



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมตามรอยศาสตร์พระราชาระราชเพื่อการพัฒนางานบริหาร

จัดทำโดย นายรักษเกชา แฉ่ฉ่าย
รหัส ๖๑๐๖๓๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมตามรอยศาสตร์พระราชาร่วมเพื่อการพัฒนาการบริหาร

รักษาเกล้าฯ

บทนำ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ซึ่งขอน้อมอัญเชิญแนวพระราชดำริและพระราชดำรัสที่ก่อปรด้วยคุณูปการต่อการศึกษาศาสตร์แห่งพระราชานโยบายหลักนิติธรรมและความยุติธรรมเพื่อนำมาประยุกต์กับการทำงานในหน้าที่ของผู้บริหาร

๑. หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้เป็นหลักการว่า

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญจะไม่ได้บัญญัติชัดเจนว่า “หลักนิติธรรม” มีความหมายอย่างไร แต่เชื่อว่าคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญคงจะต้องการให้มีการพัฒนาคำอธิบายเรื่องหลักนิติธรรมในทางวิชาการให้ขยายผลต่อเนื่องไป สะท้อนให้เห็นว่าหลักนิติธรรมยังมีลักษณะที่เป็นพลวัตอยู่ตลอดเวลา

“หลักนิติธรรม” ซึ่งในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Rule of Law” นั้น มีผู้อธิบายความหมายไว้หลายท่าน ที่ปรากฏอย่างชัดเจนและได้รับการอ้างอิงอยู่เสมอ คือ คำอธิบายของศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ซึ่งอธิบายไว้ว่า “หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญใน

^๑ มหาบัณฑิตทางด้านเศรษฐศาสตร์เชิงนโยบาย มหาวิทยาลัยอิลลินอยส์ วิทยาเขตเออร์บานา-แชมเปญ สหรัฐอเมริกา; ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวัตกรรมการจัดการ (นวัตกรรมการจัดการภาครัฐและท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา; เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชน
ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาญ หากมีข้อพิพาทใดๆ
เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสิน
ข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”^๒

จากคำอธิบายข้างต้นอาจกล่าวได้ว่า **หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย** คือหลักใหญ่ใจความของ
คำว่า “หลักนิติธรรม” ซึ่งหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้ ก็ได้จำกัดเพียงตัวบทหรือข้อความใน
กฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกระทำใด ๆ ที่เกี่ยวเนื่อง ไม่ว่าจะเป็นเหตุผลการออกกฎหมาย
การปรับใช้กฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนการใช้ การตีความกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้อธิบายขยายความหมายของ
หลักนิติธรรม โดยจำแนกเป็น ๒ ประการคือ (๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมใน
ความหมายอย่างแคบ และ (๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง สำหรับ
ในบทความนี้จะขอยกมาเฉพาะความหมายของหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมาย
อย่างกว้างเท่านั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสาระสำคัญของบทความ กล่าวคือ หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือ
หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึงลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการ
กระทำใด ๆ หรือที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า **อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม** ซึ่งรัฐต้อง
เคารพ ยึดถือ และปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง
อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะมีลักษณะและสาระสำคัญ
ไม่ครบถ้วนตามหลักนิติธรรมโดยทั่วไปดังกล่าว กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำนั้น
ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่^๓

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม

^๒ ธาณินทร์ ภัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW)** [Online], ๒๕๕๘, http://www.nrlc.thailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807.pdf [๑ เมษายน ๒๕๖๑].

^๓ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๘, **หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, หจก. เจริญรัฐการพิมพ์, กรุงเทพฯ, หน้า ๙-๑๐.

๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยี
๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติโดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายและตามกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้
๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม
๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติที่ดีต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์
๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
๑๕. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่
๑๖. นักกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

เมื่อพิจารณาจากคำอธิบายความหมายข้างต้น ก็ไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่า พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ ๙ ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเป็นแบบอย่างของการเคารพยึดถือใน **อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม** ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริและพระราชดำรัสในวาระต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวต่อไป

๒. พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชกับการส่งเสริมหลักนิติธรรม

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ทรงเป็นผู้นำในการนำหลักนิติธรรมมาใช้พัฒนาสังคมไทยอย่างเป็นที่ประจักษ์ ดังพระปฐมบรมราชโองการ “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ซึ่งพสกนิกรชาวไทยได้ตระหนักถึงมาตลอดระยะเวลาที่ทรงครองราชย์ และ “ธรรม” ในที่นี้ ย่อมอธิบายได้ด้วยหลักทศพิธราชธรรมนั่นเอง

๒.๑ ทศพิธราชธรรมกับหลักนิติธรรม

“ทศพิธราชธรรม” หมายถึง หลักธรรมที่ใช้ในการปกครอง ประกอบด้วยหลักธรรม ๑๐ ประการ ได้แก่^๔

๑) หลักการให้ทาน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการบำเพ็ญตนให้เป็นผู้ให้หรือเสียสละ เช่น การสละทรัพย์สินหรือวัตถุสิ่งของต่าง ๆ ที่ตนมีอยู่หรือมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงบประมาณช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน รวมถึงการให้คำแนะนำ ให้กำลังใจ ให้ความรู้เพื่อก่อให้เกิดสติปัญญาโดยมีผู้รับโดยตรง เมื่อให้แล้ว มีผลเป็นความผูกพันและเป็นการสร้างสรรค์ความสุขให้เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม

๒) หลักการมีศีล หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตทั้งต่อหน้าและลับหลัง ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีตามครรลองคลองธรรม ประกอบสัมมาอาชีพโดยสุจริต รักษากาย วาจาให้ปราศจากโทษ ทั้งด้านการปกครองอันได้แก่กฎหมายหรือนิติราชประเพณี และทางด้านศาสนานันได้แก่ศีล ๕

๓) หลักการบริจาค หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการบำเพ็ญตนให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม การเสียสละประโยชน์หรือความสุขความสำราญส่วนตน เพื่อมาทำประโยชน์ให้เกิดขึ้นแก่ส่วนรวม และรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นแก่บ้านเมือง เป็นการให้ทางด้านจิตใจจะมีผู้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการเสียสละหรือไม่มีผู้รับก็ได้ ถึงแม้ตนเองจะเหน็ดเหนื่อยจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม มีความเต็มใจพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่เสมอ โดยคำนึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

๔) หลักความซื่อตรง หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อตรงทรงสัตย์ มีความซื่อตรงต่อตนเอง ต่อหน้าที่ที่จะต้องกระทำ ปฏิบัติภารกิจโดยสุจริต มีความจริงใจและบริหารงานอย่าง

^๔ สุนทร กนตสีโล (ข้ากรม), ๒๕๕๖, การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามหลักทศพิธราชธรรมขององค์การบริหารส่วนโนนทอง อำเภอแวงใหญ่ จังหวัดขอนแก่น, วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

ตรงไปตรงมา ไม่มีอคติ ไม่ทุจริตต่อหน้าที่การงาน มีภาพลักษณ์การแสดงออกที่น่าเชื่อถือได้ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสะอาดโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้

๕) หลักความอ่อนโยน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอ่อนโยน คือ มีอัธยาศัย ไม่เย่อหยิ่ง หยาบคาย กระด้างถือตัว มีความสง่า กิริยาสุภาพนุ่มนวลละมุนละไม มีการคิดดี พูดดี ทำดี และรู้จักการอ่อนน้อมถ่อมตน ความอ่อนโยนประกอบไปด้วย ๑) ความอ่อนโยนภายนอก คือ อ่อนโยนต่อบุคคลซึ่งเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เป็นการสร้างสรรค์ซึ่งความรัก ความสามัคคีและ ๒) ความอ่อนโยนภายใน คือ ความอ่อนโยนของจิตใจที่ได้อบรมดีแล้วมีความเหมาะสมถูกต้อง

๖) หลักความเพียร หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความไม่เกียจคร้าน ตามหลักอิทธิบาท ๔ คือ

(๑) ฉันทะ ความพอใจที่จะปฏิบัติงาน

(๒) วิริยะ ความขยันหมั่นเพียรที่จะปฏิบัติงานให้สำเร็จ

(๓) จิตตะ ความเอาใจใส่ในงานที่ทำ

(๔) วิมังสา หมั่นวิเคราะห์ถึงข้อเด่นข้อด้อยของการทำงาน ระวังไม่ให้เกิดความผิดพลาด เมื่อเกิดปัญหาขึ้น ต้องแก้ไขปัญหาด้วยเหตุผล พัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ และรักษามาตรฐานการปฏิบัติงานให้สม่ำเสมอ

๗) หลักความไม่โกรธ หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยรู้จักใช้เหตุผล ไม่กระทำการอันใดอันเป็นการกระทำด้วยอำนาจความโกรธ มีเมตตาธรรมประจำใจ รู้จักระงับความขุ่นเคืองแห่งจิต กระทำการด้วยจิตอันสุขุมรอบคอบ มีจิตใจที่ดีไม่มุ่งร้ายต่อผู้อื่นด้วย กาย วาจา ใจ

๘) หลักความไม่เบียดเบียน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยมีจิตเมตตากรุณา การไม่เอารัดเอาเปรียบผู้อื่น ไม่ใช่อำนาจเกินขอบเขต วางตัวเป็นกลางให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ไม่ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ลงโทษอาญาแก่ประชาชนด้วยความอาฆาตเกลียดชัง

๙) หลักความอดทน หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอดทนต่อกระแสอกุศลที่มากระทบ อดทนต่อความลำบากตรากตรำน่าเหนื่อยหน่าย ถึงจะลำบากกายไรก็ไม่ท้อ ถึงจะถูกย่ำถูกหยันด้วยถ้อยคำเสียดสีกลางอย่างใดก็ไม่หมัดกำลังใจและไม่ยอมละทิ้งหน้าที่ที่ปฏิบัติด้วยความชอบธรรม อดทนปฏิบัติงานนั้นๆ อย่างไม่หมัดกำลังใจ

๑๐) หลักความเที่ยงธรรม หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องเที่ยงธรรม ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดี มีศีลธรรม เคารพต่อกฎหมาย ระเบียบ วินัย ขนบประเพณีอันดีงาม ของบ้านเมือง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม ไม่ประพฤติเสื่อมเสีย รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีอันดีงามให้คงอยู่

ธรรมะ ๑๐ ประการข้างต้นนั้น ไม่ได้จำกัดว่าเป็นเพียงธรรมะของพระมหากษัตริย์ในการปกครอง พสกนิกรในพระองค์เท่านั้น แต่สามารถใช้ได้กับผู้ที่อยู่ในตำแหน่งที่มีอำนาจโดยทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้ว

ก็เห็นว่าเป็นหลักธรรมที่มีความสำคัญต่อการดูแลผู้อยู่ใต้ปกครองหรือใต้บังคับบัญชาให้มีความสุข ทั้งสิ้น และหลักธรรมที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมมากที่สุดคือ หลักความเที่ยงธรรม นั่นเอง

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทรงให้ความสำคัญในหลักทศพิธราชธรรมและหลักนิติธรรมปรากฏในพระบรมราโชวาทของพระองค์ ดังนี้

“...กฎหมายกับความเป็นอยู่ที่เป็นจริงอาจขัดกัน และในกฎหมายก็มีช่องโหว่มีไข่น้อย เพราะเราปรับปรุงกฎหมายและการปกครองโดยอาศัยหลักการของต่างประเทศ โดยมีได้คำนึงถึงความเป็นอยู่ของประชาชนว่าในที่สุดเป็นอย่างไร...”^๔

“...การนำบทบัญญัติที่ปฏิบัติไม่ได้ตามสภาพที่เป็นจริงของชีวิตมาบังคับใช้ เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนแตกแยกในชาติและประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะยังความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นได้ ต้องตราขึ้นตามสภาพการณ์และสภาพชีวิตที่แท้จริงของบ้านเมืองและบุคคล...”^๖

“...ถ้าทุกสิ่งทุกอย่างในบ้านเมืองไม่มีความเรียบร้อย มีกฎหมายที่ไม่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้ งานการส่วนมากไม่ก้าวหน้าได้ ถ้าได้ตั้งกฎหมายและเป็นกฎหมายที่ปฏิบัติได้ บ้านเมืองก็จะมีย่างที่ เรียกว่ามีชื่อมีแป...”^๗

พระบรมราโชวาทตามตัวอย่างข้างต้นสะท้อนให้เห็นว่า การตรากฎหมายโดยคำนึงถึงสภาพสังคม และปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้กฎหมายมีผลบังคับได้ สอดคล้องกับสาระสำคัญของหลักทศพิธราชธรรม คือ หลักความไม่เบียดเบียน หลักความเที่ยงธรรม และหลักนิติธรรม คือ กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ ความเป็นธรรม กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และเทคโนโลยีรวมถึงกฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และ ประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมให้มีความรู้ ความเข้าใจ และเคารพในกฎหมายและหลักนิติธรรม

^๔ พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “นิติศาสตร์จุฬา” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๒.

^๖ พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ ศาลาดุสิดาลัย ๗ สิงหาคม ๒๕๑๔.

^๗ พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานนิติศาสตร์ ครั้งที่ ๕ ประจำปี ๒๕๑๓ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๔.

๒.๒ หลักนิติธรรมในพระราชกรณียกิจ

ตลอดระยะเวลาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจเป็นแบบอย่างในด้านการเชื่อถือและยึดมั่นในกฎหมาย โดยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเป็นเครื่องนำทางในการส่งเสริมและสร้างสรรค์สังคม^{๘๘} การใช้กฎหมายภายใต้หลักนิติธรรม ทรงให้ความสำคัญต่อการใช้กฎหมายอย่างยุติธรรม รอบคอบ มีเหตุและผล ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า “...กฎหมายมีไว้สำหรับให้มีความสงบสุขในบ้านเมือง มิใช่ว่ากฎหมายมีไว้สำหรับบังคับประชาชน ถ้ามุ่งหมายที่จะบังคับประชาชนก็กลายเป็นเผด็จการ กลายเป็นสิ่งที่บุคคลหมู่น้อยจะต้องบังคับบุคคลหมู่มาก ในทางตรงข้ามกฎหมายมีไว้สำหรับให้บุคคลส่วนมากมีเสรี และอยู่ได้ด้วยความสะดวก...”^{๘๙}

นอกจากนี้ พระองค์ได้พระราชทานพระราชดำรัสและพระบรมราโชวาทแก่บุคคลที่ได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาทในวาระต่าง ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการใช้กฎหมายที่มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ กฎหมายนั้นต้องใช้โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงและบริบทของสังคม ดังปรากฏในพระราชดำรัส เช่น “...กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ออบเชตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย...”^{๙๐} ตัวอย่างการวินิจฉัยกฎหมายตามหลักนิติธรรมที่พระองค์ทรงเคยยกตัวอย่างไว้คือ

“เราไม่ปรารถนาเลยที่จะให้มีผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ในประเทศไทย แต่เราก็สร้างขึ้นมาจากโดยการไปชี้หน้าชาวบ้านที่เขาปกครองตัวเองดีแล้ว เรียบร้อยแล้ว เป็นประชาธิปไตยอย่างชอบแล้วว่า บุกรุกเข้ามาอยู่ในป่าสงวน และขับไล่ให้เขาย้ายออกไป...ป่าสงวนนั้นเราขีดเส้นบนแผนที่ เจ้าหน้าที่จะไปถึงหรือไม่ได้ก็ช่าง และส่วนมากก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้ไป ดังนั้น ราษฎรจะทราบได้อย่างไรว่า ที่ที่เขาเข้ามาอาศัยอยู่เป็นป่าสงวน และเมื่อเราถือว่าเขาเป็นชาวบ้านก็ไปกดหัวเขา ว่าเขาจะต้องทราบกฎหมาย แต่กฎหมายอย่างนี้เป็นแต่เพียงขีดเส้นทับเขาไม่ใช่กฎหมายแท้ ที่เป็นกฎหมายก็เพราะพระราชบัญญัติ

^{๘๘} “หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน: ตามรอยพระยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙”, จดหมายข่าวสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, ฉบับที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐, หน้า ๖.

^{๘๙} พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงาน “วันรพี” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖.

^{๙๐} พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิต สมัยที่ ๓๓ ปีการศึกษา ๒๕๒๓ ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔.

ปาสงวนเป็นกฎหมาย ซึ่งจะทำให้เขาทราบเองก็เป็นไปไม่ได้เพราะทางฝ่ายปกครองไม่ได้นำเอากฎหมายนั้นไปแจ้งให้แก่เขา...”^{๑๑}

“...ถ้าดูในทางกฎหมายเขา (หมายถึงราษฎร) ก็เป็นอยู่อย่างฝ่าฝืน เพราะว่าตรามาเป็นกฎหมายโดยชอบธรรม แต่ว่าถ้าตามธรรมชาติใครเป็นผู้ทำผิด ก็ผู้ที่ผิดเส้นนั่นเอง เพราะว่าบุคคลที่อยู่ในป่านั้นเขาอยู่มาก่อน เขามีสิทธิในทางเป็นมนุษย์ หมายความว่าทางราชการบุกรุกบุคคล ไม่ใช่บุคคลบุกรุกกฎหมายบ้านเมือง...”^{๑๒}

จากพระราชดำรัสข้างต้น ทำให้ตระหนักได้ว่า ในการทำงานของเจ้าหน้าที่จะต้องคำนึงถึงความ เป็นจริงและข้อเท็จจริงอันเป็นองค์ประกอบของเรื่องที่จะวินิจฉัยอย่างรอบด้านด้วย เพื่อให้การบังคับกฎหมายนั้นมีความยุติธรรมอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง^{๑๓} ขณะเดียวกันหลักการของกฎหมายที่ว่า “ผู้ใดจะอ้างความไม่รู้กฎหมายมาเป็นข้อแก้ตัวไม่ได้” (*ignorantia juris non excusat*) ย่อมต้องพิจารณาจากสภาพและพฤติการณ์ เพื่อรักษาความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ป้องกันมิให้เกิดการลงโทษที่เกินสมควร

นอกจากพระบรมราโชวาทที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายแล้ว ยังมีโครงการในพระราชดำริที่สะท้อนให้เห็นถึงการประยุกต์ “หลักนิติธรรมกับการพัฒนา” ให้โครงการในพระราชดำริต่าง ๆ เกิดผลสัมฤทธิ์^{๑๔} โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แนวพระราชดำริเกี่ยวกับการส่งเสริมชุมชนหรือการพัฒนาชนบทที่สำคัญ คือ การที่ทรงมุ่งช่วยเหลือพัฒนาให้เกิดการพึ่งตนเองได้ของคนในชนบทเป็นหลัก ซึ่งหลักสำคัญในการพัฒนาตามโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทรงใช้ในการพัฒนาชนบทอยู่เสมอคือ หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (People Participation) และสร้างความเข้าใจให้แก่คนในชุมชนนั้น ๆ เพื่อให้เกิดการพัฒนาแบบ “ระเบิดจากข้างใน” ด้วยความคิดและความศรัทธาของคนในชุมชนเอง เนื่องจากจะเป็นวิธีที่ช่วยให้ประชาชนสามารถช่วยเหลือหรือพึ่งตนเองได้ในที่สุด อันเป็นจุดมุ่งหมายของโครงการตามแนวพระราชดำริที่ดำเนินการอยู่หลายพื้นที่ทั่วประเทศ^{๑๕}

^{๑๑} พระราชดำรัสพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวัน “นิติศาสตร์จุฬา” ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๒.

^{๑๒} พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่คณะกรรมการจัดงานวันรพี ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๖.

^{๑๓} ลิขิต ธีรเวคิน, **ปรัชญากฎหมายขององค์พระประมุข** [Online], ๒๕๕๒, <http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000036991> [๑ เมษายน ๒๕๖๑].

^{๑๔} ประสาร ไตรรัตน์วรกุล, **หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช**, ปาฐกถาในงาน TIJ Public Forum จัดโดยสถาบันเพื่อการศึกษาเพื่อการพัฒนาประเทศไทยหรือ TIJ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ

^{๑๕} แนวคิดการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองของเกษตรกรอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (Self-Reliance) [Online], <http://www.chaipat.or.th/>

๓. การพัฒนางานบริหารด้วยหลักนิติธรรม

จากการศึกษาหลักนิติธรรมตามศาสตร์พระราชาที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้ผู้เขียนได้ตระหนักว่าหลักนิติธรรมไม่ได้มีความสำคัญเพียงเฉพาะในวงการของนักนิติศาสตร์เท่านั้น แต่ในการปฏิบัติงานใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในตำแหน่งของนักบริหาร ย่อมต้องมีหลักนิติธรรมนำทางเช่นเดียวกัน จึงจะสามารถขับเคลื่อนองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผู้เขียนมิได้สำเร็จการศึกษาสาขานิติศาสตร์โดยตรง แต่ประสบการณ์ของผู้เขียนที่มีโอกาสได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารที่ต้องขับเคลื่อนองค์กรของนักกฎหมาย มีบทบาทหน้าที่ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานโดยทั่วไปขององค์กร บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างขององค์กรนั้น นอกจากจะต้องควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ ต่าง ๆ แล้ว ในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่มีผลต่อองค์กรโดยรวม ผู้เขียนยังได้นำหลักการตามแนวพระราชดำริมาใช้ในการพัฒนางานบริหารอยู่เสมอ ดังนี้

๑) การบริหารงานด้วยความเป็นธรรม

ความเป็นธรรมในการบริหารองค์กรนั้น เป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงอย่างละเอียดลออด้วยจิตสำนึกในความรับผิดชอบ กล่าวคือ ต้องพิจารณาถึงความถูกต้อง เหมาะสม เหตุผล ความเสมอภาค และปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ ตลอดจนประเมินถึงผลที่จะตามมาภายหลังการตัดสินใจด้วย หากการตัดสินใจนั้นจะส่งผลกระทบต่อบุคคลภายใต้บังคับบัญชาจำนวนมาก

กรณีตัวอย่าง

สำนักงาน ก. ได้เคยมีมติจัดสรรงบประมาณไว้สำหรับสมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพให้แก่พนักงานขององค์กรในอัตราร้อยละ ๑๕ ของค่าจ้างรายเดือนของพนักงานแต่ละคน แต่ได้รับงบประมาณจัดสรรสำหรับองค์กรในส่วนที่จะใช้สมทบในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพเพียงร้อยละ ๕ ทำให้ต้องเกลี่ยเงินงบประมาณจากส่วนอื่น ๆ มาใช้สำหรับเงินสมทบนี้ในส่วนที่ยังขาดอยู่ ในเวลาต่อมา สำนักงาน ก. มีกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้เงินงบประมาณเพิ่มขึ้น จึงเล็งเห็นว่า หากเกลี่ยเงินงบประมาณจากส่วนอื่น ๆ มาใช้สำหรับเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในอัตราเดิมต่อไป จะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงในการบริหารงบประมาณ จึงมีความจำเป็นต้องปรับลดอัตราเงินสมทบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพลง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว ถึงแม้ว่าในกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ และข้อบังคับกองทุนสำรองเลี้ยงชีพจะมีได้มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นเมื่อจะมีการเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสมทบกองทุนไว้ก็ตาม แต่หากผู้บริหารสำนักงาน ก. ตัดสินใจปรับลดอัตราเงินสมทบโดยที่ไม่บอกกล่าวและไม่ชี้แจงเหตุผลใด ๆ แก่พนักงานผู้เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ ย่อมเป็นการตัดสินใจที่แม้จะไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับ แต่ก็ปราศจากความเป็นธรรม ดังนั้น สำนักงาน ก. จึงต้องรับฟังความคิดเห็นจากสมาชิกกองทุน และประสานประโยชน์ในทุก ๆ ด้านให้เป็นที่ยุติด้วยความเป็นธรรม เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มพนักงานกับผู้บริหาร

๒) การบริหารงานด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กร

ในการบริหารองค์กร สิ่งหนึ่งที่จะต้องพิจารณาเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างมีมาตรฐานที่เหมาะสม คือ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่กำหนดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกระบวนการออกระเบียบข้อบังคับนั้น ไม่สามารถทำได้เพียงลำพังโดยกลุ่มผู้บริหารเท่านั้น แต่ต้องเป็นกระบวนการที่โปร่งใส และผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการยกร่างระเบียบหรือข้อบังคับด้วย โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการที่มาจากทั้งฝ่ายพนักงานและฝ่ายผู้บริหารเข้ามามีส่วนร่วมในการยกร่างระเบียบหรือข้อบังคับ เพื่อให้ได้เนื้อหาสาระที่ปฏิบัติได้อย่างปราศจากข้อโต้แย้ง

นอกจากเรื่องระเบียบ ข้อบังคับที่ใช้ในองค์กรแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญในการบริหารคน คือ การจัดสวัสดิการให้แก่พนักงานในองค์กร ซึ่งเป็นผลประโยชน์ของสมาชิกในองค์กรโดยส่วนรวม ก็ต้องยึดถือหลักนิติธรรมเช่นเดียวกัน การเปิดโอกาสให้ผู้แทนพนักงานเข้ามามีบทบาทในการร่วมแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับสิ่งที่พนักงานต้องการจากองค์กร ย่อมส่งผลให้เกิดความผาสุกและการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการจัดสวัสดิการในการดูแลสุขภาพ สวัสดิการด้านเศรษฐกิจ ตลอดจนสวัสดิการด้านนันทนาการต่าง ๆ

๓) การบริหารงานด้วยการสร้างจิตสำนึกเพื่อการพัฒนา

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ ทรงงานพัฒนาชนบทด้วยการส่งเสริมให้คนในชุมชนมีการพัฒนาแบบ “ระเบิดจากข้างใน” หลักการนี้ ย่อมสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับการบริหารงานด้วยหลักนิติธรรมที่มุ่งสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างสร้างสรรค์ โดยสามารถก้าวทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรมและเทคโนโลยีได้ กล่าวคือ ชี้แนะให้บุคคลในบังคับบัญชาได้มองเห็นความสำคัญของการพัฒนางานในหน้าที่ของตน และจงใจให้เกิด

ความคิดและจิตสำนึกในการพัฒนางานด้วยตนเอง โดยการพัฒนาเหล่านี้ย่อมเกิดผลเป็นการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ได้ต่อไป

สรุป

จากการศึกษาหลักการสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบกับแนวพระราชดำริและพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร ด้านความยุติธรรมรวมถึงด้านอื่น ๆ แล้ว สามารถนำมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บริหารองค์กรได้ โดยยึดถือหลักความเป็นธรรม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของบุคคลในองค์กร และการสร้างจิตสำนึกเพื่อการพัฒนา



บรรณานุกรม

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน. พิมพ์ครั้งที่ ๒: หจก. เจริญรัฐการพิมพ์. กรุงเทพฯ. ๒๕๕๘.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) [Online]. ๒๕๕๘.

http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807.pdf [๑ เมษายน ๒๕๖๑].

แนวคิดการพัฒนาเพื่อพึ่งตนเองของเกษตรกรอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (Self-Reliance) [Online].

http://www.chaipat.or.th/site_content/70-3/283-self-reliance.html [๑ เมษายน ๒๕๖๑].

ประสาร ไตรรัตน์วรกุล. หลักนิติธรรมกับการพัฒนาโดยศึกษาแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช. ปาฐกถาในงาน TIJ Public Forum จัดโดยสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยหรือ TIJ วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ณ โรงแรมดุสิตธานี กรุงเทพฯ.

ลิขิต ธีรเวคิน. ปรัชญากฎหมายขององค์พระประมุข [Online]. ๒๕๕๒.

<http://www.manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=9520000036991> [๑ เมษายน ๒๕๖๑].

สุนทร กนต์สีโล (ช่างกรรม). ๒๕๕๖. การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามหลักทศพิธราชธรรมขององค์การบริหารส่วนหนอง อำเภอเวียงใหญ่ จังหวัดขอนแก่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาพุทธศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย.

“หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน: ตามรอยพระยุคลบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙”. จดหมายข่าวสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. ฉบับที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐.