



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการควบคุมและตรวจสอบ  
องค์กรภาคเอกชน

จัดทำโดย นางสาวไซศรี อุทัยวรรณ  
รหัส ๖๘๑๓๐๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๓  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการควบคุมและตรวจสอบ

## องค์กรภาคเอกชน

นางสาวไซศรี อุทัยวรรณ<sup>๑</sup>

### ๑. บทนำ

“หลักนิติธรรม” เป็นหลักการสำคัญพื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตย ในทางวิชาการ คำว่า “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) กับ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaat) ตามพัฒนาการของระบบกฎหมายในปัจจุบันภายใต้สังคมยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) มีส่วนสำคัญทำให้ “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” พัฒนามาสู่หลักการที่มีความมุ่งหมายร่วมกัน คือ การปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายเป็นสิ่งที่สำคัญสูงสุดและการปกครองต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน เมื่อเวลาผ่านไปคงทิ้งไว้เฉพาะลักษณะที่เป็นพัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ของแต่ละระบบที่ไม่ใช่สาระสำคัญของหลักการพื้นฐานในรัฐเสรีประชาธิปไตย เช่น การมีระบบศาลคู่หรือระบบศาลเดี่ยว หรือการอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเดียวกันหรือมีระบบกฎหมายที่แยกตามลักษณะของกฎหมาย เช่น ระบบกฎหมายเอกชน ระบบกฎหมายมหาชน เป็นต้น

หลักการที่เป็นแก่นสาระสำคัญไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐได้นำไปสู่การรับรองคุ้มครองโดยปฎิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องต่าง ๆ กล่าวคือ หลักการ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็น หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา เป็นต้น หลักการเหล่านี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการพื้นฐานของบรรดารัฐเสรีประชาธิปไตย ซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐและมุ่งคุ้มครองบุคคลจากการใช้อำนาจของรัฐ ดังนั้น รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายไม่ว่าจะเรียกว่า “นิติธรรม” หรือ “นิติรัฐ” สิ่งเหล่านี้จึงเป็นสาระสำคัญที่ทุกฝ่ายล้วนยอมรับและเป็นเกณฑ์สำคัญของการใช้อำนาจรัฐในระบอบประชาธิปไตย<sup>๒</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเรื่อง “หลักนิติธรรม” ไว้ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

ในบทความนี้ ผู้เขียนขอเสนอเกี่ยวกับการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการควบคุมและตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน โดยนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีของหลักนิติธรรม หลักการตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน และบทสรุป

<sup>๑</sup> กรรมการอิสระ กรรมการตรวจสอบ และประธานกรรมการกำกับดูแลความยั่งยืนและบรรษัทภิบาล บริษัท บางจาก คอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน)

<sup>๒</sup> ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๖๐, “หลักนิติธรรม ในฐานะเกณฑ์ตรวจสอบการกระทำขององค์กรของรัฐ”, ในวารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ, หน้า ๘๘-๑๐๒.

## ๒. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๑ พัฒนาการของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” หรือ “Rule of Law” ถือกำเนิดและพัฒนาขึ้นครั้งแรกในทศวรรษที่ ๑๓ ที่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศแม่แบบในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) หลักนิติธรรมจึงมีลักษณะเป็นนามธรรมและมีพลวัตรตลอดเวลา ทำให้นักคตินักกฎหมาย นักวิชาการ ได้อธิบายและให้ความหมาย องค์กรประกอบ และสาระสำคัญของคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้แตกต่างกันออกไป

พัฒนาการของหลักนิติธรรม (Rule of Law)<sup>๓</sup> มาจากแนวคิดเรื่องการปกครองโดยกฎหมาย เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของระบบรัฐ ตั้งแต่ระบบผู้นำคนเดียว ระบบผู้นำเป็นกลุ่ม ระบบกษัตริย์แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และในปัจจุบัน คือ ระบอบประชาธิปไตย ซึ่งในสังคมประกอบด้วยคนหลายคน การใช้สิทธิและเสรีภาพของคนหนึ่งอาจกระทบกระเทือนถึงสิทธิและเสรีภาพของคนอื่น ขณะเดียวกันมีประโยชน์บางอย่างที่เป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ (public interest) ของกลุ่มสมาชิกอยู่ด้วยซึ่งแต่ละคนจะใช้สิทธิและเสรีภาพของตนให้เสียหายแก่ประโยชน์ส่วนรวมนั้นไม่ได้ กรอบหรือข้อจำกัดของการใช้สิทธิและเสรีภาพจึงต้องมีอยู่เสมอเพื่อประโยชน์อันร่วมกันของสมาชิกในสังคม โดยมีพัฒนาการของแนวคิด ดังนี้

โสเครตีส (Socrates) นักปราชญ์ชาวกรีก (๔๗๐ – ๓๙๙ B.C.) เคยกล่าวว่า ที่ใดที่บุคคลทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพกันมากเกินไป ที่นั่นก็จะเปลี่ยนเป็นไม่มีเสรีภาพ และทุกคนจะตกเป็นทาสของผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่กรอบของการใช้สิทธิและเสรีภาพเป็นที่ยอมรับในสังคมประชาธิปไตยว่าจะจำกัดลงได้แต่โดย “กฎหมาย” เท่านั้น การจำกัดสิทธิโดยกฎหมายนี้อาจมีได้ ๒ ลักษณะ คือ

(๑) ออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิโดยตรง

(๒) กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการทางปกครองจำกัดสิทธิ

พลาโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก (๔๒๗ – ๓๔๗ B.C.) เคยให้ความเห็นว่า ควรให้ผู้ปกครองรัฐเป็นกษัตริย์นักปรัชญา (Philosopher-king) เพราะเป็นผู้มีความรู้แท้จริง แต่ต่อมาพลาโตยอมรับว่า กษัตริย์นักปรัชญาที่ได้นั้นหาได้ยากยิ่ง จึงเห็นสมควรเลือกสิ่งที่ดีเป็นลำดับสอง คือ “กฎหมาย” ซึ่งจะวางหลักกลาง ๆ มิใช่เฉพาะกรณีใดโดยตรงเพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในประโยชน์ของตน พลาโตจึงเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย

อริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีก (๓๒๒ – ๓๘๔ B.C.) ขยายความแนวคิดดังกล่าวว่า การให้รัฐปกครองด้วยมนุษย์นั้นเป็นสิ่งไม่ดีเพราะมนุษย์มีอารมณ์สนองตอบตามแต่จะเกิดขึ้น แต่การปกครองโดยกฎหมายนั้นจะเป็นไปโดยไม่มีอารมณ์อันมิชอบ โดยกฎหมายที่เป็นกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นสิ่งสูงสุด และในกรณีกฎหมายไม่บัญญัติโดยตรงจะมีศาลเป็นผู้ปรับบท

<sup>๓</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, “หลักนิติธรรม (Rule of Law),” ใน นิติรัฐ นิติธรรม บรรณาธิการโดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓), หน้า ๘๖.

กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงให้ละเอียดเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นรายกรณี อริสโตเติล จึงสรุปว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนาว่าการปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ในยุคคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ได้พัฒนาแนวคิดทางทฤษฎีของรัฐอิสระที่ปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งกฎหมายจะเกิดจากความยินยอมร่วมกันของสมาชิกในสังคมเพื่อใช้เป็นมาตรฐานในการจำแนกสิ่งที่ถูกและผิดในการตัดสินข้อพิพาทต่าง ๆ และใช้เป็นหลักการต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชน

จอห์น อัดัมส์ (John Adams) ได้ร่างรัฐธรรมนูญของมลรัฐแมสซาชูเซตส์ ค.ศ. ๑๗๘๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๐ ว่า ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers) เพื่อให้ผลที่สุดที่จะมีการปกครองโดยกฎหมายและมีใช้การปกครองของมนุษย์ กล่าวคือ ทุกอย่างต้องยึดถือความถูกต้องตามกฎหมายเป็นหลัก และที่ว่า “มิใช่การปกครองของมนุษย์” ก็คือ มิใช่การปกครองโดยใครคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะดังที่เข้าใจในสมัยโบราณ

โดยเหตุที่ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล Francis Bacon (ค.ศ. ๑๕๖๑ ถึง ๑๖๒๖) เห็นว่าโดยเหตุที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด และดำรงอยู่นานกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้น กษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล ด้วยเหตุดังกล่าวกษัตริย์ย่อมต้องมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้ว และมีอำนาจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาลโดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตาม Common Law ได้ อย่างไรก็ตาม พัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมาก็ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จและได้กลายเป็นรัฐาธิปัตย์แทนที่กษัตริย์อังกฤษ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลก็ได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke (ค.ศ. ๑๕๕๒ ถึง ๑๖๓๔) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์และรัฐสภาย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาก็ดีจะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่ แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ เพราะศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภاتราขึ้น จะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่สภاتราขึ้นไม่ได้ แม้กระนั้นแนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ในศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร และในเวลาต่อมาก็ค่อยสลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์

เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๐ อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สถาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้<sup>๔</sup>

## ๒.๒ ความหมายของหลักนิติธรรม

การหาความหมายของหลักนิติธรรมในทางสาระนั้น ในระยะเริ่มแรกมีการวิจารณ์ ถึงการแยกการปกครองโดยกฎหมายที่ดี (Good law) ออกจากการปกครองโดยกฎหมายที่เลว (Bad law) เพราะการปกครองที่ดีจะต้องมีมาตรฐานขั้นต่ำของการยังชีพและความมั่นคง การประชุมของสภานักนิติศาสตร์ระหว่างประเทศ (International Congress of Jurist) ปี ค.ศ. ๑๙๕๙ ที่นิวเดลี ประเทศอินเดีย สรุปว่า ในสังคมที่มีหลักนิติธรรมนั้น “จะต้องสร้างและรักษาไว้ซึ่งเงื่อนไขในการผดุงเกียรติภูมิของมนุษย์ที่เป็นเอกชน เกียรติภูมินี้มิใช่เป็นเพียงแต่การยอมรับในสิทธิมนุษยชนและการเมืองของเอกชนเท่านั้น แต่ต้องเป็นการก่อตั้งเงื่อนไขในทางสังคม เศรษฐกิจ การศึกษา และวัฒนธรรม บรรดาที่จำเป็นในการพัฒนาให้สมบูรณ์ซึ่งบุคลิกภาพของผู้นั้นด้วย” อันเป็นความหมายค่อนข้างกว้างขวางมาก โดยกำหนดในแง่เป้าหมาย ซึ่งการนำไปสู่เป้าหมายนั้นย่อมต้องมีทั้งหลักสาระบัญญัติ (Substance) และวิธีการ (Procedure)

เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) สรุปว่า หลักนิติธรรมจะเป็นหลักเกี่ยวกับกลไกการใช้กฎหมาย (procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ การวางหลักให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ต้องมีฐานะทางกฎหมาย และการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย อันเป็นเรื่องในทางสารบัญญัติ (Substance) โดยหลักนิติธรรม คือ หลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง

ความหมายของ “หลักนิติธรรม” พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้คำแปล “นิติธรรม” ไว้ว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Rule of law)

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรียวิเชียร อธิบายคำว่า “หลักนิติธรรม” ว่า<sup>๕</sup> หมายถึงหลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์แห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความรักหาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

<sup>๔</sup> รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๓, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม” [Online], Available: <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>

<sup>๕</sup> ธานินทร์ กรียวิเชียร, ๒๕๕๓, “หลักนิติธรรม”, นิติรัฐ นิติธรรม, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม อธิบายคำว่า “นิติธรรม” ว่า<sup>๖</sup> ต้องมีกฎหมายเป็นใหญ่ ต้องมีความเสมอภาค หากมีอะไรเกิดขึ้นต้องระงับคดีโดยศาล จะศาลอะไรก็ขอให้ เป็นศาลแล้วกัน โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาส นำพยานเข้าสืบ นับเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า<sup>๗</sup> องค์ประกอบของหลักนิติธรรม มีอยู่ ๔ ประการ คือ ประการแรก องค์ประกอบด้านสาระ หมายถึง หลักความเสมอภาคทางกฎหมาย ประการที่สอง คือ องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่ ประการที่สาม คือ องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการและ ประการสุดท้าย คือ องค์ประกอบด้านเป้าหมาย หมายถึง การใช้ การตีความกฎหมาย และการตัดสิน คดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม

### ๒.๓ สาระสำคัญและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

จอห์น ล็อก ให้ความเห็นเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมุมมองของเศรษฐศาสตร์ การเมืองว่า เป็นหลักการสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชนให้ปลอดภัยจากการล่วงละเมิดโดยอำนาจ แห่งรัฐหรืออำนาจอื่น โดยต้องมีปัจจัยเงื่อนไข ๓ ประการ ได้แก่<sup>๘</sup>

- (๑) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประชาชน
- (๒) มีศาลที่เป็นอิสระคอยทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือตัดสินข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว
- (๓) จะต้องมียุติธรรมแห่งรัฐที่จะทำการบังคับตามคำตัดสินชี้ขาดของศาลดังกล่าว

ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) เสนอในปี ค.ศ. ๑๙๖๔ ว่า การใช้กฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของระบบกฎหมาย โดยกฎหมายต้องมีหลักศีลธรรมภายใน (Inner Morality of law) เป็นหลักยึดของกฎหมายต่าง ๆ อีกชั้น ซึ่งศีลธรรมภายในมีองค์ประกอบ ๘ ประการ คือ

- (๑) เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสม
- (๒) มีการประกาศให้ทราบทั่วกัน
- (๓) การไม่ใช้บังคับย้อนหลังโดยผิดหลักการ
- (๔) มีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจน

<sup>๖</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย”, หนังสือพิมพ์รายวัน (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘)

<sup>๗</sup> อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๔.

<sup>๘</sup> สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, “กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law/Indicators) ในประเทศไทย”, ในรายงานศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, ๒๕๕๙), หน้า ๑-๕.

(๕) ไม่มีการวางหลักที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น

(๖) ไม่บังคับให้กระทำในสิ่งที่เป็นไปได้

(๗) ไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควร

(๘) มีความสอดคล้องระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบทบัญญัติของกฎหมายและหมายความถึงมาตรการต่าง ๆ ที่ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันรวมถึงแต่การให้เจ้าหน้าที่มีกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรมตลอดจนการมีหลักเกณฑ์ให้ตีความกฎหมายได้โดยถูกต้อง

สาระสำคัญหรือองค์ประกอบของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย<sup>๔</sup>

๑. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้ บังคับกับทุกคนโดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนหนึ่งคนใดโดยเฉพาะเจาะจง หลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกลั่นแกล้งทำลายล้าง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ ย่อมเท่ากับว่า กฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมแก่สังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าว ย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้

๒. กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้ หากในขณะกระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้น เป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้ และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษทางอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า “Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege” ซึ่งแปลว่า ไม่มี ความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย

๓. ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิดนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งว่า คือ หลักผู้ต้องหา หรือจำเลยจะต้องถูกพิจารณาอย่างขาวสะอาด หลักนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพขั้น พื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา จะต้องได้รับโอกาสเพื่อประโยชน์ในการต่อสู้ของตนอย่างเต็มที่ตามขั้นตอนและกระบวนการของ กฎหมาย การปิดโอกาส ปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยนำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะ กระทำไม่ได้ หลักการนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจรัฐรวบรัดใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในการจับกุม คุมขัง

<sup>๔</sup> กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๘,

[http://krc.net/imageupload/21576/\\_1.pdf](http://krc.net/imageupload/21576/_1.pdf).

และลงโทษผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดโดยไม่ผ่านกระบวนการต่อสู้คดีในศาลของผู้ต้องหาหรือจำเลย

๔. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ ผู้พิพากษาเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญมากและเพื่อเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริงในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลายโดยผู้พิพากษา จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลามีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ผู้พิพากษาต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซง ทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง นอกจากนี้ ผู้พิพากษายังต้องมีความเป็นอิสระจากใจตนเองด้วย คือ ต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติ ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใด

๕. รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น องค์การของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ มีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้น รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้

๖. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเกิดขึ้นในอนาคตไว้ล่วงหน้าโดยเฉพาะ ภายใต้สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลในอันที่จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือของตนเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้อง ไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย หลักนิติธรรมจึงต้องมีพลวัตรพัฒนาทำให้เท่าทันกับสถานการณ์ด้วยเช่นกัน กฎหมายที่อภัยโทษหรือนิโทษกรรมให้แก่การกระทำที่เกิดขึ้นและผ่านมาแล้ว สามารถกระทำได้ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม แต่การนิโทษกรรมให้แก่การกระทำที่จะเกิดขึ้นในอนาคต หรืออีกนัยหนึ่งรับรองให้สิ่งที่จะกระทำในอนาคตซึ่งอาจไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ย่อมขัดต่อหลักนิติธรรม เพราะเท่ากับผู้กระทำการนั้นอยู่เหนือกฎหมาย

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า สำคัญและองค์ประกอบของ “หลักนิติธรรม” มีนักคิดและนักวิชาการอธิบาย ไว้แตกต่างกัน แต่สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม เป็นสำรสำคัญของหลักการปกครองโดยกฎหมายอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน การบัญญัติและการใช้กฎหมายต้องมีความชัดเจน เป็ดเผย อย่างเหมาะสม และมีความเป็นธรรม มีกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลกัน โดยมีศาลที่เป็นอิสระทำหน้าที่พิจารณาและตัดสินข้อขัดแย้งตามที่กำหนดในกฎหมาย

## ๒.๔ หลักการของการตรวจสอบภายใน

การตรวจสอบภายใน (Internal Auditing) ถือว่าเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการกำกับดูแลกิจการขององค์กร โดยเป็นการช่วยให้องค์กรมีการดำเนินกิจกรรมหรือการบริหารที่บรรลุเป้าหมายตามภารกิจหรือเป้าหมายสูงสุด ทั้งนี้ การตรวจสอบภายในเป็นวิชาชีพที่มีการปฏิบัติงานที่แตกต่างกันไปในแต่ละองค์กร เนื่องจากการบริหารงานและกิจการขององค์กรในแต่ละ



แห่งล้วนแล้วมีความแตกต่างกันในเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม ขนาดของกิจการ ระบบการบริหารงานต่าง ๆ ระเบียบและกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมกิจการ<sup>๑๐</sup> ดังนั้น การที่มีกิจกรรมการตรวจสอบภายในที่เหมาะสมสอดคล้อง จะช่วยในการส่งเสริมให้การบริหารกิจการไปสู่จุดมุ่งหมายที่ตั้งไว้ องค์กรใดก็ตามที่มีบทบาทของการตรวจสอบภายในองค์กรย่อมแสดงให้เห็นว่ากิจการขององค์กรจะสามารถบรรลุผลตามเป้าหมายในระดับที่มีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า บริบทสำคัญของการตรวจสอบภายในเน้นย้ำเรื่องของการดำเนินงานการตรวจสอบและการประเมินผลที่เป็นไปด้วยความเป็นอิสระและเที่ยงธรรม ด้วยวิธีการให้ความเชื่อมั่นและให้คำปรึกษา ซึ่งการตรวจสอบและประเมินจะต้องเป็นไปอย่างเป็นระบบและระเบียบวิธีที่จะทำให้กระบวนการบริหารความเสี่ยง การควบคุม และการกำกับดูแลกิจการขององค์กรได้รับการปรับปรุงให้เกิดประสิทธิผล โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อเพิ่มมูลค่าให้กับองค์กรและนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายขององค์กรตามที่กำหนด จึงอาจกล่าวได้ว่า การตรวจสอบภายในจึงเป็นกิจกรรมที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการดำเนินกิจการของทุก ๆ องค์กร เพราะจะเป็นการให้ความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่ากระบวนการดำเนินงานต่าง ๆ ภายในองค์กรจะตอบสนองต่อการบรรลุเป้าประสงค์ที่กำหนด

งานตรวจสอบภายในเป็นการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานขั้นตอนหรือกระบวนการต่าง ๆ ที่มีการดำเนินอยู่ภายในองค์กร เพื่อให้ทราบถึงควมมีประสิทธิภาพของการดำเนินงานนั้น ๆ ภายในองค์กรที่มีอยู่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนในระดับที่เพียงพอหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบภายในจึงเป็นการปฏิบัติงานที่ต้องเข้าถึงแหล่งของข้อมูลและกระบวนการปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ต้องการตรวจสอบได้ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งกระบวนการเสร็จสิ้น และนำผลการตรวจสอบที่ได้มาจัดทำเป็นรายงานผลเพื่อเสนอต่อผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในหลายๆ องค์กรทั้งภาครัฐกิจเอกชนและภาครัฐ ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายในขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการดำเนินงานภายใน และให้มีบุคลากรผู้ปฏิบัติงานภายในได้สังกัดหน่วยงานตรวจสอบภายในทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายใน (Internal Auditor) ตามแผนงานการตรวจสอบที่กำหนดขึ้น ดังนั้น การจัดโครงสร้างของหน่วยงานตรวจสอบภายในจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากที่จะส่งผลให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานตรวจสอบภายในบรรลุเป้าหมายตามแผนงานตรวจสอบ เหตุผลอันเนื่องมาจากลักษณะการปฏิบัติงานที่ต้องเข้าทำการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรเป็นผู้รับผิดชอบ การที่จะสามารถเข้าถึงข้อมูลทุกขั้นตอนที่ต้องการตรวจสอบจึงต้องเป็นที่ยอมรับของผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ โดยหน่วยงานตรวจสอบภายในจะต้องมีอำนาจและสถานภาพในองค์กรในระดับที่สูงพอที่จะทำให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระ เป็นที่ยอมรับและไม่ถูกกีดกันจากผู้บริหาร ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่น ๆ ในการเข้าตรวจสอบในทุก ๆ รายละเอียด

<sup>๑๐</sup> ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย, “แนวทางการตรวจสอบภายใน”, (ปทุมธานี : คู่มือเบส, ๒๕๔๘), หน้า ๔.

ดังนั้น โครงสร้างหน่วยงานตรวจสอบภายในที่มีสายการบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารระดับสูงโดยตรงจะช่วยส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานตรวจสอบภายในมีประสิทธิภาพ และเอื้อต่อการปฏิบัติงานของผู้บริหารของหน่วยงานตรวจสอบภายในหรือหัวหน้าผู้ตรวจสอบภายใน (Chief Audit Executive : CAE) ที่มีอำนาจเพียงพอในการรายงานผลการตรวจสอบได้โดยตรงต่อผู้บริหารระดับสูงได้อย่างอิสระ สามารถรายงานข้อบกพร่อง และความเสี่ยงที่พบจากการตรวจสอบเพื่อให้ผู้บริหารสามารถสั่งดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงได้อย่างทันท่วงที

รูปแบบการจัดโครงสร้างและสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานตรวจสอบภายในที่มีอยู่ทั้งในประเทศและประเทศไทย สามารถแบ่งได้ ๓ รูปแบบ ดังนี้<sup>๑๑</sup>

๑. หน่วยงานตรวจสอบภายในมีสายบังคับบัญชารายงานตรงต่อคณะกรรมการบริษัท (Board of Directors) หรือในทางโครงสร้างการบริหารอาจเรียกว่าเป็นคณะกรรมการระดับเดียว (Unitary Board) เนื่องจากคณะกรรมการชุดนี้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมกำกับนโยบายและกำหนดเป้าหมายหลักในระดับองค์กร และรับผิดชอบการอนุมัติพิจารณางบการเงินและธุรกรรมขององค์กรทั้งหมด โดยในธุรกิจภาคเอกชนแล้ว คณะกรรมการจะได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น (Shareholders meeting)

๒. หน่วยงานตรวจสอบภายในมีสายบังคับบัญชารายงานตรงต่อกรรมการผู้จัดการ (Managing Director) หรือประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายจัดการ (Chief Executive officer : CEO) โดยกรรมการผู้จัดการจะเป็นกรรมการคนใดคนหนึ่งคณะกรรมการบริษัทที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ในการรับมอบนโยบายของคณะกรรมการกำกับดูแลไปบริหารและสั่งการต่อไปยังผู้บริหารในสายงานต่าง ๆ ตามลำดับชั้นลงไปในองค์กร ตลอดจนมีหน้าที่ติดตามและดูแลผลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด

๓. หน่วยงานตรวจสอบภายในมีสายบังคับบัญชารายงานตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee) โดยคณะกรรมการตรวจสอบอาจได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการบริษัท โดยกรรมการคนใดคนหนึ่งได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นกรรมการตรวจสอบหรือกรรมการตรวจสอบจะต้องแต่งตั้งจากกรรมการบริษัทเท่านั้น หรืออาจเป็นการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกที่มีความรู้ความสามารถในด้านการตรวจสอบ โดยองค์ประกอบคณะกรรมการตรวจสอบนั้นขึ้นอยู่กับรูปแบบโครงสร้างการบริหาร ประเภทองค์กรหรือธุรกิจ ตลอดจนกฎหมายและข้อบังคับที่กำหนดที่แตกต่างกัน

โดยหลักการแล้ว จุดมุ่งหมายสำคัญของการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ คือ การจัดให้มีการบริหารตรวจสอบภายในขององค์กรหรือธุรกิจที่คณะกรรมการบริหารจะต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารเรื่องนั้น ๆ ให้เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักเกณฑ์และข้อบังคับ โดยมักเป็นเรื่องสำคัญขององค์กร ได้แก่ นโยบายการบัญชีการรายงานทางการเงิน และการควบคุมภายใน

<sup>๑๑</sup> อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑๐, หน้า ๒๐.

รวมไปถึงการตรวจสอบการทุจริต เพื่อให้เกิดกระบวนการบริหารกิจการที่มีความคุ้มค่าและเหมาะสม ภายใต้แนวความคิดของการกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance : CG) ดังนั้น เมื่อพิจารณาที่มาของคณะกรรมการตรวจสอบของแต่ละประเภทองค์กรและหน่วยงานในประเทศไทยแล้วสามารถจำแนกออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้<sup>๑๒</sup>

**กลุ่มที่ ๑** คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่กำหนดให้มีตามประกาศข้อบังคับของตลาดหลักทรัพย์และกฎหมายว่าด้วยตลาดหลักทรัพย์

**กลุ่มที่ ๒** คณะกรรมการตรวจสอบของส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานเทียบเท่ากรมที่กำหนดให้มีตามกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับของส่วนราชการที่กำหนดโดยกระทรวงการคลัง

**กลุ่มที่ ๓** คณะกรรมการตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐประเภทองค์กรกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ที่กำหนดให้มีตามกฎหมายทั้งรูปแบบ กฎหมายที่บังคับใช้ทั่วไปกับทุกหน่วยงาน และกฎหมายบังคับใช้เฉพาะประเภทหน่วยงาน รวมไปถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

**กลุ่มที่ ๔** คณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทหรือองค์กรธุรกิจภาคเอกชนทั่วไปที่มีความต้องการในการกำหนดให้มีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบขึ้น รวมทั้งมีความสนใจในการจัดให้มีเพื่อเตรียมการเข้าสู่ระบบการจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ของบริษัทมหาชน

### ๓. การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการควบคุมและตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน

การตรวจสอบองค์กรภาคเอกชนโดยหลักนิติธรรม เป็นมาตรการตรวจสอบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานขององค์กรเอกชนภายใต้กรอบของหลักการทางกฎหมายและหลักนิติธรรม ซึ่งหลักการเหล่านี้จะช่วยให้การดำเนินงานขององค์กรภาคเอกชนมีความเป็นธรรม ความโปร่งใส ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล บรรลุวัตถุประสงค์และผลประโยชน์ของบุคคล องค์กร หรือสังคมโดยรวม ดังนั้น การตรวจสอบองค์กรภาคเอกชนโดยหลักนิติธรรม พิจารณาได้หลายด้าน ดังนี้

#### ๑. ด้านการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับขององค์กร

องค์กรภาคเอกชนต้องดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับสากล เช่น กฎหมายแรงงาน กฎหมายภาษีอากร กฎหมายการค้า หรือกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยการตรวจสอบนี้จะช่วยให้มั่นใจว่าองค์กรนั้นไม่ได้ฝ่าฝืนกฎหมายหรือมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกระทำการใด ๆ อันจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม

<sup>๑๒</sup> เจริญ เจษฎาวัลย์, “การปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน”, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พอดี, ๒๕๔๒), หน้า ๕๕-๕๗.

## ๒. การเปิดเผยข้อมูล

หลักนิติธรรมเน้นความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กร เช่น การเปิดเผยข้อมูลทางการเงินที่ถูกต้องและชัดเจน เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถตรวจสอบได้ หรือการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานขององค์กร เพื่อให้สาธารณะได้รับรู้และรับทราบ

## ๓. การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

การตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน ควรคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพนักงาน ลูกค้า และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ เช่น การปฏิบัติตามกฎหมายแรงงาน การไม่เลือกปฏิบัติ หรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น

## ๔. การควบคุมภายใน

การตรวจสอบภายในควรมีกระบวนการควบคุมภายในที่ชัดเจน เช่น การตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ มาตรการการป้องกันการทุจริต การควบคุมกระบวนการผลิต และคุณภาพของสินค้า และการให้บริการ

## ๕. การตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอก

องค์กรภาคเอกชนสามารถมีการตรวจสอบโดยหน่วยงานภายนอกที่มีความเป็นอิสระ เช่น บริษัทตรวจสอบบัญชี หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการตรวจสอบกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบต่อสาธารณะ

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การตรวจสอบองค์กรภาคเอกชนโดยหลักนิติธรรมมีความสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นทั้งจากผู้บริโภค นักลงทุน และสังคมในภาพรวม โดยปฏิบัติตามหลักการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด จะทำให้องค์กรมีความน่าเชื่อถือและสามารถดำเนินธุรกิจได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการควบคุมและตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน นับเป็นสิ่งสำคัญในการอำนวยความสะดวก วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อน วิเคราะห์ความเสี่ยงอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกองค์กร เสริมสร้างความเชื่อมั่นด้านเศรษฐกิจการลงทุนให้กับนักลงทุน สร้างความโปร่งใสให้เกิดขึ้นภายในองค์กร คุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพให้กับพนักงาน ลูกค้า คู่สัญญา รวมทั้งผู้มีส่วนได้เสียในทุกระดับ เนื่องจากการบริหารองค์กรภาคเอกชน เป็นการบริหารจัดการและการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบธุรกิจ ซึ่งมีหน้าที่บริหารงานที่ดำเนินการโดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีความน่าเชื่อถือเพื่อแสวงหากำไร เป็นกิจกรรมทางธุรกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง และเกี่ยวข้องกับกิจกรรมต่าง ๆ เช่น การวางแผนการจัดระเบียบการควบคุมการประสานงานและการนำนโยบายและโครงการไปปฏิบัติ ซึ่งดำเนินการโดยผู้บริหารขององค์กร ทำงานเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจขององค์กรโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของพนักงาน นักลงทุน บริษัทคู่สัญญา ลูกค้า และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ รวมทั้งองค์กรที่เกี่ยวข้อง

ในฐานะที่ผู้ศึกษาดำรงตำแหน่งเป็นคณะกรรมการตรวจสอบของบริษัทภาคเอกชน จึงตระหนักถึงการนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการตรวจสอบ ควบคุม และกำกับดูแลองค์กรให้เป็นไปตามมาตรฐาน บนพื้นฐานของความถูกต้อง โปร่งใสและเป็นธรรม โดยมีหน้าที่และความ

รับผิดชอบที่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดของกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง และมีหน้าที่ในการดำเนินกิจการขององค์กรภาคเอกชน เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย วัตถุประสงค์ และข้อบังคับของบริษัท และตามมติของกรรมการและผู้ถือหุ้น ตลอดจนกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป รวมทั้งการทำหน้าที่พิจารณาและให้ความเห็นชอบในเรื่องที่สำคัญเกี่ยวกับการดำเนินงานของบริษัท การให้ความสำคัญในการควบคุม กำกับ และดูแลการประกอบกิจการที่ดีและความเชื่อมั่นในหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. การปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้ความสามารถและประสบการณ์ เพื่อให้เกิดการสร้างมูลค่าเพิ่มกับธุรกิจในระยะยาว และการบริหารงานด้วยซื่อสัตย์ สุจริต และความรอบคอบด้วยความระมัดระวังและไม่ให้เกิดความขัดแย้งกันทางผลประโยชน์

๒. พิจารณาทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และกลยุทธ์ของบริษัท สนับสนุนการควบคุม กำกับ และดูแลการประกอบกิจการให้นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์และบรรลุผลสำเร็จเป็นเป้าหมายหลัก และควบคุมตรวจสอบเพื่อให้มั่นใจได้ว่าแผนดำเนินการประกอบธุรกิจประจำปีหรือในระยะกลาง เป้าหมาย และกลยุทธ์สอดคล้องกับเป้าหมายในระยะยาว โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีไปใช้สนับสนุน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน อันส่งผลประโยชน์สูงสุดให้กับองค์กร

๓. ดำเนินการประกอบธุรกิจด้วยความโปร่งใส โดยมีการเปิดเผยที่เพียงพอต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๔. ดำเนินการประกอบธุรกิจโดยคำนึงถึงระบบการควบคุมตรวจสอบและบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสมกับแนวทางปฏิบัติตามมาตรฐานในการประกอบธุรกิจที่เหมาะสมสำหรับกรรมการ และพนักงานได้ยึดถือปฏิบัติ

๕. ควบคุมและตรวจสอบความเพียงพอต่อสภาพคล่องทางการเงินและความสามารถในการชำระหนี้ของบริษัท โดยได้รับความร่วมมือกับผู้บริหารและบริษัทในเครือ รวมไปถึงแสวงหากลไกที่จะสามารถกอบกู้ฐานะการดำเนินงานได้ ในกรณีที่กิจการประสบปัญหาทางการเงิน

๖. ดูแลแผนการสืบทอดตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงทุก ๆ สองปี โดยครั้งล่าสุด คณะกรรมการได้ทบทวนแผนการสืบทอดตำแหน่งดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๖

๗. จัดทำแผนการทบทวนประจำปีในด้านการนำหลักการของการควบคุม กำกับ และดูแลการประกอบกิจการที่ดีสำหรับบริษัทจดทะเบียนปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มาประยุกต์ใช้ตามบริบทของบริษัท

๘. จัดทำรายงานประจำปีของคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินกิจการและผลประกอบการทางการเงินของบริษัท เพื่อเสนอให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นตรวจสอบ โดยในรอบปีบัญชีที่ผ่านมาคณะกรรมการได้ดำเนินการต่าง ๆ ของบริษัท ตามหลักการที่กำหนดไว้ข้างต้นอย่างครบถ้วน

๙. พิจารณาการแต่งตั้งบุคคลผู้สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในบริษัทย่อยหรือบริษัทร่วมของบริษัท

จะเห็นว่า การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับควบคุมและตรวจสอบองค์กรภาคเอกชน เป็นหลักการที่มีความสำคัญต่อการดำเนินกิจการทางธุรกิจของของบริษัท ในการกำกับดูแล บริหารจัดการ และควบคุมตรวจสอบให้การดำเนินกิจการเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถ

ตรวจสอบได้ โดยมุ่งเน้นควบคุมการประกอบธุรกิจให้เป็นไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สร้างมาตรการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย สิ่งแวดล้อม และมาตรฐานทางบัญชีที่ยอมรับในระดับสากล สร้างมาตรการตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การรายงานทางการเงิน และการปฏิบัติตามข้อกำหนดทางกฎหมายของบริษัท สร้างกระบวนการควบคุมตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามนโยบายที่กำหนดไว้อย่างถูกต้อง และสามารถป้องกันความผิดพลาดหรือการทุจริตที่อาจเกิดขึ้นภายในองค์กร และเพื่อเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับนักลงทุน บริษัทคู่สัญญา ลูกค้า และผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ อันเป็นการส่งเสริม เสริมสร้าง และอำนวยความสะดวกสูงสุดต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศชาติให้มีความมั่นคงและถาวรต่อไป

## บรรณานุกรม

- กำชัย จงจักรพันธ์, “หลักนิติธรรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๘,  
[http://krc.net/imageupload/21576/\\_1.pdf](http://krc.net/imageupload/21576/_1.pdf).
- เจริญ เจษฎาวัลย์, การปฏิบัติงานตรวจสอบภายใน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพมหานคร : พอดี, ๒๕๒๒).
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law), ใน นิติรัฐ นิติธรรม บรรณาธิการ  
 โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓)  
 ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และสมาคมผู้ตรวจสอบภายในแห่งประเทศไทย , แนวทาง  
 การตรวจสอบภายใน, (ปทุมธานี : คูมายเบส, ๒๕๕๘).
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม, นิติรัฐ นิติธรรม. (๒๕๕๓). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์  
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ๒๕๕๓, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม [Online],  
 Available : <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1431>  
 [๓๐ มีนาคม ๒๕๖๘].
- ศ.ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ, ๒๕๖๐, หลักนิติธรรม ในฐานะเกณฑ์ตรวจสอบการกระทำขององค์กรรัฐ,  
 ในวารสารศาลรัฐธรรมนูญ.
- สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนี  
 ชี้วัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law/Indicators) ในประเทศไทย, ในรายงาน  
 ศึกษาวิจัย  
 ฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัย (กรุงเทพฯ : สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย,  
 (๒๕๕๙).
- อรรถพล ใหญ่สว่าง, หลักนิติธรรมภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย, หนังสือพิมพ์รายวัน  
 (๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘).