



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual)

## หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ

จัดทำโดย พลอากาศโท พงศธร ไชยเสน  
รหัส ๕๘๐๓๑๙



รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อเรื่อง หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ

ชื่อผู้เขียน พลอากาศโท พงศธร ไชยเสน

## บทคัดย่อ

คำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยืมและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ยากเข้าใจยาก และมีพลวัตตลอดเวลา นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจ ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารองค์กรของรัฐ เป็นพื้นฐานสำคัญในการให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความยุติธรรม ในการบริหารองค์กรของรัฐเป็นการบริหารจัดการภายในองค์กรและนอกองค์กร ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการลู่แก่อำนาจของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจในมือเพราะหลงผิดคิดว่าตนมีอำนาจในมือแล้วจะกำทำการใดตามอำเภอใจก็ได้ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง ไม่เคารพกฎหมายล่วงละเมิดกฎหมายตัวเอง ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแต่อย่างไรกฤตการณ์นี้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกระหว่างประชาชนกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของสังคมไทยในทุกวันนี้

การที่องค์กรของรัฐมีความเคารพในหลักนิติธรรม บุคลากรในองค์กรของรัฐมีความยุติธรรม ประชาชนย่อมเคารพในหลักนิติธรรมตามไปด้วย การออกกฎ ระเบียบ ต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิ และเสรีภาพ รวมทั้งการปฏิบัติต่อประชาชนต้องให้อยู่ในกรอบกฎระเบียบที่ถูกต้องตามครรลองครองธรรม อย่างสม่ำเสมอ ไม่เลือกปฏิบัติ トラบใดที่ทุกคนอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน

นับเป็นเรื่องที่ดีมากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ “หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่งยวด ปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ (Positive law or Existing law) และอย่างน้อยที่สุดได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีผลโดยปริยายให้ผู้บริการ องค์กรของรัฐต้องทำความเข้าใจเรื่องนี้เป็นอย่างจริงจังมากขึ้น

# หลักนิติธรรมกับอำนาจการบริหารในหน่วยงานของรัฐ

## หลักนิติธรรม

### ความหมายของหลักนิติธรรม

นักคิด นักปรัชญาทั้งหลายในโลกนี้ อาทิเช่น Plato และ Aristotle ได้คิดค้นรูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อนำไปสู่สังคมที่เพื่อนมนุษย์สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข ได้อย่างสงบสุข ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ได้อย่างเป็นธรรม มานับเป็นพัน ๆ ปี จากประวัติศาสตร์อันยาวนานที่มนุษย์ได้ลองผิดลองถูกลองทฤษฎีแนวคิดต่าง ๆ มากมาย ในที่สุดข้อสรุปอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ก็คือสังคมอันชอบธรรมที่ว่านี้จะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by men) เป็นผู้ใช้อำนาจโดยอำเภอใจโดยปราศจากการควบคุม

เหตุที่ปฏิเสธการปกครองโดยบุคคลหรือคณะบุคคล (Rule by men) เพราะสัจธรรมข้อหนึ่ง ที่กล่าวโดย Lord Acton นักประวัติศาสตร์ชาวอังกฤษที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.” อำนาจมีแนวโน้มนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริต อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดนำไปสู่การฉ้อฉลทุจริตอย่างเด็ดขาดแน่นอน

อย่างไรก็ตาม ลำพังแต่มีกฎหมายเป็นหลักในสังคมหรือในประเทศนั้นยังไม่พอ เพราะมนุษย์เป็นผู้สร้างกฎหมายขึ้น และผู้สร้างกฎหมายซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชน ย่อมมีทั้งดีและไม่ดี มีอคติ มีฉ้อฉล มนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่เป็นธรรม ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือทำลายล้างฝ่ายตรงข้าม ใช้กฎหมายสร้างความถูกต้องให้กับตนเอง หรืออื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องชอบธรรม ดังนั้น กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” บ้างก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” “หลักธรรม” “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” “นิติธรรมวินัย” “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” ฯลฯ แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ให้ความหมาย หลักนิติธรรม ไว้ว่า หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูลศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือ สิทธิมนุษยชน ทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

อานันท์ ปันยารชุน ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม คือทั้งเจตนารมณ์ สาระ และการบังคับให้กฎหมายต้องเป็นธรรมกับทุกฝ่าย เอื้อประโยชน์ต่อมหาชนคนหมู่มาก ไม่ใช่เพื่อคนกลุ่มใด กลุ่มหนึ่ง ต้องเสมอภาคชัดเจนและคาดการณ์ได้ เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่กลไกทางกฎหมายอย่างเดียวไม่เพียงพอ สำหรับการแก้ไขปัญหาการทุจริต จึงจำเป็นต้องสร้างองค์ประกอบต่าง ๆ ในสังคมไทย เพื่อสนับสนุนให้กลไกต่าง ๆ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น องค์ประกอบเหล่านั้น คือ สังคมสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องทันการ

และครบสมบูรณ์ มีกระบวนการรองรับอย่างเป็นทางการ ทำให้เกิดความชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจ นับเป็นอาวุธสำคัญในกระบวนการสร้างความโปร่งใส สังคมต้องมีความโปร่งใส สังคมต้องสร้างกลไกความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้

อันที่จริงคำว่า “หลักนิติธรรม” ที่มาจากคำว่า Rule of Law ไม่ใช่คำใหม่ในวงการกฎหมายของประเทศไทย นักวิชาการและนักกฎหมายไทยได้ยินและรู้จักกับคำว่าหลักนิติธรรมกันมานานพอสมควร แต่เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย ประกอบกับหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม เป็นเรื่องที่ค่อนข้างเข้าใจยาก และมีพลวัตตลอดเวลา นักคิด นักกฎหมาย นักวิชาการได้อธิบาย ให้ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ไม่ตรงกันเสียทีเดียว เหตุต่าง ๆ เหล่านี้จึงอาจทำให้นักกฎหมายและบุคคลต่าง ๆ มีความเข้าใจ ความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป

อย่างไรก็ตาม แม้ในสภาวะการณ์ที่นักคิด นักกฎหมายอาจอธิบายและเข้าใจในความหมาย องค์กรประกอบ สาระสำคัญ และความสำคัญของหลักนิติธรรมแตกต่างกันไป แต่ในช่วงหลายปีที่ประเทศไทย ประสบวิกฤตความแตกต่างทางความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป กลับพูดถึงและกล่าวอ้างให้ทุก ๆ ฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรมมากเป็นพิเศษจนทำให้สรุปได้ว่า ไม่ว่าจะแต่ละบุคคล จะเข้าใจความหมาย สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรมตรงกันหรือไม่ อย่างไร แต่ทุกคนเคารพ และยึดหลักนิติธรรม

### ความสำคัญของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมอันเป็นแนวคิด ทฤษฎีที่มีสภาพนามธรรมได้ถูกทำให้ปรากฏในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย อย่างเป็นรูปธรรม จับต้องได้ครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกในประวัติศาสตร์รัฐธรรมนูญไทยที่ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรม โดยใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” เขียนไว้ในกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจน ทั้ง ๆ ที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ เป็นรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นมาสืบเนื่องจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ จะมีได้มีบทบัญญัติที่ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้โดยตรงแต่ก็มิได้หมายความว่ารัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ มิได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาตรงกับหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” เป็นต้น

มาตรา ๓ วรยศสองแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรู้ถึงความมีอยู่และความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

### การได้มาซึ่งหลักนิติธรรม

การเสริมสร้างจิตสำนึกและพฤติกรรมของบุคลากรทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนให้สอดคล้องกับวิถีการปกครองตามหลักนิติธรรมในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้ความสำคัญใน ๓ เสาหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิเสรีภาพของประชาชน ถือได้ว่ามีความสำคัญต่ออนาคตของชาติให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง และมีความยั่งยืนอย่างแท้จริง นอกจากความเข้าใจในหลักนิติธรรมแล้วบุคลากรทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ยังต้องนำองค์ความรู้ไปประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อ หน่วยงาน ชุมชน ประชาสังคม และการปฏิรูปประเทศ เป็นการสร้างระบบการปกครองที่ใช้หลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักในการปกครองมีความตระหนักรู้ มีความรับผิดชอบที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือกฎเกณฑ์ ที่ร่วมกันสร้างขึ้นเป็นกติกาของสังคมนิติรัฐ ที่มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ประชาชนมีประสิทธิภาพ และกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้นมีความยุติธรรมต่อสังคมเป็นส่วนรวม ตลอดจนมีผลบังคับใช้ต่อประชาชน และหน่วยงานของรัฐ ด้วยความเสมอภาคเป็นมาตรฐานทางสิทธิมนุษยชน เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ

พื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น อริสโตเติลมุ่งที่จริยธรรมเป็นประการสำคัญ ทั้งนี้ เพื่อวางมาตรฐานความประพฤติปฏิบัติและข้อวัตรทางศีลธรรมจรรยา อันหมายถึง กฎหมายซึ่งแจจแจออกเป็นแบบแผนทางสังคมและระบอบการปกครอง รวมทั้งมาตรฐานทางจริยธรรมที่ประชาชนจะต้องประพฤติปฏิบัติตาม ทั้งหมดเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” คุณธรรมหลักตามแนวคิดของอริสโตเติลมี ๔ ประการ คือ ความรอบคอบ ความกล้าหาญ การรู้จักประมาณ และความยุติธรรม

จริยธรรม หมายถึง ความถูกต้องดีงาม สังคมทุกสังคมจะกำหนดกฎเกณฑ์กติกา บรรทัดฐานของตนเองว่าอะไรเป็นสิ่งที่ดีงาม และอะไรคือความถูกต้อง โดยทั่วไปมิได้มีการเขียนเป็นกฎข้อบังคับให้สมาชิกทุกคนต้องยึดถือปฏิบัติตาม ซึ่งหากมีการละเมิดจะถูกลงโทษโดยสังคมในขณะเดียวกัน

โครงสร้างของแนวคิดด้านจริยธรรม จะประกอบด้วยคุณธรรมหลายประการ ซึ่งส่วนมากมาจากคำสอนทางศาสนา ดังนี้

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

๒. ความซื่อสัตย์ (Honesty) คือ การประพฤติอย่างเหมาะสม และตรงต่อความเป็นจริง ประพฤติ ปฏิบัติ อย่างตรงไปตรงมา ทั้งกาย วาจา ใจ ต่อตนเองและผู้อื่น

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

๔. ความกตัญญูทเวที (Gratitude) คือ ความรู้สำนึกในอุปการคุณหรือบุญคุณที่ผู้อื่นมีต่อเรา

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

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

๗. การประหยัด (Thrifty) คือ การใช้สิ่งของพอเหมาะพอควรให้ได้ประโยชน์มากที่สุด ไม่ให้มีส่วนเกินมากนัก รวมทั้งการรู้จักระมัดระวัง รู้จักยับยั้งความต้องการให้อยู่ในกรอบและขอบเขตที่พอเหมาะ

๘. ความอุตสาหะ (Diligence) คือ ความพยายามอย่างเข้มแข็ง เพื่อให้เกิดความสำเร็จในงาน

๙. ความสามัคคี (Harmony) คือ ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน มีความพร้อมเพรียงร่วมมือกัน กระทำกิจการให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

๑๐. ความเมตตาและกรุณา (Loving Kindness and Compassion) คือ ความรักใคร่ปรารถนา จะให้ผู้อื่นมีสุข กรุณา หมายถึง ความสงสาร คิดจะช่วยให้ผู้อื่นพ้นทุกข์

๑๑. ความยุติธรรม (Justice) คือ การปฏิบัติด้วยความเที่ยงตรง สอดคล้องกับความเป็นจริง และเหตุผล ไม่มีความลำเอียง

จริยธรรม อีกหนึ่งคำ คือ คำว่า ทศพิธราชธรรม (Virtues of the King) ซึ่งหมายถึง จริยวัตร ๑๐ ประการ ที่พระเจ้าแผ่นดินทางประเพณีเป็นหลักธรรมประจำพระองค์ หรือเป็นคุณธรรมประจำตนของผู้ปกครองบ้านเมือง ให้มีความเป็นไปโดยธรรมและยังประโยชน์สุขให้เกิดแก่ประชาชน ถือได้ว่าเป็นจริยธรรมอีกอันหนึ่งสำหรับ พื้นฐานของหลักกนิติธรรม 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 ความอุตสาหะในการปฏิบัติงาน โดยปราศจากความเกียจคร้าน

๗. ความไม่โกรธ คือ ไม่มุ่งร้ายผู้อื่น แม้จะลงโทษผู้ทำผิดก็ตามแต่ตามเหตุผล

๘. ความไม่เบียดเบียน คือ การไม่ก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น

๙. ความอดทน คือ การรักษาอาการ การ วาจา ใจให้เรียบร้อย การอดทนต่อสิ่งทั้งปวง

๑๐. ความยุติธรรม คือ ความหนักแน่น ถือความถูกต้อง เที่ยงธรรมเป็นหลัก

การพัฒนาจริยธรรม คุณธรรมไปสู่หลักนิติธรรม และการยึดมั่นในหลักนิติธรรมเป็นสิ่งสำคัญ ปัจเจกบุคคลจะต้องมีเพื่อความสมบูรณ์ของสังคมนิติรัฐ และใช้หลักนิติธรรมให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อตนเอง สังคม และประเทศชาติ

### การบริหารหน่วยงานของรัฐ

การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารหน่วยงานของรัฐ เป็นพื้นฐานสำคัญ ในการให้ความเป็นธรรม ความเสมอภาค และความยุติธรรม ในการบริหารองค์กรของรัฐ เป็นการบริหารจัดการภายในองค์กรและนอกองค์กร ฝ่ายบริหาร อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงาน ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐ ปัญหาการกระทำของฝ่ายบริหารที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม โดยเฉพาะการลุแก่อำนาจของเจ้าพนักงานต่าง ๆ ที่มีอำนาจรัฐในมือ เพราะหลงผิดคิดว่าตนมีอำนาจในมือแล้วจะทำการใดตามอำเภอใจก็ได้ ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายบ้านเมือง ไม่เคารพกฎหมายล่วงละเมิดกฎหมายเสียเอง ไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมแต่อย่างไร วิกฤติการณ์นี้ส่งผลให้เกิดความแตกแยกระหว่างประชาชนกับผู้ปฏิบัติงานในองค์กรของรัฐนับเป็นวิกฤติการณ์ของสังคมไทยในทุกวันนี้

การที่หน่วยงานของรัฐมีความเคารพในหลักนิติธรรม บุคลากรในหน่วยงานของรัฐมีความยุติธรรม ประชาชนย่อมเคารพในหลักนิติธรรมตามไปด้วย การออกกฎ ระเบียบ ต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตย หลักสิทธิและเสรีภาพ รวมทั้งการปฏิบัติต่อประชาชน ต้องให้อยู่ในกรอบกฎ ระเบียบที่ถูกต้องตามครรลองครองธรรม อย่างสม่ำเสมอ ไม่เลือกปฏิบัติ トラบไตที่ทุกคนอยู่ภายใต้ รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพพื้นฐาน

การบริหารการปกครองตามหลักนิติธรรม หรือ The rule of law นั้น ถือเป็นหลักการบริหารปกครองของอารยประเทศที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อถือมาช้านานถึงความชอบธรรมของผู้ปกครองหรือรัฐบาลว่ารัฐจะดำเนินการใด ๆ ได้ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น หมายถึง รัฐบาลต้องมีอำนาจจำกัดตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจอันถูกจำกัดของรัฐบาลนั้น อาจถูกจำกัดมาตั้งแต่ต้นโดยรัฐธรรมนูญ (Constitution limitation) แล้ว หรือจะบัญญัติปรับเปลี่ยนเพิ่มเติมภายหลังก็ได้ การที่ต้องจำกัดอำนาจรัฐเนื่องจากเพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะไม่ทำการใด ๆ ที่เป็นการละเมิด สิทธิ เสรีภาพ ส่วนบุคคล อำนาจหน้าที่ของรัฐนั้นจะไม่ไปก้าวกว่ายหรือแทรกแซงองค์กรหรือหน่วยงานอื่น และหลักนิติธรรมนี้จะเป็นการป้องกันมิให้รัฐทำการใด ๆ ตามความพึงพอใจ โดยมีได้ยึดบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หน่วยงานของรัฐในทุกระดับต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการสร้างระบบนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมไทย ดังนี้

๑. หน่วยงานของรัฐ ต้องจัดอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกระดับ ให้มีความรู้ ความเข้าใจ และปฏิบัติหน้าที่ โดยยึดหลักนิติธรรม การพิจารณาให้ความเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย แก้ปัญหาด้วยความถูกต้อง เรียนรู้การทำงานกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น นักธุรกิจ นักเรียน นักศึกษา เกษตรกร และผู้ด้อยโอกาส ประเภทต่าง ๆ เป็นต้น

๒. หน่วยงานของรัฐ ต้องส่งเสริม และจัดให้มีองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบ ติดตาม การบริหารงานของรัฐทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ที่มีแนวโน้มหรือมีสภาพแวดล้อมว่าจะเป็นการละเมิดกฎหมาย โดยองค์กรประกอบภาคประชาชน มีหน้าที่ตรวจสอบการตัดสินใจเชิงนโยบาย

และเชิงปฏิบัติขององค์กรของรัฐที่ละเมิดหลักนิติธรรม เช่น การกำหนดนโยบายที่ด้อยคุณค่า การได้ประโยชน์ของกลุ่มธุรกิจ การจัดซื้อจัดจ้าง และการปราบปรามผู้ค้ายาเสพติดด้วยวิธีการอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น รวมถึงมีบทบาทในการยื่นฟ้องต่อศาล

๓. หน่วยงานของรัฐ ต้องมีกลไกในการควบคุม และนำหลักนิติธรรมใช้ในการบริหารจัดการ ภายในองค์กรหลักนิติธรรมของหน่วยงานของรัฐ หมายถึงพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา กฎหมาย กฎกระทรวง ข้อบังคับ กฎ ระเบียบและมาตรการหรือบทลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐ พนักงานในองค์กร พร้อมทั้งประกาศให้สาธารณชนได้รับทราบถึงการดำเนินการตามหลัก นิติธรรมขององค์กรอย่างจริงจัง

๔. จัดตั้ง “องค์กรภาคประชาชนเพื่อติดตามการบริหารการปกครองของรัฐตามหลักนิติธรรม” เพื่อทำหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่ อย่างไร โดยมีกฎหมายรองรับการทำงานขององค์กรนี้ และควรขยายฐานการทำงานไปสู่ระดับภูมิภาคและท้องถิ่นตามลำดับ

### **การนำหลักนิติธรรมไปใช้ในการบริหารหน่วยงานของรัฐ**

การบริหารหน่วยงานของรัฐ เป็นการปกครองบริหารประเทศย่อมเกี่ยวข้องกับสังคม ประชาชน และการให้บริการสาธารณะ ฉะนั้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ล้วนแล้วแต่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ซึ่งหากผู้มีอำนาจและหน้าที่มากกว่า และพิเศษกว่าประชาชนโดยทั่วไปตามกฎหมายนั้น ได้เบี่ยงเบนในการใช้อำนาจและหน้าที่ที่ตนมี จะทำให้เกิดผลเสียหายต่อประชาชน ดังนั้นการใช้ อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติธรรม ดังนี้

๑. การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐของหน่วยงานของรัฐและของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าประสงค์ของกฎหมายเท่านั้น

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยกฎหมายหรือที่เรียกว่า การปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม ผู้ที่จะมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองและบริหารประเทศ จะต้องมิใช่กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ไว้และกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่บัญญัติ โดยประชาชนหรือโดยตัวแทนของประชาชน ในการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าว เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ในการทำหน้าที่ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น ตามบทบัญญัติของฉบับ ปัจจุบันกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา ๗๒ ซึ่งบัญญัติไว้ความว่า “รัฐต้องจัดให้มีกำลัง ทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคง ของรัฐ พระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์แห่งชาติการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และเพื่อพัฒนาประเทศ

จากบทบัญญัติดังกล่าว กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ถึงปริมาณหรือแสนยานุภาพของกำลังทหารว่าต้องมีมากน้อยเพียงใด เพียงแต่บัญญัติไว้ให้รัฐเป็นผู้จัดสรรให้มีกำลังทหารไว้เพื่อพิทักษ์รักษาเอกราช ความมั่นคงของรัฐและของสถาบันต่าง ๆ ดังกล่าว ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้รัฐพิจารณาจัดให้มีกำลังทหารให้มีความเหมาะสมกับกิจการดังกล่าวหากรัฐทุ่มเทในการสร้างกำลังทหารมากจนเกินความจำเป็นหรือมิได้จัดให้มีกำลังทหารในปริมาณที่เหมาะสม หรือไม่มีแสนยานุภาพที่เพียงพอในการกระทำการ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วนั้น ถือได้ว่าลักษณะของการบริหารประเทศตามความใน มาตรานี้ไม่เป็นการบริหารและปกครองประเทศตามอำนาจและหน้าที่ ที่มีอยู่ให้บรรลุผลได้ ตามที่กฎหมายได้ตั้งเป้าประสงค์ไว้



หรือตัวอย่างหนึ่งเช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๓๔ มาตรา ๑๑ ได้บัญญัติไว้ถึงการให้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีไว้โดยเจตนาของกฎหมายต้องการให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยมีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายบัญญัติ ฉะนั้นการให้อำนาจและหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีนั้น จะต้องทำให้บรรลุผลและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือต้องบริหารราชการแผ่นดินให้ตรงตามเป้าประสงค์ที่กฎหมายต้องการ

หรือในกรณีอื่น ๆ ที่เป็นเรื่องของการมอบหมายอำนาจและหน้าที่ก็ต้องยึดหลักดังกล่าวนี้ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายมหาชนนั้นเป็นเรื่องของการที่ให้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมาย ฉะนั้นการที่จะให้อำนาจและหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น จึงต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์และตามความต้องการของกฎหมายเท่านั้น หากการให้อำนาจและหน้าที่ตาม หลักกฎหมายมหาชนของเจ้าหน้าที่รัฐไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว กฎหมายมหาชนก็ยังมีบทบัญญัติถึงกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจนั้นด้วย

ดังนั้นในการให้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น จะต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและเพื่อประโยชน์และเป็นไปตามความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ เป็นสำคัญ ซึ่งหลักการดังกล่าวคือหลักการระบอบประชาธิปไตยหรือหลักนิติธรรม

๒. การให้อำนาจของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจะต้องกระทำด้วยความเหมาะสมและตามสมควรเท่านั้น

การพิจารณาถึงเกณฑ์ของความเหมาะสมและความสมควรในการให้อำนาจตามกฎหมายของรัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือของหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นเรื่องที่หาข้อยุติได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากไม่มีหลักเกณฑ์อันใดที่จะใช้เป็นเกณฑ์ได้อย่างเที่ยงตรง เพราะในเรื่องของการให้อำนาจดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและใช้ดุลยพินิจนี้มีองค์ประกอบและเงื่อนไขหลายประการในแต่ละบุคคล แต่ละสถานการณ์และในแต่ละสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจและหน้าที่ แต่อย่างไรก็ดีการพิจารณาในเรื่องของความเหมาะสมและสมควรในการให้อำนาจและหน้าที่นั้น จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากการให้อำนาจและหน้าที่นั้นว่ามีความเหมาะสมและสมควรกับประโยชน์ของสาธารณะชนหรือของประชาชนโดยรวมหรือไม่ เพราะการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจและหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้นั้น มีจุดมุ่งหมายเพื่อการบริการแก่สาธารณชนและเพื่อการปกครองที่จะกระทำเพื่อประโยชน์ของคนส่วนใหญ่

ดังนั้นหากการกระทำตามอำนาจและหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวมเป็นไปเพื่อสาธารณะและประโยชน์ของคนโดยรวมแล้ว ถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เหมาะสมและสมควร อาทิเช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อทำถนนสาธารณะ ดังนี้ถือว่าเป็นการให้อำนาจและหน้าที่ที่มีความเหมาะสมและสมควร แต่หากการเวนคืนที่ดินดังกล่าวเพื่อที่จะนำมาสร้างสนามกอล์ฟถือว่าการให้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวไม่สมควรและไม่เหมาะสม เพราะการสร้างสนามกอล์ฟไม่เป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ

อย่างไรก็ตามการพิจารณาว่าการกระทำตามอำนาจและหน้าที่ใดจะเป็นการสมควรหรือมีความเหมาะสมหรือไม่อย่างไรนั้น ก็ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบขณะนั้นเป็นสำคัญด้วย เพราะหลักการและเหตุผลในการใช้ดุลยพินิจในยุคหนึ่งสมัยหนึ่ง อาจมีความเหมาะสมและเป็นการสมควรหรือไม่มีความเหมาะสม

และเป็นการไม่สมควรก็ตาม แต่ในอีกยุคหนึ่งสมัยหนึ่งอาจจะเป็นในทางตรงกันข้ามก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบสิ่งแวดล้อมและปัจจัยต่าง ๆ หลากอย่างสำหรับกาลสมัยนั้น ๆ

ดังเช่นการบัญญัติกฎหมายจำกัดการประกอบอาชีพของชาวต่างชาติในประเทศ เพื่อเป็นการสงวนอาชีพไว้สำหรับคนไทยนั้น เป็นสิ่งที่สมควรและมีความเหมาะสมแต่เมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนไปได้มีการอนุญาตให้ชาวต่างชาติสามารถประกอบอาชีพที่เคยห้ามนั้นได้ แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจและหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศก็อาจจะมีการตัดสินใจ หรือใช้ดุลยพินิจที่แตกต่างกันแม้จะเป็นเรื่องหรือข้อปัญหาอันเดียวกันก็ตาม

แต่อย่างไรก็ดีแม้กาลสมัยและสถานการณ์ในขณะนั้นจะเป็นตัวแปรหรือเป็นเงื่อนไขอันหนึ่งก็ตาม แต่ความเหมาะสมและความสมควรในการใช้อำนาจและหน้าที่ในการตัดสินใจในการบริหารประเทศของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็มีได้พ้นไปจากหลักการที่ว่าจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของสาธารณชนหรือของประชาชนคนส่วนใหญ่แต่อย่างใดเลย

๓. การใช้อำนาจและหน้าที่ของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินควร

การใช้อำนาจและหน้าที่แก่รัฐ แก่หน่วยงานของรัฐ และแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการบริหารประเทศและในการบริการสาธารณะ และเนื่องจากการที่ผู้ปกครองมีอำนาจและหน้าที่ที่มากกว่าและเกินกว่าที่ประชาชนมี หรือที่เรียกกันว่ามีความไม่เสมอภาคกันในฐานะหรือสถานภาพนี้เอง จึงอาจทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางกลุ่มต้องสูญเสียไปหรือเรียกได้ว่าเกิดการละเมิดขึ้น ฉะนั้นจึงเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่ว่าประชาชนอาจจะต้องเกิดการละเมิดบ้าง จากการใช้อำนาจและหน้าที่เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปกครองและบริหารประเทศของผู้ปกครอง แต่อย่างไรก็ดีการใช้อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวนี้ในการบริหารและการปกครองจะต้องไม่มีผลกระทบหรือสร้างภาระแก่ประชาชนมากจนเกินควร เพราะมิฉะนั้นแล้วจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมซึ่งเน้นและยึดหลักในเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตัวอย่างเช่น รัฐหรือคณะรัฐบาลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารและปกครองประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายอื่น เพื่อให้บรรลุตามแนวนโยบายและตามเจตนารมณ์เป้าประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ แต่หากการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐบาลดังกล่าวมีผลทำให้เศรษฐกิจตกต่ำ เกิดปัญหาคนว่างงาน เกิดภาวะเงินเฟ้อ ฯลฯ ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ทั้งทางตรงและทางอ้อมลักษณะของผลกระทบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชน และเมื่อเศรษฐกิจตกต่ำแล้วรัฐบาลได้แก้ปัญหาโดยการออกกฎหมายเพิ่มอัตราภาษีที่สูงเกินไปกับประชาชน ลักษณะเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ซึ่งมีผลในการสร้างภาระให้แก่ประชาชนมากเกินสมควร

### **ลักษณะการบริหารหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม**

ผู้ที่มีอำนาจในการปกครองไม่ว่าจะเป็นรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตามเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการบริหารและการบริการสาธารณะที่จะชอบด้วยหลักนิติธรรมนั้น ต้องดำเนินการตามหลักการใช้อำนาจและหน้าที่ ๓ ประการดังกล่าวข้างต้น การดำเนินการบริหารและปกครอง

อาจจะมีการประพจน์ที่มีขอบอันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้นจะมีเกณฑ์ที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ ดังนี้คือ

๑. หน่วยงานของรัฐทำโดยปราศจากอำนาจ หมายความว่า เป็นการกระทำการโดยปราศจากกฎหมายที่มอบอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตัวอย่างเช่น กฎหมายไม่ได้กำหนดหรือมอบหมายอำนาจและหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเช่น เจ้าพนักงานธุรการ ฯลฯ แต่เจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไปดำเนินการอนุมัติ หรืออนุญาตแทนหัวหน้าหน่วยงานโดยไม่มีอำนาจ ดังนี้ถือว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าพนักงานธุรการผู้นั้นไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้

๒. หน่วยงานของรัฐทำโดย การใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่เป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือใช้อำนาจบิดเบือนไป ตัวอย่างเช่น ประชาชนไปดำเนินการของอนุมัติ หรือขออนุญาตกระทำการต่าง ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเจตนาหรือจงใจที่จะไม่อนุมัติหรืออนุญาตทั้ง ๆ ที่ตามข้อเท็จจริงแล้วสามารถที่จะอนุมัติหรืออนุญาตการกระทำต่าง ๆ ที่ประชาชนนั้นมาร้องขอได้ หรือเจ้าหน้าที่เจตนาหรือจงใจที่จะถ่วงเวลาหรือดึงเวลาการอนุมัติหรือการอนุญาตเพื่อกั่นกั้นผู้ขอหรือรัฐดำเนินการตามแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของรัฐ แต่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๘๔ เป็นต้น

๓. หน่วยงานของรัฐไม่ได้ทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ เช่น ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจตามกฎหมายลงโทษผู้ใต้บังคับบัญชาทางวินัยอย่างร้ายแรง โดยไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนทางวินัย ถือว่าไม่ดำเนินการตามรูปแบบ ซึ่งเป็นสาระสำคัญสามารถขอเพิกถอนได้ตามกระบวนการทางกฎหมายหรือขัดต่อระเบียบของหน่วยงานของรัฐ

๔. หน่วยงานของรัฐเจตนากระทำการขัดต่อกฎหมาย เช่น กฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ในการสั่งปิดโรงงานที่ปล่อยน้ำเสียลงลำน้ำลำคลองภายใต้เพียง ๑ เดือน แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลับสั่งปิดโรงงานดังกล่าวถึง ๒ เดือน ดังนี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำนิติกรรมทางการปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย หรือ การที่รัฐทำโครงการบริหารจัดการน้ำ งบประมาณจากเงินกู้ ๓.๕ แสนล้านบาท แต่ไม่ได้ดำเนินการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน และไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ มาตรา ๖๗

การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ขาดหลักนิติธรรม ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชน ซึ่งการแก้ปัญหาจะมีความยุ่งยาก ซับซ้อน และต้องมีกระบวนการยุติธรรมเข้ามาแก้ไขให้ความยุติธรรมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นไปตามสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนรวมอย่างไรก็ตามการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวด อาจทำให้ประชาชนเกรงกลัวที่จะกระทำความผิด และสะท้อนว่ากฎหมาย และผู้บังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ แต่การที่ประชาชนเกรงกลัวกฎหมาย นั้นไม่ได้เป็นสัญญาณว่าเขาเคารพและเข้าใจบทบัญญัติกฎหมายนั้น หากแท้จริงแล้วเป็นเพราะประชาชนไม่มีความรู้ ความเข้าใจในกฎหมายนั้น จึงก่อให้เกิดการกระทำความผิดขึ้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องให้ประชาชนเข้าใจในตัวกฎหมายอย่างถ่องแท้ ซึ่งจะก่อให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง

## บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่ทำให้เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐกระทำการใช้อำนาจเป็นไปตามกฎหมาย ต้องยึดถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ ด้วยระบบตรวจสอบการใช้อำนาจหน่วยงานของรัฐ เช่น องค์กรอิสระ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ย่อมทำให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เอาเปรียบประชาชน ความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะเดียวกันก็จะไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครอง อันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติธรรม

---

## บรรณานุกรม

รัฐสภาไทย. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐. [ออนไลน์] แหล่งสืบค้น:

<http://www.ombudsman.go.th/10/document/law/Constitution2550.pdf>. [๒๔ เม.ย.๒๕๕๖]

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, ๒๕๕๒), หน้า ๒๓.

ราชบัณฑิตยสถาน. พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๔๒. กรุงเทพมหานคร : นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.

ศรีพัชรา สิทธิกำจร แก้วพิจิตร, “การใช้หลักธรรมาภิบาลในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน”, ดุษฎีนิพนธ์ ปรัชญา ดุษฎีบัณฑิต, (บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๕๑).

จันทราณี สงวนนาม, เอกสารประกอบการสอนบรรยายหลักสูตรผู้บริหารสถานศึกษาระดับสูง, (กรุงเทพมหานคร : ม.ท.ป., ๒๕๓๖), หน้า ๔

ศักดิ์สุนทร ขวลาจันท์. เอกสารประกอบการสอนบรรยายวิชาแนวคิดและทฤษฎีการปกครอง ท้องถิ่น. ม.ป.ท.

พระสุนทร กนตสีโล. “การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิบัติงานตามหลักทศพิธราชธรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลโนนทอง อำเภอเวียงใหญ่ จังหวัดขอนแก่น”. วิทยานิพนธ์ พุทธ ศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์. บัณฑิตวิทยาลัย : มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, ๒๕๕๖+

<http://e-book.ram.edu>

<http://www.lrct.go.th/th/?p=5716>

<http://sites.google.com/site/rattanakosinstrategy/school-of-politics-knowledge/political-development-plan/strategy-4/the-rule-of-law>