

หลักนิติธรรมกับสังคมไทย

RULE OF LAW IN THAI SOCIETY

สิทธิพร ประวัตีรุ่งเรือง
Sittiporn Prawatrungruang
มหาวิทยาลัยนอร์ทกรุงเทพ
sittiporn@northbkk.ac.th

บทคัดย่อ

หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law เป็นหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่สำคัญและเป็นสากล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3 วรรค 2 ได้บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” โดยสาระสำคัญของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย 1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป 2) กฎหมายที่เป็นโทษไม่มีผลบังคับย้อนหลัง 3) การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาบริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผิด 4) การเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา 5) เจ้าหน้าที่รัฐต้องใช้อำนาจภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ และ 6) กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต

ในสังคมไทยนั้นนักการเมืองมักอ้างว่าได้ใช้หลักนิติธรรมในการบริหารบ้านเมืองและออกกฎหมายต่าง ๆ โดยเป็นไปตามหลักประชาธิปไตยเสียงข้างมากด้วย อย่างไรก็ตาม จะพบการใช้หลักนิติธรรมในด้านกฎหมายเพียงอย่างเดียว นั้นยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย อันได้แก่ การบริหารบ้านเมืองอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ การทุจริตคอร์รัปชัน และความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน ดังนั้นสังคมจึงไม่ควรพิจารณาหลักนิติธรรมเฉพาะในแง่หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายเพียงมิติเดียว แต่ควรพิจารณาเชื่อมโยงกับมิติอื่น ด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคมและสิทธิมนุษยชนไปด้วย เพื่อพัฒนาให้สังคมไทยมีความเจริญก้าวหน้าอย่างยั่งยืนและมีความสุข

คำสำคัญ: หลักนิติธรรม, กฎหมาย, การเมืองการปกครอง, สังคมไทย

ABSTRACT

Rule of Law is the common basis principles of law. The 2007 Constitution of the Kingdom of Thailand states that the Parliament, the Cabinet, the court, including the constitutional bodies and government agencies must adhere to the rule of law in their operation. In essence, the rule of law consist of the following principles: 1) The law requires mandatory grants, 2) Law is not retroactive, 3) The assumption that the accused innocent until the final judgment concluded he is wrong, 4) The independence and impartiality of Judges, 5) State officers exercise authority under the law prescribed, and 6) The Law is not exempted from the action in the future.

In Thai society, politicians and governments often clam to use the rule of law in accordance with the principle of democratic majority in their administration and law making. However, it was found that the use of the rule of law in law making alone could not resolve the major problems of Thailand, including issues concerning transparency and inefficiency, corruption, and the gap between

the rich and the poor. Therefore, to resort to the rule of law in the process of law making alone is not effective enough to solve the society's problem, it also must be applied to other aspects of the social life, such as politics, social, economy, and human rights, in order to achieve sustainable development and happiness.

Key Words: Rule of Law, Law, Politics, Thai Society

บทนำ

สังคมไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา มีความขัดแย้งทางความคิดและทางการเมืองอย่างรุนแรง ทำให้เกิดผลเสียหายอย่างมากแก่ประเทศชาติ หลายฝ่ายพยายามหาทางแก้ไขปัญหานี้ และหลักนิติธรรมถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึงบ่อยครั้ง และเสนอเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งและการบริหารประเทศให้เดินไปข้างหน้า หลักนิติธรรมโดยทั่วไปมักมีความเข้าใจว่าเป็นการบริหารจัดการบ้านเมืองตามตัวบทกฎหมาย และใช้กฎหมายเป็นหลักในการตัดสินคดีความหรือกรณีพิพาทต่างๆ เท่านั้น แต่ในสภาพความเป็นจริงสังคมในระบอบประชาธิปไตยตามหลักนิติธรรมที่ดี มีมิติในแง่มุมอื่นๆ นอกเหนือจากการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด อาทิ ความชอบธรรมและความเป็นธรรมในสังคม การลดปัญหาการคอร์รัปชัน การลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยและคนยากจนในสังคม มีกลไกและกระบวนการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามระบอบประชาธิปไตย การบริหารบ้านเมืองตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นจากนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้เกิดการเติบโตก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นหลักนิติธรรมจึงเสมือนเป็นเสาหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยที่จะเชื่อมโยงกระบวนการต่างๆ ทั้งด้านกฎหมาย ด้านการเมืองการปกครอง ด้านเศรษฐกิจสังคม และด้านสิทธิเสรีภาพ เพื่อให้สังคมไทยมีความผาสุกและเจริญก้าวหน้า

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมมาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลายอย่าง อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้านกฎหมาย หลักแห่ง

กฎหมาย หลักยุติธรรมตามกฎหมาย รวมทั้งคำแปลอื่นๆ ที่มีความหมายใกล้เคียงกันนี้ แต่คำแปลที่เป็นที่นิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทยในปัจจุบันคือ หลักนิติธรรม [4]

ประเทศไทยให้ความสำคัญในหลักนิติธรรมเป็นอย่างมาก โดยกำหนดว่าการบริหารงานของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่สำคัญจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังนี้

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังมีกรกล่าวถึงหลักนิติธรรมอีกในหมวดที่ 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐส่วนที่ 3 แนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

มาตรา 78 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม

แม้ว่าจะมีการระบุคำว่า หลักนิติธรรม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแต่ก็ยังไม่มีการกำหนดรายละเอียดหรือแนวทางการปฏิบัติของหลักนิติธรรมที่

ชัดเจนตามบริบทของสังคมประเทศไทย ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารประเทศ นักการเมืองและภาคส่วนต่างๆ ก็มีการกล่าวอ้างถึงหลักนิติธรรมกันอย่างแพร่หลาย ดังนั้น การศึกษาเผยแพร่วรรณกรรมเกี่ยวกับหลักนิติธรรม รวมถึงแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมิติด้านต่างๆ แก่ประชาชนจะก่อให้เกิดความรู้ ความเข้าใจ และเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมถือกำเนิดจากกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาใน ค.ศ.1885 ศาสตราจารย์ เอ.วี. ไคซี (A.V.Dicey) ได้ให้ความหมายที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการคือ [7]

1. ความสูงสุดของกฎหมาย

บุคคลจะต้องถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดตามกฎหมายซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำผิด โดยผู้กระทำผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมมาเป็นผู้พิพากษา

2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยมาตรฐานเดียวกัน

3. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณี[2] ของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

นอกจากนี้ยังมีนักวิชาการที่สำคัญในต่างประเทศอีกหลายคนให้ความหมายของหลักนิติธรรม โดย แอล. ฟูลเลอร์ (L.Fuller) ได้ให้หลักการที่สำคัญของหลักนิติธรรมได้ 8 หลักคือ [5]

1. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
2. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
3. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลัง
4. กฎหมายต้องบัญญัติให้ชัดเจนเพื่อเลี่ยงการบังคับใช้ที่มิชอบ
5. กฎหมายต้องเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้

7. กฎหมายต้องยั่งยืนคงอยู่เพื่อให้หยั่งรากลึก แต่ต้องปรับให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงได้

8. การดำเนินการทุกอย่างของรัฐต้องสอดคล้องทุกประการกับกฎเกณฑ์ที่ประกาศไว้

สำหรับในประเทศไทยได้มีคณะนักวิชาการที่พยายามจะรวบรวมและสร้างความชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมเพื่อจะได้ระบุไว้ในระบบกฎหมายของไทย และใช้เป็นหลักการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอำนาจหลักทั้ง 3 ด้านระบอบประชาธิปไตย โดยศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์ ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึงหลักพื้นฐานทางกฎหมายที่กระบวนการทางกฎหมายและกระบวนการทางยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมนี้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมความขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมผลก็จะใช้บังคับไม่ได้หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ หลักนิติธรรมคือ หลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง

หลักนิติธรรมมีสาระสำคัญ 6 องค์ประกอบคือ [4]

1. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

หลักการสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคนโดยทั่วไปเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งใช้บังคับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

2. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังหรือที่เป็นโทษ

กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและลงโทษย้อนหลังไม่ได้ การกระทำใดๆ

ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้

3. การสันนิษฐานว่าผู้ต้องหาคืออาญาบริสุทธิ์อยู่จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด

ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยยังไม่มี ความผิดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาเด็ดขาดว่ามีความผิด หลักการนี้เพื่อประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเพื่อจะได้รับโอกาสต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่

4. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้พิพากษา

ผู้พิพากษาดูแลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญ ดังนั้นผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง รวมทั้งผู้พิพากษาต้องมีความเป็นกลางไม่มีอคติใดๆ

5. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้

องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้ อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้นจะใช้ อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ หลักการข้อนี้จะช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีของประชาชนทั่วไป

6. กฎหมายต้องไม่ยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต

การออกกฎหมายเพื่อรองรับการยกเว้นการกระทำผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตไม่สามารถกระทำได้ หลักการนี้ช่วยป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจ ฉ้อ ฉล ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันการกระทำผิดของตนในภายหน้า

หลักนิติธรรมกับวิถีทางการเมืองของไทยในปัจจุบัน

ความหมายและหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมที่มีการศึกษา และรวบรวมกันทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย จะเกี่ยวข้องกันกับหลักการพื้นฐานของ

กฎหมาย ที่จะออกกฎหมายต่างๆ จะละเมิดไม่ได้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียวในการออกกฎหมาย หรือในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมอาจยังไม่เพียงพอในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางความคิดและทางการเมืองของสังคมไทย

การปกครองของประเทศในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีการแบ่งอำนาจที่สำคัญเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งโดยหลักการแล้วอำนาจทั้ง 3 ฝ่ายต้องเป็นอิสระจากกัน และเป็นการถ่วงดุลด้านอำนาจซึ่งกันและกันเพื่อให้การบริหารบ้านเมืองเป็นไปด้วยความโปร่งใส มีการพัฒนาและเจริญก้าวหน้า

ฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารบ้านเมืองนั้นมาจากพรรคการเมืองที่มีเสียงข้างมากจากการเลือกตั้ง และจัดตั้งคณะรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ ขณะเดียวกันพรรคการเมืองที่จัดตั้งรัฐบาลก็มีที่นั่งส่วนใหญ่ในฝ่ายนิติบัญญัติด้วย ทำให้อำนาจของฝ่ายบริหาร และอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติมีส่วนที่ซ้อนทับกัน ฝ่ายบริหารจึงสามารถที่จะควบคุมหรือกำหนดทิศทางการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติได้ เนื่องจากฝ่ายบริหารจะเป็นหัวหน้าหรือกรรมการบริหารของพรรคการเมืองเสียงข้างมากและระบบพรรคการเมืองไทยนั้นหัวหน้าพรรคและกรรมการบริหารพรรคสามารถกำหนดนโยบายพรรค เพื่อให้สมาชิกพรรคที่อยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติต้องปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดหากฝ่าฝืนก็อาจถูกขับออกจากพรรคและพ้นสภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้

ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายบริหารซึ่งมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร จึงสามารถออกกฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายใดๆ ตามที่ตนเองต้องการได้ ซึ่งกฎหมายบางฉบับอาจให้ประโยชน์กับพรรคการเมืองของรัฐบาลหรือพวกพ้องของรัฐบาลได้ トラบเท่าที่กฎหมายที่ฝ่ายตนออกมาบังคับใช้ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่จะเป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักนิติธรรมหรือไม่ นั่นแทบจะไม่ได้รับการคำนึงถึง ดังนั้นการที่จะพยายามใช้หลักนิติธรรมมากำกับ การปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติในกรณี

เช่นนี้สามารถทำได้จำกัดเฉพาะให้กฎหมายเป็นไปตามหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย (Rule of Law) เท่านั้น แต่หลักนิติธรรมก็ยังไม่สามารถควบคุมการออกกฎหมายหรือการแก้ไขกฎหมายให้มีความชอบธรรมได้ทั้งหมด ทั้งนี้สาเหตุสำคัญประการหนึ่งคือ การตรวจสอบความชอบด้วยหลักนิติธรรมต่อกฎหมายที่จะออกใช้บังคับนั้น ต้องขึ้นอยู่กับผู้ออกกฎหมายนั่นเองที่จะมีจิตสำนึกในการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคม หรือจะสร้างความชอบธรรมและสร้างผลประโยชน์ให้แก่พรรคพวกฝ่ายตน เพราะแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองโดยหลักนิติธรรมนั้น หากถือตามแนวคิดของอริสโตเติล (Aristotle) มองว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการที่สร้างขึ้นเพื่อให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ เพราะหากให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเองย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ดี เนื่องจากมนุษย์มักมีอารมณ์มาเกี่ยวข้อง การปกครองโดยใช้กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด จึงเป็นสิ่งที่พึงปรารถนามากกว่าการปกครองโดยมนุษย์ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ปกครองมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจและทำให้สังคมมีความมั่นคง [12] แต่สถานการณ์ทางการเมืองของไทยที่มีการแบ่งแยกออกเป็นฝักเป็นฝ่าย แบ่งความคิดทางการเมืองออกเป็นหลายกลุ่ม และแต่ละฝ่ายพยายามมุ่งที่จะแย่งชิงอำนาจทางการเมืองเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ฝ่ายตนและใช้เครื่องมือทางกฎหมายเป็นตัวกำหนดความชอบธรรมของตนเองโดยมิได้ยึดถือหลักนิติธรรมเป็นหลัก ประเทศชาติย่อมประสบปัญหาทางด้านความแตกแยกทางความคิดอยู่ตลอดเวลา ฝ่ายบริหารอ้างหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างหนึ่ง ฝ่ายนิติบัญญัติอ้างหลักความชอบด้วยกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง ฝ่ายตุลาการตัดสินโดยยึดถือหลักความชอบด้วยกฎหมายอีกอย่างหนึ่ง เมื่อเป็นเช่นนี้ประชาชนจะแสวงหาความชอบธรรมจากกฎหมายได้จากอำนาจใด ดังนั้นการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งทางความคิดและทางการเมืองในปัจจุบัน ภาคการเมืองทุกฝ่ายและสังคมทุกภาคส่วนจะต้องหันหน้าเข้าหากันและใช้หลักนิติธรรมในการทำงานและแก้ไขปัญหาต่างๆด้วยความเป็นธรรม โดยถือผลประโยชน์ของประเทศชาติและสังคมส่วนรวมเป็นที่ตั้ง

หลักนิติธรรมกับปัญหาของสังคมไทย

ปัจจุบันสังคมไทยยังมีปัญหาที่สำคัญอีกหลายอย่างที่ตึงแรงแก้ไข ได้แก่ ปัญหาการบริหารบ้านเมืองอย่างโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน เป็นต้น หลักนิติธรรมซึ่งถือว่าเป็นเสาหลักที่สำคัญและเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการที่จะส่งเสริมสนับสนุนการแก้ไขปัญหาต่างๆ ของชาติ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้กล่าวถึงแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน โดยใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในมาตราที่ 78 วรรค 4 ดังนี้

มาตรา 78 (4) พัฒนาระบบงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่ไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อใช้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

หลักการบริหารบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานที่สำคัญคือ

1. หลักนิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของ ตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย
2. หลักคุณธรรม หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเอง ไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริจใจ ขยันอดทน มีระเบียบ วินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ
3. หลักความโปร่งใส หมายถึง ความโปร่งใส ซึ่งตรงข้ามหรือเกือบตรงข้าม กับการทุจริต คอร์รัปชัน

ความโปร่งใสหมายความว่ารวมถึงการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง

4. หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการ เกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ โดยให้ข้อมูล ความคิดเห็น แนะนำ ปรีกษา ร่วมวางแผนและร่วมปฏิบัติ

5. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาการบริหารจัดการ การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากกระทำของตนเอง

6. หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคลากรมีความประหยัด ใช่วัตถุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

จะพบว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการอันหนึ่งที่สำคัญในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ถ้าหน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ทุกคนปฏิบัติตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับอย่างเคร่งครัด และคำนึงถึงความเป็นธรรม ความยุติธรรม ก็จะทำให้กิจการบ้านเมืองมีการพัฒนาเจริญก้าวหน้า และสังคมอยู่อย่างสงบสุข

ปัญหาคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย ที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน ปัญหานี้สร้างความเสียหายให้กับงบประมาณของแผ่นดินและเศรษฐกิจของชาติเป็นจำนวนมาก เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลายาวนานและมีแนวโน้มจะเพิ่มมากยิ่งขึ้นต่อไป โดยในปี พ.ศ. 2555 ประเทศไทยถูกจัดอันดับปัญหาคอร์รัปชันในอันดับที่ 88 จากการจัดอันดับ 176 ประเทศทั่วโลกโดยองค์กรความโปร่งใสระหว่างประเทศ[14] ซึ่งประเทศไทยได้คะแนนความโปร่งใสเพียง 37 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 เทียบเท่า

คะแนนของกลุ่มประเทศ แซมเบีย โคลัมเบีย เอลซัลวาดอร์ โมร็อกโก และเปรู คะแนนดังกล่าวก็ไม่ได้สร้างความประหลาดใจให้กับประชาชนชาวไทย แต่ช่วยยืนยันปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในสังคมไทย

รัฐบาลในอดีตมีนโยบายลงทุนโครงการบริหารจัดการน้ำมูลค่า 350,000 ล้านบาท และโครงการลงทุนระบบสาธารณูปโภค (Mega Project) มูลค่ากว่า 2 ล้านล้านบาท ซึ่งเป็นงบประมาณของชาติที่มีมูลค่ามหาศาลจากปัญหาคอร์รัปชันในระดับสูงในปัจจุบันก็จะทำให้ประเทศสูญเสียงบประมาณของชาติจำนวนมากภายในแต่ละปี แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่ายร่วมมือกันแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันโดยใช้หลักนิติธรรม ปัญหาคอร์รัปชันของชาติก็น่าจะลดลงโดยจะต้องมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดแต่ผู้ที่กระทำผิดคอร์รัปชันไม่ว่าผู้กระทำผิดนั้นจะมียศฐาบรรดาศักดิ์สูงเพียงใดรวมทั้งนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เจ้าหน้าที่ทุกระดับ และธุรกิจเอกชน โดยใช้หลักที่ว่าทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ผู้กระทำผิดจะต้องถูกนำมาพิจารณาตัดสินโทษเท่าเทียม เสมอกันตามหลักนิติธรรม หากการบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็งผู้กระทำผิดไม่ถูกลงโทษ ผู้กระทำผิดก็จะมีความเคยชินและกระทำผิดมากขึ้นรวมทั้งบุคคลอื่นๆก็จะเอาเยี่ยงอย่างบ้าง ปัญหาคอร์รัปชันและปัญหาอื่นๆ ของประเทศก็จะไม่ได้รับการแก้ไข

ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนรวยกับคนจนเป็นอีกปัญหาหนึ่งที่สำคัญของประเทศ และหลักนิติธรรมของชาติควรมีส่วนในการช่วยแก้ไขปัญหานี้ จากรายงานของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า การขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศมีมาอย่างต่อเนื่อง และรัฐบาลได้ให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนและการกระจายรายได้มาตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ.2525-2529) จนถึงแผนพัฒนาฉบับปัจจุบัน ส่งผลให้จำนวนคนจนลดลงจาก 22.1 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.3 ในปี พ.ศ. 2551 เหลือ 5.1 ล้านคนหรือคิดเป็นร้อยละ 7.75 ในปี พ.ศ.2553 [13]

หากแบ่งประชากรไทยออกตามรายได้เป็น 5 กลุ่มเท่าๆ กัน หรือกลุ่มละ 20 % ของครัวเรือนทั้งหมด จะพบว่าแต่ละกลุ่มมีรายได้เฉลี่ยแตกต่างกันอย่างมาก โดยกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้สูงสุดมีรายได้มากกว่ากลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดถึง 12.3 เท่า

ตารางที่ 1 รายได้รายได้รวมของประเทศ

กลุ่มรายได้	รายได้เฉลี่ยต่อเดือน (บาท)
กลุ่มที่ 5 (สูงสุด)	63,011
กลุ่มที่ 4	22,953
กลุ่มที่ 3	14,817
กลุ่มที่ 2	9,854
กลุ่มที่ 1 (ต่ำสุด)	5,141

เมื่อคิดเป็นรายได้รวมของประเทศ ระหว่างปี พ.ศ.2543-2554 กลุ่มที่ 5 (กลุ่มผู้มีรายได้มากที่สุด) มีสัดส่วนรายได้ คิดเป็นร้อยละ 48-51 ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่กลุ่มที่ 1 (กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่สุด) มีสัดส่วนรายได้เพียงร้อยละ 4-6 เท่านั้น

จากสภาพปัจจุบันพบว่า มีความไม่เสมอภาคและไม่ยุติธรรมในทางเศรษฐกิจระหว่างคนรวยกับคนจนอยู่หลายด้าน อาทิ คนรวยสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายกว่าในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่า ขณะที่คนจนต้องกู้เงินจากแหล่งเงินนอกระบบที่มีอัตราดอกเบี้ยสูงมาก หรือจากแหล่งเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยสูง เช่น บัตรเงินสด บัตรเครดิต โรงรับจำนำ เป็นต้น คนรวยสามารถลงทุนในตลาดหุ้นได้กำไรเป็นร้อยเป็นพันล้านแต่กฎหมายให้ไม่ต้องเสียภาษีสักบาทเดียว ในขณะที่คนจนทำงานประจำมีเงินเดือนไม่มาก แต่ต้องชำระภาษีเงินได้หัก ณ ที่จ่ายทุกเดือน หรือในกรณีบริษัทข้ามชาติประกอบกิจการมูลค่ามหาศาลแต่ได้รับการส่งเสริมการลงทุนจึงไม่ต้องเสียภาษีเลย แต่กิจการ SMEs ขนาดเล็กต้องเสียภาษีทุกปี

จากตัวอย่างที่กล่าวข้างต้นจะพบว่า ระบบกฎหมายในปัจจุบันเอื้อประโยชน์ให้คนที่ฐานะดี มีความข้างหน้าอย่างยั่งยืน เพื่อความเจริญก้าวหน้าและผาสุกของสังคมไทย

ได้เปรียบคนที่ฐานะด้อยกว่า ในด้านการชำระภาษีให้รัฐ การตอบแทนให้สังคม และการแข่งขันทางธุรกิจ ซึ่งจะทำให้ช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยกับคนจนกว้างมากยิ่งขึ้น ดังนั้นภาครัฐและภาคสังคมจะต้องตระหนักถึงการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม และใช้หลักนิติธรรมมาพิจารณาในการออกกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ให้ผู้มีฐานะดีจะต้องจ่ายภาษีและตอบแทนสังคมให้มากขึ้น ขณะที่ต้องให้โอกาสและช่วยเหลือผู้ที่มีฐานะยากจนให้มีโอกาสในการเพิ่มรายได้หรือสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

บทสรุป

หลักนิติธรรมเป็นเสาหลักที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย แม้ว่าหลักนิติธรรมจะมีความหมายคือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย โดยที่กฎหมายหรือกระบวนการทางยุติธรรมจะขัดแย้งต่อหลักนิติธรรมไม่ได้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าหลักนิติธรรมจะจำกัดอยู่แต่ในแง่การออกหรือแก้ไขกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่หลักนิติธรรมยังเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในมิติอื่นๆ อีกหลายด้าน นักการเมืองและฝ่ายนิติบัญญัติอาจใช้เสียงข้างมากในการออกหรือแก้ไขกฎหมายซึ่งสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของหลักนิติธรรมได้ แต่ก็อาจไม่เป็นไปด้วยความชอบธรรมและเป็นธรรม การมีกฎหมายที่ดีแต่การบังคับใช้หรือกระบวนการยุติธรรมไม่เข้มแข็งก็สามารถทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน สร้างความเสียหายจำนวนมากแก่ประเทศชาติได้ กรณีกฎหมายที่มุ่งเสริมเฉพาะด้านเช่นเพื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจก็อาจส่งเสริมให้มีผู้ได้เปรียบและไม่เสมอภาค ซึ่งอาจสร้างปัญหาที่ไม่ตั้งใจให้สังคม เช่น ความเหลื่อมล้ำในสังคมระหว่างคนรวยกับคนจน

ดังนั้นสังคมไทยจึงไม่ควรพิจารณาหลักนิติธรรมเฉพาะในแง่หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายเพียงมิติเดียว แต่ควรพิจารณาหลักนิติธรรมให้เชื่อมโยงกับมิติอื่นทั้งด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจสังคม และสิทธิมนุษยชน เพื่อให้ระบอบประชาธิปไตยของไทยมีการพัฒนาไป

เอกสารอ้างอิง

- [1] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2554). **หลักนิติธรรมกับสังคมไทย คุณค่าความหมาย และการนำไปใช้**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์.
- [2] เกียรติไกร เจริญธนาวัฒน์. (2555). **หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [3] ศาสตราจารย์ ดร.กำชัย จงจักรพันธ์. (2555). **เอกสารบรรยาย “หลักนิติธรรม ความหมายสาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน”**. โรงแรมรามการ์เด้นส์
- [4] ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล. (2556). **เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- [5] ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2556). **เอกสารบรรยาย ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมืองและการเมืองภาคพลเมืองกับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [6] บรรเจิด สิงคนดี. (2555). **การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มิสเตอร์ ก๊อบปี้.
- [7] ศาสตราจารย์ (พิเศษ) ประสพสุข บุญเดช. (2556). **เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยฝ่ายนิติบัญญัติ**. สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- [8] ดร.ณิ ไทศาลพาณิชย์กุล. (2551). **นิติธรรมชาติ**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์.
- [9] ศาสตราจารย์ ดร.สมบัติ อารังชัยวงศ์. (2556). **เอกสารบรรยาย หลักนิติธรรมในระบบประชาธิปไตยกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี** สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.
- [10] สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (2555). **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550**. พิมพ์ครั้งที่ 10: คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา
- [11] เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2553). **นิติรัฐ นิติธรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- [12] **การปกครองตามหลักนิติธรรม**. (2558) สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2558, จาก <http://www.pol.cmu.ac.th/onlineDoc /learning/ruleoflaw.PDF>
- [13] **สำนักงานสถิติแห่งชาติ**. (2558) สืบค้นเมื่อ 10 มีนาคม 2558, จาก <http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/citizen/news/news>
- [14] **หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ**. (2555). ฉบับวันที่ 6 ธันวาคม 2555