



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

จัดทำโดย นายอนันต์ สุวรรณรัตน์
รหัส ๖๓๐๘๔๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๘
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ชื่อผู้เขียน นายอนันต์ สุวรรณรัตน์^๑

๑. บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน^๒ เนื่องจากหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญเป็นการจำกัด ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้เกินขอบเขตส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจะต้องปกครองภายใต้กรอบของกฎหมาย สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นฉบับแรก และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติไว้ใน มาตรา ๓ วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และหมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ ความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุมเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของประชาชนซึ่งจำเป็นต้องใช้อำนาจพิเศษที่มีเหนือเอกชนเพื่อประโยชน์ในการบริหารประเทศและการบริการสาธารณะ จึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยมีกฎหมายเป็นฐานอำนาจรับรองให้ดำเนินการได้

การบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ สนองความต้องการของเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ให้มีความเหมาะสมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการก่อตั้งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

^๑ นายอนันต์ สุวรรณรัตน์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสมาชิก ศึกษาดูงานบริหารศาสตรมหาบัณฑิต ทางพัฒนาการเศรษฐกิจ และวิทยาศาสตร์บัณฑิต (เกษตรศาสตร์) สาขาวิชาเอก พืชไร่นา.

^๒ ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม”. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘). หน้า ๕.

๒. หลักนิติธรรม

๒.๑ ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นปรัชญาทางกฎหมายเบื้องต้น โดยได้มีการให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง หลักพื้นฐานของกฎหมาย^๓

แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมมีมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้เคยเสนอว่า การปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดีมีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม แต่สุดท้ายแล้วเพลโตไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิตเพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน^๔ ต่อมา อริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตก็ได้้นำความคิดนี้มาขยายต่อโดยเสนอว่า การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.)^๕ ในที่สุดข้อสรุปซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปก็คือ สังคมอันชอบธรรมที่ว่าจะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) เป็นหลักในการอยู่ร่วมกันของคนในสังคม ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคลคนเดียวหรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม^๖

ต่อมาแนวคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมายเริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษ ในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักฐานอยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (MAGNA CARTA) ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ^๗ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเริ่มรู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมนี้จะต้องอยู่เคียงคู่กับหลักความสูงสุดของกฎหมาย (the supremacy of law) เสมอ เนื่องจากเมื่อรัฐใดใช้กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์สูงสุด ในการปกครองแล้ว ก็จะเป็นการรับประกันว่าพลเมืองทุกๆ คนแม้แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ปกครองในการปฏิบัติหน้าที่หรือบริหารราชการแผ่นดินนั้นก็จะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายซึ่งเป็น สิ่งสูงสุด ดังนั้น ในระบอบการปกครองที่ยึดหลักนิติธรรมคนทุกๆ คนที่อาศัยอยู่ในสังคมการเมืองดังกล่าวนี้ย่อมจะต้องมีความเท่าเทียม และมั่นใจได้ว่าจะไม่อาจเป็นเจ้าหน้าที่หรือ

^๓ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒

^๔ Plato, The Law (Trans. T.J. Saunders, Penquin Classics, ๑๙๗๕) อ้างใน ปริติ เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘) หน้า ๑๑๐ - ๑๑๕.

^๕ ธานินทร์ กรีวิเชียร. *หลักนิติธรรม*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บ.ธนาเพลส จำกัด, ๒๕๕๒) หน้า ๒.

^๖ กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*. http://k-rc.net/imageupload/๒๑๕๗๖/_๑.pdf. หน้า ๑. (สืบค้นเมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๓).

^๗ โปรตดู ธานินทร์ กรีวิเชียร. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕*. หน้า ๓-๔.

ข้าราชการระดับสูง หรือแม้แต่บุคคลในรัฐบาลเองก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเฉกเช่นเดียวกัน^๔

๒.๒ ความหมายของหลักนิติธรรม

ความหมายของหลักนิติธรรมนั้น มีอยู่สองความหมาย คือ ๑. ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการ (formalistic approach) และ ๒. ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหา (substantive approach)

๑) ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการ (formalistic approach) ในยุคแรก การอธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” จะเน้นที่กระบวนการตราและบังคับใช้กฎหมาย โดยหลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักในศตวรรษที่ ๑๙ โดยศาสตราจารย์ทางกฎหมายชาวอังกฤษ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่าต้องมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ^๕ คือ

