



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ชื่อบทความ “หลักนิติธรรมในบริบทประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม”

จัดทำโดย พลเรือโท พิเชฐ ตานะเศรษฐ
รหัส 590423

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 4
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในบริบทประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม

พลเรือโท พิเชฐ ตานะเศรษฐ*

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายและเป็นอุดมการณ์อันสูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งจะจำกัดอำนาจอันไร้ขอบเขต หรือไม่เป็นธรรมของผู้ปกครอง ตลอดจนกำหนดรูปแบบการปกครองที่พึงปรารถนา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติรับรองหลักนิติธรรมไว้ โดยได้กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ หน่วยงานของรัฐ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทุกฝ่ายทุกองค์กรจึงถูกผูกพันว่าการออกกฎหมายหรือกฎใดๆ ก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ การใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และการดำเนินการใดๆ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ มีกฎหมายเป็นใหญ่ การใช้อำนาจทั้งหลายต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำนอกเหนือกฎหมายหรือเกินกว่ากฎหมาย ตลอดจนการขัดแย้งกับกฎหมายไม่ได้ กฎหมายนั้นย่อมต้องคุ้มครอง สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างถูกต้อง เป็นธรรม หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำคัญที่เป็นพื้นฐานส่วนหนึ่งตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในสังกัด พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ได้กำหนดให้ต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเช่นเดียวกัน เพื่อให้การบริหารราชการมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามข้อกำหนดตามรัฐธรรมนูญ กระทรวงกลาโหมจึงได้กำหนดให้มีประมวลจริยธรรมของข้าราชการตามระเบียบกระทรวงกลาโหม เมื่อปี พ.ศ.2551 โดยให้ข้าราชการทุกระดับชั้นได้ยึดถือตามค่านิยมของมาตรฐานจริยธรรม เป็นแนวทางปฏิบัติซึ่งครอบคลุมภารกิจหลักและเป็นกรอบมาตรฐานความประพฤติของข้าราชการ โดยเฉพาะบทบัญญัติที่กำหนดให้ ยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย การยึดมั่นในระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด ตลอดจนการเชื่อถือผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม นอกจากนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรม จะถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย จะต้องได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการกระทรวงกลาโหม จึงถือเป็นการบริหารราชการและการดำเนินงานภายใต้หลักนิติธรรม คือ มีกฎหมายเป็นใหญ่นั้นเอง

คำสำคัญ หลักนิติธรรม การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม

* เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารเรือ กองทัพบก กระทรวงกลาโหม

หลักนิติธรรมในบริบทประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม

ความนำ

“การปกครองที่ดี ไม่ใช่การปกครองโดยมนุษย์ หากแต่เป็นการปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยมนุษย์ ย่อมเสี่ยงต่อการปกครองตามอำเภอใจ ในขณะที่การปกครองโดยกฎหมายย่อมเอื้ออำนวยต่อการก่อให้เกิดความเสมอภาคและเสรีภาพตามมา ซึ่งหากเป็นการปกครองโดยนิติรัฐ นิติธรรมแล้ว ทุกคนย่อมจะได้รับความเสมอภาคกัน และทุกคนจะมีเสรีภาพ คือ ปราศจากความกังวลว่า จะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง” คำกล่าวข้างต้น เป็นคำกล่าวในเชิงปรัชญาของ “อริสโตเติล” นักปรัชญากรีกโบราณ ซึ่งแสดงถึงแนวคิดที่ว่า ในสังคมแห่งความเป็นธรรม การจะอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ผู้ปกครองย่อมอยู่ภายใต้กฎหมาย

ในสังคมไทยก็เช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะยุคใดก็ตาม ย่อมมีความต้องการ โดยมีจุดมุ่งหมายอย่างสูงสุดอยู่ประการหนึ่งนั่นก็คือ “การอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข” อันเป็นรูปแบบทางสังคมในอุดมคติที่มนุษยชาติทุกผู้ทุกเหล่ามุ่งที่จะแสวงหาและได้พยายามที่จะสร้างหลักการต่างๆ ขึ้นมา เพื่อไปสู่สังคมอุดมคตินั้น หลักการหนึ่งในหลายๆ หลักการที่มีความสำคัญโดยสามารถตอบสนองต่อความต้องการของสังคมได้ ก็คือ หลักนิติธรรม (THE RULE OF LAW) ซึ่งถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของกฎหมายที่นักนิติศาสตร์ทั้งหลายมักจะให้ความสนใจเป็นอย่างสูง และได้พยายามที่จะนำหลักนิติธรรมดังกล่าวไปปรับใช้กับกฎหมายในประเทศของตน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามที่วางไว้ ไปสู่สังคมในอุดมคติได้อย่างสมบูรณ์

ที่มาและแนวคิดของหลักนิติธรรม

แนวคิดในเรื่อง หลักนิติธรรม มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยยุคกรีกโบราณ ซึ่งเกิดจากแนวคิดในการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด นั่นก็คือ “หลักการปกครองโดยราชาปราชญ์” (Philosopher King) ซึ่งเป็นแนวคิดจากปราชญ์เมธีชาวกรีกสองท่าน คือ เพลโต (Plato) และ อริสโตเติล (Aristotle) อย่างไรก็ตาม การปกครองโดยให้อำนาจแก่ตัวบุคคลเพียงคนเดียวนั้น ไม่ใช่วิธีการที่ถูกต้อง เนื่องจากในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา จะพบว่า เมื่ออำนาจอยู่ในตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเด็ดขาดแล้ว บุคคลนั้นสามารถที่จะกระทำการสิ่งใดก็ได้ตามอำเภอใจ และบุคคลนั้นก็ใช้อำนาจดังกล่าวขึ้นไปเรื่อยๆ อย่างไม่มีที่สิ้นสุด สุดท้ายก็ต้องกระทำการที่ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรมเพื่อที่จะปกป้องอำนาจของตนให้ดำรงอยู่ได้ตลอดไป หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่สำคัญ จะต้องมีความแข็งแกร่งในตัวเอง ทั้งต้องเป็นหลักการที่สามารถยึดมั่นเป็นที่ยอมรับได้โดยทั่วไป ต้องมีความถูกต้องและชอบธรรม ซึ่งถือเป็นความศักดิ์สิทธิ์ สามารถยึดถือไว้ได้โดยตลอด

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่เกี่ยวกับเรื่อง หลักนิติธรรม เริ่มที่จะเป็นรูปธรรมชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยปรากฏหลักการดังกล่าวที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก โดยหลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษจะเป็นหลักการอย่างกว้างๆ ซึ่งอย่างน้อยควรจะต้องมีขึ้นในสังคม กล่าวคือ ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และสามารถพิจารณาคดีและพิพากษาคดีได้ภายในระยะเวลาอันสมควร วิธีพิจารณาคดีของศาลต้องเที่ยงตรง มีความเป็นธรรม และมีเหตุผล

ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของตัวบทกฎหมาย ตลอดจนบทบาทของกระบวนการยุติธรรมในทุกๆ ขั้นตอน หรือการบริหารราชการแผ่นดินในทุกๆ ระดับ ล้วนแต่มีหลักการในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น ก็คือการตั้งอยู่ในความถูกต้องและชอบธรรม

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวคิดของหลักนิติธรรม มาจากแนวคิดเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ นอกจากนั้นยังเป็นการมุ่งประสงค์เพื่อการป้องกันมิให้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกระทำละเมิด หรือทำลายล้าง หลักนิติธรรมนอกจากจะสามารถค้นหาได้จาก บทบัญญัติในตัวบทกฎหมายแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์และคุณธรรมทางกฎหมายประกอบด้วย ทุกเรื่องไป

ความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

เมื่อกล่าวถึงหลักนิติธรรม ซึ่งในสังคมยุคปัจจุบัน มักจะได้ยินว่ามีการกล่าวถึงถ้อยคำนี้อยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากฝ่ายนักการเมือง และนักกฎหมาย แต่เมื่อพิจารณาให้ลึกลงไปโดยตั้งคำถามว่า หลักนิติธรรม คืออะไร หรือหมายถึงอะไร มีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง และถ้าหากมีการฝ่าฝืนไม่ยอมรับ ปฏิเสธไม่ใส่ใจ ผลจะเป็นอย่างไร คำตอบที่ได้อาจจะหลากหลายแตกต่างกัน เพราะความเข้าใจเรื่องหลักนิติธรรมของ นักรัฐศาสตร์ และนักนิติศาสตร์ ยังไม่เป็นที่ตรงกัน ไม่ตรงกัน หรือบางครั้งแม้ว่าจะกล่าวไปในแนวทางเดียวกัน แต่ก็ยังอธิบายรายละเอียดได้ไม่ชัดเจน

ความเข้าใจในเรื่องหลักนิติธรรมที่ไม่ชัดเจนนี้ อาจจะมีสาเหตุหลายประการ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลักนิติธรรมเป็นนามธรรม ดังจะเห็นได้จากความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542 ได้ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรมหมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย” ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นข้อความที่สั้นเกินไป และเข้าใจยาก นอกจากนี้ยังเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นมาในโลกนี้นับพันๆ ปี ตั้งแต่สมัยยุคกรีกโบราณ ซึ่งจะขอกกล่าวถึงความหมายของหลักนิติธรรมเฉพาะความคิดเห็นของนักปราชญ์ที่สำคัญดังนี้

ความเห็นของนักปราชญ์ เพลโต (Plato 429-348 B.C.) นักปราชญ์ชาวกรีกผู้นี้เคยกล่าวว่า “การปกครองที่ดีที่สุด คือ การปกครองโดยราชาปราชญ์ (Philosopher King)^[1] ซึ่งเป็นทั้งคนเก่งและคนดี มีคุณธรรมประจำใจ ปกครองบ้านเมืองด้วยความถูกต้องชอบธรรม” แต่สุดท้ายแล้ว เพลโตก็ไม่สามารถหาคนที่สมบูรณ์แบบพอที่จะเป็นราชาปราชญ์ได้ ในบั้นปลายชีวิต เพลโตจึงหันมาให้ความสำคัญกับ “กฎหมาย” โดยเสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน^[2]

ความเห็นของนักปราชญ์ อริสโตเติล (Aristotle 384 - 322 B.C.) ศิษย์เอกของเพลโต ได้นำความคิดมาขยายต่อ โดยเสนอว่า “การปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law, ...is preferable to that of any individual.) และการปกครองต้องเป็นไปตามกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น (Rule of law implies that every citizen is subject to the law)^[3]

ความเห็นของศาสตราจารย์ เอ.วี. ไดซี่ (Abert Venn Dicey ค.ศ.1853 - 1922) The Rule of Law ที่นักกฎหมายไทยเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ปราบกว่า มีนักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษชื่อ Professor A.V. Dicey เป็นผู้นำคำนี้มาใช้ในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยอธิบายความหมายในแง่มุมใหม่ ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดประชาธิปไตย

[1] ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2553), หน้า 1 - 2

[2] Plato, The Law (Trans. T.J.Saunders, Penquin Classics, 1975), อ้างใน ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2548), หน้า 110 - 115.

[3] Aristotle, Politics (Trans. Jowett, 1926), อ้างใน ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม”, รวบรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 23.

และการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างยิ่ง ไตซีย์กล่าวว่า “ความเป็นสูงสุดของกฎหมายหรือการปกครองโดยกฎหมายคือลักษณะของรัฐธรรมาธิปไตยอังกฤษ นั่นคือ หลักนิติธรรม^[4]”

จากความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะไตซีย์ ประกอบด้วยหลัก 3 ประการ ได้แก่

หลักข้อที่ 1 บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือกระทำร้ายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของตน เว้นแต่ได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อกฎหมายซึ่งได้บัญญัติขึ้น โดยกระบวนการอันชอบธรรมและพิพากษาโดยศาลยุติธรรมของแผ่นดิน หมายความว่า หลักนิติธรรมเป็นระบบการปกครองซึ่งตรงข้ามกับระบบใดๆ ที่ปกครองโดยบุคคลที่มีอำนาจกว้างขวาง ไม่จำกัดและใช้อำนาจบังคับได้โดยอำเภอใจ แสดงว่าภายใต้การปกครองโดยหลักนิติธรรม ประชาชนไม่อาจถูกลงโทษ เว้นแต่จะกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่า เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ล่วงหน้า มิใช่ขึ้นอยู่กับอำเภอใจของผู้ปกครอง ที่อาจเปลี่ยนแปลงในภายหลังได้ทุกเมื่อ

หลักข้อที่ 2 คือ ไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมายของแผ่นดิน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีชาติกำเนิดหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมระดับใด ย่อมถูกบังคับโดยกฎหมายและโทษอย่างเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักความเสมอภาคของกฎหมาย

หลักข้อที่ 3 รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดนั้น มาจากกฎหมายปกติธรรมดา ที่ศาลยุติธรรมใช้ตัดสินคดีในชีวิตประจำวัน ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญา^[5]

จะเห็นได้ว่า ไตซีย์ให้ความสำคัญกับความสูงสุดของกฎหมาย เนือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของมนุษย์ ไตซีย์ให้ความสำคัญกับความเท่าเทียมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และรัฐกับพลเมือง และท้ายที่สุดไตซีย์ให้ความสำคัญกับความยุติธรรม ซึ่งเป็นผู้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมือง นี้เองจึงเป็นต้นกำเนิดของคำว่า “The Rule of Law”

หลักนิติธรรมในทัศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย ได้ให้ความหมายที่สำคัญ ดังนี้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทย์ อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่างๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่างๆ ในกฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลัก สถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมาย อันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่วางนี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย”^[6]

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร อรรถมนตรี ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่า หมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชน ทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^[7]

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรม ว่า “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ ดังนี้

[4] สรุปจากบทนำในการเขียนอารัมภบทของ Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution (1985).

[5] Dicey, Law of the Constitution (1948), หน้า 187 - 195.

[6] จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาขั้นต้นกฎหมาย, (ก.ท.ม. : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 85.

[7] ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิต, เล่าที่ 20 ตอน 3 พ.ศ.2505.

- (1) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (2) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (3) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (4) การปกครอง โดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่ และปฏิบัติตามกฎหมาย ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (5) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (6) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (7) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (8) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
- (9) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (10) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (11) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย”^[8]

ศาสตราจารย์ ดร.วิชฌู เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดี เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”^[9]

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อวรรณโณ อธิบายว่า “องค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ 4 ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์การ หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ และประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย ซึ่งหมายถึง การใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างคามยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม”^[10]

ศาสตราจารย์ ดร.สุรพล นิติไกรพจน์ อธิบายในลักษณะที่ว่า “การสันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าศาลจะพิพากษา และการไม่ใช้กฎหมายย้อนหลัง เป็นส่วนหนึ่งของหลักเกณฑ์การปกครอง โดยกฎหมาย (The Rule of Law)”^[11]

ศาสตราจารย์ จรัญ ภัคตินากุล ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมส่วนหนึ่งว่า “หลักนิติธรรมเป็นธรรมของการบริหารกฎหมาย ธรรมการบริหารบ้านเมือง ธรรมในการปกครองของผู้สร้างกฎหมาย กติกา ผู้ตีความกฎหมาย ซึ่งต้องอยู่ในกรอบธรรมทั้งนั้น ซึ่งไม่แตกต่างกับธรรมาธิปไตย ไม่ว่าจะปกครองรูปแบบใด หากอยู่ในธรรมาธิปไตย ก็สามารถทำให้ประเทศผาสุกได้”^[12]

[8] ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจตุรนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ.2555, หน้า 4 - 5

[9] วิชฌู เครืองาม, “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารกรมพระธรรมธัญญ์, เล่มที่ 49, พ.ศ.2551 - 2552, หน้า 85.

[10] บวรศักดิ์ อวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารกรมพระธรรมธัญญ์ เล่มที่ 49, พ.ศ.2551 - 2552, หน้า 97 - 101

[11] สุรพล นิติไกรพจน์, ปัญหาความชอบธรรมทางกฎหมายของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน, วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 23 ฉบับที่ 2 หน้า 229.

[12] จรัญ ภัคตินากุล, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรม

ศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ ได้อธิบายอย่างกระชับว่า หลักนิติธรรม คือ “กฎของกฎหมายนั่นเอง”^[13]

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า มีความหมายกว้าง โดยหมายถึง “หลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐ และยังรวมถึงหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผล ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้อง ชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นการทั่วไป ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเอกชน มีหลักประกันในความเป็นอิสระจากผู้พิพากษา ฯลฯ”^[14]

นอกจากนี้ ความหมายของหลักนิติธรรมในทัศนะขององค์การสหประชาชาติ แสดงการยอมรับหลักนิติธรรมไว้ใน คำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ค.ศ.1948) ว่า “...that human rights should be protected by the rule of law”^[15]

นายโคฟี อันนัน ให้คำนิยามหลักนิติธรรมไว้ หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (Good Governance) ที่ทุกคน ทุกสถาบัน ทุกองค์กร ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ ที่ประกาศใช้ (Accountable to Laws) การบังคับใช้อย่างเท่าเทียม (Equally Enforced) และการตัดสินอย่างอิสระ (Independently Adjudicated) สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชน^[16]

ลอร์ดวูลฟ์ (Lord Wolf) อดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ และอดีตประมุขตุลาการของอังกฤษ เสนอหลักเกณฑ์กว้างๆ ของหลักนิติธรรม ดังนี้

- (1) ต้องมีศาลทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาท
- (2) ผู้พิพากษาต้องเป็นอิสระ มีความสามารถ และเป็นกลาง
- (3) การพิจารณาตัดสินข้อพิพาทต้องรวดเร็ว
- (4) ต้องมีกระบวนการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา
- (5) วิธีพิจารณาของศาลต้องเที่ยงธรรม และมีเหตุผล
- (6) กฎหมายต้องชัดเจน และเป็นธรรม^[17]

กล่าวโดยสรุป หลักนิติธรรม ตามความหมายที่นำมาเสนอไว้นี้ เป็นการรวบรวมจากหลายๆ ความคิดของนักปราชญ์และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ นับเป็นอุดมการณ์อันสูงสุด เป็นกรอบหรือกฎเกณฑ์ของความเป็นธรรม ความเสมอภาค เท่าเทียม การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่ต้องมีไว้ให้ยึดถือในการออกกฎหมาย การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของทุกๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง จึงถือว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง รวมถึงกฎหมายรัฐธรรมนูญด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความไม่เป็นธรรมนั่นเอง

รามการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

[13] ธงทอง จันทรางศุ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

[14] กำชัย จงจักรพันธ์, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

[15] Universal Declaration of Human Rights, Preamble ย่อหน้าที่ 3

[16] โคฟี อันนัน, หลักนิติธรรมระหว่างประเทศเพื่อสิทธิมนุษยชน, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เอกสารโรเนียวประกอบการสัมมนา, เมื่อวันที่ 6 ส.ค.2555, หน้า 1

[17] อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ศาสตราจารย์ (พิเศษ), “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, 2556 (เอกสารโรเนียว), หน้า 7

หลักนิติธรรมในบริบทของสังคมไทย

จากการศึกษาค้นคว้า ได้พบว่า หลักนิติธรรม ได้ปรากฏขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในบริบทของสังคมไทย โดยปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ซึ่งมีข้อความว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมกันของปวงชนชาวไทยว่า..... จักดำรงไว้ซึ่ง**หลักนิติธรรม** เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง”

หลักจากนั้น ได้ปรากฏอยู่ในคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 อีกครั้งหนึ่ง มีข้อความว่า “จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์ เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึง**หลักนิติธรรม** ตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข....”

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2557 (ฉบับชั่วคราว) ที่ใช้ในปัจจุบัน ได้นำคำว่า หลักนิติธรรม มาบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**”

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 ดังกล่าวข้างต้น ถือได้ว่า ประเทศไทยได้เปิดประตูอย่างเป็นทางการให้นำเอาหลักนิติธรรมเข้ามาใช้อย่างจริงจังเป็นรูปธรรม (Positive Law of Existing Law) จึงถือเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติรับรองคำว่า **หลักนิติธรรม** ไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในปัจจุบัน คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้กำหนดให้มีบทบัญญัติในมาตรา 3 ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น) ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**” ซึ่งเป็นบทบัญญัติเช่นเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตราที่ 3 วรรคสอง ที่กล่าวมาข้างต้น จึงย่อมยืนยันเป็นที่ประจักษ์ได้ว่า แนวคิดของคำว่า หลักนิติธรรม ยังคงถูกนำมาเป็นหลักการสำคัญ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายสูงสุดของประเทศตามที่กล่าว ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อวางกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปและยึดหลักการตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) การปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งหลาย จึงต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และในการบังคับใช้กฎหมายจะต้องเป็นไปโดยถูกต้องและเที่ยงธรรมสามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ โดยจะใช้อำนาจรัฐในลักษณะที่ปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้

จากแนวคิดและความหมายในเรื่อง หลักนิติธรรม อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า เป็นการใช้อำนาจโดยมุ่งเน้นถึงการคำนึงในเรื่องศักดิ์ศรี สิทธิเสรีภาพ ในความเป็นมนุษย์ ว่าควรจะได้รับปฏิบัติ และได้รับความคุ้มครองอย่างเสมอภาค เท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีการดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามกรอบของกฎหมาย โดยประชาชนและผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยไม่ฟังเสียงจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริงได้ ทั้งนี้ ประชาชนและองค์กรต่างๆ ทุกภาคส่วน จะต้องยอมรับและปฏิบัติตามอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายเดียวกัน นั่นก็คือ เป้าประสงค์สุดท้ายเพื่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม

หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (หลักธรรมาภิบาล Good Governance)

เดิมหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น จะต้องประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานในการสร้างธรรมาภิบาล ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ซึ่งสรุปว่า ธรรมาภิบาลมี 6 องค์ประกอบ ได้แก่

ประการแรก หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

ประการที่สอง หลักคุณธรรม ได้แก่ การส่งเสริมคนดีคนเก่งให้เข้ามาบริหารกิจการบ้านเมือง สังคม และประเทศชาติ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่รัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทย มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

ประการที่สาม หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

ประการที่สี่ หลักการมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่นๆ

ประการที่ห้า หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

ประการที่หก หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า กล่าวคือ ดำรงชีวิตแบบ เศรษฐกิจพอเพียง พร้อมทั้งสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมให้สมบูรณ์

เมื่อพิจารณาจากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ประกอบ 6 ประการ ตามที่กล่าวมาข้างต้น หากได้พิจารณาอย่างถี่ถ้วนจะสรุปได้ว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักการสำคัญประการหนึ่ง ที่ทุกภาคส่วนและทุกองค์กรต้องให้ความสำคัญยึดถือไว้เป็นแนวทางปฏิบัติ ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้บรรลุสู่เป้าหมาย ให้เป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีตามค่านิยม จึงยอมกล่าวได้ว่า การบริหารราชการแผ่นดินจะต้องดำเนินการภายใต้หลักนิติธรรม โดยจะต้องบริหารราชการ ภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ภายในกรอบของกฎเกณฑ์ต่างๆ การขับเคลื่อนการบริหารราชการแผ่นดิน จะต้องมีความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย หลักนิติธรรม จึงเป็น หลักพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 74 วรรคหนึ่ง และมาตรา 78 (4) (5) มีบทบัญญัติสรุปได้ว่า ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการประชาชน ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดี และรัฐต้องส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทาง ในการปฏิบัติราชการ จัดระบบราชการให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดย คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ได้บัญญัติให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้แก่ การบริหารราชการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ

- 4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- 5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
- 6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- 7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

เช่นเดียวกัน ในส่วนของกระทรวงกลาโหม พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 ในมาตรา 7 ได้บัญญัติสรุปสาระสำคัญได้ว่า การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม และหน่วยงานในสังกัด ต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี..... ฯลฯ

ดังนั้น การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในสังกัด จึงต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมาย 7 ประการ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ด้วยหลักนิติธรรม จึงนับว่ามีส่วนสำคัญ และเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม อันจะทำให้การปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในสังกัด สามารถบรรลุภารกิจให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตามหลักกฎหมายและการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

หลักนิติธรรมในบริบทประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม

ในการบริหารราชการแผ่นดินและการดำเนินการโดยทั่วไป เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามหลักนิติธรรม ตลอดจนหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีประสิทธิภาพ การปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหม จึงต้องดำเนินงานภายใต้หลักคุณธรรม จริยธรรม โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องมีจิตสำนึกมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างมีศีลธรรม มีคุณธรรม และต้องตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักตามมาตรฐานจริยธรรมสำหรับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 279 ได้กำหนดให้ส่วนราชการต่างๆ จัดทำประมวลจริยธรรมของข้าราชการขึ้น เพื่อเป็นการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่รัฐให้มีความชัดเจน มีผลบังคับ รวมทั้งมีมาตรการในการลงโทษต่อผู้ฝ่าฝืนที่ไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดังกล่าว

ฉะนั้น เพื่อเป็นการเสริมสร้างจิตสำนึก ให้กำลังพลของกระทรวงกลาโหมเกิดความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปด้วยความมีคุณธรรม จริยธรรม อย่างเป็นรูปธรรม กระทรวงกลาโหมจึงได้กำหนดประมวลจริยธรรมของข้าราชการกลาโหมไว้ตามระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ.2551 ซึ่งมีสาระสำคัญ ตามข้อ 5 ว่า ข้าราชการกระทรวงกลาโหมจักต้องยึดถือและปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 14 ประการ ดังนี้

- 1. การเชิดชูและรักษาไว้ ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า
- 2. การพิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์
- 3. การรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
- 4. การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ
- 5. การพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของชาติ ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน
- 6. การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย
- 7. การให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ
- 8. การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงภายใต้กรอบของกฎหมาย
- 9. การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม
- 10. การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบต่อ

11. การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐานและมีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้
12. การยึดมั่นในระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด
13. การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่ง เกียรติยศ เกียรติศักดิ์ ของทหาร
14. การเชื่อถือผู้บังคับบัญชา และการปฏิบัติตามคำสั่งอย่างเคร่งครัด ทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม

เมื่อพิจารณาค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 14 ประการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในข้อ 6 และข้อ 12 รวมทั้งข้อ 14 ที่เป็นเรื่องการปกครองบังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม เป็นกรอบของหลักนิติธรรม ที่ปรากฏในมาตรฐานจริยธรรมของข้าราชการกลาโหมอย่างชัดเจน ดังนั้น จึงย่อมถือได้ว่า ประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม ได้ยึดถือหลักนิติธรรมเป็นมาตรฐานในการควบคุมความประพฤติ และเป็นหลักปฏิบัติให้เกิดการปฏิบัติราชการเป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรม ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนุญ

หากจะพิจารณาในภาพรวมของประมวลจริยธรรมของกระทรวงกลาโหมดังกล่าว ย่อมจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมที่ครอบคลุมภารกิจหลักของกระทรวงกลาโหมไว้อย่างครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นด้านการพิทักษ์รักษา ปกป้อง เชิดชู สถาบันพระมหากษัตริย์ การรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ ตลอดจนการพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของชาติ การให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์ สุจริต และรับผิดชอบ การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย การยึดมั่นต่อระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งเกียรติยศของทหาร ตลอดจนการเชื่อถือและปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด ซึ่งถือเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของข้าราชการกระทรวงกลาโหม ที่จักต้องยึดถือและปฏิบัติตาม นอกจากนี้ ในประมวลจริยธรรมดังกล่าว ยังปรากฏในข้อ 6 ว่า ผู้บังคับบัญชาต้องมีหน้าที่ ส่งเสริม สนับสนุน เผยแพร่ พร้อมการปลูกฝังให้ข้าราชการรับทราบ และยึดถือปฏิบัติตามค่านิยมหลักอย่างเคร่งครัด

จากมาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ยังได้กำหนดไว้ในข้อ 7 ว่า หากมีการฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม ให้ถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัย ซึ่งจะต้องรับโทษหรือรับทัณฑ์ ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการกระทรวงกลาโหม กรณีเช่นนี้ จึงเป็นสิ่งที่สามารถยืนยันได้ว่า เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามตามค่านิยมหลักที่กำหนดในมาตรฐานจริยธรรม ย่อมต้องถือว่าเป็นการกระทำความผิดทางวินัยทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหารที่กระทรวงกลาโหมได้กำหนด และถือว่าเป็นกฎหมายหลักในการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวินัยทหาร^[18] ซึ่งเป็นการบริหารราชการ และการดำเนินงานภายใต้กรอบของกฎหมาย คือ มีกฎหมายเป็นใหญ่ อันเป็นหลักการตามข้อกำหนดที่ สอดคล้องและยึดมั่นในหลักนิติธรรม นั่นเอง

[18] พระราชบัญญัติ ว่าด้วย วินัยทหาร พ.ศ.2476 มาตรา 4 กำหนดว่า “วินัยทหาร คือ การที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมทหาร”

“แบบธรรมเนียมทหาร” ได้แก่ บรรดา กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง คำแนะนำ คำชี้แจง และสรรพนางสั่งต่างๆ ที่ผู้บังคับบัญชาได้ออกหรือได้วางไว้ เป็นหลักฐานให้ทหารปฏิบัติ ซึ่งรวมทั้งขนบธรรมเนียมและประเพณีอันดีของทหาร ทั้งที่เป็นและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

มาตรา 5 วินัยทหารเป็นหลักสำคัญที่สุดสำหรับทหาร เพราะฉะนั้นทหารทุกคน จะต้องรักษาวินัยโดยเคร่งครัดอยู่เสมอ ผู้ใดฝ่าฝืน ท่านให้ถือว่าผู้นั้น กระทำผิด

บทสรุป

ในการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานในสังกัด ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ทั้งจะต้องใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ ในการบริหารราชการแผ่นดินจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช..... (ร่างเบื้องต้น) ในส่วนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงกลาโหมโดยตรง แม้จะไม่ปรากฏว่ามีกรกล่าวถึงหลักนิติธรรม ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมไว้แต่ประการใด แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 7 กำหนดให้การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องดำเนินการตามหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี กล่าวคือ การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ย่อมต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม เช่นกัน และด้วยเหตุที่กระทรวงกลาโหมจัดเป็นกระทรวงหลักที่มีความสำคัญ เป็นกระทรวงที่ต้องสร้างมั่นคงให้กับประเทศ และต้องสร้างความมั่นใจให้กับประชาชน จากการที่มีอำนาจหน้าที่ พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร พิทักษ์รักษา ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ตลอดจนปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์แห่งชาติและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข อันเป็นภารกิจหลัก โดยที่ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ.2551 จัดเป็นกรอบมาตรฐานความประพฤติ และเป็นหลักปฏิบัติของข้าราชการกระทรวงกลาโหม จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 14 ประการ ตามที่กล่าวมา นอกจากนั้น หากมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม ซึ่งมีการระบุไว้อย่างชัดเจนในระเบียบฯ ว่าถือเป็นการกระทำผิดทางวินัย จะต้องได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการกระทรวงกลาโหม จึงนับว่าเป็นการบริหารราชการและการดำเนินงานภายใต้กฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ อันเป็นข้อกำหนดที่สอดคล้องและยึดมั่นในหลักนิติธรรม ตามแนวทางในหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กำชัย จงจักรพันธ์, ศาสตราจารย์, หลักนิติธรรม, เอกสารโรเนียว, 2556

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารสรุปการประชุมวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, พ.ศ.2555.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสาร “ร่างข้อเสนอ ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม,” พ.ศ.2555.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, เอกสารทางวิชาการ “นิติรัฐ นิติธรรม” 2555.

จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับการพัฒนากระบวนการยุติธรรมในสังคมไทย, เผยแพร่ในเว็บไซต์ www.law.tu.ac.th.

จิตติ ดิงศภัทย์, หลักวิชาซึ่งนักกฎหมาย, ก.ท.ม.: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2555

จรัญ ภัคดีธนากุล, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม, หนังสือรวบบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์ สัญญา ธรรมศักดิ์.: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ.2541.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิต, เล่มที่ 20 ตอน 3, พ.ศ.2505.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, ก.ท.ม.: บริษัท ชวนพิมพ์ 50 จำกัด, พ.ศ.2553.

ธงทอง จันทรางศุ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, โรงแรมรามาร์คเด้น กรุงเทพ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556.

บวรศักดิ์ อวรรณโณ, หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม 59 ฉบับ “หลักนิติธรรม”, พ.ศ.2551 - 2552.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, เอกสารงานวิจัย เรื่อง “ความหมายและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม” พ.ศ.2555.

ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา). พ.ศ.2548.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542

วิชฌู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน” เมื่อ 12 มิ.ย.2551 ในการประชุมทางวิชาการ โดยกรมพระธรรมนุญ และคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล โรงแรมการ์เด้นส์ กรุงเทพ วารสารพระธรรมนุญ เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม” พ.ศ.2551 - 2552 หน้า 85.

วิชฌู เครื่องงาม, เอกสารประกอบการสัมมนา ลำดับที่ 5 “ศาลกับการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย” เรื่อง การตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 14.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547.

วิชฌู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการบริหารราชการแผ่นดิน”, วารสารพระธรรมนุญ เล่ม 49 ฉบับ “หลักนิติธรรม”, พ.ศ.2551 - 2552.

วิชฌู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

วิชฌู เครื่องงาม, คำบรรยายเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, ที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง ราชบัณฑิตยสถาน, วันพุธที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2552.

สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, เอกสารงานวิจัย “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย : คุณค่าความหมายและการนำไปใช้”
โครงการเวทีความคิดเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไทย ครั้งที่ 2 วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2551.
อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจตุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม - กุมภาพันธ์
พ.ศ.2555.

กฎหมาย กฏ ระเบียบ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ร่างเบื้องต้น), คณะกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ
(กรธ.) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
พระราชบัญญัติ ว่าด้วย วินัยทหาร พ.ศ.2476
พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546
ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วย ประมวลจริยธรรม พ.ศ.2551

ภาษาอังกฤษ

หนังสือ

Dicey, An Introduction to the Study of the law of the Constitution (1985)
Dicey, Law of the Constitution (1948)
Universal Declaration of Human Rights, Preamble