที่มีลักษณะเป็นระบบกฎหมายเดี่ยว ซึ่งหลักกฎหมายโดยทั่วไปของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายนี้จะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินของศาลสูงที่รู้จักกันในชื่อของ Case Law ซึ่งจากคำชี้ขาดของศาลสูงดังกล่าวจะเป็นการวางบรรทัดฐานเกิดเป็นหลักกฎหมายอันทำให้เมื่อเกิดข้อพิพาทที่มีข้อเท็จจริงอย่างเดียวกันเกิดขึ้น ศาลก็จะใช้หลักกฎหมายที่ได้เคยตัดสินวางบรรทัดฐานไว้

¹ นายธรรมนิตย์ สมนัดกุล, ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (The Rule of Law Index) [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.krisdika.go.th/data/activity/act246.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)

² หลักนิติธรรม (Rule of Law) [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/files/1386816463.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)

ในอดีตก่อน ๆ นั้น ที่เรียกว่า Precedent โดยในประเทศที่ใช้ระบบ Common Law นี้ แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราออกใช้บังคับ ที่เรียกว่า Act Parliament หรือ Statute แต่ก็ไม่ใช่ว่ากฎหมายทั่วไป เหมือนกับสิ่งที่เป็หลักกฎหมายที่ศาลสูงได้กำหนดขึ้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ ระบบกฎหมายแบบ Common Law จะไม่มีการแบ่งแยกระหว่างกฎหมาย เอกชนและกฎหมายมหาชน รวมถึงการใช้ระบบศาลเดียวคือศาลยุติธรรม มีอำนาจตัดสินอรรถคดีทั้งปวง โดยระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณีนั้น มีพัฒนาการมาจากหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งแพร่หลายโดย นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษนามว่า เอ.วี. ไดซี่ (A.V. Dicey) ซึ่งมีความเห็นว่า หลักนิติธรรมแสดงออกโดยนัย 3 ประการคือ³

1. การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ เว้นแต่ เป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้น จะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary courts) ของแผ่นดิน

2. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าเขาจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือ เจื่อนไขใด ๆ ทุก ๆ คน (ไม่ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลธรรมดา) ล้วน ต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของ ประชาชนเป็นผลมาจาก (ได้มาจาก) คำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดขึ้นจากการรองรับค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ

ประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) มองว่าการใช้หลักนิติธรรมนั้นไม่สามารถใช้อย่างเอกเทศโดย ตัวของมันเอง จำเป็นต้องโยงกับบทบัญญัติกฎหมายที่มีในรัฐธรรมนูญหรือ

³ จริญ โฆษณานันท์, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550, หน้า 36.

กฎหมายอื่น ๆ อีกชื่อหนึ่งเรียกแนวคิดนี้ว่าหลักนิติกระบวนการซึ่งจะเน้นว่าการที่รัฐบาลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่มีผลกระทบปัจเจกชนอย่างรุนแรงแล้ว รัฐบาลจะต้องจัดให้เมืองค์ประกอบบางอย่างของกระบวนการที่เรียกว่านิติกระบวนการที่จะต้องดำเนินการถูกต้องตามกฎหมาย สรุปได้ว่าสาระสำคัญของหลักนิติธรรม มีดังนี้

- กฎหมายจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง ต้องเปิดเผยและชัดเจน
- กฎหมายจะต้องมีความมั่นคง
- องค์การตุลาการจะต้องมีความอิสระและได้รับการคุ้มครองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี
- มีกระบวนการดำเนินการพิจารณาที่เป็นธรรม โดยอังกฤษเรียกว่า Natural Justice ส่วนอเมริกาใช้คำว่า Due Process of law
- บุคคลสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีวิธีการที่ยุ่งยาก และเสียค่าใช้จ่ายไม่มากนัก รวมทั้งไม่ต้องเสียเวลาในการพิจารณาคดีที่ยาวนาน
- ศาลมีอำนาจตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหรือของการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง

เมื่อย้อนกลับไปสมัยยุคกรีก ซึ่งเป็นยุคที่มีความรุ่งเรืองทางด้านปรัชญา จะพบว่ามีกรกล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้แล้ว โดยเพลโตซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวกรีกได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”

ต่อมา อริสโตเติลก็ได้นำความคิดนี้มาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็น

ผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)”⁴

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า อันที่จริงแล้วหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่ปรากฏอย่างช้านาน เพียงแต่ไม่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

บทบาทของหลักนิติธรรมในระดับสากล

ปัจจุบันแนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมมิได้จำกัดเพียงแค่อำนาจภายในประเทศเท่านั้น แต่ยังได้รับการยอมรับและพูดถึงในระดับเวทีระหว่างประเทศในทุกเวทีไม่ว่าจะเวทีระดับโลก เวทีระดับภูมิภาค เวทีระดับพหุภาคี หรือเวทีระดับทวิภาคี โดยเวทีระหว่างประเทศต่าง ๆ นี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความหมายอย่างแท้จริงของหลักนิติธรรม ส่งผลให้หลักนิติธรรมเป็นที่ยอมรับกันในระดับสากลต่าง ๆ ทุกระดับยกตัวอย่าง เช่น

องค์การสหประชาชาติ

ในปี พ.ศ. 2547 มีความพยายามที่จะส่งเสริมความเป็นรูปแบบเดียวกันในการใช้และเข้าใจหลักนิติธรรม โดยนายโคฟี อันนัน อดีตเลขาธิการสหประชาชาติได้เสนอนิยามของคำว่า “หลักนิติธรรม” ดังนี้

“หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล ที่บุคคลทุกคนสถาบันและองค์กรต่าง ๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ ที่ได้ประกาศใช้ ที่ได้บังคับใช้

⁴ Aristotle, Politics (Trans, Jowett, 1926), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 23.

อย่างเท่าเทียมและที่ได้มีการใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระและสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน”

นอกจากนั้น องค์การสหประชาชาติยังกำหนดให้มีการวัดค่าด้วยว่า “ได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการระบับผิดชอบต่อกฎหมาย ความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนของกฎหมาย ควรหลีกเลี่ยงการกระทำ ที่ไร้กฎเกณฑ์เป็นไปตามอำเภอใจ และไม่มีโปร่งใสทางกฎหมาย”⁵

โดยในการประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า 170 ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติระหว่างการประชุม World Summit ปี พ.ศ. 2548 ได้ให้การรับรองสถานะทางสากลของหลักนิติธรรมในปัจจุบันไว้ว่า “เราขอแสดงพันธกิจอีกครั้ง ที่จะคุ้มครองและส่งเสริมมนุษยชนหลักนิติธรรม และประชาธิปไตยทุกรูปแบบ และตระหนักว่า ปัจจัยเหล่านี้เชื่อมโยงและหนุนเสริมกัน และยังเป็นส่วนหนึ่งของคุณค่าและหลักที่เป็นสากลและไม่อาจแบ่งแยกได้ขององค์การสหประชาชาติ และเรียกร้องให้หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของตน”⁶

ธนาคารโลก

ธนาคารโลกให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรมโดยมองหลักนิติธรรมในมุมมองของความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ ซึ่งเชื่อว่าบทเรียนสำคัญอันหนึ่งที่ได้จากวิกฤตการณ์ทางการเงินในประเทศแถบเอเชีย และการล่มสลายของ

⁵ หลักนิติธรรมสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน, เอกสารรายงาน HRRC Baseline Study on the Rule of Law in ASEAN, หน้า 19-45

⁶ สรุปรจากเอกสารประชุมระดับประมุขของรัฐและรัฐบาลกว่า 170 ประเทศ ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติระหว่างการประชุม World Summit ปี พ.ศ. 2548

เศรษฐกิจในยุโรปในช่วงทศวรรษปี ค.ศ. 1990 คือการขาดหลักนิติธรรม ทำให้การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และการลดปัญหาความยากจน ไม่สามารถ ดำรงอยู่ได้ และขาดสมดุล นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังได้เน้นย้ำในรายงานอีกว่า หลักนิติธรรมนั้นจะส่งเสริมให้เกิดความเติบโตทางเศรษฐกิจและลดปัญหา ความยากจนด้วยการสร้างโอกาสและความมั่นคงปลอดภัยผ่านกฎหมาย และสถาบันกฎหมาย เพื่อให้บรรลุความมุ่งหมายเหล่านี้ โดยหลักนิติธรรม จะมีผลใช้บังคับต่อเมื่อกฎหมายมีความสำคัญและมีอำนาจใช้บังคับอย่างแท้จริง กล่าวคือ กฎหมายต้องแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่มีความโปร่งใส และความเท่าเทียมกัน โดยสังคมจะถูกปกครองโดยกฎหมาย และมีกฎหมายเป็นสิ่งที่ให้อำนาจตามกฎหมายและความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของบุคคลแต่ละคน⁷

บทบาทของหลักนิติธรรมตามความสัมพันธ์ของเอกชนกับเอกชน

โลกในยุคปัจจุบันมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันมากกว่าในอดีต ประชาชน ทุน เทคโนโลยี และองค์กรต่าง ๆ สามารถเคลื่อนย้ายหรือถ่ายโอนจากประเทศหนึ่ง ไปยังอีกประเทศหนึ่งได้โดยง่าย เทคโนโลยีสารสนเทศทำให้เกิดการสื่อสาร ข้ามพรมแดนเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว เชื่อมโยงผู้คนในพื้นที่ห่างไกลกัน ความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้รัฐ (state) มีบทบาท และความสำคัญที่ลดลง ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้คนหาได้ถูกครอบงำด้วยการปกครองของรัฐดังเช่น เป็นมาในอดีตไม่ หากแต่อยู่ภายใต้อิทธิพลของทุน ระบบตลาด และบริษัท ข้ามชาติ หากแนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรม/นิติรัฐถูกจำกัดอยู่เฉพาะภายใน เขตแดนแห่งรัฐภายใต้ระบบกฎหมายที่เป็นทางการ (formal legal systems) ก็จะทำให้หลักนิติธรรมดังกล่าวขาดประสิทธิภาพ และไม่ได้รับการยอมรับไป ในที่สุด

⁷ ธนกร วรปรัชญากุล, บทสรุปการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง “ยุทธศาสตร์ในการปฏิรูปกฎหมาย และการศาล” ขบวนการบัณฑิตยสภา ปีที่ 21 ฉบับที่ 224 (มีนาคม 2551) หน้า 13-15.

เนื่องจากความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบัน หลักนิติธรรม/นิติรัฐไม่อาจจะถูกจำกัดอยู่ในความหมายดั้งเดิม ในบริบทที่มุ่งควบคุมการใช้อำนาจรัฐ และรับประกันกระบวนการยุติธรรมที่เปิดเผยโปร่งใส และเป็นธรรมเท่านั้น ในการรับมือกับประเด็นปัญหา และภัยคุกคามใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นในทุกวันนี้ ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้าย ปัญหาสาธารณสุข ปัญหาความยากจน ฯลฯ บทบาท และขอบเขตของหลักนิติธรรม/นิติรัฐจำต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยควรจะมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาคือใหม่ ๆ โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐเท่านั้น หากแต่ควรสามารถนำไปใช้กับการดำเนินการของภาคประชาสังคม องค์กรพัฒนาเอกชน บริษัทข้ามชาติ และผู้ประกอบการธุรกิจต่าง ๆ ได้ด้วย ซึ่งองค์กรเอกชนเหล่านี้ล้วนแต่มีบทบาทสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการเกิดขึ้น และการแก้ปัญหาดังกล่าวทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ หลักนิติธรรม/นิติรัฐจึงควรจะถูกนำไปใช้ในขอบเขตที่กว้างขวาง ใช้ได้กับทุกระดับทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับรัฐ และระดับระหว่างประเทศ รวมถึงจะต้องสามารถใช้กับภาคเอกชนได้ด้วย เช่นจะต้องนำหลักนิติธรรม/นิติรัฐไปใช้ในการกำกับดูแลการดำเนินธุรกิจ หรือการสร้างบรรษัทภิบาล (corporate governance) ให้เกิดขึ้น เป็นต้น⁸

หลักคุณธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์สำหรับผู้บริหาร

ดังที่ได้กล่าวไปในเบื้องต้นแล้วว่า ปัจจุบันหลักนิติธรรมได้ถูกนำมาปรับใช้กับภาคเอกชนในมุมมองของการสร้างบรรษัทภิบาล⁹ เพื่อคุ้มครองผู้มี

⁸ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย”

⁹ บรรษัทภิบาล คือ การกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance) ซึ่งตามความหมายของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมายถึง ระบบที่จัดให้มีโครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการ ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเจริญเติบโตและเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว

ส่วนได้เสียในภาคธุรกิจนั้น ๆ อย่างไรก็ตาม หากมองในอีกแง่หนึ่ง หลักนิติธรรมสามารถนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับลูกจ้างในองค์กรได้โดยปรากฏอยู่ในหลักจริยธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ซึ่งมีแนวคิดว่าจริยธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ส่วนหนึ่งมาจากจริยธรรมของผู้บริหาร หากผู้บริหารมีจริยธรรมและมีคุณธรรมแล้วก็จะนำไปสู่การบริหารงานภายในองค์กร รวมถึงจริยธรรมในตัวของพนักงาน ซึ่งผู้บริหารต้องมีจริยธรรมในการบริหารงานภายในองค์กรโดยยึดหลักคุณธรรม และความเท่าเทียมกัน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานบุคคลซึ่งมีทั้งหมด 6 ประการคือ¹⁰

1. ความรับผิดชอบ คือผู้บริหารต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อองค์กร สังคม และผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ตลอดจนใส่ใจในปัญหาของสังคมและประเทศ มีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบผลจากการกระทำ

2. หลักคุณธรรม คือผู้บริหารต้องยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย

3. หลักการมีส่วนร่วม คือ ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาหรือการดำเนินการในงานต่าง ๆ ขององค์กร

4. หลักความคุ้มค่า คือผู้บริหารต้องมีการจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด ให้มีการใช้อย่างประหยัด คุ้มค่า เกิดประโยชน์สูงสุด และสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

5. หลักความโปร่งใส คือผู้บริหารต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบหรือเข้าถึงได้สะดวก และเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการบริหารงานและดำเนินงาน

¹⁰ นิตยา เจริญประเสริฐ, หลักจริยธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <http://www.nakhonnayok.go.th/ppisnayok/km23.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)

6. หลักนิติธรรม คือผู้บริหารต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมีการออกกฎระเบียบในการบริหารงานในองค์กร ที่ทันสมัย เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง

เมื่อพิจารณาถึงหลักคุณธรรม (Merit-Based) หรือระบบคุณธรรมซึ่งใช้ในการบริหารทรัพยากรบุคคลทั้งภาครัฐ และภาคธุรกิจ หลักดังกล่าวได้ปรากฏ หลักการย่อย ๆ 4 หลัก ดังต่อไปนี้

1. หลักความเสมอภาค คือเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติไม่คำนึงถึงผิวพรรณ เชื้อชาติ เพศ ฯลฯ

2. หลักความสามารถการบริหารคนหมู่มากต้องมีวิธีวัดความสามารถ ซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็นหลักผลงาน และสมรรถนะ

3. หลักความเป็นกลาง หมายถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงฝ่ายใด ข้าราชการเป็นกลไก รัฐต้องทำงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่บางครั้งถูกมองว่ารับใช้หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งอาจมีผลกระทบกับความมั่นคงในอาชีพ ข้าราชการ

4. หลักความมั่นคง หมายถึง มีความก้าวหน้า มีค่าตอบแทน และสวัสดิการที่เหมาะสม มีเกียรติและศักดิ์ศรี

จะเห็นได้ว่าแม้แต่ในภาคเอกชนเองก็มีการนำแนวความคิดหลักนิติธรรม มาใช้ในการบริหารธุรกิจ รวมถึงการนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้กับการบริหารงานบุคคลเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นอีกด้วย

ผลกระทบจากสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 ที่มีต่อธุรกิจโรงแรม

แต่เดิมมีการคาดการณ์เกี่ยวกับสถานการณ์ของธุรกิจโรงแรมในปี พ.ศ. 2563 ว่าจะมีการขยายตัวเล็กน้อยจากการขยายการลงทุนในโครงการใหม่ ๆ ของผู้ประกอบการโดยเฉพาะรายใหญ่ที่มีอย่างต่อเนื่อง ทำให้ธุรกิจโรงแรมยังคงเผชิญกับความเสี่ยงด้านอุปทาน “ล้นตลาด” อย่างไรก็ตาม ธุรกิจโรงแรมยังคงได้รับ

ปัจจัยสนับสนุนจากจำนวน และค่าใช้จ่ายของนักท่องเที่ยวชาวไทย และต่างชาติ ที่คาดว่าจะยังคงขยายตัว โดยเฉพาะกลุ่มนักท่องเที่ยวคุณภาพที่ใช้จ่ายสูง อาทิ จีน อินเดีย อเมริกา เกาหลีใต้ มาเลเซีย และรัสเซีย ประกอบกับภาครัฐมีการออก มาตรการส่งเสริมการท่องเที่ยวภายในประเทศ และพยายามประชาสัมพันธ์ การท่องเที่ยวในต่างประเทศเพื่อแสวงหานักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง¹¹

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าเกิดสถานการณ์การระบาดของโรค COVID-19 ซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจโรงแรม และที่พักอาศัยเป็นอย่างมาก เนื่องจากจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ และนักท่องเที่ยวไทยที่ท่องเที่ยวภายใน ประเทศหดตัวลงโดยมีอัตราการหดตัวที่ระดับประมาณ 45-50% ตลอดเดือน กุมภาพันธ์ ก่อนที่จำนวนผู้โดยสารต่างชาติ จะหดตัวลงรุนแรงขึ้นอีกครั้ง หลังจากที่เกิดสถานการณ์การระบาดของโรค COVID-19 เริ่มขยายวงกว้างขึ้น ในประเทศหรือภูมิภาคอื่น ๆ ของโลกนอกเหนือจากจีน อาทิ เกาหลีใต้ อิหร่าน กลุ่มประเทศสหภาพยุโรป รวมไปถึงสหรัฐอเมริกา ในช่วงสัปดาห์สุดท้ายของ เดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งเป็นช่วงที่สถานการณ์การแพร่ระบาดในจีนลดความรุนแรง ลงมากในขณะที่สถานการณ์การระบาดในไทยเริ่มเร่งตัวขึ้นในช่วงกลางเดือน มีนาคม 2020 เรื่อยมา¹² ประกอบกับมาตรการห้ามประชาชนเดินทางเข้า-ออก ประเทศในหลาย ๆ ประเทศ รวมถึงการที่สายการบินจำนวนมากหยุดทำการบิน ชั่วคราว โดยเฉพาะในเดือนมีนาคมต่อเนื่องถึงไตรมาสที่ 2 ก่อนที่จำนวน นักท่องเที่ยว จะเริ่มฟื้นตัวอย่างช้า ๆ ในช่วงที่เหลือของปี 2020 หลังจาก ที่สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรค COVID-19 ทั่วโลกเริ่มคลี่คลายแต่ยังไม่เข้าสู่ภาวะปกติตราบที่ยังไม่มีวัคซีน ด้วยเหตุดังกล่าวจึงอาจส่งผลกระทบต่อ

¹¹ สิริทิพย์ ฉลอง, ธุรกิจโรงแรม ธันวาคม 2562 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: https://www.gsbresearch.or.th/wp-content/uploads/2020/01/IN_hotel_12_62_detail-1.pdf (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)

¹² ปุณัชร บิตีกรศร, EIC แนะนำกลยุทธ์ธุรกิจโรงแรมฝ่ามรสุม COVID-19, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.thunhoon.com/article/220504> (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)

ต่อธุรกิจโรงแรมในระยะยาว การระบาดครั้งนี้ส่งผลให้จำนวนทริปค้างคืนของนักท่องเที่ยวไทยที่หดตัวลงจะส่งผลกระทบซ้ำเติมต่อธุรกิจโรงแรมและธุรกิจอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่หวังจะพึ่งพารายได้จากนักท่องเที่ยวเพื่อประคับประคองธุรกิจในช่วงที่จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติหดตัวอย่างรุนแรงดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งจากจำนวนนักท่องเที่ยวที่หดตัวลงทำให้ EIC คาดว่าค่าห้องพักเฉลี่ยต่อห้องพักที่ขายได้ (Revenue per Available Room, RevPAR) เฉลี่ยของธุรกิจโรงแรมไทยจะลดลง 55-65% ในปี 2020 โดยคาดว่าอัตราการเข้าพัก (Occupancy rate) เฉลี่ยทั่วประเทศของปี 2020 จะลดลงราว 35-40% ในขณะที่ค่าห้องพักเฉลี่ย (Average room rate) จะลดลง 20-25% ซึ่งจะทำให้โรงแรมเกือบทุกแห่งประสบกับสภาพขาดทุนจากการดำเนินงาน และอาจมีโรงแรมบางแห่งจำเป็นต้องปิดกิจการ โดยเฉพาะโรงแรมขนาดกลาง-เล็กที่มีเงินทุนไม่มากนัก และไม่สามารถทนต่อสภาวะขาดสภาพคล่องติดต่อกันได้ยาวนานหลายเดือนนอกจากนี้โรงแรมบางแห่งอาจเลือกที่จะหยุดให้บริการชั่วคราวเพื่อลดค่าใช้จ่าย และผลขาดทุนจากการดำเนินงานให้น้อยที่สุดในสภาวะที่รายได้ค่าห้องพัก (room revenue) และรายได้จากบริการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ห้องพัก (non-room revenue) เช่น ภัตตาคาร ห้องประชุมสัมมนา ห้องจัดเลี้ยง สปา ฟิตเนสเซ็นเตอร์ ฯลฯ มีการหดตัวลงอย่างมากจนไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพิ่มเติมจากการเปิดให้บริการ¹³

จากสถานการณ์ดังกล่าวที่เกิดขึ้นจึงทำให้ส่งผลกระทบต่อธุรกิจอุตสาหกรรมท่องเที่ยวโดยเฉพาะธุรกิจโรงแรม เนื่องจากธุรกิจโรงแรมมีลักษณะเป็นสถานประกอบการเชิงการค้าที่นักธุรกิจตั้งขึ้นเพื่อบริการผู้เดินทางในเรื่อง

¹³ Sasirin Phosri, ธุรกิจโรงแรมไทยเข้าขั้นวิกฤต คาดรายได้จากห้องพักลดลง 55-65% ในปี 2020, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.bltbangkok.com/news/19406/> (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)

ของที่พักอาศัย อาหาร และบริการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพักอาศัย และเดินทาง หรืออาคารที่มีห้องนอนหลายห้องติดต่อกันเรียงรายกันในอาคารหนึ่งหลังหรือหลายหลัง ซึ่งมีบริการต่าง ๆ เพื่อความสะดวกของผู้ที่มาพัก ซึ่งเป็นธุรกิจหนึ่งที่ทำรายได้ให้กับประเทศได้มาก โดยเฉพาะตามแหล่งท่องเที่ยวที่มักจะพบเห็นที่พัก โรงแรม หรือรีสอร์ททั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ ซึ่งธุรกิจประเภทนี้จะต้องมีพนักงานเป็นจำนวนมากไว้สำหรับการบริการเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวตลอดเวลา นั่นเอง จากลักษณะของธุรกิจประเภทโรงแรมซึ่งเป็นศูนย์รวมของคนหมู่มากซึ่งมาจากหลายสถานที่ และมีการใช้พื้นที่ส่วนกลางร่วมกันทำให้โรงแรมจึงเป็นอีกสถานที่หนึ่งที่เสี่ยงต่อการแพร่เชื้อโรคระบาด หน่วยงานของรัฐจึงได้ออกมาตรการให้ปิดโรงแรม และสถานประกอบการในลักษณะเดียวกันชั่วคราวทั้งหมด จนกว่าสถานการณ์โรคระบาดจะคลี่คลาย

การใช้หลักนิติธรรมในการแก้ปัญหาธุรกิจโรงแรมที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โรคระบาด COVID-19

จากสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นธุรกิจโรงแรมจึงถือได้ว่าเป็นธุรกิจที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากจากสถานการณ์ไวรัสโรคระบาด ประกอบกับเป็นธุรกิจที่จะต้องใช้นักงานเป็นจำนวนมากในการขับเคลื่อนงานด้านบริการให้กับแขกผู้มาเข้าพัก เมื่อโรงแรมจำเป็นต้องปิดการให้บริการชั่วคราวทำให้ต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งการดูแลรักษาสถานที่ และค่าใช้จ่ายในการจ้างพนักงาน ซึ่งจากข่าวที่นำเสนอ นั้นเราจะเห็นว่า มีโรงแรมเป็นจำนวนมากเลือกที่จะปิดให้บริการอย่างถาวรเนื่องจากไม่สามารถแบกรับภาระค่าใช้จ่ายได้ ทำให้ส่งผลกระทบต่อทั้งผู้ประกอบการและลูกจ้างที่ต้องตกงานและอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถหางานใหม่ได้เนื่องจากแรงงานล้นตลาด

เมื่อนำหลักนิติธรรมมาใช้กับธุรกิจภาคเอกชนในการแก้ไขปัญหาธุรกิจโรงแรมเพื่อให้สามารถอยู่รอดจากผลกระทบของการเกิดโรคระบาด COVID-19

โดยที่ไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการ และลูกค้ามากนักผู้ประกอบการ อาจใช้วิธีปรับเปลี่ยนกลยุทธ์หรือดำเนินรูปแบบธุรกิจใหม่แทนที่จะปิดการให้บริการชั่วคราวเพื่อลดค่าใช้จ่าย เช่นในระหว่างที่โรงแรมไม่สามารถเปิดให้บริการได้อันเนื่องมาจากมาตรการรัฐ ผู้ประกอบการโรงแรมอาจมองถึงการกระจายรายได้โดยการสร้างรายได้จากส่วนบริการอื่น ๆ ภายในโรงแรม (non-room revenue) เช่น การให้บริการอาหารแบบ food delivery และ catering แก่องค์กรภายนอก เป็นต้น¹⁴

เมื่อธุรกิจโรงแรมเปิดให้บริการได้อีกครั้งอาจเพิ่มที่มาของแหล่งรายได้ โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสามารถสมัครสมาชิกสปา และฟิตเนส เซ็นเตอร์เพื่อสร้างรายได้ประจำมากขึ้น หรือการนำรูปแบบธุรกิจ co-working space มาปรับใช้กับการบริการภายในโรงแรมโดยการเปิดรับลูกค้าที่มีความต้องการปรับเปลี่ยนสถานที่ทำงานโดยนำเสนอแพ็คเกจห้องพัก และอาหาร สำหรับการเข้าพักระหว่างวันในการทำงาน เป็นต้น รวมถึงเตรียมความพร้อมด้านการสื่อสารกับลูกค้ากลุ่มเป้าหมาย และผู้ที่จองห้องพักเกี่ยวกับการทำความสะอาดของโรงแรมรวมถึงกลไก และมาตรฐานการดูแลสุขลักษณะที่เหมาะสมในการให้บริการ เช่น การบริการห้องอาหาร กิจกรรมนันทนาการ ต่าง ๆ เพื่อให้ลูกค้ามีความมั่นใจที่จะเข้าใช้บริการมากขึ้น

นอกจากนี้ ธุรกิจโรงแรมอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนการเก็บข้อมูลผู้เข้าพัก เพื่อให้เข้ากับยุค Digital Disruption หรือยุคที่สภาวะที่ธุรกิจถูกทำให้หยุดชะงักในยุคที่เทคโนโลยีดิจิทัลพัฒนาอย่างรวดเร็ว โดยอาจเก็บข้อมูลลูกค้าในรูปแบบดิจิทัลไว้ในคลาวด์ เพื่อให้ง่ายต่อการค้นหาข้อมูลรวมถึงอาจใช้ข้อมูลดังกล่าวประเมินพฤติกรรมของลูกค้าผู้เข้าพักนำมาปรับใช้กับการวิเคราะห์ธุรกิจแบบใหม่ที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจโรงแรมเพื่อสร้างช่องทางรายได้ให้เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

¹⁴ เรื่องเดียวกัน.

สรุป

จากสถานการณ์โรคระบาด COVID-19 ที่ส่งผลกระทบไปทั่วโลกโดยเฉพาะภาคอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบอย่างหนักจากการปิดกิจการเป็นการชั่วคราวในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อลดความเสี่ยงในการแพร่เชื้อโรค ประกอบกับมาตรการของรัฐที่จำเป็นต้องห้ามมิให้ชาวต่างชาติเข้ามาภายในประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อธุรกิจโรงแรมเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากข่าวการทยอยปิดกิจการของโรงแรมต่าง ๆ ในช่วงการแพร่ระบาดของ COVID-19 ที่ผ่านมาอย่างไรก็ตามหากใช้หลักนิติธรรมนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์กับลูกจ้างในองค์กรเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อพนักงานหรือลูกจ้าง เจ้าของธุรกิจจึงอาจมีวิธีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการหรือปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ เช่น การหันมาให้บริการรูปแบบ food delivery จากครัวของโรงแรมส่งไปยังองค์กรภายนอก เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

- Aristotle, Politics (Trans,Jowett,1926). อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. “หลักนิติธรรม”. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).
- จรัญ โฆษณานนท์. นิติปรัชญา. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2550.

วารสารและรายงานวิจัย

หลักนิติธรรมสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอาเซียน. เอกสารรายงาน HRRC
Baseline Study on the Rule of Law in ASEAN.
ธนกร วรปรัชญากุล. บทสรุปการศึกษาของธนาคารโลก เรื่อง “ยุทธศาสตร์
ในการปฏิรูปกฎหมายและการศาล” ข่าวเนติบัณฑิตยสภา ปีที่ 21
ฉบับที่ 224 (มีนาคม 2551).

ข้อมูลออนไลน์

Sasirin Phosri, ธุรกิจโรงแรมไทยเข้าขั้นวิกฤต คาดรายได้จากห้องพักลดลง
55-65% ในปี 2020, [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.
bltbangkok.com/news/19406/](https://www.bltbangkok.com/news/19406/) (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)
ธรรมนิติย์ สมนตกุล, ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (The Rule of Law Index)
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.krisdika.go.th/data/activity/
act246.pdf](https://www.krisdika.go.th/data/activity/act246.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)
นิตยา เจริญประเสริฐ, หลักจริยธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์ [ออนไลน์]
เข้าถึงได้จาก: [http://www.nakhonnayok.go.th/ppisnayok/km23.
pdf](http://www.nakhonnayok.go.th/ppisnayok/km23.pdf) (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)
ปุลวัชร ปิติไกรสร, EIC แนะนำกลยุทธ์ธุรกิจโรงแรมฝ่ามรสุม COVID-19,
[ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: [https://www.thunhoon.com/article/
220504](https://www.thunhoon.com/article/220504) (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์
โครงการศึกษาวิจัย “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนา
ดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators)
ในประเทศไทย”

สิริทิพย์ ฉลอง, ธุรกิจโรงแรม ธันวาคม 2562 [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก:
https://www.gsbresearch.or.th/wp-content/uploads/2020/01/IN_hotel_12_62_detail-1.pdf (วันที่ค้นข้อมูล: 17 มิถุนายน 2563)
หลักนิติธรรม (Rule of Law) [ออนไลน์] เข้าถึงได้จาก: <https://www.law.cmu.ac.th/law2011/files/1386816463.pdf> (วันที่ค้นข้อมูล: 18 มิถุนายน 2563)

การใช้กำลังทหารกับการชุมนุมสาธารณะภายใต้หลักประชาธิปไตย

กิตติยุทธ กิตติยุทธโยธิน*

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น”¹

การชุมนุมจึงเป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะกระทำได้เมื่อบุคคลมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันจนนำไปสู่การรวมกลุ่มเพื่อชักจูงให้บุคคลอื่นมีความเห็นโน้มน้าวมายังกลุ่มตนเพื่อแสดงถึงพลังอำนาจในการต่อรองหรือเรียกร้องผลประโยชน์นั้น การชุมนุมสาธารณะจะเกี่ยวข้องกับบุคคลจำนวนมากอันมีผลกระทบ ถึงความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การชุมนุมสาธารณะมีความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เสมอเพราะแม้ผู้ชุมนุมแต่ละคนมีความต้องการในรายละเอียดที่ไม่เหมือนกัน มีอารมณ์ต่างกัน มีความอดทนต่อความกดดันหรือสิ่งเร้าต่างกัน ปัจจัยเกี่ยวกับตัวผู้ชุมนุมเหล่านี้ล้วนมีผลต่อระดับของความเสี่ยงที่จะเกิดความไม่สงบเรียบร้อย นอกจากนี้หากมีผู้ไม่ประสงค์ดีเข้ามาฉวยโอกาสสร้างสถานการณ์ให้เกิดความรุนแรง การชุมนุมสาธารณะ

* หัวหน้าสำนักตุลาการทหารและตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารสูงสุด, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 44

จะกลายเป็นความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง หรือกรณีถ้ามีผู้ไม่เห็นด้วยกับ การชุมนุม
สาธารณะ และออกมาแสดงความคิดเห็นในทางตรงกันข้ามกับกลุ่มผู้ชุมนุม
สาธารณะก็อาจทำให้เกิดการปะทะกันทางความคิด และลุกลามเป็นการปะทะกัน
ในทางกายภาพจนทำให้การชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อย
ในบ้านเมือง ในต่างประเทศได้มีกฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะขึ้นมา
บังคับใช้โดยเฉพาะวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันหรือจัดการกับเหตุไม่พึงประสงค์
ที่เกิดขึ้นดังกล่าว สำหรับประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาการชุมนุมสาธารณะ
ในประเทศไทยเป็นการชุมนุมสาธารณะในพื้นที่หรือสถานที่กำหนดชัดเจน
ต่อมาได้พัฒนาเปลี่ยนแปลงรูปแบบการชุมนุมสาธารณะเป็นรูปแบบ
การเดินขบวนไปตามท้องถนน สถานที่ราชการ สถานที่สำคัญต่าง ๆ ตลอดจน
มีการปิดล้อมเข้ายึดสถานที่ราชการ สถานที่สำคัญ ปิดกั้นถนน เส้นทางคมนาคม
รวมถึงมีการทำร้ายบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือมีความคิดเห็นต่างผู้ชุมนุม
บางคนได้ใช้อาวุธและใช้สิ่งผิดกฎหมายต่าง ๆ เข้าร่วมในการชุมนุมสาธารณะ
โดยรัฐได้ใช้เพียงกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้องตามความผิดของการชุมนุมสาธารณะ
หรือความผิดของผู้ชุมนุมมาเป็นเครื่องมือในการจัดการ เช่นกฎหมายอาญา
พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาด พ.ศ. 2535 เป็นต้น และเมื่อรัฐเห็นว่าการ
ชุมนุมสาธารณะอาจขยายลุกลามใหญ่โตส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย
ของบ้านเมืองรัฐจะเริ่มใช้มาตรการตามแผนรักษาความสงบเข้ามามีจัดการ
โดยทหารซึ่งมีหน้าที่หลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยในบ้านเมืองก็จะเป็น
เครื่องมือหนึ่งที่รัฐมอบหมายให้ดำเนินการดังกล่าว และหากทหารดำเนินการ
ต่อการชุมนุมสาธารณะหรือผู้ชุมนุมอย่างเด็ดขาดหรือรุนแรง ก็จะถูกตอบโต้
ด้วยกำลังทางกายภาพ หรือถูกกล่าวหาว่า ทหารใช้กำลังกับผู้ชุมนุมสาธารณะ
รุนแรง เกินกว่าเหตุ จากสภาพปัญหาการชุมนุมสาธารณะในประเทศไทย
ดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

เพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิ การชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจน สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยเป็นภาคี เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดี ตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของ ประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิ เสรีภาพ ศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของผู้อื่นอย่างไรก็ดีหลังจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะพ.ศ. 2558 แล้วยังคงมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้น ในประเทศไทยอีกหลายครั้งบางครั้งเป็นการชุมนุมที่ผิดกฎหมาย รวมถึง เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องประสบปัญหาข้อขัดข้องในการดำเนินการตามกฎหมาย หลายประการซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดอบรมหรือประชุมร่วมกันเพื่อหา แนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรือมีการนำเรียนผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อพิจารณาแนวทางในการดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้เขียนจึงเห็นว่า โดยสิทธิพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนมีสิทธิในการชุมนุม โดยสงบและปราศจากอาวุธ ทั้งนี้เมื่อพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 บังคับใช้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลที่ต้องการจะจัดการชุมนุมสาธารณะ หรือเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอน วิธีการที่กฎหมาย กำหนดก่อน เช่น แจ้งการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น สำหรับกรณีทหาร ซึ่งอาจได้รับ มอบหมายให้รับผิดชอบเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ หากไม่มีความรู้ถึงอำนาจหน้าที่ ของตนตามที่กฎหมายกำหนดอาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ที่เกินกว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดหรือกระทำการใดๆ ที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่บุคคล ผู้ชุมนุมสาธารณะหรือการชุมนุมสาธารณะ ทหาร ผู้นั้นตลอดจนผู้บังคับบัญชาทหารอาจถูกดำเนินคดีทางอาญาหรือถูกฟ้อง เรียกค่าเสียหายในทางแพ่งได้ ดังนั้น การศึกษาเรื่องนี้จะได้ทราบถึง แนวความคิดเรื่องการใช้กำลังทหารกับการชุมนุมสาธารณะภายใต้หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่งซึ่งบริหารอำนาจรัฐโดยเสียงข้างมากของพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้ ประชาธิปไตยยังเป็นอุดมคติที่ว่าพลเมืองทุกคนในชาติร่วมกันพิจารณากฎหมาย และการปฏิบัติของรัฐ และกำหนดให้พลเมืองทุกคนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น และเจตนาของตนเท่าเทียมกันซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นตัวบ่งบอกถึงอุดมการณ์ทางการเมืองของประชาชนในชาติได้อีกด้วย ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ระดับได้แก่²

1. ระดับต่ำหรือกลุ่มผู้ดู (Onlookers) คือ การให้ความสนใจต่อข่าวสาร และการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การถกเถียงปัญหาทางการเมือง การไปใช้สิทธิออกเสียง การเป็นสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์ และการร่วมชุมนุมทางการเมือง

2. ระดับกลางหรือระดับผู้มีส่วนร่วม (Participants) ได้แก่ การมีส่วนร่วมในโครงการของชุมชน การมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกิจกรรมของกลุ่มผลประโยชน์ การเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีส่วนร่วมในกิจกรรมของพรรคการเมือง และการช่วยรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

3. ระดับสูงหรือระดับนักกิจกรรม (Activists) ได้แก่ การเป็นผู้นำกลุ่มผลประโยชน์ การมีตำแหน่ง และทำงานเต็มเวลาให้แก่พรรคการเมือง และได้รับตำแหน่งทางการเมือง³

² วัชรพงษ์ วัชรปัญญา, ประชาธิปไตยกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคม, วิทยาลัยสงฆ์ล้านนาเฉลิมพระเกียรติฯ, หน้า 5.

³ อารีย์วรรณ พูลทรัพย์, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน, สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 11.

รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยมีอยู่ทั้งหมด 3 รูปแบบ ได้แก่

1. รูปแบบรัฐสภา ซึ่งเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีรัฐสภาเป็นผู้บริหาร โดยคัดเลือกผู้แทนเข้าไปในรัฐสภาในรัฐสภามีสองสภาที่ต้องทำงานและประชุมร่วมกันเพื่อหาข้อสรุปโดยมีสภาผู้แทนราษฎรเลือกมาจากประชาชนเสียงข้างมากเพื่อการบริหารประเทศเสนอร่างกฎหมาย และในรัฐสภาจะมีวุฒิสภาซึ่งมาจากการแต่งตั้งโดยที่จะเลือกผู้ที่ทรงคุณวุฒิหรือมาจากการเลือกตั้งหรือจะแบ่งส่วนให้มาจากการเลือกตั้งและแต่งตั้งเพื่อนำมาตรวจสอบการเสนอร่างกฎหมายซึ่งรัฐสภามีหน้าที่ออกกฎหมายเลือกรัฐบาลบริหารประเทศ

2. รูปแบบประธานาธิบดี ซึ่งอำนาจบริหารเป็นของประธานาธิบดีที่ได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ประธานาธิบดีเป็นผู้คัดเลือกรัฐบาลเพื่อบริหารประเทศแต่รัฐสภาในรูปแบบนี้ไม่สามารถที่จะให้มีการยุบสภาได้ ส่วนอำนาจนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรซึ่งได้มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และวุฒิสภา สามารถมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายแต่ไม่สามารถเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลได้

3. รูปแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี ซึ่งการปกครองประชาธิปไตยในรูปแบบนี้ ประธานาธิบดีมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน มีตำแหน่งเป็นประมุขของประเทศและยังเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารโดยประธานาธิบดีจะเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐบาล โดยที่ประธานาธิบดีจะแบ่งอำนาจให้กับนายกรัฐมนตรีและรัฐบาลเป็นผู้บริหารประเทศ นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามในการรับรองใช้กฎหมาย ทำให้นายกรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาทั้งประธานาธิบดีและรัฐสภาก็มีอำนาจในการถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้ ส่วนประธานาธิบดีมีอำนาจเป็นอิสระสูง จะเป็นผู้รับรองการทำงานของนายกรัฐมนตรี

ออกนโยบาย และควบคุมอำนาจทางการเมืองทั้งใน และระหว่างประเทศ เช่น การทหาร การทูตระหว่างประเทศ เป็นต้น⁴

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ของประเทศในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 2 บัญญัติว่า

“ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”⁵

ดังนั้นคำว่า “ประชาธิปไตย” ในประเทศไทยจึงมีความสำคัญยิ่ง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ยังได้บัญญัติไว้เป็นมาตราที่ 2 แห่งรัฐธรรมนูญ คำว่า “ประชาธิปไตย” ยังมีความสำคัญต่อภาพลักษณ์ของประเทศเป็นศัพท์ที่นำมาใช้กันอย่างแพร่หลายมากในโลกปัจจุบัน แม้จะมีรูปแบบการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมที่แตกต่างกัน แต่ต่างก็อ้างว่าประเทศของตนเป็นประชาธิปไตยกันทั้งสิ้น ตัวอย่างในประเทศสังคมนิยมหลายประเทศ เช่น อดีตสหภาพโซเวียต และจีน ซึ่งการกล่าวอ้างเป็นประชาธิปไตยดังกล่าวนี้เป็นประชาธิปไตย ในอีกแง่หนึ่งที่ว่าประชาธิปไตยแบบรวมนศูนย์ กล่าวคือยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิ และเสรีภาพ ในขอบเขตที่จำกัด ส่วนการดำเนินการทางการเมือง ยังคงตกอยู่ในมือของผู้มีอำนาจ

คำว่า “ประชาธิปไตย” นั้นเป็นคำสนธิ ระหว่างคำว่าประชา และ อธิปไตย ซึ่งมีความหมายดังต่อไปนี้ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ดังนี้ ประชามีความหมายว่าหมู่คน เช่น ปวงประชา (ส. ประชา; ป. ปชา) อธิปไตยมีความหมายว่าอำนาจสูงสุดของรัฐ ที่จะใช้บังคับบัญชาภายในอาณาเขตของตน ประชาธิปไตยมีความหมายว่า

⁴ อมร รัชาสัตย์, การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ, หน้า 32.

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 2

ระบอบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ ประชาธิปไตย ตรงกับคำ ในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งมาจากภาษากรีก Demokratia อันประกอบด้วยคำ 2 คำ คือ Demos กับ kratein คำว่า Demos หมายถึง ประชาชน และ Kratein หมายถึงการปกครอง ดังนั้น ประชาธิปไตย (Demoskratia) จึงหมายถึง ประชาชนปกครอง หรือการปกครองโดยประชาชน⁶ นักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือ การปกครองที่เคารพสิทธิ และความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่าสมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วม ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมเพื่อพัฒนาตนเอง และสังคมโดยรวมนอกจากนี้ ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาส หรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย ซึ่งรูปแบบการปกครองดังกล่าว ก็คือ ระบอบประชาธิปไตยสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นมาตรฐานสากลในเรื่องของสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใดพึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรม คำว่า “สิทธิมนุษยชน” ถือกำเนิดอย่างเป็นทางการในโลกนับแต่สันสงครามโลกครั้งที่ 2 สืบเนื่องมาจากการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติและมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 ซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีการต่อสู้ดิ้นรนระหว่างผู้มีอำนาจปกครองซึ่งเป็น “ผู้มีอำนาจให้สิทธิ” กับผู้ที่อยู่ใต้ปกครอง ซึ่งเป็น “ผู้ควรได้รับสิทธิ”⁷ เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิประเภทหนึ่ง อันเป็นสิทธิประจำตัวไม่อาจที่จะโอนให้แก่กันได้และไม่อาจถูกทำลายล้างโดยอำนาจใด ๆ ความคิดในทางปรัชญาดังกล่าวได้มีวิวัฒนาการมาสู่หลักกฎหมายโดยประเทศต่าง ๆ ได้มีการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิของบุคคลไว้ให้

⁶ สุนทร ยอมศิริ, ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 10.

⁷ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 12.

เป็นที่แน่นอนอีกทั้งยังได้มีการหาวิธีคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ให้มีผลดียิ่งขึ้น โดยนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ คือองค์การสหประชาชาติเข้ามาร่วมในการคุ้มครองสิทธิ จนนำมาสู่การประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งได้มีการรับรองสิทธิโดยเฉพาะสิทธิของจำเลยไว้หลายประการอาทิเช่น สิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม และเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม (ข้อ 10) สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย (ข้อ 11(1)) สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษหนักกว่าบทกฎหมายที่ใช้อยู่ ในขณะที่ได้กระทำความผิดอาญานั้น (ข้อ 11(2)) ในปัจจุบันได้มีการพยายามนำสิทธิมนุษยชนที่ได้มีการรับรองมาปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง โดยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการให้การคุ้มครองแก้ไข เยียวยา ในกรณีที่บุคคลถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยวิธีการต่าง ๆ

แนวความคิดสิทธิมนุษยชนมีที่มาจากแนวคิดอุดมคติเก่าแก่ของทางตะวันตกในเรื่องกฎหมายตามธรรมชาติ (Natural Law) ที่เป็นกฎหมายที่ใช้ได้ไม่จำกัดเวลา ใช้ได้ทุกแห่งและอยู่เหนือกฎหมายของรัฐ มุ่งเน้นหลักแห่งความเป็นธรรม ความยุติธรรม และความถูกต้อง ในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Right) ที่ว่ามนุษย์เท่าเทียมกันและพระเจ้าสร้างมนุษย์ให้ได้สิทธิบางอย่าง ซึ่ง ไม่อาจโอน แก่กันและไม่มีใครล่วงละเมิดได้ เช่น สิทธิในเสรีภาพ สิทธิที่จะหาความสุข รัฐต้องทำทุกอย่าง เพื่อให้มนุษย์มีสิทธิอย่างเต็มที่ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศส เป็นอีกหนึ่งของการวิวัฒนาการที่เป็นรูปธรรมของแนวความคิดในเรื่องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้น มีเนื้อหาอยู่ 17 ข้อ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง ค.ศ. 1789 สามารถแบ่งได้เป็น 4 เรื่อง ที่สำคัญ อันได้แก่ เรื่องเสรีภาพ เรื่องสังคมการเมือง เรื่องกฎหมาย และเรื่องความเสมอภาค

อันได้แก่ความเสมอภาคในฐานะที่มีศักดิ์ศรี มีเกียรติยศ และมีความสำคัญในฐานะที่เป็นมนุษย์ ความเสมอภาค ในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในทางโอกาส และความเสมอภาคในสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน⁸

นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ในคำปรารภกฎบัตรสหประชาชาติและในข้ออื่น ๆ อีกซึ่งแสดงให้เห็นว่าภาคีสมาชิกเห็นพ้องกันว่า เรื่องสิทธิมนุษยชน เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งในเวลาต่อมาประเทศไทยได้ให้สัตยาบันปฏิญญาดังกล่าวแล้วแสดงว่าประเทศไทยยอมรับที่จะปฏิบัติตามปฏิญญาดังกล่าวซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้เกิดผลอย่างจริงจัง และเพื่อเป็นมาตรฐานกลางให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติ นอกจากนั้น สหประชาชาติยังได้ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักการดังกล่าว โดยการจัดทำอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ เพื่อนำสิทธิมนุษยชนมาดำเนินการให้มีผล และเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วโลก เช่นการทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic Social and Cultural Rights) เป็นต้น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้บัญญัติถึงเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญที่มีอิทธิพลต่อการยกร่างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีผลต่อการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของจำเลยในคดีอาญาหลายประการเนื่องจากสิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นมาตรฐานสากลในเรื่องของสิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในประเทศใด

⁸ วีระ โลจายะ, กฎหมายมหาชน, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา, หน้า 466

พึงได้รับการคุ้มครองในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ของความยุติธรรม⁹ นอกจากนี้ระบอบประชาธิปไตยยังมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับสิทธิ และเสรีภาพซึ่งในปัจจุบันมีการตื่นตัวเป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา อันประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ ซึ่งกระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายที่ดี และมีประสิทธิภาพสูงสุดจะต้องมีแนวทางการดำเนินงานไปในทิศทาง และเป้าหมายเดียวกัน เพื่อที่จะลดอาชญากรรม และใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเพื่อเป็นเครื่องมือในการที่จะคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลได้

สิทธิ (Rights) หมายความว่า ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้¹⁰ ซึ่งได้มีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 124/2487 สรุปความว่า “พูดถึงสิทธิหากจะกล่าวโดยย่อ และรวบรัดแล้ว ก็ได้แก่ประโยชน์อันบุคคลมีอยู่แต่ประโยชน์จะเป็นสิทธิหรือไม่ก็ต้องแล้วแต่ว่าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพหรือไม่ ถ้าบุคคลอื่นมีหน้าที่ต้องเคารพ ประโยชน์นั้นก็เป็นสิทธิ กล่าวคือได้รับการรับรองและคุ้มครองของกตหมาย” สิทธิ จึงหมายถึง อำนาจที่กฎหมายให้การรับรองแก่บุคคลในอันที่จะกระทำการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือบุคคลอื่นเป็นอำนาจที่กฎหมายรับรองให้ผู้เป็นเจ้าของสิทธิสามารถเรียกร้องให้ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจะเป็นคนหนึ่งหรือหลายคนต้องกระทำการบางอย่างให้เกิดประโยชน์แก่ผู้เป็นเจ้าของสิทธินั้น

เสรีภาพ (Liberty) นั้นหมายความว่าภาวะของบุคคลที่ไม่อยู่ภายใต้การครอบงำของผู้อื่นหรือเป็นภาวะที่ปราศจากการถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวาง บุคคลย่อมมีเสรีภาพอยู่ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับ ให้กระทำในสิ่งที่ไม่ต้องการทำ หรือตราบเท่าไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ต้องการจะทำ คืออำนาจของบุคคลในการกำหนดกับตนเอง (Self-Determination)

⁹ กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 32.

¹⁰ ภูริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 330.

เป็นอำนาจที่บุคคล มีอยู่เหนือตนเอง และเป็นอำนาจที่บุคคลใช้เลือกวิถีชีวิตของตน เป็นสิ่งสำคัญ เป็นสิ่งเกื้อกูล ที่ทำให้มนุษย์สามารถใช้ปัญญา และเหตุผลอย่างเต็มที่บุคคลสามารถปฏิบัติการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการขัดขวาง ในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติรับรองเสรีภาพ อาทิ เสรีภาพในการพูด การพิมพ์ การรวมกลุ่ม การร้องเรียน เสรีภาพที่จะไม่ถูกยึดทรัพย์สินหรือถูกจับกุม โดยไม่มีเหตุผลที่สมควร เสรีภาพในการที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยคณะลูกขุน และความผิดอย่างเดียวกันจะถูกพิพากษา 2 ครั้งไม่ได้ อันเป็นหลักประกันว่าจะได้รับความยุติธรรม จากกระบวนการยุติธรรมของชาติ ประชาชนมีเสรีภาพที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างรวดเร็ว เปิดเผยและยุติธรรม ผู้ที่ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับคำบอกกล่าวเรื่องข้อหา จำเลยจะต้องมีทนายความแก้ต่าง เป็นต้น สิทธิ และเสรีภาพของประชาชนนั้นเกิดจากในอดีตที่ผู้อยู่ใต้ปกครองได้อ้าง “สิทธิธรรมชาติ” อันเป็นแนวความคิดซึ่งนักปราชญ์กรีกโบราณได้เสนอไว้ต่อสังคมโดยมีสาระสำคัญ อันได้แก่ การที่มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาเท่าเทียมกัน มีสิทธิบางประการที่ติดตัวมาแต่กำเนิดจนตาย อันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิเสรีภาพในร่างกาย และความเสมอภาคซึ่งเป็นสิทธิที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ และไม่มีใครที่จะล่วงละเมิดได้ซึ่งหากมีการล่วงละเมิดก็จะกระทบต่อสภาพความเป็นมนุษย์ได้ ผู้มีอำนาจปกครองจำต้องดเว้นการปฏิบัติที่เป็นการลบหลู่ความเชื่อดังกล่าวของประชาชนและมีหน้าที่ต้องเคารพในแนวคิดดังกล่าวด้วย อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย¹¹

แนวความคิดที่ว่าด้วย “สิทธิธรรมชาติ” จึงกลายเป็นเครื่องมือที่จำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครอง และเป็นแนวความคิดที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนมีสิทธิจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครอง หรืออำนาจอริสอันเอง แนวความคิด

¹¹ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, *ระบอบประชาธิปไตย*, โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร, หน้า 14.

ทางอารยธรรมตะวันตกในเรื่องสิทธิธรรมชาตินั้นเป็นแนวความคิดที่ว่ารัฐมีอำนาจจำกัดในการปกครองประชาชนเนื่องจากประชาชนมีสิทธิธรรมชาติอันได้แก่ สิทธิในชีวิต สิทธิเสรีภาพในร่างกาย สิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินและความเสมอภาค ซึ่งต่อมาได้มีการขยายความหมายครอบคลุมไปถึงสิทธิเสรีภาพบริวารต่าง ๆ อาทิเช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองป้องกันไม่ให้ถูกจับกุมคุมขังตามอำเภอใจ สิทธิเสรีภาพในการสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิเสรีภาพในการนับถือศาสนา เป็นต้น จึงอาจกล่าวได้ว่าสิทธิธรรมชาตินี้หรือที่เรียกว่า “สิทธิพลเมือง” ในปัจจุบันสิทธิเสรีภาพบริวารต่าง ๆ เป็นแนวความคิดที่ผู้อยู่ใต้อำนาจปกครองยกขึ้นกล่าวอ้างเพื่อจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของตน เนื่องจากมนุษย์ชาติเกิดมาเท่าเทียมกัน ซึ่งไม่อาจโอนแก่กัน และไม่มีใครล่วงละเมิดได้ รัฐต้องทำทุกอย่างเพื่อให้มนุษย์มีสิทธิอย่างเต็มที่¹²

การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองเริ่มมีลักษณะเป็นรูปธรรมตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 13 เป็นต้นมาโดยปรากฏมีกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชนในประเทศอังกฤษ คำประกาศอิสรภาพของประชาชนชาวอเมริกา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของมนุษย์และพลเมืองของประเทศฝรั่งเศส เอกสารที่ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของโลก คือ แมกนาคาร์ตา ซึ่งเป็นเอกสารที่พระเจ้าจอห์น แห่งอังกฤษถูกบีบบังคับจากเหล่าขุนนางให้พระราชทานเสรีภาพแก่ราษฎรชาวอังกฤษ ซึ่งในยุคหลังถือว่าแมกนาคาร์ตาเป็นการยอมพระองค์ของพระมหากษัตริย์ต่อกฎหมายคือยอมอยู่ภายใต้กฎหมายนั่นเอง เอกสารนี้ออกเมื่อค.ศ. 1217 จนกระทั่งต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนราชบัลลังก์ก็มีการยืนยันโดยพระมหากษัตริย์ที่ครองราชสมบัติโดยตลอดมาจน ค.ศ. 1354 ในรัชสมัยของพระเจ้าเอ็ดเวิร์ดที่ 3 คำว่า “Due Process of Law”

¹² กลุพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 51.

จึงปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรก เอกสารทางประวัติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงทางด้าน การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลอีกฉบับหนึ่งได้แก่ The Declaration of Independence แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งว่า “เราถือ ความจริงซึ่งประจักษ์โดยตัวเองแล้วว่า มนุษย์เราเกิดมามีอรรถเทียมกัน พระผู้เป็นผู้สร้างได้ทรงประทานสิทธิติดตัวบางประการอันไม่อาจพรากจาก มนุษย์ไปได้ สิทธิเหล่านั้นคือ สิทธิในชีวิต สิทธิในเสรีภาพ และสิทธิในการแสวงหา ความสุข และเพื่อที่จะป้องกันสิทธิดังกล่าวนี้ มนุษย์จึงได้จัดตั้งรัฐบาลที่ได้รับ อำนาจอันชอบธรรมโดยความยินยอมของประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง ดังนั้น เมื่อใดก็ตามที่รัฐบาลเปลี่ยนการปกครองไปในทางที่ทำลายจุดมุ่งหมายดังกล่าว ก็เป็นสิทธิของประชาชนที่จะเปลี่ยนหรือล้มเลิกรัฐบาลนั้นเสียได้ และก่อตั้ง รัฐบาลขึ้นใหม่ให้ทำตามหลักการเช่นนั้น และให้มีอำนาจที่จะบันดล ความปลอดภัย และความผาสุกให้ได้มากที่สุด” เหตุแห่งการประกาศเอกสาร ฉบับนี้ เนื่องจากบรรดา มลรัฐอาณานิคมต้องการเป็นเอกราชไม่ยอมขึ้นกับ ประเทศอังกฤษจนมีการทำสงครามกับประเทศอังกฤษ กระทั่งมลรัฐอาณานิคม 13 มลรัฐของสหรัฐอเมริกาได้ประกาศอิสรภาพเป็นทางการเมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 ซึ่งมีข้อความที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 ของฝรั่งเศสก็จัดว่า เป็นอีกหนึ่งของการวิวัฒนาการที่เป็นรูปธรรมของแนวความคิดในเรื่อง การคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนโดยปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้น มีเนื้อหาอยู่ 17 ข้อซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 4 เรื่องที่สำคัญอันได้แก่ เรื่องเสรีภาพ เรื่องสังคมการเมือง เรื่องกฎหมาย และเรื่องความเสมอภาค คือความเสมอภาคในฐานะที่มีศักดิ์ศรี มีเกียรติยศ และมีความสำคัญในฐานะที่เป็นมนุษย์ ความเสมอภาคในทางกฎหมาย ความเสมอภาคในทางโอกาส และความเสมอภาคในสิทธิทางการเมืองที่เท่าเทียมกัน เนื้อหาในเรื่องของเสรีภาพนั้นปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง

ค.ศ. 1789 ได้กล่าวเน้นย้ำว่ามนุษย์เกิดมามีอิสระเสรี สิทธิในเสรีภาพเป็นสิทธิธรรมชาติของมนุษย์ และเป็นสิทธิที่มนุษย์มีอยู่ตั้งเดิมก่อน “รัฐ” หรือก่อน “อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา” เนื้อหาในเรื่องสังคมการเมืองได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของสังคมการเมืองอันได้แก่ การธำรงรักษาไว้ ซึ่งสิทธิของมนุษย์อันมีอยู่โดยธรรมชาติ และไม่อาจโอนได้ในปัจจุบันนี้อาจถือได้ว่า ปณิญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 นั้นเป็นแม่บทของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เนื่องจากเป็นเอกสารที่รับรองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนที่มีชื่อเสียง และได้มีการกล่าวอ้างหลักการ ในปณิญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์ และของพลเมือง ค.ศ. 1789 ดังกล่าวอยู่เสมอ ในเรื่องของทฤษฎี ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของบุคคลเป็นพื้นฐานสำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีแนวความคิดดังต่อไปนี้ ทฤษฎีของโทมัส ฮอบส์ (Thomus Hobbes) สังคมเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น ต้องมีรัฐ เพื่อทำหน้าที่พิทักษ์ปกป้องคนในสังคม โดยคนในสังคมต่างก็ได้ยินยอมทำสัญญาสละเสรีภาพเพื่อให้ได้พบกับความสงบ ดังนี้ คนในสังคมจึงต้องยอมรับ และเคารพข้อจำกัดทั้งด้านกฎหมาย และด้านศีลธรรม¹³ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแนวความคิดของโทมัส ฮอบส์ อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกับระบบที่ถือหลักการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Crime Control) ที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม รัฐเข้าควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคม และในเรื่องของพยานหลักฐานนั้นก็ต้องถือทฤษฎีที่ว่าสำคัญที่ตัวพยานหลักฐานที่สามารถที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้เป็นสิ่งสำคัญ ไม่คำนึงว่าตัวพยานหรือพยานวัตถุนั้นจะได้มาอย่างไร เพราะผู้ที่ได้รับความเสียหายนั้นก็อาจฟ้องผู้กระทำละเมิดได้อยู่แล้ว ซึ่งเป็นการถือการรักษา

¹³ ภิรัชญา วัฒนรุ่ง, *หลักกฎหมายมหาชน*, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 161.

ความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งที่จะควบคุม ระเบียบ และปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะหน่วยงาน ตำรวจ และอัยการ ในที่นี้กล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบนี้ จึงต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน ซึ่งเป็นภาระของฝ่ายบริหารในอันที่จะควบคุมอาชญากรรมและหยุดยั้งอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่สังคม

ทฤษฎีของจอห์น ล็อก (John Locke) มีแนวความคิดว่ามนุษย์และสังคมนั้นแยกออกจากกันไม่ได้ สังคมจึงมีวัตถุประสงค์อยู่ที่ความผาสุกของมนุษย์ในสังคม ก่อนที่มนุษย์จะมารวมอยู่ด้วยกัน เป็นสังคมนั้น มนุษย์มีสภาพโดยธรรมชาติที่สงบ จิตใจว่างเปล่า มีความเท่าเทียมกัน และมีเสรีภาพเต็มที่ แต่เพราะตามธรรมชาตินั้นมีการละเมิดกฎเกณฑ์ของธรรมชาติ และไม่มีสภาพบังคับอันเนื่องมาจากเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้มนุษย์จึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงความไม่มั่นคงปลอดภัยนี้ โดยแสดงเจตจำนงร่วมกันในการสละสิทธิตามธรรมชาติของตนบางประการเพื่อให้สามารถจะบังคับกันได้เมื่อมีการละเมิดสิทธิ และมนุษย์ได้โอนสิทธิในการบังคับนี้ให้กับสังคม สัญญาประชาคมจึงเกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตามมนุษย์ไม่ได้สละสิทธิทั้งหมดของตน คงสละเพียงเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน ดังนั้นอำนาจของสังคมจึงมีไม่มากกว่าขอบเขตเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้นเสมือนกับรัฐต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล หรือธรรมรัฐ หรือกลไกประชารัฐที่ดีอันถือเป็นหลักว่าหลักการบริหารรัฐกิจที่ดีจะส่งผลให้สังคมปรับปรุง¹⁴

ดังนั้นหากพิจารณาถึงแนวความคิดของโรนัลด์ ฮอบส์ เทียบกับแนวความคิดของ จอห์น ล็อก จะเห็นได้ว่าต่างกันเนื่องจากแนวความคิดของ จอห์น ล็อก

¹⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า 17.

มนุษย์ไม่ได้สละสิทธิทั้งหมดของตน คงสละเพียงเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกัน อำนาจของสังคมจึงมีไม่มากกว่าขอบเขตเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้นเช่นนี้อาจถือได้ว่าแนวความคิดของ จอห์น ล็อก สอดคล้องกับระบบที่ถือหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้คุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process of Law) ต้องมีเหตุตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้จึงจะสามารถที่จะทำได้ ตัวอย่างเช่นในเรื่องของพยานหลักฐาน จะไม่ยอมรับฟังพยานหลักฐานที่ได้มาหรือเกิดขึ้นจากการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน เพราะเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพอย่างเต็มที่ ปัจจุบันในระบบการดำเนินคดีอาญา (The Criminal Process) มักอยู่ภายใต้อิทธิพลแนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับระบบงานยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice System) ที่ขัดแย้งกันอยู่ 2 ทฤษฎี ด้วยกันคือทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรม (Crime Control) ซึ่งเป็นทฤษฎีที่เน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งที่จะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรม โดยเฉพาะหน่วยงานตำรวจและอัยการ ในที่นี้กล่าวได้ว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบนี้จึงต้องมีความรวดเร็วและแน่นอน ซึ่งเป็นภาระของฝ่ายบริหารในอันที่จะควบคุมอาชญากรรม และหยุดยั้งอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่สังคมและทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม (Due Process) เป็นทฤษฎี ที่ยึดกฎหมายเป็นหลักในการดำเนินคดีอาญา ที่ต้องมีความเป็นธรรมตามขั้นตอนต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในรูปแบบนี้จะต้องจัดให้มีการพิจารณาคดีหรือไต่สวนข้อกล่าวหาของผู้ต้องหาอย่างเป็นทางการ และเปิดเผยในศาลสถิตยุติธรรม แนวคิดพื้นฐาน ที่แตกต่างกันเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาในเชิงการบริหารภายใต้ระบบงานยุติธรรม หลาย ๆ ประเทศกำลังประสบอยู่เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวความคิดและทฤษฎีเรื่องการตรวจสอบเพื่อค้นหาความจริง

(Examination Doctrine)¹⁵ สาเหตุของปัญหาส่วนหนึ่งเกิดจากการจัดโครงสร้างส่วนราชการในกระบวนการยุติธรรม สภาพปัญหาของสังคมที่ไม่เอื้ออำนวยประโยชน์สุขให้แก่ประชาชนได้เท่าที่ควร เนื่องจากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้าแต่ละหน่วยงานหรือแต่ละองค์กรจะพัฒนาระบบต่าง ๆ ของตนเองโดยไม่คำนึงถึงการประสานงานกับระบบขององค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมเดียวกัน ปัญหาส่วนที่เกิดจากการขาดการประสานงานที่ดีนี้เอง จึงได้กำหนดแนวทางการแก้ไขโดยให้มีการปรับปรุงการประสานงาน ในหน่วยงานกระบวนการยุติธรรมขึ้น การลงโทษได้เปลี่ยนจากทฤษฎีแก้แค้นมาเป็น “การป้องกัน” กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้นและเพื่อแสดงให้เห็นว่าหากมีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกันและ “การป้องกันพิเศษ” กล่าวคือการลงโทษต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิดเพื่อให้เขามีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำอีกและเพื่อให้เขาสามารถกลับเข้าสู่สังคมได้ด้วยการขาดเอกภาพในการบริหาร กล่าวคือแม้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะมีหลายหน่วยงาน และแม้ความรับผิดชอบอาจจะแตกต่างกัน แต่ทุกหน่วยงานต่างมีเป้าหมายในการปฏิบัติงานร่วมกันคือการอำนวยความยุติธรรม ขาดความเข้าใจถึงเป้าหมายที่จะต้องร่วมมือ ร่วมใจในการทำงานและขาดทัศนคติในการทำงานร่วมกัน โดยต่างฝ่ายต่างทำงานของตนไป อันมีลักษณะเป็นการทำงานในอาณาจักรของตนเอง “ขาดการประสานงาน” ซึ่งส่งผลให้งานมีความซ้ำซ้อนสูงและขาดประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเป็นการบริหารงานที่ได้ประโยชน์สูงสุดในเชิงงบประมาณอีกด้วย การขาดเอกภาพ

¹⁵ สุรินทร์ สฤงษ์พงศ์, “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ใน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานหลักฐานสำหรับรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-5, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, หน้า 5.

ในการทำงานนี้ เป็นปัญหาหลักที่ส่งผลถึงการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการ และทำให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมเสียใหม่ ทฤษฎีวิถีทาง ที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย เป็นทฤษฎีที่ถือหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไม่ให้คุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process of law) ต้องมีเหตุผลตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้จึงจะสามารถที่จะทำได้ Due Process of law หรือ วิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมายนั้นมีที่มาจากรัฐธรรมนูญของเขตปกครองตนเองตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 5¹⁶ “วิถีทางที่ถูกต้องจะต้องไม่ตัดสิทธิแห่งบุคคลซึ่งชีวิต, อิสราภาพ หรือทรัพย์สินของเขาโดยปราศจากวิถีทางที่ถูกต้องแห่งกฎหมาย” คำว่า Due Process ในความหมายโดยทั่วไปหรือรวม ๆ แล้วหมายถึง การใช้อำนาจของรัฐบาลภายใต้หลักกฎหมายเพื่อให้เป็นคุณต่อสิทธิและผลประโยชน์ของเอกชนหรือประชาชน ตามกลไกของกฎหมายที่มีอยู่อย่างยุติธรรมและเสมอภาค ส่วน Procedural Due Process นั้นจะให้ความหมายรวมไปถึงพันธกรณีของรัฐที่จะต้องมีความยุติธรรม มีขั้นตอนการแจ้งหรือบอกให้ทราบอย่างเหมาะสม ยุติธรรม (Fair Notice) แก่ประชาชน หากเขาจะต้องถูกตรวจค้น ถูกยึด หรือถูกเวนคืนทรัพย์สินสิ่งใดๆ หรือเพื่อเป็นการจำกัดการใช้สิทธิในชีวิต อิสราภาพ หรือทรัพย์สินใดๆ ของเขา เช่นมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสม ยุติธรรม (Fair Compensation) จากหน่วยงานรัฐบาล ซึ่งหากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจเวนคืนทรัพย์สิน (Eminent Domain) ต่อสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิเฉพาะส่วนตัว (Rights of Privacy) หรือหลักสิทธิมูลฐาน (Fundamental Rights) เป็นต้น บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพ ในการดำรงชีวิตในร่างกาย ในทรัพย์สิน และเกียรติยศชื่อเสียง สิทธิเหล่านี้เป็นหลักการใหญ่ของกฎหมายและของ

¹⁶ เสริมศักดิ์ วงศ์กระจำ, พจนานุกรมคำศัพท์กฎหมายและการใช้คำ: อังกฤษ-ไทย, สำนักพิมพ์เอเชีย, หน้า 95.

การมีสภาพเป็นมนุษยชน¹⁷ ประเทศเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบันต่างให้ความสำคัญ ในการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชนในประเทศของตน โดยให้สิทธิ และเสรีภาพแก่ประชาชนเป็นหลัก ส่วนการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น¹⁸

แนวคิดการใช้กำลังทหารกับการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 52 บัญญัติว่า

“รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรอง ที่มีประสิทธิภาพ

กำลังทหารให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาประเทศด้วย”¹⁹ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของกระทรวงกลาโหม ดังนี้

(1) พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายในราชอาณาจักร ปราบปรามการกบฏ และการจลาจลโดยจัดให้มี และใช้กำลังทหาร ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามที่มีกฎหมายกำหนด

(2) พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์

¹⁷ ภราดร ภคพัฒน์, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 32.

¹⁸ นราธิป แยมศิริ, สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนในคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในเวลาปกติ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 5.

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 52

(3) ปกป้อง พิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกัน และแก้ไขปัญหามาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชน

(4) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการด้านอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ และพลังงานทหาร ด้านวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีป้องกันประเทศ และด้านกิจการอวกาศเทคโนโลยีสารสนเทศ และการสื่อสาร ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนภารกิจของกระทรวงกลาโหม และความมั่นคงของประเทศ

(5) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคง แห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

กระทรวงกลาโหมนอกจากมีอำนาจหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเอกราช และความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรจากภัยคุกคามทั้งภายนอก และภายใน ราชอาณาจักร ปราบปรามกบฏ พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนสนับสนุนภารกิจของสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติ และการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหามาจากภัยพิบัติ และการช่วยเหลือประชาชนแล้ว ยังมีหน้าที่ในการปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือปฏิบัติการอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรีอันได้แก่ การใช้กำลังทหาร เพื่อปราบปรามการจลาจลให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเนื่องจากถือเป็นภารกิจสำคัญ ซึ่งเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ และมีผลกระทบต่อเสรีภาพของประชาชน การสั่งใช้กำลังทหารเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ต้องเป็นไปด้วยความรอบคอบ และในการปฏิบัติหน้าที่นี้ให้เจ้าหน้าที่ทางทหารเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีผลทำให้ชัดเจนถึงการรองรับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยการป้องกันตนเอง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 68 สรุปได้ว่า การใช้กำลังหรืออาวุธของเจ้าหน้าที่ทหารในการปราบปรามจลาจลต้องพอสมควรแก่เหตุ เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และการปราบปรามการก่อการร้าย ข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการใช้กำลังทหาร การเคลื่อนกำลังทหาร และการเตรียมพร้อม พ.ศ. 2545 ได้กำหนดให้การใช้กำลังทหารที่มีอาวุธ เพื่อปราบปรามจลาจลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ตลอดจนกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาทหาร กำหนดกฎการใช้กำลัง หรือแนวทางการใช้อาวุธให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ

กฎการใช้กำลัง กฎการใช้กำลังเฉพาะการปราบปรามการจลาจล ประกอบคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 59/50 ลงวันที่ 7 มีนาคม 2550 เรื่อง กฎการใช้กำลังของกองทัพไทย ได้กำหนดให้ควบคุมการใช้กำลังได้อย่างเหมาะสมและบรรลุนิติภาวะกับอยู่ภายใต้กฎหมาย รวมทั้งให้ผู้บังคับบัญชาทหารทุกระดับมีหน้าที่ในการอบรมให้ความรู้ความเข้าใจกฎการใช้กำลังดังกล่าวแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อป้องกันการใช้กำลังเกินกว่าเหตุ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของพลเรือนเกินความจำเป็น โดยกำหนดแนวทางการปฏิบัติ และข้อจำกัดเกี่ยวกับการใช้กระบอก กระสุนยาง การใช้ไม้ฉีด การใช้สารควบคุมการจลาจล และการใช้แก๊สน้ำตา นอกจากนั้นยังกำหนดแนวทางการปฏิบัติหลังจากการใช้กำลัง ประกอบด้วย การช่วยเหลือทางการแพทย์ การบันทึก และการรายงาน การปฏิบัติต่อพื้นที่เกิดเหตุ และการเคลื่อนย้ายผู้ถูกกักตัวหรือผู้ถูกจับกุม นอกจากนี้คณะรัฐมนตรียังได้มีมติเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2545 เรื่อง หลักการ และแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้อง เห็นชอบหลักการ และแนวทางแก้ไขปัญหา

ความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้องของกลุ่มต่าง ๆ โดยให้ข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องดำเนินการโดยใช้หลักเมตตาธรรมควบคุมหลักนิติธรรม ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติ 30 กรกฎาคม 2545 เรื่อง หลักการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้อง โดยขอให้ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบดำเนินการตามแนวทางดังนี้

(1) การใช้เมตตาธรรม ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่า เหตุการณ์และมีความทุกข์ตามข้อเรียกร้องหรือไม่ ถ้ามีจริงต้องให้ความช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่

(2) การใช้หลักกฎหมาย หากผู้ชุมนุมเรียกร้องใช้วิธีการรุนแรงโดยกระทำความผิดกฎหมาย และเป็นการละเมิดสิทธิของผู้อื่น ให้ใช้วิธีการเจรจา ก่อนโดยเสนอแนะให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือยังคงก้าวร้าว รุนแรง ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมาย

การใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง หรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นนั้น มิใช่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ตามอำเภอใจ การดำเนินการนั้นต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน และต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนด้วย “หลักสากล” ที่ใช้ในการสลายการชุมนุมในแต่ละประเทศล้วนมีมาตรฐานในการดำเนินการแตกต่างกัน แต่ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติและผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ ของสหประชาชาติกรณีจึงอาจนำพันธกรณีของสหประชาชาติมาพิจารณาประกอบการกำหนด “หลักการ” หรือ “กรอบ” การใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่สร้างความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมืองหรือที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ในฐานะที่เป็นหลักสากลที่ทุกประเทศยอมรับ หลักการใช้กำลัง และอาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials ของสหประชาชาติ (รับการรับรองโดยมติที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติที่ 34/169 เมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2522 และ Basic Principles of the Use

of Force and Firearms by Law Enforcement Officials (UN Congress รับรองในการประชุมเรื่อง Prevention of Crime and the Treatment of Offenders ครั้งที่ 8 ที่กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา ระหว่างวันที่ 27 สิงหาคม ถึงวันที่ 7 กันยายน 2533) สามารถถือเป็น “หลักสากล” สำหรับการสลาย การชุมนุมของประชาชนตามคำสั่งกำหนดมาตรการชั่วคราวของศาลปกครองกลาง ในคดีหมายเลขดาที่ 1605/2551 ได้ เพราะมีผลผูกพันสมาชิกสหประชาชาติ ให้ต้องปฏิบัติตาม อีกทั้งหลักการที่กำหนดไว้ใน Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวก็สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การใช้กำลังและ อาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต้องมีเหตุผลรองรับชัดเจน ไม่เกินกว่าเหตุและไม่สามารถใช้มาตรการอื่นแทนได้ และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักสากลดังกล่าว มาประยุกต์ใช้ในการใช้กำลังและ อาวุธของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวม 3 ประการ ดังนี้

(1) “หลักสากล” ในการยุติการชุมนุมสาธารณะ แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ “การใช้กำลัง” (Use of Force) กับ “การใช้อาวุธ” (Use of Firearms) สำหรับการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่สร้างความรุนแรงนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมได้ แต่จะใช้อาวุธมิได้ ส่วนในกรณี การชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรงเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อาวุธได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากอันตรายร้ายแรง ต่อชีวิตหรือร่างกาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง ที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรือเพื่อบังคับผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตราย หรือต่อสู้เจ้าพนักงาน หรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนี และการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่ไม่อาจ หลีกเลียงได้เท่านั้น แต่ไม่ว่าจะเป็นการใช้กำลังหรือการใช้อาวุธต้องเป็นกรณี ที่ปรากฏว่าไม่มีมาตรการอื่นที่จะใช้ในการยุติการชุมนุมนั้นได้แล้วเท่านั้น

(2) Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials กล่าวถึงเฉพาะ “หลักการ” ในการใช้กำลังและการใช้อาวุธเท่านั้น ดังนั้น สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงได้ตามความเหมาะสมภายใต้ “หลักการ” ดังกล่าว ซึ่งเห็นได้จากการที่สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมีกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงแตกต่างกัน

(3) เงื่อนไขในการใช้กำลังและการใช้อาวุธตาม Code of Conduct for Law Enforcement Officials และ Basic Principles of the Use of Force and Firearms by Law Enforcement Officials นั้น อยู่ที่ว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดความรุนแรง (violent) ขึ้นหรือไม่ แต่ทั้ง Code of Conduct และ Basic Principles ดังกล่าวข้างต้น มิได้นิยามว่าการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศมีทัศนคติ ในเรื่องนี้แตกต่างกัน แต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะ ที่ก่อให้เกิดความรุนแรง

การใช้กำลังทางทหารควรมีการฝึกอบรมกำลังทหารที่จะมาบริหารจัดการชุมนุมสาธารณะ ควบคุมฝูงชนหรือหากสถานการณ์รุนแรงมีผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติอาจจำเป็นต้องปราบปรามการจลาจล จะต้องได้รับการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ ไม่ควรมอบหมายให้กำลังพลที่ไม่ได้เข้ารับการฝึกอบรมโดยเด็ดขาด เพราะหากมอบหมาย มีแนวโน้มสูงว่าจะปฏิบัติการผิดพลาด เพราะการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะนั้นมียุทธวิธี และขั้นตอนแตกต่างจากการปฏิบัติการทางทหารในลักษณะ Combat Operations ที่กำลังทหารส่วนใหญ่ได้รับ

การฝึกอบรมเฉพาะการปฏิบัติการทางทหารดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น ซึ่งเน้นการใช้อาวุธยุทธโศภณที่ร้ายแรงกับความรุนแรงเป็นหลัก นอกจากนั้นกำลังพลที่ใช้ในการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีความอดทน และอดกลั้นเป็นอย่างสูงต่อการยั่วยุ สำหรับผู้บังคับบัญชาทหาร ควรจะมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับการชุมนุมเรียกร้องว่ากรณีใดเป็นการชุมนุมที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีใดเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสำหรับกรณีการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ก็แบ่งเป็นการชุมนุมที่ไม่ก่อเหตุร้ายกับการชุมนุมที่ก่อเหตุร้ายเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาตัดสินใจ ในการใช้กำลังทหารในส่วนที่เกี่ยวข้อง อุปกรณ์การควบคุมฝูงชนนั้นจะต้องใช้อุปกรณ์ที่เหมาะสมโดยเฉพาะเท่านั้น ประกอบด้วยรูปแบบของเจ้าหน้าที่ที่ตัดเย็บมาโดยเฉพาะ และกันความร้อน หรือไฟ อุปกรณ์ที่เรียกว่า “สนับ” เพื่อป้องกันส่วนที่สำคัญของร่างกาย หมวกที่มีความแข็งแรง หน้ากากป้องกันแก๊สน้ำตาหรือไอพิษ โล่กระบัง ระเบิดเสียง ระเบิดควัน แก๊สน้ำตา กระสุนยาง และรถฉีดน้ำ ซึ่งอุปกรณ์ที่ต้องระมัดระวังเป็นพิเศษ คือกระสุนยาง และรถฉีดน้ำ กล่าวคือต้องมั่นใจว่ากระสุนยางที่จะนำมาใช้ต้องไม่หมดอายุ เพราะหากหมดอายุกระสุนยางที่เคยนิ่มหรืออ่อนตัวจะมีความแข็งเหมือนวัสดุของแข็งใช้ไปย่อมก่อให้เกิดความบาดเจ็บอย่างรุนแรงอาจถึงแก่ชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสได้ ส่วนรถฉีดน้ำนั้นควรเป็นรถฉีดน้ำที่จัดทำมาเพื่อควบคุมฝูงชน โดยเฉพาะที่มีระบบความปลอดภัยของพลขับ และกำลังพลในรถ ตลอดจนสามารถเคลื่อนที่ไปฉีดน้ำหากใช้รถดับเพลิงมาใช้ฉีดน้ำสลายการชุมนุม นอกจากเป็นการใช้อุปกรณ์ผิดวัตถุประสงค์แล้วต่อไปรถดับเพลิงจะกลายเป็นเป้าหมายในการทำลายจากฝูงชนทั้งยังอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงไม่สามารถใช้การได้ หากมีอัคคีภัยในพื้นที่เกิดขึ้นนอกจากนั้นรถดับเพลิงต้องหยุดกับที่เวลาฉีดน้ำกับไม่มีระบบความปลอดภัยของพลขับ และกำลังพลในรถ

กฎการใช้กำลังหรือเดิมที่เรียกว่ากฎการปะทะหรือกฎการโจมตีของทหารนั้น ในการควบคุมฝูงชนจะต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ และอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย กระชับและเข้าใจง่าย รวมทั้ง ไม่กำหนดให้เป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของกำลังพลทหาร ตลอดจนสามารถปรับเปลี่ยนได้ให้เหมาะสม กับสถานการณ์ที่อาจมีการเปลี่ยนแปลง และควรกำหนดในกฎการใช้กำลังให้มีการเตรียมการรักษาพยาบาลเบื้องต้นกรณีมีผู้บาดเจ็บของกลุ่มฝูงชน และกำลังพลที่มาปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการส่งผู้บาดเจ็บสาหัสไปยังโรงพยาบาล ควรที่จะต้องให้การยกเว้นกฎการใช้กำลังนอกจากจะต้องดำเนินการโดยฝ่ายยุทธการหรือผู้ปฏิบัติของหน่วยทหารแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ทหารฝ่ายกฎหมาย ร่วมพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมาย หากเป็นการใช้กำลังทหารปราบปรามการจลาจลนั้นจะต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่หากเป็นการใช้กำลังทหารปราบปรามการจลาจลในพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกก็ไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ได้ในสองกรณีกล่าวคือ กรณีแรกตามมาตรา 19 วรรคหก เจ้าพนักงานตำรวจที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะอาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารในท้องที่ที่มีการชุมนุมสาธารณะดำเนินการตามคำร้องขอภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้นั้นซึ่งกรณีนี้เป็นการสนับสนุนช่วยเหลือ มิใช่การขอให้ใช้กำลังทหารควบคุมฝูงชนโดยตรง หน่วยทหารที่ได้รับการร้องขอจะต้องพิจารณาดำเนินการภายใต้อำนาจหน้าที่ของหน่วยเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น หน่วยทหารขนส่งอาจสนับสนุนยานพาหนะในการเคลื่อนย้ายเจ้าหน้าที่ตำรวจ หน่วยแพทย์ทหารอาจสนับสนุนการปฐมพยาบาลฝูงชน

ที่เจ็บป่วยระหว่างการชุมนุม เป็นต้น และกรณีที่สอง ตามมาตรา 23 วรรคสอง และวรรคสาม กรณีผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล และมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ เพื่อให้มีการเลิกชุมนุมได้กรณีนี้เป็นการใช้กำลังทหารเข้าควบคุมฝูงชนโดยตรง ทั้งนี้ ควรหลีกเลี่ยง การใช้กำลัง กรณีไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้ใช้กำลัง และเครื่องมือควบคุมฝูงชนเพียงเท่าที่จำเป็น โดยใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก และมีการเตือนด้วยเครื่องขยายเสียงทุกขั้นตอน สำหรับเครื่องมือควบคุมฝูงชนต้องเป็นไปตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2558 เรื่องเครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะที่ได้กำหนดไว้ 48 รายการ ซึ่งหน่วยทหารที่เกี่ยวข้องควรตรวจสอบเครื่องมือควบคุมฝูงชนและจัดทำให้ครบถ้วนตามประกาศดังกล่าว กรณีสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานในสังกัดร้องขอให้ฝ่ายทหารจัดกำลังทหารไปช่วยเหลือ ในการระงับเหตุ/อารักขา/รักษาสถานที่ และทรัพย์สินของทางราชการ โดยกำลังทหารดังกล่าวเป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน ซึ่งอยู่ภายใต้การสั่งการ/กำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ตำรวจ การดำเนินการข้างต้น เป็นเรื่องที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงานในสังกัดมีหนังสือร้องขอไปยังหน่วยทหาร โดยหน่วยทหารดังกล่าวจะต้องรายงานขออนุมัติตามสายการบังคับบัญชา แล้วมีหนังสือแจ้งตอบไปว่าสามารถดำเนินการตามที่ได้รับ การร้องขอได้หรือไม่ ถ้าได้ควรแนบรายชื่อกำลังพลที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานไปด้วย เพื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติหรือหน่วยงาน ในสังกัดไปดำเนินการออกเป็นคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งผู้บังคับบัญชา หน่วยทหารที่ได้รับการร้องขอดังกล่าวข้างต้น จะต้องพิจารณาอย่างระมัดระวัง และรอบคอบว่ากรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นการใช้กำลังทหารควบคุมฝูงชนหรือปราบปรามการจลาจลปริกาหารือกับเจ้าหน้าที่ทหารฝ่ายกฎหมายเกี่ยวกับ ความแตกต่างระหว่างการระงับเหตุ/อารักขา/รักษาสถานที่และทรัพย์สินของ

ทางราชการ กับ การควบคุมฝูงชน หรือ การปราบปรามการจลาจล ซึ่งมีลักษณะการปฏิบัติการที่แตกต่างกัน หากเข้าข่ายการควบคุมฝูงชนหรือการปราบปรามการจลาจล ผู้บังคับบัญชาหน่วยทหารดังกล่าวก็ต้องพิจารณาดำเนินการตามที่กล่าวแล้วข้างต้นทุกประการ

สรุป

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 44 แต่หากการชุมนุมสาธารณะกลายเป็นความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง รัฐจำเป็นต้องใช้ทฤษฎีการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Crime Control) เพื่อจำกัดสิทธิทางประชาธิปไตยของบุคคล เพื่อที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ในสถานการณ์ที่ไม่สงบเรียบร้อยดังกล่าว ย่อมไม่อาจคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ซึ่งตรงข้ามกับแนวความคิดของจอห์น ล็อก ที่ถือหลักการควบคุมใช้อำนาจอรัฐไม่ให้คุกคามสิทธิเสรีภาพของประชาชน (Due Process of Law) เมื่อเกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมืองทฤษฎีการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (Crime Control) เป็นทฤษฎีที่ต้องนำมาใช้อันเป็นการเน้นหนักทางด้านประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม โดยมุ่งที่จะควบคุม ระงับ และปราบปรามอาชญากรรมโดยหน่วยงานของรัฐด้วยความรวดเร็ว และแน่นอน ซึ่งเป็นภาระของฝ่ายบริหารในอันที่จะควบคุมอาชญากรรม และหยุดยั้งอันตรายที่จะเกิดขึ้นแก่สังคม ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารอาจต้องเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวภายใต้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 19 วรรคหก อันเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจที่ดูแลการชุมนุมสาธารณะร้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารดำเนินการตามคำร้องขอ ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของผู้ร้องขอ กรณีดังกล่าวนี้เป็นการสนับสนุนช่วยเหลือ

มิใช่การขอให้ใช้กำลังทหารควบคุมฝูงชนโดยตรง อีกกรณีหนึ่งพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 มาตรา 23 วรรคสอง และวรรคสาม กรณีผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมสาธารณะตามคำสั่งศาล และมีการประกาศกำหนดพื้นที่ควบคุม นายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้อาจมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์เพื่อให้มีการเลิกชุมนุมได้ กรณีนี้เป็นการใช้กำลังทหารเข้าควบคุมฝูงชนโดยตรง หากการชุมนุมสาธารณะลุกลามจนเป็นการจลาจลการใช้กำลังทหารปราบปรามต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบภายใต้พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 แต่หากเป็นการใช้กำลังทหารปราบปรามการจลาจลในพื้นที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อน ทหารที่จะบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะควรได้รับการฝึกอบรมให้มีทักษะความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะเป็นอย่างดี เพราะการบริหารจัดการการชุมนุมสาธารณะมีความแตกต่างจากการปฏิบัติการทางทหาร (Combat Operations) อย่างสิ้นเชิง

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551

เอกสารวิจัย

นราธิป แยมศิริ, สิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาเฉพาะกรณีอำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนในคดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในเวลาปกติ, มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ภราดร ภาคพัฒน์, การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการลงโทษ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หนังสือ

กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ธานินทร์ กรีวิเชียร, ระบอบประชาธิปไตย, โรงพิมพ์กรมแผนที่ทหาร.

บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

อุริชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วัชรพงษ์ วชิรปัญญา, ประชาธิปไตยกับกระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาสังคม, วิทยาลัยสงฆ์นานาชาติเฉลิมพระเกียรติฯ.

วีระ โลจายะ, กฎหมายมหาชน, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

สุนทร ยอมศิริ, ความรู้ความเข้าใจของประชาชนที่มีต่อการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง : กรณีศึกษาเทศบาลนครเชียงใหม่, มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

สุรินทร์ สถุขภู่งศ์, “ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” ใน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและพยานหลักฐานสำหรับรัฐศาสตร์ หน่วยที่ 1-5, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.

เสริมศักดิ์ วงศ์กระจ่าง, พจนานุกรมคำศัพท์กฎหมายและการใช้คำ: อังกฤษ-ไทย, สำนักพิมพ์เอเชีย.

อมร รักษาสัตย์, การศึกษากับการพัฒนาประชาธิปไตย, สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาแห่งชาติ.

อารีย์วรรณ พูลทรัพย์, การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน , สำนักพิมพ์สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

หลักประชาธิปไตยกับการดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ

ฉัตรชัย วิริยเวชกุล*

บทนำ

ประเทศไทยยึดถือการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดได้ให้หลักประกันในเรื่องความเป็นประชาธิปไตยกับประชาชน และได้สะท้อนอยู่ในกฎหมายและระเบียบปฏิบัติในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลทั้งในระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น

หลักการสำคัญของความเป็นประชาธิปไตย ประกอบด้วยหลักของสิทธิเสรีภาพ หลักแห่งความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลซึ่งหมายรวมถึงทุกส่วนราชการของไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักการต่าง ๆ ของ “ประชาธิปไตย” ที่ได้เป็นหลักประกันไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานเดียวที่มีภารกิจแตกต่างไปจากหน่วยราชการอื่นของไทยที่นอกจากปฏิบัติให้เป็นตามกฎหมายและนโยบายของรัฐบาลภายในประเทศไทยแล้ว ยังต้องอาศัยกฎหมายและนโยบายนั้นในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ในต่างประเทศด้วย โดยเฉพาะภารกิจคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเพื่อให้คนไทยในต่างประเทศได้รับสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และการมีส่วนร่วมทางการเมืองเทียบเท่าหรือใกล้เคียงกับคนไทยที่อยู่ในประเทศไทย

* เอกอัครราชทูตประจำกระทรวงต่างประเทศ, ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 8 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

กระทรวงการต่างประเทศให้การดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศ ซึ่งมีอยู่กว่า 1.6 ล้านคน (ตามสถิติของกรมการกงสุล ตั้งแต่การบริการ ทะเบียนราษฎร ออกใบสูติบัตร ใบมรณบัตร จดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนครอบครัวอื่น ๆ การให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศ การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้แก่คนไทยในต่างประเทศ การกักขังเหล่านี้ก็เพื่อให้คนไทยในต่างประเทศได้รับบริการตามสมควรแก่ หลักการสำคัญของหลักความเป็นประชาธิปไตยของไทย

หลักประชาธิปไตย : แนวคิดและอุดมการณ์

หลักประชาธิปไตยมีคติของกรอบแนวคิดและอุดมการณ์มีวิวัฒนาการ มาตั้งแต่ยุคกรีกโบราณ คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาอังกฤษว่า Democracy มาจากศัพท์ภาษากรีกว่า Demos หมายถึงประชาชนหรือพลเมือง กับ Kratos หมายถึงอำนาจ คำว่า Demos Kratos จึงหมายถึงอำนาจเป็นของประชาชน หรือประชาชนมีอำนาจในการปกครอง อย่างไรก็ดี คำว่าประชาชนหรือพลเมือง ในยุคกรีกโบราณนั้นยังเป็นการจำกัดความแบบแคบ เพราะพลเมืองผู้ที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการประชาธิปไตยในยุคกรีกโบราณนั้นจำกัดเฉพาะ ชายอายุ 18 ปีและต้องเป็นชาวเอเธนส์โดยกำเนิดเท่านั้น

วิวัฒนาการต่อมาของ “ประชาธิปไตย” ที่เป็นที่ยอมรับแพร่หลาย ย่อมเป็นวาทะอมตะของอดีตประธานาธิบดีสหรัฐฯ อับราฮัม ลินคอล์น ที่กล่าวว่า รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน (democracy is a government of the people, by the people, and for the people) อธิบายได้ว่า รัฐบาลที่เป็นประชาธิปไตยนั้นจะต้องมีลักษณะครบทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ เป็นรัฐบาลของประชาชน หมายถึงประชาชนเป็นเจ้าของรัฐบาล เป็นเจ้าของอำนาจ และเป็นผู้เลือกให้รัฐบาลเข้ามาใช้อำนาจนั้นบริหารประเทศ และประชาชนย่อมสามารถเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้หากเห็นว่าไม่เหมาะสม

ส่วนโดยประชาชน หมายถึงประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอาสาและได้รับการคัดเลือกมาเป็นรัฐบาล เป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชนถ้าหากได้รับเสียงสนับสนุนจากประชาชนอื่น และเพื่อประชาชน หมายถึงรัฐบาลที่มุ่งสร้างประโยชน์สุขให้กับสู่ประชาชน ซึ่งเป็นเป้าหมายสูงสุดคือใช้อำนาจรัฐบาลในการสร้างประโยชน์และความผาสุกให้กับประชาชนส่วนรวม มิใช่เพื่อผู้หนึ่งผู้ใดเป็นกรณีพิเศษ

นอกจากนี้ หากจะพิจารณาแนวคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตยในยุคใหม่ ก็อาจจะประกอบด้วยหลักการสำคัญ 4 ประการ กล่าวคือ

(1) **หลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน** ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของหลักประชาธิปไตย ประชาชนย่อมมีสิทธิเสรีภาพที่จะแสวงหาความผาสุกตามที่ต้องการ トラบใดที่การกระทำนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น ส่วนรัฐบาลมีหน้าที่ให้หลักประกันในสิทธิเสรีภาพของประชาชน บังคับใช้กฎหมายมิให้ประชาชนไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนอื่น สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ได้แก่ สิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคล เช่น เสรีภาพในร่างกาย การเลือกประกอบอาชีพ เลือกครอบครัว การนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ที่ไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น) เสรีภาพในการสมาคมหรือรวมกลุ่ม ภายใต้กฎหมายแห่งกฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย เป็นต้น

หลักสิทธิเสรีภาพก็ยังมีความเข้มข้นแตกต่างกันตามวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์การเมืองและสังคมของแต่ละประเทศ ในบางประเทศเช่น สหรัฐอเมริกาจะน้ำหนักกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมาก ขณะที่กลุ่มประเทศสังคมนิยมจะให้ความสำคัญกับสังคมโดยรวมมากกว่าส่วนบุคคล

(2) **หลักความเสมอภาค**ถือว่าทุกคนเสมอภาคเท่ากันภายใต้กฎหมาย โดยเฉพาะความเสมอภาคในโอกาสที่เท่ากันทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม การที่ประชาชนได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลอย่างเท่าเทียม

ความเสมอภาคที่สำคัญคือความเสมอภาคทางการเมืองและกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การที่บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองเท่าๆ กัน การออกเสียงเลือกตั้งหรือถอดถอนที่ทุกคนมีหนึ่งเสียงเท่ากัน ทุกคนอยู่ภายใต้กฎระเบียบกฎหมายเดียวกัน

สำหรับความเสมอภาคทางเศรษฐกิจมิได้หมายความว่าทุกคนจะต้องมีรายได้เท่ากัน แต่หมายถึงโอกาสทางเศรษฐกิจที่เท่ากัน และยังหมายถึงถึงโอกาสที่บุคคลจะมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควรแก่ การดำรงชีพได้ด้วย กล่าวคือคนที่มีความรายน้อยก็ควรจะมีเพียงพอที่จะดำรงชีพได้ ส่วนความเสมอภาคทางสังคมย่อมหมายถึงการเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกันไม่ว่าสถานะทางเศรษฐกิจจะแตกต่างกันอย่างไร

(3) **หลักแห่งกฎหมาย**ที่ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน รัฐบาลต้องใช้กฎหมายต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ กฎหมายที่จะมากำกับควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชนต้องผ่านผ่านกระบวนการร่างกฎหมายอย่างถูกต้องโดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน และสามารถบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด

(4) **หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง**ของประชาชน เพื่อแสดงว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนแต่รัฐบาลอาจเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นแทนประชาชนผ่านการเลือกตั้งไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม การแสดงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง เช่น การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ การชุมนุมการร้องทุกข์ส่วนราชการ หรือการเลือกตั้งในบางระดับ ส่วนทางอ้อม อาทิ การเลือกตั้งตัวแทนไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารประเทศ

หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองมาพร้อมกับหลักการสำคัญอีก 2 ประการคือ หลักเสียงข้างมากเป็นใหญ่ควบคู่กับการเคารพสิทธิของ

เสียงข้างน้อย ทั้งนี้ เพราะการมีประชากรจำนวนมาก การจะหาเสียงเอกฉันท์ คงเป็นไปได้ยาก จึงต้องกำหนดให้ใช้เสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน แต่ต้องไม่ละเลยสิทธิของเสียงข้างน้อย

หลักประชาธิปไตย : ระบอบการปกครอง

หลักประชาธิปไตยในรูปของระบอบการปกครอง แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

(1) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยตรงที่ประชาชนสามารถเลือกรัฐบาลได้โดยตรง เช่น กรณีระบอบการปกครองแบบประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ประชาชนสามารถเลือก ผู้นำรัฐบาลได้โดยตรง ทั้งในระดับชาติ คือเลือกประธานาธิบดี และระดับมลรัฐและท้องถิ่นทุกระดับ ข้อดีของประชาธิปไตยแบบทางตรงนี้ประชาชนสามารถรู้ตั้งแต่แรกว่าบุคคลที่ตนเองเลือกจะได้เป็นผู้นำรัฐบาลหากชนะการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตามก็ตีความคร่าวๆได้ว่า ในทางกระบวนการแล้วการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอาจจะไม่ได้โดยตรงเสียทีเดียว เพราะจะมีคณะผู้เลือกตั้งที่เรียกว่า electoral college เป็นผู้ลงคะแนนเลือกประธานาธิบดีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งระบบนี้ใช้หลักผู้ชนะในมลรัฐนั้น ๆ จะได้คะแนนเสียงของคณะผู้เลือกตั้งไปทั้งหมด ไม่สนใจคะแนนที่ผู้แพ้ได้รับด้วยเหตุนี้จึงมีถึง 4 ครั้งที่ประธานาธิบดีที่ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งด้วยคะแนนของ electoral college แต่ได้รับคะแนนเสียงจากการลงคะแนนโดยประชาชน (popular vote) น้อยกว่าผู้แพ้การเลือกตั้ง ซึ่งครั้งล่าสุดคือในปี ค.ศ. 2016 ที่ประธานาธิบดี โดนัลด์ทรัมป์ ชนะการเลือกตั้ง แต่ได้รับคะแนนเสียงจากประชาชนน้อยกว่า นางฮิลลารี คลินตัน 2.8 ล้านเสียง¹

¹ Time Magazine, These Presidents Won the Electoral College -- But Not the Popular Vote(online) <https://time.com/5579161/presidents-elected-electoral-college/>

ประชาธิปไตยแบบทางตรงอื่น ๆ พบเห็นบ่อยคือ การเลือกตั้งผู้แทนในระดับท้องถิ่น หรือการเลือกตั้งในองค์กร สมาคม ชมรม ส่วนการทำประชามติ ก็ถือเป็นประชาธิปไตยแบบทางตรงหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ใช้แนวปฏิบัติอยู่ การลงประชามติเป็นได้ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เป็นทั้งเรื่องที่เป็นกฎกติกาเล็ก ๆ น้อยจนถึงเรื่องใหญ่ระดับนโยบายขนาด แบ่งแยกประเทศ อาทิ กรณีการทำประชามติของรัฐควีเบกของแคนาดาที่ขอ แยกเป็นรัฐอิสระเมื่อปี พ.ศ. 2523 และ พ.ศ. 2538 แต่ไม่ประสบความสำเร็จ การลงประชามติเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อนและมีทั้งข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งมีประเด็นของการตั้งคำถามที่อาจเป็นการชี้นำหรือทำให้สับสนได้ ซึ่งผู้สนใจสามารถไปศึกษาเพิ่มเติมได้จากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ

(2) การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางอ้อมที่ประชาชนเลือกผู้แทนไปเลือกรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง ซึ่งเป็นระบอบที่ประเทศไทยและอีกหลายประเทศยึดถือใช้เป็นรูปแบบปกครองประเทศ ค้นเคยในชื่อระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Wesminster System) โดยมีสหราชอาณาจักรเป็นต้นฉบับ ในรูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตัวแทนหรือผู้แทนราษฎรเพื่อไปเลือกรัฐบาลอีกทอดหนึ่ง และรัฐบาลก็จะต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้แทนที่เลือกรัฐบาลขึ้นมา ซึ่งต่างจากระบอบประธานาธิบดีที่ถือว่าเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐสภา

นอกจากนี้ ประชาธิปไตยในรูปแบบการปกครองยังสามารถแบ่งได้เป็นอีก 2 ค่าย ซึ่งมีจุดเน้นทางอุดมการณ์แตกต่างกัน ได้แก่ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม กับหลักประชาธิปไตยแบบสังคมนิยม ประเทศที่ยึดถือหลักประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมหมายถึงประเทศที่ให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ให้โอกาสกับปัจเจกบุคคลในการแข่งขันโดยเสรี รัฐบาลมีอำนาจน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นในการรักษาความสงบสุขของสังคมเท่านั้น ตัวอย่างของประเทศประชาธิปไตยแบบเสรีนิยมคือสหรัฐอเมริกาที่ให้

ความสำคัญสูงสุดกับสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ส่วนประเทศที่นิยมหลักประชาธิปไตยแบบสังคมนิยมนั้นถือว่าปัจเจกชนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมที่มีความสำคัญกว่า รัฐบาลเข้ามามีบทบาทให้หลักประกันสวัสดิการพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชน เพื่อสังคมโดยรวมสงบสุข ตัวอย่างประเทศในค่ายนี้คือรัสเซียและจีน จะเห็นว่าทั้งสองค่ายต่างก็ถือว่าตนเป็นประชาธิปไตยเช่นเดียวกัน เพียงแต่มีจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกันไป

ในโลกปัจจุบันประเทศต่าง ๆ นำเอาหลักประชาธิปไตยเสรีนิยมและสังคมนิยมมาใช้แบบผสมผสานประเทศประชาธิปไตยเสรีนิยมก็นำหลักคิดแบบสังคมนิยมมาใช้ โดยเฉพาะการให้หลักประกันสวัสดิการแก่ผู้ด้อยโอกาสในรูปแบบต่าง ๆ ขณะที่ประเทศประชาธิปไตยสังคมนิยมก็เปิดให้มีการแข่งขันเสรีทางการค้าได้ เพื่อให้ได้ประโยชน์จากกระแสเศรษฐกิจโลก

โดยสรุปหลักประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยเรื่องของสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และรัฐบาลมีหน้าที่ให้หลักประกันว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากหลักสำคัญข้างต้นอย่างครบถ้วน

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศเป็นหน้าที่ของรัฐที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 66 “รัฐพึงส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศโดยถือหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติต่อกัน และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติและของคนไทยในต่างประเทศ”²

² เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ (ออนไลน์), แหล่งที่มา <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDE/2560/A/040/1.PDF>

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศยังปรากฏในคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี³ ที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2562 ข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก การขับเคลื่อนงานการทูตเชิงรุกเพื่อประชาชน เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของคนไทย แรงงานไทย และภาคเอกชนไทยในต่างประเทศ ส่งเสริมบทบาทของชุมชนไทยในการร่วมเชิดชูผลประโยชน์ของไทยในต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศมีส่วนราชการในสังกัด ได้แก่ กรมการกงสุล ทำหน้าที่ให้บริการด้านกงสุลรวมถึงการคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ โดยทำงานร่วมกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศ ทั้งในเรื่องที่เป็นภารกิจความรับผิดชอบโดยตรงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่หรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายภารกิจด้านการกงสุลสำหรับคนไทยในต่างประเทศ มีดังนี้

งานสัญชาติและงานทะเบียนราษฎร บริการจดทะเบียนเกิด ทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่าและออกใบมรณบัตรให้กับคนไทยในต่างประเทศ

งานหนังสือเดินทางให้กับคนไทย

งานนิติกรณ์และรับรองเอกสารต่าง ๆ ที่คนไทยหรือคนต่างชาติจำเป็นต้องใช้การรับรองจาก สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก่อนนำไปใช้อย่างเป็นทางการได้

³ เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ออนไลน์), แหล่งที่มา https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/%E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%E0%B8%B2%E0%B8%A2_%E0%B8%A3%E0%B8%9A_%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf

การช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศให้แก่ไขปัญหาเดือดร้อนเฉพาะหน้า หรือช่วยเหลือส่งกลับประเทศไทย รวมทั้งงานส่งเสริมกิจกรรมด้านสังคมวัฒนธรรมไทยให้กับชุมชนไทยในต่างประเทศด้วย

งานที่เป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทย ได้แก่ การจัดทำบัตรประชาชนคนไทยในต่างประเทศ และการจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงการต่างประเทศกับกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ตามลำดับ

ทั้งนี้ ยังมีงานบริการตรวจลงตราเข้าราชอาณาจักรให้กับคนต่างชาตินี้ที่จะเดินทางเข้าประเทศไทยด้วยวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ด้วย

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักสิทธิและเสรีภาพ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้หลักประกันความเป็นปวงชนชาวไทยกับประชาชนไทยทั้งในและต่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศมีการปฏิบัติงานที่ถือเป็นการให้หลักประกันความมีสิทธิและเสรีภาพกับคนไทยในต่างประเทศ ได้แก่ งานด้านกงสุลต่าง ๆ ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในต่างประเทศให้บริการกับคนไทยในต่างประเทศ

สิทธิเสรีภาพที่ประกันโดยรัฐธรรมนูญที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิในการเป็นบุคคลสัญชาติไทยตาม พ.ร.บ.สัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติมที่ระบุให้ผู้ที่เกิดโดยบิดาหรือมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ไม่ว่าจะเกิดในหรือนอกราชอาณาจักรไทย ดังนั้น กระทรวงการต่างประเทศจึงมีหน้าที่ให้บริการตาม พ.ร.บ. สัญชาติแก่คนไทยในต่างประเทศ คนไทยที่อาศัยในต่างประเทศเมื่อมีบุตรก็มีสิทธิขอสัญชาติไทยให้กับบุตรของตนได้ โดยยื่นหลักฐานแจ้งเกิดและขอรับใบสูติบัตรจากสถานเอกอัครราชทูตหรือสถานกงสุลใหญ่ในประเทศนั้น ๆ เมื่อตรวจสอบหลักฐานแล้ว สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะออกสูติบัตรให้กับบุตรผู้มีสัญชาติไทย จากนั้นจะส่งหลักฐาน

การแจ้งเกิดให้กับกระทรวงการต่างประเทศเพื่อส่งต่อให้กระทรวงมหาดไทยบันทึกในทะเบียนราษฎรต่อไป

เมื่อเด็กได้รับสัญชาติไทยตามบิดาหรือมารดาแล้ว ก็สามารถยื่นขอมีหนังสือเดินทางไทย และได้รับสิทธิอื่น ๆ อันกำหนดไว้ให้กับบุคคลสัญชาติไทยด้วยได้ ทั้งนี้ สำหรับผู้เยาว์ ผู้ปกครองต้องลงนามยินยอมให้มีหนังสือเดินทางประกอบเป็นหลักฐานด้วย

นอกจากนี้ คนไทยในต่างประเทศยังมีสิทธิที่จะดำเนินการทางสถานะครอบครัวกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจดทะเบียนสมรส และ จดทะเบียนหย่า จดทะเบียนรับรองบุตร ฯลฯ ซึ่งถือว่ามีผลทางกฎหมายในประเทศไทยเช่นกัน กระทรวงการต่างประเทศยังมีข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทยในการให้บริการออกบัตรประชาชนให้กับคนไทยในต่างประเทศอีกด้วย เพื่อให้คนไทยในต่างประเทศรักษาไว้ซึ่งสิทธิต่าง ๆ อันพึงมีในกรณีที่ต้องใช้บัตรประชาชนเป็นหลักฐานในการดำเนินการ

กระทรวงการต่างประเทศยังให้หลักประกันเสรีภาพในการเดินทางของคนไทย โดยออกหนังสือเดินทางให้กับบุคคลสัญชาติไทยทั้งที่อยู่ในราชอาณาจักรและอยู่ในต่างประเทศ เพื่อให้คนไทยมีเสรีภาพในการเดินทาง เช่นกับนานาอารยประเทศ โดยในการออกหนังสือเดินทางนี้ กระทรวงการต่างประเทศอาศัยระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548⁴ ซึ่งจะระบุหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการออกหนังสือเดินทางให้กับบุคคลสัญชาติไทย หลักฐานที่ต้องใช้ เงื่อนไขการออก เงื่อนไขในการปฏิเสธ ยับยั้ง และยกเลิกหนังสือเดินทางในกรณีต่าง ๆ และหากคนไทยที่ไม่อาจมีหนังสือเดินทางได้ด้วยเงื่อนไขหนึ่งใด สถานเอกอัครราชทูตและ

⁴ เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00159885.PDF>

สถานกงสุลใหญ่จะออกเอกสารสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity-CI) เพื่อเป็นเอกสารสำหรับเดินทางกลับประเทศไทย (ไม่สามารถเดินทางไปต่างประเทศอื่นได้) เพื่อให้คนไทยนั้นสามารถเดินทางกลับประเทศไทยได้เสมอ

ในการให้บริการหนังสือเดินทาง นอกจากคนไทยจะต้องเดินทางมาที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่แล้ว สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก็จะมีบริการออกไปให้บริการทำหนังสือเดินทางนอกสถานที่ตามชุมชนที่มีคนไทยพำนักอาศัยจำนวนมากปีละหลายครั้ง เพื่อให้คนไทยสามารถเข้าถึงบริการได้ทั่วถึงมากขึ้น

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักความเสมอภาคและหลักแห่งกฎหมาย

นอกจากการให้หลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพตามสมควรแก่คนไทยในต่างประเทศแล้ว กระทรวงการต่างประเทศได้ยึดหลักกฎหมายและความเสมอภาคในการให้บริการคนไทย โดยให้บริการกงสุลและให้การดูแลคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ว่าคนไทยจะมิเชื่อชาติใด ศาสนาใด หรือ พำนักอยู่ในประเทศนั้น ๆ อย่างถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ โดยหลักฐานสำคัญที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใช้ประกอบการให้ความช่วยเหลือคือหนังสือเดินทางไทยหรือบัตรประชาชนไทย (ที่มีอายุหรือขาดอายุไปแล้วก็ได้) และหากไม่สามารถนำหลักฐานความเป็นคนไทยมาขอรับบริการหรือการช่วยเหลือ สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ก็จะสัมภาษณ์หรือสอบปากคำและตรวจสอบทะเบียนราษฎร เพื่อให้พอมีหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นบุคคลสัญชาติไทย ก็จะให้บริการหรือให้ความช่วยเหลือได้โดยไม่ชักช้า

ในการให้บริการกงสุลหรือให้ความช่วยเหลือกระทรวงการต่างประเทศก็จะอาศัยระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องของไทยเป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

การจดทะเบียนราษฎร ทะเบียนครอบครัว หนังสือเดินทาง ฯลฯ นอกจากนี้ ก็ยังอาจช่วยดำเนินการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่น ตามระเบียบ และกฎหมายท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศมีระเบียบสำหรับการดูแลช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศได้แก่ ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยาก ในต่างประเทศ พ.ศ. 2562⁵ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญคือบรรเทาความเดือดร้อน เฉพาะหน้าให้กับคนไทยทุกคนโดยเสมอภาค ไม่มีเงื่อนไขแบ่งแยกเพศ อายุ ศาสนาหรือสถานะทางสังคม รวมถึงการให้ความช่วยเหลือคนไทยในกรณีที่ต้องคดีความ สูัดี หรือต้องโทษถูกจับกุมคุมขังเพราะกระทำผิดกฎหมายท้องถิ่นด้วย อาทิ กรณีแรงงานไทยที่ลักลอบไปทำงานในต่างประเทศ เมื่อถูกจับกุมหรือประสบปัญหาภัยกับนายจ้าง กระทรวงการต่างประเทศก็จะให้ความช่วยเหลือในฐานะที่เป็นบุคคลสัญชาติไทย ส่วนกรณีที่อยู่ในฐานะผู้ที่กระทำผิดกฎหมายท้องถิ่น กระทรวงการต่างประเทศก็จะให้ข้อแนะนำ ในทางต่อสูคดีหรือให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมตามระเบียบกระทรวงการ ต่างประเทศฯ ต่อไป

การคุ้มครองดูแลคนไทยในต่างประเทศ : หลักของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

ภารกิจดูแลและคุ้มครองคนไทยในต่างประเทศของกระทรวงการต่างประเทศที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่ชัดเจนคือการจัดเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้กับคนไทยในต่างประเทศ

⁵ เว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือคนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ พ.ศ. 2562 (ออนไลน์), แหล่งที่มา http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/E/291/T_0001.PDF

กระทรวงการต่างประเทศได้จัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร (ในต่างประเทศ) เป็นครั้งแรกเมื่อปีพ.ศ. 2543 อันเป็นผลจากบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 68 กำหนดว่า บุคคลมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และมาตรา 105 กำหนดว่า ผู้มีถิ่นที่อยู่ในนอกราชอาณาจักรย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งผู้สมาชิก สภาแทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว. บัญญัติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2541 มาตรา 83 กำหนดไว้ว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งของเขตเลือกตั้งใด แต่ในวันเลือกตั้ง ผู้นั้นมีถิ่นที่อยู่ในนอกราชอาณาจักรให้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง ณ ประเทศ ที่ตนมีถิ่นที่อยู่ในวันเลือกตั้งหรือประเทศที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศ กำหนด” รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องฉบับต่อ ๆ มา ก็มิได้เปลี่ยนสาระสำคัญในเรื่องนี้ ทำให้กระทรวงการต่างประเทศต้องจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรต่อเนื่องมา

ในการใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร คนไทยในต่างประเทศจะต้องลงทะเบียนแสดงความประสงค์จะใช้สิทธิเลือกตั้งกับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ในประเทศที่ตนเองพำนัก กระทรวงการต่างประเทศจะประสานกับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในการจัดส่งบัตรเลือกตั้ง รายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งให้กับสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่ เพื่อจัดการเลือกตั้ง ทั้งแบบการลงคะแนนเลือกตั้งที่หน่วยหรือพื้นที่ที่สถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่กำหนด หรือลงคะแนนทางไปรษณีย์สำหรับผู้ที่อยู่ห่างไกล ไม่สะดวกในการเดินทาง จากนั้นสถานเอกอัครราชทูตและสถานกงสุลใหญ่จะส่งบัตรเลือกตั้งให้กระทรวงการต่างประเทศรวบรวมส่งให้กับสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อนับคะแนนอย่างเป็นทางการต่อไป ปัจจุบัน

การเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรกำหนดไว้เฉพาะการเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่รวมการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นของไทย

ตามสถิติของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ การเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี พ.ศ. 2562 มีคนไทยในต่างประเทศลงทะเบียนใช้สิทธิเลือกตั้งนอกราชอาณาจักร จำนวน 119,232 คน และมาลงคะแนนเลือกตั้ง 97,014 คน

บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้หลักประกันความเป็นประชาธิปไตยกับประชาชนไทยทุกคนโดยความเป็นประชาธิปไตยนี้จะประกอบด้วยหลักการสำคัญ ได้แก่ หลักสิทธิเสรีภาพ หลักแห่งความเสมอภาค หลักแห่งกฎหมาย (เป็นใหญ่) และหลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐบาลซึ่งหมายรวมถึงส่วนราชการของไทยมีหน้าที่ปฏิบัติตามหลักการประชาธิปไตยต่าง ๆ ที่ได้ประกันไว้ในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กระทรวงการต่างประเทศเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจทั้งในและต่างประเทศ การบริการด้านกงสุลและช่วยเหลือคนไทยในต่างประเทศตั้งแต่บริการทะเบียนราษฎร ออกใบสูติบัตร ใบมรณบัตร จดทะเบียนสมรส ทะเบียนหย่า ทะเบียนครอบครัวอื่น ๆ การให้ความช่วยเหลือแก่คนไทยที่ตกทุกข์ได้ยากในต่างประเทศ การจัดการเลือกตั้งนอกราชอาณาจักรให้แก่คนไทยในต่างประเทศ ล้วนแต่เป็นภารกิจที่สะท้อนถึงการดำเนินการตามหลักการสำคัญของประชาธิปไตยข้างต้น

บรรณานุกรม

Inter-Parliamentary Union. Democracy: Its Principles and Achievement. (Online) from http://www.ipu.org/PDF/publications/DEMOCRACY_PR_E.pdf

History, Ancient Greek Democracy (online, from <https://www.history.com/topics/ancient-greece/ancient-greece-democracy>

Stanford Encyclopedia of Philosophy. Democracy. (Online) from <http://plato.stanford.edu/entries/democracy/>

Time Magazine, These Presidents Won the Electoral College -- But Not the Popular Vote (online) from <https://time.com/5579161/presidents-elected-electoral-college/>

นรณชัย โตสมภาค, สถาบันพระปกเกล้า, ประชาธิปไตย (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2>

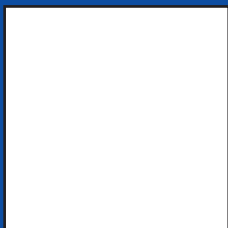
สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย, อุตุผลการณ์ประชาธิปไตย (ออนไลน์), แหล่งที่มา <https://spadmc.wordpress.com/2010/10/19/%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%94%E0%B8%A1%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%93%E0%B9%8C%E0%B8%9B%E0%B8%A3%E0%B8%B0%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%98%E0%B8%B4%E0%B8%9B%E0%B9%84%E0%B8%95%E0%B8%A2/>

ศูนย์ศึกษาประชาธิปไตยสำนักงานคณะกรรมการเลือกตั้ง, หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย (ออนไลน์), แหล่งที่มา https://www.ect.go.th/dec/ewt_news.php?nid=71&filename=index

เว็บไซต์กระทรวงการต่างประเทศ, คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี ข้อ 4 การสร้างบทบาทของไทยในเวทีโลก (ออนไลน์), แหล่งที่มา https://image.mfa.go.th/mfa/0/mkKfL2iULZ/%E0%B8%A3%E0%B8%B9%E0%B8%9B%E0%B8%A0%E0%B8%B2%E0%B8%9E/E0%B8%99%E0%B9%82%E0%B8%A2%E0%B8%9A%0%B8%B2%E0%B8%A2_%E0%B8%A3%E0%B8%9A_E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2.pdf

เว็บไซต์กรมการกงสุล, กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการกงสุล พ.ศ. 2545 (ออนไลน์) แหล่งที่มา <https://image.mfa.go.th/mfa/0/zE6021nSnu/%E0%B8%81%E0%B8%8F%E0%B8%AB%E0%B8%A1%E0%B8%B2%E0%B8%A2%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B9%80%E0%B8%81%E0%B8%B5%E0%B9%88%E0%B8%A2%E0%B8%A7%E0%B8%82%E0%B9%89%E0%B8%AD%E0%B8%87/1.pdf>

เว็บไซต์สำนักงานกฤษฎีกา, ระเบียบกระทรวงการต่างประเทศว่าด้วยการออกหนังสือเดินทาง พ.ศ. 2548 (ออนไลน์) แหล่งที่มา <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2548/00159885.PDF>



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550

(อาคารราชนิติบัญญัติ) เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ

แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210

โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9522

www.constitutionalcourt.or.th