



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ
ความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย

จัดทำโดย นายวิชัย ศิริประเสริฐโชค
รหัส ๖๑๐๖๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๖
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบ ความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย

วิชัย ศิริประเสริฐโชค^[1]

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรมครอบคลุมถึงความชอบในการตรากฎหมายทั้งในทางกระบวนการตรากฎหมาย และชอบในเนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้น รัฐสภาเป็นองค์การที่มีอำนาจในการตรากฎหมายจึงต้องรักษาความชอบดังกล่าว โดยความชอบในเนื้อหาของกฎหมายมุ่งหมายถึง หลักการตรากฎหมายที่ประชาชนจะต้องสามารถตรวจสอบได้ในความถูกต้อง ตรวจสอบได้ในความสอดคล้องของกฎหมาย กับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ และยังต้องมีสิทธิในการแสดงหรือสะท้อนความต้องการ ที่มีต่อทิศทางการตรากฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายในฐานะพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐจึงต้องสร้างและขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ กลไกดังกล่าวต้องถือหลักนิติธรรมเป็นแนวทางในการดำเนินการ และกลไกนี้จะต้องมุ่งเน้นให้เกิด การมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างจริงจัง หลักนิติธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยต้องสอดคล้องกับ รากฐานของระบอบที่อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อประชาชน โดยการตัดสินใจของ ประชาชน ความชอบในเนื้อหาของกฎหมายตามหลักนิติธรรมจึงต้องพิจารณาถึงความสอดคล้องกับ ความต้องการของประชาชน การดำเนินการนี้จะสัมฤทธิ์ผลได้ รัฐต้องบูรณาการหลักนิติธรรมกับ หลักคุณธรรมอื่นที่เกี่ยวข้องภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) และหลักคุณธรรมภาครัฐ (Public Moral) เมื่อประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมายอย่าง แท้จริงจึงจะกล่าวได้ว่ากระบวนการนิติบัญญัติเป็นไปตามหลักนิติธรรม และกฎหมายที่บังคับใช้ ชอบด้วยหลักนิติธรรมและชอบด้วยประชาธิปไตย

คำสำคัญ ความชอบในเนื้อหาของกฎหมาย การมีส่วนร่วมของประชาชน นิติธรรม ในกระบวนการนิติบัญญัติ

¹ ที่ปรึกษากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

บทนำ

หลักนิติธรรมหรือ Rule of Law เป็นหลักที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอย่างเหนียวแน่นกับหลักประชาธิปไตย และหลักสิทธิเสรีภาพ เสมือนว่า หากในรัฐหนึ่งขาดหลักใดในสามหลักแล้ว ย่อมถือเสมือนว่าขาดซึ่งหลักอื่นในรัฐนั้นด้วย รัฐที่อยู่ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตยซึ่งมีการถ่วงดุลอำนาจอริปไตย สถาบันแห่งฐานอำนาจทั้งสามฐานต่างต้องแสดงบทบาท หน้าที่ในการรักษาความสมบูรณ์ของหลักนิติธรรม ด้วยหลักนิติธรรมมิได้ครอบคลุมเพียงการถือปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายให้ถูกต้องเป็นธรรมตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการตัดสินใจ คัดสินคดี ข้อพิพาท ของตุลาการภายใต้ระบบกฎหมายของรัฐด้วยความเที่ยงธรรมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และรวมถึงความชอบในการตรากฎหมาย ซึ่งหากเป็นรัฐที่ถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ (Supremacy of Constitution) ความชอบดังกล่าวย่อมอ้างอิงถึงหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย

ความชอบในการตรากฎหมายดังกล่าวจะต้องชอบทั้งในทางกระบวนการตรากฎหมาย และชอบในเนื้อหาของกฎหมายที่ตราขึ้น ความชอบในทางกระบวนการหมายถึงการตรากฎหมายเป็นไปตามกระบวนการ ขั้นตอน และวิธีที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนความชอบในเนื้อหาหมายถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นสามารถบังคับใช้ได้โดยไม่ขัดต่อบทบัญญัติ หลัก และเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ทัวไปแล้ว ฝ่ายที่มีหน้าที่ตรากฎหมายคือฝ่ายที่ใช้ฐานอำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้อำนาจนิติบัญญัติแก่รัฐสภา รัฐสภาที่มีมาจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการสรรหา แต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้วแต่กรณี การใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วยระบบตัวแทนผ่านการเลือกตั้งภายใต้ระบอบประชาธิปไตยย่อมสะท้อนว่า รัฐมีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาเป็นผู้รักษาหลักนิติธรรมในการตรากฎหมาย นั่นคือรัฐสภาต้องรักษาความชอบในกระบวนการตรากฎหมาย และความชอบในเนื้อหาของกฎหมาย

ทั้งนี้ หากไม่จำกัดขอบเขตความชอบของการตรากฎหมายไว้เพียงความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว หลักนิติธรรมในการตรากฎหมายภายใต้ระบอบประชาธิปไตยย่อมมุ่งหมายถึง หลักการตรากฎหมายที่ประชาชนจะต้องสามารถตรวจสอบได้ในความถูกต้อง และตรวจสอบได้ในความสอดคล้องของกฎหมายกับความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ นอกจากการตรวจสอบแล้ว ประชาชนยังต้องมีสิทธิในการแสดงหรือสะท้อนความต้องการที่มีต่อทิศทางการตรากฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมาย ในฐานะพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอริปไตย มิใช่เพียงการสะท้อนความต้องการต่อนโยบายสาธารณะ หรือต่อแนวคิดทางการเมืองของพรรคการเมืองผ่านการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น หากรัฐไม่สามารถสร้างและขับเคลื่อนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติได้ ย่อมแสดงถึงความไม่สมบูรณ์ของระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม และเป็นประชาธิปไตยเพียงเปลือกหรือชื่อ เฉกเช่นประเทศไทยในช่วงเวลาที่ผ่านมาแปดสิบปีที่ผ่านมา บทความนี้จึงมุ่งนำเสนอประเด็นนิติธรรมกับการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ และกำหนดขอบเขตของบทความครอบคลุมถึงการนำเสนอแนวคิดในประเด็นการมีส่วนร่วมทางประชาธิปไตยของประชาชนในมิติของอำนาจนิติบัญญัติเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย และไม่รวมถึงมิติของอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

เนื้อหา

ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยของไทยที่แสดงจุดยืนตลอดมาว่ายึดถือหลัก “ความสูงสุดของกฎหมาย” (Supremacy of Law) ย่อมสะท้อนและยืนยันถึงความจำเป็นที่รัฐและผู้ที่ใช้อำนาจอธิปไตยในทุกห้วงเวลาจะต้องเข้าใจและปฏิบัติตามอำนาจที่กฎหมายบัญญัติด้วยหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด แต่อดีตจนถึงปัจจุบันรัฐกลับไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงการถือปฏิบัติตามหลัก “ความสูงสุดของกฎหมาย” ได้ ทั้งในห้วงเวลาที่ประเทศไทยมีผู้ใช้อำนาจที่มาจาก การเลือกตั้ง และในห้วงที่มีผู้ใช้อำนาจที่มาจากกลไกอื่น มีทั้งการบังคับใช้กฎหมาย การตราและแก้ไขกฎหมาย ที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม แม้กระทั่งการยกเลิกแล้วตรากฎหมายสูงสุดขึ้นใหม่อันมิใช่สิ่งที่อาจกระทำได้ โดยหากกำหนดขอบเขตการอภิปรายให้อยู่เพียงในห้วงของผู้ใช้อำนาจที่มาจาก การเลือกตั้ง จึงมีหลักการที่ต้องพิจารณาประกอบการอภิปรายซึ่งอาจไม่เป็นที่แพร่หลายนักในสังคมไทย นั่นคือ หลักความรับผิดชอบในทางประชาธิปไตย อธิบายได้ว่า ในการปกครองรัฐสมัยใหม่นั้น รัฐบาลไม่สามารถอ้างเพียงการเป็นรัฐบาลที่มาจากเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นรัฐบาลที่ดำเนินงานภายใต้ความเห็นชอบของประชาชน (Not the government by the people but the government with the consent of the people) ^[2] เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐเป็นไปตามวิถีแห่งการปกครองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงประชา และการดำเนินงานดังกล่าวมิได้มุ่งเน้นเพียงการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยฝ่ายบริหารเท่านั้น แต่ฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและเป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณากฎหมายทุกฉบับที่กำหนดอำนาจหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ถือเป็นส่วนที่ควรมุ่งเน้นให้เกิดกลไกการตรวจสอบ การดำเนินงานว่าเป็นไปอย่างสอดคล้องกับความต้องการของปวงประชา กลไกการตรวจสอบ ความชอบในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติโดยประชาชนจึงเป็นกลไกที่ส่งเสริมหลักนิติธรรมในทางประชาธิปไตยที่เป็นรูปธรรม กลไกดังกล่าวจะเกิดประสิทธิผลได้ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ได้รับการสนับสนุนจากฝ่ายรัฐอย่างแน่วแน่และโปร่งใส หลักที่เกี่ยวข้องสำหรับการพิจารณาและวิเคราะห์ในประเด็นนี้ มีดังนี้

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมถือเป็นหลักแห่งการปกครองที่มีพัฒนาการมาอย่างยาวนานและต่อเนื่อง นับตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ จากเพลโตที่ยอมรับว่าไม่สามารถแสวงหาราชอาปราชญ์ (Philosopher King) ที่จะเป็นผู้ปกครองได้และยอมรับวิธีการปกครองด้วยกฎหมาย ซึ่งสังคมต้องมีระบบกฎหมายที่ดี และเป็นธรรม ต่อมา อริสโตเติลผู้เห็นแย้งต่อแนวคิดราชาปราชญ์ได้ตอบย้ำว่า กฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นสิ่งที่ใช้ในการปกครองมากกว่าการปกครองโดยใครคนใดคนหนึ่ง กระทั่งปี ค.ศ. 1885 Albert Venn Dicey ตีพิมพ์หนังสือ Introduction to the Study of the Law of the

² Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

Constitution^[3] และได้ให้ความหมาย Rule of Law ที่ชัดเจนพร้อมอธิบายไว้อย่างละเอียด โดยสรุปได้ว่า หลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งเป็นคุณลักษณะอันเด่นชัดของรัฐธรรมาภิบาลประเพณีของอังกฤษ มีสามประการ คือ

ประการแรก ไม่มีใครจะต้องถูกลงโทษหรือรับผิดชอบในการกระทำที่กฎหมายมิได้บัญญัติไว้ อย่างชัดเจนว่าเป็นความผิด

ประการที่สอง บุคคลทุกคนมีสิทธิ หน้าที่ตามกฎหมายเท่าเทียมกันทั้งสิ้น ล้วนอยู่ภายใต้ อำนาจของศาล

ประการที่สาม สิทธิของบุคคลที่ได้รับการยอมรับนั้นมีใช้เพราะเป็นผลจากรัฐธรรมาภิบาล แต่มาจากรากฐานของการจัดตั้งรัฐธรรมาภิบาล นั่นคือแนวปฏิบัติในการพิพากษาคดีของศาล

แม้ว่าหลักสามประการข้างต้นจะพัฒนาขึ้นเป็นการเฉพาะเจาะจงสำหรับประเทศอังกฤษ เท่านั้น แต่ถือได้ว่าเป็นจุดริเริ่มของการพัฒนาหลัก Rule of Law ที่เป็นรูปธรรมและเกิดความแพร่หลายหลังจากนั้นเป็นต้นมา

นอกจากวิวัฒนาการในทางประวัติศาสตร์การปกครองแล้ว หลัก Rule of Law มีความเป็นรูปธรรมและเป็นประเด็นสำคัญในระดับสากล อาทิ ปรากฏแนวคิดของหลัก Rule of Law ในกฎบัตรสหประชาชาติ^[4] ในส่วนของคำปรารภ ว่า

“to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained”

“เพื่อที่จะสถาปนาภาวะการณ์อัน จะดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพ ต่อข้อผูกพันทั้งปวงอันเกิดจากสนธิสัญญาและที่มามีอื่น ๆ ของกฎหมาย ระหว่างประเทศ”

และปรากฏชัดแจ้งในคำปรารภของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^[5] ซึ่งได้ประกาศอย่างเป็นทางการเป็นข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ 217 A เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ความว่า

“Whereas it is essential, if man is not to be compelled to have recourse, as a last resort, to rebellion against tyranny and

³ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

⁴ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

⁵ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

oppression, that human rights should be protected by the rule of law”

“เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ประสงค์จะให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออกอันเป็นที่พึงสุดท้ายด้วยการก่อความไม่สงบเพื่อต่อต้านทรราชย์และการกดขี่”

กระทั่ง ต่อมา ได้ปรากฏเป็นปฏิญญาแห่งที่ประชุมระดับสูงของสมัชชาใหญ่ว่าด้วยหลักนิติธรรมในระดับชาติและนานาชาติ^[6] เป็นฉบับเฉพาะ ซึ่งได้รับการยอมรับเป็นข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ในการประชุมครั้งที่ 67 เมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 2012 (พ.ศ. 2555) ปฏิญญาฉบับนี้เน้นว่าหลัก Rule of Law เป็นประเด็นที่เชื่อมโยงสามเสาหลักของสหประชาชาติ คือ สันติภาพและความมั่นคง สิทธิมนุษยชน และการพัฒนา นอกจากนี้องค์การระหว่างประเทศ NGO และกลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ต่างให้ความสำคัญและรับหลัก Rule of Law มาเป็นหลักสำคัญสำหรับแนวทางการดำเนินภารกิจ เช่น The World Justice Project ที่เป็นองค์กรอิสระที่มุ่งส่งเสริมหลักนิติธรรมมีพื้นที่เป้าหมายทั่วโลก ประชาคมอาเซียนที่ได้แสดงจุดยืนที่มีต่อการส่งเสริมหลักนิติธรรมในระดับนานาชาติภายในภูมิภาคนับตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการก่อตั้งอาเซียนตามที่ปรากฏในปฏิญญากรุงเทพ เป็นต้น

จากความข้างต้น ความหมายและขอบเขตของหลักนิติธรรมจึงมีความหลากหลาย ครอบคลุมถึงด้านการปกครอง ด้านกฎหมาย ด้านตุลาการ ด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการพัฒนา ด้านความร่วมมือระหว่างประเทศ และอาจเกี่ยวโยงไปถึงด้านอื่นๆ อีกมากมาย มิได้มีขอบเขตจำกัดเพียงการป้องกันผู้นำแบบทรราชย์เช่นในอดีต หากพิจารณาขอบเขตด้านหลักนิติธรรมที่ปรากฏชัดเจนในกรณีของไทย อาจเริ่มจากการศึกษารัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมปรากฏครั้งแรกในรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550^[7] ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรคท้าย เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การของรัฐว่า “ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 78 (6) เกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐและตรวจสอบการตรากฎหมายมีความอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2560^[8] มีบัญญัติไว้ในหมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 วรรคท้าย มีนัยเดียวกันกับในฉบับ พ.ศ. 2550 คือการปฏิบัติหน้าที่

⁶ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

⁷ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

⁸ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

ของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และในหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 26 เกี่ยวกับการตรากฎหมายที่มีผลจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล สำหรับกรณี ที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม จะเห็นได้ว่าการนำหลักนิติธรรมมาบัญญัติไว้ในกฎหมายสูงสุดของรัฐสะท้อนความสำคัญและทิศทางที่รัฐประสงค์ จะปฏิบัติตาม

รัฐธรรมนูญ 2 ฉบับข้างต้นมีความเหมือนและความต่างที่ชัดเจน ความเหมือนคือ การกำหนดให้หลักนิติธรรมเป็นแนวทางของการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐที่มีที่มาจากอำนาจอธิปไตยที่ได้รับจากปวงชนชาวไทย ครอบคลุมถึง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานรัฐ ทั้งหมด และกำหนดไว้เพียงหลักเดียว คือ หลักนิติธรรม ส่วนของความต่างคือ รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ยึดหลักนิติธรรมสำหรับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นที่ความเป็นอิสระของ หน่วยงานทางกฎหมายที่ให้ความเห็นต่อการดำเนินงานของรัฐและการตรากฎหมายเพื่อให้เป็นไปตาม หลักนิติธรรมเท่านั้น มิได้ยึดโยงหลักนิติธรรมกับแนวนโยบายหรือการดำเนินแนวนโยบายอื่น แต่อย่างใด หมายความว่ารัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 ในภาพกว้างนั้น กำหนดให้นิติธรรมเป็น แนวทางการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และในส่วนมุ่งเน้นเฉพาะนั้น กำหนดให้ นิติธรรมเป็นเพียงหลักประกันความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานบางหน่วยเท่านั้น อาจเนื่องด้วยสังคมไทยในขณะนั้นยังเข้าใจว่าหลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง ทางกฎหมาย มิใช่หลักทางปกครองที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับกิจการอื่นของรัฐ และสิทธิ เสรีภาพของประชาชน สำหรับรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2560 วางหลักนิติธรรมไว้ในหมวดว่าด้วยสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน แต่ก็ยังคงกำหนดไว้เพียงมิติที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายที่จะมีผลจำกัด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แม้ว่าจะมีความเชื่อมโยงหลักนิติธรรมกับหลักสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน แต่กลับมีขอบเขตที่เฉพาะเจาะจงอย่างมาก มิได้บัญญัติให้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนในลักษณะทั่วไป และมีได้มีความเชื่อมโยงกับแนวนโยบายแห่งรัฐ หรือกับหลักสันติภาพ และการพัฒนา ในทางเดียวกับความเชื่อมโยงสามเสาของสหประชาชาติ หรือแม้หากจะมีเพียง ขอบเขตด้านกฎหมาย ก็มิได้บัญญัติในมิติที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย การอำนวยความสะดวก ยุติธรรม และการพิพากษาคดีของศาลแต่อย่างใด

แม้ว่า “นิติธรรม” จะปรากฏในรัฐธรรมนูญเพียงเท่าที่บัญญัติไว้ข้างต้น แต่ด้วยเนื้อหา ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะสามารถเห็นได้ถึงสาระของหลักนิติธรรม กระจายอยู่หลายข้อในหลายฉบับ ทั้งที่ตีความได้ความหมายใกล้เคียงกันและที่ตีความได้ความหมาย ไปคนละมิติ อย่างไรก็ตาม ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามหรือคำอธิบายที่มีขอบเขตชัดเจนว่า หลักนิติธรรมมีความหมายอย่างไร นักนิติศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ นักรัฐประศาสนศาสตร์ ก็อาจจะมี คำนิยามที่ไม่เหมือนกันแต่คงไม่อยู่นอกขอบเขตของหลักนิติธรรมที่วิพากษ์และพัฒนากันอยู่ ในนานาประเทศหลายทศวรรษที่ผ่านมา ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร⁹ เคยให้คำนิยาม ไว้ว่า

⁹ Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations

“หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ่มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาด และโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

หลัก Good Governance

หลัก Good Governance ถือได้ว่าเป็นหลักคุณธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่มีความเป็นสากลทั้งในมิติการศึกษา และมิติการยึดถือปฏิบัติ โดยพิจารณาความหมายได้ว่า Good แปลว่า ดี ส่วน Governance แปลได้ว่าการปกครอง เป็นค่านามของ Govern ที่แปลว่าปกครอง หมายถึง การนำด้วยอำนาจที่ชอบตามระบบการปกครองและกฎหมาย หรือ Authority มีใช้อำนาจที่ไม่มีการรับรองในลักษณะของ Power ดังนั้น Good Governance จึงแปลได้ว่าการปกครองที่ดี จุดตั้งต้นหรือที่มาของหลัก Good Governance จะถูกอ้างอิงถึงเอกสารรายงานของธนาคารโลก ชื่อ Sub-Saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study ตีพิมพ์เมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2532 โดยมีสาระหลักเกี่ยวกับประเด็นปัญหาแห่งการพัฒนา และนำเสนอแนวคิดที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งส่วนใหญ่ต้องขับเคลื่อนและดำเนินการโดยรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น หลัก Good Governance ได้ปรากฏอย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติศัพท์หรือแปลศัพท์เฉพาะสำหรับคำว่า Good Governance ในระยะแรก แต่ก็มีการนำหลัก Good Governance トラไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งส่งผลให้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 และในพระราชบัญญัติฉบับนี้เองที่ได้ปรากฏคำว่า “วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ซึ่งมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า Good Governance อย่างยิ่ง และอาจมีความเหมาะสมต่อบริบทการบริหารราชการแผ่นดินในยุคสมัยมากกว่าการใช้คำว่า การปกครองที่ดี

ช่วงระยะเวลาระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีผลบังคับใช้กับ ก่อนการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 นั้น นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินตามหลัก Good Governance เรียกว่า ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดการจัดระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมให้มีประสิทธิภาพ โดยนำหลัก Good Governance มาเป็นข้อกำหนดของระเบียบ และในระเบียบฉบับนี้เองที่ได้มีการวางหลักสำคัญ 6 ประการที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปมาจนถึงปัจจุบัน อันประกอบด้วย

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักความมีส่วนร่วม

5. หลักความรับผิดชอบ

6. หลักความคุ้มค่า

จากนั้นในปี พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สาระของพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ปรากฏหลักสำคัญ 6 ประการที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกฯ แต่ได้กำหนดรายละเอียดของเป้าหมาย แนวทาง กระบวนการ รวมทั้งวิธีการในบางเรื่องของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถือว่าเป็นการนำหลัก Good Governance มาปรับลงสู่การกำหนดการดำเนินการได้ค่อนข้างชัดเจน ต่อมา ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2547 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2547 เพื่อยกเลิกระเบียบที่วางไว้เมื่อปี พ.ศ. 2542 ในขณะที่ยังไม่ได้ตราพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อมิให้มีความซ้ำซ้อนในการบังคับใช้กฎหมาย นับจากนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยก็ได้ใช้พระราชกฤษฎีกา ฉบับดังกล่าวเป็นกรอบทางกฎหมายในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ถัดจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 นี้เองที่ได้ปรากฏคำว่า “หลักธรรมาภิบาล” ขึ้นอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรและเป็นทางการ โดยถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายสูงสุด อย่างไรก็ตามการใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 นี้ อาจสร้างความฉงนให้เกิดขึ้นได้ว่า หมายถึงอะไร เนื่องจากในมาตรา 74 แห่งรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 บัญญัติว่า “บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ...” นอกจากนี้มาตราอื่นในรัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2550 เช่น มาตรา 78 ยังได้บัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน และการดำเนินการของรัฐที่เชื่อมโยงกับหลัก Good Governance ไว้เป็นการเพิ่มเติมอีก

แม้ว่าจะมีความไม่ชัดเจนถึงนิยามและความครอบคลุม รวมทั้งความต่างและความเหมือนของคำว่า “ธรรมาภิบาล” และ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” แต่ที่ถูกต้องอย่างหนึ่งอย่างแพร่หลายเมื่อต้องการกล่าวถึง Good Governance สังคมไทยมักจะอ้างอิงถึง “ธรรมาภิบาล” และหลักสำคัญ 6 ประการที่ปรากฏในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เป็นคำที่อ้างอิงได้ตรงกับความหมายของ Good Governance มากกว่า และระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2542 มีความกว้างแต่ชัดเจนสำหรับถือปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลัก Good Governance ได้อย่างครอบคลุมเพียงพอ มีการกำหนดกรอบ แนวทาง และมาตรการ เพื่อการดำเนินการตามระเบียบได้โดยไม่เป็นอุปสรรค ซึ่งถือว่าเหมาะสมต่อการประยุกต์ใช้หลักการมากกว่าการกำหนดถึงรายละเอียดการดำเนินการหรือแม้กระทั่งวิธีการดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลัก Good Governance ที่ปรากฏในเอกสารชื่อ Good Governance: An Overview ซึ่งเป็นเอกสารประกอบการประชุม International Fund for Agricultural Development Executive

Board ครั้งที่ 67 เมื่อวันที่ 8-9 กันยายน พ.ศ. 2542 ที่รวมเนื้อหา Good Governance ขององค์กรระหว่างประเทศหลักที่นำเสนอและส่งเสริมการถือปฏิบัติตามหลัก Good Governance เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย กลุ่มธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งแอฟริกา หลัก 6 ประการ ในระเบียบสำนักนายกฯ พ.ศ. 2542 ถือว่ามีความสอดคล้องมากกว่า

สำหรับการบริหารราชการแผ่นดินภายใต้หลัก Good Governance ของไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาระบบราชการให้เป็นไปตามหลัก Good Governance โดยสำนักงาน ก.พ.ร. มีหน้าที่วิเคราะห์ วิจัย เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ให้คำปรึกษาและฝึกอบรมแก่หน่วยงานภาครัฐเพื่อการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้หน่วยงานภาครัฐมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร. จึงต้องสร้างความชัดเจนของหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเพื่อให้เข้าใจง่ายและสามารถถูกนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้เสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน โดยมี “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” เรียกเป็นภาษาอังกฤษว่า “Good Governance Framework” เป็นส่วนหนึ่งในข้อเสนอแผนการส่งเสริมฯ ดังกล่าว ต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 24 เมษายน 2555 ได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแผนการส่งเสริมและพัฒนาธรรมาภิบาลในภาคราชการ เพื่อการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอย่างยั่งยืน ตามที่ สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดย Good Governance Framework ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญและ 10 หลักการย่อย^[10] ดังนี้

1. การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตภาพที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่าย ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ล้าสมัยและไม่มีความจำเป็น

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย ปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจ ให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ มีการวางแผนเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจนและอยู่ในระดับที่ตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบ และมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตาม ประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

หลักการตอบสนอง (Responsiveness) ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถให้บริการได้อย่างมีคุณภาพ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ

¹⁰ สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร., องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) [Online], Available <http://www.igpthai.org> [2561, มีนาคม 20].

รวมถึงตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกันได้อย่างเหมาะสม

2. ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value)

ภาระรับผิดชอบ/สามารถตรวจสอบได้ (Accountability) ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้คุณให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใด ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

เปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตตรงไปตรงมา รวมทั้งมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าวเป็นไปโดยง่าย

3. ประชาธิปไตย (Participatory State)

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ในการปฏิบัติราชการต้องใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่าง ๆ

ความเสมอภาค (Equity) ในการปฏิบัติราชการต้องให้บริการอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีการแยกด้านชายหญิง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

4. ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility)

การมีส่วนร่วม/การพยายามแสวงหาฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงาน และร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ต้องมีความพยายามในการแสวงหาฉันทามติหรือข้อตกลงร่วมกันระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะกลุ่มที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจะต้องไม่มีข้อคัดค้านที่หาข้อยุติไม่ได้ในประเด็นที่สำคัญ

การกระจายอำนาจ (Decentralization) ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งมีการโอนถ่ายบทบาทและภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภาคส่วนอื่น ๆ ในสังคม

คุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethic) ในการปฏิบัติราชการต้องมีจิตสำนึก ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือนและจรรยาวิชาชีพ ตลอดจนคุณลักษณะที่พึงประสงค์ของระบบราชการไทย หรือ I AM READY

ในแผนการส่งเสริมของ ก.พ.ร. นี้เองที่ปรากฏคำอธิบายหลักนิติธรรมอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร และมีความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่ของรัฐ สิทธิเสรีภาพของประชาชน กับการถือปฏิบัติตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม โดยจะเห็นได้ว่ามีขอบเขตหน้าที่การรักษหลักนิติธรรมให้เป็นของรัฐ อันกว้างกว่าให้เป็นหน้าที่เพียงของศาล นอกจากนี้ หากพิจารณา 10 หลักการย่อยของแผนการส่งเสริมฯ ดังกล่าว จะเห็นความเกี่ยวข้องของหลักนิติธรรมกับหลักอื่นๆ เช่น หลักความเสมอภาค (Equity) หลักความโปร่งใส (Transparency) เป็นต้น

เมื่อศึกษาหลัก Good Governance ปรากฏว่า หลัก Rule of Law เป็นเพียงหนึ่งในหลักย่อยจากหลายหลักภายใต้ Good Governance ดังนั้น หากรัฐมีความมุ่งหมายที่จะบรรลุเป้าหมายแห่งการบริหารราชการแผ่นดินให้ประเทศชาติมีการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประชาชนกินดีอยู่ดี มีสุข แล้วนั้น รัฐจะต้องบรรลุซึ่งหลักแห่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีทุกข้อ เนื่องด้วยหลักการเหล่านี้ล้วนเชื่อมโยงกันอย่างแยกกันไม่ได้ หากขาดหลักใดบางหลักไปแล้ว ย่อมกระทบต่อความสมบูรณ์ของหลักอื่น และย่อมไม่สามารถบรรลุการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้อย่างแน่แท้

หลักคุณธรรมภาครัฐ (Public Morale)

Public Morale หรือ คุณธรรมภาครัฐ เป็นหลักการเพื่อยึดถือในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ ทั้งฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหาร นำเสนอโดย York Willbern เป็นหลักการที่มีความแตกต่างกันในรายละเอียดเมื่อเปรียบเทียบกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่มีเป้าหมายเดียวกันในการบริหารกิจการสาธารณะเพื่อส่งมอบคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชน ข้อแตกต่างคือความเป็นรูปธรรมในการนำหลักการไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติหน้าที่จริง หลักการคุณธรรมภาครัฐ ที่พิมพ์เป็นบทความชื่อ “Types and Levels of Public Morality” โดย York Willbern ในวารสาร Public Administration Review Vol. 44, No. 2 เมื่อปี ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527) โดยจำแนกคุณธรรมออกเป็น 6 ลำดับ ดังนี้

1. Basic honesty and conformity to law ความซื่อสัตย์ขั้นพื้นฐานและการถือปฏิบัติตามกฎหมาย กล่าวคือ คุณธรรมขั้นพื้นฐานที่เจ้าหน้าที่รัฐต้องมีและถือปฏิบัติคือการปฏิบัติกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และการรักษาความซื่อสัตย์ สุจริต การไม่ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยรัฐจะถูกคาดหวังว่าจะต้องรักษาความซื่อสัตย์นี้อย่างเข้มงวดกว่าประชาชนทั่วไป ผลที่ตามมาจากการกระทำผิดนอกจากบทลงโทษทางกฎหมายแล้ว ยังมีบทลงโทษในทางการเมืองที่เป็นการต่อต้านคัดค้านจากประชาชน
2. Conflicts of interest การขัดกันแห่งผลประโยชน์หรือผลประโยชน์ทับซ้อน กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถแยกประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะออกจากประโยชน์ส่วนตนได้ชัดเจนและเด็ดขาด มีประเด็นท้าทายคือการกระทำใดที่เหมาะสมหรือสมควรที่เจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำหรืองดกระทำในสถานการณ์ที่มีสภาพการขัดกันแห่งผลประโยชน์ เนื่องด้วยไม่มีกฎใดที่จะบัญญัติให้ครอบคลุมทุกสถานการณ์ที่มีสภาพดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน ทั้งนี้ เป้าหมายสำคัญของการรักษาคุณธรรมข้อนี้คือ การรักษาผลประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง

3. Service orientation and procedural fairness การมุ่งเน้นบริการและการได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียม คุณธรรมลำดับที่ 3 ครอบคลุมทั้งในการให้บริการสาธารณะทั่วไป และการปฏิบัติต่อบุคคลในกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ รัฐจะต้องให้บริการสาธารณะต่อประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน การปฏิบัติต่อประชาชนจะต้องยึดโยงกับนโยบายสาธารณะ มิใช่ยึดโยงกับความแตกต่างของสถานะทางสังคมของบุคคล รัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายต่อบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมายและการตัดสินพิพากษาคดีจะต้องเป็นไปด้วยความเป็นธรรม ดังนั้น รัฐจึงควรมีกระบวนการขั้นตอนที่กำหนดเป็นรูปแบบเดียวสำหรับถือปฏิบัติไม่ว่าผู้ถูกปฏิบัติจะเป็นใครก็ตาม
4. The ethic of democratic responsibility จริยธรรมของความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย กล่าวคือ รัฐจะต้องกระทำการหรือปกครองด้วยความรับผิดชอบทางประชาธิปไตยโดยคำนึงถึงผลลัพธ์ที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน ตามหลักการเคารพต่อเสียงส่วนใหญ่ของระบอบประชาธิปไตย ผู้ใช้อำนาจปกครองมักอ้างเสียงส่วนใหญ่ที่ได้รับจากกระบวนการเลือกตั้งเพียงลำพัง เป็นฐานมั่นสำหรับในการตัดสินใจสาธารณะ อันรวมถึงการตรากฎหมาย ความรับผิดชอบในทางประชาธิปไตยนี้เสนอว่าการอ้างเพียงเสียงส่วนใหญ่ไม่เพียงพอ แต่การตัดสินใจและการกระทำของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครองนั้น ควรได้รับความเห็นชอบจากประชาชนด้วย โดยต้องคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดต่อที่มาแห่งอำนาจที่ใช้ มิใช่คำนึงเพียงผลของคะแนนเสียงที่ได้รับ โดยมีประเด็นท้าทายคือ ในการตัดสินใจเรื่องทางเทคนิคหรือเรื่องที่มีความซับซ้อน ความต้องการของประชาชนกับข้อมูลจากผู้เชี่ยวชาญอาจไม่สอดคล้องกัน
5. The ethic of public policy determination จริยธรรมของการกำหนดนโยบายสาธารณะ กล่าวคือ รัฐจะต้องกำหนดและตัดสินใจนโยบายสาธารณะโดยคำนึงถึงความเท่าเทียมและเป็นธรรม ปัจจัยทางด้านงบประมาณและทรัพยากรมักจะส่งผลให้การกำหนดและตัดสินใจนโยบายโน้มเอียงไปตามข้อจำกัดหรือความเอื้ออำนวยของทรัพยากรที่มีอยู่อันจะส่งผลโดยตรงต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและการบริหารของรัฐ การตัดสินใจลักษณะนี้จะส่งผลกระทบให้เกิดความแตกต่างระหว่างประชาชนที่เป็นกลุ่มเป้าหมายและไม่ได้เป็นกลุ่มเป้าหมายของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ เกิดเป็นความแตกแยกระหว่างผู้ได้รับประโยชน์และผู้ไม่ได้รับประโยชน์ นอกจากนี้ด้วยข้อจำกัดทางด้านกระบวนการของรัฐ รัฐบาลมักจะตัดสินใจนโยบายสนองต่อกลุ่มผู้เรียกร้องที่มีความสามารถในการกดดันรัฐบาลเป็นลำดับแรก กลุ่มที่ไม่มีปัจจัยในการสร้างข้อต่อรองหรือข้อเรียกร้องมักจะไม่ได้รับการตอบสนอง อันนำไปสู่ภาวะที่รัฐบาลมักจะสนองหรือเอื้อต่อกลุ่มทุนมากกว่าการสนองต่อความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนผู้ด้อยกว่าในทางเศรษฐศาสตร์ โอกาส และสังคม
6. The ethic of compromise and social integration จริยธรรมของการประนีประนอมและบูรณาการทางสังคม กล่าวคือ ท่ามกลางความแตกต่างหลากหลายของสมาชิกในสังคม รัฐจะต้องปกครองและบริหารกิจการบ้านเมืองโดย

ไม่ก่อให้เกิดความแตกต่าง แยกแยะระหว่างกลุ่มสังคม ขณะที่กลุ่มสังคมแต่ละกลุ่มมีความต้องการและข้อเรียกร้องที่แตกต่างกัน การปฏิบัติต่อประชาชนต้องเท่าเทียมเป็นธรรม ในขณะเดียวกันต้องไม่ขัดต่อขนบ ธรรมเนียม ความเชื่อ ของประชาชนที่มีที่มาต่างกัน

บทวิเคราะห์

แม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติหลักนิติธรรมไว้อย่างไม่ชัดเจนนัก แต่เพียงพอที่จะวิเคราะห์ได้ว่า ประเทศไทยจะยึดหลักนิติธรรมสำหรับการใช้อำนาจอธิปไตย การบริหารราชการแผ่นดิน และการขับเคลื่อนประเทศ ขอบเขตของหลักนิติธรรมในเชิงเนื้อหาจึงอาจกำหนดได้ว่าเป็นการยึดถือกฎหมายในการดำเนินการใดๆ ทั้งปวงของหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วย เพื่อรักษาสีทึบ เสรีภาพของประชาชนโดยมุ่งให้เกิดความเสมอภาค เท่าเทียม และเป็นธรรมภายในสังคม โดยไม่เลือกปฏิบัติ และสนองต่อการพัฒนาที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การดำเนินการใดๆ จะถือว่าชอบก็ต่อเมื่อการดำเนินการนั้นเป็นไปตามหรือไม่ขัดต่อกฎหมาย จึงนำไปสู่ประเด็นสำคัญว่า กฎหมายนั้นเองจะต้องมีความชอบในตัวด้วย ดังที่ได้นำเสนอไว้ตอนต้น ความชอบดังกล่าวคือ ความชอบในเนื้อหาของกฎหมาย และความชอบในกระบวนการตรากฎหมาย หากกฎหมายไม่ชอบในตัวเองแล้ว การถือปฏิบัติตามกฎหมายนั้นย่อมไม่ชอบไปด้วย การถือปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ชอบคงไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการดำเนินการตามหลักนิติธรรม

ในระบอบประชาธิปไตยที่มีรากฐานเป็นอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อส่งมอบความกินดี อยู่ดีให้ประชาชน โดยการตัดสินใจของประชาชน หลักนิติธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องสอดคล้องกับรากฐานดังกล่าวและเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ความชอบในเนื้อหาของกฎหมายตามหลักนิติธรรมจึงต้องพิจารณาว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นจะส่งมอบความกินดี อยู่ดีให้ประชาชนหรือไม่ สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ และประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจหรือไม่ รัฐจึงต้องมีกลไกสำหรับการตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของกฎหมายก่อนที่จะตรากฎหมายให้มีผลบังคับใช้ กลไกนี้จะต้องมุ่งเน้นให้เกิดการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างจริงจัง พัฒนาการด้านการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนไทยและบริบทสังคมไทยในปัจจุบันอาจมีได้นำพาให้กลไกการมีส่วนร่วมบรรลุสัมฤทธิ์ผลได้โดยง่าย แต่รัฐไม่สามารถใช้ความไม่ตื่นตัวของประชาชนมาเป็นข้ออ้างในการตัดสินใจอย่างรวบรัดได้ แต่กลับเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมในกระบวนการของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการนิติบัญญัติ และการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อันเป็นบ่อเกิดแห่งกฎหมายที่บังคับใช้กับประชาชนทุกคน และเป็นอำนาจที่ใช้ตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารราชการแผ่นดิน เมื่อประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการตรวจสอบเนื้อหากฎหมายแล้ว รัฐจึงตัดสินใจให้สอดคล้องกับความเห็นและความต้องการของประชาชนต่อไป

กระบวนการที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ในมาตรา 77 วรรคสอง ว่า “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบ

ด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน.....” นับเป็นครั้งแรกที่ไทยกำหนดกระบวนการดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ และกำหนดไว้ค่อนข้างละเอียดสามารถถือปฏิบัติได้ชัดเจน ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันจึงน่าจะเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนได้ค่อนข้างดีว่าจะมีกลไกให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตรากฎหมาย ทั้งนี้ อาจมีประเด็นที่ฟังต้องพิจารณาเกี่ยวกับการตีความว่า การที่รัฐธรรมนูญให้เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชนนั้น มีเจตนาหมายเพียงใด ประชาชนสามารถวิพากษ์และให้ความเห็นพร้อมแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายที่ผ่านการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์แล้วมากน้อยเพียงใด หรือประชาชนมีสิทธิเพียงแค่รับฟังรับทราบเท่านั้น และผู้เกี่ยวข้องที่ให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายนั้นมีขอบเขตกว้างไกลเพียงใด หากกระบวนการตรากฎหมายดำเนินการโดยกลุ่มลัทธิทรราชย์แล้ว ย่อมตีความรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ตนเองและพวกพ้องอย่างแน่แท้ ซึ่งนั่นย่อมแสดงถึงความพร่องของหลักนิติธรรม ดังนั้น ลำพังเพียงหลักนิติธรรมและกลไกที่กำหนดโดยกฎหมายระบบลายลักษณ์อักษรจึงไม่เพียงพอที่จะรักษาไว้ซึ่งรากฐานแห่งประชาธิปไตย การบูรณาการคุณธรรมหลักอื่นน่าจะเป็นวิถีทางที่จะสร้างความหนักแน่นให้แก่หลักนิติธรรมในการเสริมสร้างประชาธิปไตยของไทยได้

คุณธรรมสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินที่ได้นำเสนอไว้ก่อนหน้านี้ภายใต้หัวข้อ Good Governance ในส่วนที่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมสำหรับการรักษาความชอบในเนื้อหากฎหมายของกระบวนการนิติบัญญัติโดยกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนนอกจากหลักนิติธรรมเองแล้ว ประกอบด้วยหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักการตอบสนอง หลักฉันทามติ และหลักความเสมอภาค หลักการเหล่านี้ได้มีขอบเขตในการปรับใช้เพียงการบริหารกิจการบ้านเมืองของฝ่ายอำนาจบริหารเท่านั้น แต่ฝ่ายอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ย่อมต้องถือปฏิบัติอย่างครบถ้วนสมบูรณ์เช่นกัน หากกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วม ขาดความโปร่งใส ไม่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ละทิ้งหลักฉันทามติ และไม่คำนึงถึงความเสมอภาคเท่าเทียม เป็นธรรมอย่างทั่วถึง กฎหมายที่บัญญัติขึ้นย่อมขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยโดยปริยาย เมื่อกระบวนการตรากฎหมายรับนำหลักเหล่านี้มาใช้ในกระบวนการจะเป็นการสร้าง ความเข้มแข็งให้กับกลไกการตรวจสอบความชอบในเนื้อหาของร่างกฎหมายโดยประชาชน เนื้อหา กฎหมายที่ผ่านกลไกดังกล่าวจึงจะถือได้ว่ามีความชอบในทางเนื้อหา ชอบด้วยหลักนิติธรรม

คุณธรรมภายใต้หัวข้อหลักคุณธรรมภาครัฐที่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมในกระบวนการนิติบัญญัติโดยตรง คือ จริยธรรมของความรับผิดชอบทางประชาธิปไตย การพิจารณาหลักแนวคิดคุณธรรมภาครัฐนี้จำต้องตีความคำว่า “รัฐ” “รัฐบาล” หรือ “Government” ให้หมายรวมถึงผู้ใช้ อำนาจรัฐที่สามารถเชื่อมโยงกับผู้ที่มีที่มาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และองค์การอื่นที่ได้รับแต่งตั้งจากกลไกที่มีบุคคลในสองกลุ่มแรกเข้าร่วมเสนอชื่อ สรรหา คัดเลือก หรือวิธีการอื่น ไม่ว่าจะป็นองค์กรอิสระ องค์การตุลาการ และองค์การภาครัฐใดๆ ที่อยู่ในข่ายดังกล่าว ผู้ใช้อำนาจเหล่านี้จำเป็นต้องดำเนินงานโดยมีจุดเกาะเกี่ยวกับความต้องการของประชาชนเป็นพื้นฐาน และเมื่อใดก็ตามที่จำเป็นต้องมีการตัดสินใจในประเด็นสาธารณะ ผู้ใช้อำนาจจะต้องมั่นใจว่าทางเลือกที่เลือกนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยหาก

มีความไม่ชัดเจนระหว่างทางเลือกกับความต้องการของประชาชนว่าสอดคล้องกันหรือไม่ จะต้องมึกลไกที่สามารถแสวงหาฉันทานุมติจากประชาชนก่อนการตัดสินใจและดำเนินการใดๆ มิเพียงอ้างความชอบแห่งการเป็นตัวแทนประชาชนที่ได้รับการเลือกผ่านกลไกทางประชาธิปไตยเป็นเหตุแห่งความชอบในการตัดสินใจสาธารณะ เนื่องด้วยประชาชนได้ตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งจากข้อมูลที่พรรคการเมืองและผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนำเสนอไว้ในช่วงการหาเสียงเท่านั้น และข้อมูลที่น่าเสนอนั้นมักเป็นเพียงนโยบายและนโยบายสาธารณะที่ได้รับการออกแบบมาให้ตรงใจประชาชนส่วนใหญ่เพื่อผลชนะในการเลือกตั้ง มิได้ครอบคลุมถึงการดำเนินงานของรัฐทั้งหมด และบ่อยครั้งที่จะมีพรรคการเมืองหาเสียงด้วยการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการตราและการแก้ไขกฎหมาย ผู้ใช้อำนาจรัฐในแต่ละห้วงเวลาจึงอ้างความชอบในหลักนิติธรรมของกระบวนการนิติบัญญัติได้ยาก สอดคล้องกับการไม่สามารถอธิบายได้ถึงการถือปฏิบัติตามหลัก “ความรับผิดชอบในทางประชาธิปไตย” แต่มักอ้างอิงสัดส่วนคะแนนเสียงส่วนใหญ่ที่ได้รับจากกลไกการเลือกตั้งในการตอบเมื่อถูกตั้งคำถามในการตัดสินใจสาธารณะ ซึ่งกลับยิ่งเป็นการสะท้อนถึงการไม่ยึดถือหลักฉันทามติ (Consensus Orientation) ภายใต้อัฒลัก Good Governance

จะเห็นได้ว่าการยึดถือหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติมีความเชื่อมโยงยึดโยงกับหลักอื่นๆ ด้านการปกครองหรือการบริหารราชการแผ่นดินจำนวนหลายหลักและไม่สามารถขาดการบูรณาการได้ แตกต่างจากการวิพากษ์หลักนิติธรรมในทางทฤษฎีหรือในทางหลักการที่สามารถวิเคราะห์สังเคราะห์ เป็นเอกเทศได้ สำหรับการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติตามระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องให้ความสำคัญต่อพื้นฐานของประชาธิปไตย นั่นคือการยึดมั่นในสิทธิ เสรีภาพ การมีส่วนร่วม และประโยชน์ ของประชาชนเป็นที่ตั้ง เมื่ออำนาจเป็นของประชาชน ตัวแทนผู้ใช้อำนาจจึงต้องใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชน โดยได้รับความยินยอมจากประชาชน การที่ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ในการตรากฎหมายซึ่งถือว่าได้ตรวจสอบความชอบด้วยเนื้อหาแล้วว่าเป็นไปตามความประสงค์ของตน ย่อมเป็นการรับประกันความยุติธรรมของกฎหมายที่จะบังคับใช้ได้ว่า กฎหมายจะไม่ขัดแย้งกับความยุติธรรมที่พึงมีขึ้นในสังคม และไม่ต้องอาศัยอำนาจศาลในการวินิจฉัยต่างไปจากที่กฎหมายบัญญัติเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่สังคม เมื่อรัฐจำต้องดำเนินการโดยยึดหลักนิติธรรมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐจึงควรดำเนินการเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายโดยแท้ด้วยการบูรณาการหลักการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้เสนอไว้ข้างต้น การตรากฎหมายของอำนาจนิติบัญญัติจึงจะชอบด้วยหลักนิติธรรมตามวิถีแห่งประชาธิปไตย โดยสมบูรณ์ และสะท้อนภาพ demo-kratia (democracy) ตามความหมายกรีกโบราณที่หมายถึงอำนาจของประชาชนธรรมดา

สรุป

การที่รัฐจะต้องยึดหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือสำหรับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ว่าเพื่ออนุรักษ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน หรือเพื่อการเสริมสร้างอารยทางปกครองให้แก่ประชาชน รัฐจะต้องยึดหลักนิติธรรมในกิจการบ้านเมืองทุกมิติ มิใช่เพียงการพัฒนากฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการพิพากษาคัดสินคดี และมีใช่เพียงการแสดงเจตนารมณ์ที่มีต่อหลักนิติธรรมในทางตัวอักษร เท่านั้น แต่ต้องนำหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ ตั้งแต่ระดับนโยบาย หลักการ ไปจนถึงระดับปฏิบัติการให้จงได้

ในการนำหลักนิติธรรมมาประยุกต์ใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้เกิดความชอบด้วยกฎหมายในเชิงเนื้อหา นั้น รัฐสภาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกำหนดกลไกและขับเคลื่อนกลไกให้ประชาชนได้เข้ามีส่วนร่วมในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงในการแสดงความเห็น สนับสนุน คัดค้าน และแสดงให้รัฐได้รับรู้ถึงความต้องการที่มีต่อร่างกฎหมายแต่ละฉบับ กฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วม แม้ว่าจะถูกนำไปปฏิบัติโดยเคร่งครัด ย่อมเป็นกรณีที่ตอบได้ยากกว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม ยิ่งหากมีข้อทักท้วงต่อกฎหมายดังกล่าวจากประชาชนแล้ว คงจะปราศจากข้อสงสัยว่าการบัญญัติกฎหมายนั้นเป็นไปตามหลักนิติธรรมหรือไม่

ผู้เขียนเห็นถึงความจำเป็นในการนำเสนอแนวทางการประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมในการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าเนื้อหากฎหมายที่รัฐสภาจะตราขึ้นบังคับใช้นั้นต้องชอบด้วยหลักพื้นฐานแห่งประชาธิปไตย คือต้องสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจ และต้องเป็นไปในทางปฏิบัติ มิใช่เพียงอ้างหลักนิติธรรมทางทฤษฎีในกลุ่มนักวิชาการและทางหลักการในกลุ่มผู้ใช้อำนาจปกครอง เพื่อสร้างภาพความน่าเชื่อถือแห่งการเป็นผู้ปกครองที่ยึดหลักความเป็นธรรมที่มุ่งลดข้อครหาและกระแสกดดันจากกลุ่มอำนาจอื่นจากทั้งในประเทศและจากต่างประเทศ

เขียนได้นำเสนอตัวแบบของบทความนี้ดังปรากฏในภาพที่ 1 ที่แสดงถึงความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมกับหลักคุณธรรมอื่นและกระบวนการนิติบัญญัติเพื่อให้เห็นภาพความเชื่อมโยงของแนวคิดที่ได้นำเสนอไว้ในบทความนี้ และหากมีการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรมแล้วตามที่ได้เสนอไว้แล้ว ย่อมถือได้ว่าประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศที่มีหลักนิติธรรมที่ยึดโยงกับประชาชนและหลักประชาธิปไตยได้อย่างเทียบเท่าหรือสูงกว่าประเทศต้นแบบทางการเมืองแบบประชาธิปไตยอย่างแน่นอน



ภาพที่ 1 ความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมกับหลักคุณธรรมอื่นเพื่อความชอบของการตรากฎหมาย

บรรณานุกรม

- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, 2554, หลักนิติธรรม (The Rule of Law), ยุติธรรมคู่ขนาน, อมร วาณิชวิวัฒน์, ปีที่ 6, ฉบับที่ 1, หน้า 1-62.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2545, พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 119, ตอน 99 ก, หน้า 1.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2545, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 120, ตอน 100 ก, หน้า 1.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 114, ตอน 55 ก, หน้า 1.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 124, ตอน 47 ก, หน้า 1.
- สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2560, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134, ตอน 40 ก, หน้า 1.
- สำนักแถลงข่าวสหประชาชาติ, กฎบัตรสหประชาชาติ, [Online], Available http://www.ongkarn-leio.org/images/news/pdf/Charter_UN_Thai.pdf [2561, มีนาคม 20].
- สถาบันส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี สำนักงาน ก.พ.ร., องค์ประกอบหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) [Online], Available <http://www.igpThai.org> [2561, มีนาคม 20].
- อิทธิพร บุญประคอง และคณะ, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, กรมองค์การระหว่างประเทศ, กรุงเทพฯ
- Bangkok Declaration, ASEAN
- Charter of the United Nations
- Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, United Nations
- Dicey A. V., 1915, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, 8th edition, Macmillan, London, pp. 110.
- The Universal Declaration of Human Rights, United Nations
- Willbern, Y. Y. (1984), Types and Levels of Public Morality, Public Administration Review, 44(2), 102-108.