



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมกับการชลประทาน

จัดทำโดย นายสุชาติ เจริญศรี
รหัส ๖๔๐๙๓๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการชลประทาน

ชื่อผู้เขียน นายสุชาติ เจริญศรี^๑

๑. บทนำ

^๒หลักนิติธรรมเกือบตลอดช่วงประวัติศาสตร์ของมนุษยชาตินั้น ผู้ปกครองและกฎหมายคือสิ่งเดียวกันอีกนัยหนึ่งก็คือกฎหมายเป็นเพียงเจตจำนงของผู้ปกครองนั่นเอง ก้าวแรกที่นำพามนุษยชาติให้หลุดพ้นจากการกดขี่ดังกล่าวคือ แนวความคิดที่ว่าผู้ปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและปกครองประเทศอย่างมีคุณธรรมด้วยวิถีทางของกฎหมาย ระบอบประชาธิปไตยไปไกลกว่านั้นด้วยการสถาปนาหลักนิติธรรม แม้ว่าไม่มีประเทศใดหรือระบอบการปกครองใดในโลกที่ปราศจากซึ่งปัญหา แต่หลักนิติธรรมจะทำหน้าที่ปกป้องสิทธิพื้นฐานด้านการเมือง สังคมและเศรษฐกิจ และเตือนเราว่าระบบทรราช และภาวะไร้ชื่อแป๊ะไม่ใช่ทางเลือกเพียงประการเดียวของมนุษยชาติหลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย ๗ หลักการคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครองความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของการปกครองแบบประชาธิปไตยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องจากหลักนิติธรรมมีสาระสำคัญเป็นการจำกัด ควบคุมการใช้อำนาจของรัฐไม่ให้เกินขอบเขตส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยจะต้องปกครองภายใต้กรอบของกฎหมาย สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นฉบับแรก และปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ความว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และหมวดที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา ๒๖ ความว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุและจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย”

^๑ นายสุชาติ เจริญศรี ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ วุฒิกการศึกษา บริหารธุรกิจมหาบัณฑิต มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล(วิทยาเขตเทเวศร์)

^๒ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล. ๒๕๔๖. หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๔๖ เล่มที่ ๒

การบริหารกรมชลประทานในฐานะหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะเกี่ยวข้องกับภาคเกษตรกรรม เพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ สนองความต้องการของเกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ที่ต้องจัดสรรอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมตามหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจ

๒. หลักนิติธรรม

๒.๑ ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

“หลักนิติธรรม”^๓ มีแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ (Common Law) ที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ต่อมาใน ค.ศ. ๑๘๘๕ นักกฎหมายชาวอังกฤษ Professor A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สรุปได้ดังนี้

๑. “หลักนิติธรรม” คือหลักกฎหมายสูงสุด การที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้น จะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

๒. “หลักนิติธรรม” คือ ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เป็นกรณีบุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานบรรดาศักดิ์หรือเป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ หรือเป็นประชาชนบุคคลทั่วไป ต้องไม่มีสิทธิพิเศษจากกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และจะละเมิดกฎหมายไม่ได้ หากมีการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จะต้องถูกพิจารณาและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานอย่างเดียวกัน และแม้แต่วางวงศ์ก็จะต้องถูกฟ้องในคดีหรือความผิดที่เกี่ยวกับสัญญาได้

๓. “หลักนิติธรรม” คือ การมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมายโดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้อยู่แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย และหากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใด จากการที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการเยียวยาในทันที

๔. “หลักนิติธรรม” คือ การแสดงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะองค์การตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้าย จึงต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซง

^๓ สิทธิพร ประวิตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ใน วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙) และ เขตไท ลีการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).

ทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยตนเอง อีกทั้งผู้พิพากษา จะต้องพิจารณาคดีด้วยใจที่เป็นกลาง โดยปราศจากอคติใด ๆ

๕. “หลักนิติธรรม” คือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นกรณีที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้น โดยไม่สามารถใช้อำนาจที่เกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของประชาชน

๖. “หลักนิติธรรม” คือ กฎหมายที่ต้องไม่มีการยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคตเป็นกรณีที่ไม่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีการยกเว้นการกระทำผิด ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือ ในการป้องกันตัวเองจากการกระทำ ความผิดของตนในภายภาคหน้า จากแนวคิดดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักการที่เป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบไปด้วยหลักการ ๗ ข้อ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (๒) การแบ่งแยกอำนาจ (๓) ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (๔) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (๕) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (๖) ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ (๗) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

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) แห่งมหาวิทยาลัยอ็อกฟอร์ด ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ว่าต้องมีลักษณะที่สำคัญ ๓ ประการ^๔ คือ

(๑) ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชัย กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่ได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมาย เท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

^๔ ไพรอดู ธานินทร์ ภัยวิเชียร. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ ๕. หน้า ๓-๔.

(๒) บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดยุ่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

(๓) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นไม่ใช่ที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้หลักแก่นั้นอาจมีความสับสนอยู่บ้างเพราะมีหลายองค์ประกอบทำให้หลักนิติธรรมอาจ หมายถึงหลักความสูงสุดของกฎหมายธรรมดา ซึ่งหมายความว่าบุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันไม่ว่าจะจนหรือรวย หรืออาจหมายถึงการที่กฎหมายนั้นตราขึ้นโดยชอบ โดยเน้นที่กระบวนการตรากฎหมายและไม่พิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมาย หรืออาจหมายถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยการให้ศาลเป็นผู้ตัดสินว่าบุคคลนั้นสมควรได้รับการลงโทษหรือไม่ ส่วนหลักที่สองและสามนั้น อธิบายถึงความหมายของหลักนิติธรรมที่มีความชัดเจนเพียงพอ

ดังนั้น จึงอาจสรุปอย่างกว้าง ๆ ได้ว่าความหมายแรกของหลักนิติธรรมเน้นที่กระบวนการตราและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย หากกฎหมายตราขึ้นโดยฝ่าฝืนกระบวนการที่กำหนดไว้หรือการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การจับหรือคุมขังฝ่าฝืนกระบวนการตามกฎหมาย ย่อมเป็นการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการนี้ไม่ให้ความสำคัญกับเนื้อหาของกฎหมายว่าเป็นธรรมหรือไม่เพียงใด เพราะฉะนั้นแม้กระทั่งกฎหมายที่ปรากฏการเลือกปฏิบัติเช่นกฎหมายกีดกันคนผิวสี (กฎหมายที่มี racial discrimination) ก็เป็นกฎหมายที่ถูกต้องตามหลักนิติธรรมได้หากเป็นกฎหมาย ที่ตราขึ้นถูกต้องตามกระบวนการ

๒) ความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหา (substantive approach)

จากความหมายของหลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการนั้น ทำให้สำนักกฎหมายธรรมชาติ (Natural law theorists) เกิดความคับข้องใจว่า หลักนิติธรรมในเชิงกระบวนการอาจก่อให้เกิด ความไม่เป็นธรรมได้เพราะระดับคุณธรรมของกฎหมายขึ้นอยู่กับผู้ตรากฎหมายเท่านั้นซึ่งเป็นการพึ่งพาตัวบุคคลผู้ร่างกฎหมายมากเกินไป หากผู้ตรากฎหมายคำนึงถึงเนื้อหาของกฎหมายก็เป็นการดีหากไม่ประชาชนก็อาจได้รับความเดือดร้อนได้

หลักการนี้มีอิทธิพลมาจากคำประกาศสิทธิมนุษยย์และพลเมืองฝรั่งเศส ซึ่งประกาศไว้ชัดเจนว่าบุคคลมีเสรีภาพที่จะทำการใด ๆ ที่กฎหมายไม่ห้ามและกฎหมายเท่านั้นที่จะเป็นเครื่องจำกัดสิทธิเสรีภาพของคนได้โดยกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพของบุคคลได้ก็เพื่อความสงบสุขของสังคมเท่านั้น การจำกัด

เสรีภาพตามอำเภอใจของผู้ปกครองจะทำได้อีกต่อไป ทั้งการตรากฎหมายต้องเป็น เจตจำนงร่วมกันของ
ปวงชน^๕

ปรมาจารย์ด้านกฎหมาย Lon Fuller ได้อธิบายว่าหลักนิติธรรมนั้น ประกอบด้วย ๘ ข้อ^๖

ดังต่อไปนี้

- (๑) ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
- (๒) กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
- (๓) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- (๔) กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
- (๕) กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
- (๖) กฎหมายต้องไม่บังคับสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- (๗) กฎหมายต้องยืดหยุ่น (มั่นคง แน่นนอน) เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคมแต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพ
ความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคมได้

(๘) การบังคับใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ จะเห็นได้ว่าหลัก
นิติธรรมของ Lon Fuller ประกอบไปด้วยทั้งกระบวนการตรากฎหมายและ เนื้อหาของกฎหมาย ด้วยเหตุนี้
สำนักกฎหมายธรรมชาติจึงเกิดแนวคิดว่ากฎหมายจะประกอบไปด้วย หลักนิติธรรมเมื่อเนื้อหาของกฎหมาย
นั่นเองมีความเป็นธรรมด้วย

๓. นิติธรรมในสังคมไทย

นิติรัฐจากกฎเกณฑ์เป็นกฎหมายให้เป็นกรอบหรือมาตรฐานในสังคม ส่วนนิติธรรมมุ่งการนำ
กฎหมายมาบังคับใช้ให้เป็นธรรม ซึ่งสังคมไทยมีลักษณะโดดเด่น ๓ ประการ ได้แก่ ศาสนาพุทธ หลักคิด
พระราชา และหลักธรรมาภิบาล ดังนี้^๗

๑. ศาสนาพุทธ ซึ่งคนไทยส่วนใหญ่นับถือนั้นใช้หลักเหตุผลหรือธรรมชาติดังปัจจัยสำคัญคือ
หลักพุทธธรรม ซึ่งนำพุทธบัญญัติในพระไตรปิฎกมาประยุกต์กับการดำเนินชีวิตของมนุษย์ เช่น
หิริโอตตปปะ ความละอายและเกรงกลัวต่อบาป นำมาพิจารณาในการใช้บังคับกฎหมายให้เป็นธรรมหรือ

^๕ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย”. ในรพี '๕๑. สำนัก อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑ หน้า ๒๗.

^๖ โปรตดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ ๑๑. หน้า ๒๙

^๗ ผศ.ดร.สมหมาย จันทรเรือง นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Rule of Law and Legal State in The Thai society) บทความ
www.matichon.co.th

นิติธรรมได้ เป็นต้น ซึ่งสมเด็จพระพุทธโฆษาจารย์ (ประยุทธ์ ปยุตฺโต) ให้ความเห็นว่างานของรัฐหรืองานของแผ่นดินรวมถึงการใช้กฎหมายจะเกิดผลดีได้ต้องนำหลักพุทธธรรมมาเป็นรากฐาน

๒. หลักคิดพระราชชา จากพระบรมราชาโชวาทของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร รัชกาลที่ ๙ แห่งราชวงศ์จักรี ได้แก่ พระบรมราชาโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรแก่ผู้สอบไล่ได้วิชาความรู้ชั้นเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ ๓๓ ณ อาคารใหม่สวนอัมพร วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔ ความว่า กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง สำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย

๓. หลักธรรมาภิบาล (good governance) หรือหลักการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ธรรมาภิบาลในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีหลักพื้นฐาน ๖ ประการ หลักสำคัญประการหนึ่ง คือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้องเป็นธรรม การบังคับใช้กฎหมาย การกำหนด กฎ กติกา และการปฏิบัติตามกฎ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัด โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความยุติธรรมเป็นหลัก

หลักนิติธรรมในประเด็นของธรรมาภิบาลนี้ ได้นำไปปรับใช้กับหน่วยงานและองค์ต่างๆ ซึ่งช่วยส่งเสริมการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งให้เกิดความเป็นธรรมด้วย

๔.หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

“ความโปร่งใสในการทำงาน ความรับผิดชอบในงานที่ทำ และการสร้างความเป็นธรรมในทุกกระบวนการทำงานของภาครัฐถือเป็นการบริหารงานของภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนตามหลักการของธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมโดยควรมีการดำเนินการบนพื้นฐานของหลักการตามประชาธิปไตย และมีเป้าหมายให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หากภาครัฐต้องการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการประชาธิปไตยแล้ว สามารถทำได้หลายวิธีเช่น

^๔ เสถียร เศรษฐสิทธิ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์, http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=๑๑๔๖๗&cat=๔&typ=๔&file=IS&R_๕๙๐๔๔๕.pdf.

๑. องค์กรของรัฐจะต้องได้รับและยอมรับการตรวจสอบโดยผู้สังเกตการณ์อิสระ ซึ่งการติดตามประเมินผลการตรวจสอบดังกล่าว ควรจะให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วยเพื่อให้ ภาครัฐได้นำข้อมูลไปปรับปรุงแก้ไขการทำงาน และภาคประชาชนยอมรับในผลของการตรวจสอบ อันจะเป็นการลดความขัดแย้งไม่ให้เกิดขึ้นหรือน้อยลงได้

๒. สร้างช่องทางการรับรู้ข้อมูลข่าวสารและการติดต่อสื่อสารระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่เปิดเผยและชัดเจน โดยเปิดโอกาสให้มีการวิพากษ์วิจารณ์ เสนอคำติชมการทำงานต่าง ๆ ของภาครัฐเป็นการแสดงให้ เห็นว่ามีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นพลเมืองมากยิ่งขึ้น จากการรับฟังเสียงของประชาชน เพราะจะทำให้เกิดความรู้สึกในการมีส่วนร่วม มีการทำงานร่วมกันระหว่างประชาชนและภาครัฐ อันจะนำมาซึ่งความรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นร่วมกัน และมีการหารือร่วมกันในการแก้ปัญหาและหาแนวทางแก้ไขได้อย่างสันติ

๓. ใช้ช่องทางต่างๆ ในการสำรวจและแสดงความสนใจในเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ทั้งในส่วนของการบริหารงานภาครัฐหรือการปกครอง และการเป็นพลเมืองตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อแสดงให้ เห็นว่ามีการเคารพและยอมรับศักดิ์ศรีความเป็นพลเมือง มากยิ่งขึ้นจากการสร้างความสนใจร่วมกัน อันจะนำมาซึ่งการรับทราบความต้องการที่แท้จริงของประชาชนและนำไปสู่การออกนโยบาย ออกกฎหมาย หรือการหาแนวทางแก้ปัญหาในเรื่องต่าง ๆ อย่างตรงประเด็นและเป็นที่ยอมรับของประชาชน

๔. การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีการเรียนรู้และเสริมสร้างทักษะความรู้ใหม่ ๆ ในการพัฒนา นโยบายของภาครัฐและปฏิบัติตามนโยบายนั้น เพื่อเป็นการสร้างความยอมรับในตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสร้างความรักความรับผิดชอบและความทุ่มเทในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ ของรัฐได้เป็นอย่างดีซึ่งจะส่งผลดีต่อประชาชนผู้ใช้บริการ และช่วยแก้ไขข้อวิตกกังวล รวมถึงลดข้อพิพาทของประชาชนจากการติดต่อสื่อสารกับภาครัฐในทุกเรื่อง เพราะจะได้รับบริการ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใจพร้อมในการทำงาน

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานของภาครัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลแล้ว การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาคประชาชนจึงเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญ แต่การตัดสินใจ ในเรื่องใด ๆ ก็ตาม การมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ก็ต่อเมื่อประชาชน ได้รับข่าวสารและข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาครัฐด้วย ภาครัฐจึงควรมีวิธีการที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน ในลักษณะของการสื่อสารแบบสองทาง (two way communication) ทั้งในระดับระดับชาติระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น เพื่อให้การทำงานของภาครัฐมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

๕. หลักนิติธรรมกับการบริหารงานภาครัฐ

ในการบริหารงานของรัฐจำเป็นต้องมีองค์กรสำหรับบริหารกิจการของรัฐ ซึ่งเรียกว่า “รัฐบาล” รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแผนทาง ในการปกครอง ประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำวันนั้น คือ “ฝ่ายปกครอง” ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคน ตลอดจนเครื่องมือที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวันโดยปฏิบัติงานต่างๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่า “บริการสาธารณะ”^๙ ดังนั้นการที่จะทำให้การดำเนินการกิจของฝ่ายปกครองบรรลุตามความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบต่อปัจเจกบุคคลได้ ซึ่งในรัฐสมัยใหม่ได้ขยายภารกิจในการเข้าไปดำเนินการบริการสาธารณะต่างๆ มากขึ้น ย่อมก่อให้เกิดผลต่อการเพิ่มภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองมากขึ้นเช่นกัน ยิ่งฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่มากเพียงใด การใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองที่จะไปกระทบสิทธิของประชาชนก็ยิ่งมากขึ้นเพียงนั้น^{๑๐} ดังนั้นฝ่ายปกครองหรือก็คือหน่วยงานภาครัฐจึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำหลักนิติธรรม (The Rule of Law) หรือหลักที่ถือกฎหมายเป็นใหญ่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ และการกระทำของเจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทบกระเทือนสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายของประชาชน ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีกฎหมายให้อำนาจก็จะไปจำกัดหรือรुकล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ ดังนั้นที่มาของอำนาจไม่ว่าจะเป็นอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ หรือตุลาการ จึงต้องมีฐานที่มาจากกฎหมายเท่านั้น ซึ่งเป็นความแตกต่างกันระหว่างการกระทำของผู้ปกครองกับการกระทำของประชาชนทั่วไป กล่าวคือ หากเป็นกรณีประชาชนทั่วไป ทุกคนสามารถกระทำการใด ๆ ก็ได้ตามที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ ซึ่งนัยดังกล่าวมีที่มาจากภาษาลาตินที่เรียกว่า “qua non sunt prohibita, permissae intelliguntur (everything which is not forbidden, is allowed)” ในทางตรงกันข้าม กรณีของผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ ก็แต่เฉพาะกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจให้กระทำการนั้นได้เท่านั้น จะกระทำโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ไม่ได้ ซึ่งหลักการนี้มีที่มาจากภาษาลาตินที่ว่า “quae non sunt permissae, prohibita intelliguntur (everything which is not allowed, is forbidden)”^{๑๑} ฉะนั้น เมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมาย ให้อำนาจไว้ (Government of law, not for men) ก็เท่ากับว่าการกระทำและกระบวนการทั้งหมด เพื่อบรรลุเป้าหมายในการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบ

^๙ ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓) หน้า ๑๓-๑๖.

^{๑๐} บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๑) หน้า ๑๑-๑๙.

^{๑๑} สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๒๓๕.

ของกฎหมายเช่นกัน จึงเป็นบ่อเกิดของหลักที่ว่า “การกระทำของผู้ใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย (principle of legality)” ซึ่งถือ เป็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยส่วนหนึ่ง

นอกจากนี้หลักนิติธรรมยังเป็นหนึ่งในหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ในฐานะเป็นรากฐานสำคัญของการสร้างความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ มีสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือความพยายามในการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) สำหรับสังคมไทยโดยเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น การประกันและคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ภาครัฐมีการบริหารการปกครองที่โปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบโดยประชาชนได้มากขึ้นองค์ประกอบการใช้หลัก บริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี 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)^{๑๒} จะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการบริหารและปกครองในทุกมิติ เปรียบเสมือนการกีดกั้นระดมเสือเม็ดแรก ถ้าหากกีดกั้นผิดพลาดคือการบริหารและปกครองที่ขาดหรือคลาดเคลื่อนจากหลักนิติธรรมแล้วการบริหารและปกครองมิติอื่นๆ ย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จสู่เป้าหมายความสงบสุขของประชาชนได้ ดังนั้นเมื่อพิจารณาหลักนิติธรรมในการบริหารงานภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล จึงหมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอม พร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล” ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ การบริหารราชการแผ่นดินรวมถึงการจัดสรรทรัพยากรของประเทศชาติจะต้องคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมเป็นสำคัญ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เป็นที่ยอมรับและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านี้

๖. หลักนิติธรรมกับการชลประทาน

^{๑๓} กรมชลประทานเป็นองค์กรภาครัฐที่เป็นส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่จัดการบริหารจัดการน้ำให้กับประชาชนโดยมีภารกิจและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเกษตรกรรม การจัดหาแหล่งน้ำและพัฒนาระบบชลประทาน และราชการอื่นที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมชลประทาน โดยมีวิสัยทัศน์ คือ กรมชลประทานเป็นองค์กรอัจฉริยะ ที่มุ่งสร้างความมั่นคงด้านน้ำ (Water Security) เพื่อเพิ่มคุณค่าการบริการภายในปี ๒๕๘๐ และพันธกิจ ๔ ด้าน ได้แก่ ๑) พัฒนาแหล่งน้ำและเพิ่มพื้นที่ชลประทานตาม

^{๑๒} กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)

^{๑๓} กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)

ศักยภาพของกลุ่มน้ำให้เกิดความสมดุล ๒) บริหารจัดการน้ำอย่างบูรณาการให้เพียงพอ ทัวถึง และเป็นธรรม ๓) ดำเนินการป้องกันและบรรเทาภัยอันเกิดจากน้ำตามภารกิจอย่างเหมาะสม ๔) เสริมสร้างการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาแหล่งน้ำและการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ในปี ๒๕๖๑ มีประชากรภาคการเกษตรจำนวน ๒๗.๕ ล้านคน จากประชากรของประเทศจำนวน ๖๖.๔๑ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๗๔ ของจำนวนประชากร จึงมีความสามารถในการทำการเกษตรแตกต่างกันทั้งในรูปแบบเกษตรดั้งเดิม ๑.๐ ใช้แรงงานคนและสัตว์ ไปจนถึงเกษตรเทคโนโลยี ๔.๐ ล้านเป็น ผู้รับบริการสาธารณะจากกรมชลประทานทั้งสิ้น

ส่วนราชการระดับสำนัก กอง ในสังกัดกรมชลประทาน จำนวน ๒๘ สำนัก ๖ กอง ๑ ศูนย์ ๒ กลุ่มงานมีความสำคัญทั้งในด้านมีการกำหนดภารกิจ ภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติการกิจด้านต่างๆ **พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๘๕** และพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๖๑ การใช้หลักนิติธรรมมาบริหารเป็นพื้นฐานสำคัญในการให้บริการสาธารณะด้วยความเสมอภาค เป็นธรรมและ ยุติธรรมอย่างเท่าเทียม เพื่อเป็นหลักประกันการเคารพ และปฏิบัติต่อหลักการสูงสุดของกฎหมาย ความเท่าเทียมกันของกฎหมาย มีความโปร่งใสและยุติธรรมในการใช้กฎหมาย การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ความชัดเจนแน่นอนของกฎหมาย หลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ การใช้อำนาจในการบริหารกรมชลประทาน เพื่อประโยชน์สุข ของประชาชนจะต้องอยู่บนหลักพื้นฐานหลักนิติธรรม

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ **หลักการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน** หมายถึง การเปิดโอกาสให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับภาคราชการ International Association for Public Participation ได้แบ่ง ระดับของการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็น ๕ ระดับ ดังนี้

๑. **การให้ข้อมูลข่าวสาร (Information)** ถือเป็นกรมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด แต่เป็นระดับที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นก้าวแรกของการที่ภาคราชการจะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการมีส่วนร่วมในเรื่องต่างๆ วิธีการให้ข้อมูลสามารถใช้ช่องทางต่างๆ เช่น เอกสารสิ่งพิมพ์ การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่าน ทางสื่อต่างๆ การจัดนิทรรศการ จดหมายข่าว การจัดงานแถลงข่าว การติดประกาศ และการให้ข้อมูลผ่าน เว็บไซต์ เป็นต้น
๒. **การรับฟังความคิดเห็น (Consult)** เป็นกระบวนการที่เปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริงและความคิดเห็นเพื่อประกอบการตัดสินใจของหน่วยงานภาครัฐด้วยวิธีต่างๆ เช่น การรับฟังความคิดเห็น การสำรวจความคิดเห็น การจัดเวทีสาธารณะ การแสดงความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ เป็นต้น
๓. **การเกี่ยวข้อง (Involve)** เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานหรือร่วมเสนอแนะแนวทางที่นำไปสู่การตัดสินใจ เพื่อสร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าข้อมูลความคิดเห็นและความต้องการของประชาชนจะถูกนำไปพิจารณาเป็นทางเลือกในการ

บริหารงานของภาครัฐ เช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพิจารณาประเด็นนโยบายสาธารณะ ประชาพิจารณ์ การจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อเสนอแนะประเด็น นโยบาย เป็นต้น

๔. ความร่วมมือ (Collaborate) เป็นการให้กลุ่มประชาชนผู้แทนภาคสาธารณะมีส่วนร่วม โดยเป็นหุ้นส่วนกับภาครัฐในทุกขั้นตอนของการตัดสินใจ และมีการดำเนินกิจกรรมร่วมกันอย่างต่อเนื่อง เช่น คณะกรรมการที่มีฝ่ายประชาชนร่วมเป็นกรรมการ เป็นต้น

๕. การเสริมอำนาจแก่ประชาชน (Empower) เป็นขั้นที่ให้บทบาทประชาชนในระดับสูงที่สุด โดยให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจ เช่น การลงประชามติในประเด็นสาธารณะต่างๆ โครงการกองทุนหมู่บ้านที่มอบ อำนาจให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจทั้งหมด เป็นต้น

การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นเรื่องละเอียดอ่อน สามารถทำได้หลายระดับและหลายวิธี ซึ่งบางวิธีสามารถทำได้ง่าย ๆ แต่บางวิธีต้องใช้เวลา ขึ้นอยู่กับความต้องการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ค่าใช้จ่ายและความจำเป็นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงต้องมีการพัฒนาความรู้ความเข้าใจในการให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องแก่ประชาชน การรับฟังความคิดเห็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รวมทั้งพัฒนาทักษะและศักยภาพของข้าราชการทุกระดับควบคู่กันไปด้วย

๖. บทสรุป

หลักนิติธรรม (Rule of Law) : ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ ความเสมอภาค (Equity) : ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่น ๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/ Consensus Oriented) : ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับ ผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) : ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ

ในสังคม คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/ Ethic) : ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาบรรณวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย

บรรณานุกรม

ดร.ถวิลวดี บุรีกุล. ๒๕๔๖. หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่. วารสารสถาบันพระปกเกล้า ปี ๒๕๔๖ เล่มที่ ๒

สิทธิพร ประวีตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ใน วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรี, ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม – เมษายน ๒๕๕๙) และ เขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศ อังกฤษ และประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ใน วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒, (พฤศจิกายน ๒๕๕๘).

โปรดดู ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร. อ่างแล้วเชิงอรุณที่ ๕. หน้า ๓-๔.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”. ในรพี '๕๑. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑ หน้า ๒๗.

ผศ.ดร.สมหมาย จันทรเรือง นิติรัฐและนิติธรรมในสังคมไทย (Rule of Law and Legal State in The Thai society) บทความ www.matichon.co.th

เสถียร เศรษฐสิทธิ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาล ในการบริหารจัดการบริษัทมหาชนในตลาดหลักทรัพย์, http://elibrary.constitutionalcourt.or.th/document/read.php?bibid=๑๑๔๖๗&cat=๔&typ=๔&file=IS๔R_๕๙๐๔๔๕.pdf.

ประยูร กาญจนกุล. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓) หน้า ๑๓-๑๖.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ ๓. (กรุงเทพฯ : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๕๑) หน้า ๑๑-๑๙.

สุรพันธ์ บุรานนท์. “หลักนิติธรรมกับองค์กรตุลาการ”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๑๙ เล่มที่ ๕๕ เดือนมกราคม – เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๐. หน้า ๒๓๕.

กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ยุทธศาสตร์กรมชลประทาน ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙)