



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

บทบาทของภาคเอกชนตามหลักนิติธรรม

จัดทำโดย นางสาวสุธีรา อุปพัทธางกูร
รหัส ๖๐๐๕๕๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

บทบาทของภาคเอกชนตามหลักนิติธรรม

นางสุธีรา อุปพัทธากร^๑

บทคัดย่อ

ตั้งแต่หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนอีกครั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น ต้องยอมรับว่า หลักนิติธรรมกลายเป็นกระแสให้ตื่นรู้ ตระหนักถึงนิยามความหมายที่แท้จริง ใจความสาระสำคัญ เป้าหมายหลักของการที่ต้องบัญญัติค่านี้อไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อบัญญัติแล้ว ใครบ้างที่ต้องปฏิบัติตาม เฉพาะในวงการกฎหมายเพียงเท่านั้น หรือรวมไปถึงปวงชนทุกคนภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน แล้วถ้าหากไม่รู้ ไม่ใส่ใจ ไม่นำมาใช้ในชีวิตประจำวัน ผลจะเป็นเช่นไร ประเด็นเหล่านี้อาจสรุปให้เข้าใจได้โดยง่ายว่า เราต้องเข้าใจถึงเหตุผลของกฎหมาย กล่าวคือ เข้าใจอย่างเข้าถึงเหตุผลเจตนารมณ์ของหลักนิติธรรมนี้ว่า นอกจากจะบัญญัติไว้เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐของกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กร หน่วยงาน ตามรัฐธรรมนูญที่จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การบริหารราชการแผ่นดินก็ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วยแล้ว ในฐานะประชาชนในทุกภาคส่วน ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะภาครัฐแต่หมายรวมไปถึงกลุ่มภาคเอกชนในระบบเศรษฐกิจแบบผสมที่ค่อนข้างไปทางระบบทุนนิยมด้วย ก็จำต้องยึดมั่นและปฏิบัติตามหลักนิติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน นโยบายรัฐบาลต้องการขับเคลื่อนประเทศไทยยกระดับการพัฒนาประเทศไทยในทุกด้านที่รู้จักในโมเดลว่า ประเทศไทย ๔.๐ ยิ่งเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนรวมถึงภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทมากยิ่งขึ้น ดังนี้แล้ว ในภาคเอกชนเน้นไปที่ผู้บริหารองค์กรซึ่งเป็นผู้ขับเคลื่อนหลักจึงควรต้องตระหนักรู้และเข้ามามีบทบาทในการที่จะขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นเห็นเป็นรูปธรรมได้จริง มิใช่ปล่อยทิ้งไว้เป็นหลักการที่ปรากฏไว้เป็นแต่เพียงตัวอักษรหรือข้อความในมาตราหนึ่งของตัวบทกฎหมาย สร้างให้เห็นกับธุรกิจที่ตนบริหารอยู่ถึงความมีอยู่จริงของหลักนิติธรรม เพื่อก่อให้เกิดบรรทัดฐานทางความคิดมุ่งผลประโยชน์ประเทศชาติเป็นสำคัญอย่างยิ่ง

^๑ กรรมการผู้จัดการบริษัท ปากน้ำเท็กซิล จำกัด.

เกริ่นนำ

ประมวลความรู้ที่ผู้เขียนได้รับจากการเข้าอบรมในหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) ของวิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ในครั้งนี้ สร้างความตระหนักรู้ถึงความหมาย แนวคิด พัฒนาการ สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ก่อเกิดความเข้าใจ อย่างเข้าถึงและพร้อมที่จะรับไปพัฒนาประยุกต์ใช้กับองค์กรภาคเอกชนที่ผู้ศึกษาดำเนินการอยู่ ซึ่งทำให้เล็งเห็นว่าหลักนิติธรรมไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่วิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ปวงประชาชนชาวไทยภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขทุกคนและหมายรวมถึงภาคเอกชนเองที่จะต้องเข้ามามีบทบาท มีส่วนร่วมรับผิดชอบ ต่อสังคมและประเทศชาติด้วยเช่นกัน

ความเข้าใจอย่างเข้าถึงในหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หลักการพื้นฐานซึ่งเป็นที่ยอมรับกันมานานอย่างเป็นสากลแล้วเหมือนดังเช่นหลักกฎหมายอื่น ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ (Legal State) หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หลักสุจริต (Principle of Good Faith) หลักความได้สัดส่วนพอเหมาะพอควร แก่กรณี (Principle of Proportionality) เหล่านี้เป็นต้น สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรม มีการกล่าวถึงให้เข้าใจว่า คือหลักการที่ต้องยึดมั่นปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ยังไม่ได้มีบัญญัติปรากฏชัดเจนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จนกระทั่งในปีพุทธศักราช ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๘ โดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญไทย (สสร.) ได้นำเอาหลักนิติธรรมมาบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในสองมาตราสำคัญ กล่าวคือ ในหมวด ๑ บททั่วไป ตามมาตรา ๓ วรรคสอง ความว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**” และในหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๓ แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๘(๖) ความว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ... (๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตาม**หลักนิติธรรม**” หลังจากนั้นเรื่อยมาก็มีการตื่นตัวของหลักการดังกล่าว มีการจัดตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับหลักนิติธรรมขึ้นมาเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจขับเคลื่อนหลักการดังกล่าว มีการจัดงานสัมมนาในประเด็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมมากมายหลายครั้ง ทางศาลรัฐธรรมนูญเองก็ได้มีการปรากฏให้เห็นเด่นชัดและย้ำถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญอยู่ในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญต่อมาอีกหลายเรื่องด้วยเช่นกัน แต่ทว่านิยามที่ชัดเจนว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) คืออะไร สาระใจความสำคัญคืออะไร มีขึ้นตามวัตถุประสงค์อะไร ผลทางกฎหมายหากมีการฝ่าฝืนจะมีผลเป็นเช่นไร ก็ยังไม่ทำให้ผู้เขียนได้กระจ่างเข้าใจถึงหลักนิติธรรมได้อย่างถ่องแท้ แต่จากการเข้ารับอบรมในหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตยนี้ ทำให้ผู้เขียนก่อเกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติธรรมขึ้นใหม่อย่างเข้าถึง โดยที่นิยามความหมายของหลักนิติธรรม

ตามที่ได้เข้าอบรมและค้นคว้ามาเพื่อความเข้าใจ กล่าวโดยสังเขป หยิบยกมาจากนิยามและความสำคัญของแต่ละระบบกฎหมายมีดังนี้

ศาสตราจารย์ Albert Venn Dicey จากมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ประเทศในกลุ่มที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law System) ซึ่งเป็นกลุ่มระบบกฎหมายที่มาของการใช้คำว่า The Rule of law ท่านได้ให้ความหมายหลักนิติธรรม ไว้อย่างสำคัญ คือ *หนึ่ง* ต้องไม่มีการใช้ระบบพระราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ *สอง* บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย จะไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ และ *สาม* รัฐธรรมนูญนั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้^๒

ศาสตราจารย์พิเศษธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้นิยามหลักนิติธรรมไว้คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหารราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม^๓

ศาสตราจารย์วิทิต มันทารณ ได้นำเสนอหลักนิติธรรมในงานประชุมวิชาการ ครั้งที่ ๑๗ ของสถาบันพระปกเกล้าไว้ว่า หลักนิติธรรมถือเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างน้อยในสามมิติ คือ *หนึ่ง* มิติในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน *สอง* มิติในการตรากฎหมาย กล่าวคือ การตรากฎหมายจำเป็นต้องเคารพหลักนิติธรรม โดยกฎหมายนั้นต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส และ *สาม* มิติการใช้อำนาจ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งที่สำคัญคือ องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไปละเมิดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้^๔

ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ประธานคณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ ได้นำเสนอหลักนิติธรรมโดยกำหนดความหมาย สาระสำคัญ และผลการฝ่าฝืนของหลักนิติธรรมไว้หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ โดยมีสาระสำคัญ คือ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ด้านกฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ มีการประกาศใช้ให้

^๒ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, *หลักนิติธรรม* (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒), ๔.

^๓ แหล่งเดิม. (น. ๙).

^๔ หลักนิติธรรม สืบค้น ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, จาก https://www.isranews.org/isranews-article/42544-law_๔๒๕๔๔.html.

ประชาชนทราบ และต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป ส่วนเจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย และท้ายที่สุดห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต ผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม เป็นอันใช้บังคับไม่ได้^๕

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้คำจำกัดความคำว่า นิติธรรม คือ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน คำสากลคือ rule of law^๖

กล่าวโดยสรุปถึงสาระสำคัญของหลักนิติธรรมในประเทศไทยแล้ว ที่แม้ว่าจะมีปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรชัดเจนเป็นครั้งแรกอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังคงมีปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ฉบับที่มีผลบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้^๗ ซึ่งก็ไม่มี การให้นิยาม คำจำกัดไว้โดยชัดแจ้ง แต่จากการนำเสนอหลักนิติธรรมโดยผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนสรุปสาระสำคัญของหลักนิติธรรมได้ กล่าวคือ

- (๑) เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ทุกคนพึงต้องยึดมั่นเคารพและปฏิบัติตามกรอบของหลักนิติธรรม
- (๒) การใช้อำนาจรัฐของกลุ่มบุคคลรวมถึงองค์กรหน่วยงานตามรัฐธรรมนูญ จะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม
- (๓) การบริหารราชการแผ่นดิน ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม
- (๔) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็น “จริยธรรมของกฎหมาย” (Morality of law) ซึ่งรวมทั้งอุดมการณ์ และมาตรฐานของกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์เพื่อสร้างความถูกต้องและเป็นธรรมให้เกิดขึ้น (ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน)
- (๕) หลักนิติธรรมไม่ใช่บท sanction ที่มีผลบังคับใช้อย่างเคร่งครัดซึ่งขนาดไปละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นการตายตัวให้ต้องปฏิบัติตาม

บทบาทของภาคเอกชนภายใต้หลักนิติธรรม

แม้ว่าหลักนิติธรรมตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักการบัญญัติไว้เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐรวมถึงการบริหารแผ่นดินก็จริงอยู่ แต่ในทางปฏิบัติหลักนิติธรรมไม่ได้จำกัดเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือองค์กรภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หากภาคเอกชนควรมีส่วนร่วมสนับสนุนการพัฒนาหลักนิติธรรมให้เข้มแข็งเป็นจริงด้วย

^๕ ความหมาย สาระสำคัญ และผลการฝ่าฝืนของหลักนิติธรรม สืบค้น ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, จาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=๕๗๖๑>.

^๖ นิติธรรม สืบค้น ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/index.php>.

^๗ มาตรา ๓๕ คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย.... (๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ....

จากพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ทางด้านกฎหมายในโอกาสต่างๆ เช่น

“หลักที่ว่าทุกคนต้องทราบถึงกฎหมายและต้องทำตามกฎหมายนั้น รู้สึกว่าบางครั้งก็ใช้ไม่ได้ เพราะว่ากฎหมายไม่ถึงประชาชน ต้องนึกข้างว่าเป็นความผิดทางราชการที่ไม่สามารถนำกฎหมายไปให้ถึงประชาชน” (พระบรมราโชวาทในโอกาสพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์แก่ข้าราชการ ณ พระตำหนักจิตรลดารโหฐาน วันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๑๓)

“กฎหมายทั้งปวงจะอ้างความยุติธรรมและความถูกต้องเพียงตรง มีความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมหรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้ หากนำไปใช้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์หรือด้วยเจตนาไม่สุจริตต่างๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์และกลายเป็นภัยต่อประชาชน” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๐)

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง สำหรับใช้ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรมไม่ใช่เพื่อรักษาตัวบทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดิน ก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแคบขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรยาตลอดจนเหตุและผลตามความเป็นจริงด้วย” (พระบรมราโชวาทในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร วันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๒๔)

พระบรมราโชวาทในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชพระราชทานไว้ที่ได้นำเสนอข้างต้นนี้ ชี้ให้เห็นว่าตัวกฎหมายแม้ว่าจะตราให้ดีและรัดกุมอย่างไร สุดท้ายการจะให้หลักนิติธรรมเป็นจริงต้องขึ้นอยู่กับความร่วมมือของผู้ปฏิบัติทั้งที่อยู่ในภาครัฐและเอกชน

ทางภาครัฐ การสร้างเสริมให้หลักนิติธรรมเป็นจริงในทางปฏิบัติ สามารถกระทำได้โดย^๕

(๑) การปฏิรูปการศึกษาทุกระดับ ตั้งแต่ระดับประถมศึกษาถึงขั้นอุดมศึกษา ให้สอดแทรกความรู้เรื่องหลักนิติธรรม

(๒) การจัดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยหลักนิติธรรมเพื่อกำหนดสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ให้สอดคล้องกับปัญหาและบริบทของสังคมไทย เพื่อมิให้เกิดปัญหาการตีความและการบังคับใช้กฎหมาย

(๓) หลักนิติธรรม ถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลย่อมมีอำนาจหยิบยกขึ้นวินิจฉัยแม้ว่ามีค้ำคูกรณีฝ่ายใดหยิบยกขึ้นโต้แย้ง

(๔) หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใดๆ ที่ฝ่าฝืนและขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรมย่อมไม่มีผลใช้บังคับ

^๕ นภดล เสงเจริญ, *หลักนิติธรรม* (เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕, ๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐).

การส่งเสริมหลักนิติธรรมในภาคเอกชน

คือการสร้าง “วัฒนธรรมแห่งการรักษากฎหมาย” หรือ Culture of Lawfulness ให้เกิดขึ้น เพราะไม่ว่าเราจะมีรัฐธรรมนูญที่เขียนออกมาดีขนาดไหน แต่หากผู้คนในสังคมยังไม่มีวัฒนธรรมแห่งการรักษากฎหมายแล้ว รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นๆ ก็มีสภาพไม่ต่างอะไรจากตัวอักษรบนกระดาษ

“วัฒนธรรมแห่งการรักษากฎหมาย” เป็นเรื่องใกล้ตัวเราทุกคน และต้องเริ่มต้นจากตัวเราเอง ก่อน ตั้งแต่เรื่องเล็กๆ น้อยๆ ในชีวิตประจำวัน เช่น การเคารพกฎจราจร การไม่ยอมจ่ายสินบน หรือเงินใต้โต๊ะเพื่อแลกกับการกระทำความผิดหรือซื้อความสะดวก การใช้เส้นสายฝากบุตรหลานเข้าโรงเรียน เข้าทำงาน ตลอดจนการทุจริตประพฤติดมิชอบ และไร้ธรรมาภิบาลในระดับองค์กร

หากเราประสบความสำเร็จในการทำให้สังคมมีวัฒนธรรมแห่งการรักษากฎหมาย สิ่งที่จะตามมาคือ คนในสังคมจะเห็นความสำคัญของ “กติกากฎ” จะเรียกร้อง ติดตาม และมีส่วนร่วม เพื่อให้ได้มาซึ่งกติกากฎที่มีความเป็นธรรม รวมทั้งจะให้ความสำคัญกับระบบที่นำกติกากฎนั้นมาใช้ ด้วยเหตุนี้การปลูกฝังวัฒนธรรมแห่งการรักษากฎหมาย จึงเป็นจุดเริ่มต้นและเป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างสังคมนิติธรรม^๙

การนำหลักนิติธรรมมาใช้ในองค์กรของเอกชน

นอกจากนี้ภาคเอกชนยังสามารถนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในองค์กร เพื่อก่อให้เกิดหลักการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ดีเรียก บรรษัทภิบาลจากหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๖ ความว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

- (๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
- (๒) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
- (๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
- (๔) ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
- (๕) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อเหตุการณ์
- (๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
- (๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีข้างต้นนี้ ประกอบด้วย ๑๐ หลักการสำคัญ^{๑๐} ได้แก่

- (๑) Responsiveness หลักการตอบสนอง
- (๒) Effectiveness หลักประสิทธิผล

^๙ สร้างสังคมนิติธรรม ต้องเริ่มที่ตัวเรา สืบค้น ๑ มีนาคม ๕๖๐, จาก <http://www.tijthailand.org/main/th/content/๒๙๗.html>

^{๑๐} หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สืบค้น ๑ มีนาคม ๒๕๖๐, จาก <http://click.senate.go.th/?p=๓๗๗๒>.

- (๓) Efficiency หลักประสิทธิภาพ
- (๔) Equity หลักความเสมอภาค
- (๕) Consensus oriented หลักมุ่งเน้นฉันทามติ
- (๖) Accountability หลักความรับผิดชอบรวมทั้งตรวจสอบได้
- (๗) Transparency หลักความโปร่งใส
- (๘) Decentralization หลักการกระจายอำนาจ
- (๙) Participation หลักการมีส่วนร่วม และ
- (๑๐) Rule of law หลักนิติธรรม

ซึ่งเมื่อนำมาเป็นแนวทางถือปฏิบัติแล้ว ต้องก่อให้เกิดความผาสุก สร้างความเป็นอยู่ของประชาชนให้มีความสงบและปลอดภัยของสังคมส่วนรวม ตลอดจนคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประเทศเป็นสำคัญ พึงเห็นได้ว่าผู้บริหารในส่วนของภาคเอกชนเองก็ด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ให้ความสำคัญต่อการเคารพกฎหมายแล้วต้องยึดมั่นตั้งมั่นอยู่บนจริยธรรมและคุณธรรมควบคู่กันไปด้วยการพัฒนาบทบาทของภาคเอกชนภายใต้หลักนิติธรรม ประกอบกับหลักการพื้นฐานอื่นของหลักธรรมาภิบาลที่กล่าวมาข้างนี้ สรุปเป็นแนวทางพัฒนาได้ดังนี้

๑. ผู้บริหารต้องมีวิสัยทัศน์ จัดกระบวนการทางความคิดที่คำนึงถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่าและก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่าผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ธุรกิจของตนเอง ติดตามผลกระทบและประเมินคุณภาพสินค้าและบริการหรือธุรกิจของตนอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเมื่อเห็นปัญหาต้องไม่เพิกเฉย ต้องแก้ไขอย่างทันท่วงทีเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ลูกค้า และสร้างความไว้วางใจและตอบโจทย์ของผู้ที่มาใช้สินค้าและบริการ รวมไปถึงผู้ร่วมลงทุนได้ (ตามหลักประสิทธิภาพ หลักประสิทธิผล และหลักการตอบสนอง)

๒. ผู้บริหารจะต้องปลูกจิตสำนึกและให้ความสำคัญต่อความรับผิดชอบต่อสังคมให้เกิดขึ้นภายในองค์กรธุรกิจตน ไม่ว่าจะในระดับผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติการ (ตามหลักความรับผิดชอบต่อสังคม)

๓. การติดต่อเพื่อลงทุนทำธุรกิจจะต้องมีการแข่งขันกันเกิดขึ้น ผู้ร่วมลงทุนไม่ว่าจะเป็นส่วนระหว่างภาคเอกชนด้วยกันเอง หรือระหว่างภาคเอกชนกับภาครัฐ จะต้องมีความสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ แม้ว่าการติดต่อประสานงานเพื่อให้ธุรกิจดำเนินต่อไปได้นั้น อาจจะต้องมีอุปสรรคปัญหาขึ้นมาบ้าง ในระหว่างผู้ประสานงานร่วมทุนนั้นจะต้องไม่สร้างแรงจูงใจกระตุ้นให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชันในทุกกรณี จะต้องไม่สร้างวัฒนธรรมและปลูกฝังแนวคิดวัตถุนิยมให้เข้ามาครอบงำในทุกโอกาส (ตามหลักความโปร่งใส)

๔. ผู้บริหารควรยึดมั่นตั้งอยู่บนหลักการแห่งกฎหมาย ภายใต้กรอบกฎหมายที่มีขึ้นเพื่อให้คนในสังคมต้องปฏิบัติตาม นำมาซึ่งความสงบสุขขึ้นในสังคม ควรที่จะสร้างวินัยให้เกิดขึ้นในตนเองกับเรื่องเล็กน้อยใกล้ตัว ทำให้เป็นเรื่องเคยชิน ไม่สร้างช่องโหว่ของกฎหมายเสียเอง ยกตัวอย่างให้เข้าใจได้โดยง่าย เช่น การลงทุนธุรกิจต้องมีปัจจัยหลายด้านมาเอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจขับเคลื่อนกรณีการสร้างอาคารประกอบการ ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย ผู้ลงทุนเลือกที่ยึดมั่นตามหลักการแห่งกฎหมาย ยอมที่จะแก้ไขแล้วแก้ไขอีกก็ยังไม่ผ่านจนล่วงเลยเวลามานาน เมื่อประสบ

ปัญหาเช่นนี้ ประกอบกับมีปัจจัยภายนอกมาเป็นตัวเร้าให้เกิดความลังเลในความคิด เช่นว่าในธุรกิจแบบเดียวกันทำไมได้เปิดทำการแล้ว เงินลงทุนก็หมดไปกับการแก้ไขอาคาร เหลือจำนวนสุดท้ายจะทำเช่นไร หากผู้ลงทุนไม่ยึดมั่นในหลักการต่อไปทางออกคือ ตัดสินบนเจ้าพนักงานให้จบไป จะได้เปิดทำการได้เสียที หันมาใช้ทุนทรัพย์ในการแก้ปัญหา แน่แน่นอนว่าเงินแก้ปัญหาได้จริง ทำให้ธุรกิจเปิดตัวได้จริง สร้างงานสร้างกำไรได้จริง แต่ผลที่ตามมาหลังจากนั้น ก็จะกลายเป็นชนกิตติหลังของผู้ลงทุน ที่เมื่อใดหน่วยงานมาตรวจสอบก็ต้องใช้เงินตัดสินบนอยู่เรื่อยไปไม่สิ้นสุด หากแต่ผู้ลงทุนเลือกที่ยึดมั่นในหลักการ แก้ไขจนผ่านหลักเกณฑ์จนสามารถเปิดทำการได้ โดยไม่มีการเรียกรับสินบนแต่อย่างใด คือทางออกที่เห็นควรจะเป็นอย่างที่สุด เป็นต้น (ตามหลักนิติธรรม)

๕. ผู้บริหารจัดการที่ดีต้องเห็นถึงคุณค่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยไม่แบ่งแยกหญิงหรือชาย ชนชั้น เชื้อชาติ วรรณะ ไม่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในองค์กร เมื่อสร้างงานก็ควรที่จะสร้างโอกาสให้คนเข้ามาใช้ศักยภาพของตนเองได้อย่างเต็มที่ ไม่เว้นแม้กระทั่งผู้มีความพิการ หากองค์กรได้พิจารณาเห็นถึงศักยภาพที่จะนำองค์กรดำเนินต่อไปได้ ก็ควรให้โอกาสแสดงผลงาน ปัญหาที่กีดกักร่อนสังคมไทยเรื่อยมาอีกประการคือ ระบบอุปถัมภ์ ถูกปลูกฝังเรื่อยมายิ่งลึกเสียยิ่งกว่าระบบคุณธรรมในจิตใจคนเสียอีก คนทุกคนต้องการความก้าวหน้าในชีวิต ต้องการประสบความสำเร็จ แต่การที่จะประสบความสำเร็จจะต้องไปให้ถึงโดยที่ไม่ข้ามหัวคนที่มีศักยภาพที่ดีพร้อมกว่า แสดงออกซึ่งผลงานจาสมองที่มีเหมือนกัน สองตาสองมือสองขาเสมอกัน การอยู่ในสังคมที่ไม่สร้างหนี้บุญคุณในสายงานให้ต้องทดแทนกันอย่างไม่มีการสิ้นสุด น่าจะถึงเวลาแล้วที่สังคมไทยต้องลบล้างระบบอุปถัมภ์ออกไปจากสังคมให้ได้โดยเร็ว (ตามหลักความเสมอภาค)

๖. ผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์จะต้องไม่ยึดติดกับความคิดของตนเองเป็นที่ตั้ง พร้อมทั้งจะรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่น เปิดโอกาสให้ผู้อยู่ในองค์กรของตนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ทักตนคติ สะท้อนให้ผู้บริหารเห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นภายในองค์กร แนวทางที่จะแก้ไขที่จะทำให้องค์กรดำเนินการอยู่ต่อไปได้ ปัญหาขององค์กรหลายแห่งที่ไม่เปิดโอกาสให้คนในองค์กรของตนเองเข้ามามีส่วนร่วม ตัวอย่างเช่น การคิดที่จะนำระบบพัฒนาศักยภาพคนหรืองานเข้ามาใช้ในองค์กรสักหนึ่งระบบ โดยเลือกที่จะใช้งบประมาณทุ่มทุนจ้างบุคคลภายนอกมาทำการสำรวจและสร้างระบบพัฒนา ให้ผู้อยู่ในองค์กรมีหน้าที่เพียงแค่กรอกหรือตอบแบบสอบถามตามที่กำหนด แล้วก็ประมวลเป็นระบบที่ไม่ตอบสนองต่อผู้คนในองค์กร เสียงบประมาณแก้ไขแล้วแก้ไขก็ยังไม่ลงตัว ข้อดีของการจัดจ้างบุคคลภายนอกเข้ามาทำคือเราต้องการองค์ความรู้ที่เป็นระบบของเขามาจัดการ แต่ข้อเสียคือเราไม่ได้ให้คนในองค์กรซึ่งเป็นผู้ที่รู้ ผู้เห็น ผู้ใกล้ชิดและเข้าใจถึงสภาพงานตลอดจนปัญหา เข้าไปมีส่วนร่วมนำเสนอแนวทางแก้ไข เหล่านี้ ก่อเกิดและมาซึ่งปัญหาไม่เข้าใจกันระหว่างผู้บริหารและผู้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้ แม้เมื่อเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมเสนอข้อคิดเห็นและปัญหา ผู้บริหารก็ต้องพร้อมที่จะรับฟัง นำไปคิดทบทวนหาทางออก หาคุณภาพให้เกิดขึ้นระหว่างกันให้จงได้ (ตามหลักการมีส่วนร่วม)

๗. ผู้บริหารที่บริหารจัดการงานเป็น ต้องรู้จักที่จะกำหนดงานให้เหมาะสมกับความสามารถของบุคคล กระจายงานแบ่งให้อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละส่วน และเชื่อมโยงให้แต่ละส่วนสามารถตรวจสอบระหว่างกันเองได้ด้วย (ตามหลักการกระจายอำนาจ)

บทสรุป

ท้ายนี้ ผู้เขียนได้ตระหนักและยึดมั่นในหลักนิติธรรมแล้วว่า การจะดำรงคงอยู่ซึ่งหลักนิติธรรมนั้น จะต้องไม่มองเพียงระดับคุณค่าความสำคัญไว้เป็นเพียงแค่หลักการที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรอยู่ในตัวบทกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญ หรือเป็นเพียงแค่หลักการที่เอ่ยจากคำพูดของนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิเพียงเท่านั้น หากแต่ต้องนำมาปฏิบัติให้เห็นบังเกิดผลของการกระทำ ว่าเมื่อได้ลงมือทำแล้วได้อย่างไร เมื่อเห็นว่าดีแล้วก็ควรยึดมั่นอยู่เป็นนิจ ปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดประสิทธิผล สร้างเป็นบรรทัดฐานจนกลายเป็นมรดกที่ตีมูลค่าราคามีได้ตกทอดให้อนุชนรุ่นหลังและรุ่นต่อๆ ไปได้ตระหนักเล็งเห็นถึงความจำเป็น ความสำคัญ ความมีอยู่จริงของหลักนิติธรรม และพร้อมที่จะไปปฏิบัติอย่างไม่ติดขัดสงสัยในนิยามความหมาย ไม่มีเงื่อนไขและเคลือบแคลงในการที่จะลงมือทำ เพราะโดยที่หลักนิติธรรมเป็นกรอบหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่ทั่วโลกต่างให้การยอมรับและนำไปปรับปรุงประยุกต์ใช้ภายในประเทศของตน การที่ประเทศไทยจะรับมายึดถือและปฏิบัติตาม จำต้องรับมาโดยคำนึงถึงสภาพสังคมไทยเป็นหลัก ผู้เขียนเห็นว่า ควรสร้างความรู้ความเข้าใจถึงหลักนิติธรรมแก่ประชาชนทุกคนทุกภาคส่วนอย่างแท้จริง ควรที่จะปลูกฝังตั้งแต่หน่วยเล็กแล้วจึงแผ่ขยายกว้างออกไป ให้แทรกซึมเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตจนกลายเป็นความเคยชินมากกว่าเป็นแค่หลักการทางวิชาการเช่นนี้แล้ว ประเทศไทยจะดำรงคงอยู่ไว้ซึ่งหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืนสืบไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. (๒๕๖๐). *สร้างสังคมนิติธรรม ต้องเริ่มที่ตัวเรา*. สืบค้นเมื่อ ๑ มีนาคม ๕๖๐, สืบค้นจาก <http://www.tijthailand.org/main/th/content/๒๙๗.html>.
- นภดล เองเจริญ. (๑๕ มีนาคม ๒๕๖๐). *หลักนิติธรรม*. เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (๒๕๕๒). *หลักนิติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- สำนักข่าวอิสรา. (๒๕๖๐). *หลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, สืบค้นจาก https://www.isranews.org/isranews-article/42544-law_๔๒๕๔๔.html.
- สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. (๒๕๖๐). ความหมาย สาระสำคัญ และผลการฝ่าฝืนของ *หลักนิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, สืบค้นจาก <http://www.lrct.go.th/th/?p=๕๗๖๑>.
- สำนักงานราชบัณฑิตยสภา. (๒๕๖๐). *นิติธรรม*. สืบค้นเมื่อ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/dictionary/index.php>.
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (๒๕๖๐). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. สืบค้นเมื่อ ๑ มีนาคม ๒๕๖๐, สืบค้นจาก <http://click.senate.go.th/?p=๓๗๗๒>.