(๑) ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

(๒) บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

(๓) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นไม่ใช่ที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

หลักแรกนั้นอาจมีความสับสนอยู่บ้างเพราะมีหลายองค์ประกอบทำให้หลักนิติธรรมอาจหมายถึงหลักความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าจะจนหรือรวย หรืออาจหมายถึงการที่กฎหมายนั้นตราขึ้นโดยชอบ โดยเน้นที่กระบวนการตรากฎหมายและไม่พิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมาย หรืออาจหมายถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าบุคคลนั้นสมควรได้รับการลงโทษหรือไม่ ส่วนหลักที่สองและสามนั้น อธิบายถึงความหมายของหลักนิติธรรมที่มีความชัดเจนเพียงพอ ดังนั้น จึงอาจสรุปอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าความหมายแรกของหลักนิติธรรมเน้นที่กระบวนการตราและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หากกฎหมายตราขึ้นโดยฝ่าฝืนกระบวนการที่กำหนดไว้หรือการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจับหรือคุมขังฝ่าฝืนกระบวนการตามกฎหมาย ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการนี้ไม่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายว่าเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด เพราะฉะนั้นแม้กระทั่งกฎหมายที่ปรากฏการเลือกปฏิบัติ เช่นกฎหมายกีดกันคนผิวสี

^๔ สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท, ๒๕๕๓) หน้า ๑๓๙-๑๔๐.

^๕ โปรตุ ดู ธานินทร์ ภัยวิเชียร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๕. หน้า ๓-๔.

(กฎหมายที่มี racial discrimination) ก็เป็นกฎหมายที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมได้หากเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการ^{๑๐}

๒) ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหา (substantive approach)

จากความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการนั้น ทำให้สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law theorists) เกิดความคับข้องใจว่า หลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้เพราะระดับคุณธรรมของกฎหมายขึ้นอยู่กับผู้ตรากฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นการพึ่งพาตัวบุคคลผู้ร่างกฎหมายมากเกินไป หากผู้ตรากฎหมายคำนึงถึงเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นการดี หากไม่ประชาชนก็อาจได้รับความเดือดร้อนได้

หลักการนี้มีอิทธิพลมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยย์และพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งประกาศไว้ชัดเจนว่าบุคคลมีเสรีภาพที่จะทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่ห้ามและกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้ โดยกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น การจำกัดเสรีภาพตามอำเภอใจของผู้ปกครองจะทำได้อีกต่อไป ทั้งการตรากฎหมายต้องเป็นเจตจำนงร่วมกันของปวงชน^{๑๑}

ปรมาจารย์ด้านกฎหมาย Lon Fuller ได้อธิบายว่าหลักนิติธรรมนั้น ประกอบด้วย ๘ ข้อ^{๑๒} ดังต่อไปนี้

- (๑) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- (๒) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- (๓) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- (๔) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
- (๕) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- (๖) กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปได้
- (๗) กฎหมายต้องยั่งยืน (มั่นคง แน่นอน) เพื่อให้หยิ่งรากลึกในสังคมแต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้
- (๘) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ

จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมของ Lon Fuller ประกอบไปด้วยทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สำนักกฎหมายธรรมชาติจึงเกิดแนวคิดที่ว่ากฎหมายจะประกอบไปด้วยหลักนิติธรรมเมื่อเนื้อหาของกฎหมายนั้นเองมีความเป็นธรรมด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาพิจารณาทั้งกระบวนการตรากฎหมายและเนื้อหาของกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายก็ตกกันคนผิวสี (กฎหมายที่มี racial discrimination) ไม่สามารถเป็นไปตามหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาได้เลย แม้เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยชอบทุกกระบวนการก็ตาม

^{๑๐} กรพจน์ อัครวินวิจิตร. บทความ *หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ*. หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔. (๒๕๕๙) วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

^{๑๑} บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย”. ใน *รพี ’๕๑*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑ หน้า ๒๗.

^{๑๒} โปรตุเกส บวรศักดิ์ อูวรรณโณ. *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๑*. หน้า ๒๙.

๓. หลักนิติธรรมในบริบทสังคมไทย

อันที่จริงคำว่า หลักนิติธรรม ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในต่างประเทศ ซึ่งมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย นอกจากนี้ประเทศไทยยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดความหมาย องค์ประกอบสาระสำคัญ หรือความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในกฎหมายใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรมเป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยากและมีพลวัตรตลอดเวลา^{๑๓} ซึ่งประเทศไทยได้มีการนำหลักนิติธรรมมาใช้อย่างแพร่หลาย คำว่าหลักนิติธรรมเริ่มปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ บัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า และจักดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง” แม้รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาจะไม่ได้บัญญัติคำว่าหลักนิติธรรมไว้โดยตรง แต่ก็มิบบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ หากแต่หลักนิติธรรมยังคงเป็นนามธรรมไม่สามารถจับต้องได้ แม้จะได้มีแปลคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าหมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” โดยมีได้ให้คำอธิบายความหมายอื่นแต่อย่างใด จึงยังไม่กระจ่างชัดว่าหลักนิติธรรมคืออะไร หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายการปฏิบัติอย่างไรจึงจะถือได้ว่าถูกต้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม^{๑๔} บุคคลทั่วไปยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าวอย่างแท้จริง จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่ได้มีการบัญญัติรับรองเรื่อง หลักนิติธรรม และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติให้ทุกองค์กร ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ในมาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า “รัฐสภาคณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และหมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุนเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิ และเสรีภาพไว้ด้วย” การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศบัญญัติให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม ย่อมส่งผลให้หน่วยงานรัฐทุกภาคส่วนต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมอย่างเป็นทางการจึ่งมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ พระปฐมบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ภูมิพลอดุลยเดช เนื่องในพระราชพิธีบรมราชาภิเษก เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ความว่า “เราจะครอง

^{๑๓} โปรดดู กำชัย จงจักรพันธ์. อ่างแล้วเชิงอรธที่ ๑๓. หน้า ๓-๔.

^{๑๔} โปรดดู ธาณินทร์ กรัยวิเชียร. อ่างแล้วเชิงอรธที่ ๕. หน้า ๑-๒.

แผ่นดินโดยธรรมเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม” ถึงแม้ความดังกล่าวจะสั้นแต่ได้ความหมายลึกซึ้ง แสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานตั้งมั่น ใช้ธรรมะเป็นหลักในการทำงาน ใช้คุณธรรมเป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ และจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจปกครองราชอาณาจักรไทยโดยทศพิธราชธรรมจรรรยา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนชาวไทย ทั้งปวงได้รับประโยชน์และมีความสุข พระราชปณิธานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจึงเป็นไปตามหลักความชอบธรรมมิใช่การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการใช้กฎหมายโดยชอบธรรม ซึ่งก็คือ “หลักนิติธรรม” นั่นเอง^{๑๕} และยังมีผู้ให้คำนิยามของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ไว้อย่างมากมายและหลากหลาย อาทิ

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่าเป็น หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม^{๑๖}

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศภัทย์ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎ อันเป็นหลักในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้เกิดสิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นที่ตั้งแห่งการก่อบริการขึ้นมูลฐานตามกฎหมาย^{๑๗}

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่าองค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ ๔ ด้าน^{๑๘} คือ

- ๑) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย
- ๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามรูปแบบ เวลา และสถานที่
- ๓) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ

^{๑๕} นายบวร ยสินทร. บรรยายในรายการ “การเมืองแบบราชอาณาจักร” สถานีโทรทัศน์สุพรรณภูมิ <https://www.youtube.com/watch?v=fELDRY๗uz๔c> . (สืบค้นเมื่อ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓).

^{๑๖} โปรตดู ธาณินทร์ กรัยวิเชียร.อ้างแล้วเชิงจรดที่ ๕. หน้า ๙.

^{๑๗} จิตติ ติงศภัทย์. *หลักวิชาซีพนักกฎหมาย*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕) หน้า ๘๕.

^{๑๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. *วารสารพระธรรมมุนย* เล่ม ๔๙ ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒ หน้า ๙๗-๑๐๑.

๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินคดี นั้นจะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์^{๑๙} ให้ความหมายของหลักนิติธรรม ว่าหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีสาระสำคัญ หรือองค์ประกอบ ดังนี้

- ๑) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
- ๒) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลัง หรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้
- ๓) ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด
- ๔) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
- ๕) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น
- ๖) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ

ศาสตราจารย์ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์ ให้คำอธิบาย “หลักนิติธรรม” ว่ามีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรมทั้งต่อเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (Individual interest) และเป็นธรรมทั้งต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ (public interest) เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกันก็ต้องการคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรมจำแนกได้ดังนี้^{๒๐}

๑) การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กร (supremacy of law) ไม่ว่าจะเป็้องค์กรที่ใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ บริหาร หรือตุลาการ จะมีขอบเขต ข้อจำกัดการใช้อำนาจต่างๆ ที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างกันและไม่มีองค์กรใดมีอำนาจเหนือกฎหมาย

๒) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (separation of power) เป็นหลักการเบื้องต้นเพื่อมิให้อำนาจรวมอยู่ในบุคคลคนเดียวจนเกิดการใช้อำนาจโดยไม่มี การคานและดุลอำนาจกัน อันจะเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบได้ง่าย

^{๑๙} โปรตดู กำชัย จงจักรพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๓. หน้า ๗-๑๔.

^{๒๐} สุภา ปิยะจิตติ. “หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๑๗๕ - ๑๗๖

๓) การมีกฎหมายที่ดี (good law) อันจะมีความเกี่ยวข้องทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายและสาระของกฎหมาย ดังนี้

๓.๑) ในแง่หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมาย มีความเห็นว่า กฎหมายต้องมีความชัดเจน (clarity) เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ หรือสามารถใช้กฎหมายได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายต้องมีความแน่นอนมั่นคง (certainty) การเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อยเกินไปย่อมจะก่อให้เกิดความสับสน และทำให้ประชาชนไม่มั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง และความไม่แน่นอนมั่นคงของกฎหมายนี้จะส่งผลสืบเนื่องถึงสิทธิหน้าที่ที่จะเกิดตามมาด้วย คือ หลักความมั่นคงแห่งสิทธิ (security of right) ที่กฎหมายต้องเคารพและคุ้มครอง

๓.๒) ในแง่สาระของกฎหมาย กฎหมายต้องมีขึ้นเพื่อความดีของสังคม เพื่อให้คนในสังคมได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม และความเป็นธรรมนี้ต้องให้การคุ้มครองฝ่ายที่อ่อนแอหรือผู้ด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจและสังคม

๔) การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง (administrative legality) หมายถึง ฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบอำนาจในการใช้บังคับกฎหมายต้องใช้อำนาจนั้นให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย และต้องถูกตรวจสอบทางกฎหมายและทางการเมือง หากกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะต้องรับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน (state responsibility)

๕) การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล หากเห็นว่าการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ถูกต้อง หรือไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ต้องให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระหรือศาลเพื่อเป็นหลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพสำหรับคนในสังคมไม่ให้ถูกลิดรอนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

จากแนวคิดของนักกฎหมายและนักวิชาการที่กล่าวมาข้างต้น ที่มีทัศนคติต่อหลักนิติธรรมอย่างหลากหลายนั้น แต่ก็มีเป้าหมายร่วมกันคือเพื่อเป็นหลักประกันสันติสุขในการอยู่ร่วมกันในสังคม โดยต่อต้านความอยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันที่มีอำนาจเหนือกว่าตามอำเภอใจ และเมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปมีความซับซ้อนมากขึ้น การเรียกร้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มมากขึ้นในทุกสังคม ทำให้มีการพยายามอธิบายหลักนิติธรรมที่ขยายขอบเขตเพื่อให้ครอบคลุมทุกมิติแสดงให้เห็นพลวัตรของหลักนิติธรรม อาจกล่าวอีกนัยว่าหลักนิติธรรมก็คือการกระทำอย่างมีเหตุผลเพื่อความเป็นธรรม หรือการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญกับการปรับฐานความคิดหรือทัศนคติตามหลักนิติธรรมไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐหรือเอกชน ในแง่ของรัฐคือการจำกัดการใช้อำนาจเท่าที่จำเป็นสมควรเพื่อปกป้องคุ้มครองประชาชนโดยรวม ส่วนเอกชนคือการปฏิบัติตามกรอบแห่งกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตนเองในฐานะพลเมืองที่ดีให้เป็นนิสัย เพื่อลดข้ออ้างของรัฐที่จะเข้ามาใช้อำนาจเหนือกว่าโดยไม่จำเป็น

๔. หลักนิติธรรมกับการบริหารงานภาครัฐ

ในการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องมีองค์การสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำวันนั้นคือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”^{๒๑} ดังนั้นการที่จะทำให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ได้ขยายภารกิจในการเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบสิทธิของประชาชนก็มีมากขึ้นเพียงนั้น^{๒๒} ดังนั้นฝ่ายปกครองหรือก็คือหน่วยงานภาครัฐ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลักที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็จะไปจำกัดหรือรุกรานสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ดังนั้น ที่มาของอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงต้องมีฐานที่มาจากกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นความแตกต่างกันระหว่างการกระทำของผู้ปกครองกับการกระทำของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีประชาชนทั่วไป ทุกคนสามารถกระทำการใดๆ ก็ได้ตามที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งนับดังกล่าวมามีที่มาจากภาษาลาตินที่เรียกว่า “qua non sunt prohibita, permissae intelliguntur (everything which is not forbidden, is allowed)” ในทางตรงกันข้าม กรณีของผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใดๆ ได้ ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจให้กระทำการนั้นได้เท่านั้น จะกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ซึ่งหลักการนี้มีที่มาจากภาษาลาตินที่ว่า “quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur (everything which is not allowed, is forbidden)”^{๒๓} ฉะนั้น เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Government of law, not for men) ก็เท่ากับว่า การกระทำและกระบวนการทั้งหมดเพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายเช่นกัน จึงเป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ซึ่งถือเป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยส่วนหนึ่ง

^{๒๑} ประยูร กาญจนกุล. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓) หน้า ๑๓-๑๖.

^{๒๒} บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๑) หน้า ๑๑-๑๙.

^{๒๓} สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๒๓๕.

นอกจากนี้หลักนิติธรรมยังเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในฐานะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทยโดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้มากขึ้นองค์ประกอบการใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ๑) นิติธรรม (Rule of Law) ๒) คุณธรรม (Ethic) ๓) ความโปร่งใส (Transparency) ๔) การมีส่วนร่วม (Participation) ๕) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) และ ๖) ความคุ้มค่า (Value for money) ^{๒๔} จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารและปกครองในทุกมิติเปรียบเสมือนการสกัดกระดุมสี่เม็ดแรก ถ้าหากสกัดผิดพลาด คือการบริหารและปกครองที่ขาดหรือคลาดเคลื่อนจากหลักนิติธรรมแล้ว การบริหารและปกครองมิติอื่นๆ ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จสู่เป้าหมายความสุขของประชาชนได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักนิติธรรมในการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล จึงหมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล” ^{๒๕}

ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศชาติจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านี้

๕. หลักนิติธรรมในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนโดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำ และพัฒนาระบบชลประทาน ส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกร ส่งเสริมและพัฒนาระบบสหกรณ์ตลอดทั้งกระบวนการผลิตและสินค้าเกษตรกรรม และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวิสัยทัศน์คือ ภาคเกษตรก้าวไกลด้วยเทคโนโลยีและนวัตกรรม ตลาดนำการผลิต ชีวิตเกษตรกรมีคุณภาพ ทรัพยากรการเกษตรมีความสมดุลและยั่งยืน และพันธกิจ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) พัฒนาคูณภาพชีวิตเกษตรกรให้มีความมั่นคง ๒) พัฒนาเศรษฐกิจการเกษตรให้เติบโตอย่างมีเสถียรภาพ ๓) ส่งเสริมการผลิตสินค้าเกษตรที่มีคุณภาพตลอดห่วงโซ่อุปทานให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด

^{๒๔} สถาบันพระปกเกล้า. *ทศวรรษ : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๔๙) หน้า ๔-๗.

^{๒๕} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

และส่งเสริมงานวิจัย เทคโนโลยี และนวัตกรรมเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ และ ๔) ส่งเสริมให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ในปี ๒๕๖๑ มีประชากรภาคการเกษตรจำนวน ๒๗.๕ ล้านคน จากประชากรของประเทศจำนวน ๖๖.๔๑ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๗๔ ของจำนวนประชากร จึงมีความสามารถในการทำการเกษตรแตกต่างกันทั้งในรูปแบบเกษตรดั้งเดิม ๑.๐ ใช้แรงงานคนและสัตว์ ไปจนถึงเกษตรเทคโนโลยี ๔.๐ ล้านเป็นผู้รับบริการสาธารณะจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ทั้งสิ้น

ส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำนวน ๑๕ ส่วนราชการรวมทั้งหน่วยงานรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชนในกำกับ ๗ หน่วยงาน มีความสำคัญทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีการกำหนดภารกิจต่างๆ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการกิจด้านต่างๆ รวม ๓๙ ฉบับ เช่น พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕ พระราชกำหนด การประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้น

การใช้หลักนิติธรรมมาบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นพื้นฐานสำคัญในการให้บริการสาธารณะด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม และยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพและปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันของกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนจะต้องอยู่บนหลักพื้นฐานหลักนิติธรรม ดังนี้

๑) ความชอบด้วยกฎหมายของการปฏิบัติการกิจ โดยการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุเป้าหมายภายใต้กรอบของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ ถือเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามหลักนิติธรรม เป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนว่าการปฏิบัติการกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยการดำเนินการทั้งปวงจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. ๒๕๐๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและควบคุมการระบาดของโรคและศัตรูพืช โดยให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจปฏิบัติเกี่ยวกับพืชเพื่อป้องกันศัตรูพืชมิให้ระบาด เข้ามาในราชอาณาจักร โดยวิธีการ ๑) ตรวจวินิจฉัยศัตรูพืช รมยา พ่นยา ๒) ยึดหรือกักไว้ ณ สถานที่กักพืช ๓) สั่งให้ผู้นำเข้าซึ่งพืชส่งสิ่งนั้นออกไปนอกราชอาณาจักร หรือ ๔) ทำลายเท่าที่เห็นว่าจำเป็นในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีศัตรูพืชที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง ดังนั้นการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันศัตรูพืชได้เพียง ๔ มาตรการดังกล่าวตามความร้ายแรงแห่งกรณีเท่านั้น เป็นต้น

๒) ความเสมอภาคในการใช้บังคับและการเข้าถึงกฎหมายของประชาชนหรือผู้รับบริการ สำหรับภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์นั้นมีการดำเนินการภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานตามภารกิจด้านต่างๆ รวม ๓๙ ฉบับ โดยแบ่งเป็น กฎหมายเกี่ยวกับพืช กฎหมายเกี่ยวกับสัตว์ กฎหมายเกี่ยวกับการชลประทาน กฎหมายเกี่ยวกับการประมง กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับปัจจัยการผลิต และกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ การเงิน และสถาบันเกษตรกร ซึ่งมีการบังคับใช้กับผู้ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบต่างๆ เช่น เกษตรกร ผู้ประกอบการ หรือประชาชนทั่วไป โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคโดยมิได้มีการเลือกปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเนื่องจากกฎหมายตามภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในหลายฉบับเป็นกฎหมายเชิงเทคนิค เช่น พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้น จึงจำเป็นต้องมีกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนหรือผู้รับบริการที่เกี่ยวข้องเข้าใจสาระสำคัญ ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติตามกฎหมายให้ถูกต้อง ตลอดจนผู้รับบริการที่มีความสามารถในการเข้าถึงบริการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในหลายระดับ จึงต้องมีการส่งเสริมให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีโอกาสในสังคมได้เข้าถึงการบริการสาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาเกษตรกรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น อันเป็นการสร้างความเสมอภาคในโอกาสเข้าถึงกฎหมายอย่างเป็นธรรมลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

๓) การบังคับใช้กฎหมาย ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้มีอำนาจตัดสินใจต้องผูกพันตนเองต่อกฎหมายทั้งในการใช้ การตีความกฎหมายและการตัดสินใจนั้นจะต้องมุ่งสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม ซึ่งถือเป็นอีกภารกิจที่สำคัญของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะหน่วยงานฝ่ายปกครองเนื่องจากเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรงกับประชาชนและผู้รับบริการ จึงจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพราะการเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจย่อมง่ายต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจทั้งที่มีเจตนาหรือไม่ก็ตาม ดังนั้น ผู้มีอำนาจตัดสินใจในหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ต้องเป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การใช้ดุลพินิจโดยอิสระปราศจากการครอบงำ พิจารณาไปตามข้อเท็จจริงและหลักกฎหมายในการปรับใช้แก่กรณีให้เหมาะสมตามสมควรกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน

๔) การมีกฎหมายลำดับรองที่ดี ทั้งในหลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง และสาระของกฎหมายลำดับรอง เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติภารกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติซึ่งวางหลักการไว้ และหน่วยปฏิบัติไปออกกฎ ระเบียบ หรือประกาศเพื่อใช้บังคับในทางปฏิบัติให้สอดคล้องกับความต้องการและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริง โดยมีหลักในการดำเนินการดังต่อไปนี้

๔.๑) หลักเกณฑ์การจัดให้มีกฎหมายลำดับรอง ต้องมีความชัดเจน เพื่อให้บุคคลเข้าใจความหมายได้ง่ายและสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้อง และกฎหมายลำดับรองจะต้องมีความมั่นคง

ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินไป เพื่อไม่ก่อให้เกิดความสับสนและทำให้ประชาชนได้มีความมั่นใจในสิทธิหน้าที่ของตนเอง ตลอดจนต้องไม่เป็นการเพิ่มขึ้นตอนอันเป็นการสร้างภาระให้กับประชาชนจนเกินควร

๔.๒) สารของกฎหมายลำดับรอง ต้องกำหนดขึ้นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติการกิจของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ประชาชนผู้รับบริการได้รับประโยชน์และการปฏิบัติที่เป็นธรรม มีผลกระทบต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลให้น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น เพื่อประโยชน์โดยรวมของสาธารณชน และสามารถลดความเลื่อมล้ำในสังคมคือต้องคุ้มครองผู้ที่อ่อนแอหรือด้อยโอกาสมิให้เสียเปรียบ เพื่อให้ทุกคนมีความเท่าเทียมกันทั้งในทางกฎหมาย เศรษฐกิจ และสังคม

๖. บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญในการปกครองรัฐหรือประเทศด้วยกฎหมายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคมและสงบสุขของประชาชน หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญอย่างยิ่งในทุกมิติของสังคม โดยเฉพาะการบริหารจัดการองค์ภาครัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจปกครองแทนรัฐได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจความรับผิดชอบเกี่ยวกับเกษตรกรรม ตลอดทั้งห่วงโซ่อุปทานด้านการเกษตรเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งต้องเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติการกิจโดยตรงกับประชาชนและผู้รับบริการจึงจำเป็นต้องมีหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานสำคัญในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ใช้ควบคุม กำกับ การปฏิบัติหน้าที่และให้ใช้อำนาจไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนดอย่างเคร่งครัด โดยการบังคับใช้กฎหมายจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นตามความเหมาะสมแก่กรณีเพื่อให้บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นไปเพื่อส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำสร้างความเสมอภาคในการโอกาสของประชาชนทุกระดับเข้าถึงบริการสาธารณะของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อย่างเท่าเทียม เพื่ออำนวยประโยชน์สุขให้กับประชาชนอันเป็นเป้าหมายในการบริหารกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

บรรณานุกรม

- กรพจน์ อัครวินวิจิตร. บทความ *หลักนิติธรรมกับการบริการสาธารณะของรัฐ*. หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔. (๒๕๕๙). วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- กำชัย จงจักรพันธ์. *หลักนิติธรรม*. http://k-rc.net/imageupload/21576/_1.pdf. หน้า ๑. (สืบค้นเมื่อ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๓).
- จิตติ ติงศภักดิ์. *หลักวิชาชีพนักกฎหมาย*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕).
- ธานินทร์ กรีวิเชียร. *หลักนิติธรรม*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ บ.ธนาเพลส จำกัด, ๒๕๕๒).
- ประสัทธิน ปิวาวัฒนพานิช. “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม”. *วารสารสถาบันพระปกเกล้า*. ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๘).
- ประยูร กาญจนดูล. *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓).
- ปรีดี เกษมทรัพย์. *นิติปรัชญา*. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๔๘).
- บรรเจิด สิงคะเนติ. *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๑).
- บวร ยสินทร. บรรยายในรายการ “การเมืองแบบราชอาณาจักร” สถานีโทรทัศน์สุวรรณหงษ์ <https://www.youtube.com/watch?v=fELDRY๗uz๔c> . (สืบค้นเมื่อ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๓).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. *ในรพี ’๕๑*. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑.
- สถาบันพระปกเกล้า. *ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๙).
- สิริพรรณ นกสวน สวัสดิ์ และคณะ. *คำและแนวคิดในประชาธิปไตยสมัยใหม่*. (กรุงเทพฯ : มูลนิธิปริตริคเอบแบร์ท, ๒๕๕๗).
- สุภา ปิยะจิตติ. “หลักนิติธรรมในโครงการวางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ ภายใต้งบประมาณเงินกู้ ๓๕๐,๐๐๐ ล้านบาท”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐.
- สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ* ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม - เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐.