



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

จัดทำโดย นายวีระพันธ์ จักรไพศาล
รหัสประจำตัว ๒๓๐๘๓๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์

นายวีระพันธ์ จักรไพศาล^๑

บทนำ

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “The Rule of Law” เป็นกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการออกกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายบนหลักนิติธรรมนั้น เป็นเรื่องของการปกครองโดยใช้กฎหมายซึ่งเป็นธรรม กล่าวคือ หลักนิติธรรม เป็นหนึ่งในองค์ประกอบสำคัญของหลักธรรมาภิบาล หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เรียกว่า “Good Governance” หมายถึงการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อันเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ให้สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และ การปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

แม้โดยทั่วไปแล้วคำว่าหลักนิติธรรมมักจะถูกใช้ในการปกครองของภาครัฐ หรือในระดับการบริหารประเทศแต่ในภาคธุรกิจเอกชนที่จะต้องใช้บุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ในการปฏิบัติงาน ผู้บริหารขององค์กรภาคเอกชนที่มีหน้าที่ปกครองบุคลากรภายในองค์กรและบริหารทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กร จึงต้องยึดมั่นตามหลักนิติธรรมในการบริหารเช่นเดียวกับภาครัฐหรือการบริหารในระดับประเทศ เนื่องจากการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชน นอกจากการบริหารทรัพยากรประเภทอื่น ๆ แล้ว การบริหารทรัพยากรมนุษย์หรือบุคลากรในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ ก็เป็นส่วนสำคัญที่จะพัฒนาให้องค์กรภาคเอกชนสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างสูงสุด

หลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่เป็นนามธรรม และพลวัตตลอดเวลา จากการค้นคว้าเอกสารต่าง ๆ พบว่าได้มีการให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้หลายประการ ตัวอย่างเช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรมคือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”^๒

ศาสตราจารย์พิเศษ จิตติ ดิงศภัทย์ ให้คำแปลของคำว่า “The Rule of law” ว่า “กฎของกฎหมาย” ซึ่งมีลักษณะเป็น “กฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ

^๑ นายวีระพันธ์ จักรไพศาล. นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย

^๒ ประยูร กาญจนกุล, “หลักนิติธรรมไทย” ในนิติรัฐ นิติธรรม. หน้า ๑๔๐

ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายทำนองเดียวกับกฎที่บังคับการเล่น เช่น กติกาฟุตบอลหรือขมวย กฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า The Rule of law อีกชั้นหนึ่ง” และให้ความหมายของกฎหมายของกฎหมายไว้ว่า “The Rule of law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันคุ้มครองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่เวลานี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งก่อตั้งสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย”^๓

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาด และโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”^๔

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม คือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายอันหมายรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย”^๕

องค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากมีผู้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับความหมายของหลักนิติธรรมและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมไว้ในหลาย ๆ ความหมายซึ่งไม่ตรงกันเสียทีเดียว แต่ก็มีหลักการที่วงการกฎหมายไทยเห็นตรงกันว่าจะต้องมี ได้แก่ กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ และหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ เป็นต้น

จากการศึกษาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญในช่วงหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ทราบว่าศาลรัฐธรรมนูญได้มีบทบาทสำคัญในการทำให้องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีความชัดเจนมากขึ้น โดยการวางหลักเกี่ยวกับองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ดังนี้

^๓ จิตติ ติงศภัทย์, หลักวิชาซีพนักกฎหมาย, บทบัณฑิตยเล่มที่ ๓๔ ตอนที่ ๓, (๒๕๒๗) หน้า ๑๔๐.

^๔ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม. หน้า ๒๓

^๕ กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติธรรม ความหมาย สำคัญ และผลของการฝ่าฝืน” [ออนไลน์]

๑. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และ ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติ

แห่งรัฐธรรมนูญนี้” ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการวางหลักว่า หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๗^๖ เป็นกรณีนี้ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยอ้างว่าการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้อง และการที่ผู้ถูกร้องร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกร้องได้ร่วมกันแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคหนึ่ง (หลักการแบ่งแยกอำนาจ) และวรรคสอง (หลักนิติธรรม) เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นการทำลายดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลตามหลักแบ่งแยกอำนาจนั้น แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ซึ่ง “หลักนิติธรรม” ในที่นี้ ย่อมหมายความรวมถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจด้วย จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๒. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Principle of Legality) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งหลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หลายมาตรา เช่น มาตรา ๑๓๘ (เทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๖๔) ซึ่งวางหลักไว้ว่า “ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐมนตรีต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และนโยบายที่ได้แถลงไว้ และต้องรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎรในหน้าที่ของตน รวมทั้งต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาในนโยบายทั่วไปของคณะรัฐมนตรี” เป็นต้น

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการวางหลักอันเป็นการยืนยันว่าหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๕๕^๗ เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติภาพยนต์และวีดิ

^๖ เรื่อง คำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๘

^๗ เรื่อง พระราชบัญญัติภาพยนต์และวีดิทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ (๓) และมาตรา ๒๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๔๕ หรือไม่

ทัศน พ.ศ.๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติ มาตรา ๒๖ (๗) และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ.๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือ แแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง (หลักนิติธรรม) เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้ คณะกรรมการพิจารณาภาพยนตร์และวีดิทัศน์ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้วนั้น จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักอันเป็น การยืนยันว่า หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเป็นองค์ประกอบของหลัก นิติธรรม

๓. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ (The independence of The Judiciary) เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (เทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๑๘๘) ซึ่งวางหลักไว้ว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เป็นอำนาจ ของศาล ซึ่งต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้ความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลา การนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้ สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัย หรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่ กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือเป็นเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่น อันไม่อาจยกเว้นได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิได้”

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้วางหลักอันเป็นการยืนยันว่าหลักความเป็นอิสระของผู้ พิพากษาและตุลาการเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/ ๒๕๕๑^๕ เป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความ เสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

^๕ เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับ ที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ และ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ มิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ดังกล่าวนั้น มิได้มีเนื้อหาก้าวก่ายหรือแทรกแซง หรือมีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีของศาลนั้น จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักอันเป็นการยืนยันว่าหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ

หลักการที่ว่ากฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษนี้เรียกในภาษาลาตินว่า “Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege” แปลเป็นภาษาอังกฤษว่า “No crime nor punishment without law” ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยได้ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ หากไม่มีกฎหมาย” หลักการนี้มีสาระสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่ ประการที่ ๑

ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดในทางอาญา หากการกระทำนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในขณะกระทำความผิดและกำหนด

โทษไว้ และประการที่ ๒ กฎหมายอาญาจะย้อนหลังให้เป็นผลร้ายมิได้ หลักการนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง (เทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙) ซึ่งวางหลักไว้ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”

ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักอันเป็นการยืนยันว่ากฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรมโดยผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๑^๔ ซึ่งเป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ มิได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ (หลักการที่ว่ากฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ) เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ยำเลยกระทำการดังกล่าว มิใช่บทบัญญัติที่มีผลย้อนหลังไปลงโทษทางอาญาแก่บุคคล อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติดังกล่าว ซึ่ง “หลักนิติธรรม”

^๔ เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ มาตรา ๔ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๒๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ หรือไม่

ในที่นี้ย่อมหมายความว่าความรวมถึงหลักการที่ว่ากฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษด้วย จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า หลักการที่ว่ากฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๕. หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์

หลักการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocence) เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๙ วรรคสอง (เทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙) ซึ่งวางหลักไว้ว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด” ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการวางหลักว่า หลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรมโดยผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕^{๑๐} เป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.๒๕๕๕ ขัดต่อหลักนิติธรรมและขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ วรรคสอง (หลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์) เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา โดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักอันเป็นการยืนยันว่าหลักการสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๖. หลักความได้สัดส่วน

หลักความได้สัดส่วนหรือหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Principle of Proportionality) เป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง (เทียบเคียงได้กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖) ซึ่งวางหลักไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้มีการวางหลักว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๑^{๑๑} เป็นกรณีที่จำเลยโต้แย้งว่าประกาศคณะกรรมการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

^{๑๐} เรื่องพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ.๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

^{๑๑} เรื่อง ประกาศคณะกรรมการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ มิได้ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่อยู่ในกรอบแห่งความจำเป็นและพอเหมาะพอควรแก่กรณี กล่าวคือ เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่มีความสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วน แสดงให้เห็นว่าศาลรัฐธรรมนูญได้นำหลักนิติธรรมมาใช้ในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่ง “หลักนิติธรรม” ในที่นี้ย่อมหมายความรวมถึงหลักความได้สัดส่วนด้วย จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่าหลักความได้สัดส่วนเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

๗. กฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม

หลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสม หมายความว่า บทลงโทษที่จะลงแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่บุคคลนั้นได้กระทำ กล่าวคือ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรง บทลงโทษที่บุคคลนั้นจะได้รับก็จะต้องรุนแรง แต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงมาก บทลงโทษก็ต้องลดหลั่นลงไป ซึ่งการกำหนดบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้น จะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักนิติธรรมโดยผ่านคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๘-๒๙/๒๕๕๕^{๑๒} เป็นกรณีที่น่าพอใจได้แย้งว่าประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญามีได้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญฯ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นไปเพื่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนตามหลักนิติธรรม บทบัญญัติดังกล่าวมีการกำหนดบทลงโทษที่เหมาะสมกับความผิดแล้ว จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่า หลักการที่ว่ากฎหมายต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

ประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ.๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

^{๑๒} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสองหรือไม่

๘. การกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตลอดจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้ความสำคัญกับเรื่องการป้องกันการมีผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of interests) เป็นอย่างมาก เนื่องจากบริบททางการเมืองไทยในช่วงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับดังกล่าว สังคมไทยเกิดความเคลือบแคลงการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมขององค์กรต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์ทางการเมืองและธุรกิจ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนอันเป็นที่มาของหลักนิติธรรมตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยหลักการกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนนี้ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ

ทั้งนี้ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้มีการวางหลักเรื่องการกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม โดยผ่านคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๕-๑๘/๒๕๕๖ เป็นกรณีที่ผู้ร้องใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยอ้างว่าการดำเนินการพิจารณาและลงมติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

กล่าวคือ การที่ศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า “หลักนิติธรรมถือเป็นแนวทางในการปกครองที่มาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ อันเป็นความเป็นธรรมที่บริสุทธิ์ปราศจากอคติ โดยไม่มีผลประโยชน์ส่วนตนเข้ามาเกี่ยวข้องและแอบแฝง” พร้อมทั้งได้การอธิบายขยายความเกี่ยวกับหลักการกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

ว่าหากการใช้อำนาจขององค์กรที่ทำหน้าที่แทนผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจท่ามกลางความทับซ้อนระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่มบุคคลกับผลประโยชน์กับประเทศชาติและความสงบสุขของประชาชนโดยรวมแล้ว การใช้อำนาจดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฯ จึงพิจารณาได้ว่ากรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญได้วางหลักว่าการกระทำขององค์กรของรัฐต้องไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อนเป็นองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good governance) โดยศัพท์ หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดีเหมาะสมและเป็นธรรม ที่ใช้ในการธำรงรักษาสังคมบ้านเมืองและสังคม อันหมายถึงการจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และ ทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการองค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ องค์กรของเอกชน ชมรม สมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม คำว่าธรรมาภิบาลมีหน่วยงานองค์กรและบุคคลต่าง ๆ ให้ความหมายแตกต่างกันไป ดังนี้

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ได้ให้นิยามว่าธรรมาภิบาล คือ การบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรมความโปร่งใส และความมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (๒๕๔๒) กล่าวถึง ความหมายของรัฐธรรมนูญหรือธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

๑. ประชาธิปไตย หมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชน โดยทั่วไปในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้

๒. ประชาธิปไตย หมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่ดี โดยมีองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ ความโปร่งใส (Transparency) การตรวจสอบได้ (Accountability) และความมีประสิทธิภาพ (Efficiency)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (๒๕๔๑) อธิบายว่า ธรรมาภิบาลเป็นคำสนธิระหว่างคำว่า “ธรรม” ซึ่งแปลว่าความดีหรือเกณฑ์ กับคำว่า “อภิบาล” ซึ่งแปลว่า บำรุงรักษาปกครอง เมื่อรวมเป็นคำว่า “ธรรมาภิบาล” หมายถึง การปกครองที่ดี

จากความหมายของธรรมาภิบาล นักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ได้ให้ความหมายนั้น สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ที่จะปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการมีส่วนร่วม มีความโปร่งใสที่สามารถตรวจสอบได้ มีความรับผิดชอบต่อผลที่กระทำ และมีคุณธรรมจริยธรรมที่ดีในการปฏิบัติงาน ภายใต้การปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย คือ ตอบสนองความต้องการของคนในสังคมมีระบบบริหารราชการที่ดีมีประสิทธิภาพก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และสามารถแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต

องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.๒๕๔๒ ระบุถึงหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลทั้งในระดับประเทศ ระดับภาครัฐ และระดับองค์การไว้ ๖ องค์ประกอบ ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นการตรากฎหมายและกฎข้อบังคับให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับในสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมายและกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่อำนาจอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม (Morality) เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือ เน้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้ประชาชนมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกองค์การให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก

๔. หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจในปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ และการแสดงประชามติ

๕. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

๖. หลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

การบริหารทรัพยากรมนุษย์

การที่แต่ละองค์กรจะกระทำภารกิจหรือดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นจะต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน เนื่องจากบุคลากรต่าง ๆ จะต้องเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรในการบริหารจัดการและดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ขององค์กร ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์อย่างมีประสิทธิภาพเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของแต่ละองค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กรดังกล่าวได้ พร้อมทั้งธำรงรักษาและพัฒนาให้ทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรมีคุณภาพชีวิตที่ดีในการทำงาน ซึ่งการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้นได้ถูกนิยามความหมายไว้หลายความหมาย ดังนี้

ฮาเวย์ และ โบวิน (เกรียงศักดิ์ เขียวยิ่ง, ๒๕๕๐) ให้คำนิยามการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า คือ การบริหารกิจการที่ดำเนินการดึงดูด (Attract) พัฒนา (Develop) และธำรงรักษา (Maintain) กำลังคนให้ปฏิบัติงานได้ผลสูง (High performing workforce) รวมไปถึงการมุ่งไปสู่ความเป็นเลิศขององค์กร

(Corporate excellence) โดยการผสมผสานความต้องการความเจริญรุ่งเรือง และการพัฒนาของบุคคลตามเป้าหมายขององค์การ

สุนันทา เลานันท์ (สัมฤทธิ์ ยศสมศักดิ์. ๒๕๔๙ : ๑๗) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ เป็นกระบวนการตัดสินใจและการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับบุคลากรทุกระดับในหน่วยงาน เพื่อให้เป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพสูงสุดที่จะส่งผลสำเร็จต่อเป้าหมายขององค์การ กระบวนการต่าง ๆ ที่สัมพันธ์เกี่ยวข้อง ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การอบรมและการพัฒนา การประเมินผลการปฏิบัติงาน การจ่ายค่าตอบแทน สวัสดิการและผลประโยชน์เกื้อกูลสุขภาพและความปลอดภัยพนักงานและแรงงานสัมพันธ์การพัฒนาองค์กร ตลอดจนการวิจัยด้านทรัพยากรมนุษย์

วิชัย โสสุวรรณจินดา (วิชัย โสสุวรรณจินดา. ๒๕๕๖ : ๒) กล่าวว่า การบริหารทรัพยากรบุคคล หมายถึง กระบวนการที่ผู้บริหารใช้ศิลปะและกลยุทธ์ดำเนินหารสรรหา คัดเลือก และบรรจุบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้ปฏิบัติงานในองค์การ พร้อมทั้งสนใจการพัฒนา การบำรุงรักษาให้สมาชิกปฏิบัติงานในองค์การสามารถเพิ่มพูนความรู้ความสามารถ เพื่อการทุ่มเทการทำงานให้กับในองค์การ และสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างมีความสุข

แกรี่ เดสเลอร์ (Gary Dessler. ๒๐๐๓ : ๒) กล่าวว่า ให้ความสำคัญการบริหารทรัพยากรมนุษย์ว่าเป็นกระบวนการให้ได้มา การฝึกอบรม การประเมิน และการจ่ายค่าตอบแทนให้พนักงาน และให้ความสนใจในเรื่องแรงงานสัมพันธ์ สุขภาพอนามัยและความปลอดภัยรวมถึงด้านความยุติธรรม

เรย์มอนด์ โน (Raymond Noe. ๒๐๐๖ : ๕) กล่าวว่า ให้ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ไว้ว่า หมายถึง นโยบาย วิธีปฏิบัติงาน และระบบ รั้งมีอิทธิพลต่อพฤติกรรม ทักษะ และผลการปฏิบัติงานของพนักงาน

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้กล่าวมาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management) หมายถึง กระบวนการบริหารบุคคลในองค์การ ซึ่งช่วยให้องค์การได้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงาน รวมทั้งพัฒนาบุคลากรให้มีศักยภาพที่เหมาะสมในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการสนับสนุนสวัสดิการให้แก่บุคคล เพื่อเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินงานขององค์การให้บรรลุเป้าหมายตามวัตถุประสงค์ขององค์การได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่

การบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ หมายถึง การที่ธุรกิจจะกระทำภารกิจหลักให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพนั้น ธุรกิจจำเป็นต้องมีบุคลากรที่มีคุณภาพในปริมาณที่เหมาะสมกับงาน การบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงจัดเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งในการบริหารงาน เพราะบุคลากรเป็นผู้จัดหาและใช้ทรัพยากรบริหารอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเงิน วัสดุอุปกรณ์ และการจัดการ ซึ่งถ้าธุรกิจเริ่มต้นด้วยการมีบุคลากรที่ดี มีความสามารถ ปัจจัยด้านอื่น ๆ ก็จะไปตามมา ดังนั้นการบริหารทรัพยากรมนุษย์จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาองค์กร การบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับบุคคลที่ถือ

ว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าที่สุดขององค์กร เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกร พร้อมทั้งดำเนินการธำรงรักษาและพัฒนาในทรัพยากรมนุษย์ขององค์กรอย่างมีคุณภาพ ชีวิตในการทำงาน โดยมีภารกิจหลัก ได้แก่ การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ การกำหนดงาน การออกแบบงาน การวิเคราะห์งาน การสรรหา การคัดเลือก การประเมินผลพนักงาน การฝึกอบรม การพัฒนา ค่าตอบแทน สุขภาพและความปลอดภัย ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของผู้บริหารทุกระดับที่จะต้องรับผิดชอบต่อการจัดการทรัพยากรมนุษย์

ความสำคัญของการบริหารทรัพยากรมนุษย์

การบริหารทรัพยากรมนุษย์มีความสำคัญ ต่อการดำเนินการของแต่ละองค์กร โดยอาจสรุปได้ต่อไปนี้

๑. ทำให้มีบุคลากรเพียงพอ เนื่องจากการจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะต้องมีการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ โดยมีการทำนายความต้องการทรัพยากรมนุษย์ในอนาคต ซึ่งต้องสัมพันธ์กับทิศทางและแผนงานขององค์กร ตลอดจนกิจกรรมขององค์กรที่คาดว่าจะมีในอนาคต นอกจากนี้ยังต้องคำนึงถึงตลาดแรงงานของทรัพยากรมนุษย์ เพื่อที่จะคาดการณ์ได้ว่าองค์กรที่มีความต้องการทรัพยากรมนุษย์ประเภทใด จำนวนเท่าใด เมื่อใด ทำให้สามารถวางแผนการรับคนเข้าทำงาน การฝึกอบรมและการพัฒนา การหาทรัพยากรอื่นมาทดแทนเมื่อจำเป็น ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรมีบุคลากรทำงานอย่างเพียงพอตามความจำเป็น และมีบุคลากรที่ทำงานในหน้าที่ต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้องค์กรสามารถดำเนินงานไปได้ตามทิศทางและบรรลุเป้าหมายที่ต้องการ

๒. ทำให้ได้คนดีและมีความสามารถเข้ามาทำงานในองค์กร การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะนำไปสู่กระบวนการสรรหา คัดเลือกและบรรจุแต่งตั้งบุคคลที่เป็นคนดีและมีความสามารถสอดคล้องกับความต้องการขององค์กร

๓. ทำให้มีการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรนับเป็นบทบาทหนึ่งของการจัดการทรัพยากรมนุษย์ ซึ่งการฝึกอบรมและพัฒนาจะเกี่ยวข้องกับคนที่ทำงานในองค์กร ทั้งคนที่รับเข้ามาทำงานใหม่และคนที่ทำงานอยู่เดิม เพื่อเพิ่มศักยภาพของทรัพยากรมนุษย์เหล่านี้ให้ทำงานได้ ทำงานเป็น ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และทำงานได้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยต่าง ๆ ในการบริหารองค์กร

๔. ทำให้มีการบริหารค่าตอบแทนและสวัสดิการแก่บุคลากรอย่างเหมาะสม และจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะทำให้เกิดการพิจารณาเรื่องค่าตอบแทนและสวัสดิการที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ เป็นการดึงดูดและรักษาคนให้คงอยู่กับองค์กร มีขวัญและกำลังใจในการทำงานให้กับองค์กร

๕. ทำให้เกิดการป้องกันและแก้ไขพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนของบุคลากร ในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ จะมีการวางกฎระเบียบด้านวินัยของบุคลากรหรือคนทำงานให้เป็นไปตามสภาพลักษณะงาน และวัตถุประสงค์ขององค์กร

๖. ทำให้เกิดการประเมินผลงานของบุคลากรที่เหมาะสมและสนับสนุนคนทำงานดี การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีการกำหนดกระบวนการประเมินผลงานของบุคลากรที่ดีและเป็นธรรม จะส่งผลให้มีการให้รางวัล การเลื่อนตำแหน่งแก่ผู้ที่ปฏิบัติงานดี และการลงโทษผู้ที่ปฏิบัติงานไม่ดีและ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์กร อันเป็นการสร้างแรงจูงใจบุคลากรให้ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพ

๗. ทำให้เกิดความสัมพันธ์อันดีระหว่างคนทำงานด้วยกันและคนทำงานกับผู้บริหาร เนื่องจากการจัดการทรัพยากรมนุษย์จะให้ความสำคัญกับการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างคนทำงาน ด้วยกัน และระหว่างคนทำงานกับผู้บริหารหรือแรงงานสัมพันธ์ เพื่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีในการทำงาน และเป็นการลดความขัดแย้งและกรณีพิพาทต่าง ๆ ที่จะส่งผลลบต่อองค์กร

แนวคิดในการผสมหลักนิติธรรมและบริหารทรัพยากรมนุษย์ของผู้บริหารในองค์กร

จากการศึกษาความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตลอดจนแนวคิดในการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร จะเห็นว่า ภารกิจหลักในการบริหารทรัพยากรมนุษย์เป็นหน้าที่ที่อยู่ในความ รับผิดชอบของผู้บริหารของแต่ละองค์กร ดังนั้นผู้บริหารองค์กรจะต้องมีปรัชญาการบริหารทรัพยากร มนุษย์โดยใช้หลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ดังกล่าว เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติ ซึ่งประกอบไปด้วย

๑. หลักคุณธรรม (Merit – Based) หลักการคุณธรรมหรือระบบคุณธรรมใช้ในการบริหาร ทรัพยากรบุคคลทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจ หลักคุณธรรมประกอบด้วย ๔ หลักใหญ่ ได้แก่

๑.๑ หลักความเสมอภาค คือ เสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติ ไม่คำนึงถึงผิวพรรณ เชื้อชาติ เพศ ฯลฯ

๑.๒ หลักความสามารถ การบริหารคนหมู่มากต้องมีวิวัฒนาการ ซึ่งในปัจจุบัน เปลี่ยนมาเป็นหลักผลงาน และหลักสมรรถนะ

๑.๓ หลักความเป็นกลาง หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่คำนึงถึงฝ่ายใด ข้าราชการ เป็นกลไกของรัฐต้องทำงานตามนโยบายของรัฐบาล แต่บางครั้งถูกมองว่ารับใช้หรือเข้าข้างฝ่ายใดฝ่าย หนึ่ง ซึ่งอาจมีผลกระทบกับความมั่นคงในอาชีพราชการ

๑.๔ หลักความมั่นคง หมายถึง มีความก้าวหน้า มีค่าตอบแทน และสวัสดิการที่ เหมาะสม มีเกียรติและศักดิ์ศรี

๒. หลักสมรรถนะ (Competency - Based) หมายถึง การใช้คนให้ตรงกับความรู้ ความสามารถ (Put the right man on the right job) โดยการศึกษาและกำหนดความรู้ความสามารถ ที่ต้องการสำหรับตำแหน่งต่าง ๆ แล้วนำไปสรรหาพัฒนาให้ได้บุคคลที่เหมาะสมมาดำรง ตำแหน่ง

๓. หลักผลงาน (Performance - Based) คือ การบริหารโดยยึดผลงานเป็นหลัก หมายความว่า จะให้คุณให้โทษใครให้ดูที่ผลงาน หลักผลงานนี้มาจากภาคธุรกิจ ภาคราชการคงไม่ สามารถยึดหลักผลงานแต่เพียงหลักเดียว จะต้องมียุทธวิธีอื่น ๆ หรือแม้แต่วิธีการอื่น ๆ เช่นเดียวกัน

ต้องมองทั้งผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นจากการทำงานหรือผลงาน รวมทั้งทัศนคติ (Attitude) และวิธีการทำงานของบุคลากรนั้น ๆ ต้องโปร่งใส แต่อย่างไรก็ต้องให้ยึดหลักผลงานเป็นหลัก

๔. หลักการกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ (HR Decentralization) คือหลักให้เกิดการรับผิดชอบต่อร่วมกัน หลักการบริหารทรัพยากรมนุษย์สมัยใหม่ผู้บริหารหรือ Line Manager นั้นเองที่มีหน้าที่เป็น HR Manager ในตัวเอง โดยต้องรู้หลักและแนวคิดในการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ โดยผู้บริหารมีบทบาทดังนี้

๔.๑ สร้างความต้องการให้เกิดการพัฒนา

เนื่องจากผู้บริหารมีความใกล้ชิดกับพนักงาน จึงต้องรับรู้ว่าการที่จะตอบสนองความต้องการของลูกค้า หรือการที่จะชิงความได้เปรียบในการแข่งขันจากคู่แข่ง บุคลากรในความรับผิดชอบนั้นมีความพร้อม กล่าวคือ มีความรู้ (Knowledge) ทักษะ (Skill) และทัศนคติ (Attitude) เพียงพอแล้วหรือไม่ และทำอย่างไรจะเสริมสร้างให้เกิดการพัฒนาเพื่อลดความบกพร่องในเรื่องนั้น ๆ ให้ได้

๔.๒ การสร้างวิสัยทัศน์ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล

ในการบริหารและพัฒนาคนในหน่วยงาน ผู้บริหารต้องมองไปข้างหน้าว่าอนาคตหน่วยงานหรือองค์กรที่บริหารจะพัฒนาคนอย่างไร ซึ่งถือว่าเป็นการวางแผนในระยะยาว โดยในทางปฏิบัติคงต้องมีการนำแผนกลยุทธ์ขององค์กร (Strategic plan) มาเป็นตัวตั้ง เพื่อกำหนดกลยุทธ์ระดับหน่วยงานให้สอดคล้องและสร้างกิจกรรมให้ สามารถวัดผลสำเร็จได้ จะต้องมีการวางแผนและจัดการในเรื่องคนขาด คนเกิน รวมทั้งการกระจายของบุคลากรที่ไม่เหมาะสม ผู้บริหารจะต้องเป็นผู้นำในการวางแผนเหล่านี้ โดยคำนึงถึงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ขององค์กรเป็นหลัก

๔.๓ สนับสนุนกิจกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคล

เมื่อได้รับการร้องขอหรือขอความร่วมมือจากหน่วยงานทรัพยากรบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ให้ถือว่าเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องสนับสนุน เช่น การคัดเลือกพนักงานต้องให้ความสำคัญเพราะถือว่าเป็นการนำคนเข้าสู่องค์กร ซึ่งต้องพิถีพิถันเป็นพิเศษ การวางแผนสืบทอดตำแหน่งจะต้องมองหาคนที่จะช่วยเหลือและทำหน้าที่แทน หากตัวเองไม่อยู่และการพัฒนาพนักงานควรส่งพนักงานเข้ารับการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง เป็นต้น

๔.๔ การเรียนรู้งานทรัพยากรบุคคล

ผู้บริหารที่สนใจและเรียนรู้กิจกรรมต่าง ๆ ของการบริหารและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ จะสามารถนำเอาเครื่องมือต่าง ๆ ในด้านนี้ ไปประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาพนักงานในหน่วยงานได้อย่างเหมาะสม เช่น เทคนิคการสอนงาน เมื่อพนักงานต้องการทักษะเพิ่มเติม เทคนิคการสัมภาษณ์เพื่อคัดเลือกพนักงานอันพึงประสงค์ เป็นต้น

๔.๕ หลักคุณภาพชีวิตในการทำงาน

หลักคุณภาพชีวิตในการทำงาน (Quality of work life) คือ การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์อย่างไร ให้คุณภาพชีวิตของบุคลากรในชีวิตจริงและคุณภาพชีวิตในการทำงานสมดุลกัน

บรรณานุกรม

จรัญ ภัคดีธนากุล. “หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย” นักกฎหมายกับการพัฒนา
ระบบ

ประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๖.

ธัญญานันท์ ศรีธรรมนิตย์. (๒๕๕๙). การบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิผลของโรงพยาบาลเอกชน.
(วิทยานิพนธ์ปริญญาบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

เบญจมาศ พิมพ์พระจันทร์. (๒๕๕๘). การจัดการทรัพยากรแรงงานฝีมือของบริษัท แอปป์เอ็กซ์ซิชั่น จา
กัต.

(วิทยานิพนธ์ปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศิลปากร).

ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา. (๒๕๕๖). หลักนิติธรรมสากลกับ
การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน.

วิจิต บุญสนอง. (๒๕๕๔). แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษา
องค์การ

บริหารส่วนตำบลและเทศบาลในเขตอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี.

สิทธิศักดิ์ สุขศึกษา. (๒๕๕๔). แนวความคิดและสถานะของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช ๒๕๕๐. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (๒๕๕๙). กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ ในการพัฒนา
ดัชนีชี้วัด

ด้านหลักนิติธรรม นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย.

สุรพล ศรีวิทยา. (๒๕๕๘). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลักนิติ
ธรรม

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. กรุงเทพฯ : สำนักงานศาล
รัฐธรรมนูญ.

อรทัย ทวีระวงษ์. (๒๕๕๗). การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในเขตอำเภอพนมทวน จังหวัดกาญจนบุรี. (การค้นคว้าอิสระหลักสูตรบริหารธุรกิจมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยราชภัฏกาญจนบุรี).