



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

## การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย พลตำรวจโท วิสณุ ปราสาททองโอสถ  
รหัส ๕๙๐๔๓๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักนิติธรรม

พลตำรวจโท วิสนุ ปราสาททองโอสถ<sup>1</sup>

## บทคัดย่อ

เจ้าหน้าที่ของรัฐนับเป็นแกนสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ ฟังฟังต่อประชาชน ผลประโยชน์สูงสุดย่อมตกที่ประชาชนทำให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีมีความสุข สังคมไทยมีเสถียรภาพและเป็นเกียรติภูมิของประเทศไทยให้เป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี จะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดค่านิยมสร้างสรรค์ อันได้แก่ การกล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่โดยโปร่งใส ตรวจสอบได้ การไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน แต่นอกจากค่านิยมดังกล่าวแล้ว การจะปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ควรจะต้องมีการยึดหลักกฎหมายและหลักนิติธรรมควบคู่กันไปด้วย

**คำสำคัญ** เจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักนิติธรรม

---

<sup>1</sup> ผู้บัญชาการสำนักงานกำลังพล สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

## บทนำ

ประชาชนไทยในสังคมในปัจจุบัน มีที่มาหลากหลายและแตกต่างกัน ไม่ว่าจะจากทางด้านความคิด หรือพฤติกรรม โดยในสังคมกำหนดให้มีกฎ กติกา เพื่อบังคับใช้ร่วมกัน อันเป็นการสร้างบรรทัดฐาน ด้านความประพฤติ และเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม “กฎหมาย” จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการดำเนินชีวิตของผู้คนในสังคม ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นหลักในการปฏิบัติตนเพื่อให้ การอยู่ร่วมกันเป็นไปโดยสงบสุข

### บทบาทของกฎหมายในแง่ของผู้มีอำนาจปกครองประเทศ

๑. เป็นเครื่องกำกับการใช้อำนาจปกครองให้อยู่ในกรอบแห่งความชอบด้วยกฎหมาย โดยกฎหมายจะกำหนดองค์กร อำนาจหน้าที่ขององค์กร กระบวนการขององค์กร ดังนั้น ทุกองค์กร จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

๒. กฎหมายเป็นเครื่องสนับสนุนการใช้อำนาจปกครองที่สะดวกและมีประสิทธิภาพ เพราะกฎหมายเป็นคำสั่งหรือข้อบังคับที่เป็นมาตรฐานความประพฤติของคนในสังคมที่ใช้ได้ทั่วไป กฎหมาย จึงเป็นเครื่องมือและเป็นการแสดงออกซึ่งการใช้อำนาจเพื่อให้ได้ความประสงค์ของผู้ปกครองให้ สัมฤทธิ์ผล

### บทบาทของกฎหมายในแง่ของประชาชนผู้อยู่ภายใต้การปกครอง

๑. กฎหมายเป็นเครื่องควบคุมสังคมและความประพฤติของคนในสังคมให้ปฏิบัติโดยเกณฑ์ มาตรฐานกันหากไม่ทำก็จะต้องได้รับโทษ

๒. กฎหมายเป็นเครื่องชี้ขาดข้อพิพาทของสมาชิกในสังคมที่แน่นอนได้ทราบล่วงหน้า ไม่ขึ้นอยู่กับจิตใจและอารมณ์ของตน

๓. กฎหมายเป็นเครื่องส่งเสริมและสร้างสังคมทั้งในแง่เศรษฐกิจและด้านอื่น ๆ

### ลักษณะที่สำคัญต่อการบังคับใช้กฎหมายและการควบคุมทางสังคม มี ๓ ประการ

๑. รัฐเป็นผู้ใช้มาตรการทางกฎหมาย เพื่อควบคุมความประพฤติและคุ้มครองพิทักษ์ ผลประโยชน์ของสมาชิกในสังคมตามหลักกฎหมายมหาชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร มิได้ รวมถึงกฎหมายเอกชน อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างราษฎรในฐานะเท่าเทียมกัน

๒. รัฐเป็นผู้ได้รับอาณัติมอบหมายจัดสรรเจ้าหน้าที่ควบคุมรับผิดชอบ การปฏิบัติหน้าที่รักษา ความสงบเรียบร้อยและความผาสุกของชุมชนให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และหลักกฎหมายอย่าง เคร่งครัด

