



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

คณะกรรมการการเลือกตั้งกับหลักนิติรัฐนิติธรรม

จัดทำโดย ดร.ประวิช รัตนเพียร
รหัส ๕๙๐๔๑๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ชื่อเรื่อง คณะกรรมการการเลือกตั้งกับหลักนิติรัฐนิติธรรม

ดร.ประวิช รัตน์เพียร

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหลักที่มีบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองไทย โดยเฉพาะบทบาทในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งให้เป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ ยุติธรรม รวมถึงการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดการทุจริตการเลือกตั้ง ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้บัญญัติให้มีขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังคงบัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง ทำหน้าที่ในการควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน โดยรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับมีเจตนารมณ์ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ มีความเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง มีกระบวนการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม เพื่อให้ได้คนดีเข้ามาบริหารประเทศชาติ ดังนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งในฐานะที่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นกลาง โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) คือ การปฏิบัติหรือการบังคับใช้ให้เป็นไปตามกฎหมายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมมิใช่ใช้กฎหมายตามอำเภอใจหรือเลือกปฏิบัติหรือบังคับใช้กฎหมายเพื่อเป็นประโยชน์หรือเป็นโทษต่อบุคคลหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญก็ต้องปฏิบัติและอยู่ภายใต้กฎหมาย ตามหลักนิติรัฐ (Legal State) เช่นเดียวกันเพื่อคุ้มครองสิทธิ ความเสมอภาค และประโยชน์แก่ประชาชน

คำสำคัญ คณะกรรมการการเลือกตั้งกับหลักนิติรัฐนิติธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้งกับหลักนิติรัฐนิติธรรม

ดร.ประวิช รัตนเพียร¹

บทนำ

ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยเจตนารมณ์แล้วต้องการให้เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ซึ่งนอกจากความหมายดังกล่าวแล้วเมื่อพูดถึง การปกครองระบอบประชาธิปไตยก็ไม่อาจจะละเลยที่จะกล่าวถึงหลักการพื้นฐาน 6 ประการ อันประกอบด้วย²

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน คือ เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน

2. หลักสิทธิและเสรีภาพ

2.1 สิทธิ คือ ประโยชน์ที่บุคคลพึงได้รับตามกฎหมาย เช่น บุคคลมีสิทธิได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล มีสิทธิในทรัพย์สินของตน

2.2 เสรีภาพ คือ ทุกคนมีอิสระในการทำหรือคิดหรือพูดอะไรก็ได้ตามที่ตนต้องการแต่ต้องไม่ผิดกฎหมาย และไม่กระทบต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องไม่ละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา การจัดตั้งพรรคการเมือง เป็นต้น

3. หลักความเสมอภาค ในสังคมประชาธิปไตย แม้คนจะแตกต่างกันเรื่องเพศ ผิวพรรณ สติปัญญา ชนชั้นทางเศรษฐกิจ ถิ่นที่อยู่อาศัย ศาสนาหรืออุดมการณ์ทางการเมือง แต่ทุกคนจะมีความเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

3.1 ความเสมอภาคทางการเมือง ทุกคนมีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง ถ้ามีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายและทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้อย่างเท่าเทียมกัน

3.2 ความเสมอภาคทางโอกาส คือ ทุกคนมีโอกาสได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาล การประกอบอาชีพการงาน และการรับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน

¹ กรรมการการเลือกตั้ง

² สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, คู่มือพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย หน้า 10.

3.3 ความเสมอภาคทางกฎหมาย คือ การบังคับใช้กฎหมายและการพิจารณาคดีต้องเป็นไปอย่างเสมอภาคเท่าเทียมต่อประชาชนทุกคน การได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงการคุ้มครองทางกฎหมายเพื่อการสร้างโอกาสที่เท่าเทียมกันด้วย

4. หลักภราดรภาพ คือ การที่มนุษย์มีความรักความผูกพันกันฉันท์พี่น้องสามารถอยู่ร่วมกันได้แม้มีความแตกต่างกันในเรื่องถิ่นที่อยู่อาศัย เชื้อชาติ ชนชั้น เพศ ผิวพรรณ เมื่อประชาชนยึดถือและปฏิบัติตามวิถีประชาธิปไตย หมายความว่า ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขและเสรีภาพ ความสงบสุข ปลอดภัยและมีอิสระที่จะกระทำการใดๆ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย โดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพของผู้อื่นนั่นคือ “การเป็นพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย”

5. หลักเหตุผล คือ คนในสังคมต้องรู้จักรับฟังเหตุผลของผู้อื่น ไม่ต้อดึงเอาความคิดเห็นของตนจนทำให้การอยู่ร่วมกันของคนอื่นหมดความหมาย

6. หลักนิติธรรม คือ การปกครองโดยกฎหมาย ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายทุกคนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันไม่มีการเลือกใช้กฎหมายกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณาจากหลักการพื้นฐานข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานหลักการหนึ่งที่สำคัญที่แฝงและปนอยู่เป็นหัวใจของทุกหลักการ ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาตั้งแต่ พ.ศ.2475 แต่ประเทศไทยพึงจะให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าวย้อนไปประมาณเกือบ 10 ปี ดังจะเห็นได้จากการกำหนดหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และยังปรากฏอีกในมาตรา 78 ที่บัญญัติไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้... (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” หรือแม้แต่ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ชุด ศ.ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณโณ เป็นประธาน) ก็ยังให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าว ดังจะปรากฏในมาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติไว้ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” และในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังกล่าวถึงหลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ 5 หลักการ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 217 คือ 1) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำนาจใจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน 2) การคุ้มครองศักดิ์ศรี

ความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค 3) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม 4) นิติกระบวนการ ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคลให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด และ 5) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้แม้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะไม่ผ่านที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติก็ตาม

คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายโดยยึดหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ แต่จากผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมาตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบันต้องยอมรับว่าในยุคแรกๆ ในการจัดตั้งองค์กร สังกัดได้ให้การยอมรับและเชื่อมั่นต่อผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ในยุคหลังสังคมก็มีกระแสของความไม่เชื่อมั่นและไม่ยอมรับต่อการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และไม่มั่นใจในความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เนื่องด้วยการบริหารจัดการจัดการเลือกตั้งนั้นมีกระบวนการขั้นตอนและรายละเอียดปลีกย่อยในการปฏิบัติงานเป็นอย่างมาก อาทิ การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง การพิจารณาตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัคร การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้ง การรักษาหีบบัตรเลือกตั้งให้มีความปลอดภัยไม่มีการกระทำความผิดกฎหมายเลือกตั้ง การนับคะแนนเลือกตั้ง การร้องคัดค้านการเลือกตั้ง เหล่านี้เป็นสิ่งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งถูกจับตามองทั้งจากสื่อมวลชน นักการเมือง องค์กรกลาง ตรวจสอบการเลือกตั้ง และประชาชนโดยทั่วไป ความผิดพลาดคลาดเคลื่อนแม้แต่เพียงเล็กน้อย อาทิ การสื่อสารที่ไม่ชัดเจน การเลื่อนการประกาศผลคะแนน อาจสร้างความสับสนซึ่งล้วนมีส่วนส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นในการทำงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใต้กฎหมาย ด้วยหลักนิติรัฐ (Legal State) และการบังคับใช้กฎหมายด้วยความเป็นธรรม มีความเสมอภาค ตามหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นการคุ้มครองสิทธิ ความเสมอภาค และประโยชน์ของประชาชน นั้น จึงเป็นปัจจัยหลักที่จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ความเชื่อมั่นและการยอมรับของสังคม หากคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรหลักที่สำคัญต่อระบอบประชาธิปไตยไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติรัฐนิติธรรมเพื่อให้ได้มาซึ่งความยอมรับเชื่อถือไว้วางใจและศรัทธาจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้แล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งคงไม่อาจดำรงอยู่ได้ภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย

ความหมายหลักนิติธรรม (Rule of Law)

การกล่าวถึงหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมซึ่งเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องยึดถือปฏิบัติ นั้น นักวิชาการบางท่านก็มีความเห็นว่ามี ความหมายเหมือนกัน นักวิชาการบางท่านก็มีความเห็นว่ามี ความหมายแตกต่างกัน เพื่อเป็นการสร้างความเข้าใจจึงขอ นำความเห็นของนักวิชาการเกี่ยวกับหลักการทั้งสองมาพอสังเขป ดังนี้

อัลเบิร์ต เว็นน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้กล่าวว่าในการให้คำ นิยามความหมายคำว่าหลักนิติธรรมเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง ไดซีเองให้ความเห็นว่าหลักการนี้ประกอบด้วย แนวคิดที่แตกต่างกันสามประการ ได้แก่³ ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้ เตือดร้อนโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิดกฎหมายที่ บัญญัติขึ้นโดยชอบธรรม ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่า บุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งอย่างไรทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครอง เช่นเดียวกัน และประการสุดท้าย หลักการทั่วไปของรัฐธรรมาธิปไตย คือ ผลการตัดสินใจทางด้านตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เสนอในปี ค.ศ.1977 ว่า หากหลักนิติธรรมเป็นเพียงการปกครอง โดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่างประกอบด้วย⁴

เจฟฟรีย์ โจเวลล์ (Jeffrey Jowell) สรุปว่า ตั้งแต่อดีตมาหลักนิติธรรมจะเป็นหลักเกี่ยวกับ กลไกการใช้กฎหมาย (Procedure) ตั้งแต่วิธีการควบคุมดุลพินิจ การวางหลักให้การใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครองต้องมีฐานทางกฎหมายและการกำหนดกระบวนการในการออกกฎหมายหรือคำสั่ง แต่ขณะเดียวกันหลักนิติธรรมจะต้องเกี่ยวข้องกับสาระของการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองด้วย อันเป็นเรื่องในทางสารบัญญัติ (Substance) โดยหลักนิติธรรมก็คือหลักรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรนั่นเอง⁵

³ สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, การเมืองอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์เสมาธรรม, 2543 หน้า 75)

⁴ ศึกษา ชุ่มเจริญ, “การใช้อำนาจทางปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจทางปกครองของ ฝ่ายปกครอง”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง), 2543 หน้า 46.

⁵ ศึกษา ชุ่มเจริญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล เรียก The Rule of Law ที่ใช้ในประเทศไทยว่า “นิติธรรมไทย” โดยอธิบายว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม หรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้หลักกฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม⁶

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช เรียก “The Rule of Law” ว่า “ระบบกฎหมาย” แต่มีใช้ระบบในความหมายของการจัดหมวดหมู่ บางครั้งก็ใช้คำว่า “การนับถือกฎหมาย” ซึ่งสื่อความได้ดีกว่าการใช้กฎหมายเป็นหลักยิ่งกว่ายึดตัวบุคคลและมุ่งให้ทุกคนยอมรับกฎหมายดังที่อธิบายว่า “ระบบกฎหมาย (หลักนิติธรรม) หรือความนับถือกฎหมายแท้ที่จริง จึงเป็นเรื่องซึ่งแต่ละคนจะต้องกำจัดหรือเสียสละเสรีภาพของตน...แท้จริงนั้นระบบกฎหมายเป็นหลักประกันของบ้านเมืองที่มีชื่อมีแป... มีเหตุสำคัญอะไรบางอย่างที่ทำให้คนไม่นับถือกฎหมาย ข้อนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าพอจะแยกพูดกันได้เป็นสี่ประการย่อย ๆ ⁷ ประการแรก พอจะกล่าวรวม ๆ ไปได้ว่ากฎหมายไม่ดีคนไม่นับถือ... มีข้อที่น่าสังเกตด้วยว่า กฎหมายนั้น แม้จะเป็นกฎหมายที่ดีใช้ได้เป็นประโยชน์ อย่างไรก็ตาม ถ้าออกมาหรือเอามาใช้ผิดกาลเทศะคนก็ไม่นับถือ เช่น กฎหมายประกาศกฤษฎีกานั้นความจริงเป็นกฎหมายที่ดีและใช้ได้เป็นประโยชน์ แต่ของเราตะบันใช้กันมานานจนคนเห็นเป็นของธรรมดาๆ ไม่มีใครนับถือ ข้อสำคัญมีอยู่ด้วยว่า อะไรทั้งหลายรวมทั้งกฎหมายก็เหมือนกับเงินนั้นแหละ ถ้ามีมากเกินไปก็มักจะเฟ้อ... บ้านเราออกกฎหมายกันเป็นครอก ๆ เหมือนลูกหมาออกลูก ตื่นเช้าลุกขึ้นซ่อมบ้านที่จะพังไม่แน่ว่าจะผิดกฎหมายควบคุมการก่อสร้างใหม่ ข้อสำคัญที่สุดคือกฎหมายจะต้องเป็นชนิดที่ไม่ออกตามอำเภอใจของผู้ออก และคำนึงถึงผลร้ายที่จะตกแก่คนทั้งหลายที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ประการที่สอง ถ้าผู้ออกกฎหมายหรือมีอำนาจบังคับบัญชาให้เป็นไปตามกฎหมาย บำเพ็ญตนเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมายเสียเอง คนทั้งหลายย่อมสิ้นศรัทธาในระบบกฎหมาย ไม่มีใครนับถือ เพราะกฎหมายกลายเป็นเรื่องบังคับเขา ไม่ใช่บังคับเรา ประการที่สาม เมื่อเราปรารถนาจะให้คนทั้งหลายเห็นดีเห็นชอบด้วยกฎหมาย จนเกิดศรัทธาเลื่อมใสปฏิบัติตาม ก็เป็นธรรมดาอยู่เองที่เราควรจะหาทางชี้แจงแสดงเหตุผลว่ากฎหมายที่ออกมานั้นเป็นประโยชน์แก่เขาอย่างไร ข้าพเจ้าจึงขอจบลงด้วยความสำคัญประการสุดท้ายว่า คนจะนับถือกฎหมายต่อเมื่อเป็นกฎหมายของเขาเองออกมาเพื่อประโยชน์ของเขาเอง...

⁶ วิชาญ เครื่องงาม, “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักนิติศาสตร์และการเมือง, กรุงเทพมหานคร, 1 กรกฎาคม 2552, หน้า 18-19

⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 20-21.

เมื่อใดบ้านเมืองไม่ใช้วิธีออกกฎหมายเช่นนั้นและออกกฎหมายโดยไม่ได้รับความรู้เห็นยินยอมของประชาชนหรือผู้แทนของเขา เมื่อนั้นประชาชนอาจไม่นับถือปฏิบัติตามเพราะเห็นว่าไม่ใช่กฎหมายแต่เป็นกตัญญู

ศาสตราจารย์ จิตติ ติงศรัทธี เรียกว่า หลักนิติธรรม ว่า “กฎของกฎหมาย” และอธิบายว่า “ยังมีสิ่งที่อยู่เหนือบทบัญญัติของกฎหมายบรรดาที่รัฐสภาบัญญัติขึ้นตามวิถีทางรัฐธรรมนูญนั้นอยู่อีก ซึ่งในปัจจุบันเข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “หลักนิติธรรม” ในภาษาไทยยังไม่ยุติว่าจะใช้คำอะไร แปลตามอักษรก็ว่ากฎของกฎหมาย แต่ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติหรือหลักที่กฎหมายลักษณะต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายความว่าถึงกฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือที่บังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ให้กฎหมายเหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบในบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ในความหมายทำนองเดียวกับกฎที่บังคับการเล่น เช่น กติกาฟุตบอลหรือชกมวย กฎหมายต้องอยู่ภายใต้กฎที่ว่า “Rule of Law” นี้ อีกชั้นหนึ่ง... ความหมายของ Rule of law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วย หลัก สถาบันและวิธีการซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนโดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองกันว่าเป็นกฎหมายอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย ความคิดที่ว่า มีกฎหมายบังคับเหนือกฎหมายอีกชั้นหนึ่งนั้นมิใช่จะเพิ่งมีขึ้นในปัจจุบัน หากแต่มีมาตั้งแต่ดั้งเดิม เพียงแต่ไม่เรียกร่องชัดเจนออกมาว่า หลักนิติธรรม เท่านั้น⁸

ศาสตราจารย์ ธานินทร์ ภัยวิเชียร เสนอคำนิยามหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบบประชาธิปไตยที่เทิดทูลศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชาธิปไตย หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายของบ้านเมือง ที่ถูกต้องและเป็นธรรม⁹

⁸ วิชาญ เครืองาม, “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง, กรุงเทพมหานคร, 1 กรกฎาคม 2552, หน้า 21.

⁹ ธานินทร์ ภัยวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61 (กรุงเทพมหานคร : บริษัท ขอนิมพ์ 50 จำกัด, 2552), หน้า 23.

ความหมายของหลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat¹⁰ ในภาษาเยอรมันนั้นเป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน (สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์) เป็นคำที่รู้จักกันในศตวรรษที่ 19 ในช่วงก่อนปี ค.ศ.1848 เป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญของประเทศในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะในประเทศเยอรมัน หรือในภาษาฝรั่งเศสว่า “L’Etat de Droit” และหลักนิติรัฐซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Legal State”

โรเบิร์ต ฟอง มอล (Robert Von Mohl) กล่าวว่า นิติรัฐ คือ รัฐแห่งความมีเหตุผลอันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป จากการให้ความหมายดังกล่าวสรุปได้ว่านิติรัฐ คือ รัฐที่ปกครองโดยหลักแห่งเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปได้ด้วยความสงบสุข¹¹

อาร์ การ์ เดอมัลแบร์ (R. Carre de Malberb) ให้คำนิยาม “นิติรัฐ” ไว้ดังนี้¹² ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลยพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ แนวคิดรัฐตำรวจนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์นั้นจะอย่างไรก็ได้ (le fin justifie les moyens) ตรงกันข้ามกับ “นิติรัฐ” (Etat de droit หรือ Rechtsstaat) ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะปัจเจกชนโดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดรวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกันนั่นก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสถาปนาขึ้นการกระทำใด ๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการคือ ประการแรก เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชนฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับได้ไม่ ประการที่สองคือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น

10 บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552), หน้า 21.

11 เรื่องเดียวกัน

12 บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548) หน้า 47.

ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใด ๆ ต่อผู้ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย

หยุด แสงอุทัย ให้ความเห็นไว้ว่า นิติรัฐเป็นความคิดของประชาชนที่ศรัทธาในลัทธิปัจเจกนิยม (Individualism) และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐนี้จะต้องมีบทบัญญัติในประการสำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญาและในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นกรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะเห็นได้ว่าการที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎรได้มีวิธีเดียวก็คือการที่รัฐยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบิตที่กฎหมายยังให้อยู่กฎหมายนั้นก็ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ¹³

มานิตย์ จุมปา กล่าวสรุปว่า นิติรัฐ หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเช่นว่านั้นเพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รัฐที่กำหนดเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพและประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปได้ถึง ในรัฐดังกล่าวนี้การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น¹⁴

กมลชัย รัตนสภาวะ กล่าวไว้ว่า นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ออกกฎหมายอย่างมีเหตุผลหรือรัฐที่ให้ความสำคัญในเรื่องความยุติธรรม หมายถึง วิธีการหรือการทำเป้าหมายหรือเนื้อหาของรัฐให้เป็นรูปธรรม มันคือรูปแบบที่ก่อให้เกิดความมั่นคงในเสรีภาพของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐหรือการล้มเลิกการปกครองโดยตัวบุคคลมาเป็นการปกครองโดยตัวกฎหมาย¹⁵

13 หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), หน้า 127.

14 มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548) หน้า 62-63.

15 กมลชัย รัตนสภาวะ, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537) หน้า 92.

การดำเนินงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บทเรียนจากการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งครั้งที่ผ่านมา จะต้องมีการทบทวนเป็นแนวทางและถือเป็นเครื่องมือในการปรับปรุงแก้ไขในการจัดการเลือกตั้งในครั้งต่อไป และต้องยอมรับว่าการแทรกแซงทางการเมือง และปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นภัยทางธรรมชาติหรือการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่นอกเหนือจากวิถีปกติในรัฐธรรมนูญ เป็นสิ่งที่ยุ่ นอกเหนือการควบคุมและจำเป็นต้องใช้กระบวนการด้านอื่นๆ ประกอบการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า แต่จะต้องไม่นำมาเป็นข้อยกเว้นในการลดมาตรฐานหรือทำให้เป้าหมายการบริหารจัดการเลือกตั้งต้องเสียไปหรือไม่มีคุณภาพ

คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดที่ 4 นับตั้งแต่มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันได้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้งบนจุดเปลี่ยนของประเทศพหุติ และปฏิบัติหน้าที่ท่ามกลางสถานการณ์ทางการเมืองที่มีความขัดแย้ง การแตกแยกเป็นสองขั้วการเมืองจนในที่สุดเมื่อรัฐบาลได้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2556 ก่อนคณะกรรมการการเลือกตั้งชุดปัจจุบันจะเข้าปฏิบัติหน้าที่ได้เพียง 7 วัน (ดำรงตำแหน่งเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2556) และแม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเพิ่งเข้ารับตำแหน่ง แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งชุดนี้ก็กลับถูกคาดหวังจากคนทั้งประเทศว่าจะเป็นการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งผ่านกระบวนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่มีขึ้นในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรมให้ได้

แม้คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมีความตั้งใจแน่วแน่ พรารถนาให้การเลือกตั้งเป็นทางออกในการคลี่คลายปัญหา แต่การทำหน้าที่จัดการเลือกตั้งตามที่กฎหมายกำหนด (หลักนิติรัฐ Legal State) บนพื้นฐานของความขัดแย้งที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประวัติศาสตร์ประเทศไทย และอาจนำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรงได้ทุกขณะ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ความพยายามทุกวิถีทางเพื่อให้การจัดการเลือกตั้งตามกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้ความระมัดระวังอย่างที่สุดที่จะลดกระแสของความขัดแย้ง ตลอดจนหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าของประชาชนผู้มาร่วมชุมนุม คณะกรรมการการเลือกตั้งพยายามแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากความขัดแย้ง โดยการให้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างเต็มที่ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายระเบียบประกาศต่าง ๆ ที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้นซึ่งมีอยู่มากมายรวม ๆ กันแล้วเป็นพันหน้า นักกฎหมายที่มีอยู่ในสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งยังเปิดกฎหมายที่มีอยู่เพื่อหาทางแก้ไขปัญหากันได้ไม่เลย หรือแม้แต่บุคลากรผู้มีประสบการณ์มาอย่างยาวนานในการจัดการเลือกตั้งของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นปรมาจารย์ด้านการ

จัดการเลือกตั้ง ก็ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดจากความขัดแย้งเพื่อจัดการเลือกตั้งให้สัมฤทธิ์ผลได้เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ใช้ความพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งอย่างที่สุดแล้ว แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการเลือกตั้งได้โดยปราศจากความขัดแย้งได้ คณะกรรมการการเลือกตั้งจึงส่งสัญญาณให้รัฐบาลรับรู้หลายครั้ง ด้วยการมีหนังสือขอให้เลื่อนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกไปจนกว่าจะมีข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาล คู่ขัดแย้ง และทุกภาคส่วนในสังคม แต่ไม่เป็นผลทำให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องทำหน้าที่เดินหน้าจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามกฎหมายต่อไปหากคณะกรรมการการเลือกตั้งไม่ดำเนินการจัดการเลือกตั้งก็อาจเป็นการดำเนินการที่ผิดกฎหมายเสียเอง

ในการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ซึ่งเป็นช่วงที่ยากล้าบานั้นมีเหตุการณ์สำคัญที่ต้องหยิบยกมากล่าวถึงในที่นี้ คือสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดหลายจังหวัดถูกขัดขวางเข้าสถานที่ทำงานไม่ได้ การปิดล้อมสถานที่พิมพ์บัตรเลือกตั้ง การปิดล้อมสถานที่รับสมัครเลือกตั้งจนทำให้ไม่สามารถเปิดการรับสมัครได้ใน 28 เขตเลือกตั้ง การปิดล้อมสถานที่ลงคะแนนเลือกตั้งก่อนวันเลือกตั้งและในวันเลือกตั้ง ทำให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่สามารถเปิดให้มีการลงคะแนนเลือกตั้งได้ทุกหน่วยเลือกตั้ง และได้กำหนดวันลงคะแนนเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 2 มีนาคม 2557 เพื่อจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ให้สำเร็จตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

ต่อมาผู้ตรวจการแผ่นดินได้เสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 และศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2557 เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2557 ว่าการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

หลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2557 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 108 วรรคสอง คณะรัฐบาล คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ขัดแย้งได้มีการประชุมเพื่อหารือในประเด็นการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งใหม่ ในขณะนั้นความขัดแย้งก็มีอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ประกาศกฎอัยการศึก ด้วยการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 และจัดตั้งกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย และได้เชิญตัวแทนจาก 7 ฝ่าย เข้าร่วมประชุมที่สโมสรกองทัพบก เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2557 โดยผลการประชุมในวันนั้น แต่ละฝ่ายไม่สามารถหาทางออกที่ดีที่สุดของประเทศได้

ต่อมาวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีการประชุมอีกครั้ง โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก เป็นหัวหน้าคณะ ประกาศยึดอำนาจ นับเป็นการรัฐประหารครั้งที่ 13 ในประวัติศาสตร์ประเทศไทย

หลังจากนั้นได้มีประกาศให้สมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง และให้จัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไปจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทำให้สถานการณ์ของประเทศ ณ ขณะนั้นได้บรรเทาความวุ่นวายและการปะทะที่จะให้เกิดการเสียเลือดเสียเนื้อของประชาชนคนไทยลงได้ในระดับหนึ่งและให้ประเทศได้พักก่อนแล้วเดินทางไปเข้าสู่การปฏิรูปประเทศอย่างจริงจังก่อนที่จะมีการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดปัจจุบันได้กำหนดแนวทางการดำเนินงาน (Road Map) ในสภาวะการณ์ที่ยังไม่มีการเลือกตั้งโดยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

ระยะที่ 1 ก่อนมีรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งสร้างความภาคภูมิใจในความเป็นไทย ปลุกฝังหน้าที่พลเมืองดีในวิถีประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ให้กับเยาวชน และประชาชนทุกภาคส่วน รวมทั้งพัฒนาระบบงานสืบสวนสอบสวนให้มีมาตรฐาน และจัดทำคู่มือในการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวน การพัฒนาบุคลากรภายในองค์กรของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ และการจัดการเลือกตั้งที่จะเป็นจุดเปลี่ยนของประเทศอีกครั้งหนึ่งในอนาคต

ระยะที่ 2 เมื่อรัฐธรรมนูญมีผลบังคับใช้ จะเร่งสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญให้กับประชาชน

ระยะที่ 3 เมื่อเข้าสู่การเลือกตั้ง จะเดินทางไปปฏิบัติงานเต็มที่ เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ และยุติธรรม ปราศจากการซื้อสิทธิ์ขายเสียง

โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งและพนักงานของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งทุกคนจะทุ่มเทแรงกายแรงใจปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ยืนหยัดอยู่บนหลักความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนส่วนรวมเป็นที่ตั้งโดยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law)

ขณะนี้จะมีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ หากร่างรัฐธรรมนูญผ่านก็จะต้องมีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นโอกาสอันดีที่จะได้มีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยอาศัยความรู้ประสบการณ์ที่ผ่านมาในอดีตมาเป็นบทเรียนเพื่อให้การร่างกฎหมายดังกล่าวสามารถทำให้การจัดการเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและสัมฤทธิ์ผล

หากสามารถทำให้เกิดความรัดกุมและปราศจากข้อสงสัยถึงความเป็นกลางของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ก็จะมีส่วนสร้างความเชื่อมั่นให้กับการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ว่าจะเป็นชุดปัจจุบันหรือชุดใดๆ ที่จะมารับช่วงต่อในการดำเนินงานเมื่อ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ชุดปัจจุบันพ้นวาระไปแล้ว

และในท้ายที่สุดการจัดการเลือกตั้งในครั้งต่อไป ของคณะกรรมการการเลือกตั้งจะเป็นที่ยอมรับจากสังคมว่าได้ดำเนินการบริหารจัดการเลือกตั้ง อย่างมีอิสระ (Independence) บนหลักความสุจริต โปร่งใส และเที่ยงธรรม และได้ดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิ่งสำคัญ โดยยึดหลักนิติรัฐ (Legal State) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) เช่นนี้ ย่อมทำให้บรรดานักการเมืองและพรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ให้ความนับถือยำเกรง และยอมรับผลการตัดสินในขั้นสุดท้ายอย่างปราศจากข้อครหาต่างๆ ตามมา นอกจากการคำนึงถึงการยอมรับผลการดำเนินการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งจากทุกภาคส่วนภายในประเทศแล้ว คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงต้องคำนึงถึงการให้การยอมรับจากองค์กรระดับประเทศหรือนานาชาติด้วย การที่จะให้เกิดการยอมรับในระดับนานาชาติได้นั้นการจัดการเลือกตั้งของคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการให้สอดคล้องและเป็นไปตามหลักและแนวคิดการเลือกตั้งตามหลักปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ค.ศ.1948 ซึ่งมีหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ ประแรก การเลือกตั้งต้องมีความเป็นอิสระ (Freedom of Election) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนต้องมีความเป็นอิสระในการเลือกผู้แทนของตน ต้องไม่มีการบังคับ ช่มชู้ คุกคามทำให้การแสดงเจตจำนงในการเลือกตั้งของประชาชนถูกบิดเบือนไป ประการที่สอง การเลือกตั้งต้องมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน (Periodic Election) กล่าวคือ การเลือกตั้งจะต้องมีกำหนดเวลาหรือเงื่อนไขที่ต้องจัดให้มีการเลือกตั้งที่ชัดเจน และสังคมจะต้องทราบกำหนดการนั้น ประการที่สาม การเลือกตั้งต้องมีความสุจริตและเป็นการเลือกตั้งที่แท้จริง (Genuine Election) กล่าวคือ จะต้องเป็นการเลือกตั้งที่ปราศจากการซื้อสิทธิขายเสียงหรือให้อามิสสินจ้างในการลงคะแนน และเป็นการเลือกตั้งที่มีกติกาที่เป็นธรรมไม่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ประการที่สี่ การเลือกตั้งต้องเป็นสิทธิของทุกคน (Universal Suffrage) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนที่มีคุณสมบัติตามกฎหมายจะต้องสามารถใช้สิทธิในการเลือกตั้งได้ ประการที่ห้า ต้องมีความเสมอภาค (Equal Suffrage) กล่าวคือ ประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิในการเลือกตั้งเท่าเทียมกัน การกำหนดเงื่อนไขเฉพาะบางกลุ่มบุคคลหรือเพศหรือศาสนาหรือฐานะทางการเงินในการมีสิทธิเลือกตั้ง หรือให้สิทธิพิเศษในการเลือกตั้ง

แก่ประชาชนบางคนหรือบางกลุ่มไม่อาจทำได้ ประการสุดท้าย การเลือกตั้งต้องเป็นการลงคะแนนลับ (Secret Vote) กล่าวคือ ประชาชนสามารถลงคะแนนได้โดยไม่มีใครรู้ว่าเลือกตั้งอย่างไร เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระในการลงคะแนนนั่นเอง

สรุป

ในสถานการณ์ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้ง ความหวาดระแวง ความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ตลอดจนการแบ่งฝ่ายแบ่งสีแบ่งกลุ่ม องค์กรอิสระต่าง ๆ ถูกกล่าวหาจากหลายฝ่ายรวมทั้งภาคประชาชนว่าขาดความเป็นกลาง คณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นองค์กรอิสระหนึ่งที่ถูกกล่าวหาด้วยเช่นกัน แต่ก็ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรหนึ่งที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ เป็นองค์กรที่เปรียบเสมือนกรรมการผู้ควบคุมการแข่งขันกันของผู้ที่อาสาเข้ามาทำงานให้บ้านเมือง (นักการเมือง) และที่สำคัญยิ่งกว่าคือ เป็นองค์กรที่ต้องคัดสรรคนผู้มีความสุจริตและเป็นผู้ที่ประชาชนมีเจตจำนงที่จะเลือกคนผู้นั้นเข้าไปทำหน้าที่แทนตนในสภาโดยปราศจากอามิสสินจ้างหรือรางวัล ตอบแทน เพื่อที่จะให้คนผู้นั้นจะเข้าไปปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริงมิใช่เพื่อเข้าไปกอบโกยผลประโยชน์เป็นการส่วนตัว เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นองค์กรที่สำคัญแล้วจะทำไมการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นที่ยอมรับและน่าเชื่อถือของคนในสังคม ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วคงจะหนีไม่พ้นที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักการสำคัญสองอย่างที่กล่าวมาข้างต้น คือ หลักนิติรัฐ และหลักนิติธรรม

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติรัฐ คือ การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อกำหนด ตลอดจนประกาศที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด สิ่งใดที่กฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งต้องดำเนินการก็ต้องดำเนินการห้ามงดการดำเนินการเป็นอันขาด ในทางตรงกันข้ามสิ่งใดที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการได้ก็ต้องห้ามดำเนินการเช่นกัน ซึ่งหลักดังกล่าวเช่นนี้เป็นหลักการของกฎหมายมหาชนที่กำหนดไว้ว่ารัฐจะดำเนินการสิ่งใดที่เป็นการกระทบสิทธิของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น

คณะกรรมการการเลือกตั้งจะต้องปฏิบัติหน้าที่โดยยึดหลักนิติธรรม คือ ต้องพิจารณา
ดำเนินการตามกฎหมายด้วยความเป็นธรรม กล่าวคือ เมื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกับผู้ใด
แล้ว หากมีกรณีเดียวกันเกิดขึ้นกับผู้อื่นอีกก็ต้องพิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกัน มิใช่คนกระทำผิด
แบบเดียวกันและพิจารณาดำเนินการไม่เหมือนกัน

หากคณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการโดยยึดหลักการทั้งสองอย่างนี้แล้ว เชื่อได้ว่าสังคม
จะให้การยอมรับและเชื่อมั่นต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

บรรณานุกรม

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2558, คู่มือพลเมืองดีวิถีประชาธิปไตย.

สมบัติ ชำรงธัญวงศ์ , 2543, การเมืองอังกฤษ, สำนักพิมพ์เสมาธรรม.

ศึกษา อุ่มเจริญ, 2543, การใช้อำนาจทางปกครองกับการพัฒนาประชาธิปไตย : ศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

วิชญ์ เครื่องงาม, 2552, หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง.

ธานีนทร์ กรัยวิเชียร, 2552, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61.

บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ , สำนักพิมพ์วิญญูชน.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2548, กฎหมายมหาชน 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

หยุด แสงอุทัย, 2538, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, สำนักพิมพ์วิญญูชน.

มานิตย์ จุมปา, 2548, คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยหลักทั่วไป, สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

กมลชัย รัตนสกาวงศ์, 2537, พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองเยอรมัน, สำนักพิมพ์นิติธรรม.