



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

“หลักนิติธรรมในนิติรัฐ”

จัดทำโดย นางศิลปสวย ระวีแสงสูรย์
รหัส ๖๓๐๘๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

“หลักนิติธรรมในนิติรัฐ” (Rule of Law in Legal State)

นางศิลปสวย ระวีแสงสูรย์^๑

บทคัดย่อ

เมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม โดยธรรมชาติย่อมมีทั้งผู้ที่แข็งแรงและผู้ที่ยอ่อนแอ ผู้ที่แข็งแรงกว่า มีสติปัญญามากกว่า อาจจะใช้กำลังบังคับเพื่อยกตนเองขึ้นมาเป็นผู้นำ หรือสมาชิกในสังคมเองอาจยินยอม พร้อมใจยกบุคคลที่มีบุคลิกความเป็นผู้นำ มีความแข็งแรง มีความกล้าหาญ มีสติปัญญาดี ขึ้นมาเป็นผู้นำของตน เป็นการปกครองสมาชิกในสังคมโดยตัวบุคคล หรือมนุษย์ปกครองมนุษย์ (Rule by Men) แต่เมื่อเวลาผ่านไปสังคมเริ่มมีการเรียนรู้ว่า มนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ ความลำเอียง ไม่สามารถครองตน ให้ตั้งมั่นอยู่ในภาวะผู้นำในอุดมคติได้อย่างยั่งยืน ธรรมเนียมการสืบทอดอำนาจของผู้นำทางสายเลือดจากรุ่นสู่รุ่น มีปัญหาเมื่อผู้สืบทอดอำนาจมิได้มีคุณสมบัติการเป็นผู้นำเช่นเดียวกับบรรพบุรุษ ทำให้สังคมต้องกลับมาคิดใหม่ ว่าทำอย่างไรจึงจะได้ผู้ปกครองในอุดมคติหรือผู้นำในฝันที่ยั่งยืน จนในที่สุดได้ข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไปว่า สังคมที่มีความชอบธรรมจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by Law) เพราะกฎหมายเป็นกติกาสังคมที่มีความยั่งยืน ไม่มีอคติ ความลำเอียง เหมือนกับจิตใจของมนุษย์ เมื่อสังคมมีขนาดใหญ่ขึ้นกลายเป็นประเทศ กลายเป็นรัฐ รัฐใดที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง ในทางวิชาการเรียกว่า นิติรัฐ

การปกครองโดยกฎหมาย แม้จะเป็นแนวคิดที่อาจจะเรียกได้ว่าดีที่สุด และได้รับการยอมรับมากที่สุด ในสังคมโลก แต่ถึงกระนั้นก็ยังถือว่าสำคัญ เพราะกฎหมายถูกสร้างขึ้นจากฝีมือมนุษย์ผู้มีอำนาจ ปกครองในขณะนั้น กฎหมายที่ร่างขึ้นมาในบางยุคบางสมัยจึงมีทั้งกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรม ความสงบสุขแก่สังคม และก็ต้องยอมรับว่ามีกฎหมายบางฉบับที่เอื้อประโยชน์กับผู้ที่มีอำนาจปกครอง และแม้กฎหมายฉบับเดียวกัน ถ้าผู้มีอำนาจใช้กฎหมาย พิจารณาตีความกฎหมายโดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง มุ่งทำลายฝ่ายตรงข้าม กฎหมายก็จะถูกใช้เป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง หรือใช้เป็นอาวุธทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามได้ ดังนั้น หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งมีอยู่แล้วแต่ดั้งเดิมจึงถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่อช่วยสนับสนุนให้การบัญญัติกฎหมาย และการใช้กฎหมายมีความชอบธรรมขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศที่ปกครองในระบบนิติรัฐ จะต้องเป็นหลักนิติธรรมเข้ามากำกับด้วยเสมอ ระบบนิติรัฐจึงจะเป็นการปกครองโดยกฎหมายที่สร้างความเป็นธรรม ความสงบสุขแก่สังคมได้อย่างแท้จริง

^๑ ปลัดกรุงเทพมหานคร

ความหมายของหลักนิติธรรม

๑. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำแปลของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ว่า หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” โดยมีได้ให้คำอธิบายเพิ่มเติมแต่อย่างใด

๒. ความหมายหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato ๔๒๙-๓๔๘ B.C.)

เพลโตเป็นนักปราชญ์ชาวกรีก เสนอแนวคิดที่ว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครอง โดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)^๒ ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนที่มีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตก็ไม่สามารถหาคนสมบูรณ์แบบพอที่จะมาเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตได้เปลี่ยนแนวคิดหันมาให้ความสำคัญกับการปกครองโดยกฎหมายแทน โดยยกกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินไปตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม ขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน”

๓. ความหมายของหลักนิติธรรมตามความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle ๓๘๔-๓๒๒ B.C.)

อริสโตเติลเป็นศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดของเพลโตมาขยายต่อ โดยเสนอแนวคิดที่ว่า “การปกครองโดยกฎหมาย เป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ 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)^๓

“The Rule of Law” ในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย^๔

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ที่ในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึง กฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ กฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบอยู่ในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการ อันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลัก สถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎ อันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อกำเนิดสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่า หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์

^๒ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘), หน้า ๑-๒.

^๓ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, “หลักนิติธรรม”, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑), หน้า ๒๓.

^๔ กุมพล พลวัน, หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, หน้า ๕.

หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้น ที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^๕

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การปกครอง โดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่” โดยท่านกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหง ผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอาไรต์เอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่อยกว่า สรุปแล้ว หลักเรื่องนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทย ๆ ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอาไรต์เอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”^๖

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า คำว่า หลักนิติธรรม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกัน มิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย”^๗

ศาสตราจารย์ ดร. อุกฤษ มงคลนาวิน ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

- (๑) การยึดหลักความเป็นที่อิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

^๕ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบันทึก, เล่มที่ ๖๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

^๖ ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, (กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๓๖, หน้า ๔๖.

^๗ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๑๔๐.

^๘ อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจตุรนิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๔-๕.

- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
 (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”

ศาสตราจารย์ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ อดีตประธานศาลฎีกา กล่าวว่า “หลักนิติธรรมหรือ “The Rule of Law” คือ การปกครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นธรรม ประการแรกกฎหมายที่ออกใช้บังคับต้องออกเพื่อประโยชน์ของประชาชน ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประการที่สอง การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความยุติธรรมและเป็นไปด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ กล่าวคือ ไม่ให้สิทธิคนหนึ่งดีกว่าอีกคนหนึ่ง ในการวินิจฉัยว่าเป็นความยุติธรรมหรือไม่ ในแง่ของกฎหมาย นักกฎหมายจะพิจารณา จากคนในสังคมที่มีเหตุผลและมีความรู้สึกผิดชอบซึ่งกันและกันไม่ได้เสียในเรื่องนั้นมาเป็นเกณฑ์ในการ วินิจฉัยว่า สิ่งนั้นเป็นสิ่งที่ถูกต้องยุติธรรมหรือไม่ ความยุติธรรมนี้ เป็นสาระสำคัญของกฎหมายและ เป็นอุดมการณ์ของนักกฎหมาย เป็นความต้องการของมนุษย์และของทุกสังคม”^{๙๙}

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทนั้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสืบหรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”^{๑๐๐}

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมายประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”^{๑๐๑}

ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ความหมายว่า หลักพื้นฐานของกฎหมาย คำว่า หลักนิติธรรมนักกฎหมายส่วนใหญ่เชื่อว่ามี ความหมายตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า “The Rule of Law” ซึ่งมีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เน้นไปในหลักการปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรม โดยกฎหมาย คือทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า Rule นั้นสามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้นในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในหลักการปกครองที่ดี คือ การปกครองโดยกฎหมายไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by law, not by men) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม”^{๑๐๒}

^{๙๙} วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๔, ๒๕๕๓, หน้า ๖.

^{๑๐๐} วิษณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

^{๑๐๑} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๔ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๓.

^{๑๐๒} จรัญ ภักดีธนากุล เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นสพ.) รุ่นที่ ๑ หน้า ๓.

นิติรัฐกับประเทศไทย

ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยใช้รูปแบบการปกครองระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ คือ ระบบการปกครองที่มีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ปกครองและมีสิทธิ์ขาดในการบริหารประเทศ ในระบบการปกครองนี้พระมหากษัตริย์ก็คือกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายทั้งปวงอยู่ที่กษัตริย์ คำสั่งความต้องการฯ ล้วนมีผลเป็นกฎหมายพระมหากษัตริย์มีอำนาจในการปกครองแผ่นดินและพลเมืองโดยอิสระ โดยไม่มีกฎหมายหรือองค์กรตามกฎหมายใด ๆ จะห้ามปรามได้ (Rule by Men) เมื่อประเทศมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ ประเทศไทยจึงเป็นนิติรัฐ (Civil State) ตั้งแต่บัดนั้น และเมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๕. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต

อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักที่ใช้กำกับดูแลตรวจสอบอำนาจอันไม่ชอบธรรมของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจในระบอบประชาธิปไตย และเมื่อมีนิติรัฐก็ต้องมีหลักนิติธรรมเกิดขึ้นมาควบคู่กันเสมอ

เดิมหลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายหรือแนวคิดทางกฎหมายที่แฝงอยู่ในกฎหมาย แต่มีได้บัญญัติไว้โดยตรง ประเทศไทยเริ่มนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้การรับรองหลักนิติธรรม โดยขยายขอบเขตในการปฏิบัติหน้าที่ราชการไปถึงหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ด้วย โดยในมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” นอกจากนี้หลักนิติธรรมยังได้แฝงไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อีกหลายแห่ง อาทิ ในหมวดสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ วรรคแรก “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ในประเทศไทย หลักนิติธรรม นักกฎหมายไทยและนักวิชาการรู้จักกันมานานพอสมควร แต่ยังไม่มียกกฎหมายใดที่นิยามความหมาย องค์ประกอบ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงยังคงเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เพราะนักคิด นักวิชาการ นักกฎหมาย ต่างได้อธิบายความหมายองค์ประกอบ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ โดยมีส่วนที่คล้ายและแตกต่างกันเสียทีเดียว แต่อย่างไรก็ตามในช่วง

สิบปีที่ผ่านมา นักกฎหมาย นักวิชาการ ตลอดจนประชาชนทั่วไปมีการหยิบยกและกล่าวอ้างหลักนิติธรรมขึ้นมา เพื่อเรียกร้องให้ผู้มีอำนาจบังคับใช้กฎหมายในทางที่ถูกที่ควร เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้กับสังคม

การได้มาซึ่งหลักนิติธรรม

ในการที่จะเสริมสร้างจิตสำนึกในการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรม ได้อย่างไม่ติดขัด เมื่อย้อนกลับไปดูพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมยุคแรกเริ่ม อริสโตเติล ได้มุ่งที่จริยธรรมเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อวางมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติและข้อวัตรทางศีลธรรมจรรยา อันหมายถึง กฎหมาย ซึ่งแจกแจงออกเป็นแบบแผนทางสังคมและระบอบการปกครอง รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ประชาชนจะต้องประพฤติปฏิบัติตาม ทั้งหมดเรียกว่า “รัฐธรรมนุญ” คุณธรรมหลักตามแนวคิดของอริสโตเติล มี ๔ ประการ คือ ความรอบคอบ ความกล้าหาญ การรู้จักประมาณ และความยุติธรรม

จริยธรรม หมายถึง ความถูกต้องดีงาม สังคมทุกสังคมจะกำหนดกฎเกณฑ์กติกา บรรทัดฐานของตนเองว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีงาม และอะไรคือความถูกต้อง โดยทั่วไปมิได้มีการเขียนเป็นกฎข้อบังคับให้สมาชิกทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งหากมีการละเมิดจะถูกลงโทษโดยสังคมในขณะเดียวกัน

โครงสร้างของแนวคิดด้านจริยธรรม จะประกอบด้วยคุณธรรมหลายประการ ซึ่งส่วนมากมาจากคำสอนทางศาสนา ดังนี้

๑. ความรับผิดชอบ (Accountability) คือ ความมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความผูกพันด้วยความพากเพียร และความละเอียดรอบคอบ ยอมรับผลการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามความมุ่งหมาย ทั้งพยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ ให้ดียิ่งขึ้น

๒. ความซื่อสัตย์ (Honesty) คือ การประพฤติอย่างเหมาะสม และตรงต่อความเป็นจริง ประพฤติปฏิบัติอย่างตรงไปตรงมา ทั้งกาย วาจา ใจ ต่อตนเองและผู้อื่น

๓. ความมีเหตุผล (Rationality) คือ ความสามารถในการใช้ปัญญา ในการประพฤติปฏิบัติ รู้จักไตร่ตรอง พิสูจน์ให้ประจักษ์ ไม่หลงงมงาย มีความยับยั้งชั่งใจ โดยไม่ผูกพันกับอารมณ์และความยึดมั่นของตนเอง ที่มีอยู่เดิมซึ่งอาจผิดได้

๔. ความกตัญญูกตเวที (Gratitude) คือ ความรู้สำนึกในอุปการคุณหรือบุญคุณที่ผู้อื่นมีต่อเรา

๕. ความมีระเบียบวินัย (Disciplined) คือ การควบคุมความประพฤติปฏิบัติให้ถูกต้องและเหมาะสมกับจรรยาบรรณ ข้อบังคับ ข้อตกลง กฎหมาย และศีลธรรม

๖. ความเสียสละ (Sacrifice) คือ การละความเห็นแก่ตัว การให้ปันแก่บุคคลที่ควรให้ด้วย กำลังกาย กำลังสติปัญญา รวมทั้งการรู้จักสละทิ้งอารมณ์ร้ายในตนเอง

๗. การประหยัด (Thrifty) คือ การใช้สิ่งของพอเหมาะพอควรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ไม่ให้มีส่วนเกินมากนัก รวมทั้งการรู้จักระมัดระวัง รู้จักยับยั้งความต้องการให้อยู่ในกรอบและขอบเขตที่พอเหมาะ

๘. ความอุตสาหะ (Diligence) คือ ความพยายามอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้เกิดความสำเร็จในงาน ความสามัคคี (Harmony) จะทำกิจการให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

๙. ความเมตตาและกรุณา (Loving Kindness and Compassion) คือ ความรักใคร่ปรารถนา จะให้ผู้อื่นมีสุข กรุณา หมายถึง ความสงสารคิดจะช่วยให้ผู้อื่นพ้นทุกข์

๑๐. ความยุติธรรม (Justice) คือ การปฏิบัติด้วยความเที่ยงตรง สอดคล้องกับความเป็นจริงและเหตุผล ไม่มีอคติลำเอียง

ประเทศไทย ซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข พระมหากษัตริย์ทรงมีทศพิธราชธรรม (Virtues of the King) ซึ่งหมายถึง จริยวัตร ๑๐ ประการ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงประพฤติเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือเป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมือง ให้มีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชน ถือได้ว่าเป็นจริยธรรมอีกอันหนึ่งสำหรับ พื้นฐานของหลักนิติธรรม คุณธรรมทั้ง ๑๐ ประการ ได้แก่

๑. ทาน คือ การให้ เสียสละ การให้น้ำใจ
๒. ศีล คือ ความประพฤติที่ดีงาม ทั้ง กาย วาจา ใจ ให้ปราศจากโทษ
๓. บริจาค คือ การเสียสละความสุขส่วนตน เพื่อความสุขส่วนรวม
๔. ความซื่อตรง คือ ความซื่อตรงในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัตย์สุจริต
๕. ความอ่อนโยน คือ การมีอัธยาศัยอ่อนโยน เคารพในเหตุผลที่ควร มีสัมมาคารวะต่อ ผู้อาวุโส
๖. ความเพียร คือ ความอดสาหะในการปฏิบัติงาน โดยปราศจากความเกียจคร้าน
๗. ความไม่โกรธ คือ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่น แม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ทำตามเหตุผล
๘. ความไม่เบียดเบียน คือ การไม่ก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น
๙. ความอดทน คือ การรักษาอาการ การ วาจา ใจให้เรียบร้อย การอดทนต่อสิ่งทั้งปวง
๑๐. ความยุติธรรม คือ ความหนักแน่น ถือความถูกต้อง เทียงธรรมเป็นหลัก

จริยธรรม ที่กล่าวมาดังกล่าวข้างต้นล้วนเป็นรากฐานของคุณธรรม ที่จะนำไปสู่หลักนิติธรรม ซึ่งจะต้องปลูกฝังคนในชาติตั้งแต่เยาว์วัย เพื่อให้หยั่งรากฝังลึกลงในจิตใจ สามารถใช้หลักนิติธรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ อันจะนำไปสู่สังคมนิติรัฐได้อย่างสมบูรณ์

การนำหลักนิติธรรมไปใช้กับการบริหารราชการในหน่วยงานภาครัฐ

ในการบริหารหน่วยงานของรัฐ ย่อมเกี่ยวข้องกับสังคม ประชาชน และการให้บริการสาธารณะ ฉะนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ หรือใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมให้กับตนเอง เอื้อประโยชน์ให้กับตนเองหรือพวกพ้อง หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อน เบี่ยงเบนในการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ตนมี ก็ย่อมจะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ดังนั้นการใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ดังนี้

๑. การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม ผู้ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศ จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติ โดยประชาชนหรือโดยตัวแทนของประชาชน ในการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ในการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครและตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร
- (๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด
- (๓) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร หรือการจัดทำบริการสาธารณะ กรุงเทพมหานครจะต้องคำนึง มาตรา ๘๙ ทุกครั้งก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ว่าอยู่ในขอบอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ตรงตามที่กฎหมายได้ตั้งเป้าประสงค์ไว้หรือไม่ หรือในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ที่ต้องยึดหลักดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกัน ดังนั้นในการใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ ซึ่งหลักการดังกล่าวคือ หลักการระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติธรรม

๒. การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น

การพิจารณาถึงความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานรัฐหรือของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานในการวัดความเหมาะสมได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องของการใช้อำนาจนั้น เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและใช้ดุลยพินิจนี้มีองค์ประกอบและเงื่อนไขหลายประการ ทั้งตัวเจ้าหน้าที่ผู้ใช้ดุลยพินิจข้อเท็จจริงในแต่ละสถานการณ์แต่ละสิ่งแวดล้อม สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่มีผลต่อการพิจารณาวินิจฉัย นอกจากนี้ความเหมาะสมอาจวัดได้จากผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจและหน้าที่นั้น ว่าเกิดประโยชน์กับสาธารณชนหรือประชาชนส่วนใหญ่หรือไม่ หรือเพื่อประโยชน์ของเอกชนรายใดรายหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้นั้นมีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการแก่สาธารณชนและการปกครองที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ หากการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ใดเกิดประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมเป็นไปเพื่อสาธารณะและประโยชน์ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมและสมควร อาทิ การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนสาธารณะ ดังนั้นถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่มีความเหมาะสมและสมควร แต่หากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อที่จะนำมาสร้างสนามกอล์ฟถือว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่สมควรและไม่เหมาะสม เพราะการสร้างสนามกีฬาหรือสวนสาธารณะ เช่นนี้ต้องพิจารณาถึงประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับกับความเสียหายของเจ้าของที่ดิน

อย่างรอบคอบ อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ใดจะเป็นการสมควรหรือมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ต้องพิจารณาจากความเหมาะสมด้านเวลาด้วย เพราะความเหมาะสมในช่วงเวลาหนึ่ง อาจจะหมดความจำเป็นในอีกช่วงเวลาหนึ่งก็ได้

๓. การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ จะต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินสมควร

การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นธรรมดาที่อาจทำให้สิทธิประโยชน์ของประชาชนบางคน หรือบางกลุ่มต้องสูญเสียไป แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะต้องพยายามหรือใช้ทางเลือกที่จะมีผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งเน้นและยึดหลักในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่นในภาวะเศรษฐกิจตกต่ำแต่รัฐบาลกลับออกกฎหมายเพิ่มอัตราภาษีที่สูงเกินไป ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจที่สร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินไปจนเกินสมควร

ลักษณะการบริหารหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

หน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยไม่ยึดหลักนิติธรรม สามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ ดังนี้คือ

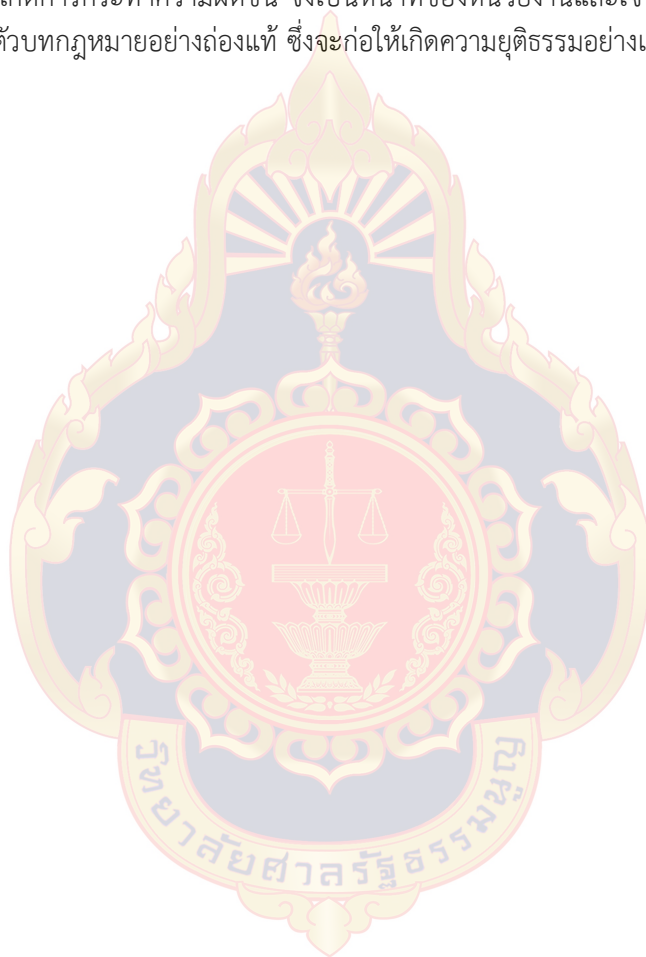
๑. หน่วยงานของรัฐทำโดยปราศจากอำนาจ หมายความว่า เป็นการกระทำการโดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจ ที่มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการ หรือกระทำการนอกเขตพื้นที่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดหรือมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่ง เช่น เจ้าพนักงานธุรการ ฯลฯ แต่เจ้าพนักงานธุรการนั้นไปดำเนินการอนุมัติหรืออนุญาตแทนหัวหน้าหน่วยงานโดยไม่มีอำนาจ ดังนั้นถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้

๒. หน่วยงานของรัฐทำโดยการใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือใช้อำนาจบิดเบือนไป ตัวอย่างเช่น ประชาชนไปดำเนินการของอนุมัติหรือขออนุญาตกระทำการต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเจตนาหรือจงใจที่จะไม่อนุมัติหรืออนุญาตทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงแล้วสามารถที่จะอนุมัติหรืออนุญาตการกระทำต่าง ๆ ที่ประชาชนนั้นมาร้องขอได้ หรือเจ้าหน้าที่เจตนาหรือจงใจที่จะถ่วงเวลาหรือถึงเวลาการอนุมัติหรือการอนุญาตเพื่อกลั่นแกล้งผู้ขอหรือรัฐดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เป็นต้น

๓. หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามกฎหมายลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย ถือว่าไม่ดำเนินการตามขั้นตอน ซึ่งเป็นสาระสำคัญสามารถขอเพิกถอนคำสั่งได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘

๔. หน่วยงานของรัฐเจตนากระทำการขัดต่อกฎหมาย เช่น การที่รัฐทำโครงการขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย ส่วนได้เสียของประชาชนจำนวนมาก แต่ไม่ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน และไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๖๐ มาตรา ๕๘

การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ขาดหลักนิติธรรม ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐ และประชาชน ซึ่งการแก้ปัญหาจะมีความยุ่งยากซับซ้อน และต้องมีกระบวนการยุติธรรมเข้ามาแก้ไขให้ความยุติธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นไปตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมอย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด อาจทำให้ประชาชนเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด และสะท้อนว่ากฎหมายและผู้บังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ แต่การที่ประชาชนเกรงกลัวกฎหมายนั้นไม่ได้เป็นสัญญาณว่าเขาเคารพและเข้าใจ บทบัญญัติกฎหมายนั้น หากแท้จริงแล้วเป็นเพราะประชาชนไม่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้น จึงก่อให้เกิดการกระทำความผิดขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ประชาชนเข้าใจในตัวบทกฎหมายอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง



บทสรุป

การยึดหลักนิติรัฐแต่เพียงอย่างเดียวนั้น ยังไม่เพียงพอที่จะสร้างหลักประกันความเป็นธรรม ความสงบสุขแก่สังคมหรือประเทศชาติได้ เพราะรัฐที่ปกครองโดยกฎหมายโดยขาดหลักนิติธรรมหรือไม่มีนิติธรรมเป็นจิตวิญญาณแล้วไซ้ รัฐนั้นก็อาจจะเป็นรัฐเผด็จการในคราบของนิติรัฐได้ เพราะแม้แต่ในหมู่โจรคณะหนึ่งก็มีกฎการปกครองของหมู่โจรด้วยเช่นกัน ในองค์กรทั้งหลาย ทั้งภาครัฐและเอกชน ต่างก็มีกฎระเบียบในการปกครองกันเอง นั่นก็เป็นขนาดย่อของสิ่งที่เรียกว่านิติรัฐเหมือนกัน ดังนั้น หากยึดแต่เพียงตัวบทกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว แต่การบัญญัติกฎหมายการใช้กฎหมายไม่มีหลักนิติธรรม มากำกับ รัฐนั้นก็อาจกลายเป็นรัฐโจร หรือรัฐเผด็จการ ที่ประชาชนหรือฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลอาจถูกกดขี่ข่มเหง หรือถูกประหารชีวิตประหาร ดังที่เกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศทั่วโลก

ประเทศไทยของเราขณะนี้มีการพูดถึงหลักนิติรัฐกันมาก แต่หลักนิติธรรมประชาชนยังขาดความเข้าใจ เมื่อกล่าวว่าเป็นการปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนเข้าใจว่านั่นคือสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม ในขณะที่ ภาชิตกฎหมายก็บอกอยู่ชัดเจนแล้วว่า คนชั้นใดร่างกฎหมาย กฎหมายก็จะเป็นประโยชน์แก่ชนชั้นนั้น ไม่มีวันที่จะเป็นประโยชน์แก่อาณาประชาราษฎร์ได้เลย การเขียนกฎหมายตามอำเภอใจ การเขียน กฎหมาย ไร้ซึ่งความเป็นธรรม หมกसारปัญหาและเล่ห์กลไว้ในกฎหมาย มีบทยกเว้นให้อภิสิทธิ์กับคนบางกลุ่ม มุ่งทำลายฝ่ายที่เห็นต่างล้วนแต่ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคม

ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยควรนำหลักนิติธรรมที่มีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ รวมถึงแนวคิดของไทยอันมีอยู่แต่ดั้งเดิมตั้งที่อ้างอิงไว้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ คือเป็นศาสตร์แห่งธรรม หรือ ศาสตร์แห่งการประสานความยุติธรรม หรือศาสตร์แห่งการทำให้การบริหารบ้านเมือง รวมถึงจริยธรรม ทศพิธราชธรรม มาเป็นหลักสอดแทรกอยู่ในการบัญญัติกฎหมาย การตีความกฎหมาย และการบังคับใช้ กฎหมาย ให้เป็นไปโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

- กุ่มพล พลวัน, **หลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา**.
- จรัญ ภักดีธนากุล, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร **หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑**.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **หลักนิติธรรม**, รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๙๐ ปี ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **หลักนิติธรรม**, กรุงเทพฯ: บริษัท ขอนพิมพ์ ๕๐ จำกัด. ๒๕๕๓.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, **บทบรรณาธิการ**, บทบัณฑิต, เล่มที่ ๖๐ ตอน ๓, ๒๕๐๕.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, **หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย**, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม ๔๔ ฉบับ “หลักนิติธรรม”, ๒๕๕๑-๒๕๕๒.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร **หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑**
- ปรีดี เกษมทรัพย์, **นิติปรัชญา**, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, ๒๕๔๘.
- ปรีดี เกษมทรัพย์, **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง**, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๓๖.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐**.
- วิชณุ เครืองาม, เอกสารประกอบปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “**การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย**”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, **หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม**, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.
- อุกฤษ มงคลนาวิน, **หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย**, วารสารจุลนิติ ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๓ มกราคม – กุมภาพันธ์, ๒๕๕๕.