๓. การบังคับใช้กฎหมาย จะต้องใช้บังคับแก่สมาชิกในสังคมโดยเสมอภาคภายใต้หลัก นิติธรรม ปราศจากความลำเอียงหรือรังเกียจเคียดฉุนที่โดยสิ้นเชิง

## กฎหมายในสังคมไทย

ปัจจุบันสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปตามวิวัฒนาการและกระแสเทคโนโลยีสมัยใหม่ ทำให้ผู้คนเกิดค่านิยมที่แตกต่างโดยมีความต้องการทางวัตถุมากกว่าการพัฒนาด้านจิตใจ จนเป็นผลให้คนบางกลุ่มมีพฤติกรรมที่ก้าวร้าว มีการแสดงออกที่ผิดศีลธรรม เกิดปัญหาทางสังคม โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในสังคม เพื่อเสริมสร้างให้ประชาชนเกิดความรู้สึกรักคิดในด้านคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และอยู่ร่วมกันอย่างโดยมีสามัคคีต่อไป

นอกจากความแปรเปลี่ยนทางวิวัฒนาการและกระแสเทคโนโลยีสมัยใหม่ ระบบกฎหมายไทย ก็อาจเป็นอีกสาเหตุหนึ่งของปัญหาในสังคม ซึ่งอาจเป็นเพราะเหตุผลทางด้านสังคมและวัฒนธรรม เศรษฐกิจ การเมือง หรือสิ่งแวดล้อมที่แปรเปลี่ยนไป แต่ในภาพรวมแล้วปัญหาในระบบกฎหมายไทย ก็อาจเกิดจากตัวบุคคลซึ่งต้องมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย

ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้หลายลักษณะ ดังนั้น ผู้มีส่วนในการบังคับใช้กฎหมายจึงต้องมีการพิจารณาใช้อย่างรอบคอบและถูกต้อง โดยปกติกฎหมายจะมีการระบุถึงพนักงานของรัฐ กรม หรือกระทรวงใด จะเป็นผู้รักษากฎหมายหรือดูแลบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมาย หากผู้ดูแลรักษากฎหมายไม่ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง กฎหมายอาจไม่เกิดความศักดิ์สิทธิ์ ทำให้เกิดการต่อต้านจากผู้คนและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในที่สุด

### ความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๒ ได้มีการให้คำนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

๑. ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
๒. คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่ผลกระทบต่อบุคคล
๓. บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ ๑. และข้อ ๒.

### ค่านิยมสร้างสรรค์ ๕ ประการ ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติ

๑. กล้ายืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง หมายถึง ยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ซอภธรรม เสียสละอดทน ยึดหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพ ไม่ยอมโอนอ่อนตามอิทธิพลใดๆ
๒. ซื่อสัตย์ และมีความรับผิดชอบ หมายถึง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความตรงไปตรงมา มีหลักธรรมแยกเรื่องส่วนตัวออกจากหน้าที่การงาน มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ ต่อประชาชน ต่อผลการปฏิบัติงาน ต่อองค์กร และต่อการพัฒนาปรับปรุงระบบราชการ

๓. โปร่งใส ตรวจสอบได้ หมายถึง ปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรให้มีความโปร่งใส ให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องได้ เปิดเผยข้อมูลข่าวสารภายใต้กรอบของกฎหมาย

๔. ไม่เลือกปฏิบัติ หมายถึง การบริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ไม่เลือกที่รักมักที่ชังในการให้บริการ ปฏิบัติต่อผู้มารับบริการด้วยความมีน้ำใจ เมตตา เอื้อเฟื้อ

๕. มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน หมายถึง ทำงานให้แล้วเสร็จตามกำหนด ทำงานให้เกิดผลดีแก่หน่วยงานและส่วนรวม ใช้ทรัพยากรของทางราชการให้คุ้มค่า เสมือนหนึ่งการใช้ทรัพยากรของตนเอง เน้นการทำงานโดยยึดผลลัพธ์เป็นหลัก

## ปัญหาการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### ๑. ความไม่รู้กฎหมายอย่างเพียงพอ

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ มักอาศัยการเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ได้พบเจอในชีวิตประจำวัน แต่เรื่องที่ได้รับแจ้งหรือร้องเรียนอาจเป็นเรื่องที่ไม่ได้เกิดขึ้นบ่อย อาจเป็นการยากที่จะใช้กฎหมายถ้าไม่ได้มีการศึกษาอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อน ดังนั้นการศึกษาเรื่องกฎหมายให้กับพนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ในทางกฎหมายโดยตรง จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง จึงจะปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องและเป็นธรรม

### ๒. การใช้ดุลพินิจอันไม่สมควรในการปฏิบัติหน้าที่

การใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่อาจมีหลายระดับ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ใช้ความยุติธรรมในแต่ละชั้นตอนอย่างเหมาะสม โดยการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานของรัฐนั้น มักมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติเอาไว้ ซึ่งส่วนใหญ่มาจากนโยบายหน่วยงานและการปฏิบัติที่สืบทอดกันมา หากมีการปฏิบัติหน้าที่อย่างไม่เป็นธรรม มีการละเว้นหรือให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลบางกลุ่ม ก็อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม การใช้ดุลพินิจแบบที่กล่าวถึงจึงต้องมีการแก้ไขเพื่อลดปัญหาที่เกิดขึ้นจากเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่นั้น ปัญหาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อหน่วยงานของรัฐและอาจไม่ได้รับความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายจากประชาชน

## สภาพปัญหาทางกฎหมายในปัจจุบัน

ในภาพรวมแล้วอาจเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทยอาจยังไม่เป็นที่น่าพึงพอใจ และทำให้คนไทยรู้สึกที่ไม่จำเป็นต้องใช้ชีวิตอย่างมีกฎระเบียบมากนัก ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจากหลายๆด้าน ได้แก่

### ๑. การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประเทศไทยมีปัญหาการคอร์รัปชันมากมาย เช่น การเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่เพื่อแลกกับการกระทำผิด จึงเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายยังคงหย่อนยาน

### ๒. ความหย่อนยานของการบังคับบัญชา

การเรียกรับสินบนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังมีปรากฏให้เห็น อาจมีการส่งส่วยจากระดับผู้ปฏิบัติการไปจนถึงผู้บังคับบัญชา ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติการไม่เป็นไปตามกฎหมายโดยตรง

### ๓. การขาดวินัยของคนในชาติ

ปัจจัยแรกเป็นปัจจัยที่พิจารณาจากฝ่ายผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วนปัจจัยต่อไปเกิดจากผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเอง เหตุที่การบังคับใช้กฎหมายไม่เป็นไปอย่างเคร่งครัดประชาชนนับมีส่วนสำคัญ เพราะหากประชาชนเคารพกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องดำเนินการทางกฎหมายกับประชาชนเช่นกัน

๔. กฎหมายไทยที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับระบบราชการแบบรวมศูนย์อำนาจ โดยมีสาเหตุจาก

- ความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการผู้มีอำนาจ โดยการอุปถัมภ์ปกป้องผู้อยู่ใต้อุปถัมภ์ ทำให้สภาพกฎหมายมีลักษณะให้อำนาจและสิทธิแก่ระบบราชการและข้าราชการ

- สังคมไทยในการเมืองเป็นสังคมอำนาจนิยม โดยความชอบธรรมถูกกำหนดโดยอำนาจปัจจุบันที่ผู้มีอำนาจมีอยู่

จากสาเหตุดังกล่าวอาจทำให้เข้าใจได้ว่าระบบราชการและข้าราชการจึงเป็นศูนย์กลางแห่งอำนาจและการใช้อำนาจเหนือประชาชน

ดังนั้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในทางกฎหมาย จึงควรปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และคำนึงถึงสิทธิของประชาชน เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ในสังคมไทย โดยยึดมั่นในความถูกต้องเป็นหลัก และนอกจากปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักกฎหมายแล้ว ยังมีการปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรม เพื่อให้สังคมเกิดความเชื่อถือและยอมรับอีกด้วย

### หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law เป็นแนวคิดที่วงการกฎหมายและวิชาการได้รู้จักมานาน โดยกำเนิดและพัฒนาขึ้นจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นประเทศที่มีแนวคิดและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างจากระบบกฎหมายของไทย โดยหลักนิติธรรมเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม ดังนั้น นักกฎหมาย หรือนักวิชาการจึงได้ให้ความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมที่แตกต่างกันไป เช่น

