



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

จัดทำโดย นายอนุชา จันทร์สุริยา  
๖๒๐๗๔๒

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗  
วิทยาลัยสารธรรมนุญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

นายอนุชา จันทร์สุริยา<sup>๑</sup>

หลักนิติธรรม ได้ปรากฏอยู่ ๒ แห่งใน คือ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ที่ได้บัญญัติไว้ว่า "รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม" และในมาตรา ๒๖ ที่ได้บัญญัติไว้ว่า "กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม..." ความหมายของคำว่า "หลักนิติธรรม" นั้น มีบุคคลที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางกฎหมายได้ให้ความหมายในคำว่า "หลักนิติธรรม" ไว้หลายความหมายอย่างมาก แต่เมื่อพิจารณาความหมายในคำดังกล่าว อาจสรุปได้ว่า "หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ โดยผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม คือ ใช้บังคับไม่ได้" ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักที่ใช้กำกับดูแล ตรวจสอบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งบุคคลที่บังคับใช้กฎหมายด้วย ซึ่งในรายงานการศึกษานี้จะได้ทำการศึกษาดังที่มานี้มา นิยาม และความหมายของหลักนิติธรรม การปรับความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตยในการพัฒนาสังคมการเมือง พร้อมกับกรณีศึกษาหลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### ที่มา นิยาม และความหมายของหลักนิติธรรม (Rule of Law )

ที่มาและความหมายของหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยทั่วไปแล้วเรื่องการให้ความหมายเกี่ยวกับหลักนิติธรรมนั้น มีนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้นิยามไว้มากมายหลายท่านด้วยกัน เริ่มมาจากแนวความคิดเรื่อง The Rule of Law เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนขึ้นในประเทศอังกฤษในคริสต์วรรษที่ ๑๓ โดยปรากฏหลักเกณฑ์อยู่ในกฎบัตร Magna Carta ค.ศ. ๑๒๑๕ อันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของอังกฤษ และได้รับการพัฒนาต่อมาจนเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลกโดยศาสตราจารย์ เอ.วี. ไตซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัย Oxford ที่มีชื่อเสียงคนหนึ่งของอังกฤษในปลายรัชสมัยของสมเด็จพระ

<sup>๑</sup> ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาประธานกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตั้งแต่วันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๖๑ - ปัจจุบัน

นางเจ้าวิคตอเรีย ซึ่งเสนอแนวความคิดว่า ลำพังแต่การใช้หลักปกครองโดยกฎหมาย (Rule by Law) ซึ่งได้เสนอความคิดว่า ลำพังแต่การใช้หลักการปกครองโดยกฎหมายยังไม่เพียงพอที่จะป้องกันการข่มเหงเบียดเบียนหรือการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง เพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น และโดยที่ผู้สร้างกฎหมายเป็นมนุษย์ย่อมมีกิเลสมีทั้งดีและไม่ดีมีอคติฉ้อฉล มนุษย์อาจสร้างกฎหมายที่ไม่เป็นธรรมออกมาเอื้อประโยชน์ให้ตนเองหรือใช้เป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้าม ข่มเหงเบียดเบียนประชาชนหรือออกกฎหมายสร้างความถูกต้องให้ตนเองหรือพวกพ้องขึ้นได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นบางประการเพิ่มขึ้น เพื่อใช้เป็นพื้นฐานสำคัญของการบัญญัติกฎหมาย และการใช้กฎหมาย หลักเกณฑ์ที่ว่านี้ คือ หลักนิติธรรม<sup>๒</sup> โดยโดซีย์ได้ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับชัดโดยกล่าวว่า “The Rule of Law” หรือหลักนิติธรรม มีความสำคัญ ๓ ประการคือ

๑. ต้องไม่มีการใช้ระบบทรราช กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษ โดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

๒. บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

๓. รัฐธรรมนูญ(ของอังกฤษ) นั้นมิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย แต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่าง ๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

หลักนิติธรรม The Rule of Law ในทางปฏิบัติของระบบกฎหมายอังกฤษ โดย ลอร์ดวูลฟ์ Lord Woolf อดีตอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ (The Master of the Rolls) และอดีตประมุขตุลาการ (Lord Chief Justice) ของอังกฤษและเวลส์<sup>๓</sup> กล่าวว่า หลักนิติธรรมใช้บังคับได้ผลดีในอังกฤษก็เพราะระบบกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษได้รับการพัฒนาโดยรัฐสภาและศาลยุติธรรมมาเป็นเวลาช้านาน และยังให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับ The Rule of Law ในภาคปฏิบัติไว้ว่า สังคมใดก็ตามจะอยู่ได้ด้วยดีด้วยความสงบสุขโดยอาศัยหลักนิติธรรมนั้น หลักนิติธรรมมีกฎเกณฑ์อย่างไรบ้างย่อมแล้วแต่สถานการณ์ในแต่ละสังคมเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้อย่างกว้างๆว่าอย่างน้อยที่สุดในสังคมนั้นควรจะมี คือ

<sup>๒</sup> ศึกษากรณี พ.ร.บ.นิรโทษกรรมของประเทศไทยที่เข้าสู่รัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๖

<sup>๓</sup> อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ศาสตราจารย์ (พิเศษ), “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย” , สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, ๒๕๕๖ (เอกสารโรเนียว) หน้า ๗

๑. ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทระหว่างบุคคลซึ่งมีผลประโยชน์ขัดกัน
๒. ผู้พิพากษาซึ่งมีความเป็นอิสระ ปราศจากอคติ และเป็นผู้มีความสามารถที่จะพิจารณาข้อพิพาทนั้นได้
๓. หลักการนั่งพิจารณาคดีและตัดสินข้อพิพาทภายในระยะเวลาอันสมควร
๔. วิธีการที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา
๕. วิธีพิจารณาคดีของศาลที่เที่ยงธรรมและมีเหตุผล
๖. กฎหมายที่ศาลใช้วินิจฉัยต้องมีความแน่นอน ชัดเจน มีความพอดีและเป็นธรรม

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา แนวคิดเรื่อง “ The Rule of Law ” ตามหลักกฎหมายอังกฤษนี้ได้รับการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางและในเชิงลึกมากขึ้นแทบทั่วทุกมุมโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโลกเสรี นักกฎหมายส่วนมากก็ถือเอา “ The Rule of Law ” เป็นอุดมการณ์ร่วมกัน เพื่อต่อต้านลัทธิทรราชและปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล มีการขยายหลัก The Rule of Law ออกไปให้ครอบคลุมถึงการเสริมสร้างเกียรติศักดิ์ของมนุษย์และการคุ้มครองรักษาสิทธิมนุษยชนทุกแง่มุม แม้แต่ในอารัมภบทของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่รับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติที่ ๒๑๗ เอ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ ก็ยังกล่าวถึง “ The Rule of Law ” ไว้ด้วยว่า “...เป็นการจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม ถ้าไม่ประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออกอันเป็นที่พึงสุดท้ายด้วยการก่อความไม่สงบเพื่อต้านทรราชและการกดขี่...” ดังนั้น ปัญหาต่างๆที่อยู่ในข่ายของ “ The Rule of Law ” จึงมิใช่มีแต่เฉพาะเรื่องระบบทรราชดังที่ปรากฏมาแต่เดิม แต่ยังคงครอบคลุมไปถึงยังเรื่องต่างๆที่กระทบกระเทือนสิทธิมนุษยชนประการอื่นด้วย เป็นต้นว่า การแบ่งแยกชนชั้นหรือเชื้อชาติในสังคมและการจำกัดเสรีภาพในการนับถือศาสนา

The World Justice Project ก็ได้ให้นิยามของหลักนิติธรรมตามหลักการสากล ๔ ประการ ได้แก่

- ๑) รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบตามกฎหมาย
  - ๒) กฎหมายมีความชัดเจน มีการประกาศแน่นอนและเป็นธรรม และให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน รวมถึงความมั่นคงของมนุษย์และทรัพย์สิน
  - ๓) กระบวนการบัญญัติกฎหมาย การบริหารงาน และบังคับใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงได้เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ และ
  - ๔) การเข้าถึงความเป็นธรรมดำเนินงานโดยองค์กรทางตุลาการที่มีอิสระและมีคุณธรรม ทนายความและเจ้าหน้าที่ตุลาการมีจำนวนที่เพียงพอต่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เป็นต้น
- สำหรับ สหภาพยุโรป ก็ได้กำหนดตัวชี้วัดสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วย



๑) ความชอบด้วยกฎหมายรวมถึงความโปร่งใส ความรับผิดชอบและความเป็นประชาธิปไตย

๒) ความแน่นอนของกฎหมาย

๓) การห้ามใช้อำนาจตามอำเภอใจ

๔) การเข้าถึงความยุติธรรมต่อศาลที่เป็นอิสระและปราศจากการเอนเอียง

๕) การเคารพสิทธิมนุษยชน และ

๖) การไม่เลือกปฏิบัติและหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

สำหรับภูมิภาคอาเซียน ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นธรรมนูญหลักของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ระบุว่า “ประเทศสมาชิกประชาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) จะต้องยึดมั่นหลักประชาธิปไตย หลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลในการเคารพและปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน”

ในประเทศไทยเอง มีการให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้ โดยท่านศาสตราจารย์ธานีทร กรีวิเชียร ได้สรุปความหมายเป็นแนวทางสายกลางในเบื้องต้นว่า “หลักนิติธรรม ก็คือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย ที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแง่มุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราหากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม ”

สำหรับหลักนิติธรรมได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยได้มีการบัญญัติหลักนิติธรรมเพื่อเป็นกรอบในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของทุกองค์กรของรัฐ ไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองเป็นครั้งแรก ที่กล่าวถึงหลักนิติธรรม ความว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ปรากฏอยู่ ๒ แห่ง คือ ในมาตรา ๓ วรรคสอง ที่ได้บัญญัติไว้ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา ๒๖ ที่บัญญัติไว้ว่า “กฎหมายที่ตราขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพ ต้องถูกต้องตามเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ ส่วนในกรณีที่รัฐธรรมนูญไม่ได้ระบุ ต้องตรากฎหมายตามหลักนิติธรรม...”

แม้ว่าจะมีการบัญญัติคำว่าหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ยังไม่เคยมีการอธิบายว่าหลักนิติธรรมคืออะไร อย่างไรก็ตาม ได้เคยมีความพยายามในการอธิบายความหมายของ

คำว่าหลักนิติธรรมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๘ (ฉบับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ – อ.บวรศักดิ์) ในมาตรา ๒๑๗ “หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจอใจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม

(๔) นิติกระบวนการ ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้งและมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

(๕) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม”

**หลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ ความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตยในการพัฒนาสังคมการเมือง**

**หลักนิติรัฐ ( Legal State )**

“หลักนิติรัฐ” หรือ “Rechtsstaat” ในภาษาเยอรมัน หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า “L’ETAT DE DROIT” นั้น เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมนีและฝรั่งเศสอันเป็นต้นกำเนิดของหลักนิติรัฐ รัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ คือ

๑. ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของกฎหมาย ( Hierarchy of Law ) และกระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๒. ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐจะล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิได้ เว้นแต่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การกระทำใด ๆ ของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

๓. ต้องมีการกำหนดขอบเขตของอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น ๓ ฝ่าย นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันโดยองค์กรตุลาการต้องมีความเป็นอิสระสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

### ความแตกต่างของหลักนิติรัฐ กับหลักนิติธรรม

ทั้งหลักนิติรัฐ (Legal state) และนิติธรรม (Rule of Law) ต่างมีทั้งข้อดีในตัวของมันเอง และเมื่อใช้หลักการใดแล้วควรมีอีกหลักการประกอบกันอย่างแยกไม่ได้ แต่ทั้งสองนั้นมีความแตกต่างกันอันแบ่งได้ดังนี้

**ความแตกต่างทางด้านบ่อเกิดของกฎหมาย** หรือ จากต้นกำเนิด กล่าวคือ นิติรัฐ มีวิธีการศึกษา (Approach methodology) ตั้งต้นเริ่มจากรัฐ หรือ ใช้ “รัฐ” เป็นวัตถุแห่งการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมาย เพราะถือเอาทฤษฎีว่าด้วยรัฐเป็นสิ่งสำคัญ อย่างเช่น ศาสนาในระบบกฎหมาย Civil Law อันมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายปิด ซึ่งข้อดีของมันคือ ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ แต่ข้อด้อยก็มีตรงการปรับตัวให้เข้ากับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในขณะนั้น แต่ด้วยการประมวลถ้อยคำขึ้นในตัวบทเป็นถ้อยคำเชิงหลักการหรือใช้ถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ศาสนาในระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีความสามารถในการตีความตัวบทกฎหมายให้สอดคล้องกับความยุติธรรมและสภาพสังคมในขณะนั้นได้ ส่วนด้านนิติธรรมนั้น มีต้นกำเนิดมาจากการที่ประชาชนหัวนเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งเน้นไปยังการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อย่างในระบบกฎหมายอังกฤษ กฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการตัดสินเป็นกฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปในราชอาณาจักร หรือที่เรียกว่า Common Law และคดีที่ได้รับการตัดสินไปแล้ว และกลายเป็นหลักตัดสินคดีตกทอดมาเป็นลำดับ กฎหมายในระบบนี้จึงไม่ได้มีแต่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาเท่านั้น (Statute Law) แต่ยังรวมไปถึงหลักการและแนวทางการตัดสินของผู้พิพากษา (Case Law) ที่ศาลยอมรับสืบต่อกันมาด้วย ส่งผลให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพสังคมตลอดเวลา เพราะศาลมีอำนาจตัดสินได้ตามอำเภอใจ (ความเหมาะสมกับสภาพสังคม) แต่ศาลในคดีหลังต้องผูกพันตามกฎหมายที่ศาลในคดีก่อนได้ตัดสินไว้แล้ว การเปลี่ยนแปลงจึงกระทำได้โดยยาก

**ความแตกต่างทางด้านเนื้อหา** หลักนิติรัฐเนื้อหาเกี่ยวกับการที่รัฐยอมรับการอยู่ภายใต้กฎหมาย (Auto limitation) เป็นเรื่องของโครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย (Hierarchie des normes), หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principe de legalite) ที่แต่งตั้งให้กฎหมายบ่งบอกที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน (Sources et limitations) เรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุล (Separation des pouvoirs) และเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และความชอบด้วยกฎหมาย (Controle juridictionnel) เน้นรูปแบบกับโครงสร้างของกฎหมายและวิธีการในการไปให้ถึงเป้าหมายตามจุดประสงค์ ส่วนหลักนิติธรรมนั้น เนื้อหาไม่มีรูปแบบหรือ



แบบแผนที่ชัดเจนแน่นอน ไม่มีกรอบที่ตายตัว เปลี่ยนแปลงไปตามกรณีต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักของแองโกลแซกซัน จะเน้นไปยังกระบวนการที่ก่อให้เกิดผล

**ความแตกต่างในด้านการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน** ด้านนิติรัฐนั้น รัฐคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นลายลักษณ์อักษร ในรูปแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายอื่นๆ อย่างเช่นในเยอรมนี การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นการคุ้มครองในระดับรัฐธรรมนูญของประเทศ เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้โดยตรง ในการตรากฎหมายใช้บังคับกฎหมายอื่น องค์การนิติบัญญัติไม่สามารถตราขึ้นขัดหรือแย้งได้ มิฉะนั้นจะถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ ส่วนหลักนิติธรรมนั้น ไม่มีลายลักษณ์อักษรเป็นหลักประกันแน่นอน แต่ในทางปฏิบัติบุคคลย่อมได้รับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานโดยองค์กรตุลาการ

**ความแตกต่างด้านการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมาย** ตามหลักนิติรัฐ องค์การนิติบัญญัติย่อมผูกพันต่อรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติ จึงกำหนดให้มีองค์กรที่คอยควบคุม ตรวจสอบ ความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ตามหลักนิติรัฐ การตรากฎหมายย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ ส่วนหลักนิติธรรมนั้น ถือว่ารัฐเป็นรัฐสภาธิปไตย ในทางทฤษฎีรัฐสภาสามารถตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น ไม่อาจมีกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ การควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภาจึงเป็นการควบคุมกันทางการเมือง ไม่ใช่ทางกฎหมาย

**ความแตกต่างทางการแบ่งแยกอำนาจ** ด้านนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ ถือได้ว่าเป็นหลักสำคัญอันจะขาดมิได้ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบกันและกัน เพื่อมิให้มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอำนาจมากกว่าและกระทำการตามอำเภอใจ ส่วนหลักนิติธรรมนั้น ไม่ปรากฏให้เห็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ เนื่องจากรัฐสภาและรัฐบาลมีความเชื่อมโยงกันเป็นอย่างมาก แต่ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างก็ยอมรับความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

จากเนื้อหาดังกล่าวสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐนั้น กำหนดอำนาจ หน้าที่ และการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐไว้ โดยที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด และจะกระทำการใดอันนอกเหนือกฎหมายบัญญัติไว้มิได้ ส่วนหลักนิติธรรมนั้น คนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน กฎหมายเดียวกัน และศาลเดียวกัน โดยที่กฎหมายนั้นจะต้องมีความเป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของสังคม

### หลักนิติธรรมกับสิทธิมนุษยชน

เราจะเห็นว่าในสภาพสังคมปัจจุบัน “หลักนิติธรรม” เป็นหลักการสำคัญที่มักถูกหยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้บังคับใช้



กฎหมาย และผู้ถูกบังคับใช้ หากแต่ว่าในความเป็นจริงแล้วการนิยามความหมายของหลักการดังกล่าวกลับไม่สามารถอธิบายได้อย่างเป็นรูปธรรม หากศึกษาจากเอกสารวิชาการ เรื่อง หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Rule of Law and the Protection of Human Rights) ของภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา ได้กล่าวถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ นายโคฟี อันนัน ซึ่งดำรงตำแหน่ง เลขาธิการแห่งองค์การสหประชาชาติได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่า

“หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล (good governance) ที่บุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้นๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่างๆ (accountable to Law) ที่ได้ประกาศใช้และบังคับใช้อย่างเท่าเทียม และได้ใช้ตัดสินพิพากษาอย่างอิสระ และสอดคล้องกับบรรทัดฐานและมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ยังกำหนดด้วยอีกว่า ได้มีการยึดหลักการในเรื่องความเป็นสิ่งสูงสุดของกฎหมาย (principle of supremacy of Law) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย หลักการรับผิดชอบต่อกฎหมาย ความยุติธรรมในการใช้กฎหมาย หลักการแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการกระทำที่ไร้กฎหมายเป็นไปตามอำเภอใจ และหลักความโปร่งใสทางกฎหมาย”

จะเห็นว่า จากคำนิยามดังกล่าวนี้ ความหมายของหลักนิติธรรมจึงไม่ได้วางอยู่โดยลำพัง หากจะต้องพิจารณาบริบทแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับหลักการของหลักนิติธรรม ประกอบด้วยโดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตยเหล่านี้มีความเชื่อมโยงถึงกันและกันและเสริมสร้างความแข็งแกร่งร่วมกัน โดยเฉพาะการเสริมสร้างหลักนิติธรรม สำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้นการนิยามในความหมายของหลักนิติธรรมของ นายโคฟี อันนัน ดังกล่าว จึงมีความเชื่อมโยงใกล้ชิดกับหลักสิทธิมนุษยชน

สำหรับภูมิภาคอาเซียน ในอารัมภบทของกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเป็นธรรมนูญหลักของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) ในข้อ ๑(๗) ของกฎบัตรยังกล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอาเซียนประการหนึ่งว่า “เพื่อเสริมสร้างประชาธิปไตย ธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม และเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” เป็นต้น โดยในการศึกษาวิจัยของศูนย์ทรัพยากรสิทธิมนุษยชน (Human Rights Resource Centre – HRRC) ได้เสนอตัวชี้วัดหลักนิติธรรมเพื่อสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอาเซียนไว้ ๔ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ รัฐบาล เจ้าหน้าที่ของรัฐ และหน่วยงานของรัฐ และตัวแทน อยู่ภายใต้กฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นใด หรือไม่

ประการที่ ๒ กฎหมายและกระบวนการในการจับกุม การคุมขัง และการทำโทษ ชอบด้วย กฎหมายนั้นมีอยู่โดยเปิดเผยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทำโดยอำเภอใจใช่หรือไม่ หลักการ

นี้ เกี่ยวข้องกับการนำกฎหมายอาญาของรัฐมาใช้เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในการมีเสรีภาพ ความถูกต้องในทางกายภาพ ความมั่นคงปลอดภัยของบุคคล และความยุติธรรมเชิงกระบวนการของกฎหมายและดำรงไว้ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐาน ศักดิ์ศรีเสรีภาพ และความมั่นคง รวมทั้งความยุติธรรมของกฎหมาย

ประการที่ ๓ บุคคลได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในฐานะที่เป็นกระบวนการที่กฎหมายได้ บัญญัติและบังคับใช้นั้นสามารถเข้าถึงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ถูกนำไปใช้อย่างเท่าเทียมเสมอภาค หลักการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างๆได้มีการประกาศใช้ทั่วกันและใช้บังคับอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่ และบุคคลสามารถเข้าถึงกระบวนการทางศาลได้อย่างเท่าเทียมกันและเกิดประสิทธิผลหรือไม่ และ

ประการที่ ๔ ได้มีการบริหารจัดการด้านการยุติธรรมโดยสถาบันยุติธรรมและสถาบันศาลที่มีความสามารถ เป็นกลาง และเป็นอิสระหรือไม่

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัจจุบันหลักนิติธรรมที่ถูกหยิบยกขึ้นมาจะมีการเชื่อมโยงสัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองในทางระหว่างประเทศด้วยเสมอ ภายใต้หลักการพื้นฐานสากลของหน่วยงานและภูมิภาคต่างๆ

### หลักนิติธรรมกับธรรมาภิบาล

ดังที่ได้กล่าวแต่แรกจากคำกล่าวของนายโคฟี อันนัน ได้เสนอนิยามความหมายของหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการธรรมาภิบาล ( good governance ) ที่บุคคลทุกคน สถาบัน องค์กรต่างๆ ที่มีอยู่ทั้งภาครัฐและเอกชน รวมถึงประเทศนั้น ๆ เอง มีหน้าที่รับผิดชอบต่อกฎหมายต่าง ๆ และรองศาสตราจารย์ ดร. เสน่ห์ จัยโต ผู้อำนวยการสำนักการศึกษาต่อเนื่อง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้กล่าวถึง หลักธรรมาภิบาลว่า ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญหลายประการ แล้วแต่วัตถุประสงค์ขององค์การที่นำมาใช้ให้มีความสำคัญกับเรื่องใดมากกว่ากัน ในบริบทของประเทศ บริบทของหน่วยงาน หลักการใดจึงจะเหมาะสมที่สุด และได้เสนอรายละเอียดของการพัฒนาดัชนีชี้วัดธรรมาภิบาลบนพื้นฐานของหลักการที่สถาบันพระปกเกล้ากำหนดไว้เรื่องหนึ่งก็คือ เรื่องหลักนิติธรรม ( Rule of Laws ) ซึ่งประกอบไปด้วย ๗ หลักการ ได้แก่

(๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

(๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนโดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้อุบายโดยปราศจากข้อบกพร่อง

(๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลัก ห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

(๕) หลักการอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระ ๓ ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

(๖) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมาย ให้เป็นความผิดแล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

(๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงที่สุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญกฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

จะเห็นว่า หลักนิติธรรมซึ่งเป็นตัวชี้วัดในเรื่องธรรมาภิบาลอันหนึ่ง และในหลักนิติธรรมดังกล่าวนี้ยังมีหลักการย่อย ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ามีความเชื่อมโยงกับหลักประชาธิปไตยอีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ซึ่งสามารถวิเคราะห์เพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจน ดังนี้

### หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย

จากการจัดประชุมวิชาการ ของสถาบันพระปกเกล้า ครั้งที่ ๑๗ ในหัวข้อ **หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย** ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรมว่า ถือเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างมาก อย่างน้อยใน ๓ มิติ คือ

ประการที่หนึ่ง มิติในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน

ประการที่สอง มิติในการตรากฎหมาย กล่าวคือ การตรากฎหมายจำเป็นต้องเคารพหลักนิติธรรม โดยกฎหมายนั้นต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชน และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส



ประการที่สาม มิติการใช้อำนาจ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น สิ่งที่สำคัญคือ องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่รัฐ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไปละเมิดและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ได้

นอกจากนี้ มุมมองที่น่าสนใจจากนักวิชาการอีกท่านหนึ่งคือ ศาสตราจารย์วิฑิต มันทาภรณ์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และอดีตผู้อำนวยการ ที่ปรึกษาประจำสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้พูดถึง ๕ ตัวเชื่อมสำคัญระหว่างหลักนิติธรรมและประชาธิปไตย เพื่อให้สังคมไทยนั้นก้าวไปสู่ การมีหลักนิติธรรมตามกรอบมาตรฐานสากล ท่านได้นำเสนอว่า

๑. มาตรฐานสากลโดยไม่ลืมนิติบัญญัติท้องถิ่น หลักนิติธรรมสากลที่ครอบคลุมในทุกกระบวนการ ตามสนธิสัญญาต่าง ๆ ของสหประชาชาติ ซึ่งจำเป็นต้องยึดปฏิบัติ โดยมีเกณฑ์ขั้นต่ำกำหนดและห้ามต่ำกว่านั้น โดยสามารถที่จะสูงกว่าสากลได้ ยกตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาการห้ามมิกฎหมายประหารชีวิตในเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ซึ่งปัจจุบันไทยได้พัฒนาเพื่อให้ได้มาตรฐานสากลมากขึ้น ส่วนจะพัฒนาต่อไปจนยกเลิกกฎหมายประหารหรือไม่นั้น คงต้องดูต่อไป แต่สำคัญคือโทษประหารห้ามต่ำกว่าสากลนั้นคือ ๑๘ ปี ซึ่งในปัจจุบันนั้นไทยต้องพยายามสร้างให้เกิดความชอบธรรมในระดับสากลในหลายๆ เรื่อง เช่น การใช้กฎหมายความมั่นคง เช่น กฎอัยการศึก พระราชกำหนดว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน เป็นต้น ที่ผ่านมาระบบใช้ตามหลักนิติธรรม ประชาธิปไตยมาน้อยเพียงใด การจำกัดสิทธิการแสดงออก การใช้ศาลทหารมาตัดสินพลเมือง และกระบวนการยุติธรรมและโทษประหารชีวิต

๒. การถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งมีความจำเป็นในทุกระดับ ไม่ใช่เพียง ๓ อำนาจหลัก (สภานิติบัญญัติ, บริหาร, ตุลาการ) แต่รวมไปถึงอำนาจในส่วนอื่นๆ เพื่อถ่วงดุลอำนาจของผู้ปกครอง การกระจายอำนาจและหน้าที่ของ ๓ อำนาจชัดเจน ความหลากหลายของศาลและประสิทธิภาพความโปร่งใส เคารพในสิทธิมนุษยชน ประชาสังคม ความมีอิสระภาพในสื่อ การมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจและบริบทของของกลุ่มทหาร ในการรักษาสันติภาพ เช่นที่ผ่านมาระบบตีพิมพ์ตีพิมพ์ออก ทหารไทยได้รับการชื่นชมเป็นอย่างมาก ซึ่งสิ่งนี้เป็นสิ่งที่ดี

๓. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และการมุ่งสู่ประสิทธิภาพในการการตัดสินบนหลักยุติธรรม ไม่ใช่เพียงแค่อิสระภาพของศาลในการตัดสินแต่รวมไปถึง ความโปร่งใส บนพื้นฐานของความยุติธรรมด้วยเช่นกัน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของคนในสังคมทุกภาคส่วน ความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไป การเคารพสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นคนไทย หรือกลุ่มแรงงานต่างชาติ การเข้าถึงผู้ช่วยตัวแทนผ่าน ทนายความหรือเอ็นจีโอ การเข้าถึงท้องถิ่น การช่วยเหลือด้านกฎหมาย หลักสิทธิมนุษยชนและหลักประชาธิปไตยในการเข้าถึงการศึกษา

๔. ความรับผิดชอบ ซึ่งตรงของความรับผิดชอบที่กำลังถูกยกอยู่ในระดับสากลในขณะนี้ ที่สำคัญโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ การตรวจตราเจ้าหน้าที่ และการเยียวยาเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจาก



ความไม่ยุติธรรม การไม่นิรโทษกรรมในคดีใหญ่ ๆ เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เป็นต้น

๕. ต้องไม่มีช่องโหว่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสิ่งนี้คือความรับผิดชอบพื้นฐานในการจัดการเรื่องความยุติธรรมในสังคม ในมาตรฐานสากลไม่สามารถปล่อยให้เกิดภาวะสุญญากาศในอำนาจตุลาการได้ ฉะนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องอุดช่องโหว่ตรงนี้ให้ได้ ซึ่งสามารถทำได้โดยการพึ่งพาเพื่อช่วยกันอุดช่องโหว่ได้ เช่น ทีมขององค์การสหประชาชาติ และการเป็นภาคีต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังมากขึ้น

ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์ ยังได้นำเสนอ อนาคตของมิติใหม่ของหลักนิติธรรม และประชาธิปไตย โดยใช้กิจกรรม ๕P น่าจะแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสองหลักการที่ใกล้กับงานของ กกต. มากที่สุด นั่นคือ

๑) Prevent: การป้องกันดีกว่าการแก้ไข และการเคารพสิทธิมนุษยชนประชาธิปไตยและหลักนิติธรรมก็คือเป็นการป้องกัน

๒) Protect: การปกป้องคุ้มครองสิทธิ ซึ่งเรามีมาตรฐานสากลให้แล้วส่วนที่ทำดีก็มี เช่น ไม่ลงโทษเด็กที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีด้วยวิธีการประหารชีวิต

๓) Provide: เพื่อให้เข้าถึงเยียวยา และเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

๔) Promotion: การส่งเสริมการศึกษา การฝึกอบรมให้เจ้าหน้าที่ทำงานให้ดีขึ้นให้แรงกระตุ้นที่ดีต่อเจ้าหน้าที่ด้วย

๕) Participation: ให้มีการมีส่วนร่วมอย่างยิ่ง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาธิปไตย การออกกฎหมาย กระบวนการยุติธรรม และอื่นๆ

โดยสรุป ดังที่กล่าวมาเราจะเห็นความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตย ซึ่งต่างก็เป็นตัวชี้วัดซึ่งกันและกันที่มีความสำคัญ

### หลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งจัดแบ่งโครงสร้างทางการเมืองการปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอิตาลี ประกอบด้วย อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการโดยการใช้อำนาจอ้างอิงว่าต้องเป็นไปตามหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย

รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งที่ผ่านมาประกอบด้วย ๒ สภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจในการตรากฎหมายใช้บังคับได้แก่

พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และให้ความเห็นชอบพระราชกำหนดที่ออกโดยฝ่ายบริหาร รวมตลอดถึงมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย นอกจากนี้ ยังมี “อำนาจหน้าที่ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” “แต่งตั้งและถอดถอนบุคคลตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด” และให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ โดยการใช้อำนาจของ “รัฐสภา” อยู่ในฐานะของ “ผู้แทนปวงชน” ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องสะท้อนเจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่ให้มากที่สุด

กล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมีแนวคิดหลัก ๓ ประการ ได้แก่ **หลักประชาธิปไตย (Democracy)** ซึ่งการใช้อำนาจต้องเกิดจากความยินยอมของประชาชน และประชาชนมีสิทธิคัดค้านหรือต่อต้านการใช้อำนาจของรัฐหากเห็นว่าไม่ถูกต้อง โดยมีหลักการสำคัญคือเคารพในเหตุและผล และตัดสินใจโดยใช้เสียงข้างมากควบคู่กับการเปิดโอกาสในการแสดงความคิดเห็นหรือพิทักษ์ประโยชน์ของเสียงข้างน้อย หลักประการต่อมาคือ **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การกระทำใดๆ ต้องไม่ฝ่าฝืน ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการปกครองรัฐ และกฎหมายที่จะใช้บังคับก็ต้องเป็นกฎหมายที่เป็นธรรมและสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยด้วย และหลักประการสุดท้ายคือ **หลักนิติรัฐ (Legal State)** โดยการดำเนินการใดๆ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ ดังนั้น การปกครองรัฐภายใต้หลักนิติรัฐเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายที่รัฐและประชาชนภายในรัฐผูกพันที่ต้องเคารพกฎหมายทั้งปวงที่ประกาศใช้

### หลักนิติธรรมกับองค์กรอิสระ

องค์กรอิสระมีและถือกำเนิดขึ้นนับแต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้นมาได้บัญญัติให้มีองค์กรอิสระซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับ มอบหมาย ให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ของประชาชน หากจะถามว่าทำไมจะต้องมีองค์กรอิสระ เหตุผลก็เพราะ

ประการแรก ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนไม่ให้ถูกละเมิด จากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลในกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีกลไกที่ไม่ใช่องค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือองค์กรอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ หรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจาก การใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลา พอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสีย ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

ประการที่ ๒ ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริต ในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

ประการที่ ๓ ความจำเป็นต้องมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบที่จะลด และขจัดการซื้อเสียง และเปิดโอกาสให้คนดี มีคุณภาพ คุณธรรม เข้าสู่ระบบ การเมือง และประการสุดท้าย

ประการที่ ๔ ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ ปราศจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆที่เกิดขึ้นภายในสังคม

### องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ๕ องค์กร

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระ ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ เดินไปข้างหน้าอย่างมีประสิทธิภาพ สุจริต โปร่งใส เทียบธรรม กล่าวหาญ ปราศจากอคติในการใช้ดุลยพินิจ และปราศจากการแทรกแซงขององค์กรอื่น ของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในวงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวดที่ ๑๒ กำหนดให้ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มี ๕ องค์กร ประกอบด้วย

องค์กรที่ ๑ “คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)” ทำหน้าที่ดูแลและจัดให้มีการเลือกตั้งรวมถึงการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน รวมทั้งการทำให้พรรคการเมืองเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีคุณภาพ

องค์กรที่ ๒ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ทำหน้าที่ดูแลแก้ไขปัญหา และหาทางเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชน

องค์กรที่ ๓ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” มีหน้าที่ควบคุมดูแล ตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน่วยงานของรัฐ

องค์กรที่ ๔ “คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)” มีหน้าที่ตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินงบประมาณของหน่วยงานรัฐ

องค์กรที่ ๕ คือ “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)” มีหน้าที่ดูแล ตรวจสอบไม่ให้เกิดละเมิดสิทธิมนุษยชน

อย่างไรก็ตามสาระสำคัญในส่วนที่จะกล่าวถึงนี้ คือ หลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

### หลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่และอำนาจ โดยสรุป ๖ ประการ ดังนี้

ข้อที่ ๑ จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้ง ส.ส. การเลือกสมาชิก ส.ว. การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ ในการออกหลักเกณฑ์วิธีการ ในรูปของระเบียบ ประกาศต่างๆ เป็นจำนวนมากภายใต้กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ออกตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มีผลใช้บังคับ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีการออกระเบียบไปแล้วประมาณ ๕๐ ฉบับ

ข้อที่ ๒ ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตั้งตาม ข้อ ๑ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไป โดยชอบด้วยกฎหมาย และ ให้มีอำนาจสืบสวน หรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

ข้อที่ ๓ เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม ตามข้อ ๒ หรือเมื่อพบเห็น การกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า การเลือกตั้งหรือการเลือก ตามข้อ ๑ ไม่ได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติ เป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก การเลือกตั้ง หรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ บางหน่วย หรือทุกหน่วย

ข้อที่ ๔ สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม ข้อ ๑ ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็น กับการกระทำของบุคคลอื่นที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

ข้อที่ ๕ ดูแลการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย และมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายกำหนด

ข้อที่ ๖ ส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชน ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น หากวิเคราะห์จากบทบาทหน้าที่และอำนาจของ กกต. ดังกล่าวเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมที่มีความสัมพันธ์กับหลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาลและหลักประชาธิปไตยแล้ว ผมจะวิเคราะห์ให้เห็นงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งมีทั้งหมด ๒๗ สำนักนั้น หากพิจารณาภาพการทำงานโดยรวมสามารถจำแนกออกเป็น ๓ งานหลักๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจได้ง่าย ดังนี้

### **๑.งานด้านบริหารงานเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ**

มีหน้าที่และอำนาจควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรมและชอบด้วยกฎหมาย ประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดที่ตั้งอยู่ใน



ภูมิภาค และการปฏิบัติการณ์ใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย และเพื่อให้บรรลุภารกิจดังกล่าว กกต. จึงต้องออกระเบียบมารองรับการทำงานเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและ พ.ร.บ.ที่เกี่ยวข้อง อาทิ การออกระเบียบ กกต. ว่าด้วยวิธีการหาเสียงและลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองสามารถใช้วิธีการหาเสียงได้ในช่องทางใดบ้างเพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน การปิดประกาศการโฆษณาหรือติดแผ่นป้ายโฆษณาหรือแผ่นพับ ที่ต้องมีการกำหนดขนาดและจำนวนที่ผลิตให้ถือปฏิบัติโดยเท่าเทียมกัน การหาเสียงทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งผู้สมัครจะต้องแจ้งวิธีการ รายละเอียด ช่องทาง ระยะเวลาในการหาเสียงตามแบบที่ กกต. กำหนดให้ทราบก่อนจะดำเนินการ หรือในเรื่องผู้ช่วยหาเสียง (หัวคะแนน) จะมีได้จำนวนกี่คน จ่ายค่าตอบแทนให้ได้คนละเท่าไร ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบกัน รวมถึงลักษณะต้องห้ามในการหาเสียงเลือกตั้ง ตามที่ผมได้กล่าวไปตอนต้นว่าทาง กกต. ได้มีการออกระเบียบตาม พ.ร.บ. มาอย่างต่อเนื่อง ขณะนี้มากกว่า ๕๐ ฉบับแล้ว โดยการที่ กกต. ได้ออกระเบียบดังกล่าวก็เพื่อให้ผู้สมัครและพรรคการเมืองได้ใช้สิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกันที่มีความชัดเจน และให้ความเป็นธรรมกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งก็คือเป็นไปตามหลักนิติธรรมนั่นเอง

อีกประเด็นหนึ่งที่ผมจะขอยกตัวอย่างให้เห็นความสัมพันธ์เรื่องของหลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย และหลักสิทธิมนุษยชน กรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกาเครื่องหมายในบัตรเลือกตั้งเพียงใบเดียว ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงมิติในการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน ในการมอบอำนาจในการบริหารประเทศให้กับผู้แทนของตน อันเป็นหลักการของประชาธิปไตยประการหนึ่งดังที่ได้กล่าวไว้แล้ว และทุกคนจะได้รับสิทธิหนึ่งสิทธิ หนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน เป็นสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานในทางการเมือง ทุกเสียงจึงมีความหมายแม้ผู้แทนเขตที่ตนเลือกจะไม่ได้รับคะแนนสูงสุด เสียงนั้นก็หายไปในไหนยังสามารถนำมาคำนวณที่นั่งจากบัญชีรายชื่อ (party list) ได้อีก เสียงทุกเสียงจึงเป็นธรรมสำหรับผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคน บทบาทของ กกต. จึงต้องดำรงไว้ซึ่งหลักนิติธรรมด้วยการทำความเข้าใจกับพี่น้องประชาชน ให้เห็นนัยยะความสำคัญในสิทธิเลือกตั้งของตนเองดังที่กล่าว

## ๒. งานด้านพรรคการเมือง

มีหน้าที่และอำนาจรับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมือง ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการของพรรคการเมือง และปฏิบัติงานให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของนายทะเบียนพรรคการเมือง ปฏิบัติงานสนับสนุนพรรคการเมืองโดยรัฐ พัฒนาพรรคการเมือง ประสานและสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ในส่วนที่เกี่ยวกับพรรคการเมือง และสาขาพรรคการเมือง และปฏิบัติงานอื่นใดตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง นายทะเบียน

พรรคการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย อย่างไรก็ตามบทบาทของ กกต. ที่มีต่อพรรคการเมืองในบทบาทที่สำคัญ ๒ ประการ และต้องยืนอยู่บนหลักนิติธรรม คือ

ประการแรก บทบาทของ กกต. ในการควบคุมตรวจสอบพรรคการเมือง อาทิ การควบคุมตรวจสอบการจดทะเบียนจัดตั้งพรรคการเมืองให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจการของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามหลักความเป็นประชาธิปไตย โปร่งใสและตรวจสอบได้ ตรวจสอบให้พรรคการเมืองใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมืองได้อย่างถูกต้อง รวมถึงการรับบริจาคและการหารายได้ของพรรคการเมือง การยื่นบัญชีรายได้และทรัพย์สินของกรรมการบริหารพรรคการเมือง การดำเนินคดีในศาลเกี่ยวกับความผิดพรรคการเมือง และการสั่งยุบพรรคการเมือง เหล่านี้ต้องปฏิบัติโดยเท่าเทียมกันทุกพรรคการเมือง

ประการที่สอง บทบาทเกี่ยวกับการส่งเสริมและสนับสนุนพรรคการเมือง เพื่อพัฒนาพรรคการเมืองให้เป็นสถาบันทางการเมืองที่มีคุณภาพและมีคุณค่า อาทิ การสร้างความรู้ความเข้าใจในการดำเนินกิจการทางการเมืองให้กับบุคลากรของพรรคการเมือง เช่น กรรมการบริหารพรรคการเมือง กรรมการบริหารสาขาพรรคการเมือง การจัดสรรกองทุนเพื่อการพัฒนาพรรคการเมือง ให้กับพรรคการเมืองในการส่งเสริมและให้ความรู้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย การพัฒนาศักยภาพบุคลากรของพรรคการเมือง การเสริมสร้างจริยธรรมแก่นักการเมือง การเสริมสร้างสัมพันธภาพในการทำงานร่วมกันระหว่างบุคลากรของพรรคการเมืองและสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

หลักทั้งสองประการนี้ กกต. ต้องปฏิบัติโดยยึดหลักนิติธรรมอย่างเท่าเทียมกันในการกำกับดูแลทุกพรรคการเมืองให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย

### ๓. งานด้านการมีส่วนร่วมของพลเมือง

มีหน้าที่และอำนาจในการส่งเสริม สนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา และองค์กรเอกชนในการ (๑) สร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (๒) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หรือ (๓) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้ง และความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมและพัฒนาเครือข่ายภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรเอกชน และประชาสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองและการเลือกตั้ง ผลผลิตหลักสูตร คู่่มือ และสื่อเพื่อการอบรมเสริมสร้างความเป็นพลเมืองให้กับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ

จากขอบข่ายภารกิจงานดังกล่าวจะเห็นว่า งานด้านนี้จะเป็นเรื่องของการส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน ดังนั้นองค์ความรู้ที่ทาง กกต. ใช้ในการเผยแพร่ฝึกอบรมในหลักสูตรพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตยจึงเป็นเรื่องของการเสริมสร้างความเป็นพลเมือง ซึ่งประกอบด้วย ๓ คุณลักษณะ คือ การเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การเคารพกฎ กติกา และ ความรับผิดชอบ ซึ่งในหลักสูตรพลเมืองนี้

ยังให้ความสำคัญกับเรื่องของหลักการประชาธิปไตย อันมีเรื่องหลักนิติธรรมเป็น ๑ ใน ๖ หลักที่ กกต. ใช้ในการเผยแพร่และฝึกอบรม (หลักการประชาธิปไตย ๖ หลัก ที่ กกต.ใช้เป็นแนวทางในการเผยแพร่ประกอบด้วย ๑.หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ๒.หลักสิทธิเสรีภาพ ๓. หลักความเสมอภาค ๔. หลักภราดรภาพ ๕. หลักนิติธรรม และ ๖. หลักเหตุผล ) ดังนั้นองค์ความรู้ที่ กกต. ใช้ในการสร้างหลักสูตรพลเมืองดังกล่าวจึงมีพื้นฐานแนวคิดมาจากเรื่อง หลักสิทธิมนุษยชน หลักธรรมาภิบาล และหลักประชาธิปไตย เป็นสำคัญ

#### ๔. งานด้านสืบสวนและไต่สวน

เครื่องมือสำคัญที่สนับสนุนการทำงานตามภารกิจของ กกต. ทั้ง ๓ ประการ ดังกล่าว ภายใต้หลักนิติธรรม คือการสืบสวนไต่สวน

คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการรับเรื่องร้องคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ผู้มีหน้าที่อำนาจดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการเลือกตั้งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้ง ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง พรรคการเมืองหรือบุคคลอื่นใด ทำการสืบสวนสอบสวนและไต่สวน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหา ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการปฏิบัติ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ประสานงานและสนับสนุนในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด และหน่วยงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งในส่วนภูมิภาค

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้บัญญัติให้ กกต. เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจและหน้าที่ (ม.๒๒๔) ในการจัดหรือดำเนินให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ รวมทั้งควบคุมดูแลให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ชอบด้วยกฎหมาย และให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่สมควรเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด โดยรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้ศาลฎีกานำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้เป็นหลักในการพิจารณา และในการสืบสวนหรือไต่สวนนั้น กกต.มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานของ กกต.ที่มีความรู้ความสามารถทางกฎหมาย การสืบสวน การไต่สวน หรือการดำเนินคดีและผ่านการฝึกอบรมตามหลักสูตรที่ กกต. กำหนดเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจในการสืบสวน สอบสวนหรือไต่สวน หรือดำเนินคดีได้ โดยผู้ที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าว เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อมีคดีที่ต้อง



ดำเนินคดีอาญากับบุคคลใดเพราะกระทำผิดกฎหมายแล้ว กกต.สามารถแจ้งให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วยการส่งสำเนาการไต่สวนให้พนักงานอัยการเพื่อใช้เป็นสำนวนในการดำเนินคดี โดยถือว่าสำนวนการไต่สวนดังกล่าว เป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ดังนั้น การจัดทำสำนวนการสืบสวนหรือไต่สวนของเจ้าพนักงานจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งหากสำนวนมีความครบถ้วนสมบูรณ์ด้วยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักนิติธรรมแล้ว ย่อมส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของ กกต. บรรลุผลสำเร็จตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอย่างแน่นอน

### กรณีศึกษาหลักนิติธรรมกับบทบาทของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ชุดที่สี่) เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในสภาวารณที่บ้านเมืองเกิดความขัดแย้งกัน ในช่วงที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ โดยมาตรา ๔ บัญญัติให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปในวันอาทิตย์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งการกำหนดวันที่พรรคการเมืองจะยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัคร รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ และกำหนดวันรับสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตั้งแต่วันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๗ ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่กำหนดให้พรรคการเมืองยื่นบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ นั้น ปรากฏว่ามีกลุ่มผู้ชุมนุมมาปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งและมีการกระทบกระทั่งกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่ดูแลความปลอดภัยจนมีผู้เสียชีวิตและผู้บาดเจ็บ ผู้ร้องจึงมีแถลงการณ์สำคัญไปยังเลขาธิการ คณะรัฐมนตรีและเห็นว่าหากมีการจัดการเลือกตั้งต่อไป อาจก่อให้เกิดเหตุการณ์ความรุนแรงได้

คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงมีหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๗ กราบเรียนนายกรัฐมนตรีว่า รัฐบาลควรเสนอพระราชกฤษฎีกากำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เพื่อให้โอกาสทุกพรรคการเมืองได้หารือร่วมกันและได้ข้อยุติในการเลือกตั้งที่เป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย ซึ่งหลังจากนายกรัฐมนตรีได้รับหนังสือจากคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้วก็มิได้ดำเนินการต่อไป แต่ได้แสดงความเห็นผ่านสื่อสาธารณะยืนยันว่าการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ไม่สามารถกระทำได้ และนายกรัฐมนตรีรวมทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่มีอำนาจกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยในประเด็นนี้



ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๗ เรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๔ กรณีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะรัฐมนตรี ในการกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป โดยศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีการวินิจฉัยโดยสรุปว่า “ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นดังกล่าวและต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไปต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรก็อาจกระทำ ได้ แต่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาแก้ไขเปลี่ยนแปลงกำหนดวันเลือกตั้งทั่วไปที่ กำหนดไว้เดิม ดังนั้นวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในพระราช กฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎรสามารถกำหนดขึ้นใหม่ได้ และการกำหนดวันเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปขึ้นใหม่ เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกันของ นายกรัฐมนตรีและประธานกรรมการการเลือกตั้ง”

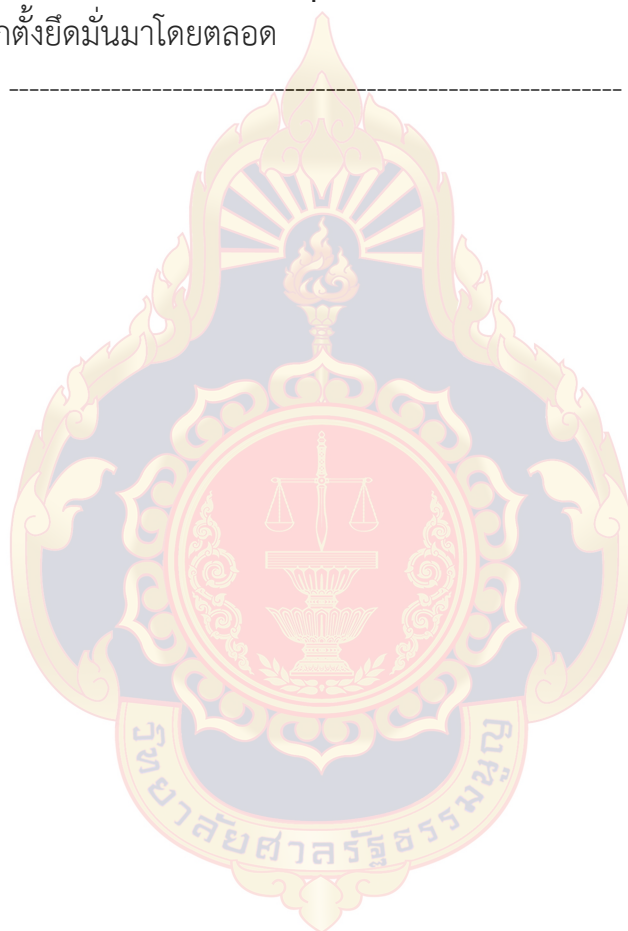
จากเหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งการบริหารจัดการเลือกตั้งดำเนินการต่อไปได้ ดังนั้นกรณีดังกล่าวจึงเป็นบทบาท ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการภายใต้รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้

ภายหลังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้นำประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นบัญญัติ ไว้ในกฎหมายฉบับนี้ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกาศใช้บังคับแล้ว มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๓ และมาตรา ๑๐๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้คณะกรรมการ การเลือกตั้งประกาศกำหนดวันเลือกตั้ง โดยวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร และในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันเลือกตั้งใหม่ได้

### โดยสรุป

หลักนิติธรรม หรือ Rule of Law นั้น เป็นหลักการสำคัญที่มักถูกหยิบยกขึ้นมาพูดถึง กันอยู่เสมอ เพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นของฝ่ายผู้บังคับใช้ กฎหมาย หรือฝ่ายผู้ถูกบังคับใช้ ดังนั้นการทำความเข้าใจให้อ่องแท้ถึงที่มาของคำว่าหลักนิติธรรม นั้น จึงไม่ได้วางอยู่โดยลำพัง หลายท่านก็คงได้ศึกษากันมาบ้างเป็นอย่างดี ผู้เขียนเห็นว่าจะต้อง พิจารณาบริบทแวดล้อมที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกับหลักการของหลักนิติธรรม ประกอบด้วย โดยเฉพาะ หลักธรรมาภิบาล และหลักประชาธิปไตย ซึ่งหลักการเหล่านี้มีความเชื่อมโยงกันและ กันเสริมสร้างความแข็งแกร่งร่วมกัน ซึ่งผมได้กล่าวมาแล้วถึงสองครั้ง โดยเฉพาะการสร้างหลักนิติ

ธรรมสำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หรือสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็คือสิทธิทางการเมืองของพลเมืองนั่นเอง และรูปธรรมที่เห็นชัดเจนก็คือสิทธิในการเลือกตั้ง จึงโยงมาสู่บทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยย่อ ใน ๓ งานหลักๆ คือ งานจัดการเลือกตั้งและออกเสียงประชามติ งานพรรคการเมือง และงานการมีส่วนร่วมของพลเมือง โดยผ่านทางเครื่องมือที่สำคัญคือการสืบสวนไต่สวน ซึ่งในทุกภารกิจล้วนต้องเกี่ยวข้องกับข้อกฎหมายและการบังคับใช้ก็ต้องยืนอยู่บนหลักนิติธรรมเป็นสำคัญจึงจะสมกับคำขวัญและหลักการที่มีระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่ว่า “สุจริต เทียงธรรม และชอบด้วยกฎหมาย” ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งยึดมั่นมาโดยตลอด



## บรรณานุกรม

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๓๘
- เชาว์ กาญจนะไพบูลย์. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง **หลักนิติธรรมกับการใช้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย** หลักสูตฺรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๖
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **หลักนิติธรรม** จากวารสารนิติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ ปี ๒๕๕๔
- ลิขิต ธีรเวคิน. บทความวิชาการ เรื่อง “หลักนิติธรรมและหลักนิติวิธี” ผู้จัดการ online, [http://manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID= ๙๔๙๐๐๐๐๑๐๑๕๐๑](http://manager.co.th/Daily/ViewNews.aspx?NewsID=๙๔๙๐๐๐๐๑๐๑๕๐๑) เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
- พิมพ์พิมล นวชัย. บทความทางวิชาการ เรื่อง **ความแตกต่างของนิติรัฐและนิติธรรม** <http://wanwila.exteen.com/๒๐๑๑๐๙๑๑/entry> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. บทความวิชาการเรื่อง **สังคมไทยกับหลักนิติรัฐ** <http://www.oknation.net/blog/print.php?id=๔๓๙๖๑๕> เข้าถึงเมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐
- วิฑิต มันทาภรณ์. **หลักนิติธรรมกับการพัฒนาประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในประเทศไทย** ปาฐกถาเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ จากการประชุมวิชาการครั้งที่ ๑๗ เรื่อง **หลักนิติธรรมกับประชาธิปไตย** ณ ศูนย์ประชุมสหประชาชาติ โดย สถาบันพระปกเกล้า
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. บทความทางวิชาการ เรื่อง **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม** ในหนังสือวารสาร **จลนिति;หลักนิติธรรมกับสภาพสังคมประเทศไทย** ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ สำนักกฎหมาย สำนักเลขาธิการวุฒิสภามกราคม ๒๕๕๕
- เสนห์ จุ้ยโต. **หลักนิติธรรมสากลกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน** “ International Rule of Law and Protection of Human Rights ” ภาควิชานิติศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ ม.บูรพา ๒๕๕๖