



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## นิติธรรมกับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงาน

จัดทำโดย ดร.สมชัย สัจจพงษ์  
รหัส ๕๘๐๓๔๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## นิติธรรมกับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงาน

ดร.สมชัย สัจจพงษ์

### บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมมิใช่เป็นเพียงหลักกฎหมาย หากแต่เป็นหลักความเป็นธรรมทางกฎหมาย มิใช่เป็นเพียงนามธรรมที่ถูกกล่าวถึงเฉพาะในฐานะที่เป็นทฤษฎีทางกฎหมายเท่านั้น หลักนิติธรรมถูกให้การรับรองไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศอย่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นเสมือนจารีตประเพณีการปกครองของประเทศไทย เพื่อมิให้หลักนิติธรรมเป็นเพียงหลักกฎหมายที่ปรากฏอยู่แต่ในทฤษฎีทางกฎหมายเท่านั้น ผู้บริหารจึงควรนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้และบูรณาการกับการบริหารงานภายในองค์กรหรือหน่วยงาน

หลักนิติธรรมอาจจำแนกได้เป็น ๒ ประเภท ๑) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ๒) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หากพิจารณาความหมายของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมในความหมายนี้จะกล่าวถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่เน้นถึงกระบวนการทางกฎหมาย ได้แก่ ผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลางและเป็นอิสระ ลักษณะของกฎหมายและสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา แต่ความหมายของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะกล่าวถึงลักษณะของกฎหมายที่ดี กระบวนการยุติธรรมที่ดี และนักกฎหมายที่ดี ซึ่งทั้ง ๓ ลักษณะนี้ ผู้บริหารสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงานได้ โดยบูรณาการกับกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงาน กระบวนการอุทธรณ์ และคุณสมบัติของผู้บริหาร

**คำสำคัญ** หลักนิติธรรม การบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงาน

## บทนำ

หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ถูกพูดถึงกันมาอย่างกว้างขวางและยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกครองประเทศ ซึ่งบางคนอาจเห็นว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเพียงแนวคิดหรือหลักการทางกฎหมายที่เป็นนามธรรมไม่สามารถนำมาปรับใช้ได้จริง หากแต่ในความเป็นจริงแล้ว “หลักนิติธรรม” ได้ถูกนำไปบัญญัติสอดแทรกไว้ในกฎหมายต่างๆ อย่างมีนัยยะสำคัญ อาทิเช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ขณะนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะได้ถูกยกเลิกไปโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ แต่ “หลักนิติธรรม” ซึ่งถือเป็นจารีตประเพณีการปกครองของประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขยังคงอยู่ โดยยังคงได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๕๕๗

ทั้งนี้ ผู้บริหารอาจนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงาน เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่ประกันสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายหรือระเบียบขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ อีกทั้งยังคงเป็นหลักการที่คอยกำกับดูแลตรวจสอบการทำงานให้เป็นไปตามกฎหมาย สอดคล้องตามครรลองคลองธรรม การปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำใดๆ ของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าอยู่ในระดับใดต้องอยู่ภายใต้กฎระเบียบขององค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ ซึ่งกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานจำต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วย

## เนื้อหา

### ๑. ทำความรู้จักหลัก “หลักนิติธรรม”

“หลักนิติธรรม”<sup>1</sup> หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกเป็น ๒ ประการ

#### ๑. หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกกล่าวละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้

<sup>1</sup> หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ กันยายน ๒๕๕๗ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

## ๒. หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง

หลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

๗. กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล

๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบ

๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และ

เคารพกฎหมาย

๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

๑๕. นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

๑๖. นักกฎหมายผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

## ๒. ผู้บริหารจะนำหลักนิติธรรมมาใช้ควบคู่กับการบริหารงานได้อย่างไร

หลักนิติธรรมในความเห็นของผู้เขียนมิใช่เป็นเพียงหลักกฎหมายหรือทฤษฎีที่กำหนดขึ้นมาและใช้อยู่แต่ในวงการกฎหมายเท่านั้น หากแต่หลักนิติธรรมเป็นหลักกฎหมายที่ผู้บริหารสามารถนำมาประยุกต์ได้กับการบริหารงาน ไม่ว่าจะเป็นประเด็นเรื่องงานหรือการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรหรือหน่วยงาน

หากพิจารณาจากหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างทั้ง ๑๖ ลักษณะจะเห็นว่า เป็นการกล่าวถึงกฎหมายที่ดี กระบวนการยุติธรรมที่ดี และนักกฎหมายที่ดี ซึ่งสามารถนำมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงาน โดยบูรณาการกับกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงาน กระบวนการอุทธรณ์ และคุณสมบัติของผู้บริหาร ดังนี้

๑. กฎระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีความชัดเจน

กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานในที่นี้ ผู้เขียนหมายถึง คำสั่งหรือแนวปฏิบัติภายในองค์กรหรือหน่วยงานที่บังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหรือหน่วยงาน เช่น คำสั่งกรมตุลาการ คำสั่งทั่วไป

กรมศุลกากร ประมวลระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น การออกคำสั่งต้องใช้ถ้อยคำที่มีความชัดเจน ตรงตามเจตนารมณ์ของการออกคำสั่ง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ต้องตีความหรือเกิดการโต้เถียง ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จำเป็นต้องออกคำสั่งไว้อย่างชัดเจนเสมอไป ในบางครั้ง ในการปฏิบัติงาน ก็จำเป็นต้องคำกว้างๆ เพื่อให้สามารถใช้ได้ในหลายลักษณะ อาทิเช่น คำว่า “ผู้นำของเข้า” “ผู้ส่งของออก” ในคำสั่งกรมศุลกากรหรือระเบียบกรมศุลกากร มิได้หมายถึงเฉพาะผู้นำของเข้า หรือผู้ส่งของออกเท่านั้น หากแต่หมายถึง ตัวแทนของผู้นำของเข้าหรือผู้ส่งของออกด้วย เนื่องจากในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ ผู้นำของเข้า หรือผู้ส่งของออกเหล่านี้จะมอบหมายให้ตัวแทนออกของมาดำเนินการผ่านพิธีการศุลกากร หรืออีกกรณีคำว่า “พนักงานเจ้าหน้าที่” หรือ “เจ้าหน้าที่” ก็มีได้หมายถึง เพียงเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่เป็นเพียงข้าราชการเท่านั้น แต่ในบางกรณียังหมายความรวมถึง พนักงานราชการ เจ้าหน้าที่ธุรการ ลูกจ้าง หรือบุคคลอื่นใดที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ ด้วย

## ๒. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องไม่ขัดแย้งกันเอง

การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำต้องปรับปรุงกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับลักษณะของการปฏิบัติงาน โดยคำนึงถึงเจ้าหน้าที่ผู้อยู่ภายใต้กฎระเบียบ อาทิเช่น แต่เดิมเคยมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ต้องตรวจสอบเอกสาร การนำเข้าเพื่อผ่านพิธีการศุลกากร เช่น Purchase order, Invoice, Sale Contract เป็นต้น หากต่อมากรมศุลกากรปรับเปลี่ยนมาเป็นการผ่านพิธีการศุลกากรด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ เอกสารที่เจ้าหน้าที่จำเป็นต้องตรวจสอบตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งกรมศุลกากรต้องถูกยกเลิก โดยต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ เว้นแต่ เป็นเอกสารที่ไม่ได้ถูกบันทึกในขณะที่ผ่านพิธีการศุลกากร เป็นต้น ซึ่งหากกรมศุลกากรมิได้ปรับปรุงคำสั่งเดิมและออกคำสั่งใหม่ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ อาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากคำสั่งเดิมและคำสั่งใหม่ขัดแย้งกัน เจ้าหน้าที่จะเกิดความสับสนในการปฏิบัติงาน

## ๓. การกำหนดกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีเหตุผล

มิใช่ว่าเมื่อมีอำนาจก็สามารถกำหนดกฎระเบียบใดๆออกมาใช้ โดยมีได้คำนึงถึงผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาว่า สามารถปฏิบัติได้หรือไม่ มีความเหมาะสมหรือเปล่า การกำหนดกฎระเบียบใดๆ ผู้บริหารต้องใช้ทั้งนิติศาสตร์ควบคู่กับรัฐศาสตร์ การบริหารมิใช่คำนึงถึงแต่นโยบายเท่านั้น หากแต่ควรคำนึงถึงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ว่าสามารถทำได้หรือไม่ เช่น คำสั่งกรมศุลกากร เรื่อง การอุทธรณ์การประเมินอากร ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์การประเมินอากรให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์และเอกสารครบถ้วน การกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เช่นนี้เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อุทธรณ์ มิให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการกำหนดเช่นนี้ปริมาณและจำนวนเจ้าหน้าที่ที่พิจารณาอุทธรณ์ต้องได้สัดส่วนกัน มิใช่ว่าปริมาณงานมากแต่เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานเช่นนี้ย่อมไม่สมเหตุสมผล

