



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

หัวข้อ : หลักนิติธรรม

เรื่อง : หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย

จัดทำโดย นายอลงกรณ์ พลบุตร

รหัส ๕๙๐๔๔๘

เอกสารวิชาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อ.....	
บทนำ.....	๑
หลักนิติธรรมมีความหมายว่าอย่างไร.....	๒
หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษ.....	๓
หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอเมริกา.....	๔
หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายสากล.....	๕
หลักนิติธรรมในสังคมไทย.....	๕
เหตุใดจึงต้องบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ.....	๘
หลักนิติธรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ.....	๙
หลักนิติธรรมกับฝ่ายตุลาการ.....	๙
หลักนิติธรรมกับฝ่ายบริหาร.....	๑๐
หลักนิติธรรมกับประชาชน.....	๑๐
บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	๑๑
บรรณานุกรม.....	๑๓

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอความเป็นมา แนวคิด และวิวัฒนาการของการนำหลักนิติธรรมไปปรับใช้ตามสภาพและบริบทของแต่ละประเทศ เพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมซึ่งเปรียบเสมือนเป็นคุณธรรมทางกฎหมายในการปกครองประเทศและบังคับใช้กฎหมายของระบอบที่พึงมีต่อประชาชนให้มีคุณธรรมและมีจิตสำนึกในการเคารพหรือใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ประการสำคัญเพื่อให้ประชาชนคนไทยได้เข้าใจและให้ความสำคัญต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของระบอบที่พึงมีว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ที่จะมีการลงประชามติในเวลาอันใกล้นี้ มาตรา ๓ วรรคแรก อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวมหรือไม่

บทนำ

หลักนิติธรรม The Rule of Law เป็นแนวคิดในการปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย ซึ่งอยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานานตั้งแต่ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ พระมหากษัตริย์สยามทุกพระองค์ได้ทรงยึดถือปฏิบัติตามหลักความซื่อตรงเที่ยงธรรมแห่งทศพิธราชธรรมในการปกครองประเทศ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลปัจจุบันได้ทรงยึดมั่นปฏิบัติตามหลักราชธรรม ๑๐ แห่งทศพิธราชธรรม นับแต่วันที่พระองค์ได้ทรงขึ้นครองราชย์เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๘๙ ซึ่งได้ทรงประกาศในพิธีราชาภิเษกว่า “เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งชาวยสยาม”

จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่เราจะทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าหลักนิติธรรมคืออะไร เหตุใดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ รวมทั้งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช... ที่จะมีการลงประชามติในเวลาอันใกล้นี้ต้องบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคแรก อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ วรรคสอง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

หลักนิติธรรมมีความหมายอย่างไร

หลักนิติธรรมเกิดขึ้นมาเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีพื้นฐานมาจากประวัติศาสตร์ที่ผู้ปกครองประเทศใช้อำนาจแต่เพียงผู้เดียวไม่มีใครสามารถเข้าไปตรวจสอบหรือควบคุมได้ หรือที่เรียกว่า “การปกครองแบบอำนาจนิยม” (Authoritarianism) กล่าวคือ เมื่อคนใดคนหนึ่งมีอำนาจอย่างล้นพ้นแล้ว โดยธรรมชาติของอำนาจย่อมทำให้ลุแก่อำนาจอันนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่ได้คำนึงถึงบุคคลอื่นว่าการใช้อำนาจของตนจะเข้าไปล่วงละเมิดสิทธิ เสรีภาพของบุคคลอื่นหรือไม่ประการใด อีกทั้งยังเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จเด็ดขาดช่วยเหลือพวกพ้องของตน โดยมีได้คิดคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมและมาตรการที่ผู้ปกครองอำนาจนิยมในสมัยนั้นนิยมใช้กันมากที่สุด เช่น การสั่งประหารชีวิต การสั่งจำคุกโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาล การสั่งขึ้นค่าภาษีอากรตามอำเภอใจโดยมิได้รับความยินยอมจากรัฐสภา ฯลฯ จึงนำไปสู่แนวคิดการกำกับการใช้อำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งสมัยนั้นก็หมายถึง “กษัตริย์” ให้ใช้อำนาจอยู่ในกรอบหรือหลักเกณฑ์ที่ออกโดยความยินยอมของประชาชนซึ่งก็คือ “รัฐสภา” จะเห็นได้ว่าลักษณะการปกครองตามแนวคิดนี้เป็นการปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นหลัก (Supremacy of Laws) และด้วยหลักการนี้จึงนำไปสู่วลีที่นักกฎหมายคุ้นเคยและใช้กันอย่างติดปากว่า “หลักความชอบด้วยกฎหมาย” หรือ Legality ทั้งหมดนี้ถูกคิดขึ้นมาเพื่อเป็นการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม

อย่างไรก็ตามก่อนจะเกิดแนวคิดนี้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางมากกว่าตกลงแล้ว การปกครองประเทศที่ดีควรยึดที่ตัวบุคคลเป็นหลักหรือควรยึดที่ตัวบทกฎหมายเป็นหลัก ก็คงต้องย้อนกลับไปในสมัยกรีกโบราณ เมื่อเพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกเสนอว่าการปกครองที่ดีที่สุดคือการปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King) ที่เน้นปกครองโดยตัวมนุษย์เป็นหลักที่มีคุณสมบัติเป็นคนดีมีความรู้และมีคุณธรรม เมื่อได้คนที่ดีมีคุณธรรมมาปกครองประเทศจึงจะดีที่สุด แต่สุดท้ายเพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ สำหรับอริสโตเติล (Aristotle 384-322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโตมีความเห็นแย้งแนวคิดของเพลโตผู้เป็นอาจารย์ว่าเป็นไปไม่ได้ในโลกของความเป็นจริง เพราะในการที่จะแสวงหาบุคคลที่มีคุณสมบัติเพียบพร้อมตามที่กำหนดไว้มาปกครองประเทศ ซึ่งการยึดตัวบุคคลนั้นมีความเกี่ยวข้องในเรื่องของผลประโยชน์ที่ค่อนข้างอันตรายเพราะตราบไต่ที่มนุษย์ยังมีความรู้สึกนึกคิด มีความรัก โลก โกรธ หลง อาจนำไปสู่การปกครองที่ไม่เป็นธรรม ไม่เป็นเหตุเป็นผลได้ ดังนั้นการปกครองที่น่าจะถูกต้องเหมาะสม เป็นเหตุเป็นผล และเป็นกลางมากกว่าความรู้สึกนึกคิดของมนุษย์ ก็คือ ตัวบทกฎหมายนั่นเอง โดยอริสโตเติลมองว่า กฎหมายนั้นเป็นเหตุเป็นผลในตัวเอง ไม่มีความรัก โลก โกรธ หลง ฉะนั้นการปกครองโดยยึดกฎหมายจึงน่าจะมีความยุติธรรม เป็นเหตุเป็นผลมากกว่า จนในที่สุดแนวคิดเรื่องราชาปราชญ์ของเพลโตก็คลายลงและหันมาให้ความสำคัญกับกฎหมายของอริสโตเติลผู้เป็นลูกศิษย์

ในเวลาต่อมาแนวคิดเรื่อง The Rule of Law เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นที่ประเทศอังกฤษในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา Magna Carta ค.ศ.๑๒๑๕ ซึ่งเป็นสัญญาระหว่างพระเจ้าจอห์นที่ ๑ แห่งกรุงอังกฤษกับบรรดาขุนนางผู้ครองแคว้นต่างในอังกฤษ ลงนามเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๑๒๑๕ ที่ทุ่งหญ้ารันนี่มีด (Runnymede) ซึ่งปัจจุบันอยู่ในเมืองซอร์รี (Surrey) กฎบัตรนี้ส่งผลให้ข้อขัดแย้งอย่างรุนแรงหลายเรื่องยุติลง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการเรียกเก็บภาษีอากรอย่างโหดเหี้ยมกว่าพระราชกฤษฎีกาจะทนได้รวมทั้งการถูกกดขี่ต่างๆจากข้าราชการในพระองค์ที่ลุแก่อำนาจ สัญญาซึ่งเป็นกฎบัตรนี้มีผลทำให้กษัตริย์ทรงยอมรับรัฐธรรมนูญขั้นพื้นฐานของราชรัฐและทรงยอมพระองค์อยู่ภายใต้กฎบัตรนี้ ซึ่งหลักการนี้ต่อมากลายเป็นหลักการที่สำคัญในหลักนิติธรรมปัจจุบันและถือเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศอังกฤษซึ่งนำมาสู่กฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน และเป็นที่น่าสังเกตด้วยว่าเมื่อพระเจ้าจอห์นที่ ๑ ทรงลงนามในกฎบัตรสำคัญแมกนาคาร์ตาครั้งนั้นแล้ว บรรดาขุนนางทั้งหลายก็ถวายความจงรักภักดีต่อพระองค์ตามเดิม แต่พระเจ้าจอห์นที่ ๑ ทรงระบัดสัตย์ โดยทรงประกาศว่า กฎบัตรนี้เป็นโมฆะ เพราะพระองค์ถูกข่มขู่ให้ลงพระนาม ซึ่งต่อมาพระเจ้าจอห์นที่ ๑ ก็สิ้นพระชนม์ในปีถัดมาพระเจ้าเฮนรีที่ ๓ พระราชโอรสของพระเจ้าจอห์นที่ ๑ สืบราชสมบัติต่อตั้งแต่พระชนมายุ ๙ พรรษา แต่ก็มีได้มีผู้ใดทักท้วงความไม่สมบูรณ์ของกฎบัตรแมกนาคาร์ตา จึงถือว่ากฎบัตรแมกนาคาร์ตาคือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ (THE UNWRITTEN ENGLISH CONSTITUTION) และถือว่าเป็นพันธะผูกพันจำกัดพระราชอำนาจของฝ่ายบริหาร (THE CROWN) ของพระประมุขอังกฤษทุกพระองค์มาตราบเท่าทุกวันนี้

