



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

ชื่อบทความ “หลักนิติธรรมในที่ทำงาน”

จัดทำโดย นายบุรณัฐ ฐาปนดุลย์
รหัส ๕๙๐๔๑๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในที่ทำงาน

นายบุรณัฐ ฐาปนกุลย์ [๑]
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการปกครองประเทศและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ โดยเป็นที่ปรากฏอย่างยาวนานแล้วในประเทศต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องมีหลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานในการจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตอันเหมาะสมและเป็นธรรม สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงานจึงต้องยึดหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้อง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเป็นธรรม ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์อำนาจที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและดูความเหมาะสมในการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และในขณะเดียวกัน การบริหารราชการภายในหน่วยงานก็ต้องยึดหลักนิติธรรมเป็นสำคัญด้วยเช่นกัน เพราะเมื่อภายในหน่วยงานเองมีหลักนิติธรรมแล้ว การสร้างความเป็นเสมอภาคเป็นธรรมสู่สังคมภายนอกภายใต้หลักนิติธรรมก็ย่อมเกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน, หลักนิติธรรม, หลักนิติธรรมในที่ทำงาน, หลักนิติธรรมในสำนักงาน
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

[๑] บุรณัฐ ฐาปนกุลย์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน, นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อดีตผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา.

หลักนิติธรรมในที่ทำงาน

นายบุรณัฐ ฐาปนดุลย์
ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๑. บทนำ

สังคมที่ทุกคนปรารถนาให้เกิดขึ้น คือสังคมที่อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยมีหลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักสำคัญประการหนึ่งที่น่าพาสังคมให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการได้ ในประเทศไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะที่เป็นองค์อำนาจและองค์กรตามรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยนอกจาก ต้องยึดหลักการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเป็นธรรมเพื่อ ตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจ ตามอำเภอใจแล้ว ยังจำเป็นต้องสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นภายในหน่วยงานเองด้วย เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่ง สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเป็นธรรมของคนภายในหน่วยงานด้วยเช่นกัน ดังนั้น การที่องค์กร หรือหน่วยงานจะเกิดความเข้าใจและสามารถนำเอาหลักนิติธรรมไปใช้ในทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจถึงความหมายและแนวคิดของหลักนิติธรรมให้เข้าใจอย่างถ่องแท้

๒. ความหมายและแนวคิดของหลักนิติธรรม

๒.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

นักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของโลก เช่น เพลโต และอริสโตเติล เป็นต้น ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับ รูปแบบการปกครองที่ดีเพื่อทำให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข จากประวัติศาสตร์อัน ยาวนานในการคิดค้นทดลองจนในที่สุดทำให้ได้ข้อสรุปที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า สังคมอันชอบธรรม จะเกิดขึ้นได้ต้องเป็นสังคมที่ใช้กฎหมายเป็นหลักในการปกครอง (Rule by law) ไม่ใช่สังคมที่มีบุคคล หรือคณะบุคคลเป็นใหญ่ในการปกครอง (Rule by men) โดยเหตุที่ปฏิเสธการปกครองโดยบุคคล หรือคณะบุคคล เพราะผู้ใช้อำนาจที่ใช้โดยอำเภอใจ ปราศจากการควบคุม จะทำให้เกิดการฉ้อฉลและ ทุจริตได้ ดังนั้น การมีกฎหมายเป็นหลักนั้นยังไม่เพียงพอ เพราะมนุษย์อาจใช้กฎหมายสร้างความไม่ เป็นธรรม กฎหมายจึงต้องอยู่ภายใต้หลักพื้นฐานบางประการ ซึ่งก็คือหลักนิติธรรมนั่นเอง

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ซึ่งได้มีการให้คำ นิยามไว้หลากหลายความหมาย เช่น

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติธรรม” ไว้ว่า “น. หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย.” ซึ่งไม่ได้อธิบายเพิ่มเติมว่าหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายมีอะไรบ้าง

ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร[๒] ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เกื้อหนุนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชนหรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม[๓] ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีเกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ[๔] ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลาและสถานที่ ประการที่สาม องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ ประการที่สี่ องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึงการใช้ การตีความกฎหมาย และด้านการตัดสินคดีนั้นต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดความเที่ยงธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์[๕] ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า ‘Rule of Law’ ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญานิติธรรม วินัย ธรรมะ กฎหมาย ฯลฯ”

องค์การสหประชาชาติ[๖] ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักนิติธรรมหมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายกระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม”

ดังนั้น หลักนิติธรรม จึงอาจหมายถึง “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ยึดหลักความถูกต้อง เป็นธรรม และความเสมอภาค เพื่อพัฒนาสังคมให้เกิดความผาสุกและเจริญก้าวหน้า”

[๒] ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๔, “หลักนิติธรรม (The rule of Law)”, ใน วารสารยุติธรรมคู่ขนาน, เล่มที่ ๗ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๖.

[๓] วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๓, ปาฐกถาสาธารณะเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

[๔] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๕๒, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, ใน วารสารพระธรรมบุญ, เล่มที่ ๔๙ ฉบับหลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒, หน้า ๙๗-๑๐๑.

[๕] กำชัย จงจักรพันธ์ (ประธานคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ), ๒๕๕๖, บรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”, ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรามารการ์เดนส์.

[๖] คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗.