## ๔. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีความเป็นธรรม

ปัจจุบันนี้เมื่อเกิดปัญหาใดๆ มักจะเกิดการร้องเรียนทั้งตามช่องทางที่องค์กรหรือหน่วยงานนั้นๆ กำหนดไว้ ในบางครั้งก็มีการร้องเรียนผ่านทางสื่อต่างๆ เช่น Facebook, เว็บไซต์พันทิพ เป็นต้น เมื่อเกิดการโพสต์หรือแชร์ปัญหาใดๆ องค์กรหรือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มักจะตกเป็นเป้าหมายของการร้องเรียน การวิพากษ์วิจารณ์ หากผู้บริหารรีบร้อนด่วนตัดสินใจว่า เจ้าหน้าที่ที่กระทำผิดโดยมิได้สอบสวนว่า ข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร ก็จะไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ดังนั้น องค์กรหรือหน่วยงานควรจัดให้มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เมื่อเกิดกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น คำสั่งกรมศุลกากรที่กำหนดให้กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรมทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับ

เจ้าหน้าที่ โดยมีหน้าที่รับเรื่องร้องเรียน สอบสวนข้อเท็จจริงและเสนอให้อธิบดีทราบ กรณีเรื่องที่ร้องเรียนนั้น  
มีมูลความผิด

๕. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ  
สิทธิขั้นพื้นฐาน

เนื่องจากสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิที่ติดตัวมนุษย์มา  
ตั้งแต่เกิด เป็นสิทธิที่กฎหมายให้การรับรองและคุ้มครองไว้ มีความสำคัญถึงขนาดที่ต้องกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย เช่น สิทธิในการรวมกลุ่มกัน สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร  
กฎระเบียบภายในที่ออกมาต้องสอดคล้อง สนับสนุนกับสิทธิดังกล่าว เช่น สิทธิในการลาคลอด สิทธิในการลาบวช สิทธิ  
ในการจัดตั้งชมรมต่างๆ (ชมรมดนตรีไทยและดนตรีสากล ชมรมฟุตบอล) เป็นต้น

๖. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องทันสมัย และสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของ  
สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม

การปรับปรุงกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานให้มีความทันสมัยเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่ง  
ของการพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งอีกไม่นานประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ  
(ASEAN Economic Community: AEC) กฎระเบียบในใดที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการจำเป็นต้องได้รับ  
การแก้ไข ต้องมีกฎระเบียบรองรับการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งในระดับ  
รัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to Government: G to G) และในระดับรัฐบาลต่อเอกชน (Government to  
Business: G to B)

๗. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมาย  
บัญญัติไว้

กฎระเบียบที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัตินั้นจำเป็นต้องสอดคล้องเป็นไปตามกฎหมายที่  
ให้อำนาจไว้ (กฎหมายแม่บท) หากจะกล่าวถึงการบริหารงานภายในองค์กรหรือหน่วยงาน เช่น มาตรา ๓  
แห่งพระราชบัญญัติศาลการ พุทธศักราช ๒๕๖๑<sup>๒</sup> ให้อธิบดีมีอำนาจออกข้อบังคับสำหรับกรมตามที่เห็นว่าจำเป็น  
เพื่อดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบังคับการให้เป็นไปตามนั้น จากบทบัญญัติในข้อนี้ กำหนดให้อธิบดีมี  
อำนาจออกระเบียบหรือคำสั่งใดๆ เพื่อให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อย

๘. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่  
หรือความรับผิดชอบของบุคคล

หลักกฎหมายนี้บัญญัติเช่นเดียวกับหลักกฎหมายอาญา กล่าวคือ กฎระเบียบภายในองค์กรหรือ  
หน่วยงานที่ออกมานั้น ต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้ายแก่เจ้าหน้าที่สำหรับการกระทำที่ผ่านมาแล้ว อันจะกระทบต่อ  
สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพราะหากกำหนดให้กฎระเบียบที่ออกมาใหม่เป็นผลร้ายสำหรับการ  
กระทำของเจ้าหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่จะไม่สามารถเชื่อถือและไว้วางใจได้ว่า การใดที่ตนกระทำจะชอบด้วยกฎหมาย  
หรือไม่ การใดที่กระทำไปแล้วอาจเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในอนาคต เจ้าหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติงานด้วยความ  
วิตกกังวล

๙. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความรับผิดชอบ

<sup>2</sup> มาตรา ๓ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวจะได้ทรงตั้งหรือทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตให้เสนอบติตั้งบุคคลผู้สมควร  
ขึ้นเป็นหัวหน้าจัดการงานในกรมศาลการ และกำกับตรวจตรากิจการอันเป็นหน้าที่ของกรมนั้น บุคคลผู้นั้นซึ่งต่อไปนี้เรียกว่า “อธิบดี” ให้มีหน้าที่บังคับ  
บัญชาควบคุมบรรดาพนักงานทั้งหลายในกรมศาลการ มีอำนาจให้เงินเดือนและเงินรางวัล เรียกประกันสำหรับความประพฤติดี และออกข้อบังคับสำหรับ  
กรมตามที่เห็นจำเป็น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปโดยเรียบร้อยและบังคับการให้เป็นไปตามนั้น

การกำหนดบทลงโทษภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีความเหมาะสม ได้สัดส่วนกับการกระทำ ความผิด เห็นได้จากบทลงโทษกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดมีหลายประการแยกตามความร้ายแรงของการกระทำ ความผิด เช่น การทำทัณฑ์บน การตัดเงินเดือน การลดขั้นเงินเดือน การไล่ออก เป็นต้น

๑๐. กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย

เพื่อให้การบังคับใช้กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ จำเป็นต้องมีความเข้าใจสาระสำคัญของกฎระเบียบนั้น แต่เนื่องจากกฎระเบียบที่ออกมา นั้น บางครั้งใช้ภาษา กฎหมายหรือคำศัพท์บางคำเป็นที่เข้าใจยาก หากมีใช้นักกฎหมายอาจเกิดความสับสนว่า กฎระเบียบต้องการสื่อความ หมายอย่างไร ผู้เขียนจึงเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องสื่อสารให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจกฎระเบียบต่างๆ ที่ เกี่ยวข้อง โดยวิธีเผยแพร่ผ่านช่องทางต่างๆ ให้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้สะดวก รวดเร็ว สื่อสารโดยใช้ภาษาที่ เข้าใจง่าย เช่น การจัดทำแผนภูมิแสดงขั้นตอนการปฏิบัติงานในรูปแบบแผ่นโปสเตอร์และเผยแพร่ตามจุดต่างๆ หรือการจัดทำ PowerPoint โดยนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการของเจ้าหน้าที่ตามกฎระเบียบที่ บัญญัติไว้ผ่านระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถเรียกดูข้อมูลได้อย่างสะดวก รวดเร็ว

เมื่อไม่นานมานี้ พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานราชการทุกแห่ง โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการ เมื่อ ประชาชนมาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ไว้ หากหน่วยงานเพียงจัดทำกฎระเบียบภายในมารองรับกระบวนการและเผยแพร่ ให้เจ้าหน้าที่ทราบ เป็นที่น่าเชื่อว่า อาจมีเจ้าหน้าที่บางรายไม่เข้าใจภาษากฎหมายทั้งในพระราชบัญญัติฯ และ กฎระเบียบภายใน ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควร เผยแพร่จัดทำข้อมูลแบบ Flow chart เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ

นอกจากนี้ หน่วยงานหรือองค์กรหรือหน่วยงานควรจัดให้มีการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้ต่างๆ ให้แก่ ประชาชน เพื่อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง เช่น การจัดสัมมนาให้ความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบ ใหม่ที่ออกมาใหม่ การจัดทำข้อมูลกฎหมาย กฎระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้องเผยแพร่ในเว็บไซต์ของหน่วยงาน การ จัดบริการสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานหรือองค์กรหรือหน่วยงานนั้น เช่น กรมศุลกากรจัดให้มีบริการ Customs care center สายด่วนศุลกากร ๑๖๖๔ [www.customs.go.th](http://www.customs.go.th) หัวข้อ ศูนย์บริการศุลกากร Customs Care Center

ตัวอย่าง แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ  
ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘



แผนภูมิแสดงขั้นตอนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ  
ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘





๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้

กล่าวคือ กฎหมายเป็นสิ่งที่บังคับใช้กับประชาชน แม้เป็นกฎระเบียบภายในองค์กรหรือหน่วยงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่นั้น แต่ก็จำเป็นต้องให้สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการออกกฎระเบียบนั้นๆ ด้วยการบริหารจัดการภายในองค์กรหรือหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ สิ่งที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ การรับฟังความคิดเห็นของเจ้าหน้าที่ไม่เฉพาะแต่การออกกฎระเบียบเท่านั้น หากแต่ในการบริหารจัดการเรื่องอื่นๆภายในองค์กรหรือหน่วยงาน ผู้บริหารจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยเช่นกัน เช่น การจัดทำ focus group เพื่อเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็น และหากเรื่องใดเกี่ยวข้องกับประชาชนก็อาจจัดทำประชาพิจารณ์ (Public hearing) คู่ขนานกันไปด้วย มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์

ในองค์กรหรือหน่วยงานราชการ คำสั่งทางปกครองใดที่มีผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่สามารถอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นได้ต่อผู้ทำคำสั่งทางปกครองโดยตรง ซึ่งผู้ทำคำสั่งทางปกครองก็คือ ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่นั่นเอง องค์กรหรือหน่วยงานควรกำหนดให้มีช่องทางที่เจ้าหน้าที่สามารถอุทธรณ์เรื่องต่างๆได้

๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม

เมื่อเกิดปัญหาหรือกรณีโต้แย้งเป็นข้อพิพาท มีช่องทางให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้ กรณีองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐต้องมีกฎระเบียบรองรับโดยกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ ซึ่งเป็นการอุทธรณ์ภายในของฝ่ายปกครอง เมื่อมีผลการพิจารณาอย่างไร หากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจผลคำตัดสิน ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ เช่น กรมศุลกากร กรณีเกิดข้อพิพาทในประเด็นภาษี ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องต่อศาลภาษีอากรกลางได้ กรณีหากเป็นประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ผู้อุทธรณ์สามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมต้องดำเนินการพิจารณาโดยไม่ชักช้า เพราะความยุติธรรมที่ล่าช้าย่อมเท่ากับปฏิเสธความยุติธรรม เนื่องจากความล่าช้าทำให้เกิดความไม่แน่ชัดในผลของคดีอันจะส่งผลต่อสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมต้องมีน้อยที่สุด และเป็นไปตามกรอบเวลา

ส่วนเรื่อง ค่าใช้จ่ายต้องมีจำนวนพอสมควร ไม่สูงเกินไปเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กล่าวคือ การกำหนดให้มีช่องทางยุติข้อพิพาทได้หลายช่องทางเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงานยุติธรรม และเพิ่มช่องทางการระงับข้อพิพาท เช่น การเจรจาไกล่เกลี่ย การประนีประนอมยอมความกัน การกำหนดช่องทางเหล่านี้จะช่วยลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ และค่าใช้จ่ายต่างๆ

๑๕. ผู้บริหารต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่

การบริหารงาน การดำเนินการใดๆ ผู้บริหารต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น การสั่งคำร้อง คำขอต่างๆ การออกคำสั่งทางปกครองกฎโดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๑๖. ผู้บริหารต้องซื่อสัตย์ ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

ไม่เฉพาะผู้บริหารเท่านั้น หากแต่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ทุกคนในองค์กรหรือหน่วยงานต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม และมีเมตตาธรรม และสันติธรรมด้วย

### ๓. ผลดีของการนำหลักนิติธรรมมาใช้ควบคู่กับการบริหารในองค์กรหรือหน่วยงาน

๑. เพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการต่างๆขององค์กรหรือหน่วยงาน
๒. บทบาทและภารกิจขององค์กรหรือหน่วยงานมีความกระชับ ชัดเจน เป็นเอกภาพในการบริหารงานและการให้บริการมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้มีการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพมากที่สุด
๓. แก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในองค์กรหรือหน่วยงานให้น้อยลงหรือหมดไป
๔. การบริหารงานมีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและเป็นธรรม
๕. สร้างความมั่นใจให้กับเจ้าหน้าที่ในองค์กรหรือหน่วยงานว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม

### สรุป

หากผู้บริหารนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงานแล้ว เป็นที่เชื่อแน่ว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะต้องมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะช่วยพัฒนาองค์กรหรือหน่วยงานให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับนานาประเทศ ทั้งยังเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือ ความเป็นธรรม และความโปร่งใสในองค์กรหรือหน่วยงาน อย่าเพียงแค่ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเพียงหลักกฎหมายที่ทุกคนมองเห็นเพียงทฤษฎีในทางกฎหมาย เป็นนามธรรมที่ไม่สามารถจับต้องได้ หลักนิติธรรมควรถูกนำมาใช้ประโยชน์และปรับใช้กับการบริหารงานอย่างแท้จริง ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทวิเคราะห์การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการบริหารงานในองค์กรหรือหน่วยงานจะเป็นประโยชน์กับผู้อ่านไม่มากก็น้อย

### บรรณานุกรม

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม  
ในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗, **หลักนิติธรรม The Rule  
of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วย  
การส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ศ.พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วันอาทิตย์ที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, บรรยายในการ  
อบรมหลักสูตรภาคจริยธรรมเนติบัณฑิต สมัยที่ ๖๑ สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, บริษัท  
ชวนพิมพ์ ๕๐ จำกัด

ผศ. กองเทพ เคลือบพนิชกุล, อ.กำพล วันทา, อ.ดร. ปริญญา อรจิราพงศ์, มกราคม ๒๕๕๖, **การปฏิรูประบบ  
ราชการไทยเพื่อก้าวเข้าสู่ราชการยุคใหม่**, Forepace Publishing House