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษ

The Rule of Law ได้รับการพัฒนาต่อมาจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลกโดยศาสตราจารย์ เอ.วี. ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ดที่มีชื่อเสียงของอังกฤษในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระนางเจ้าวิกตอเรียมหาราชินีนาถ ไดซี่ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับชัดเจนว่ามีความสำคัญสามประการ คือ

ประการแรก ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราช กล่าวคือ บุคคลพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

ประการที่สอง บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

ประการที่สาม รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้นมิใช่ที่มาแห่งกฎหมายหากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆนั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

ความหมายทั้งสามประการของ The Rule of Law ตามที่ไดซีอี้ให้คำอธิบายไว้นี้ได้รับ ทั้งการสนับสนุนและวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าไม่สามารถสร้างหลักทั่วไปของหลักนิติธรรมได้ เพราะ ไดซีอี้อธิบายมุ่งเน้นเฉพาะแต่กรณีที่เกิดขึ้นจริงในประเทศอังกฤษเท่านั้น โดยเฉพาะในปัจจุบันใน หลายประเทศถือเอารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศและต้องมีการประกันสิทธิ ขึ้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ไดซีอี้กลับสนับสนุนความมีอำนาจสูงสุดของระบบศาล ยุติธรรมมากกว่าความมีอำนาจสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากไดซีอี้ได้อธิบายตามสภาพสังคมของ อังกฤษซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบศาลแข็งแกร่งมากที่สุดประเทศหนึ่ง นอกจากนี้ไดซีอี้ยังยอมรับเฉพาะ อำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น ไม่ยอมรับอำนาจและดุลพินิจของเจ้าพนักงานหรือระบบศาลชำนาญ พิเศษ เนื่องจากถือว่าทุกคนเสมอภาคกันจึงควรได้รับการวินิจฉัยและพิพากษาจากศาลยุติธรรม เหมือนกัน ซึ่งขัดกับข้อเท็จจริงในสังคมที่บุคคลและสถาบันในสังคมมีความหลากหลาย มีสิทธิ อำนาจ หน้าที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อสิ่งที่ต่างกันด้วยมาตรฐานเดียวกันก็อาจก่อความยุติธรรมขึ้นได้ อีกทั้งปัจจุบันระบบศาลชำนาญพิเศษก็เป็นที่ยอมรับในหลายประเทศ เพราะปัญหาสังคมมีความซับซ้อน มากขึ้นตามพัฒนาการของสังคม จึงมีความจำเป็นที่ต้องอาศัยความชำนาญเฉพาะด้านเพื่อให้การ วินิจฉัยปัญหาอันยวความยุติธรรมแก่ประชาชนให้ได้มากที่สุด

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอเมริกา

ระบบกฎหมายอเมริกาให้การรับรองหลักนิติธรรมไว้หลายประการตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก ในปี ค.ศ.๑๗๘๗ ก็เริ่มมีหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ปรากฏอยู่ เช่น เรื่องการไม่ออกกฎหมาย หรือการลงโทษบุคคลหรือกลุ่มคนเป็นการเฉพาะ การคุ้มครองโดย Writ of Habeas Corpus หมายความว่าศาลอาจจะให้การเยียวยาได้หากมีการควบคุมตัวบุคคลโดยมิชอบด้วยกฎหมายจากฝ่าย บริหาร นอกจากนี้ยังมีเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ รวมถึงเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาซึ่งได้รับ หลักประกันในเรื่องระยะเวลาในการทำงานตลอดชีวิตและเรื่องเงินเดือน

ประเด็นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาให้ความสำคัญและถือเป็นจุดเด่นคือเรื่องหลักการ Due process ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของ หลักนิติธรรมหลัก Due process ของอเมริกาเน้นทั้งเรื่อง กระบวนการ (Procedural Due Process) และเรื่องเนื้อหา (Substantive Due Process) บทบัญญัติ ที่รับรองหลักการโดยเฉพาะที่เน้นย้ำในรัฐธรรมนูญ ฉบับแก้ไขครั้งที่ ๕ เช่น ที่ได้กำหนดหลักการที่ว่า บุคคลจะถูกละเมิดสิทธิมิได้หากไม่เป็นไปตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด (Due Process of Law) และรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขครั้งที่ ๑๔ เช่น หลักที่ว่าบุคคลจะไม่ถูกจับหากไม่มีกฎหมาย นอกจากนี้ สหรัฐอเมริกายังได้พัฒนาหลักนิติธรรมกับกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาคดีอาญา (Due Process in Criminal Justice System) ในรัฐธรรมนูญฉบับต่างๆ อีกหลายประการ ซึ่งนับเป็นตัวอย่างของ ความโดดเด่นในการพัฒนาคุ้มครองสิทธิของประชาชนในทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นหลักการพิสูจน์โดย ปราศจากข้อสงสัย (beyond reasonable doubt standard) หลักเสรีภาพที่ปลอดจากการตรวจค้น และการยึด (freedom from search and seizure) การห้ามลงโทษที่โหดร้ายและผิดปกติ

(prohibition on cruel and unusual) หลักเรื่องสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษา (right to counsel) หลักอภิสิทธิ์ที่จะไม่ให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง (privilege against self-incrimination) และหลักสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยเร็วที่สุด (right to a speedy) เป็นต้น

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญแล้ว กฎหมายต่างๆของสหรัฐอเมริกายังให้ความสำคัญของหลัก Due process ในหลายเรื่องซึ่งมิใช่แค่เรื่องหลักประกันสิทธิมนุษยชนหรือหลักสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในทางกฎหมายอาญาหรือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเท่านั้น หากแต่รวมถึงความคุ้มครองตามกฎหมายอื่นด้วย เช่น กฎหมายปกครองและกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Administrative Procedure Law) ก็กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำตามแนวที่ดีตามกฎหมาย

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายสากล

นอกเหนือจากประเทศที่ใช้กฎหมายระบบจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมยังเป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายสากล โดยข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งหลายก็ให้การยอมรับหลักนิติธรรมในลักษณะต่างๆไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลด้านสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Right) หรือกระทั่งอนุสัญญาสิทธิเด็ก (Convention on the right of the child) ต่างก็ให้ความสำคัญกับเรื่องหลักนิติธรรม โดยเฉพาะกระบวนการ Due Process of Law ยิ่งไปกว่านั้นในอนุสัญญา ICCPR ก็กำหนดหลักการเรื่องกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Fair trial) ซึ่งประกันสิทธิของบุคคลได้อย่างเป็นระบบไว้อีกด้วย

หลักนิติธรรมในสังคมไทย

ศาสตราจารย์ ธานีรินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราช หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายบ้านเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.ลิขิต ธีรเวคิน ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม คือ การปกครองบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายที่ถูกต้องตามหลักสากลซึ่งแตกต่างจากการใช้การปกครองโดยคน (rule of men) ซึ่งมีอำนาจเด็ดขาด กระทำตามอำเภอใจ หลักนิติธรรม (the rule of law) ต่างจากการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบ้านเมืองปกครองโดยอำนาจเผด็จการ การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองภายใต้อำนาจเผด็จการเป็นลักษณะ (the rule by law)

การที่บ้านเมืองจะมีหลักนิติธรรม (the rule of law) ได้นั้น กฎหมายจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ ๓ ประการหลัก

๑ เป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐาธิปัตย์ (Sovereign) ซึ่งหมายถึงผู้มีอำนาจสูงสุด ในบ้านเมืองขณะนั้น เช่น สภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน หรืออำนาจเด็ดขาดจากรัฐบาลทหาร ที่มาจากการยึดอำนาจ ทั้งสองส่วนนี้ถือว่าเป็นรัฐาธิปัตย์ ประเด็นอยู่ที่ว่ารัฐาธิปัตย์ที่เป็นสภาที่มาจากรัฐาธิปัตย์นั้นมีโอกาสที่จะออกกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ส่วนที่มาจากปฏิกิริยาของรัฐาธิปัตย์นั้นเริ่มต้นเป็นอำนาจที่ขาดความชอบธรรม หรือ political legitimacy จึงยากที่จะนำไปสู่หลักนิติธรรมได้

๒ กฎหมายต้องมีลักษณะสากล (Universal tic) บังคับใช้ทั่วไป ไม่ใช่ออกกฎหมายเพื่อคนๆ เดียวหรือคนกลุ่มเดียว หรือกฎหมายที่ใช้ในแม่จะใช้ทั่วไปสังคม แต่มีข้อยกเว้นมากมายจนข้อยกเว้นจะกลายเป็นกฎหมาย ก็ไม่ถือว่าเป็นหลักสากล การออกกฎหมายเฉพาะตัวบุคคล เฉพาะการณ์ ย่อมยากที่จะอธิบายว่าเป็นหลักนิติธรรม

๓ กฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับ (Sanction) หรือที่เรียกเป็นภาษาต่างๆว่า enforcement กล่าวคือต้องนำกฎหมายไปบังคับเสมอภาคกันโดยไม่คำนึงถึงเหล่ากำเนิด เชื้อชาติ ศาสนา สถานะทางสังคม การบังคับกฎหมายต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมไม่ใช่กระทำโดยอำเภอใจจะเห็นได้ว่าแม้กฎหมายจะออกมาเป็นลักษณะครบสองข้อข้างต้นคือมาจากรัฐาธิปัตย์อย่างถูกต้องมีลักษณะสากลแต่ถ้าการบังคับกฎหมายมีการเลือกปฏิบัติกฎหมายนั้นก็จะเป็นหมิ่นและขาดความชอบธรรมหลักนิติธรรมย่อมเกิดไม่ได้ความยุติธรรมย่อมไม่มี เมื่อความยุติธรรมไม่มี ความสามัคคีย่อมไม่เกิดการจะพูดถึงการอยู่ร่วมกันโดยสันติ มีความปรองดองอย่างสันติสุข กฎหมายจะต้องคงไว้ซึ่งความยุติธรรมซึ่งเป็นหลักการอันศักดิ์สิทธิ์

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นใหญ่มิใช่คนเป็นใหญ่ ซึ่งในประเทศนี้ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกันหรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการหรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง ไม่ว่าฝ่ายใดผิดหรือฝ่ายใดถูกควรจะต้องบังคับการให้เป็นอย่างใดแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากลึกลงในฐานของประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็น่าจะมีชื่อมีแปทำให้ผู้มีอำนาจมีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้ที่กำลังน้อยกว่าได้ ผู้มีปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเองเอารัดเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า อาจกล่าวโดยสรุปว่าหลักนิติธรรมแบบไทยก็คือหลักไม่ให้คนข่มเหงและเอารัดเอาเปรียบกันโดยถือกฎหมายเป็นหลักในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายซึ่งจำกัดอำนาจทางกฎหมายทางนิติบัญญัติเพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครืองาม ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับข้อพิพาทโดยศาล โดยพิจารณาคดีด้วยความเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลังให้โอกาสในการนำพยานเข้าสู้หรือกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม ว่ามีองค์ประกอบอยู่สี่ประการ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการที่สี่ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมาย และการตัดสินคดีนั้นจะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

ศาสตราจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ได้อธิบายคำว่า The Rule of Law หรือ หลักนิติธรรม ว่าเป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎเกณฑ์ กติกา ผู้ตีความกฎเกณฑ์ ซึ่งต้องอยู่ในกรอบธรรม ทั้งนี้ซึ่งไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตยก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้

เมื่อพิจารณาจากหลักการนิติธรรมที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นวิวัฒนาการในเรื่องนี้จากนานาประเทศแล้วจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมได้พัฒนามาเป็นเวลานานแล้ว ไม่ว่าจะเป็นตัวบทกฎหมาย บทบาทของศาล กระบวนการยุติธรรม การบริหารราชการแผ่นดิน ล้วนมีหัวใจของเรื่องเดียวกันทั้งสิ้น คือ ต้องตั้งอยู่ในความถูกต้องและชอบธรรม ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมของประเทศไทยที่ยึดถือเป็นหลักในการปกครองประเทศมาตราบทุกวันนี้ คือหลัก อภิธรรม หรือ ความไม่คลาดธรรม หลักธรรมประการที่ ๑๐ ในทศพิธราชธรรมนั่นเอง อันเป็นอมตะธรรมของพระมหากษัตริย์ในการปกครองพสกนิกรในพระองค์โดยธรรมมาตั้งแต่ครั้งโบราณกาลและไม่เคยล่วงสมัย ทั้งยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรมของนานาประเทศในปัจจุบัน และถือเป็นรากเง้าของหลักนิติธรรมของประเทศไทย

หลักนิติธรรมในประเทศไทยปรากฏเป็นรูปธรรมมากขึ้นเมื่อมีการนำมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวดที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

และในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) บัญญัติว่า

“มาตรา ๗๘ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหาร ราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

เหตุใดจึงต้องบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ

เนื่องจากเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยนำเอาหลักนิติธรรมมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ จึงมีการถกเถียงกันว่ามีความจำเป็นหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการประชุมของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญมีการอภิปรายถึงประเด็นนี้เช่นกัน ฝ่ายที่คัดค้านให้เหตุผลว่า เป็นที่เข้าใจกันดีอยู่แล้วว่าการใช้อำนาจ รัฐต้องเป็นไปตามกฎหมายและโดยถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นหลักที่สามารถสกัดได้จากตัวบทมาตรา ต่างๆในรัฐธรรมนูญอยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา ๓ วรรคสอง อีก และรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศซึ่งต้องมีการทำประชามติ หากนำเอา ศัพท์เทคนิค (Technical Terms) ที่ยังมีการถกเถียงและตีความกันอย่างกว้างขวางมาบัญญัติไว้ ก็อาจ เกิดปัญหาเรื่องความเข้าใจของประชาชนได้ อันจะนำไปสู่การตีความที่ยุ่งยากและอาจไม่ตรงตาม เจตนารมณ์ของการใช้อำนาจในมาตรา ๓ วรรคหนึ่งก็เป็นได้ หรือหากจะบัญญัติไว้ก็ควรใช้คำที่ สามารถเข้าใจได้ง่าย ไม่จำเป็นต้องตีความอีก เช่น ต้องเป็นไปตามคลองธรรมแห่งกฎหมายหรือต้อง เป็นไปตามหลักแห่งกฎหมาย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตามเสียงส่วนใหญ่ก็ยังให้การสนับสนุนว่าควรมีการบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ใน รัฐธรรมนูญ เนื่องจากเห็นว่าการพูดถึงกันอยู่มากในสังคม แต่ยังไม่เคยมีการนำเรื่องนี้มาบัญญัติไว้ โดยเฉพาะในกฎหมาย จึงปรากฏอยู่เสมอว่ามีการละเลยและไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนั้นเพื่อเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้การปกครองประเทศ เป็นไปตามหลักนิติธรรมและเป็นการยืนยันว่าหลักนี้มีอยู่จริง และจำเป็นต้องได้รับการปฏิบัติตามจาก บรรดาองค์กรของรัฐทุกประเภท จึงเห็นควรให้มีการบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการใช้อำนาจทั้งหลายว่าการใช้ อำนาจหน้าที่นั้นต้องเป็นไปตามกฎหมายและโดยถูกต้องชอบธรรมตามครรลองของระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

การประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญมีการบันทึกเจตนารมณ์ไว้ว่า “เพื่อเป็นการกำหนดที่มาของ อำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและ หน่วยงานของรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มี ความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้และจงใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติ แห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้

หลักนิติธรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นองค์กรที่มีความสำคัญอย่างมากในการนำหลักนิติธรรมไปปฏิบัติ เพราะเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ตรากฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการที่จะปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามหลักนิติธรรม ในการตรากฎหมายทุกครั้งจึงต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชนตามหลักนิติธรรม กล่าวคือกฎหมายจะต้องมีสภาพบังคับเป็นการทั่วไปหมายถึงต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยเสมอภาคกัน มิใช่ใช้บังคับกับเฉพาะบางคนบางกลุ่มหรือเป็นการออกกฎหมายเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบางคนบางกลุ่ม มิฉะนั้นจะทำให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ

ฉะนั้นฝ่ายนิติบัญญัติจึงต้องยึดถือและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมและดำเนินตามแนวพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชที่มีพระราชดำรัสในพิธีเปิดประชุมรัฐสภา ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๘ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกแห่งรัฐสภานี้ จึงมีผลโดยตรงต่อความเจริญมั่นคงของประเทศและทุกข์สุขของประชาชน ขอให้ทุกคนได้ตระหนักถึงความสำคัญและความรับผิดชอบในภาระอันใหญ่ดังกล่าว แล้วร่วมมือปรองดองกันปฏิบัติภารกิจทั้งปวงโดยเต็มสติปัญญา ความสามารถ ด้วยความสุจริตเที่ยงตรง ด้วยความคิดพิจารณาอันสุจริตรอบคอบ ประกอบด้วยเหตุผลอันถูกต้องตามหลักนิติธรรมและคุณธรรม เพื่อให้งานของชาติดำเนินก้าวหน้าไปจนบรรลุผลเลิศบังเกิดประโยชน์อันสมบูรณ์ทุกด้าน”

หลักนิติธรรมกับฝ่ายตุลาการ

เมื่อบ้านเมืองมีกฎหมายที่ดีเป็นไปตามหลักนิติธรรมแล้วสิ่งสำคัญประการต่อมาก็คือการบังคับใช้กฎหมายนั้นต้องสอดคล้องเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน ดังนั้น ทุกขั้นตอนของการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเสมอ ผู้พิพากษาต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างอิสระไม่ปล่อยให้อิทธิพลจากภายนอกหรืออคติภายในใจตนมาทำลายความยุติธรรมได้

ดังที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมีพระบรมราโชวาทที่เกี่ยวกับคำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรงที่ทรงพระราชทานแก่นักกฎหมายในวาระต่างๆดังนี้

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมไม่ใช่เพื่อรักษาบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ว่าขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย”

หลักนิติธรรมกับฝ่ายบริหาร

การบริหารราชการแผ่นดินต้องกระทำภายใต้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม ไม่บิดเบือนกฎหมายด้วยอำนาจรัฐที่ไม่เป็นธรรม ไม่ใช่อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ไม่ทุจริตต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ไม่ละเมิดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยไม่ถูกต้องและไม่เป็นธรรม

ปัญหาที่สำคัญของหลักนิติธรรมในสังคมไทย คือ การที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลมีการบังคับใช้กฎหมายโดยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งที่คณะรัฐมนตรีกระทำโดยตรงหรือโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเรียกร้องสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรงระหว่างผู้บังคับใช้กฎหมายกับประชาชน ซึ่งประชาชนจะออกมาเรียกร้องสิทธิหรือดำเนินคดีต่อนิวทากษ์วิจารณ์การทำงานของรัฐบาล ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายจึงค่อนข้างสุ่มเสี่ยงและหลีกเลี่ยงไม่ได้กับการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

ฉะนั้นการกระทำของฝ่ายบริหารที่ละเมิดกฎหมายและไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสมาชิกรัฐสภา องค์กรตุลาการ และประชาชน และให้ประชาชนในฐานะผู้เสียหายจากการกระทำนั้นมีสิทธิในการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ฝ่ายตุลาการตรวจสอบและควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหารมิให้ละเมิดต่อกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมในทุกชั้นตอน เพื่อเป็นหลักประกันของประชาชนว่าการกระทำของฝ่ายบริหารจะไม่ทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย

หลักนิติธรรมกับประชาชน

นอกจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ประชาชนทั่วไปก็ต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน เพราะประชาชนเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการละเมิดหลักนิติธรรม โดยเฉพาะปัญหาการฉ้อราชบังหลวงที่มีอยู่ในทุกระดับทุกวงการ ไม่ว่าจะเป็นวงการเมืองหรือวงการราชการ รวมถึงวงการธุรกิจภาคเอกชนด้วย ซึ่งปัญหาการฉ้อราชบังหลวงคนส่วนมากพุ่งเป้าไปที่ข้าราชการแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยลืมมองไปว่าตัวการฉ้อราชบังหลวงรายใหญ่ที่สุดคือประชาชนในฐานะเป็นเครื่องมือในการให้สินบาทคาดสินบนแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และยังเป็นตัวการสำคัญในการหลีกเลี่ยงภาษีอากรและประการสำคัญคือการซื้อสิทธิขายเสียง

การที่ประชาชนปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้ฝังรากลึกกลงไปก็จะกลายเป็นปัญหาที่เกาะกินและทำลายประเทศชาติ เพราะประชาชนมองว่าการฉ้อราชบังหลวงเป็นเรื่องธรรมดา ขอเพียงให้มีผลงานจะโกงบ้างก็ไม่ใช่ไร ที่ผ่านมามีประชาชนส่วนใหญ่มองว่าปัญหาเหล่านี้ไม่ใช่ธุระของตน จึงไม่ยากเข้าไปมีส่วนในการแก้ไขโดยมิได้พิจารณาให้อ่องแท้ว่าหากปล่อยให้ปัญหาเหล่านี้อยู่ต่อไปก็รังแต่จะทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นและสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงให้กับประเทศชาติอย่างเหตุการณ์ที่ผ่านมา ซึ่งสุดท้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบก็คือประชาชน

ประการสำคัญคือการที่ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจว่าหลักนิติธรรมเป็นเรื่องของฝ่ายกฎหมายหรือนักวิชาการโดยไม่ได้คิดว่าแท้จริงแล้วปัญหาต่างๆที่มีการละเลยไม่ยึดถือปฏิบัติตามหลักนิติธรรมนั้นนอกจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมแล้ว ตัวบุคคลหรือประชาชนก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญ เพราะหลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานของกฎหมาย การกระทำทุกอย่างไม่ว่าบุคคลใดองค์กรใด จะกระทำสิ่งใดก็ล้วนแต่ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมอยู่เสมอคือถูกต้องชอบธรรม ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการที่จะดำรงและรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมในสังคมไทย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการอธิบายความหมายของหลักนิติธรรมที่กล่าวมาข้างต้นแล้วแต่ให้ความสำคัญที่มุ่งเน้นการสร้างจิตสำนึกในการใช้อำนาจรัฐในการปกครองประเทศชาติให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งเป็นหลักการปกครองประเทศในอุดมคติของคนทั่วโลก

แต่หากวิเคราะห์ถึงสถานการณ์บ้านเมืองในประเทศไทยปัจจุบันอาจถือเป็นสิ่งบ่งชี้ได้ว่าหลักนิติธรรมที่มีการกล่าวถึงกันอย่างกว้างขวาง มีการให้ความหมายกันอย่างหลากหลายในสังคมไทย แต่ผู้คนในสังคมยังไม่ตระหนักหรือให้ความสำคัญอย่างเพียงพอ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ ฝ่ายเอกชน หรือแม้แต่ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของประเทศ ทุกฝ่ายล้วนปล่อยปละละเลยให้ผู้ที่ใช้อำนาจรัฐในแต่ละยุคแต่ละสมัยใช้อำนาจในการปกครองบ้านเมืองตามอำเภอใจทำให้หลักนิติธรรมในสังคมไทยล้มเหลว และเกิดความวุ่นวายในบ้านเมืองอย่างที่ผ่านมา จนนำไปสู่การรัฐประหารยึดอำนาจ

อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะบัญญัติให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมก็ตามแต่ทุกฝ่ายก็ได้ยึดถือปฏิบัติ ดังนั้นร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...ที่จะมีการลงประชามติในเวลาอันใกล้นี้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา จึงได้ มีการปรับบทบัญญัติในมาตรา ๓ วรรคสองให้มีความชัดเจนมากขึ้นและมุ่งเน้นให้ฝ่ายการเมือง ฝ่ายราชการ ในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนจึงบัญญัติว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน

อีกทั้งได้กำหนดบทบาทให้ประชาชนมีหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้นซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกลไกสำคัญที่ ให้ประชาชนได้ปกป้องคุ้มครองและรักษาสิทธิตามหลักนิติธรรม คือ การกำหนดให้ประชาชนมีหน้าที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือลงประชามติอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ และไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๕๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย และบทบัญญัติที่มีความสำคัญอีกมาตราหนึ่ง คือ มาตรา ๗๗ วรรคสอง

ซึ่งได้บัญญัติให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรากฎหมายต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้รัฐต้องจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาและต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยเพื่อพัฒนากฎหมาย ทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ฉะนั้นเพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปตามหลักนิติธรรมทุกฝ่ายจึงต้องสำนึกและยึดถือปฏิบัติ

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

- ธานินทร์ ทรัพย์วิเชียร หลักนิติธรรม, พิมพ์ครั้งที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๒
- ลิขิต ธีรเวคิน หลักนิติธรรมและความสงบเรียบร้อยในสังคม, ๑๘ สิงหาคม
๒๕๕๔ นสพ.สยามรัฐ
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม, บทความวิชาการ, จุลินิติ
มกราคม ๒๕๕๕
- อรรถพล ใหญ่สว่าง หลักนิติธรรม, บทความวิชาการ, จุลินิติ
มกราคม ๒๕๕๗
- จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่า ความหมาย และการนำไปใช้,
พฤษภาคม ๒๕๕๔
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมไทย, ความเห็นทางวิชาการ,
มกราคม ๒๕๕๕ จุลินิติ
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม, กันยายน ๒๕๕๗