กฎหมายซึ่งเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นนั้นต้องมีหลักไว้ให้ยึดซึ่งก็คือหลักนิติธรรม ทั้งการออกกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย การตีความกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม เพื่อมุ่งไปสู่ความยุติธรรม และจะช่วยป้องกันมิให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจ โดยจะเป็นหลักที่ใช้กำกับดูแล ตรวจสอบอำนาจอันไม่ชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยทั้งฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ

มีข้อสังเกตสำคัญประการหนึ่งที่ อาจารย์ ดร.ปริญญา เทวานฤมิตรกุล^[๗] ได้เคยกล่าวไว้คือ “นิติรัฐ สิ่งสำคัญที่สุดไม่ใช่การบังคับกฎหมายกับประชาชน แต่เป็นการบังคับใช้กฎหมายกับรัฐบาลต่างหาก กฎหมายถูกเขียนคลุมให้กว้างเพราะว่าคิดล่วงหน้าไม่ได้ว่าจะเกิดปัญหานี้ขึ้นมา เพราะฉะนั้นการใช้กฎหมาย มิใช่ดูแลเพียงเรื่องตัวหนังสืออย่างเดียว ต้องดูไปที่เจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญด้วย”

๒.๒ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

๒.๒.๑ หลักนิติธรรมในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกา หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นก่อนในประเทศอังกฤษ อันมีระบบกฎหมาย แนวคิดและสภาพแวดล้อมที่ต่างจากกฎหมายไทย และเป็นหลักคิดที่เป็นนามธรรม ค่อนข้างเข้าใจยาก และมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเริ่มแรกนั้น คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า “Rule of Law” ในหนังสือ “The Common Wealth of Oceana” ของ James Harrington นักทฤษฎีการเมืองแบบสาธารณรัฐดั้งเดิมยุคฟื้นฟูศิลปวิทยา (Renaissance) ของประเทศอังกฤษ กล่าวคือ หลักนิติธรรมเป็นแนวความคิดในยุคกลางโดยพระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์แห่งอังกฤษได้ลงพระนามในเอกสารสำคัญที่เรียกว่ากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta Libertatum) ในปี ค.ศ. ๑๒๑๖ - ๑๒๑๖ เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษได้ให้ไว้แก่บรรดาขุนนางเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์ ซึ่งมีเนื้อหากล่าวถึง สิทธิในการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายที่บันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล^[๘]

ในเวลาต่อมารัฐสภาได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบันซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่าง ๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนมีอำนาจต่อรองกับอำนาจกษัตริย์ ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๖๒๘ ยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ. ๑๖๐๐ - ๑๖๔๙) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครองรัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. ๑๖๗๙) นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยมีเนื้อหาหลัก คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ ทำให้กษัตริย์ค่อย ๆ ถูกจำกัดอำนาจลง ซึ่งนำมาสู่สงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่าง ค.ศ. ๑๖๔๒ -

[๗] ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๕๓, ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ” ใน นิติรัฐ นิติธรรม, เอกบุษย์ วงศ์สวัสดิ์กุล, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๒๓๑.

[๘] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๖, หลักนิติธรรม (The rule of law) [Online], Available: [Http://www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com) [มีนาคม ๒๕๕๖].

๑๖๔๙ จนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็ได้รับชัยชนะและนำไปสู่การปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ผลของการปฏิวัตินี้ดังกล่าวนำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐสภาที่ปัดคู่กันกับกษัตริย์ ส่วนปัญหาว่าอำนาจในการวินิจฉัยความเป็นที่ยุติทางกฎหมายควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล ในเรื่องดังกล่าวนี้ศาลได้เข้ามามีบทบาทในการแก้ไขปัญหา โดย Sir Edward Coke ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภา จะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดจะขัดหรือแย้งกับกฎหมายคอมมอนลอว์ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายคอมมอนลอว์หรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภาตราขึ้นจะอ้างกฎหมายคอมมอนลอว์มาปฏิเสธกฎหมายที่สภาตราขึ้นไม่ได้ ซึ่งแนวความคิดของ Sir Edward Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษ จนกระทั่งในที่สุดอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้นและยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

สำหรับหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา นั้น ระบบกฎหมายของสหรัฐอเมริกาได้รับอิทธิพลจากกฎหมายจากประเทศอังกฤษ โดยมุ่งเน้นในการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน^[๙] โดยอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติถูกจำกัดโดยรัฐธรรมนูญและอำนาจสูงสุดของศาลในสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court of United State) ที่จะวินิจฉัยว่ากฎเกณฑ์ใดจะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญมิได้ นอกจากนั้นศาลสูงสุดยังมีอำนาจในการวินิจฉัยให้ฝ่ายต่าง ๆ ของรัฐปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ทั้งในแง่กฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติ รวมถึงมีอำนาจที่จะตีความและวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ตราโดยรัฐหรือการกระทำอื่นใดของรัฐขัดต่อกระบวนการที่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ (Due Process of Law) หรือไม่ และคำวินิจฉัยถือเป็นที่สุด ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ^[๑๐]

กล่าวโดยสรุปคือ ในประเทศสหรัฐอเมริกามีการสร้างหลักนิติธรรมและความเป็นกฎหมายสูงสุดภายใต้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร โดยเป็นระบบที่ศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาวางหลักไว้ในคดี Marbury V. Madison ของศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๘๐๓ โดยได้วางบรรทัดฐานเรื่องการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาออกไม่ให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และการสร้างทฤษฎีว่าด้วย “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ คือ อำนาจก่อตั้งระบอบ และองค์กรทางการเมือง” อยู่เหนือและเป็นที่มาของอำนาจขององค์กรอื่นที่รัฐธรรมนูญก่อตั้งขึ้น อันเป็นที่มายุคใหม่ของสิ่งที่ John Adams ประธานาธิบดีคนที่ ๒ แห่งสหรัฐอเมริกากล่าวว่า “รัฐบาลสหรัฐอเมริกา “เป็นรัฐบาลของกฎหมาย ไม่ใช่รัฐบาลของมนุษย์”

๒.๒.๓ หลักนิติธรรมในประเทศไทย หลักนิติธรรมของประเทศไทยปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ดังนี้

[๙] จริฎ โฆษณชนันท์, ๒๕๕๓, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์หลักนิติธรรม, หน้า ๕๕.

[๑๐] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖-๗.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้มีบทบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระสำคัญตรงกับหลักการของหลักนิติธรรม เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๑ บัญญัติไว้ในอารัมภบทว่า “เจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้แสดงออกให้ปรากฏซึ่งปณิธานร่วมของปวงชนชาวไทยว่าจักรักษาไว้ซึ่งเอกราชแห่งชาติไทยทุกทางจักคุ้มครองศาสนาทุกศาสนาให้สภาพจักเทิดทูนพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมิ่งขวัญของประเทศชาติ จักยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จักตรากฎหมายเพื่อความเป็นธรรมในสังคม จักใช้มาตรการทั้งปวงที่จะขจัดความเหลื่อมล้ำในฐานะบุคคลทั้งในทางเศรษฐกิจและทางสังคมให้ลดน้อยลงเป็นลำดับ จักร่วมกันบำบัดทุกข์บำรุงสุขและจักพิทักษ์เสรีภาพของราษฎรโดยทั่วหน้าอย่างเสมอภาคและอ่างรังไว้ซึ่งหลักนิติธรรมเพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมอย่างทั่วถึง” ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๒ บัญญัติไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” หรือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ซึ่งได้เกิดขึ้นในการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ก็บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรมไว้ในอารัมภบทว่า “โดยที่หัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้นำความกราบบังคมทูลว่าเหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเสีย นั้น ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครองและปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติ อันเป็นวิกฤตการณ์ความรุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายาม ในการแก้ไขวิกฤตการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผลกลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกันซึ่งอาจมีการสูญเสียแก่ชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวง ต่อระบบการปกครองระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของประเทศจำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน โดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามประเพณีการปกครองของประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การฟื้นฟูความรักความสามัคคี ระบบเศรษฐกิจและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง การเสริมสร้างระบบการตรวจสอบทุจริตที่เข้มแข็ง และระบบจริยธรรมที่ดีงาม การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การปฏิบัติตามกฎบัตรสหประชาชาติ พันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสัมพันธไมตรีกับนานาประเทศ การดำรงชีวิตตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกขั้นตอน เพื่อให้การเป็นไปตามที่คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้นำความกราบบังคมทูล จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติ

ต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จนกว่าจะได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญที่จะได้จัดทำร่างขึ้นและนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย” เป็นต้น

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประเทศไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้เป็นครั้งแรกอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษร ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นอกจากนี้ ในหมวดที่ ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา ๗๘ (๖) ยังได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ดังความว่าคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย “(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ”

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยในเรื่องหลักนิติธรรมนั้นได้มีความเห็นของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญกำหนดให้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยได้บัญญัติถึงหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา ๓๕ (๖) ดังความว่าคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย “(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการส่งเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ” อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นมุข กอปรกับคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) ได้ศึกษาเกี่ยวกับหลักนิติธรรมแล้วเห็นควรมีบทบัญญัติว่าด้วยหลักนิติธรรมที่ชัดเจน รวมถึงเพิ่มบทบัญญัติในส่วนที่ว่าด้วยผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการบังคับใช้หลักนิติธรรมมากขึ้น

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้สิทธิเสรีภาพและความเท่าเทียมกันแก่ประชาชนโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือปัจจัยอื่น ๆ อันจะเป็นการป้องกันและรักษาสิทธิของประชาชนชาวไทย อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่บังคับใช้นั้นเป็นเพียงบทบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อผดุงรักษาความยุติธรรม แต่สิ่งที่สำคัญเหนือกว่าคือการนำกฎหมายไปใช้ให้ถูกต้องสมดังเจตนารมณ์แห่งบทบัญญัตินั้น เพื่อให้สังคมจะเกิดความสงบสุขและความเจริญก้าวหน้าต่อไปได้ ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการอิสระว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) เพื่อควบคุมดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ภายใต้อขอบเขตของหลักนิติธรรม

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร[๑๐] ได้มีบทสรุปไว้ในหนังสือหลักนิติธรรมว่า “ไม่มีใคร ปฏิเสธว่า ‘หลักนิติธรรม’ คือ อุดมการณ์สูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่ผู้คนใน สังคมยังไม่ตระหนักจึงไม่เห็นความสำคัญ อันเป็นเหตุให้หลักนิติธรรมในสังคมไทยไร้ความหมาย และเกิดความวุ่นวายในเมืองดังที่ปรากฏอยู่ทุกวันนี้ แม้จะมีนิมิตหมายอันดีที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับ ปัจจุบันตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงได้นำหลักนิติธรรมมาบัญญัติรับรองไว้ใน รัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรก แต่การตราหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ก็มิได้เป็นหลักประกันเสมอไปว่าประเทศไทยจะดำรงอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม การตราหลักนิติธรรมไว้ใน รัฐธรรมนูญเป็นแต่เพียงข้อยืนยันว่าหลักนิติธรรมมีความสำคัญอย่างยิ่งและจักต้องได้รับการปฏิบัติตาม เท่านั้น แต่หลักนิติธรรมจะดำรงความศักดิ์สิทธิ์ได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับผู้ใช้อำนาจรัฐทุกฝ่ายและ ประชาชนทุกคน ที่จะต้องพยายามเรียนรู้และจะต้องตระหนักถึงความสำคัญแห่งหลักนิติธรรมและ นำไปปฏิบัติตามด้วยจิตศรัทธาแน่วแน่และมั่นคง” ส่วนนายอรรถพล ใหญ่สว่าง อดีตอัยการสูงสุด [๑๑] ได้มีบทสรุปไว้ในบทความทางวิชาการในหัวข้อหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม เปรียบเสมือน เป็นร่มไม้ใหญ่ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและเปรียบเสมือนเป็นคุณธรรมทางกฎหมายของ การบังคับใช้กฎหมายทั้งปวงของรัฐชาติที่พึงมีต่อประชาชน หากการปกครองใดไร้ซึ่งคุณธรรม ทางกฎหมายหรือจิตสำนึกในการเคารพหรือใช้กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมส่งผล กระทบต่อความยุติธรรมในการที่จะอำนวยความยุติธรรมหรือหลักประกันถึงสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน เนื่องจากกฎหมายจะไม่มี ความชอบธรรม เพราะจะกลายเป็นเครื่องมือที่ตอบสนอง ความต้องการอย่างอำเภอกใจของผู้มีอำนาจของรัฐอยู่ในมือเท่านั้น ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายของ รัฐชาติที่พึงมี จึงควรมุ่งมั่นในการสร้างความเป็นธรรมในสังคมไทยโดยยึดหลักบริหารงานด้วยหลัก คุณธรรมและหลักนิติธรรมควบคู่กันเพื่อสร้างความเป็นธรรม กระบวนการอันชอบธรรม ความโปร่งใส ความสุจริต และความถูกต้องชอบธรรม ทั้งนี้ เพื่อมุ่งสู่การอยู่ร่วมกัน ภายใต้หลักคุณธรรม หลัก นิติธรรม และหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง”

๓. ที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินกับหลักนิติธรรม

ในอดีตที่ผ่านมา รูปแบบการเมืองการปกครองของไทยที่เก่าแก่ที่สุดคือระบอบการปกครอง แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในสมัยสุโขทัย โดยใช้คตินิยมในการปกครองแบบพ่อปกครองลูก ต่อมา เมื่อมีการพัฒนาการเมืองการปกครองของประเทศในแต่ละยุคแต่ละสมัย ความใกล้ชิดระหว่างผู้มี อำนาจกับราษฎรก็ยิ่งมีความเห็นห่างกันมากขึ้น อีกทั้งด้วยวิถีปฏิบัติทางการปกครองบ้านเมืองก็มี ความสลับซับซ้อนเพิ่มขึ้น จึงเกิดแนวความคิดการควบคุมฝ่ายบริหารโดยผ่านกลไกการตรวจสอบหรือ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ของตัวแทนที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชน

[๑๐] ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, หน้า ๕๙-๖๐.

[๑๑] อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๗, “หลักนิติธรรม” ใน **วารสารจลนนิติ**, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗, สำนัก กฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๓๓.

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มี “ผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภา” ไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๑๗ แต่ในชั้นสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญโดยตัดในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดินออกไป แต่หลังจากนั้นก็ได้มีการระดมความคิดเห็น ศึกษาแนวทาง และผลักดันเรื่อยมา จนกระทั่งได้นำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ฉบับที่ ๖ แก้ไขเพิ่มเติมพุทธศักราช ๒๕๓๙ โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๑๑ ในเรื่องการตั้งคณะกรรมการสภากร่างรัฐธรรมนูญขึ้น การจัดตั้งระบบผู้ตรวจการแผ่นดินจึงประสบความสำเร็จโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” และได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หมวด ๖ รัฐสภา ส่วนที่ ๗ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มาตรา ๑๙๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๙๘ และกำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อรองรับและกำหนดรายละเอียดในการปฏิบัติ ซึ่งรัฐสภาก็ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๔๒ ขึ้นมา

เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้นายพิเชต สุนทรพิพิธ เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย และต่อมาในวันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีคำสั่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่งตั้งให้นายปรามอภัย โชติมงคล เป็นเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนแรกของประเทศไทย ต่อมาได้มีการคัดเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีก ๒ คน คือ นายพลทรัพย์ ปิยะอนันต์ และพลเอก อีร์เดช มีเพียร ซึ่งต่อมา พลเอก อีร์เดช มีเพียร ได้ดำรงตำแหน่งประธานผู้ตรวจการแผ่นดินคนแรก

ต่อมาได้เกิดการปฏิวัติรัฐประหารโดยคณะบุคคลที่เรียกว่า “คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.)” เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ และได้มีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีประกาศ คปค. ฉบับที่ ๑๔ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอยู่ต่อไป ซึ่งทำให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังคงอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อแก้ไขความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถูกยกเลิก จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ โดยบัญญัติให้มีสภากร่างรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญองค์กรหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อไป พร้อมทั้งมอบอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมให้อีกหลายประการ และมีการเปลี่ยนแปลงชื่อจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน”

ปัจจุบัน “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)” ได้ทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลงแต่ได้มีประกาศ คสช. ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้องค์กรอิสระ และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปกับทั้งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดย

ให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ในส่วนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญในขณะนี้ ที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐประกอบด้วย องค์กรอิสระทั้ง ๕ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นั้น รวมทั้งองค์กรอัยการด้วยนั้น ได้มีการพิจารณาและข้อเสนอแนะปรับปรุง เปลี่ยนแปลงแก้ไขรูปแบบและการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปและโครงสร้างการจัดการ อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไปในทิศทางใดก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหลักในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน ทุกคนอย่างเสมอภาคกัน และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชนและรักษาประโยชน์ของแผ่นดินต่อไป

ปัจจุบันมีผู้ตรวจการแผ่นดินทั้งหมด ๓ คน ได้แก่ ศาสตราจารย์ศรีราชา วงศารยางกูร ประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน และนายบุญณัฐ ปันนกุลย์ ผู้ตรวจการแผ่นดิน

๓.๑ ที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน เกิดขึ้นครั้งแรกที่ประเทศสวีเดน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๐๙ ซึ่งเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” โดยมีหน้าที่หลักเป็นผู้คุ้มครองสิทธิและดำรงความยุติธรรมให้กับประชาชน ผ่านการรับเรื่องราวร้องเรียนจากประชาชน หรือถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องเรียน แต่หากเป็นเรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าประชาชนได้รับความเดือดร้อน ก็สามารถนำประเด็นปัญหาดังกล่าวมาทำการสอบสวนได้เอง แนวคิดในการมีผู้ตรวจการแผ่นดินให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนี้ ได้แพร่หลายไปยังหลายประเทศทั่วโลก ต่อมา มีการก่อตั้งสถาบันผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศต่าง ๆ ในเกือบทุกภูมิภาค เช่น เดนมาร์ก ฟินแลนด์ อังกฤษ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ แคนาดา แอฟริกาใต้ ฮังการี และเกาหลี เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยได้จัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชน ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และช่วยลดภาระงานของฝ่ายบริหาร ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และต่อมา มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยเพิ่มภารกิจ การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และภารกิจในด้านการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

๓.๒ บทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

“ผู้ตรวจการแผ่นดิน” คือบุคคลที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา และเป็นบุคคลที่เป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม รวมถึงการดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ สิ่งสำคัญคือควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ดังนี้

๓.๒.๑ พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(ข) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(ง) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนของประชาชนในกรณีไม่ปฏิบัติ หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐทุกประเภท นอกจากนี้ แม้ในการปฏิบัติจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเกิดความไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ยังสามารถพิจารณาตรวจสอบ อีกทั้งยังมีอำนาจหยิบยกเรื่องที่เห็นว่ามีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งอาจพิจารณาและสอบสวนโดยไม่มีการร้องเรียนได้ (Own Motion)

ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงของเรื่องร้องเรียนแล้วจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้น โดยการเสนอแนะให้มีการแก้ไข ปรับปรุง ไม่ว่าจะ เป็นกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หลักเกณฑ์หรือวิธีปฏิบัติไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเน้นการแก้ไขปัญหาด้วยสันติวิธีภายใต้หลักธรรมาภิบาล เพื่อให้เกิดความเหมาะสมเป็นธรรม ตลอดจนพิจารณาเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อวินิจฉัย ในกรณี ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย นอกจากนี้

ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนอย่างเป็นระบบ ในกรณีที่ปัญหาเรื่องร้องเรียนมีลักษณะคล้ายคลึงกัน เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวขึ้นอีก จากภารกิจดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อความสงบสุขของสังคม

๓.๒.๒ ดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินยังจะมีบทบาทหน้าที่สร้างระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินของไทยให้อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมจริยธรรม โดยการกำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีภารกิจหลักในการดำเนินงาน ๒ ด้าน คือ การตรวจสอบจริยธรรมและกิจการพิเศษ ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมและการส่งเสริมมาตรฐานจริยธรรม ซึ่งดำเนินการเกี่ยวกับการให้ข้อเสนอแนะในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้แต่ละหน่วยงานมีประมวลจริยธรรมที่มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินยังได้ปลูกฝังคุณธรรมจริยธรรมให้แก่เด็กและเยาวชนผ่านโครงการต่าง ๆ เพื่อวางรากฐานการสร้างคุณธรรมจริยธรรมและสร้างคนดีเพื่ออนาคตของประเทศชาติต่อไป

๓.๒.๓ ติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงข้อพิจารณาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นว่าจำเป็น

บทบาทหน้าที่ที่สำคัญอีกประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดินก็คือในด้านของการตรวจสอบและกำกับดูแลภาครัฐให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ รวมถึงเป็นการวางหลักประกันการบังคับใช้ในทางรัฐธรรมนูญให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างชัดเจน นอกจากนี้ หากมีข้อพิจารณาที่จำเป็นในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อพิจารณาได้ สำหรับภารกิจในด้านการติดตาม ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินได้ติดตามเร่งรัดหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ในเรื่องการจัดทำกฎหมายและแนวนโยบายต่าง ๆ พร้อมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไปยังหน่วยงานที่กำกับดูแลหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อเสนอแนะหรือสั่งการตามควรแก่กรณี และรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทราบ

๓.๒.๔ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญประการสุดท้ายคือต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน พร้อมข้อสังเกต ตามบทบาทอำนาจ

หน้าที่ที่กล่าวมาข้างต้น ต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเป็นประจำทุกปี และประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและได้เปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านสื่อประชาสัมพันธ์รูปแบบต่าง ๆ ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

๔. หลักนิติธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เพื่อตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสอดคล้องกับหลักนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกัน อันจะรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และความเป็นธรรม เพื่อให้เกิดความสงบสุขในสังคม แต่ประเด็นสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นอกจากองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินจะปฏิบัติตามหลักนิติธรรม หรือควบคุมตรวจสอบให้หน่วยงานต่าง ๆ ปฏิบัติตามหลักนิติธรรมด้วยแล้ว ยังต้องสร้างหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นภายในองค์กรหรือภายในที่ทำงานด้วย เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเป็นธรรมของคนภายในหน่วยงานด้วยเช่นเดียวกัน

๔.๑ ความสำคัญของหลักนิติธรรมในสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของผู้ตรวจการแผ่นดิน และอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยความเห็นชอบร่วมกันของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสำนักงานมีการบริหารงานอย่างเป็นระบบและมีบุคลากรที่มีความสามารถ รวมถึงได้นำหลักธรรมาภิบาลด้านหลักนิติธรรมมาใช้ในการบริหารงานของหน่วยงาน

สำหรับคำว่า หลักนิติธรรมในที่ทำงาน อาจหมายถึงการปฏิบัติหน้าที่โดยการใช้หรือบังคับใช้กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรืออื่น ๆ อย่างเป็นธรรมและเสมอภาค และดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และช่วยบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเป็นองค์กรตัวอย่างให้แก่สังคมภายนอก โดยต้องเป็นองค์กรที่มีภาพลักษณ์ที่ดี มีความน่าเชื่อถือ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความสำคัญและยึดหลักนิติธรรมในการทำงาน ทั้งการปฏิบัติของผู้บริหารต่อเจ้าหน้าที่สำนักงาน และทั้งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานเองด้วย

๔.๒ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักนิติธรรม

คำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่กระทำการกิจต่าง ๆ ให้ลุล่วงโดยเรียบร้อย เช่น รัฐสภามีอำนาจหน้าที่ออกกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารประเทศ ศาลมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งกรณีเหล่านี้ต้องทำตามกรอบของกฎหมาย มิใช่

เป็นงานประจำจึงทำไปเรื่อยจนไม่ตรงกับกรอบที่กฎหมายกำหนด ถ้าเลยเถิดจากกรอบแห่งกฎหมาย เรียกว่า “เกินอำนาจ” ถ้าทำน้อยกว่าที่กฎหมายสั่งเรียกว่า “บกพร่อง” ถ้าทำผิดขั้นตอน ระยะเวลา เงื่อนไข หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดเรียกว่า “ผิดกระบวนการ” ถ้ามีอำนาจแต่ใช้อำนาจด้วยเจตนา กลับแก่งไม่เป็นธรรมเรียกว่า “บิดเบือนอำนาจ” ส่วนคำว่า “เป็นไปตาม” แสดงอยู่ในตัวว่าต้อง สอดคล้องทั้งเรื่องผู้ใช้อำนาจ ผู้ถูกกระทำ เนื้อหาสาระแห่งการกระทำ ขั้นตอน เงื่อนไข ระยะเวลา และต้องคำนึงถึงอยู่เสมอมิให้เกินเลยหรือคลาดเคลื่อน[๑๒]

๔.๒.๑ วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน การบริหารงานเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งต่อการดำเนินงานขององค์กร เพราะเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะ ชี้ให้เห็นถึงความสำเร็จหรือความล้มเหลว ความมีประสิทธิภาพหรือความไร้ประสิทธิภาพของ หน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานนั้นต้องรู้จักและปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ รับผิดชอบ ซึ่งสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้กำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ ที่ สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ดังนี้

วิสัยทัศน์ (Vision) คือ “ค้ำครองประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม จากการใช้อำนาจรัฐและเสริมสร้างสังคมให้มีคุณธรรมจริยธรรมเป็นรากฐาน เพื่อประโยชน์สุขของ ส่วนรวม”

พันธกิจ (Mission) คือ

๑. ตรวจสอบดูแลการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม
๒. เสริมสร้างรากฐานของสังคมให้เข้มแข็ง มีคุณธรรม จริยธรรมและภูมิคุ้มกัน
๓. ติดตามประเมินผล ทบทวนและเสนอแนะการปฏิบัติให้เป็นไปตาม

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ

๑. พัฒนาขีดความสามารถในการตรวจสอบดูแลเพื่อเสริมสร้างความเป็น ธรรมให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน

๒. สร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการขับเคลื่อนคุณธรรม จริยธรรม

๓. สร้างและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผล และการให้ข้อเสนอแนะ การปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญแก่หน่วยงานที่มีภารกิจตามรัฐธรรมนูญ

๔. พัฒนาการสื่อสารองค์กรเพื่อความเข้าใจและเสริมภาพลักษณ์

๕. พัฒนาระบบบริหารจัดการภายในองค์กร

๔.๒.๒ การใช้หลักนิติธรรมในการบริหารงานของผู้ตรวจการแผ่นดิน รัฐธรรมนูญได้ กำหนดให้องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร ซึ่งแม้มิได้ใช้อำนาจอธิปไตยแต่ก็มีความเป็นอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินจึงจำเป็นต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

[๑๒] วิษณุ เครืองาม, ๒๕๕๒, บรรยายในที่ประชุมธรรมศาสตร์และการเมืองเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และยึดหลักการเคารพสิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค และศักดิ์ศรี ความเป็นมนุษย์ของบุคคลอื่น ไม่กระทำการที่นอกเหนือจากบทบาทอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้อำนาจ ไม่เลือกปฏิบัติหรือกระทำโดยไม่สุจริตหรือปราศจากเหตุผล รวมถึงการมีดุลยพินิจหรือข้อเสนอแนะใด ๆ โดยสุจริตและมีเหตุผลอันสมควร โดยเหตุที่หลักนิติธรรมเป็นหลักสำคัญของประเทศจึงครอบคลุมถึงประชาชนทุกหมู่เหล่าอาชีพ ทั้งในแง่ของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหลักนิติธรรม เช่น การถูกเลือกปฏิบัติอย่างมีอคติ การถูกเรียกสินบน การถูกข่มขู่ เป็นต้น ประชาชนจึงมักมาร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ล่วงละเมิดหลักนิติธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตามการวินิจฉัยว่าเรื่องใดขัดต่อกฎหมายหรือสอดคล้องกับกฎหมายแล้วมักจะหยุดอยู่เพียงแค่นั้น แต่อาจไม่ยกหลักนิติธรรมมาอ้าง แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินได้โยงต่อระหว่างหลักกฎหมายกับหลักศีลธรรมด้วย เพื่อชี้ให้เห็นว่า เรื่องร้องเรียนขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่เป็นการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ซึ่งอาจเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ เป็นการละเว้นหรือละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการก้าวก้าวสิทธิเสรีภาพ เป็นต้น ซึ่งเป็นการตีความด้วยความเป็นธรรม ด้วยจิตใจที่เที่ยงธรรม ไม่มีอคติ และไม่เลือกปฏิบัติ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนโดยไม่เข้าข้างหน่วยงานหรือประชาชนอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่จะพิจารณาจากข้อเท็จจริง เพื่อหาทางออกที่ถูกต้องและเป็นธรรมที่สุด เป็นต้น ดังที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีปรัชญาองค์กรซึ่งและยึดถือปฏิบัติ ได้แก่ ร้องเรียนได้สะดวก (Service) พิจารณาโดยรวดเร็ว (Efficiency) เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย (Fairness) และโปร่งใสตรวจสอบได้ (Accountability) จนเป็นที่ไว้วางใจและเป็นที่ยอมรับกับประชาชนที่มาร้องเรียนเพื่อเยียวยาความเดือดร้อน ซึ่งจากตัวเลขสถิติที่ผ่านมาในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ จะพบว่า มีเรื่องร้องเรียนที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาทั้งสิ้นถึง ๔,๘๐๗ เรื่อง และข้อสำคัญจะพบว่าแนวทางในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น โดยภาพรวมจะใช้แนวทางแบบสันติวิธี โกล่เกลี่ย ประนีประนอม เพื่อให้ทั้ง ๒ ฝ่ายพอใจ ไม่รู้สึกว่ามีใครแพ้หรือชนะ ตลอดจนสร้างความเข้าใจให้กับประชาชน พร้อมทั้งเสนอแนะให้หน่วยงานต่างได้แก้ไขข้อผิดพลาดต่าง ๆ ต่อไป

ในส่วนของการบังคับใช้กฎระเบียบของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ได้มีการใช้กฎหมายในการบริหารงานเป็นไปตามเจตนารมณ์บทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งมีการใช้กฎระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติต่าง ๆ ของสำนักงานในการบริหารได้อย่างเหมาะสมเป็นธรรม เช่น พระราชบัญญัติสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ ระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดตำแหน่งหัวหน้าหน่วยงาน เจ้าหน้าที่อาวุโสระดับสูง และเจ้าหน้าที่อาวุโส แผนยุทธศาสตร์สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น ทั้งนี้ ในการออกกฎ ระเบียบ ประกาศ คำสั่ง หรือมติต่าง ๆ ของสำนักงานดังกล่าวนั้นก็มีความเป็นธรรม และที่สำคัญคือได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย เช่น มีการแจ้งและสอบถามความคิดเห็นในที่ประชุมคณะทำงานหรือที่ประชุมสำนักงาน หรือมีการประชุมร่วมกันของผู้บริหารเพื่อขอมติจากที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น สำนักงานกำหนดภาระหน้าที่อย่างเป็นทางการลายลักษณ์อักษร และออกกฎ ระเบียบไว้รองรับการบริหารงาน เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการบริการให้แก่ประชาชน เช่น มีการจัดแบ่งงานและขอบเขตหน้าที่แต่ละส่วนงาน เป็นต้น

๔.๓ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามหลักนิติธรรม

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีการดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ไม่ใช่อำนาจที่ได้ตามกฎหมายแสวงหาผลประโยชน์โดยทางมิชอบ รวมทั้งปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่วางไว้ อย่างเคร่งครัด โดยต้องเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เป็นธรรม ไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจของตนเอง โดยมีระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๔ ใช้ในการบังคับ และหล่อหลอมให้เจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติหน้าที่ตามกฎระเบียบภายใต้กรอบของกฎหมายและหลักนิติธรรม และมีประมวลจริยธรรมสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะที่แสดงให้เห็นถึงการมีนิติธรรมในการปฏิบัติงาน เช่น ข้อ ๖. ผู้ตรวจการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ต้องมุ่งแก้ปัญหา ความเดือดร้อนของประชาชนด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว และมุ่งเสริมความเข้าใจอันดีระหว่างหน่วยงานและประชาชน เป็นต้น ตัวอย่างอันเป็นที่ประจักษ์ที่สามารถยืนยันการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรมได้ก็คือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่เคยถูกร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือถูกดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับเรื่องมาตรฐานจริยธรรมเลยแม้แต่กรณีเดียว ส่วนการกระทำความผิดและการดำเนินการทางวินัยตามระเบียบว่าด้วยการบริหารงานบุคคล ในช่วง ๓ ปีงบประมาณหลังสุด พบว่ามีการกระทำความผิดวินัยเล็กน้อยและเป็นความผิดครั้งแรกเพียง ๒ ราย ซึ่งเป็นการดำเนินการทางวินัยโดยการว่ากล่าวตักเตือนเท่านั้น

นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินยังปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการต่าง ๆ และช่วยเหลือประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งปฏิบัติตามหลักศีลธรรม กฎหมาย และประเพณีอันดีงาม ดังตัวอย่างกิจกรรมที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรม เช่น การยินดีให้คำปรึกษาหารือแก่ประชาชนทุกคนอย่างเต็มใจและสุดความสามารถ การร่วมกันบริจาคสิ่งของแก่ผู้ยากไร้ รวมทั้งอาสาไปร่วมในกิจกรรมหรือโครงการต่าง ๆ หรือการร่วมบริจาคเงินทำบุญเพื่อสาธารณประโยชน์หรือการกุศล เป็นต้น

ในปีงบประมาณปัจจุบัน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้สร้างค่านิยมองค์กรขึ้น เพื่อขับเคลื่อนเจ้าหน้าที่ทั้งองค์กรให้เป็นไปตามค่านิยมดังกล่าว ซึ่งแต่ละค่านิยมก็สอดคล้องกับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมทั้งสิ้น อันได้แก่ FAIRS ซึ่งมีคำนิยามตามตัวอักษรย่อว่า F = Fair หรือเป็นธรรม คือ การปฏิบัติหน้าที่อย่างมีเหตุผล ความถูกต้อง และเป็นกลาง ยึดมั่นในหลักการและธรรมาภิบาล ถือความถูกต้อง เสมอภาค และเที่ยงธรรม A = Accountability หรือความรับผิดชอบ คือ ความเอาใจใส่และความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และองค์กร ด้วยความมุ่งมั่นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อประชาชน ส่วนรวม และประเทศชาติ I = Integrity หรือความถูกต้องชอบธรรม คือ การเป็นผู้มีความสง่างาม ตั้งมั่นในความซื่อสัตย์ ซื่อตรง เที่ยงธรรม กล้ายืนหยัดในสิ่งถูกต้อง และไม่ยอมนิ่งเฉยต่อการกระทำที่ไม่ถูกต้อง R = Respectability หรือการยอมรับนับถือ คือ ความเคารพน่าเชื่อถือในการทำงานอย่างมีอาชีพมีประสิทธิภาพอย่างถูกต้อง เหมาะสม ไม่ผิดพลาดและบรรลุเป้าหมายขององค์กร และ S = Service Mind หรือจิตบริการ คือ การมีจิตใจพร้อมให้บริการ ช่วยเหลือ และประสานงานกับผู้รับบริการ ให้ได้รับสิ่งอันพึงประสงค์ และเกิดความประทับใจในการปฏิบัติงานขององค์กร

๕. บทสรุป

หลักนิติธรรม เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจสำคัญสำหรับการปกครองประเทศและการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตอันเหมาะสมและเป็นธรรม โดยการยึดหลักความถูกต้อง เป็นธรรม และความเสมอภาค เพื่อพัฒนาสังคมให้เกิดความผาสุกและเจริญก้าวหน้า สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ทุกองค์กรหรือทุกหน่วยงานจึงต้องยึดหลักนิติธรรมในการบริหารราชการแผ่นดิน การปฏิบัติราชการ ตลอดจนการดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวข้องเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคอย่างเป็นธรรม

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์อำนาจและองค์กรตามรัฐธรรมนูญมีความสำคัญยิ่งต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยมีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบและดูความเหมาะสมในการใช้อำนาจของรัฐ ตลอดจนพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตลอดจนผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงต้องปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ทั้งการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อคุ้มครองและตรวจสอบหลักประกันสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชนให้ได้รับการปฏิบัติจากหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ภายใต้วิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ และปรัชญาองค์กร ตลอดจนมีการบริหารราชการภายในองค์กรตามหลักนิติธรรมด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับที่มีความชอบธรรม ในขณะเดียวกัน การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยมีระเบียบบริหารงานบุคคล ประมวลจริยธรรม และค่านิยมองค์กรเป็นแนวทางการปฏิบัติที่พึงประสงค์ การบริหารราชการของผู้ตรวจการแผ่นดินและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินตามหลักนิติธรรมดังกล่าว จึงสามารถช่วยปิดเป่าความทุกข์ร้อนของประชาชนและทำให้อยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุขสืบไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๒, **หลักนิติธรรม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, บริษัท ธนาเพรส จำกัด, หน้า ๕๙-๖๐.

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, ๒๕๕๓, ปาฐกถาพิเศษเรื่อง “ภาพจริง-ภาพลวง : สังคมแห่งนิติรัฐ” ใน **นิติรัฐ นิติธรรม**, เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า ๒๓๑.

บทความ

จรัญ โฆษณชนันท์, ๒๕๕๓, **บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์หลักนิติธรรม**, หน้า ๕๕.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร, ๒๕๕๔, “หลักนิติธรรม (The rule of Law)”, ใน **วารสารยุติธรรมคู่ขนาน**, เล่มที่ ๗ ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๔, หน้า ๑๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ๒๕๕๒, “หลักนิติธรรมกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, ใน **วารสารพระธรรมนุญ**, เล่มที่ ๔๙ ฉบับ หลักนิติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๒, หน้า ๙๗-๑๐๑.

อรรถพล ใหญ่สว่าง, ๒๕๕๗, “หลักนิติธรรม” ใน **วารสารจุลนิต**, ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗, สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สำนักงานการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๓๓.

เอกสารอื่นๆ

กำชัย จงจักรพันธ์ (ประธานคณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ), ๒๕๕๖, **บรรยายร่างข้อเสนอเรื่อง “หลักนิติธรรม ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”**, ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ณ โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก.

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, ๒๕๕๗, **หลักนิติธรรม (Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม**, คณะกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗.

รายงานประจำปีผู้ตรวจการแผ่นดิน ๒๕๕๘.

วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๕๒, บรรยายในที่ประชุมธรรมศาสตร์และการเมืองเรื่อง “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๒.

วิชญ์ เครื่องงาม, ๒๕๕๓, ปาฐกถาสาธารณะเรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.

สารสนเทศจาก World Wide Web

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๖, **หลักนิติธรรม (The rule of law)** [Online], Available: [Http://www.enlightened-jurists.com](http://www.enlightened-jurists.com) [พฤษภาคม ๒๕๕๙].

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, ๒๕๕๙, **สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน** [Online], Available: [Http://www.ombudsman.go.th](http://www.ombudsman.go.th) [พฤษภาคม ๒๕๕๙].

ประวัติผู้เขียน

นายบุญ ฐาปนดุลย์, ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ประวัติการศึกษา

- นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมและศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูง สถาบันวิทยาการตลาดทุน (รุ่นที่ ๖)
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารระดับสูงด้านการค้าและการพาณิชย์ (TEPCOT (รุ่นที่ ๒))
- ประกาศนียบัตร หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (รุ่นที่ ๑๔)

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. ๒๕๒๓	ผู้ช่วยผู้พิพากษากระทรวงยุติธรรม
พ.ศ. ๒๕๒๔	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดเบตง
พ.ศ. ๒๕๒๕	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดตรัง
พ.ศ. ๒๕๒๙	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช
พ.ศ. ๒๕๓๓	ผู้พิพากษาศาลจังหวัดสงขลา
พ.ศ. ๒๕๓๖	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลจังหวัดนราธิวาส
พ.ศ. ๒๕๓๗	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลแพ่งธนบุรี
พ.ศ. ๒๕๔๔	ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๓
พ.ศ. ๒๕๔๗	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ๘
พ.ศ. ๒๕๔๙	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ภาค ๑
พ.ศ. ๒๕๕๐	ประธานแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในศาลอุทธรณ์ภาค ๑
พ.ศ. ๒๕๕๑	อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง
พ.ศ. ๒๕๕๓	อธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา
พ.ศ. ๒๕๕๔	ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๙, ประธานศาลอุทธรณ์ภาค ๓
พ.ศ. ๒๕๕๕	ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา
พ.ศ. ๒๕๕๖	ผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา
๒๔ มีนาคม ๒๕๕๘ – ปัจจุบัน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน