

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง

หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ
โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(Rule of Law and the NHRCT's Control
of Exercising Powers of Government Authorities)

จัดทำโดย

นายไพฑูลย์ วราหะไพฑูรย์

รหัส ๒๖๐๑๕๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เรื่อง

หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐ
โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(Rule of Law and the NHRCT's Control
of Exercising Powers of Government Authorities)

จัดทำโดย

นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์

รหัส ๒๖๐๑๕๖

หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑ ปี ๒๕๕๖

วิทยาลัยรัฐธรรมนุญ

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ข
๑. บทนำ	๑
๒. ความเป็นมาของเจตนารมณ์ในหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐	๒
๓. ความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ	๔
๓.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม	๔
๓.๒ ความหมายของหลักนิติรัฐ	๖
๓.๓ หลักการสำคัญของหลักนิติธรรม	๗
๓.๔ หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ	๘
๓.๕ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร	๑๐
๓.๖ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย	๑๑
๔. บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ	๑๒
๔.๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ	๑๒
๔.๒ ความจำเป็นที่จะต้องมียุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ	๒๒
๔.๑ การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม	๒๓
๕. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๔
๕.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน	๒๔
๕.๒ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยสถาบันสิทธิมนุษยชน	๒๖

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

๕.๓	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๗
๕.๔	การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	๒๘
๖.	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๓๖
๖.๑	บทสรุป	๓๖
๖.๒	ข้อเสนอแนะ	๓๗
	บรรณานุกรม	๓๘

บทคัดย่อ

การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มีการบริหารประเทศโดยยึดกฎหมายเป็นสำคัญ และเคารพหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ โดยยึดถือว่า “อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน” โดยประชาชนจะได้รับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพว่า รัฐโดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะไม่ล่วงล้ำหรือกระทำการใดๆ อันเป็นการรบกวนสิทธิและเสรีภาพ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความเสมอภาค และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นองค์กรในการทำหน้าที่ตามหลักนิติธรรมเพื่อตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย และเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ จึงเปรียบเสมือนเสาหลักที่ค้ำจุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตย คือ การให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยกสถานะของประชาชนจาก “ผู้อยู่ใต้การปกครอง(subject)” มาเป็น “พลเมือง(citizen)” ผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพภายในกรอบของกฎหมายที่ต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นในขณะเดียวกันด้วย.

Abstract

Legal system, rule of law and legal state are key issues for the democratic administration. The supreme authority of the administration belongs to the people who are guaranteed with rights and liberties. State agencies and its officials shall not violate rights and liberties of the people. Their equality is protected under the law by a constitutional body which is the National Human Rights Commission (NHRC) with mandates to examine human rights violation; to submit cases together with opinions to the Constitutional Court and the Administrative Courts; to bring cases to the Courts of Justice for the injured persons; and to propose to the National Assembly and the Council of Ministers policies and recommendations with regard to the revision of laws, rules or regulations for the promotion and protection of human rights. Therefore, the principles of rule of law and legal state are considered as pillars of democracy. Democracy provides guarantee of rights and liberties of the people, and exalts people from subjects under the government and administration to citizens who hold rights and liberties under legal framework. At the same time, rights and liberties of others must also be respected.

หลักนิติธรรมกับการควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
(Rule of Law and the NHRCT's Control
of Exercising Powers of Government Authorities)

๑. บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้มีการบัญญัติถึง “หลักนิติธรรม” โดยทั่วไปการใช้คำว่า หลักนิติธรรม (The Rule of Law) กับหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/Legal State) จะปรากฏการใช้ควบคู่กันไปอยู่เสมอโดยที่ไม่ได้อธิบายความในความหมายว่า มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐต่างก็ได้รับการพัฒนาจากโลกตะวันตกที่ประสงค์จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย ในประการสำคัญ ทั้งหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐไม่ประสงค์ให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ประสงค์ให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ ซึ่งมีนัยหมายความถึง ผู้ที่ใช้อำนาจบริหารบ้านเมืองต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกฎหมาย โดยที่จะทำการใดให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว จะพบว่าหลักการทั้งสองมีความแตกต่างกันอยู่ สาเหตุแห่งความแตกต่างนั้น อยู่ที่พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอังกฤษซึ่งพัฒนาความคิดว่าด้วยหลักนิติธรรมขึ้น และในเยอรมนีซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐ ความแตกต่างของหลักการทั้งสองในรายละเอียดนั้นไม่เป็นที่น่าประหลาดใจแต่อย่างใด เพราะหลักการทั้งสองเกี่ยวพันกับกฎหมาย แต่กฎหมายนั้นเป็นผลผลิตทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับประวัติความเป็นมาของแต่ละชาติ ความเข้าใจบางประการที่แตกต่างกันที่ชนชาติอังกฤษและเยอรมนีมีต่อมนทัศน์ว่าด้วยกฎหมาย ตลอดจนประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองที่แตกต่างกัน ของชนชาติทั้งสองย่อมส่งผลต่อเนื้อหาของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐต่อการจัดโครงสร้างบทบาทและความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐด้วย^๑

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ในนิติรัฐนิติธรรม, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, หน้า ๓๑๕.

หลักนิติธรรมมีรากเหง้ามาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของอังกฤษตั้งแต่สมัยที่ชาวนอร์แมนเข้ายึดครองเกาะอังกฤษก็มีอิทธิพลไม่น้อยต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา และต่อหลายประเทศที่ได้รับแนวความคิดจากสถาบันการเมืองการปกครองของอังกฤษ

ส่วนหลักนิติรัฐ ซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในเยอรมนีในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่ ๑๙ นั้น ได้แผ่ขยายอิทธิพลออกไปทั่วภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกฎหมายมหาชนในอิตาลีที่ได้รวมชาตินี้ขึ้นสำเร็จในช่วงเวลานั้น และต่อฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่ ๓

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสอง บัญญัติให้การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ในหมวด ๑๑ ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมดังเช่นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น และหน่วยงานของรัฐด้วย และเพื่อให้เห็นความทางวิชาการนี้มีความสมบูรณ์มากขึ้น จึงได้นำเอาความเป็นมาของเจตนารมณ์ในหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ ความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และบทสรุปและข้อเสนอแนะเพื่อหน่วยงานและผู้เกี่ยวข้องจะได้พิจารณาดำเนินการให้เกิดผลเป็นรูปธรรมต่อไป

๒. ความเป็นมาของเจตนารมณ์ในหลักนิติธรรมตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

“มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

เจตนารมณ์ กำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนี้ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม (The Rule of Law) การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้

หมายเหตุ

๑) วรรคหนึ่ง คงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เป็นครั้งแรก โดยเปลี่ยนแปลง คำว่า “มาจาก” เป็นคำว่า “เป็นของ” ปวงชนชาวไทย

๓) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ (Common Law) เป็นหลักที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองไม่ให้เกินขอบเขตโดยปกครองภายใต้กฎหมาย

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/Legal State) มาจากหลักกฎหมายของกลุ่มประเทศซีวิลลอว์ (Civil Law) มีความหมายกว้างครอบคลุมมากกว่าหลักนิติธรรม ซึ่งมีความหมายรวมถึงหลักดังต่อไปนี้

(๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญในการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของรัฐ

(๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยบทบัญญัติของกฎหมาย

(๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตุลาการและองค์กรฝ่ายปกครองในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๔) หลักความชอบด้วยกฎหมาย ในเนื้อหาของกฎหมายนั้น จะต้องมีความชอบในเนื้อหาที่มีหลักประกันความเป็นธรรมแก่ประชาชน

(๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

(๖) หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ซึ่งเป็นหลักในทางกฎหมายอาญา (Nullum crimen nulla poena sine lege)

(๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับหลักนิติรัฐมีความคล้ายคลึงกัน ๒ ประการ คือ

(๑) ถ้าไม่มีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะถ้าดำเนินการไปแล้วอาจกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน

(๒) หลักที่ว่า เมื่อกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด ฝ่ายปกครองก็ใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้^๒

^๒ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐.

นอกจากหลักนิติธรรมปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ วรรคสองแล้ว ยังปรากฏในมาตรา ๑๘ ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ...

(๖) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

๓. ความหมายและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

๓.๑ ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นแนวคิดพัฒนามาจากประเทศอังกฤษ โดยมีนักนิติศาสตร์ทั้งต่างประเทศและไทยได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมไว้อย่างกว้างขวาง อาทิ

ศาสตราจารย์ เอ วิ ไคซี (Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้นใดย่อมตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกครองของแผ่นดิน ซึ่งธรรมศาสตร์ทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว” และหากนำมาอธิบายและให้ความหมายของหลักนิติธรรมไว้มีสาระสำคัญ ๓ ประการ คือ

(๑) บุคคลจะถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นทำผิดกฎหมายและกฎหมายนั้นต้องตราขึ้น โดยถูกต้อง ก่อนถูกลงโทษต้องฟ้องคดีให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาไม่ใช่ตั้งศาลพิเศษมาพิจารณาพิพากษา

(๒) บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือกฎหมาย ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นบุคคลชั้นสูงขนาดนายกรัฐมนตรี หรือเป็นบุคคลชั้นต่ำเพียงแค่ว่าพลตำรวจหรือคนเก็บภาษีอากร

(๓) บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์และมีเสรีภาพที่จะประชุมปรึกษาหารือกัน

เลขาธิการสหประชาชาติ ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม คือ หลักธรรมาภิบาลซึ่งทุกคนทุกสถาบัน และทุกหน่วยงานไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน รวมทั้งตัวรัฐเอง จะต้องรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้ต่อกฎหมาย (Accountable to laws) ซึ่งได้ประกาศใช้โดยเปิดเผยบังคับใช้โดยเสมอภาค และวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดคดีโดยอิสระ ซึ่งสอดคล้องกับกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน หลักนี้ยังต้องมีมาตรการเพื่อประกันหลักความสูงสุดของกฎหมาย

(Supremacy of Law) ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย ความรับผิดชอบและถูกตรวจสอบได้โดยกฎหมาย ความเป็นธรรมในการใช้กฎหมาย การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความแน่นอนของกฎหมาย การหลีกเลี่ยงอำนาจใจ และความโปร่งใสทางกฎหมายและวิธีพิจารณา”^๓

ศาสตราจารย์ธานีรินทร์ กรีชัยเชียร ได้อธิบายว่า “หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพ แห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม โดยมุ่งประสงค์ให้รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชน ให้พ้นจากลัทธิตหาราษ และหากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายบ้านเมือง”

ศาสตราจารย์วิกรม เมลาณนท์ ได้ให้ความหมายว่า “หลักนิติธรรม คือ ยอดของหลักในการออกกฎหมาย หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่า จะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพล หรือตามอารมณ์ชอบ หรือตามอำนาจใจ แต่จะต้องเป็นกฎหมาย หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม”

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม สุกนิติธรรม นิติรัฐ ไม่ใช่การปกครองโดยกฎหมาย (Rule by law) หลักนิติธรรมเป็น “จริยธรรมของกฎหมาย” (Morality of law) ที่เป็นกระแสความคิดที่ต้องการเห็นกฎหมายและการใช้กฎหมายในสังคมมนุษย์ถูกต้องและเที่ยงธรรม โดยมีองค์ประกอบของหลัก นิติธรรม ๔ ประการ คือ (๑) องค์ประกอบด้านสาระ (Substantive rule of law) (๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการ (Procedural rule of law) (๓) องค์ประกอบด้านองค์กร (Institutional rule of law) (๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมาย

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จริญญา ภักดีชนานกุล ได้อธิบายถึงหลักนิติธรรมไว้ว่า

(๑) หมายถึง หลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม มิเช่นนั้น กฎหมายนั้นจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย

แม้กฎหมายจะถูกตราขึ้นโดยชอบด้วยหลักนิติธรรมแล้ว การบังคับใช้และการตีความกฎหมาย นั้น ก็จะต้องกระทำภายในกรอบของหลักนิติธรรมด้วย จึงจะได้ชื่อว่า เป็นการใช้อำนาจโดยชอบ ใช้อำนาจโดยธรรม

(๒) หลักนิติธรรม มิใช่หลักยุติธรรมตามกฎหมาย ซึ่งยึดถือบทบาทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นสรณะ ใช้กฎหมายเป็นยุติ โดยมีได้คำนึงถึงกฎ กติกา ของกฎหมายนั้นเลย

^๓ เอกสารประกอบการบรรยายของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ดุลยภาพระหว่างการเมืองภาคนักการเมือง และการเมืองภาคพลเมือง กับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย หลักสูตร นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คำว่า Rule of Law มิใช่เพียงแค่ Ruled by Law ซึ่งแปลว่า การปกครองโดยใช้กฎหมายเท่านั้น แต่หมายถึงกฎเกณฑ์กติกาของกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

(๓) หลักนิติธรรมมีเนื้อหาสาระอย่างไร มิได้มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีเนื้อหาใกล้เคียงกับหลักกฎหมายธรรมชาติที่สังคมยึดถือร่วมกันอยู่ เช่น หลักยุติธรรม (Principle of Natural Justice) หลักความชอบธรรม (Righteousness) และเพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม (Public Interests) เป็นต้น

๓.๒ ความหมายของหลักนิติรัฐ

ศาสตราจารย์ (พิเศษ) จรัญ ภักดีธนากุล ได้อธิบายถึงหลักนิติรัฐ (Rechtsstaat/Legal State) ไว้ว่า หลักนิติรัฐมิใช่เพียงหลักกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นหลักของกฎหมาย หลักของกระบวนการยุติธรรม และหลักของการใช้อำนาจอรัฐด้วย

หลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของการเมืองการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย เพื่อความสำเร็จและป้องกันความเสื่อมทรามลงของระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม

หลักนิติรัฐจึงมีความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับหลักการปกครองข้ออื่น ๆ ทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) หลักนิติธรรม (Rules of Law) หลักความยุติธรรมธรรมชาติ (Natural Justice) หลักสุกนิตีกระบวนการ (Due Process of Law) หรือความชอบธรรม (Righteousness) อื่น ๆ

หลักนิติรัฐมิได้ให้ความสำคัญแก่นักกฎหมาย แต่ต้องการนักยุติธรรมที่ไม่สยบยอมต่อผู้ใช้อำนาจโดยปราศจากความชอบธรรม

๑) การปกครองประเทศที่ไม่ถือบุคคลเป็นใหญ่ แต่ถือหลักเกณฑ์และกติกาสังคมเป็นสำคัญ

ผู้ปกครองประเทศมิใช่เจ้าของประเทศ เพียงแต่เป็นผู้ที่ประชาชนมอบหมายไว้วางใจให้เข้ามาใช้อำนาจอรัฐแทนประชาชน และเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเท่านั้น

ผู้ใช้อำนาจอรัฐมิใช่เจ้าของอำนาจอรัฐ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือตามอารมณ์ของตนมิได้ ต้องใช้ตามหลักเกณฑ์กติกาที่สังคมวางไว้ ด้วยความสุจริตไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไม่เป็นธรรม และไม่รุนแรงหรือย่อหย่อนจนเกินไป

๒) แม้หลักนิติรัฐจะถือหลักเกณฑ์กติกาว่าสำคัญกว่าความรู้สึกรักของคน แต่ก็มิได้ถือบทกฎหมายเป็นสรณะ

บทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผู้ปกครองประเทศบัญญัติขึ้นนั้น ถ้าปราศจากความชอบธรรมรองรับ สภาพบังคับก็แทบจะไม่มี

กฎหมายดังกล่าวนี้ ย่อมมีสภาพเพียงกระดาษเป็นอนหิมิก ผู้บัญญัติย่อมเสื่อมผู้บังคับใช้ก็พลอยเสื่อมไปด้วย ยิ่งบังคับใช้มากเท่าใดยิ่งเสื่อมมากเท่านั้น

ถ้าไม่เชื่อ ลองบัญญัติกฎหมายบังคับให้ประชาชนใช้มือเดินแทนเท้าดูก็ได้

๓) หลักนิติรัฐปฏิเสธผู้ใช้อำนาจเป็นธรรม (Might is Right) แต่เทิดทูนผู้ที่ใช้ธรรมเป็นอำนาจ (Right is Might)

การบัญญัติกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายจะต้องกระทำตามกรอบและครรลองแห่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักยุติธรรม (Principle of Natural Justice) และหลักศุภนิติกระบวนการ (Due Process of Law)

อำนาจทุกชนิดมีต้นทุนกำกับอยู่ ใช้มากย่อมหมดมาก ครั้นไม่ใช้ในคราวที่ควรต้องใช้ผู้ทรงอำนาจก็จะกลายเป็นผู้หย่อนสมรรถภาพ หรือขาดความรับผิดชอบทำให้เสื่อมจากอำนาจได้ไม่น้อยไปกว่าพวกบ้าอำนาจ

ถ้าการปกครองที่ดีที่สุด คือการปกครองที่น้อยที่สุดเป็นคำกล่าวที่ถูกต้อง การใช้อำนาจที่ดีที่สุด ก็ควรจะเป็นการใช้อำนาจที่ได้สัดส่วนพอเหมาะพอควรแก่กรณีที่สุด

๔) หลักนิติรัฐถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรมและสันติสุขในสังคม มิใช่เครื่องมือสำหรับการกดขี่ ช่มเหง เอารัดเอาเปรียบผู้อื่นหรือประชาชนแสวงหาผลประโยชน์ทับซ้อนวาระซ่อนเร้น ภายใต้ภาพลวงตาว่าเป็นกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบ้านเมือง

ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการบ้านเมืองเป็นเป้าประสงค์ประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ แต่มิใช่เป้าประสงค์ประการเดียว เหนือสิ่งอื่นใด ยังมีสิ่งดี ๆ อีกหลายประการที่สำคัญยิ่งกว่าประสิทธิภาพ เช่น ความดำรงคงอยู่อย่างสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ผลประโยชน์ของชาติและพัฒนาการอย่างยั่งยืนประชาชน หรือประโยชน์และความสุข ของมหาชนชาวสยาม เป็นต้น

๕) หลักนิติรัฐเรียกร้องให้ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจ และมีการคานอำนาจ ตรวจสอบอำนาจอย่างสมดุล เพราะอำนาจมักพาให้ใช้ผิด ยิ่งมีอำนาจมากเพียงใด ก็ผลอใช้ตามอำเภอใจไปได้เพียงนั้น ดังคำกล่าวของ Lord Acton ที่ว่า “Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.”

๓.๓ หลักการสำคัญของหลักนิติธรรม

จากการศึกษาความเห็นทางกฎหมายของนักกฎหมายของไทยและต่างประเทศ สรุปได้ว่าหลักนิติธรรม หรือ The Rule of Law มีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑) สิทธิเสรีภาพเป็นเรื่องแดนอิสระของมนุษย์ที่กฎหมายจะเข้าไปแทรกแซงไม่ได้

๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน

๓) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย

๔) การปกครองประชาชนต้องยึดกฎหมายเป็นใหญ่ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน

๖) ยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน

๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม

๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

๓.๔ หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐมีจุดประสงค์สำคัญในการสร้างหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคล มิให้ถูกละเมิดจากรัฐ มีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติรัฐ เพราะเมื่อศึกษาจากประวัติศาสตร์ทางการเมืองการปกครองจะพบว่า “บุคคลทุกคนเมื่อมีอำนาจ ก็มีแนวโน้มที่จะมัวเมาในอำนาจและใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่เสมอ ๆ” ดังนั้น เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต จึงจำเป็นต้องใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ ซึ่งการใช้อำนาจแต่พอเหมาะพอควร (Moderate) จะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดองค์กรของรัฐในลักษณะที่ให้อำนาจหนึ่งยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง โดยแบ่งแยกอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการออกจากกัน มีองค์กรผู้ใช้อำนาจต่างองค์กรกันและเป็นอิสระจากกัน ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการสถาปนानิติรัฐ

๒) หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

หลักนิติรัฐมีความเกี่ยวพันอย่างยิ่งกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค ซึ่งสิทธิทั้ง ๒ ประการดังกล่าวถือเป็นพื้นฐานสำคัญของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” ทั้งนี้

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยทั้งหลายต่างยอมรับและเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยกำหนดให้รัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หากรัฐต้องกระทำการใดที่จะเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐจะต้องกระทำโดยผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาที่เป็นผู้แทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้มีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการ

หลักการข้อนี้เป็นความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายตุลาการที่ต้องใช้กฎหมายให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียม ต้องไม่พิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายคือ ต้องใช้กฎหมายให้เป็นไปตามองค์ประกอบและผลของกฎหมายในเรื่องนั้น ต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และต้องใช้ดุลพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่องใด ๆ โดยฝ่ายตุลาการต้องใช้กฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ตราขึ้น และโดยเฉพาะบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้แต่เฉพาะเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ

๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ (Principle of Legality of Administrative Actions)

เป็นหลักการที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติก็แต่โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวประกอบด้วยหลักการย่อย ๒ ประการ คือ “หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” และ “หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา

การที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในความจริงได้จะต้องจัดให้มีองค์กรซึ่งขาดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่มีความอิสระในการตัดสินใจพิพากษาของผู้พิพากษาอย่างเต็มที่ มีความเป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง หรือศาลพิเศษอื่น

๖) หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ

หลักการข้อนี้เป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา และยังใช้กับกรณีโทษปรับทางปกครอง โทษทางวินัยและข้อบังคับขององค์กรวิชาชีพด้วย การกำหนดโทษจะต้องกระทำโดยกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ผ่านกระบวนการของรัฐสภาเท่านั้น ไม่อาจจะกระทำโดยกฎหมายจารีตประเพณีได้ และต้องมีความชัดเจนแน่นอน ประชาชนจะได้ทราบว่าพฤติกรรมเช่นใดที่กฎหมาย

บัญญัติเป็นความผิด และควรจะปฏิบัติอย่างไร และห้ามมิให้ออกกฎหมายย้อนหลังไปลงโทษหรือเพิ่มโทษ ยกเว้นจะเป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดเท่านั้น

๗) หลักความสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

รากฐานของแนวคิดรัฐธรรมนุญนิยม ที่รัฐธรรมนุญถือเป็นสัญญาประชาคม เป็นกรอบวิถีทางการเมือง มีการจัดตั้งองค์กรทางการเมือง และแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร การจำกัดอำนาจรัฐ และมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น จึงทำให้รัฐธรรมนุญอยู่ในฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด กฎหมายใดจะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนุญไม่ได้

๓.๕ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร^๔

จากการศึกษาถึงหลักการสำคัญระหว่างหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ พบว่ามีความถูกต้องตรงกัน ดังนี้

๑) หลัก “ถ้าไม่มีกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น” เพราะเมื่อดำเนินการไปแล้วอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้

๒) หลักการที่ว่า “เมื่อกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด ฝ่ายปกครองก็ต้องใช้กฎหมายไปตามขอบเขตนั้น จะใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้”

สำหรับความต่างนั้น เมื่อพิจารณาถึงที่มา แนวคิดและพัฒนาการระหว่าง “หลักนิติรัฐ” กับ “หลักนิติธรรม” แล้วอาจจะสรุปความแตกต่างได้ ดังนี้

๑) พิจารณาจากต้นกำเนิด ข้อความคิดเรื่อง “นิติรัฐ” มีวิธีการศึกษาตั้งต้นเริ่มจากรัฐ และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายนั่นเอง ในขณะที่ข้อความคิด เรื่อง “นิติธรรม” นั้นมีต้นกำเนิดจากความห่วงใยเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งหมายไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเป็นมุมมองจากรัฐ แต่หลักนิติธรรมเป็นมุมมองจากปัจเจกชน

๒) พิจารณาทางเนื้อหาสาระ หลักนิติรัฐเป็นกรณีที่รัฐยอมตกลงมาอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นเรื่องของโครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย เป็นเรื่องของหลักความชอบด้วยกฎหมายที่สถาปนาให้กฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน เป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุล และเป็นเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนุญและความชอบด้วยกฎหมาย ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้น ถูกสร้างขึ้นตามแนวคิดเสรีนิยม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า

^๔ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, นิติรัฐ นิติธรรม ฉบับประชาชน, ๒๕๕๕. หน้า ๒๑ – ๒๕.

หลักนิติรัฐเน้นที่รูปแบบ / โครงสร้าง และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ ในขณะที่หลักนิติธรรมเน้นที่เนื้อหา และกระบวนการ

๓) พิจารณาจากสกุลกฎหมาย หลักนิติรัฐกำเนิดและพัฒนาในสกุลกฎหมาย Romano – Germanic ซึ่งยอมรับการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในขณะที่หลักนิติธรรมกำเนิดในสกุลกฎหมายแองโกลแซกซอน ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Suprematie du Parlement) ที่กล่าวมาในเบื้องต้นนั้นเป็นเรื่องในทางวิชาการ ซึ่งในปัจจุบันอาจารย์หรือนักวิชาการทางด้านกฎหมายก็ยังคงมีความเข้าใจหรือความคิดเห็นที่ไม่ตรงกัน อย่างไรก็ตาม หลักการทั้งสองนั้นต่างก็มีความคล้ายกันที่ต้องการผดุงความยุติธรรมหรือต้องการให้การปกครองประเทศมีความสงบเรียบร้อย เพราะในยุคสมัยที่ประเทศต่าง ๆ ปกครองโดยระบอบเผด็จการ หรือระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะไม่มีองค์กรของประชาชนเพื่อมาทำหน้าที่ในการตรากฎหมาย ดังนั้น การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชนก็จะกระทำโดยผู้ใช้อำนาจปกครองประเทศในขณะนั้นแต่เพียงผู้เดียว เช่น ในกรณีการปฏิวัติหรือรัฐประหารก็มีการล้มล้างสถาบันนิติบัญญัติทั้งหมด แล้วก่อตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่แทน ซึ่งอาจเรียกว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภาปฏิรูป ช่วงเวลานั้นถือว่าเป็นการปกครองประเทศโดยไม่เป็นไปตามหลักนิติรัฐหรือนิติธรรม ถึงแม้ในขณะนั้นการปกครองประเทศโดยมีการบังคับใช้กฎหมายก็ตาม เพราะถึงแม้จะมีการปกครองประเทศโดยใช้กฎหมายแต่เป็นกฎหมายที่ไม่ได้ออกโดยผ่านความเห็นชอบขององค์กรที่มาจากราษฎร กล่าวคือ หลักนิติรัฐและนิติธรรมจะเกิดขึ้นอย่างแท้จริงได้เฉพาะแต่ในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นของประชาชนเท่านั้น

๓.๖ หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย^๔

หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือไม่อย่างไร

สิ่งที่มีความสำคัญมากที่สุดของการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย คือ การบริหารประเทศโดยยึดกฎหมายเป็นสำคัญ เพราะกฎหมายจะมีคุณค่า และมีประโยชน์ ก็แต่เฉพาะในรัฐที่มีการปกครองในรูปแบบเสรีประชาธิปไตยและเคารพหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ เนื่องจากรัฐในรูปแบบดังกล่าวจะยึดถือว่า “อำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ที่ประชาชน” โดยประชาชนจะได้รับหลักประกันสิทธิเสรีภาพว่า รัฐบาลจะไม่ล่วงล้ำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการ

^๔ เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๖ – ๒๗.

รบกวน สิทธิเสรีภาพ อีกทั้งประชาชนทุกคนมีความเสมอภาค และได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันตามหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ นอกจากนี้หากมีข้อพิพาทหรือปัญหาขัดแย้งเกิดขึ้นประการใด ประชาชนก็มีสิทธิที่จะนำคดีเข้าสู่ศาลสถิตยุติธรรม เพื่อให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาด และผลคำพิพากษาของศาลก็ผูกพันคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างจากการปกครองในระบอบเผด็จการ ซึ่งอำนาจสูงสุดในการปกครองอยู่ในมือคนเพียงคนเดียว หรือเพียงกลุ่มเดียว ทั้งนี้ รัฐบาลภายใต้ การปกครองในระบอบเผด็จการนั้นไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ใด และสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ไม่ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมเสมอภาค ซึ่งทำให้สิทธิเสรีภาพของบุคคลถูกละเมิดได้โดยง่าย ซึ่งแตกต่างจากหลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ โดยสิ้นเชิง

หลักนิติธรรม หลักนิติรัฐ จึงเปรียบเสมือนเสาหลักที่ค้ำจุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะระบอบประชาธิปไตย คือ การให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน และยกสถานะของประชาชนจาก “ผู้อยู่ใต้การปกครอง (Subject)” มาเป็น “พลเมือง (Citizen)” ผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ

๔. บทบาทขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

๔.๑ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ^๖

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ หมวด ๑๑ ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ๒ ประเภท คือ

ประเภทแรก คือ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๒๕ ถึงมาตรา ๒๕๔) ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประเภทที่สอง คือ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๕ ถึงมาตรา ๒๕๘) ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔.๑.๑ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งขึ้นเป็นครั้งแรก เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง ซึ่งมาจากแนวความคิดที่จะให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งที่ไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปโดยบริสุทธิ์

^๖ ไพฑูริย์ วราหะไพฑูริย์, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐” ในพิศรัตรัฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๐, หน้า

และยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ก็ได้คงอำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ดังเดิม แต่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงกลไกการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในบางประการ

ในส่วนของวิธีการได้มาซึ่งกรรมการการเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๓๑ ยังคงหลักการในแง่ของกระบวนการไว้ดังเดิมตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ แต่ได้เปลี่ยนแปลงจากการสรรหาเพื่อเสนอรายชื่อบุคคลให้วุฒิสภาพิจารณาเลือกมาเป็นการสรรหาเพื่อให้ได้เท่าจำนวนที่จะพึงมี แล้วเสนอให้วุฒิสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ เพื่อนำความกราบบังคมทูลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง โดยในการสรรหานี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการสรรหาบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสามคน และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาสรรหาผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งจำนวนสองคน เพื่อเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยในกรณีที่คณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งไม่สามารถดำเนินการสรรหาได้ หรือไม่มีคณะกรรมการสรรหา ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เสนอรายชื่อตามจำนวนที่คณะกรรมการสรรหาจะต้องเสนอแทน ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่ไม่สามารถสรรหากรรมการการเลือกตั้งได้ และได้ปรับเปลี่ยนให้วุฒิสภามีอำนาจเพียงการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบเท่านั้น มิใช่การเสนอรายชื่อบุคคลจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้ปรับปรุงแก้ไขอำนาจบางประการของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการควบคุมการเลือกตั้งเพื่อให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งและการดำเนินการใด ๆ ของพรรคการเมือง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และผู้มีสิทธิเลือกตั้ง รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการเลือกตั้งให้มีความเสมอภาคและมีโอกาสทัดเทียมกันในการหาเสียงเลือกตั้ง (มาตรา ๒๓๖ (๑)) นอกจากนั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับข้อห้ามและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง และต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ (มาตรา ๒๓๖ (๒) และมาตรา ๑๘๑) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่โดยไม่สุจริต หรือการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรมต่อการเลือกตั้ง เพื่อเพิ่มอำนาจให้กับคณะกรรมการการเลือกตั้งที่จะสามารถกำหนดระเบียบในเรื่องต่าง ๆ ให้ครอบคลุมการดำเนินการที่เกี่ยวกับการหาเสียงเลือกตั้งให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรการ และการควบคุมการบริจาคเงินให้แก่พรรคการเมือง การสนับสนุนทางการเงินแก่พรรคการเมือง โดย รัฐ การใช้จ่ายเงินของพรรคการเมืองและผู้สมัครรับเลือกตั้ง รวมทั้งการตรวจสอบบัญชีทางการเงิน ของพรรคการเมือง โดยเปิดเผย และการควบคุมการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อประโยชน์ในการ ลงคะแนนเลือกตั้งของพรรคการเมือง (มาตรา ๒๓๖ (๓)) ตลอดจนอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีการ ออกเสียงประชามติในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสีย ของประเทศชาติหรือประชาชนหรือในกรณีที่มิได้กฎหมายกำหนดให้มีการออกเสียงประชามติ ทั้งนี้ เพื่อให้ปัญหากรณีใด ๆ เกิดข้อยุติโดยผลของการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการจัดให้มีการออก เสียงประชามติเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖๕)

อย่างไรก็ตาม การที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ การเลือกตั้ง มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดการให้มีการเลือกตั้งใหม่และการเพิก ถอนสิทธิเลือกตั้ง ตลอดจนการออกระเบียบต่างๆ นั้น จึงอาจถือได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจทั้งในการออกคำสั่ง การจัดการเลือกตั้งและการวินิจฉัยชี้ขาด กรณีจึงมีปัญหว่า การใช้ อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจหรือไม่ ใน ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้การตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นไปได้ไม่ถนัด รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังกล่าวสามารถควบคุมตรวจสอบได้ โดยได้ปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้ง ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้มีการตรวจสอบและถ่วงถ่วงความ ถูกต้อง โดยองค์กรตุลาการได้ กล่าวคือ ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา หากคณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยชี้ขาดให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งให้คำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่สุด แต่ในกรณีที่ได้ประกาศผลการ เลือกตั้งแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า ควรสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือเพิกถอนสิทธิ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย และใน กรณีของการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ให้ยื่นคำร้องต่อศาลอุทธรณ์ (มาตรา ๒๓๕)

นอกจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จะได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมี อำนาจตรวจสอบนักการเมืองตั้งแต่ก่อนการเข้าสู่ตำแหน่งแล้ว ยังให้อำนาจคณะกรรมการ การเลือกตั้งในการตรวจสอบนักการเมืองในระหว่างดำรงตำแหน่งด้วย กล่าวคือ คณะกรรมการการ เลือกตั้งสามารถเสนอเรื่องต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภาเพื่อให้ประธานแห่ง สภาที่นั้นส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก

วุฒิสภาคนใดคนหนึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่ง อันเป็นเหตุให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลง (มาตรา ๕๑) หรือส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้โดยตรงว่า ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งสิ้นสุดลง หรือไม่ด้วย (มาตรา ๑๘๒ วรรคสาม)

คณะกรรมการการเลือกตั้งประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๔ คน รวมเป็น ๕ คน (มาตรา ๒๒๕ วรรคหนึ่ง) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๗ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๓๒ วรรคหนึ่ง) และให้มีสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๓๕ วรรคสาม)

๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน และมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีที่เรื่องร้องเรียนนั้นเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือไปจากอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหรือการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการดำเนินการดังกล่าวนั้นจะเป็นไปตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม และกรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งการรายงานพร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา

อย่างไรก็ตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดและบังคับให้องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเพียงเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ ดำเนินการ หรือเสนอแนะให้มีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตาม ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่สามารถเข้าไปบังคับการได้โดยตรง ในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจส่งเรื่องดังกล่าวให้กับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลโดยตรงเพื่อให้มีการสั่งการตามควรแก่กรณีได้ ในกรณีที่ส่งเรื่องให้กับนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวก็ยังคงนิ่งเฉยไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอแนะนั้น โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะหรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจทำรายงานเสนอเรื่องต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาได้ แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินการของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ก็ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินงานหลายประการ โดยเฉพาะการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจในการริเริ่มพิจารณาเรื่องราวต่างๆ ได้ด้วยตนเอง และกรณีอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่ง

กฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำใดของบุคคลใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ที่จะต้องเป็นกรณีที่มีประชาชนร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วทั้งสิ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงจะเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ ตลอดจนปัญหาความไม่ชัดเจนด้านหลักเกณฑ์ในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะในส่วนของกรณีวินิจฉัยการใช้อำนาจในการออกกฎ หรือข้อบังคับขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาถึงการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่ามีปัญหาและเกิดความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญองค์กรอื่น ๆ หรือไม่ อย่างไร โดยเฉพาะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน โดยได้เห็นควรให้คงองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ แต่ทั้งนี้ ให้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และได้เปลี่ยนแปลงชื่อของ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงไปจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ หลายประการ อาทิ การทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๒๔๔ (๒)) หรือการติดตามประเมินผล และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๔๔(๓)) ทำให้ไม่มีความเหมาะสมที่จะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรหนึ่งภายใต้หมวด ๖ ว่าด้วยรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย จึงจำเป็นต้องเปลี่ยนชื่อให้มีความสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ก็ตาม (มาตรา ๒๔๔ (๑)) และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาของการทำหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่สามารถริเริ่มพิจารณาหรือสอบสวนกรณีใดได้เองจนกว่าจะมีการร้องเรียน รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้การใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีต่าง ๆ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการเมื่อมีการร้องเรียน เว้นแต่เป็นกรณีที่

ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าการกระทำดังกล่าวมีผลกระทบต่อความเสียหายของประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจริเริ่มการพิจารณาและสอบสวน เรื่องดังกล่าวได้ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องมีการร้องเรียนก็ได้ (มาตรา ๒๔๔ วรรคสอง)

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ในการรายงานต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีเกี่ยวกับจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม และเสนอแนะหรือให้คำแนะนำในการจัดทำหรือปรับปรุงประมวลจริยธรรม และส่งเสริมให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีจิตสำนึกในด้านจริยธรรม รวมทั้งมีหน้าที่รายงานการกระทำที่มีการฝ่าฝืนประมวลจริยธรรมเพื่อให้ผู้ที่รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม (มาตรา ๒๔๔ (๒) และ มาตรา ๒๗๕) ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้บัญญัติในเรื่องของจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด ๑๓ เพื่อให้มีความชัดเจนและมีผลให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งยังกำหนดให้มีการจัดทำประมวลจริยธรรมให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ด้วย (มาตรา ๓๐๔) ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ใช่เพียงแค่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเท่านั้น แต่จะควบคุมมาตรฐานทางจริยธรรมด้วยเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นไปโดยสุจริตและเป็นธรรม รวมทั้งมีกลไกและบทลงโทษต่อผู้ที่ฝ่าฝืน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีจำนวน ๓ คน ซึ่งเท่ากับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ แต่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนแปลงให้มีการเลือกกันเองระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินคนหนึ่ง ดำรงตำแหน่งเป็นประธานผู้ตรวจการแผ่นดิน และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๔๒) และให้มีสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๔๒ วรรคหก)

๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในรูปแบบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นครั้งแรก ทั้งนี้ เพื่อต้องการจะทำให้การเมืองไทยและระบบราชการมีความโปร่งใส เปิดเผย และสามารถตรวจสอบได้ ดังนั้น บุคคลผู้ที่จะมาทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องเป็นบุคคลที่มีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางสูง โดยได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งได้เพียง

วาระเดียว และให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. เสนอรายชื่อบุคคลให้วุฒิสภำทำหน้าที่ในการพิจารณาเลือกต่อไป

อย่างไรก็ตาม จากประสบการณ์ของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ที่ผ่านมำจะพบว่า การดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจอัฐต้องประสบปัญหาหลายประการ ตั้งแต่ปัญหาในการได้มาซึ่งบุคคลที่จะทำหน้าที่กรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในกระบวนการสรรหาและการพิจารณาเลือกของวุฒิสภำ ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคดีที่ค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมาก ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้มี “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด” (มาตรา ๒๔๖ วรรคห้า) โดยเป็นส่วนย่อยที่ยึดโยงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ทั้งนี้ มิได้หมายความว่าเป็นการจัดตั้งเป็นองค์กรอิสระที่แยกต่างหากจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากแต่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในทุกระดับและทุกพื้นที่ และประชาชนในแต่ละจังหวัดสามารถมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลการกระทำทุจริตมากขึ้น และเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภำ (มาตรา ๒๗๒) และการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภำ หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวชิพคตติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นและกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็น ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลดังกล่าว เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ (มาตรา ๒๗๕) โดยได้เปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป รำวชิพคตติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย (มาตรา ๒๕๐(๓)) ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็วและสามารถ ลงโทษผู้กระทำความผิดได้ทันต่อเหตุการณ์สำหรับข้าราชการในระดับที่ต่ำกว่าลงมานั้น ก็ยังคงต้อง ถูกตรวจสอบอยู่ตามกระบวนการทางกฎหมายปกติที่รองรับอยู่แล้วในการดูแลการทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐทั่วไป

เนื่องจากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ยังมีข้อจำกัด ในบางประการ โดยเฉพาะการกำหนดให้ต้องมีผู้เสียหายมายื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะสามารถดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวต่อไปได้ ทำให้ บางกรณีแม้มีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวกระทำผิด แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่สามารถ ดำเนินการกับบุคคลนั้นได้ รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหยิบยกเรื่องขึ้นพิจารณาเองได้โดยไม่ต้องมีการร้องเรียน เนื่องจากบางกรณีผู้ร้องเรียนอาจ เกรงกลัวอำนาจทางการเมืองหรือเพราะได้รับผลประโยชน์ตอบแทนที่มีชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถก้าวล่วงเข้าไปดำเนินการได้

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจในการพิจารณากรณีผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิด ข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ และส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป (มาตรา ๒๖๓) และมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับ ดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้มีการควบคุมจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ให้มีผลในทาง ปฏิบัติได้จริง (มาตรา ๒๕๐ (๕) และมาตรา ๒๗๕)

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๘ คน รวมเป็น ๙ คน (มาตรา ๒๔๖) และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้ เพียงวาระเดียว (มาตรา ๒๔๗) และได้มีการปรับปรุงแก้ไขในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่ ไม่ครบองค์คณะให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีกลไกในการควบคุมตรวจสอบการ ใช้อำนาจรัฐได้อย่างต่อเนื่อง และไม่ให้เกิดที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตและมีผลกระทบต่อประโยชน์ สำคัญของชาติต้องขาดอายุความจนก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ และให้มีสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการ

บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๑ วรรคสาม)

๔) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มิได้ลดลงจากเดิมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ แต่ได้มีการเปลี่ยนแปลงจำนวน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ลดลง จากจำนวน ๑๐ คน เหลือจำนวน ๗ คน เพื่อความคล่องตัว ในการปฏิบัติหน้าที่ และมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี (มาตรา ๒๕๒) และจะดำรงตำแหน่งได้เพียง วาระเดียว ทั้งนี้ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน่วยราชการที่เป็นของตนเอง โดยมีผู้ว่าการตรวจ เงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชา ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๒๕๔)

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ บัญญัติให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจ หน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน ให้คำปรึกษา แนะนำ และ เสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และมีอำนาจแต่งตั้ง คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยการดำเนินการ ที่เกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ และให้คดีที่พิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินัยทางการเงินและการคลังในเรื่องดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง (มาตรา ๒๕๓) และให้มีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นหน่วยงานราชการที่เป็นอิสระในการ บริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๔ วรรคสอง)

๔.๑.๒ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

๑) องค์กรอัยการ

อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการนั้น มีทั้งอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีแทนรัฐและ การฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ดังนั้น เพื่อให้องค์กรอัยการ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจครอบงำของฝ่ายบริหารได้โดยง่าย รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ อันจะทำให้ การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการมีความเป็นอิสระไม่ใช่เป็นส่วนราชการในสังกัดฝ่ายบริหาร ซึ่งจะเป็น การสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการที่ต้องให้ความยุติธรรมอย่างเป็นกลาง และต้อง ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญด้วย

ในการนี้ ให้องค์กรอัยการมีหน่วยราชการที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานด้าน ต่าง ๆ และในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดนั้น ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ แต่งตั้ง และห้ามมิให้พนักงานอัยการดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่น

ของรัฐ เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการอัยการ หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่ หรือเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการและต้องไม่เป็นกรรมการผู้จัดการหรือที่ปรึกษากฎหมาย หรือดำรงตำแหน่งอื่นใดที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันนั้นในห้างหุ้นส่วนบริษัท (มาตรา ๒๕๕)

๒) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในเรื่องต่าง ๆ ไว้ในหมวด ๓ ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อเป็นองค์กรที่เป็นกลไกในการทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐให้เกิดความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายในการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งบทบัญญัติ มาตรา ๒๐๐ (๑) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ และในกรณีที่น่าสงสัยว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๔๐ ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในลักษณะขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ประชาชน โดยยังมีได้กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่เป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจนมากนัก ดังนั้น รัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ จึงได้เพิ่มอำนาจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้สามารถยื่นคำฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมได้โดยตรง ในกรณีที่มีผู้ร้องว่ามีกฎหมายที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชน และขัดต่อรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีการกระทำที่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนและเป็นการขัดกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นช่องทางในการให้ความคุ้มครองประชาชนเพิ่มขึ้นได้อีกทางหนึ่ง (โดยรายละเอียดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จะได้กล่าวในส่วนนี้เพื่อขยายความให้เข้าใจมากขึ้นในหัวข้อต่อไป) กล่าวคือ

(๑) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๒๕๗ (๒))

(๒) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง ในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (มาตรา ๒๕๗ (๓))

(๓) อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๗ (๔))

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีก ๖ คน รวมเป็น ๗ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภามีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี และจะดำรงตำแหน่งได้วาระเดียว (มาตรา ๒๕๖) และให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๖ วรรคหก)

๓) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม และการพิจารณาให้ความเห็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและแผนอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติก่อนพิจารณาประกาศใช้

รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๘ ได้ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในการให้ความเห็นเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเศรษฐกิจและสังคมได้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การเสนอกฎหมายของคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวได้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบคอบยิ่งขึ้น และให้มีสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ (มาตรา ๒๕๘ วรรคสี่)

๔.๒ ความจำเป็นที่จะต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

(๑) ความจำเป็นต้องมีกลไกคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิด โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักของนิติรัฐในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมิให้ถูกละเมิดจากการกระทำของบุคคลใน

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและทางแพ่ง นอกจากนี้ จำเป็นต้องมีกลไกที่มีองค์กรฝ่ายตุลาการ ซึ่งก็คือ องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระเพื่อเยียวยาปัญหาของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐหรือการกระทำของบุคคล และการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากการใช้กลไกทางศาลอาจมีข้อจำกัดบางประการเพราะจะต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล รวมไปถึงการที่จะต้องเสียค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องและการดำเนินคดีในศาลด้วย

(๒) ความจำเป็นต้องมีกลไกตรวจสอบเกี่ยวกับความสุจริตในการใช้อำนาจรัฐและตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินภาครัฐ

(๓) ความจำเป็นต้องมีกลไกในการเสริมสร้างระบบการเมืองและพรรคการเมืองที่มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

(๔) ความจำเป็นต้องมีกลไกที่มีความเป็นอิสระ และเป็นกลาง สามารถดำรงความยุติธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ความเป็นอิสระ

- อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระ
- อิสระในเรื่องการกำหนดคน โยบายและการดำเนินงานขององค์กร
- อิสระในเรื่องงบประมาณ
- มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ ความเป็นกลาง
- ไม่ฝักฝายในทางการเมือง
- ปราศจากอคติ ไม่ลำเอียง เพราะรัก โกรธ หลง กลัวดำรงความยุติธรรม
- มีความเที่ยงธรรม
- มีความชอบธรรม
- มีความชอบด้วยเหตุผล

๔.๓ การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามหลักนิติธรรม

โดยหลักแล้วองค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้ง ๗ องค์กรต่างมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบอำนาจรัฐตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งสรุปเป็นหลักการสำคัญ ๆ ได้ว่า^๖

๔.๓.๑ ตรวจสอบการอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Illegality)

^๖ เอกสารประกอบการบรรยายของศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิฑูรย์ มหาคณ, หลักนิติธรรมกับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

(๑) เป็นการกระทำเกินขอบแห่งอำนาจอย่างแคบ ('NARROW' ultra vires) หรือปราศจากขอบเขตแห่งอำนาจตามกฎหมายอันเป็นการกระทำที่ออกนอกกรอบแห่งกฎหมายซึ่งกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด

(๒) เป็นการกระทำที่ผิดพลาดทางกฎหมายและข้อเท็จจริง

(๓) เป็นการกระทำเกินขอบแห่งอำนาจอย่างกว้างขวาง ('WIDE' ultra vires) หรือกระทำการไกลกว่าความมุ่งหมายที่ปรากฏ หรือกระทำการในสิ่งซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับควมรับผิดชอบของตน

(๔) กรณีการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๔.๓.๒ ตรวจสอบการอันปราศจากเหตุผล (Irrationality)

(๑) ความไม่สมเหตุสมผล (Unreasonableness)

(๒) การอันไม่สมควร (Proportionality)

๔.๓.๓ ตรวจสอบการอันไม่ถูกต้องด้วยกระบวนการพิจารณา (Procedural impropriety)

(๑) ผ่าฝืนกระบวนการพิจารณาในข้ออันเป็นสาระสำคัญ

(๒) มีอคติ

(๓) ขาดการพิจารณาที่เป็นธรรม

(๔) ไม่สามารถให้เหตุผลแห่งคำวินิจฉัยได้

๕. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๕.๑ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนนั้นมีที่มาและพัฒนาการมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องสิทธิตามธรรมชาติ (Natural Rights) อันเป็นสิทธิและความชอบธรรมขั้นพื้นฐานที่มีอยู่ตามธรรมชาติซึ่งถือกำเนิดมาพร้อมกับบุคคลทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งไม่ว่ามนุษย์คนใดก็ไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือทำให้ระงับไปสิ้นซึ่งสิทธินั้น ๆ ได้ ในด้านหนึ่งสิทธิพื้นฐานนี้ จึงหมายรวมถึงการที่มนุษย์นั้นจะสามารถต่อสู้หรือป้องกันผู้อื่นที่จะมาล่วงล้ำก้ำเกินเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของเขาได้

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันแล้ว โดยทั่วไปว่ามนุษย์นั้นมีลักษณะของการอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ ด้วยเหตุนี้จึงก่อให้เกิดการพัฒนาจารีตประเพณี วัฒนธรรมขึ้นมา ซึ่งในการอยู่ร่วมกันก็เป็นเรื่องธรรมดาสามัญที่จะต้องเกิดกรณีของการขัดกันซึ่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล และในบางครั้งเพื่อประโยชน์ของประชาคมปัจเจกบุคคลบางรายก็จำเป็นต้องยอมสูญเสียผลประโยชน์ ความสามารถในการใช้สิทธิ หรือยอมจำกัดขอบเขตแห่งเสรีภาพของตนเองลงไปด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อความมั่นคงหรือเพื่อประโยชน์สุข ของมหาชนในสังคมนั้น และในเวลาต่อมาก็ได้กลาย

มาเป็นความชอบธรรมอย่างหนึ่งในการปกครองสังคมที่แผ่ขยายและมีรูปแบบที่มีความ สลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น โดยหากผู้ปกครองเห็นว่าประโยชน์สาธารณะใดที่สมควรจะต้องมี มาตรการหรือมีการดำเนินการใดเป็นการตอบสนองนั้น ก็ย่อมหลีกเลี่ยงที่จะกระทบต่อสิทธิของ ปึงเจกชนได้ยากยิ่ง โดยจากประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาย่อมเห็นได้ว่า บ่อยครั้งที่ผู้มีอำนาจปกครองคือ มนุษย์ด้วยกันเอง มักจะมีการใช้อำนาจไปในทางที่บิดเบือนหลักการหรือใช้อำนาจนั้นไปตาม อำเภอใจ โดยอาจจะอ้างเหตุผลความชอบธรรมทั้งโดยจารีตประเพณี หรือแม้กระทั่งด้วยบทกฎหมาย ของรัฐชาติต่อไป ต่อมาจึงได้มีการต่อสู้เรียกร้องจนประสบผลสำเร็จในการจำกัดอำนาจของรัฐ ซึ่งการ ใช้อำนาจในการปกครองนั้น จะต้องผูกพันแนบชิดกับสิทธิตามธรรมชาติของประชาชนด้วย เหนือสิ่งอื่นใด การใช้อำนาจตามอำเภอใจเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้

เมื่อแนวคิดของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐได้แผ่ขยายไปทั่วทุกภาคพื้นทวีปว่าเป็น หลักการที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นเครื่องมือที่จำกัดอำนาจของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมาย ไปพร้อม ๆ กับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลแล้ว ก็ทำให้เห็นได้ว่า รัฐใดที่อ้างว่าได้ใช้ แนวคิดของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในการปกครองย่อมเสมือนว่าเป็นการรับรองโดยแจ้งชัดว่า สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองในระดับเดียวกันกับกฎหมายสูงสุดของรัฐ และมีค่าบังคับเทียบเท่ากับเจตจำนงของประชาคม

โดย “สิทธิ” นั้น อาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภท^๔ คือ สิทธิทางเอกชน และ สิทธิในทาง มหาชน ซึ่งในที่นี้จะขอกกล่าวถึงแต่สิทธิทางมหาชน โดยสังเขป โดยสิทธิทางมหาชน นี้หมายถึง อำนาจของปัจเจกชนที่จะเรียกร้องให้รัฐกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำการเพื่อประโยชน์แก่ ปึงเจกบุคคลที่ทรงสิทธินั้น โดยอาจแบ่งลักษณะสิทธิทางมหาชนเป็นสามประเภท คือ

(๑) สิทธิป้องกัน (Status negativus) เป็นลักษณะของสิทธิที่เรียกร้องให้รัฐงดเว้น การกระทำใดที่มีผลเป็นการก้าวล่วงเขตแดนของสิทธิแห่งตน

(๒) สิทธิในการแสดงเจตจำนง (Status activus) เช่น สิทธิในการแสดงเจตจำนง ทางการเมือง สิทธิที่จะลงสมัครรับเลือกตั้ง

(๓) สิทธิเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่ประโยชน์แก่ตน (Status positivus)

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า ในปัจจุบันสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับโดยรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกและ มีการกำหนดให้มีการคุ้มครองโดยกฎหมายสูงสุดภายในรัฐนั่นเอง และในกติการะหว่างประเทศอัน เป็นกฎหมายระหว่างประเทศให้รัฐทุกรัฐใช้เป็นเกณฑ์มาตรฐานโดยผูกพันตนว่าจะมีหน้าที่ในการ คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในรัฐตนมิให้ ต่ำไปกว่ากรอบที่กติการะหว่างประเทศได้

^๔ บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิทยุชน, ๒๕๕๒, หน้า ๕๒-๕๓.

กำหนดเอาไว้ด้วย ซึ่งต่อมาทำให้เกิดแนวความคิดในการแบ่งแยกสิทธิพลเมืองออกจากสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยในขณะที่สิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิทธิของปัจเจกทุกคนโดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ แต่กรณีสิทธิพลเมือง เป็นสิทธิเฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิในการใช้ยื่นข้ออ้างยื่นต่อรัฐในการเรียกร้อง หรือป้องกันจากรัฐได้ ซึ่งสิทธิทั้งสองแบบต่างก็เป็นสิทธิทางรัฐธรรมนูญที่รับรองคุ้มครองโดยกฎหมายสูงสุด

๕.๒ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสถาบันสิทธิมนุษยชน (National Human Rights Institutions : NHRI)

สถาบันสิทธิมนุษยชน (NHRI) คือ องค์กรที่ก่อตั้งโดยรัฐ แต่ดำเนินการเป็นอิสระจากองค์กรใดๆ ของรัฐ โดยมีภารกิจในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับชาติ สืบเนื่องจากแนวคิดในการจำกัดการใช้อำนาจอย่างไร้ขอบเขตของผู้ปกครองที่มักจะมีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด (Abuse of Power) และสร้างหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ และวางกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรใดของรัฐที่มีอำนาจต่าง ๆ ตามกฎหมาย เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ โดยทั่วไปแล้วจะมีพันธกิจในการต่อต้านการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบ(Discrimination) ไปพร้อมกับการส่งเสริมสิทธิขั้นพื้นฐานและสิทธิทางการเมือง

สถาบันสิทธิมนุษยชนในบางแห่งอาจจะมีพันธกิจเพิ่มเติมโดยการช่วยเหลือส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย ในขณะที่ปล่อยให้ห้องค์กรอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายการเมือง โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนที่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพจะคอยทำหน้าที่เปรียบเสมือนสะพานเชื่อมผลประโยชน์ของปัจเจกกับประโยชน์สาธารณะเข้าด้วยกันถึงแม้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนแต่ละแห่งนั้นจะมีความแตกต่างในแง่ลักษณะของภารกิจก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะร่วมกันบางอย่างที่อาจถือได้ว่าเป็นกลไกพื้นฐาน คือ

- การเฝ้าสังเกตรัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่า รัฐได้ปฏิบัติตามความตกลงด้านสิทธิมนุษยชนที่ให้ไว้กับนานาประเทศและภายในประเทศแล้วหรือไม่
- รับเรื่อง สืบสวน และตอบข้อข้องใจเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ปลุกฝังจิตสำนึก และส่งเสริมการเรียนรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่ประชาคมในรัฐ

โดยหลักการปารีสได้กำหนดมาตรฐานสากลขั้นต่ำที่จำเป็นสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองบทบาทเอาไว้ คือ ได้รับการประกันความเป็นอิสระ ปราศจาก

การครอบงำจากฝ่ายการเมือง มีความหลากหลายของสมาชิกและเจ้าหน้าที่ในองค์กร มีอำนาจในการตรวจสอบและได้รับงบประมาณที่เพียงพอ

๕.๓ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้โดยสรุป ดังนี้

๑) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือละเลยการกระทำ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

๒) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๓) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณีที่เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

๔) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาคาละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

๕) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๖) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

๗) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชนและองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

๘) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

รวมไปถึงอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ตลอดจนมีอำนาจในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง หรือเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ รวมทั้งมีอำนาจอื่นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประโยชน์ของประชาชนประกอบกัน

๕.๔ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แต่เดิมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เป็นอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ที่มักกล่าวกันว่าทำงานในลักษณะเชิงรับเท่านั้น กล่าวคือ ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติ ตามหลักสิทธิมนุษยชน มีหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบาย ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐหรือ องค์กรของรัฐในมิติของสิทธิมนุษยชนว่ามีการล่วงละเมิดหรือไม่อย่างไร โดยมีกระบวนการ ตรวจสอบและจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะแนวทางและเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมโดยมี แนวทางการดำเนินงาน คือ

๑) การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีที่มีการกระทำหรือละเลยการ กระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและจะต้องมีใช้กรณีที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข โดยมี กระบวนการ ดังต่อไปนี้

๑.๑) บุคคลผู้ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนที่ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากบุคคลดังกล่าว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ดำเนินการต่อไปได้

๑.๒) การพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรให้มีการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คือ เห็นว่าเรื่องที่ร้องเรียนมีมูลและอยู่ในอำนาจหน้าที่ คณะกรรมการมีอำนาจแจ้งไปยังบุคคลหรือหน่วยงานที่ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ นอกจากนี้ในระหว่าง ขั้นตอนการพิจารณาตรวจสอบนี้ หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ คณะกรรมการก็มีอำนาจในการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำ ความตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นได้ ทั้งนี้ เมื่อปรากฏว่า คู่กรณียินยอมตกลงเพื่อประนีประนอมและแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นอยู่ในกรอบ ของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแล้ว ให้คณะกรรมการจัดให้มีการทำข้อตกลงดังกล่าวเอาไว้เป็น หนังสือและยุติเรื่อง

๑.๓) การรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้ดำเนินการตรวจสอบเรื่อง ร้องเรียนเสร็จสิ้นและเห็นว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่ถูกกล่าวอ้าง นั้น เป็นการละเมิด ต่อสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการจะต้องจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ โดยระบุรายละเอียด พฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิด

สิทธิมนุษยชนนั้น โดยจะต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใด จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและกำหนดวิธีการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวด้วย ซึ่งหากปรากฏในภายหลังว่า บุคคลหรือหน่วยงานนั้นมิได้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามรายงานผลการตรวจสอบ หรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแล้วให้คณะกรรมการรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้น ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับรายงาน และหากปรากฏว่า นายกรัฐมนตรีมิได้ดำเนินการหรือสั่งการให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

๒) การเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) กำหนดอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเชิงสนับสนุนองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในการตรวจสอบกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติลงไปว่ามีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และหลักสิทธิมนุษยชนหรือไม่ โดยแนวทางการพิจารณาอาจแบ่งออกเป็นกรณีดังนี้

๒.๑) กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายไม่ได้้อนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

สืบเนื่องมาจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงและแก้ไขรัฐธรรมนูญมาหลายครั้ง ทั้งโดยการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติก็ตาม ในบางครั้งก็อาจส่งผลให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติในช่วงระยะเวลาก่อนการแก้ไขนั้น มีรูปแบบมาตรการที่มีผลไปในลักษณะที่ไม่ต้องตรงกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับการแก้ไขขึ้นใหม่ ทั้งในแง่ขององค์ประกอบ เช่นกรณีของการกำหนดองค์ประกอบของคณะบุคคลในกรณีใดกรณีหนึ่ง หรือมีการเพิ่มเงื่อนไขในการพิจารณาหรือการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามาก่อนที่จะอนุญาตให้รัฐสามารถใช้อำนาจออกมาตรการสำหรับกรณีใดได้ เช่นกระบวนการรับฟังความคิดเห็นต่างๆ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน เป็นต้น

ดังที่กล่าวไปแล้วว่า เมื่อองค์กรนิติบัญญัติหรือองค์กรบริหารที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้นออกมาบังคับใช้ขณะที่รัฐธรรมนูญยังมิได้รับการแก้ไข เมื่อมีการแก้ไขแล้วอาจเนื่องด้วยแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาและต่อ ยอดมากขึ้นหรืออาจโดยการยอมรับ

โดยนานาประเทศ โดยหลักจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายนั้นในการดำเนินการแก้ไขรายละเอียดในบทบัญญัตินั้นให้มีผลต้องตรงตามที่รัฐธรรมนูญที่ได้รับการแก้ไขแล้วกำหนดไว้ แต่ในกรณีที่องค์กรนิติบัญญัติมิได้แก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดให้อนุวัติการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือการแก้ไขนั้นมีขั้นตอนการดำเนินการที่ต้องใช้เวลาเนิ่นนานล่าช้า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเห็นว่าถ้าไม่ได้รับการแก้ไขให้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ อาจส่งผลทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนบางอย่างไม่ได้รับการตอบสนองในด้านการส่งเสริมและคุ้มครองเท่าที่ควร คณะกรรมการจึงมีอำนาจในการเสนอแนะการปรับปรุงกฎหมายให้รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีให้ดำเนินการแก้ไขกฎหมายไปในทางที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญได้

๒.๒) กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

นอกจากกรณีข้างต้นแล้ว อาจเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจรวมไปถึงกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย โดยหากเป็นกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจเสนอแนะแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่มีปัญหานั้นได้ ทั้งต่อคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภา แต่ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ในกรณีที่เห็นชอบด้วยกับผู้ร้องเรียนว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และในมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง กรณีที่เห็นชอบตามที่ผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากภายหลังจากที่พิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่าเข้าเงื่อนไขในการยื่นเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครอง อาจเป็นเพราะไม่มีปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายนั้น ไม่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนแล้ว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติยังอาจจะเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหานั้นได้อีก ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เช่นกรณีที่เป็นการตัดสิทธิที่จะได้รับประโยชน์บางอย่างของบุคคล โดยผลของกฎหมาย แต่โดยลักษณะของผลดังกล่าวก็มีใช่เป็นการกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีช่องทางในการช่วยส่งเสริมสิทธิประโยชน์ของประชาชนได้อยู่โดยวิธีการอื่นใดให้สิทธิของเขามีความบริบูรณ์มากยิ่งขึ้น ก็อาจเสนอแนวนโยบายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕)

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ในลักษณะการทำงานเชิงรุกให้แก่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) - (๔) เพื่อเป็นเครื่องมือในการปกป้องสิทธิมนุษยชนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการใช้สิทธิทางศาล ดังนี้

๑) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นที่ทราบกันดีว่าประเทศไทยได้รับเอาต้นแบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญมาจากประเทศเยอรมนี และให้ศาลรัฐธรรมนูญซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดความชอบด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นที่สุดและมีผลผูกพันทุกองค์กรของรัฐและทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเป็นอันใช้บังคับต่อไปอีกมิได้ อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ชี้ขาดว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีผลเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ไม่มีผลเป็นการลบล้างคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้วของศาลที่ใช้บทบัญญัติที่มีปัญหาก่อนหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คู่ความในคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ กรณีที่เห็นชอบด้วยตามที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นคำร้องมาโดยเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่มีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในแง่หนึ่งก็คือ ในอำนาจหน้าที่ส่วนนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญในรูปแบบของการเสนอความเห็นว่าการคณะกรรมการมีความเห็นต่อกรณีของบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญหรือไม่อย่างไร มิใช่เป็นกรณีที่ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอันจะมีผลเป็นการทำให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดใช้บังคับมิได้ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจเป็นกรณีที่เห็นฟ้องต้องด้วยคำร้องของผู้ร้องหรือไม่เห็นด้วยก็ได้

ก) กรณีที่เห็นชอบตามความเห็นของผู้ร้อง

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการในลักษณะนี้อาจจะก่อให้เกิดช่องทางการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ กล่าวคือ กระบวนการก่อนการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นจะต้องเริ่มจากกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในเบื้องต้นเสียก่อนว่าเป็นกรณีที่ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในด้านของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเองก็ต้องปฏิบัติภายใต้สองเงื่อนไขในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญซึ่งแตกต่างจากองค์กรอื่นที่มีกลไกลักษณะคล้ายกันคือ ต้องเป็นกรณีที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายในที่นี้ก็คือ กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา หรือเทียบเท่า เช่น พระราชกำหนด หากเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีผลเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำเป็นคำร้อง

ข) กรณีที่ไม่เห็นชอบตามความเห็นของผู้ร้อง

อย่างไรก็ดีภายหลังจากที่มีการตรวจสอบคำร้องดังกล่าวแล้วเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ผู้ร้องกล่าวอ้างนั้น หากคณะกรรมการเห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจริง หากแต่พิจารณาในแง่ของสิทธิมนุษยชนแล้วยังไม่ถือว่าเป็นการกระทบกระเทือนต่อสาธารณะแห่งสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาคำร้องได้ความตามเงื่อนไขดังที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดเอาไว้ เช่นนี้ย่อมไม่ก่อให้เกิดอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ และต้องดำเนินการยุติเรื่อง โดยอาจดำเนินการไปในแนวทางของการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เพื่อเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีต่อไป

๒) การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองกรณีเห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเป็นผู้มีสิทธิในการฟ้องคดีเอาไว้ในมาตรา ๔๒ ว่าจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อน

อันเนื่องมาจากการกระทำหรือควมเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ผู้ที่ได้รับผลนั้นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการตั้งตามกฎหมายนั้น หรือมิได้ตั้งภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือในเวลาอันสมควรเสียก่อนจึงจะมีสิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิจารณาได้

นอกจากบุคคลดังกล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยด้วย ซึ่งในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๑ ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีสิทธิและหน้าที่เสมือนหนึ่งเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ประกาศใช้ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับแล้ว กรณีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นข้อที่เพิ่มขึ้นมาพร้อมด้วยกันนี้ ทำให้เกิดปัญหาว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ รวมไปถึงระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.๒๕๔๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้อำนาจในการฟ้องคดีปกครองของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไว้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองก็ได้รับรองอำนาจในการฟ้องคดีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแทนผู้เสียหายเอาไว้ในคดีหมายเลขคำที่ ๑๖๗๐,๑๖๗๑/๒๕๕๓ ว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นชอบตามที่ผู้ร้องร้องเรียน จึงมีมติให้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๓) ในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง” โดยระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ ข้อ ๕ ได้กำหนดว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและระเบียบนี้ ในกรณีที่กฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดเรื่องใดไว้โดยเฉพาะให้ดำเนินการตามหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ดังนั้นแม้ว่าในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และระเบียบที่ประชุมใหญ่ฯ จะมีได้กำหนดเกี่ยวกับกรณีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติฟ้องคดีต่อศาลปกครองไว้ก็ตาม ก็ยังอาศัยช่องทางโดยหลักนิติวิธีทางกฎหมายปกครองมาใช้ดำเนินการผ่านทางพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๔๑ เช่นเดียวกับองค์กรที่มีกลไกเช่นเดียวกันอย่างผู้ตรวจการแผ่นดินได้

กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและคุ้มครองมิให้กระทบต่อสิทธิมนุษยชนนั้น ได้แก่ กฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหารหรือโดยองค์กรอื่นที่เป็นของรัฐ เช่นองค์กรอิสระ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ส่วนการกระทำทางปกครองหมายถึงการกระทำของส่วนราชการ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและยื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ก็เช่นเดียวกับการฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ก็จะต้องประกอบไปด้วยสองเงื่อนไข ก็จะต้องปรากฏว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หากทางพิจารณาปรากฏว่าเป็นกรณีที่ขาดเงื่อนไขประการหนึ่งประการใดแล้วก็ย่อมไม่ก่อให้เกิดอำนาจในการฟ้องคดีแทนผู้ร้องได้ ซึ่งหลักในทางการพิจารณาว่ากฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองนั้นกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ก็จะต้องพิจารณาจากสาระัตถะแห่งสิทธิแต่ละเรื่อง และเปรียบเทียบกับความเข้มข้นของมาตรการที่รัฐออกมาใช้บังคับไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของ กฎ คำสั่ง หรือการกระทำทางปกครองว่าเป็นไปตามหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่

๓) ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๔) ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณีที่เห็นสมควรเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม

ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายนั้นจะต้องประกอบไปด้วยความเป็นผู้เสียหายของผู้ร้อง และการฟ้องคดีนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม โดยในประเด็นเรื่องผู้เสียหายนั้น อาจแบ่งออกเป็น ผู้เสียหายในคดีแพ่ง คือ บุคคลผู้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง ผู้เสียหายในคดีอาญา คือ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง รวมไปถึงบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้

ส่วนเงื่อนไขที่ว่าจะต้องเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม นั้นมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าถ้อยคำดังกล่าวมีความหมายแท้จริงเป็นเช่นไรตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยทฤษฎีว่าด้วยเรื่อง “คุณธรรมทางกฎหมาย” หรือประโยชน์ที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทคือ (๑) คุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล (Individualrechtsgut) ที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกาย หรือทรัพย์สิน และ

(๒) คุณธรรมทางกฎหมายส่วนรวม (Universalrechtsgut) เช่นความเป็นเอกภาพของดินแดน ความปลอดภัยในการจราจร โดยสภาเศรษฐกิจและสังคมแห่งองค์การสหประชาชาติ คณะกรรมการชดเชยด้านการคุ้มครองการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย ได้ให้ความหมายของการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดและเป็นส่วนใหญ่ (Gross and large-scale violation of human rights) ในมุมมองความผิดอาญาไว้ว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดและเป็นส่วนใหญ่ นั้น ประกอบด้วย การละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับปัจเจกบุคคล อย่างไรก็ตาม ในการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล หรือสิทธิมนุษยชนของกลุ่มปัจเจกชนที่มีขนาดใหญ่ โดยการละเมิดมีรูปแบบ วิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ ลักษณะการละเมิดเช่นนี้จะเห็นได้จากการเลือกปฏิบัติ และการละเมิดทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมซึ่งดำเนินการอย่างมีวิธีการและเป็นระบบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ นั้น มักพบว่าเป็นการกระทำ ความผิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการกระทำตามคำสั่ง หรือรัฐได้สนับสนุนให้เกิดการกระทำ ความผิดดังกล่าว จึงถือได้ว่าเป็นภัยคุกคามที่ไม่มีขอบเขต”

การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นความผิดทางอาญาสากานั้น โดยทั่วไปจะมีลักษณะ ร้ายแรง (Serious) และกว้างขวาง (Widespread) โดยมีผลต่อความสงบและมั่นคงระดับสากล ดังนั้น รัฐบาลของรัฐที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะต้องแสดงความรับผิดชอบต่อการละเมิด ดังกล่าว ในฐานะเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองของประเทศ และเป็นผู้ที่กระทำความผิดทางละเมิด ต้องรับผิดชอบประมวลกฎหมายอาญา

ตัวอย่างการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การฆาตกรรม รวมถึงการประหารชีวิตโดยพลการ การทรมาน การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การแบ่งแยกสีผิว การเลือกปฏิบัติ และยังรวมถึงการค้าทาส การบังคับใช้แรงงาน การบังคับให้หายไปโดยการใช้อำนาจ หรือไม่รู้ตัว การกักกันโดยพลการและยึดเชื้อ การเนรเทศหรือกวาดต้อนประชากรด้วยกำลัง เป็นต้น

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าความหมายของ “การละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม” ว่าเป็นการกระทำของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลเป็นการทำให้การใช้สิทธิและเสรีภาพของ บุคคลไม่อาจเป็นไปได้ โดยอาจมีผลเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ทั้งที่รับรองไว้ในกฎหมายภายในระดับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิเช่น สนธิสัญญาที่รัฐเป็นภาคีมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยการกระทำนั้นจะต้องมีลักษณะร้ายแรง มีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวม ก็คือ กลุ่มปัจเจกชนที่มี ขนาดใหญ่ โดยเป็นการกระทำที่มีรูปแบบ และวิธีการดำเนินการอย่างเป็นระบบ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาอำนาจในส่วนการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายต่อศาลยุติธรรม นี้แล้ว จะเห็นได้ว่านอกจากจะต้องมีการดำเนินงานในลักษณะของการตรวจสอบการกระทำของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นลักษณะของการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่ก่อนในเบื้องต้นแล้ว ทั้งจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขความเป็นผู้เสียหายในทางอาญา หรือผู้ถูกโต้แย้งสิทธิในทางแพ่งด้วย ตามที่กฎหมายวิธีสบัญญัติที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ประการสำคัญคือ จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์หลังการ ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนนั้นว่า การป้องกันผู้เสียหายนั้นเป็นการดำเนินการที่มีผลเป็นการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวมด้วยหรือไม่ เพราะกระบวนการนำคดีขึ้น ฟ้องต่อศาลยุติธรรมนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะนำมาซึ่งการเยียวยาซึ่งสิทธิ ของปัจเจกชนที่ถูกฝ่ายที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดหรือโต้แย้ง โดยศาลจะเป็นผู้ชี้ขาดและกำหนด มาตรการตามที่กฎหมายกำหนดไว้แก่กรณี ซึ่งที่กล่าวมานี้ก็คือการใช้สิทธิทางศาลในมิติของการ แก้ไขฟื้นฟูสิทธิของปัจเจกบุคคลที่อยู่ในความสามารถของตนเองในการดำเนินการได้อยู่แล้ว แต่ เมื่อกล่าวถึงมโนทัศน์ของการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม อาจจะต้อง พิจารณาถึงนิยามดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้นร่วมด้วยเพราะหากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พิจารณาคำร้องที่ขอให้ฟ้องคดีต่อศาลแทนแล้วพบว่าหากเป็นกรณีที่จะละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนจริงแต่ ก็มีใช้กรณีของการละเมิดสิทธิเป็นส่วนรวม ก็ไม่อาจถือได้ว่าเข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล ยุติธรรมแทนให้ได้

๖. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

๖.๑ บทสรุป

แนวคิดของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ ก็คือ การปกครองที่รัฐอยู่ภายใต้กฎหมายและ ความยุติธรรม และการกระทำของรัฐนั้นจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ประการสำคัญ คือ องค์กร ของรัฐทุกองค์กรจะต้องผูกพันกับหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐาน และความเป็นกฎหมายสูงสุดของ รัฐธรรมนูญ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยมีอิสระไม่ขึ้นกับ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำของ บุคคลหรือหน่วยงานในมิติของการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเสนอแนะในเชิงนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎเพื่อให้บุคคล หรือหน่วยงานนั้น ๆ รับมาตรการต่างๆ ไปปรับปรุงแก้ไข หรือเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายจาก การกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐ โดยมาตรการต่างๆ อาจจะต้องพิจารณาจากทั้ง กฎหมายภายใน หรือพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกหรือเป็นภาคีในการ กำหนดทิศทางประกอบด้วย

ในแง่ของการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายนั้น ก็เป็นอำนาจหน้าที่หนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นมีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และที่สำคัญประการหนึ่ง คือ เป็นบทบัญญัติที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ อันเป็นการชี้แจงให้หลักการความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐด้วย ซึ่งแม้ว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะมีช่องทางที่มีอำนาจหน้าที่ไปถึงขั้นตอนของการชี้ขาดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีลักษณะของการกระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรือไม่ แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายในรูปแบบของการทำความเข้าใจ และในแง่ของการตรวจสอบการกระทำของรัฐอื่น โดยเฉพาะฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็มีอำนาจในการตรวจสอบคัดค้าน หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองว่า กระทบต่อสิทธิมนุษยชน หรือมีปัญหากับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือไม่ ซึ่งก็คือการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองว่าได้กระทำไปนอกขอบเขตเท่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ สอดรับกับหลักการของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐว่า องค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น มิเช่นนั้นแล้วก็จะถือได้ว่าเป็นการทำลายหลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความผูกพันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย ทั้งนี้หากผลของการกระทำของรัฐส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนเป็นวงกว้าง และประชาชนได้ร้องขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจสอบ และพบว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนและไม่อาจมีวิถีทางอื่นใดในการเยียวยาแก้ไขให้หน่วยงานของรัฐนั้นชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ยังมีอำนาจในการนำคดีขึ้นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายนั้นได้ นอกจากนี้หากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าหากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในปัจจุบันที่ใช้บังคับอยู่ต้องได้รับการแก้ไขหรือปรับปรุงเพื่อเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของประชาชนให้มากขึ้นไปอีก หรือให้เกิดความครบถ้วน ก็ยังสามารถเสนอแนะนโยบายนั้นต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีได้ด้วย

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

การควบคุมการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีลักษณะของการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กลไกการทำงานขององค์กรหลักทั้งสามของรัฐได้ทำหน้าที่สอดคล้องกับแนวทางของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐมากยิ่งขึ้น ซึ่งหากทุกองค์กรให้ความร่วมมือจะเป็นผลดีต่อการให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นองค์กรในการทำหน้าที่ตามหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐตามที่กล่าวแล้วเพื่อตรวจสอบ

การละเมิดสิทธิมนุษยชน การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และ ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหาย และเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้น หลักนิติธรรม และหลักนิติรัฐจึงเปรียบเสมือนเสาหลักที่ค้ำจุนการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะระบอบ ประชาธิปไตย คือ การให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนและยกสถานะของ ประชาชนจากผู้อยู่ใต้การปกครองมาเป็นพลเมืองผู้ทรงไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ ภายในกรอบของ กฎหมายที่ต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นในขณะเดียวกันด้วย ซึ่งจะนำมาซึ่งความสันติสุขให้ บังเกิดขึ้นในประเทศและโลกใบนี้

บรรณานุกรม

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, นิติรัฐ นิติธรรม ฉบับประชาชน, ๒๕๕๕.

บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๒.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เอกสารประกอบการบรรยายของ ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คุณภาพระหว่าง การเมืองภาคนักการเมือง และการเมืองภาคพลเมือง กับหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย หลักสูตฺรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

ไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์, “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ๒๕๕๐” ในพิศรัตฐธรรมนูญ สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๑.

รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๐ วันจันทร์ที่ ๑๑ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม ในนิติรัฐนิติธรรม, โครงการตำราและเอกสาร ประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

วิชา มหาคุณ, เอกสารประกอบการบรรยายของศาสตราจารย์ (พิเศษ) วิชา มหาคุณ, หลักนิติธรรม กับการควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ, หลักสูตฺรนิติเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ ๑ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.