



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

เรื่อง หลักนิติธรรมกับการเลือกตั้ง

จัดทำโดย นายสมชาย อัสวเศรษฐี
รหัส ๖๕๑๐๓๖

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๑๐
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับการเลือกตั้ง

บทนำ

ปัจจุบันหลักนิติธรรมถือเป็นหลักที่มีความสำคัญต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการใช้อำนาจอธิปไตยของประชาชน การตรากฎหมาย และการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประเทศไทยก็ให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ดังจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมถูกกำหนดไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ ในมาตรา ๓ วรรคสอง ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ขณะที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๓ วรรคสอง ก็มีการกำหนดไว้เช่นกันว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ทั้งในมาตรา ๒๑๙ ก็ยังกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นใช้บังคับแก่ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ ซึ่งปัจจุบันได้มีการประกาศใช้บังคับมาตรฐานทางจริยธรรมของตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ รวมทั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและหัวหน้าหน่วยงานธุรการของศาลรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระ พ.ศ. ๒๕๖๑ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๑ เรียบร้อยแล้ว ซึ่งมาตรฐานจริยธรรมดังกล่าวก็มีการกำหนดครอบคลุมถึงหลักนิติธรรมไว้เช่นกันว่า ข้อ ๑๒ “จะต้องยึดมั่นหลักนิติธรรมและประพฤติตนอยู่ในกรอบศีลธรรมอันดีของประชาชน” และข้อ ๑๓ “ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความยุติธรรม เป็นอิสระ เป็นกลาง และปราศจากอคติ โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพล กระแสสังคม หรือแรงกดดันอันมิชอบด้วยกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมแห่งสถานภาพ”

ที่มาของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม เป็นแนวคิดที่เป็นส่วนหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย

๑. หลักคุณธรรม (morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง ดีงาม การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้บุคลากรมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ

๒. หลักความโปร่งใส (Accountability) หมายถึง การเปิดเผยให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและเข้าใจง่าย และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องอย่างชัดเจน

๓. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสให้บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง มีส่วนได้ส่วนเสีย เข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เสนอแนะหรือร่วมตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ที่กระทบต่อผู้นั้น

๔. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา เคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งความกล้าที่จะยอมรับผลดี และผลเสียจากการกระทำของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม

๕. หลักความคุ้มค่า (cost-affections or Economy) หมายถึง การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้บุคคลมีความประหยัดใช้วัสดุอุปกรณ์อย่างคุ้มค่า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

หลักนิติธรรม (Rule of law)

ส่วนสำคัญของหลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึงการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งมีความรัดกุมและรวดเร็วด้วย ซึ่งอาจจะแยกแยะโดยละเอียดได้ดังนี้

สาระสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่

๑. หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
๒. กฎหมายไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๕. เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้ภายใต้การให้อำนาจโดยกฎหมาย
๖. ห้ามยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำในอนาคต

ความหมายของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ถือเป็นกฎเกณฑ์แห่งการใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นหลักที่อยู่เหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง โดยหลักนิติธรรมนี้จะป็นสิ่งที่กำหนดระเบียบแบบแผนแห่งกฎหมาย เพื่อป้องกันการตรากฎหมายมาใช้บังคับตามอำเภอใจโดยปราศจากกฎเกณฑ์ที่เป็นธรรม หรือ เป็นหลักที่กำหนดให้บุคคลทุกคนและองค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนจะต้องอยู่

ภายใต้กฎหมายของรัฐ และเป็นกฎหมายที่บังคับใช้โดยศาล โดยมีนักกฎหมายชาวอังกฤษ Professor A.V. Dicey ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สรุปได้ดังนี้^๑

๑. หลักนิติธรรม คือหลักกฎหมายสูงสุด การที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้น จะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

๒. หลักนิติธรรม คือความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน เป็นกรณี que บุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์หรือเป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ หรือเป็นประชาชนบุคคลทั่วไป ต้องไม่มีสิทธิพิเศษจากกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และจะละเมิดกฎหมายมิได้ หากมีการกระทำความผิดเรื่องเดียวกัน จะต้องถูกพิจารณาและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานอย่างเดียวกัน และแม้แต่วางวงศ์ก็จะต้องถูกฟ้องในคดีหรือความผิดเกี่ยวกับสัญญาได้

๓. หลักนิติธรรม คือการมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ได้อยู่แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย และหากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใดจากการที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการเยียวยาในทันที

๔. หลักนิติธรรม คือการแสดงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะองค์การตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้าย จึงต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่มหาตุลาการด้วยตนเอง อีกทั้งผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาคดีด้วยใจที่เป็นกลาง โดยปราศจากอคติใด ๆ

๕. หลักนิติธรรม คือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นกรณีที่องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เท่านั้น โดยไม่สามารถใช้อำนาจที่เกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

๖. หลักนิติธรรม คือกฎหมายที่ต้องไม่มีการยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นกรณีที่ไม่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีการยกเว้นการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้

^๑ สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ในวารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรีปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙) และ เขตไทย ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวเองจากการกระทำ ความผิดของตนในภายภาคหน้า

กล่าวสรุปได้ว่าหลักการที่เป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบไปด้วยหลักการ ๗ ข้อ คือ (๑) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ (๒) การแบ่งแยกอำนาจ (๓) ความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (๔) ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา (๕) ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา (๖) ไม่มี ความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย และ (๗) ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ^๒

ความเป็นมาของการเลือกตั้งในประเทศไทย

นับจากประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประเทศไทยมีการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งแรกดังกล่าว จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งสุดท้ายเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ก่อนมีการประกาศใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ การจัดการเลือกตั้งจะมี บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ และเป็นหน้าที่ของกองการเลือกตั้ง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบจัดการเลือกตั้งมาโดยตลอด โดยใช้การจัดโครงสร้าง หน้าที่ตามระบบราชการซึ่งบริหารจัดการเลือกตั้งมาจากส่วนกลาง คือ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมการ ปกครองผ่านมายังส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เป็นผู้รับผิดชอบ นอกจากนี้ยังมี กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ช่างราชการส่วนท้องถิ่นให้การช่วยเหลือเป็นเครือข่ายโครงสร้างของระบบซึ่งเชื่อมโยงช่วย ให้มีการเลือกตั้งที่ผ่านมาดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว สามารถรู้ผลการเลือกตั้งได้ภายในวันเดียว โดยกระทรวงมหาดไทยทำหน้าที่รับผิดชอบเพียงผู้เดียวในการดำเนินการทุกขั้นตอน ดูแลการเลือกตั้ง ให้บริสุทธิ์ ยุติธรรม จนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้าย คือการประกาศผลการเลือกตั้ง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะสามารถบริหารจัดการการเลือกตั้งได้อย่างมี ประสิทธิภาพ แต่ก็ยังคงมีปัญหาอุปสรรคมากมายในเรื่องการทุจริตเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ปัญหา เจ้าหน้าที่รัฐและกระทรวงมหาดไทยถูกวิพากษ์วิจารณ์ในเรื่องความเป็นกลาง เนื่องจากอาจถูกครอบงำจาก ฝ่ายการเมือง โดยเฉพาะกรณีที่เป็นรัฐบาลรักษาการ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็น ผู้รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถแทรกแซง

^๒ ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่มที่ ๒ (๒๕๔๖)

การทำงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในกระทรวงมหาดไทยได้ง่าย ตลอดจนประชาชนยังมีความตื่นตัวทางการเมืองน้อย ขาดการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง

ปัญญาของกระทรวงมหาดไทยในการบริหารจัดการเลือกตั้งก่อนการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๙ การเลือกตั้งครั้งแรก ๆ มีปัญหาเกี่ยวกับการโฆษณาชวนเชื่อ การสร้างข่าวลือ ต่อมามีปัญหาการทุจริตในการลงคะแนนเลือกตั้ง เช่น การขนคนที่ไม่ได้สิทธิลงคะแนนเลือกตั้งไปลงคะแนนเลือกตั้ง หรือที่เรียกว่า “พลร่ม” การใช้บัตรเลือกตั้งที่กาไว้ล่วงหน้าแล้ว หรือที่เรียกว่า “ไฟไฟ” การเปลี่ยนหีบบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น แต่การเลือกตั้งระยะหลังเกิดปัญหาทุจริตในการหาเสียง หรือที่เรียกว่าธุรกิจการเมืองมากขึ้น คือการจัดตั้งและอุปถัมภ์หิวคะแนน การใช้หิวคะแนนนำเงินไปซื้อเสียง เพราะในชนบทราษฎรจะยากจนและอยู่ในระบบอุปถัมภ์ การซื้อเสียงขายเสียงจึงเป็นไปอย่างทั่วถึงและยังไม่มีทางแก้ไข ทำให้ที่ผ่านมามีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการค้ำอย่างหนึ่ง เมื่อผู้สมัครนั้นได้ตำแหน่งมาโดยการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตแล้ว ก็อาจใช้ตำแหน่งไปในทางที่ไม่ชอบ เพื่อให้ได้เงินมาใช้จ่ายในการดำรงฐานเสียงของตนต่อไป ในอดีตเราจึงเห็นเจ้าพ่อเจ้าแม่ นักเลงท้องถิ่น พ่อค้ายาเสพติด นักการเมือง นักทำลายป่า ผันตนเข้ามาเป็นนักการเมืองจำนวนมาก

นอกจากนั้นจุดอ่อนที่มีผลกระทบต่อการจัดการเลือกตั้งในช่วงดังกล่าว คือ ระบบราชการหรืออำนาจรัฐ เป็นระบบอำนาจที่สังคมเข้าไปตรวจสอบและควบคุมไม่ได้ การจัดการเลือกตั้งตามโครงสร้างหน้าที่ ระบบราชการของกระทรวงมหาดไทยนั้น แม้ว่าข้าราชการกระทรวงมหาดไทยส่วนใหญ่จะมีคุณภาพมีความชำนาญในการจัดการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากปัญหาที่จะต้องทำงานภายในกรอบของระบบงานและระเบียบของทางราชการ จึงมักขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นองค์กรเอกชนทั้งหลายก็มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการเลือกตั้งน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ประเด็นสำคัญที่เป็นจุดอ่อนมากที่สุด คือ ระบบการเมือง ซึ่งเป็นระบบอำนาจสูงสุดของประเทศขาดความถูกต้อง พลังอำนาจทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องกับการจัดการเลือกตั้ง ฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจคุมกระทรวงมหาดไทยจะใช้กระทรวงมหาดไทยไปในทางที่ข้าราชการเองไม่อยากจะปฏิบัติตาม แต่ถ้าไม่ทำก็อยู่ลำบาก แม้ว่าข้าราชการหลายคนจะดำรงรักษาความเป็นกลาง แต่เมื่อการเมืองเข้ามาแทรกแซงก็โยกย้ายข้าราชการที่เป็นกลางผู้นั้นออกจากตำแหน่งและแต่งตั้งผู้รับใช้ใกล้ชิดเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน ดังนั้น จึงไม่ใช่เรื่องแปลกใจเลยที่จะเห็นข้าราชการประจำระดับสูงจะใช้วิธีเข้าไปหาล้อมรับใช้รัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด เพื่ออาศัยอำนาจของกลุ่มบุคคลเหล่านั้นก้าวขึ้นสู่ตำแหน่งอย่างรวดเร็วและแซงหน้าผู้อื่น ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยหลายคนที่เป็นคนดีจึงถูกทำลายลงไปเรื่อย ๆ

ผู้ที่ทนไม่ได้ก็ต้องลาออกไป ผู้ที่อยู่ได้คือพวกที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับพฤติกรรมของนักการเมืองที่ด้อยคุณภาพ เหล่านั้น การจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมาวางตัวเป็นกลางได้ยาก เพราะมีอำนาจพลังทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้อง นอกจากนี้การจัดการเลือกตั้งที่จัดโดยกระทรวงมหาดไทยไม่ได้รับมอบอำนาจด้านการบริหารจัดการกึ่งตุลาการ และกึ่งนิติบัญญัติเท่าที่ควร ทำให้มีผู้ทุจริตในการเลือกตั้งเป็นจำนวนมาก

หลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์กรกลางควบคุมการเลือกตั้งขึ้นมา โดยในสมัยรัฐบาลของหม่อมราชวงศ์ คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีองค์กรตรวจสอบการดำเนินการเลือกตั้งเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก โดยรัฐมนตรีได้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการควบคุมการเลือกตั้ง” ขึ้นมาเพื่อควบคุมการจัดการเลือกตั้งของกระทรวงมหาดไทยอีกชั้นหนึ่ง แต่ไม่ได้รับการยอมรับจากนักการเมืองและพรรคการเมืองที่เกี่ยวข้อง จึงเลิกไปในที่สุด^๓

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลของนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งรับผิดชอบดำเนินการเลือกตั้ง มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๕ แต่งตั้ง “คณะกรรมการติดตามและสอดส่องดูแลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ขึ้น หรือที่รู้จักกันในนามขององค์กรกลางเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่มีผลประโยชน์ใด ๆ กับการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจถึงความสำคัญของการเลือกตั้ง และตรวจสอบการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันแก้ไขปัญหาการซื้อขายเสียง อันจะทำให้การเลือกตั้งบริสุทธิ์ยุติธรรม แม้ว่าองค์กรกลางขึ้นมาแต่การทำงานก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ ยังคงมีปัญหาเรื่องการเลือกตั้งไม่บริสุทธิ์ยุติธรรมอยู่ หลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕ หรือพฤษภาทมิฬ ได้มีการนำแนวคิดที่จะให้ม็อดตรวจสอบและควบคุมการเลือกตั้งมาใช้อีกครั้งโดยคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๙/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๓๕ แต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรกลางการเลือกตั้ง เพื่อทำหน้าที่ในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั่วไป เมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๓๕ โดยได้ทำหน้าที่ต่อเนื่องในการเลือกตั้งอีกสองครั้ง แต่องค์กรกลางก็ไม่สามารถขจัดปัญหาการซื้อขายเสียงได้เนื่องจากข้อจำกัดการทำงานขององค์กรกลางที่ไม่มีกฎหมายรองรับการทำหน้าที่ การทำงานจึงไม่มีสภาพบังคับหรือบทลงโทษ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่ไม่ต่อเนื่อง การทำงานต้องสิ้นสุดลงเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้น ภายใน ๙๐ วันหลังประกาศผลการเลือกตั้ง การคัดบุคลากรอาสาสมัครมาทำงานไม่มีคุณภาพ บางคนไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง ระยะเวลาอบรมให้ความรู้มีน้อย เป็นต้น ผลการปฏิบัติงานจึงไม่ประสบผลสำเร็จตามที่มุ่งหมาย “องค์กรกลางแม้จะมีพยานหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อ - ขายเสียง และการกระทำผิดกฎหมายเลือกตั้งของผู้สมัครหลายสิบราย แต่เมื่อเสนอเรื่องไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดหรือตำรวจก็ไม่เกิดผลอะไรขึ้นมา เพราะตำรวจ

^๓ สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัยเรื่องบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, ๒๕๔๔) หน้า ๑๔.

ท้องถิ่นยังเกรงกลัวผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น หรือกลัวว่าจะถูกย้ายหลังเลือกตั้ง ผู้ว่าราชการจังหวัดเองก็ปล่อยปละละเลย” มีการศึกษาการจัดการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ที่ใช้กันอย่างแพร่หลาย ต่อมาจึงได้มีแนวความคิดที่จะบัญญัติกฎหมายให้มีองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ควบคุมดูแลการเลือกตั้งขึ้น โดยนายมารุต บุณนาค ประธานสภาผู้แทนราษฎร ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” หรือ “คพป.” จำนวน ๒๘ คน โดยมีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๓๗ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดย คพป. ได้เสนอแนวคิดให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในรัฐธรรมนูญไทย โดยรัฐบาลสมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ นำเรื่องคณะกรรมการการเลือกตั้งมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘

ต่อมาในสมัยรัฐบาล พลเอก ชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ให้รัฐสภาพิจารณาอีกครั้งและในที่สุดได้มีพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกาศใช้เป็นครั้งแรก แต่พระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังไม่ทันมีผลใช้บังคับ ก็ได้มีการประกาศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ โดยให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๐

ความหมายของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้ง^๔ หมายถึง กระบวนการและกิจกรรมทางการเมืองที่แสดงออกถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ทั้งบทบาทในแง่การกำหนดตัวผู้บริหารประเทศ และการแสดงบทบาทตามเจตนารมณ์ในการส่งเสริมสนับสนุนการบริหารประเทศของผู้มีอำนาจปกครองด้วยการไปออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตน เพื่อทำหน้าที่ในรัฐสภาและในรัฐบาล หรือเป็นการแสดงออกซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ของประชาชน โดยการออกเสียง (Voting) ลงคะแนนเลือกตัวแทนของตนตามเจตจำนงโดยอิสระว่าจะเลือกผู้ใดเป็นตัวแทนของตนไปใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งในทางนิติบัญญัติและการบริหารกิจการของประเทศ

เลือกตั้ง หมายความว่า การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และให้ความหมายรวมถึงการเลือกสมาชิกวุฒิสภา และการออกเสียงประชามติด้วย

^๔ แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง, http://www.gpf.or.th/cgi-bin/CMS/SecretaryGeneral/secretary_f_๑.pdf หน้า ๒-๕

แล้วแต่กรณี (ความหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๔)

การเลือกตั้ง (Election) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดประการหนึ่งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเพราะการเลือกตั้งเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศในอันที่จะมอบความไว้วางใจในตัวแทนของประชาชนไปใช้อำนาจแทนตน การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิขั้นมูลฐานของมนุษย์โดยเฉพาะในสังคมประชาธิปไตยอันจะเห็นได้เด่นชัดจากบทบัญญัติ ข้อ ๒๑ (๑) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) สรุปใจความสำคัญว่า “เจตจำนงของประชาชนย่อมเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลผู้ปกครอง เจตจำนงดังกล่าวต้องแสดงออกโดยการเลือกตั้งอันสุจริต ซึ่งจัดขึ้นเป็นครั้งคราวตามกำหนดเวลาด้วย การลงคะแนนเสียงชายหญิง โดยถือหลักคนละหนึ่งเสียงเท่ากันและกระทำเป็นการลับด้วยวิธีการอื่นใดที่จะรับประกันในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เป็นไปโดยเสรี” (กรมล ทอธรรมนูญชาติ, ๒๕๒๕, หน้า ๒๐๑)

หลักการสำคัญของการเลือกตั้ง

๑. หลักความเป็นอิสระ ประชาชนมีอิสระในการลงคะแนนเสียง
๒. หลักระยะเวลา กำหนดระยะเวลาการเลือกตั้งไว้แน่นอน
๓. หลักความยุติธรรม ควบคุมการเลือกตั้งให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ ยุติธรรมและเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านได้
๔. หลักความเสมอภาค บุคคลมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้คนละ ๑ เสียงเท่ากัน
๕. หลักการลงคะแนนลับ เพื่อให้ผู้ลงคะแนนได้เลือกผู้แทนของตนโดยอิสระ ไม่ต้องเกรงกลัวอำนาจหรืออิทธิพล
๖. หลักการใช้สิทธิเลือกตั้ง อายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีในวันเลือกตั้ง มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน ในเขตเลือกตั้งมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง

สำหรับระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ได้มีการศึกษาระบบการเลือกตั้งหลายรูปแบบ เพื่อพัฒนาระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ได้ผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชนมากที่สุด โดยระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ได้นำระบบการเลือกตั้งแบบผสมระหว่างการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตกับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมาใช้คล้ายคลึงกัน เพียงแต่มีความแตกต่างกันในรายละเอียด เช่น จำนวน

ส.ส. การใช้เกณฑ์ขั้นต่ำร้อยละ ๕ เป็นต้น แต่ก็ยังมีข้อบกพร่องในบางประการ เช่น พรรคขนาดกลางและพรรคขนาดเล็กเสียงเปรียบพรรคขนาดใหญ่ เป็นต้น จึงนำมาสู่การปฏิรูประบบการเลือกตั้งใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งนำระบบการเลือกตั้งแบบใหม่ที่เรียกว่า “แบบจัดสรรปันส่วนผสม” มาใช้ ซึ่งมีผลทำให้ทุกคะแนนเสียงของประชาชนมีความหมายอย่างแท้จริง พรรคเล็กได้มีโอกาสได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรมากขึ้น และแนวโน้มการจัดตั้งรัฐบาลซึ่งต้องมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินกว่ากึ่งหนึ่งของสภาผู้แทนราษฎรจะทำให้ได้รัฐบาลที่มีเสถียรภาพ และเป็นรัฐบาลหลายพรรค ซึ่งจะช่วยให้รัฐบาลจะต้องรับฟังความคิดเห็นของพรรคร่วมรัฐบาลในการบริหารประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมกับการเลือกตั้ง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าหลักนิติธรรมถือเป็นส่วนหนึ่งของการเลือกตั้งอย่างมาก โดยหลักนิติธรรมถือเป็นเสาหลักรากฐานของมนุษย์ ซึ่งจะต้องได้รับสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมเสมอภาคกันในการใช้สิทธิออกเสียงหนึ่งเสียงเท่ากัน อยู่ภายใต้กฎกติกา หลักเกณฑ์เดียวกัน ได้รับการปฏิบัติเสมอกัน ซึ่งจะทำให้สังคมเกิดความเป็นธรรมและประชาชนทุกคนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุขอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

สิทธิพร ประวัตรุ่งเรือง, “หลักนิติธรรมกับสังคมไทย” ในวารสารวิชาการมหาวิทยาลัยธนบุรีปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๒๑, (มกราคม-เมษายน ๒๕๕๙) และ เขตไทย ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษและประเทศไทย : ความหมายและสาระสำคัญ” ในวารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร, ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘)

ถวิลวดี บุรีกุล, “ธรรมาภิบาล : หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่” ใน วารสารสถาบันพระปกเกล้า, เล่มที่ ๒ (๒๕๔๖)

สถาบันพระปกเกล้า, รายงานวิจัยเรื่องบทเรียนจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อปรับปรุงระบบเลือกตั้งให้ดีขึ้น (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนงานวิจัย, ๒๕๔๔) หน้า ๑๔.

แนวความคิดเกี่ยวกับการเลือกตั้ง,

http://www.gpf.or.th/cgi-bin/CMS/SecretaryGeneral/secretary_f_๑.pdf หน้า ๒-๕