



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ

จัดทำโดย พลตำรวจตรี เทพฤทธิ์ พรรณพัฒน์

รหัส ๖๑๐๖๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ

พล.ต.ต.เทพฤทธิ์ พรรณพัฒน์^๑

บทคัดย่อ

สังคมแห่งความเป็นธรรม อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เป็นสังคมในอุดมคติที่ทุกคนปรารถนามนุษย์พยายามแสวงหาและสร้างหลักการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อไปสู่สังคมอุดมคตินั้น หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ก็เป็นหลักพื้นฐานประการหนึ่งที่ทั่วโลกให้ความสนใจอย่างมากและพยายามที่จะนำหลักการนี้ไปปรับใช้ในประเทศของตนเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

หลักนิติธรรม (The Rule Of Law) คือ หลักในการปกครองรัฐหรือปกครองประเทศด้วยกฎหมายที่เป็นธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีกฎหมายที่ดี และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยหลักนิติธรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและอำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชน

ธรรมาภิบาล (“Good Governance”) หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน

จากนิยามดังกล่าวข้างต้น หลักนิติธรรม จึงเป็นหลักการที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในทุกมิติของสังคม รวมทั้งเรื่องการบริหารจัดการองค์กรทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งหลักนิติธรรมนั้น จัดว่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบที่สำคัญของ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance) อันเป็นหลักการเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งประกอบด้วยหลัก ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขเยียวยาปัญหาในการบริหารจัดการองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยยึดหลักคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้หลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งเน้นการปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาและจัดการองค์กรให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความสงบสุขในสังคม

คำสำคัญ หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล

^๑ ที่ปรึกษาบริษัท เจ็มมินาย ทรานสปอร์ตแอนด์คอมมูนิเคชั่น จำกัด

หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐ

บทนำ

การบริหารจัดการองค์กรไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน ในปัจจุบันนั้นได้มีการนำเอาแนวความคิดในการบริหารงานและการปกครองเพื่อให้เกิดการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ตั้งมั่นอยู่บนหลักการบริหารงานที่เที่ยงธรรม สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีจิตสำนึกและ ความรับผิดชอบในงานที่ทำ พร้อมตอบคำถามหรือตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และพร้อมรับผิดชอบศีลธรรม จริยธรรมในการทำงาน ตลอดจนคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการรับรู้ ตัดสินใจ ดำเนินการ และประมวลผล รวมไปถึงร่วมรับผลจากการตัดสินใจร่วมกัน ซึ่งเรียกหลักการและกระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวว่า “หลักธรรมาภิบาล”

สำหรับหลักการพื้นฐานของธรรมาภิบาลในองค์กร ได้มีการกำหนดหลักการและรายละเอียดที่แตกต่างกันในแต่ละระดับ ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศ หรือระดับองค์กร ซึ่งจะเห็นได้จากการกำหนดหลักการสำคัญของแต่ละระดับ ดังนี้

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ ประกอบไปด้วย ๖ หลักการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า หลักธรรมาภิบาลที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร และปกครองให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงเป็นการสร้างจิตสำนึกของผู้บริหารในองค์กร หรือเป็นเพียงแนวปรัชญานามธรรมที่ไม่มีบทบัญญัติบังคับใช้ หากแต่หลักธรรมาภิบาลจะต้องมีการกำหนดแนวทางและกรอบปฏิบัติเป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติ จึงนับได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญของหลักธรรมาภิบาล เพราะหลักนิติธรรมในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลย่อหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การตีความกฎหมาย การใช้กฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของบุคคล เป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับให้เกิดผลสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมถึงมีความชอบธรรมทั้งสองฝ่าย คือทั้งผู้บังคับใช้กฎหมาย และผู้ถูกบังคับใช้กฎหมาย

^๒ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ (ต่อมามีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ยกเลิกระเบียบฉบับนี้)

ความหมายของหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีก ผู้เคยเสนอว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)^๓ ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”^๔

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดมาขยายต่อโดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากว่าการปกครองโดยมนุษย์ 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)^๕

ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของ “ไดซี่”

The Rule of Law เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปรากฏว่ามีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง

ไดซี่ กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมาย คือลักษณะของรัฐธรรมนูญอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม”^๖

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำแปลของคำว่า “นิติธรรม” ไว้เพียงว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม พจนานุกรมให้คำแปลไว้เพียงเท่านี้ มิได้ให้คำอธิบายความหมายอื่นแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย การปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม^๗

^๓ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, ๒๕๕๓, หลักนิติธรรม, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๒

^๔ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๘, นิติปรัชญา, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

^๕ Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, ๒๕๔๑, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓.

^๖ สรุปหน้าในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to Study of the Law of the Constitution (๑๙๘๕).

^๗ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, ๒๕๕๓, หลักนิติธรรม, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเรื่อง “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยวางกรอบให้ทุกองค์กร และบุคลากรทุกองค์กรต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม

การส่งเสริมหลักนิติธรรมซึ่งเป็นรากฐานของการสร้างสรรค์สังคมสันติสุขโดยกำหนดเป็นนโยบายหลักประการหนึ่ง คือ การอำนวยความสะดวกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ซึ่งหากบุคลากรของรัฐที่อยู่ในหน่วยงานของกระบวนการยุติธรรมได้มีความรู้ความเข้าใจในหลักนิติธรรมสามารถปรับหลักนิติธรรมเข้ากับการปฏิบัติงานได้ ก็ย่อมที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้านการบังคับใช้กฎหมายและการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันจะเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และเป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม อันจะนำไปสู่การให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ ๖ องค์ประกอบ คือ

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมคือกฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใดๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

๓. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยจะมีความผิดก่อนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยยังไม่มีผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใดๆ

๕. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจ ฉ้อ ฉล ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นที่กล่าวถึงมานานแล้วในนานาประเทศ ภายใต้ชื่อต่างกันในประเทศไทยก็มีผู้กล่าวถึงในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายพื้นฐานซึ่งมุ่งจะจำกัดอำนาจอันไร้ขอบเขตหรือไม่เป็นธรรมของผู้ปกครอง และกำหนดรูปแบบการปกครองอันพึงปรารถนา เช่นเดียวกับที่กล่าวถึงกันในต่างประเทศ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมเอาไว้ และกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ หน่วยงานของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทุกฝ่ายจึงถูกผูกพันว่าการออกกฎหมายหรือกฎใดก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ การออกคำสั่ง การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการดำเนินการใด ๆ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม คือ มีกฎหมายเป็นใหญ่ การใช้อำนาจทั้งหลายต้องมีกฎหมายรองรับจะทำนอกเหนือกฎหมายเกินกฎหมาย หรือขัดแย้งกับกฎหมายมิได้ กฎหมายนั้นต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างเป็นธรรม และการดำเนินคดีต่อบุคคลต้องเป็นไปตามกระบวนการทางศาลที่เป็นอิสระและเที่ยงธรรม โดยมีนิติวิธีในการนำหลักนิติธรรมมาบังคับใช้เพื่อให้เกิดการเยียวยา การบังคับการ หรือการจัดการให้ได้สมดังสิทธิของผู้เสียหาย^๘

ในเรื่องการใช้อำนาจรัฐ การปกครองในระบอบประชาธิปไตย สิ่งที่สำคัญประการหนึ่งคือ องค์การที่ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจตามอำเภอใจไปกระทำละเมิดหรือลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ เพราะหากมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจแล้ว ก็ไม่อาจเรียกการปกครองในระบอบนั้นว่าเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้อีกต่อไป ทั้งนี้ หลักนิติธรรมยังเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐเพื่อป้องกันมิให้มีการรวมศูนย์การใช้อำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งแต่เพียงองค์กรเดียว และให้แต่ละองค์กรควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันโดยองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้อำนาจรัฐโดยเคารพต่อหลักการดังกล่าว ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

^๘http://www.google.co.th/url?url=http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807_B.pdf&ct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiS8pTR0NnaAhWKmpQKHQ9TCywQFgsgdMAI&usg=AOvVaw0Fj7CoB6AzlHVL3J8tVMqM

ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๕๒)^๙

แนวคิดเกี่ยวกับการสร้างธรรมาภิบาล

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกย่องความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการทำผิดจรรยาบรรณ เป็นต้น

^๙ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๕๒ (ต่อมามีประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ยกเลิกระเบียบฉบับนี้)

หลักการพื้นฐานของการสร้างธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ ๖ ประการ คือ

๑. **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม ไม่เลือกปฏิบัติ และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มีใช้ตามอำเภอใจ หรือตามอำนาจของตัวบุคคล

๒. **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกัน โดยมีการให้และการรับข้อมูลที่สะดวกเป็นจริง ทันการณ์ ตรงไปตรงมา มีที่มาที่ไปที่ชัดเจนและเท่าเทียม มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๓. **หลักการมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และร่วมคิด ร่วมเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศในด้านต่าง ๆ เช่น การแจ้งความเห็น การมีส่วนร่วมสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ นอกจากนี้ยังรวมถึงการร่วมตรวจสอบและร่วมรับผิดชอบต่อผลของการกระทำนั้น

๔. **หลักความรับผิดชอบตรวจสอบได้** ได้แก่ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบ ตระหนักในหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๕. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด ให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

๖. **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม สำนึกในหน้าที่ของตนเอง มีความซื่อสัตย์สุจริต จริใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย และเคารพในสิทธิของผู้อื่น

การปรับใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหาร

การบริหารงานในรูปแบบของธรรมาภิบาลนั้น จะเน้นที่การเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง มั่นคง ไม่ล้มละลาย ไม่เสี่ยงต่อความเสียหาย เจ้าหน้าที่ที่มีความมั่นใจในองค์กรว่าสามารถปฏิบัติงานในองค์กรได้ในระยะยาว การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารนั้น เพื่อให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและได้รับการยอมรับจากสังคม ปัจจุบันการบริหารงานในภาครัฐได้รับความสนใจจากประชาชนเป็นอย่างมากในเรื่องของความโปร่งใสในการดำเนินงาน ดังนั้นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในหน่วยงานของรัฐ

ก็เพื่อให้ประชาชนเกิดความเชื่อถือศรัทธาว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการทุจริต คอร์รัปชันของหน่วยงานภาครัฐจะลดลง ซึ่งสิ่งที่จำเป็นในการบริหารงานของหน่วยงานในภาครัฐ ได้แก่

๑. ความรับผิดชอบตรวจสอบได้ ความรับผิดชอบ คือ บุคคล องค์กร และผู้ที่ทำหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐ ต้องมีภาระความรับผิดชอบต่อสาธารณะ เกี่ยวกับการกระทำ กิจกรรม หรือการตัดสินใจใด ๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสาธารณะ ความรับผิดชอบที่กล่าวมา หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล การมีความยุติธรรม ปฏิบัติต่อทุกคนด้วยความเสมอภาค และตรวจสอบได้ โปร่งใส และดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย

๒. ความโปร่งใส ความโปร่งใส หมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินการต่าง ๆ อยู่บนกฎระเบียบชัดเจน การดำเนินงานของรัฐบาลในด้านนโยบายต่าง ๆ นั้น สาธารณะชนสามารถรับทราบ และมีความมั่นใจได้ว่า การดำเนินงานของรัฐนั้นมาจากความตั้งใจในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมายของนโยบาย

๓. การปราบปรามทุจริตและการประพฤติมิชอบ การที่องค์กรภาครัฐใช้อำนาจหน้าที่ หรือการแสวงหาผลประโยชน์ในทางส่วนตัว เหล่านี้ถือเป็นการทุจริต และการประพฤติมิชอบทั้งต่อองค์กรภาครัฐเองและองค์กรในภาคเอกชน การปรับปรุงประสิทธิภาพในการทำงานและการทำให้เกิดความโปร่งใส รวมไปถึงการปฏิรูประบบราชการจะเป็นเครื่องมือในการปราบปรามการฉ้อฉล และเสริมสร้างธรรมาภิบาล

๔. การสร้างการมีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมเป็นการเปิดโอกาสให้กับประชาชน หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีบทบาทในการตัดสินใจดำเนินนโยบาย มีส่วนร่วมในการควบคุมการปฏิบัติงานของสถาบัน การมีส่วนร่วมจะก่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบ และเรียกร้องในกรณีที่เกิดความสงสัยในกระบวนการดำเนินงานของรัฐได้เป็นอย่างดี

๕. การมีกฎหมายที่เข้มแข็ง ธรรมาภิบาลมีพื้นฐานการดำเนินการอยู่บนกรอบของกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย มีกฎหมายที่เข้มแข็ง มีการระบุงการลงโทษที่ชัดเจน และมีผลบังคับใช้ได้จะเป็นสิ่งที่ช่วยพัฒนาระบบการปกครองเพื่อป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน การมีระบบกฎหมายที่ดีจะส่งเสริมการปกครองตามหลักนิติธรรม

๖. การตอบสนองที่ทันการ ธรรมาภิบาล หมายถึง การให้การตอบสนองที่ทันการต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่าย ในเวลาที่ทันการ

๗. ความเห็นชอบร่วมกัน สังคมที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความคิดเห็นแตกต่างกันไป ธรรมาภิบาลจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการประสานความต้องการที่แตกต่างให้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ส่วนรวมและขององค์กรเป็นหลัก

๘. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในหลักธรรมาภิบาลนั้น ต้องการให้มีการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า

๙. **ความเสมอภาคและความเกี่ยวข้อง** หลักธรรมาภิบาลจะเน้นให้บุคลากรทุกคนในองค์กรรู้สึกมีส่วนร่วมหรือรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งกับองค์กร บุคคลสามารถมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในกิจกรรมหลักที่จะช่วยสร้างความเติบโตให้กับหน่วยงาน

บทสรุป

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลที่ทำให้การบริหารจัดการองค์กรไม่ว่าจะภาครัฐหรือภาคเอกชนอยู่บนกรอบของกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีการให้ความเสมอภาคเท่าเทียม และเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อันเป็นส่วนที่ช่วยป้องกันการละเมิดหรือฝ่าฝืน ระเบียบกฎเกณฑ์ต่างๆ หลักนิติธรรม เข้ามามีบทบาทในทุกๆระดับไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย บทบาทของศาล กระบวนการยุติธรรมในทุกๆ ขั้นตอน หรือ การบริหารราชการแผ่นดินในทุกๆระดับล้วนมีหลักการหรือหัวใจของเรื่องอันเดียวกันทั้งสิ้น คือ ต้องตั้งอยู่ในความถูกต้องและชอบธรรม

จึงเปรียบหลักนิติธรรมได้ว่า เป็นเสมือนเสาหลักของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยหากองค์กรที่ใช้อำนาจอยู่ในกรอบของกฎหมายและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยก็เคารพกฎหมาย สังคมประชาธิปไตยก็ย่อมจะมีความสงบเรียบร้อยและพัฒนาต่อไปได้อย่างต่อเนื่อง

การตราหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงข้อยืนยันว่าหลักนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งและจักต้องได้รับการปฏิบัติตามเท่านั้น แต่หลักนิติธรรมจะธำรงความศักดิ์สิทธิ์ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายและประชาชนทุกคน ที่จะต้องพยายามเรียนรู้และจะต้องตระหนักถึงความสำคัญแห่งหลักนิติธรรมและนำไปปฏิบัติตามด้วยจิตศรัทธาแน่วแน่และมั่นคง

บรรณานุกรม

ประกาศระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๓, หลักนิติธรรม, โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๑-๒

Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, ๒๕๔๘, นิติปรัชญา, กรุงเทพฯเดือนตุลา, หน้า ๑๑๐-๑๑๕.

Aristotle, Politics (Trans. Jowett, ๑๙๒๖), อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์, ๒๕๔๑,

“หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์
สัญญา ธรรมศักดิ์, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ, หน้า ๒๓.

สรุปหน้าในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to Study of the Law of the
Constitution (๑๙๘๕).

http://www.google.co.th/url?url=http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807_B.pdf&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiS8pTR0NnaAhWKmpQKHQ9TCywQFggdMAI&usg=AOvVaw0Fj7CoB6AzlHVL3J8tVMqM