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์<sup>2</sup> อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่ โดยกล่าวว่า “ในประเทศที่ถือหลักการนี้ เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือแม้กระทั่งระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมืองเกิดปัญหาว่าฝ่ายใดผิดฝ่ายใดถูก ควรจะบังคับการให้เป็นอย่างไรแล้ว กฎเกณฑ์หรือเครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้ก็คือตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดบังคับบัญชาไปตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศชาติบ้านเมืองใดอย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นก็จะมีชื่อมีแป ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่า ไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีสติปัญญาฉลาดมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตน เอาไรต์เอาเปรียบผู้มีสติปัญญาต่ำกว่า สรุปแล้ว หลักนิติธรรม หากจะอธิบายแบบไทย ๆ ก็คือหลักไม่ให้นักข่มเหงและเอาไรต์เอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง”

อาจารย์ประยูร กาญจนดุล<sup>3</sup> อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ซึ่งจำกัดอำนาจในทางนิติบัญญัติ เพื่อป้องกันมิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลให้เป็นไปโดยความเสมอภาคกันตามกฎหมาย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย แต่ในขณะที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี กำหนดว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัย เป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคมและสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล” หลักนิติธรรมในวงการนิติศาสตร์ของไทยได้รับการยอมรับอย่างชัดเจน โดยเฉพาะเมื่อเกิดกรณีละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

แม้ว่าหลักนิติธรรม อาจมีผู้อธิบายความหมายที่แตกต่างกันออกไป แต่ในช่วงเวลาที่ประเทศไทยประสบภาวะวิกฤตทางด้านความคิดเห็น นักกฎหมาย นักวิชาการ องค์กรต่าง ๆ ตลอดจนประชาชนทั่วไป ได้กล่าวถึงและอ้างให้ทุกฝ่ายเคารพและยึดหลักนิติธรรม จนทำให้เข้าใจได้ว่า ไม่ว่าจะแต่ละบุคคลจะเข้าใจความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมว่าอย่างไร มีความสำคัญอย่างไร แต่ที่สรุปได้ว่าจะต้องเคารพและยึดหลักนิติธรรมอยู่เสมอ

## หลักนิติธรรมในรัฐธรรมนูญ

ประเทศไทยได้มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ซึ่งปรากฏคำว่า “หลักนิติธรรม” ครั้งแรก ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จำนวน ๒ แห่ง คือ

<sup>2</sup> ปรีดี เกษมทรัพย์. *ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536, หน้า 46

<sup>3</sup> Pietro Costa & Danilo Zolo, (ed.) *The Rule of Law: History, Theory and Criticism*. the Netherlands: Springer, 2007, p.161

มาตรา ๓ วรรค ๒ บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

และมาตรา ๗๘ (๖) ที่บัญญัติว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินดังต่อไปนี้ “ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมาย ที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตามกฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินไปตามหลักนิติธรรม”<sup>4</sup>

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ได้บัญญัติไว้นั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมให้แก่ประชาชนรวมทั้งหน่วยงานของรัฐ ได้มีความรู้ความเข้าใจว่าหลักนิติธรรมนั้นมีหลักการหรือสาระสำคัญอย่างไร เพื่อมิให้คำว่า “หลักนิติธรรม” เป็นเพียงถ้อยคำหรือข้อความคิดที่จับต้องมิได้ หรืออาจเป็นถ้อยคำที่ใช้กล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมให้คนบางกลุ่มเท่านั้น

จากการศึกษาอาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรม จะต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
- (๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งโดยปราศจากการแทรกแซงเพื่อให้ประชาชนมีผู้แทนอย่างแท้จริง
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรมแล้ว หากกลับมาพิจารณาที่บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่าในบางมาตราของรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมเช่นกัน เช่น บทบัญญัติในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล สิทธิใน

<sup>4</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550



กระบวนการยุติธรรม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา สิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม สิทธิชุมชนและสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ ตลอดจนบัญญัติให้บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และยังสามารถกำหนดเงื่อนไขการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ด้วย ซึ่งบทบัญญัติเหล่านี้ล้วนแต่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งนี้ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์หรือมุ่งส่งเสริมและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมทั้งการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ถ้ารัฐมีการดำเนินการที่เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้ ไม่ว่าจะโดยการตรากฎหมาย หรือการบังคับใช้กฎหมายล้วนแต่เป็นการกระทำที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักนิติธรรมทั้งสิ้น

จึงนับเป็นสิ่งที่ดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทำให้ “หลักนิติธรรม” อันเป็นหลักการที่สำคัญปรากฏขึ้นในตัวบทกฎหมายที่จับต้องได้ และอย่างน้อยที่สุดได้ประกาศความสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนว่า รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทั้งหลายต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งมีผลโดยปริยายให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวให้มากขึ้น

### การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาตามหลักนิติธรรม

“การปฏิบัติหน้าที่” คือการใช้อำนาจที่มีอยู่กระทำการกิจต่าง ๆ ให้ลุล่วง

“รัฐสภา” คือ องค์กรที่ทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติ โดยมีอำนาจในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเพื่อให้คำแนะนำและยินยอมให้เป็นกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรี และให้ความเห็นชอบ รับทราบ หรือดำเนินการอื่นๆ ตามที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น การที่รัฐสภาจะดำเนินการออกกฎหมายให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม จะต้องมิมีแนวทางดังนี้

๑. รัฐสภาจะออกกฎหมายที่ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ความเสมอภาคและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้

๒. รัฐสภาจะออกกฎหมายให้มีผลร้ายเป็นการลงโทษย้อนหลังไม่ได้ หากกฎหมายต้องการจะถือเอาการกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษผู้ฝ่าฝืน จะต้องมีการกำหนดโดยชัดแจ้งปราศจากความคลุมเครือ

๓. รัฐสภาจะออกกฎหมายกำหนดการลงโทษที่ทรมาณ ทารุณกรรม หรือใช้วิธีโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมมิได้

๔. รัฐสภาจะต้องคำนึงถึงสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และไม่วางหลักเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมขึ้นใหม่เพื่อใช้กับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

๕. รัฐสภาจะต้องออกกฎหมายที่ส่งเสริมหรือผดุงหลักนิติธรรม และต้องใช้อำนาจในการควบคุมบริหารราชการแผ่นดินและตรวจสอบให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติตามหลักนิติธรรม

### การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามหลักนิติธรรม

ที่ผ่านมาหลักนิติธรรมมีเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐบาล ฝ่ายบริหาร หรือคณะรัฐมนตรี เป็นสำคัญ เพราะเป็นผู้ใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ประจำวัน คือการบริหารราชการแผ่นดิน โดยครอบคลุมถึงการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติตามแนวนโยบาย การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีจึงเป็นไปโดยกว้างขวาง อีกทั้งยังมีอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้ชัดแจ้งหรือในสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ปรกติอันเป็นข้อยกเว้น มีงบประมาณ มีบุคลากรใต้บังคับบัญชา ได้แก่ ตำรวจ ทหาร พลเรือน และเครื่องมือต่าง ๆ เป็นอันมาก ดังนั้น โอกาสในการล่วงละเมิดหลักนิติธรรมจึงเป็นไปได้สูง

การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามหลักนิติธรรม จึงต้องมีแนวทางดังนี้

๑. ดำเนินการตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้
๒. การกำหนดนโยบายใดๆ ตลอดจนการมีมติของคณะรัฐมนตรีต้องไม่ขัดกับกฎหมายและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม เช่น ไม่แทรกแซงการดำเนินงานของหน่วยงาน ไม่สั่งการหรือใช้มาตรการเฉียบขาดรุนแรง ไม่เลือกปฏิบัติต่อประชาชน เป็นต้น
๓. เจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงคณะรัฐมนตรีต้องปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาล หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เช่น ต้องมีความโปร่งใส เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องมีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบ
๔. การปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีตามหลักนิติธรรม จะต้องส่งเสริมหรือสนับสนุนการออกกฎระเบียบซึ่งผดุงหลักนิติธรรมตลอดจนกวาดล้างให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม เพื่อให้หลักนิติธรรมเป็นหลักของบ้านเมือง

### การปฏิบัติหน้าที่ของศาลตามหลักนิติธรรม

ศาลเป็นองค์กรทางตุลาการ มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี แบ่งออกเป็นศาลในระบบที่มีมาแต่ดั้งเดิม เรียกว่า ศาลยุติธรรม และศาลในระบบอื่นซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีบางประเภท ได้แก่ ศาลทหาร ศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ

โดยทั่วไปศาลมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยมีปัจจัยเกื้อหนุน คือความเป็นอิสระ โดยจะต้องอิสระจากการถูกแทรกแซง อิสระจากการให้คุณให้โทษอันมีอิทธิพลต่อความคิด การปฏิบัติหน้าที่ของศาลก็ต้องไม่ฝักใฝ่กับหลักนิติธรรม ดังนั้น กระบวนการในการนำคดีสู่ศาล การตีความกฎหมาย การปรับกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริง ก็ต้องดำเนินไปอย่างสอดคล้องโดยไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม

## การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม

ที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติให้มืองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีความเป็นอิสระต่อการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรเหล่านี้ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมเช่นกัน

## การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามหลักนิติธรรม

หน่วยงานทั้งหลายของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน สถาบันการศึกษาของรัฐทั้งในหรือนอกระบบ หรือองค์กรซึ่งจัดตั้งขึ้นรูปแบบใดก็ตาม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของหน่วยงานเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งรวมไปถึงข้าราชการฝ่ายพลเรือน ตำรวจ ทหาร พนักงานและผู้ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตลอดจนเอกชนที่เป็นกรรมการ อนุกรรมการ หรือแม้แต่เอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐได้มอบหมายให้กระทำการกิจบางอย่างของรัฐ เช่น สภานายความ หอการค้าไทย สภาอุตสาหกรรม องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์บางแห่ง ซึ่งกฎหมายเรียกรวม ๆ กันว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย หากว่าเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐและได้ค่าตอบแทนจากรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลเหล่านี้ล้วนต้องเป็นไปตามกฎหมาย คือ ยึดหลักเคารพสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น ไม่กระทำการโดยพลการหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายให้อำนาจ ต้องไม่เลือกปฏิบัติ ไม่กระทำการโดยทุจริต หรือการมีคำสั่งหรือดุลพินิจใดต้องกระทำโดยมีอำนาจ ไม่ข้ามขั้นตอน วิธีการ เงื่อนไข และเงื่อนไขเวลาที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องมีเหตุผลอันสมควรตามความจำเป็นในพฤติการณ์นั้น ๆ

## บทสรุป

จากสาระสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าความเป็นธรรมในสังคม เป็นสิ่งที่หลายฝ่ายให้ความสำคัญ แต่ด้วยความเป็นธรรมในสังคมจะเกิดขึ้นจะต้องมีปัจจัยหลาย อย่าง และหนึ่งในปัจจัยหลักก็คือการปกครองโดยใช้หลักนิติธรรม ซึ่งอาจเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญ ต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ต้องมีหน้าที่ในการดูแลความสงบ เรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนด้วย หลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญสำหรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งควรมีการเผยแพร่ให้ความรู้ความเข้าใจในสาระสำคัญอย่างแท้จริง เพื่อให้การ ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปตามกฎหมายโดยมีจิตสำนึกที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ซึ่งอาจเป็นการเยียวยา สถานการณ์วิกฤตการณ์เมืองไทยที่เคยเกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมา และเป็นที่ยอมรับในการปฏิรูปกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นไป

---

### บรรณานุกรม

๑. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, ๒๕๕๕, ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม, โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม เสนอสำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
  ๒. ปรีดี เกษมทรัพย์. **ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง**. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๖, หน้า ๔๖
  ๓. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
  ๔. ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม , หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, [http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw\\_20150807\\_B.pdf](http://www.nrlcthailand.org/nrlc2013/download/RulesOfLaw_20150807_B.pdf)
  ๕. Pietro Costa&Danilo Zolo, (ed.) *The Rule of Law:History , Theory and Criticism.* the Netherlands: Springer,2007,p.161
  ๖. <http://www.dek-d.com>
  ๗. <http://csd.go.th>
  ๘. <http://www.lrct.go.th>
-