



รวมบทความทางวิชาการ ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ชุดที่ 24 ประจำปี 2568

ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน



ศาลรัฐธรรมนูญ
ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
ชุดที่ 24

ผู้เขียน

- เชวง ชุติริ
- ดรุษกร วิสุทธิสิน
- ทรงวิทย์ หนูนุกัคดี
- ทิพวรรณ อุทัยสง
- ธนา ชวงค์
- ธเนศพล ธนบุญวัฒน์
- นฤชล ดำรงปิยวุฒิ
- นารี ตัณฑเสถียร
- เนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย
- บุญชนะ เจริญผล
- บุญญนิตย์ วงศ์รักมิตร
- ประจวบ สวัสดิ์ประสงค์
- สุมาลี อุทัยเฉลิม
- สุเมธ พรหมตรุษ
- สุรพล มณีพงษ์
- สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข
- สุวิน แจ้งยอดสุข
- โสฬส สนธยานนท์
- อุดุลย์ ชันทอง
- อุดุลย์ เลาหพล
- อนนท์ อติเรกสมบัติ
- อโนชา ชีวิตโสภณ
- อภิชาติ อัครวมงคลกุล
- อภิเชษฐ์ ศรีวัฒนประภา

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ

National Library of Thailand Cataloging in Publication Data

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 24
ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและ
เสรีภาพของประชาชน. -- กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2569.
676 หน้า.

1. ศาลรัฐธรรมนูญ -- รวมเรื่อง. I. ชื่อเรื่อง.

342.00269

ISBN 978-616-8344-43-9

ชื่อเรื่อง รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 24
ศาลรัฐธรรมนูญ ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย
ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ปีที่พิมพ์ กุมภาพันธ์ 2569

จำนวนพิมพ์ 530 เล่ม

เจ้าของ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา 5 ธันวาคม 2550
(อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์) 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 02 141 7777 โทรสาร 02 143 9500
www.constitutionalcourt.or.th

ดำเนินการจัดทำโดย กลุ่มงานสัมมนาและเผยแพร่กฎหมาย

พิมพ์ที่ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
บริษัท แอคทีฟ พรินท์ จำกัด

9 ซ.ลาดพร้าว 64 แยก 14 ถ.ลาดพร้าว

แขวงวังทองหลาง เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

โทรศัพท์ 02 530 4114 โทรสาร 02 108 8951

คำนำ

หนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ได้รับการจัดพิมพ์อย่างต่อเนื่อง เพื่อรวบรวมบทความที่มีคุณค่าทางด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และอื่น ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มพูนองค์ความรู้และเป็นการส่งเสริมการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย แก่สถาบันการศึกษา หน่วยงานภาครัฐ และประชาชนผู้สนใจ ซึ่งสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญมีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติภารกิจตามรัฐธรรมนูญภายใต้ปณิธานของศาลรัฐธรรมนูญบนฐานของการ “ยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิเสรีภาพของประชาชน”

สำหรับหนังสือรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 24 ฉบับนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้รวบรวมบทความทางวิชาการเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและหลักประชาธิปไตยภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จากผู้เขียนที่ล้วนเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐธรรมนูญ กฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และผู้บริหารภาคเอกชน

ท้ายนี้ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญขอขอบคุณผู้เขียนบทความทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้โดยมีความมุ่งหวังว่าบทความเหล่านี้จะเป็นประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าทางวิชาการต่อไป

สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ธันวาคม 2568

สารบัญ

หน้า

- หลักประกันอิสรภาพ จากการถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย 1
ในระบอบประชาธิปไตย
เชวง ชูศิริ
- หลักประชาธิปไตยกับการบริหารทรัพยากรบุคคล 23
ในธุรกิจบริการรับก่อสร้าง
ดร.สุกร วิสุทธิสิน
- หลักประชาธิปไตยและการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน..... 47
ของกองทัพบก
ทรงวิทย์ หนูนภักดี
- ประชาธิปไตยกับเศรษฐกิจยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์ 71
ทีพวรรณ อุทัยสา
- หลักประชาธิปไตยกับ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558..... 94
ธนา ชวงค์
- การเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย..... 115
ธเนศพล ธนบุญวัฒน์
- หลักประชาธิปไตยกับการกำกับดูแลกิจการ..... 136
นฤชล ดำรงปิยวุฒิ
- หลักประชาธิปไตยกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ..... 175
ของพนักงานอัยการ
นารี ตันตเสถียร

หน้า

- ประชาธิปไตย : เครื่องมือสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการ 210
 ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร
เนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย
- หลักประชาธิปไตยกับการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน 223
 ตำรวจกรุงเทพมหานคร
บุญชนะ เจริญผล
- หลักประชาธิปไตยกับการบริหารผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. 255
 ในยุค Disruption
บุญญนิตย์ วงศ์รักมิตร
- การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต 284
ประจวบ สวัสดิ์ประสงค์
- หลักนิติธรรมกับสิทธิตามกฎหมายของผู้สูงอายุ ศึกษาเฉพาะกรณี 322
 พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
สุมาลี อุทัยเฉลิม
- หลักนิติธรรมของตุลาการศาลทหาร 350
สุเมธ พรหมตรุช
- สถาบันกษัตริย์ภายใต้หลักนิติธรรมของรัฐธรรมนูญ 378
 แห่งราชอาณาจักรกัมพูชา
สุรพล มณีพงษ์
- หลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา 403
 ขึ้นพนักงานสอบสวน
สุวัฒน์ แจ้งยอดสุข

- กองทัพเรือกับหลักนิติรัฐ – นิติธรรม 454
สุวิน แจ้งยอดสุข
- จริยธรรมของข้าราชการทหารภายใต้หลักนิติธรรม 479
โสฬส สนธยานนท์
- หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง 503
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี
อดุลย์ ชันทอง
- หลักนิติธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ 534
อดุลย์ เลาทพล
- หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : 557
ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
The Rule of Law Relating to Locus Standi in
Administrative Cases: Case Study on Time Limitation in
Common Interest Litigation Pursuant to Section 52
Paragraph two of Act on the Establishment of
Administrative Courts and Administrative Court Procedure,
B.E. 2542 (1999)
อนนท์ อติเรกสมบัติ

หน้า

- การสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิแก่ผู้เสียหายในศาลเยาวชน 607
และครอบครัวตามหลักนิติธรรม
 อโนชา ชีวิตโสภณ
- หลักนิติธรรมกับอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล 630
 อภิชาติ อัครมงคลกุล
- หลักนิติธรรมและการเตรียมความพร้อมในการเปิดรับ 649
นักท่องเที่ยวดังต่างชาติสู่ประเทศไทย ภายหลังการผลิตัววัคซีน
ป้องกันโควิด - 19 เป็นไปอย่างแพร่หลาย
 อภิเชษฐ์ ศรีวัฒนประภา

หลักประกันอิสรภาพ จากการถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในระบอบประชาธิปไตย

เชวง ชูศิริ*

บทคัดย่อ

ประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2475 จนถึงปัจจุบัน หลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่รับรองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของประชาชน ปัจจุบันหลักการดังกล่าวได้รับการรับรองคุ้มครองโดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งองค์การตามรัฐธรรมนูญมีบทบาทสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกทางอาญา บังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรมให้แก่ประชาชน คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งในและนอกประเทศตามหลักมาตรฐานสากลให้ความช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่ประชาชน ปฏิบัติต่อผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายอย่างเท่าเทียมทำให้ประชาชนได้รับความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ อันเป็นการส่งเสริมหลักนิติธรรมในระบบประชาธิปไตย เป็นการให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน

หลักการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 หรือที่เรียกว่าหลัก Habeas Corpus ซึ่งมีที่มาจากประเทศอังกฤษในคดีที่มีการคุมขังผู้ต้องหาไว้

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นอป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 นี้ หากปรากฏว่าเกิดกรณีมีผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเกิดจากบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม บุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 บัญญัติไว้คือ 1. ผู้ถูกคุมขังเอง 2. พนักงานอัยการ 3. พนักงานสอบสวน 4. ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี 5. สามी ภรียา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขังสามารถยื่นคำร้องขอปล่อยตัวจากการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

คำสำคัญ: หลักประกันอิสรภาพ, การถูกคุมขัง, โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย, ระบบประชาธิปไตย

บทนำ

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม การคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาล ทั้งต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย และกระทำการเท่าที่จำเป็น และรัฐจะจำกัดหรือล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อเป็นเหตุผลเรื่อง “ความมั่นคงของรัฐ” ซึ่งอาจเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จะต้องใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดและกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างน้อยที่สุด แม้แต่ผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดเอง ก็ยังจะต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามหลักกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due process of law) เป็นต้น

ตั้งแต่ช่วงศตวรรษที่ 21 เป็นต้นมา ได้เกิดเหตุการณ์สำคัญหลายประการที่ทำให้มุมมองเรื่องความมั่นคงของรัฐและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปจนส่งผลกระทบต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตย กล่าวคือ กระแสโลกาภิวัตน์และความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้ส่งผลให้เกิดการตระหนักในเรื่องการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารของรัฐ (Right to be informed) เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (Freedom of expression) หรือแม้แต่สิทธิความเป็นส่วนตัว (Privacy rights) เป็นต้น ดังจะเห็นได้จากในหลายประเทศแทบทุกภาคส่วนได้ออกมาเรียกร้องให้รัฐต้องออกกฎหมาย รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพดังกล่าวให้แก่ประชาชน ขณะเดียวกัน ในมิติของความมั่นคง วิกฤตเศรษฐกิจ หรือแม้แต่การก่อการร้าย ตลอดจนความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมทางไซเบอร์ (Cybercrime) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ก่อให้เกิดความท้าทายต่อความมั่นคงของรัฐ จนส่งผลให้ประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยหลายแห่งมีการใช้อำนาจอรัฐผ่านทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ โดยให้ความสำคัญกับการรักษาความมั่นคงของรัฐมากกว่าการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้สถานการณ์บางสถานการณ์และบางช่วงเวลา เช่น การจำกัดสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลของรัฐ หรือการให้รัฐเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลเรื่องความมั่นคงของรัฐ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยนั้น การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลแม้จะมีบทบัญญัติรองรับสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมไว้บ้างแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีการบังคับควบคุมการใช้อำนาจอรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นไปตามหลักการของบทบัญญัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง จึงเกิดปัญหาในทางปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิ

ตามกฎหมายอยู่บ่อยครั้ง สาเหตุอาจเกิดจากความไม่เข้าใจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมถึงความมุ่งหมายในการดำเนินคดีอาญาที่ต้องการค้นหาความจริงในการที่จะต้องรักษาสีทึ่เสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจะต้องกระทำการจำกัดเสรีภาพบุคคลดังกล่าวเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ต่อคดีเท่านั้น หรือเพราะความมุ่งมั่นที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยจนละเลยเสรีภาพของบุคคลดังกล่าว และขาดมาตรการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่มีข้อบังคับที่ละเอียดพอที่จะควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน จึงเป็นผลให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพในร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน การจับและการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 หรือที่เรียกว่าหลัก Habeas Corpus ซึ่งมีที่มาจากประเทศอังกฤษในคดีที่มีการคุมขังผู้ต้องหาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฉะนั้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะไม่ให้บุคคลอื่นมาคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ให้บุคคลที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวได้

ดังนั้น เพื่อให้เป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การคุมขังบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องกระทำการด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจตามที่ตนเข้าใจว่ากฎหมายให้อำนาจอาจเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายได้ ดังมีตัวอย่างมาแล้วเช่นการควบคุมตัวผู้ต้องหาเกินกว่าที่หมายกำหนดให้ควบคุมตัวได้ของเจ้าพนักงานตำรวจ เป็นต้น

ความหมายและหลักการของประชาธิปไตย

ความหมายของประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ปรีดี พนมยงค์¹ ให้ความหมายของคำว่า ประชาธิปไตย ในงานเขียน “ประชาธิปไตย” เบื้องต้นสำหรับสามัญชนไว้ว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือ พจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ล้อมติปวงชนเป็นใหญ่”

คำว่า ประชาธิปไตย ซึ่งตรงกับคำในภาษาอังกฤษว่า Democracy ซึ่งเกิดจากการผสมคำสองคำ คือ Demos กับ Kratein หรือ Demos (ประชาชน) และ Krators หรือ Kratein (การปกครอง) ฉะนั้น ประชาธิปไตย (Demosratia) จึงหมายถึง การปกครองโดยประชาชน

ส่วนคำว่าประชาธิปไตยที่ใช้ในภาษาไทยของเรานั้นบัญญัติขึ้น โดยเทียบกับศัพท์ภาษาอังกฤษเป็นการนำเอาคำสองคำมารวมกันคือ ประชา ซึ่งเป็นคำสันสกฤต รูปคำเดิม คือ ประชา แปลว่า ราษฎร หรือประชาชนและ คำว่า อธิปไตย แปลว่า ความเป็นใหญ่อย่างยิ่ง ฉะนั้นประชาธิปไตยจึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศนั่นเอง

ประชาธิปไตย คือ การปกครองโดยประชาชน เมื่อการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยนั้นอำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคน จึงมีสิทธิและเสรีภาพซึ่งเป็นสิ่งที่มีอยู่ตามธรรมชาติและอยู่เหนืออำนาจรัฐ รัฐจะก้าวล่วงเข้ามาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม

¹ ปรีดี พนมยงค์, ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ), 2517.

เมื่อทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ ก็อาจใช้สิทธิและเสรีภาพของตนจนกระทบกระทั่งกับสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น เพราะฉะนั้นจึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ หากรัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จะต้องดำเนินการโดยกฎหมาย ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ตราขึ้นจากตัวแทนของประชาชนเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอง ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ความหมายของประชาธิปไตยด้านสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค นักปรัชญาการเมืองหลายท่านที่ชี้ให้เห็นว่ารูปแบบการปกครองที่ดีก็คือการปกครองที่เคารพสิทธิและความเสมอภาคของมนุษย์ เชื่อว่า สมาชิกของสังคมทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันที่จะเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจการเมือง และสังคม เพื่อพัฒนาตนเองและสังคมโดยรวม นอกจากนี้ระบบการเมืองจะต้องเปิดโอกาส หรือให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ภายใต้กฎระเบียบของสังคมด้วย ซึ่งรูปแบบการปกครองดังกล่าวก็คือ ระบอบประชาธิปไตย

หลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

1. หลักความเสมอภาค

ความเสมอภาคทางการเมือง ประชาชนทุกคนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้อย่างเท่าเทียมกัน และหลักความเสมอภาคทางการเมืองผ่านประชาชนทุกระดับทุกอาชีพที่ต่างมีหนึ่งสิทธิหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน

ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ประชาชนทุกคนต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพ การประกอบกิจการต้องเป็นไปอย่างเสรีเป็นธรรมไม่มีการผูกขาดทางการค้า หลักความเสมอภาคทางเศรษฐกิจผ่านเรื่องราวของประชาชนคนหนึ่งซึ่งสามารถเปลี่ยนอาชีพได้อย่างอิสระ

ความเสมอภาคทางโอกาส บุคคลสามารถจะได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาลและการให้บริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกันแม้ว่าจะต่างฐานะกัน

2. หลักสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่

สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครอง การเคารพสิทธิซึ่งกันและกัน

เสรีภาพ คือ การมีอิสระที่จะกระทำการใด ๆ โดยต้องไม่ละเมิดเสรีภาพของผู้อื่น

หน้าที่ คือ สิ่งที่บุคคลต้องปฏิบัติหรืองดเว้นจากการปฏิบัติบุคคลย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ ซึ่งการใช้สิทธิเสรีภาพต้องไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น และต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้กฎหมาย

3. หลักนิติธรรม

การใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารประเทศ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้กฎหมายต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4. หลักการใช้เหตุผล

คือ การใช้หลักเหตุผลมาเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ และหากมีการตัดสินใจปัญหาด้วยการออกเสียงต้องยอมรับมติของเสียงข้างมาก แต่ต้องเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย

5. หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม

ทางตรง คือการใช้สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เช่น การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงประชามติ การขอรับรู้ข้อมูลข่าวสารราชการ การชุมนุม การร้องทุกข์ส่วนราชการ

ทางอ้อม คือ การเลือกตั้งตัวแทน เช่น ส.ส., ส.ว. ไปทำหน้าที่ในการออกกฎหมายและบริหารประเทศแทนตน

ความสำคัญของประชาธิปไตยกับสิทธิของผู้ถูกคุมขัง

สิทธิของผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบทบัญญัตินี้ได้บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะไม่ให้บุคคลอื่นมาคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครองให้บุคคลดังกล่าวที่ถูกคุมขังสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวได้

การยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัว

ในกรณีที่มีการคุมขังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นสามารถที่จะร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญานั้นขอให้ปล่อยตนได้ ทั้งนี้การจะร้องขอได้นั้นต้องมีองค์ประกอบ ดังต่อไปนี้ คือ

1. ต้องมีการถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 100 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ จะต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงข้อใดข้อหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) มีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือ

(2) มีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในกรณีอื่นใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายในระหว่างที่มีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อย หรือการไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยนั้นยังไม่ถึงที่สุดไม่ว่าจะเป็นเพราะผู้ถูกคุมขังได้รับการปล่อยตัวไปในระหว่างนั้นก็ตาม ศาลชอบที่จะจำหน่ายคดีนั้นได้และสิทธิของบุคคลที่ร้องขอให้ปล่อยย่อมระงับไป เพราะ

สิทธิเช่นว่านั้นจะมีอยู่เพียงระยะเวลาที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เช่น ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 7116/2544 ที่ผู้ร้องยื่นคำร้องว่าเจ้าพนักงานตรวจค้น จับกุมและคุมขังผู้ร้องโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ข้อเท็จจริงในขณะที่ผู้ร้องยื่นคำร้องปรากฏว่าอัยการได้ยื่นฟ้องผู้ร้องต่อศาลในความผิดดังกล่าว และศาลชั้นต้นประทับฟ้องพร้อมทั้งออกหมายขังผู้ร้องไว้ระหว่างพิจารณา ดังนั้น ถึงแม้ว่าการคุมขังโดยเจ้าพนักงานจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่สิ้นสุดไปแล้วเมื่อศาลประทับฟ้อง และออกหมายขังผู้ร้องในระหว่างพิจารณา สิทธิของผู้ร้องที่จะร้องขอให้ปล่อยจากการคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายจึงระงับไป

2. บุคคลที่มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องถิ่นที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา ขอให้ปล่อย ได้แก่

- (1) ผู้ถูกคุมขังเอง
- (2) พนักงานอัยการ
- (3) พนักงานสอบสวน
- (4) ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี
- (5) สามี ภริยา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์

ของผู้ถูกคุมขัง

การดำเนินการไต่สวนของศาล

มาตรา 90 วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ศาลที่ได้รับคำร้องขอให้ปล่อย จะต้องดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียว โดยด่วน หากศาลเห็นว่า คำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เห็นเป็นที่พอใจแก่ศาล ไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที ทั้งนี้ผู้คุมขังไม่จำเป็นต้องเป็นเจ้าพนักงานจะเป็นบุคคลอื่นใดก็ได้ ที่ก่อให้เกิดการคุมขัง เมื่อมีการนำผู้คุมขังและตัวผู้ถูกคุมขังมาที่ศาลพร้อมกันแล้ว ศาลจะเริ่มทำการไต่สวนตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา และการไต่สวนตามมาตรานี้ไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งบทบัญญัติเรื่องการสืบพยานในคดี โดยเมื่อศาลเห็นว่าคำร้องนี้มีมูลศาลจึงจะมีคำสั่งให้ผู้คุมขังนำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาล และเป็นหน้าที่ของผู้คุมขังที่จะพิสูจน์และนำพยานมาสืบให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่าการคุมขังนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การไต่สวนและอ้างพยานในชั้นนี้ แม้ผู้คุมขังจะไม่ได้ยื่นคำคัดค้านและไม่ได้ยื่นบัญชีระบุพยานไว้ก็ดี ก็ยังสามารถนำพยานเข้าไต่สวนและอ้างส่งเอกสารเพื่อพิสูจน์ให้เป็นที่พอใจแก่ศาลว่าการคุมขังนั้นเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7387/2543)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความหมายของคำว่า “การคุมขังโดยไม่ชอบ”

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 มีหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองบุคคลไว้อย่างไร “การคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย” อาจเกิดโดยเจ้าพนักงานซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรืออาจเกิดโดยคนธรรมดาเป็นผู้ควบคุมหรือขัง ดังที่ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1200/2504 วินิจฉัยในเรื่องนี้ว่า

1. มาตรา 90 ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ 5 หมวดที่ 1 อันว่าด้วย จับ ขัง จำคุก และมาตรา 90 ก็ใช้คำว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุม หรือขัง โดยผิดกฎหมาย

คำว่า “ควบคุม” นี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(21) ให้ความหมายไว้ว่า การควบคุมหรือกักขังผู้ถูกจับ โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจในระหว่างสืบสวนและสอบสวน

ส่วนคำว่า “ขัง” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(22) ก็หมายถึง การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล

พิจารณาตามนี้น่าจะเข้าใจว่า มาตรา 90 หมายถึงการควบคุมและขังโดยเจ้าหน้าที่

แต่ในมาตรา 90 นี้เอง วรรคท้ายมีความว่า “เมื่อได้รับคำร้องตั้งนั้น ให้ศาลหมายเรียกเจ้าพนักงานหรือบุคคลอื่นซึ่งก่อให้เกิดการควบคุม ขัง หรือจำคุก มาพร้อมกัน ถ้าเป็นที่พอใจศาลว่าการควบคุมหรือการขังนั้นผิดกฎหมาย หรือการจำคุกนั้นผิดจากคำพิพากษา ก็ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้นั้นไป”²

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 จะมุ่งหมายเฉพาะการควบคุมหรือขังโดยเจ้าพนักงานเท่านั้นหรือไม่ ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1200/2504 วินิจฉัยว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 เป็นบทบัญญัติสำหรับกรณีที่บุคคลต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานหรือคนธรรมดาเป็นผู้ควบคุมหรือขัง หากมาตรา 90 จะมุ่งหมายเฉพาะการควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายโดยเจ้าพนักงานเท่านั้นแล้วก็จะไม่ให้ความคุ้มครองเพียงพอสำหรับเสรีภาพของบุคคลทั่วไป ดังนั้นในการอธิบายความหมายของมาตรานี้ จึงเป็นไปในแนวที่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลให้มากที่สุดดังจะเห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12000/2504 การคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นอาจเกิดขึ้นได้ เช่น ผู้ต้องหาซึ่งถูกขังในระหว่างการสอบสวนได้รับอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวและศาลได้ออกหมายปล่อยไปแล้วแต่ตัวจำเลยมิได้รับการปล่อยจากเรือนจำ³

ดังนั้น การคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายจึงอาจเกิดโดยเจ้าพนักงานซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรืออาจเกิดโดยคนธรรมดาเป็นผู้ควบคุมหรือขังตามมาตรา 90 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มุ่งคุ้มครองและเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน

² เสงี่ยม ชูสิริ, “การร้องขอให้ปล่อยจากการคุมขังโดยผิดกฎหมาย”, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530, หน้า 26.

³ คณิ่ง ภาไชย, “กฎหมายวิธีพิจารณาความ (เล่ม 1)”, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543), หน้า 249.

จากการถูกคุมขังโดยผิดกฎหมายในทุกกรณี ไม่ว่าจะการคุมขังจะเกิดขึ้นโดยไม่มีอำนาจมาแต่ต้น หรือคุมขังเกินกว่าระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม การคุมขังโดยผิดกฎหมายนั้นจึงไม่จำกัดว่าจะเกิดขึ้นโดยจงใจหรือสำคัญผิด⁴ เช่นกรณีที่พนักงานสอบสวนควบคุมผู้ต้องหาไว้เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดีหรือเกินกว่ากำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ถือว่าเป็นการควบคุมโดยผิดกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้ต้องหาซึ่งถูกขังในระหว่างการสอบสวนได้รับอนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราวและศาลได้ออกหมายปล่อยไปแล้ว แต่ตัวจำเลยมิได้รับการปล่อยจากเรือนจำหรือเจ้าพนักงานจำคุกผู้ต้องหาโทษตามคำพิพากษาเกินกำหนดในคำพิพากษาของศาล⁵ หรือกรณีเจ้าพนักงานผู้ควบคุมปฏิบัติผิดไปจากวิธีการหรือระยะเวลาที่กำหนดซึ่งอาจเป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือสำคัญผิดในข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายบางประการ⁶ ส่วนการกักขังหรือคุมขังโดยบุคคลธรรมดาอาจเป็นไปได้ เช่นในกรณีกักขังหรือคุมขังบุคคลในความดูแลของตน เช่น บิดากักขังบุตรโดยล่อลวงให้ขังตนหรือบุคคลที่ถูกล่อลวงให้มาทำงานและไม่ยอมให้ออกจากโรงงาน หรือการค้าประเวณีดังที่เคยปรากฏในข่าวทางสื่อต่าง ๆ

การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 ได้กำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลไว้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชีวิตและร่างกาย การจับและการคุมขังบุคคล จะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่อย่างไรก็ดี หากปรากฏข้อเท็จจริง

⁴ คณิต ฒนกร, “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546), หน้า 285

⁵ คนึง ภาไชย, เรื่องเดียวกัน.

⁶ จิรนิติ หะวานนท์, “สิทธิทวงวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ”, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน), หน้า 53.

ในภายหลังว่าได้มีการจับกุมและคุมขังบุคคลใดโดยมิชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลใดแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32 วรรคห้า ได้กำหนดตัวบุคคลผู้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้นได้ โดยกำหนดให้ ผู้เสียหาย พนักงานอัยการหรือบุคคลอื่นใด เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

การคุ้มครองสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลได้พัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลมาเป็นเวลานาน หลักประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ปรากฏอยู่ในระบบกฎหมายอังกฤษเป็นหลักกฎหมายที่สำคัญที่สุด นั่นก็คือ หลัก Habeas Corpus คือหลักในเรื่องหมายสั่งให้ส่งตัวผู้ถูกคุมขังมาศาล⁷

หลัก Habeas Corpus เป็นหลักหนึ่งในหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ได้มีการบัญญัติรองรับไว้แล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ซึ่งประกาศใช้แล้วตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2478 ในการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยนั้นเริ่มมีตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากในสมัยนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในการปรับเปลี่ยนกฎหมายให้เข้าสู่รูปแบบของกฎหมายสมัยใหม่และถือเป็นความจำเป็นที่จะต้องรับทำในเวลานั้นเพื่อจะได้ขอแก้ไขข้อเสียเปรียบในเรื่องสิทธิเสรีภาพนอกอาณาเขต ดังนั้น ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ร่างกฎหมาย

⁷ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, **บทบัญญัติ**, เล่มที่ 20 ฉบับที่ 3, 2505, หน้า 767.

วิธีบัญญัติใช้บังคับไปพลางก่อนโดยถือว่าเป็นเรื่องเร่งด่วนเพราะหากจะจัดทำให้เป็นรูปประมวลกฎหมายโดยสมบูรณ์แบบจะต้องใช้เวลานาน ในการจัดทำกฎหมายวิธีพิจารณาความให้สมบูรณ์ในรูปของประมวลกฎหมายนั้น ได้มีการตั้งกรรมการมาแล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 แต่งงานร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความได้ดำเนินการอย่างจริงจังภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 โดยรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อริบส่างประมวลกฎหมายที่ยังค้างอยู่ให้เรียบร้อยเพราะเป็นเงื่อนไขที่จะได้รับเอกราชทางการศาลกลับคืนมา⁸

นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อให้หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายของบุคคลสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการออกหมายจับผู้กระทำความผิด ไปจนถึงขั้นตอนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งอาจจะมีการควบคุมตัวไว้ในเรือนจำ หรือทัณฑสถานแห่งใดก็ได้ รวมทั้งวิธีการเยียวยาหรือการแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการอ้างว่ามีการจับกุมหรือคุมขังบุคคลใดในคดีอาญาโดยมิชอบด้วยกฎหมายโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 90 ได้บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวบุคคลที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาโดยบัญญัติว่า เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกคุมขังในคดีอาญาหรือในกรณีอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลเหล่านั้นมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลท้องที่ที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาขอให้ปล่อย คือ

1. ผู้ถูกคุมขัง
2. พนักงานอัยการ
3. พนักงานสอบสวน

⁸ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย” (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน), 2543

4. ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี

5. สามีน ภริยา หรือญาติของผู้นั้น หรือบุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง

เมื่อศาลได้รับคำร้องดังนั้น ให้ศาลดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน ถ้าศาลเห็นว่าคำร้องมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งผู้คุมขังให้นำตัวผู้ถูกคุมขังมาศาลโดยพลัน และถ้าผู้คุมขังแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที

กระบวนการในการที่ศาลจะต้องดำเนินการเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการคุมขังตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ได้แก่

1. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำร้องคือ ศาลท้องที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาว่าเกิดการคุมขังเป็นการมิชอบด้วยกฎหมาย

2. เมื่อมีคำร้องขอให้ปล่อย ศาลต้องดำเนินการไต่สวนฝ่ายเดียวโดยด่วน

3. ถ้าเห็นว่าคำร้องนั้นมีมูล ศาลมีอำนาจสั่งให้นำตัวผู้คุมขังมาศาลโดยพลัน

4. ศาลจะต้องสั่งปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังไปทันที ถ้าผู้ถูกคุมขังแสดงให้เห็นที่พอใจของศาลไม่ได้ว่าการคุมขังเป็นการชอบด้วยกฎหมาย⁹

ตัวอย่างของกรณีที่มีการจับและคุมขังผิดตัวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นกรณีศาลจังหวัดแห่งหนึ่งได้มีคำสั่งให้เพิกถอนหมายจับและปล่อยตัว นายเอก (นามสมมติ) ที่ถูกเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมในคดียาเสพติด และถูกนำตัวไปคุมขังยังทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง ทั้งนี้เนื่องมาจากว่าได้มีการจับผิดตัว ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่านายเอก (นามสมมติ) ที่ถูกจับกุมและคุมขังยังทัณฑสถานนั้นไม่ใช่ผู้ต้องหาที่กระทำความผิดในคดี

⁹ ณรงค์ ใจหาญ, สิทธิผู้ต้องมา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา, รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540, หน้า 197.

ยาเสพติดเป็นเพียงบุคคลที่มีชื่อและนามสกุลเช่นเดียวกับผู้ต้องหาที่กระทำ ความผิดตัวจริง ซึ่งเรื่องนี้ศาลยุติธรรม ได้ให้ความสำคัญกับการดำเนิน กระบวนพิจารณาทางศาลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล ของประชาชนซึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ ในรัฐธรรมนูญ โดยภริยาของนายเอก ได้ยื่นคำร้องต่อผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ขอให้ปล่อยตัวสามี ซึ่งมีอาชีพรับจ้างเลี้ยงหมู ที่เกิดจากการจับกุมและคุมขัง โดยมีข้อบ่งชี้ด้วยกฎหมาย เนื่องจากนายเอกมิใช่ผู้กระทำความผิดฐาน มียาเสพติดไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย จึงน่าจะเชื่อว่าจะเป็น การจับผิดตัว ศาลจึงได้มีคำสั่งให้ไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยตามมาตรา 90 แห่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยด่วน และเมื่อภริยาของนายเอก ได้เดินทางมาศาล ศาลก็ได้ทำการไต่สวนพยานผู้ร้องรวม 5 ปาก รวมทั้ง เจ้าหน้าที่ตำรวจชุดที่มีการจับกุมผู้ต้องหาที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจปล่อยชื่อ และจับกุมได้พร้อมเมทแอมเฟตามีน จำนวน 2,000 เม็ด ที่ให้การว่าได้ร่วมกับ นายเอก ซึ่งมีอาชีพรับจ้างขับรถทัวร์ได้ร่วมกันค้ายาเสพติด และเจ้าหน้าที่ตำรวจ ที่เคยเห็นหน้าคนร้ายได้ยืนยันว่านายเอก (นามสมมติ) ผู้ต้องหาที่จับกุมนั้น ไม่ใช่ นายเอก ผู้ต้องหาที่ร่วมกระทำความผิด ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่าเป็น การจับกุมและคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนหมายขัง และให้ออกหมายปล่อยตัวนายเอก (นามสมมติ) ไปตามคำร้องขอของภริยา ในวันเดียวกันนั่นเอง

เห็นได้ว่ากระบวนการยุติธรรมนั้น ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ แก่ประชาชนผู้บริสุทธิ์ที่ได้รับความเสียหายจากข้อผิดพลาดบกพร่องดังกล่าว เมื่อได้ความว่าผู้ถูกคุมขังนั้นไม่ใช่ผู้กระทำความผิดก็ต้องปล่อยตัวไป ดังนั้น การจับกุมหรือคุมขังบุคคลใดจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่น ในกรณีของนายเอก (นามสมมติ) ที่ถือได้ว่าได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถูกลิดรอนสิทธิ

และเสรีภาพในชีวิตและร่างกายตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้ กฎหมายจึงต้องมีมาตรการที่จะคุ้มครองเมื่อมีการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้น ซึ่งศาลมีอำนาจที่จะทำการไต่สวนหาความจริงว่ามีการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หากได้ความจริง ศาลจะต้องมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังนั้นทันที ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเพื่อป้องกันการลงโทษจำเลยผิดตัว

อย่างไรก็ดี สิทธิที่จะร้องขอให้ปล่อยตามมาตรา 90 จะมีอยู่เพียงระยะเวลาที่ถูกคุมขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น หากในระหว่างที่มีการยื่นคำร้องขอให้ปล่อย หรือการไต่สวนคำร้องขอให้ปล่อยนั้นยังไม่ถึงที่สุด และผู้ถูกคุมขังได้รับการปล่อยตัวไปแล้วในระหว่างนั้น ศาลชอบที่จะจำหน่ายคดีนั้น และสิทธิของบุคคลที่ร้องขอให้ปล่อยย่อมระงับไป

ดังตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่ 4827/2550 (ประชุมใหญ่) ที่ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า สิทธิของผู้ถูกคุมขังในการยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งปล่อยตัวจากการควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 90 นั้นมีอยู่เพียงชั่วระยะเวลาที่ผู้ถูกคุมขังยังถูกควบคุมหรือขังไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เมื่อปรากฏว่า หลังจากผู้ร้องถูกควบคุมตัว พนักงานสอบสวนได้ปล่อยผู้ร้องชั่วคราวไปแล้วโดยให้ผู้ร้องทำสัญญาประกันไว้ จึงไม่มีการควบคุมตัวผู้ร้องอีกต่อไป ผู้ร้องจึงไม่อาจร้องขอตามมาตรา 90 ได้ แต่ในส่วนของการจับหากเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็เป็นเรื่องที่ผู้ร้องจะดำเนินคดีแก่เจ้าพนักงานตำรวจที่จับผู้ร้อง ด้วยการร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานหรือฟ้องคดีต่อศาลด้วยตนเองตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

ดังนั้น การคุมขังบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากเป็นการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ดังเช่นในกรณีตัวอย่าง ที่ถือได้ว่าได้รับผลกระทบโดยตรงจากการถูกลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในร่างกายตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย กฎหมายจึงต้องมีมาตรการที่จะคุ้มครองเมื่อมีการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเช่นว่านั้นเกิดขึ้น โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะต้องทำการไต่สวนหาความจริงว่ามีการควบคุม กักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายจริงหรือไม่ หากเป็นจริงศาลต้องมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังนั้นไปทันที ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานเป็นรายกรณีไป

หลักประกันอิสรภาพ จากการถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในระบอบประชาธิปไตย

ปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับการคุมขังบุคคลเกิดขึ้นหลายกรณีไม่ว่าจะเป็น การกระทำที่ชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตาม หลัก Habeas corpus ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 นั้น เป็นบทบัญญัติเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอันที่จะไม่ให้บุคคลอื่น มาคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดมาตรการคุ้มครอง ให้บุคคลดังต่อไปนี้คือ ผู้ถูกคุมขังเอง พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการเรือนจำหรือพัศดี สามी ภรรยาหรือญาติของผู้นั้นหรือบุคคลอื่นใด เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง สามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ปล่อยตัวได้ ในกรณีที่มีการคุมขังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้น สามารถที่จะร้องขอต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคืออาญานั้น

เมื่อพิจารณาจากหลักการในประชาธิปไตยที่ว่า ทุกคนมีสิทธิเสรีภาพ เท่าเทียมกัน และได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายซึ่งเป็นไปตามหลักการ ในประชาธิปไตยทั้งด้านสิทธิเสรีภาพและหลักนิติธรรม ผู้ที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมายได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายตามหลักสากลซึ่งมีที่มาจากหลัก ในเรื่อง Habeas corpus ในระบบกฎหมายอังกฤษ และประเทศไทยได้ บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการร้องขอให้ปล่อยผู้ที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายค่อนข้างไม่ได้ถูกนำมาใช้เนื่องจากมีกระบวนการทางอาญาอย่างอื่น เช่น การร้องต่อเจ้าพนักงานตำรวจมาช่วยนำตัวผู้ที่ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้พ้นจากการถูกคุมขัง ปัญหาของผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐทำให้ระบบการให้ความช่วยเหลือโดยจะมาจากตำรวจซึ่งมีอำนาจจับกุมคุมขังเสียเองไม่สามารถกระทำได้ จึงยังคงต้องมีการร้องขอต่อศาลเป็นทางออกซึ่งที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาที่มีการถูกควบคุมหรือคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษ เช่น การกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ เป็นต้น

สิทธิโดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การเยียวยาชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 นั้น ปัจจุบันยังไม่มีกรออกกฎหมายมารองรับหากมีกรณีเกิดการคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้กับผู้ถูกคุมขังแต่อย่างใด จากพระราชบัญญัติว่าด้วยค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ผู้มีสิทธิได้รับค่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้มี 2 ประเภทเท่านั้น คือ ผู้เสียหายและจำเลย เท่านั้น ไม่รวมผู้ถูกคุมขังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เพราะฉะนั้นในกรณีผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคุมขังในระหว่างสอบสวนหรือในระหว่างพิจารณาคดีหากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่มีความสัมพันธ์จริง ๆ กับเหตุผลทางกฎหมายที่ให้ผู้คุมขังต่อไปแล้ว ย่อมจะได้รับการปล่อยชั่วคราว ทั้งนี้เป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย และหลักของการดำเนินคดีอาญา ซึ่งให้คาดคะเนไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ใช่ผู้ทำผิดจนกว่าจะพิสูจน์ได้ชัดเจนปราศจากข้อสงสัยใด ๆ ว่าทำผิดจริง ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่ถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยไม่จำเป็น แต่ในประเทศที่ปล่อย

ให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกคุกคามจากเจ้าหน้าที่รัฐอย่างรุนแรง หรือเป็นประเทศที่ปกครองโดยเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยทางอ้อม หรือเป็นประเทศที่ไม่มีการตรวจสอบและรักษาสมดุลอย่างจริงจังระหว่างองค์กรสามฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ผู้ถูกกล่าวหาหมักจะได้รับการปฏิบัติไม่ต่างจากผู้ทำผิด ด้วยการคุมขังไว้ในคุก เช่นเดียวกับนักโทษ

กรณีผู้ถูกคุมขังไม่สั่งฟ้อง หรือถูกสั่งฟ้องแต่ศาลพิพากษาให้ปล่อยตัว ซึ่งเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยของไทย ดังนั้น ตามที่มีกฎหมายกำหนดให้ค่าทดแทนเฉพาะผู้ที่ตกเป็นจำเลย หากถูกคุมขังในช่วงพิจารณาดีของศาล และต่อมาศาลพิพากษาให้ปล่อยตัว โดยไม่ครอบคลุมถึงผู้ที่ถูกคุมขังตลอดช่วงเวลาดังกล่าวด้วย จึงเป็นเรื่องหนึ่งที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั่น โดยไม่คำนึงถึงสภาพแห่งความเป็นประชาชน ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทุกคนมีสิทธิเสรีภาพเท่าเทียมกัน และรวมทั้ง ไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2539 โดยได้กำหนดให้ผู้ถูกคุมขัง ก่อนที่จะตกเป็นจำเลยได้รับค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ ซึ่งบทบัญญัติของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้บัญญัติเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้ในข้อ 9 วรรค 5 ว่า “บุคคลใดที่ตกเป็นผู้ถูกจับ หรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน”

บทสรุป

โดยทั่วไปการคุมขังบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยลำพังตนเองใช้กำลังเข้ากระทำไม่อาจกระทำได้ และถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำโดยชอบอยู่แล้ว คงมีแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐบางครั้งกระทำเกินอำนาจของตนไม่ว่าจะโดยตั้งใจหรือพลั้งเผลอก็ตาม จึงจะต้องกระทำการด้วยความระมัดระวัง เพราะการกระทำเช่นนั้นกระทบถึงสิทธิเสรีภาพโดยตรงของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากเป็นการกระทำโดยมิชอบไม่ว่าจะเป็นการควบคุมกักขังโดยเจ้าพนักงานหรือบุคคลทั่วไป กฎหมายจึงต้องมีมาตรการที่จะคุ้มครองเมื่อมีการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายเช่นนั้น โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจที่จะต้องทำการไต่สวนหาความจริงว่ามีการควบคุม กักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมายจริงหรือไม่ หากเป็นจริงศาลต้องมีคำสั่งให้ปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังนั้นไปทันที หลักการเช่นนี้เป็นหลักเก่าแก่และยังคงเป็นหลักสำคัญในนานาประเทศที่มีระบอบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยเสียเป็นส่วนใหญ่ดังเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น จนกระทั่งมีการนำหลักการนี้มาใส่ไว้ในรัฐธรรมนูญของไทยในหลายฉบับที่ผ่านมา แต่อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 ก็ยังคงมีอยู่ไม่ถูกตัดออกตลอดมา ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมจึงเป็นสถาบันสำคัญในการที่จะให้ความคุ้มครองประชาชนอย่างแท้จริง โดยศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป ทั้งนี้ต้องยึดหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยเป็นแนวทางในการดำเนินชีวิตในสังคม มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด และยึดมั่นในหลักศีลธรรมและคุณธรรมของศาสนาควบคู่กันไปด้วย พร้อม ๆ กับดำรงตนเป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม โดยมีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันอย่างจริงจัง อันจะก่อให้เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติให้เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- คณิต ณ นคร. “กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- คณิ่ง ภาไชย. “กฎหมายวิธีพิจารณาความ (เล่ม 1)”. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- จิรนิติ หะวานนท์. “สิทธิทวงวิธีพิจารณาความอาญาตามรัฐธรรมนูญ”. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2546.
- เชวง ชูศิริ. “การร้องขอให้ปล่อยจากการคุมขังโดยผิดกฎหมาย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.
- ณรงค์ ใจหาญ. สิทธิผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา. รายงานการวิจัย, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2540, หน้า 197.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. บทบรรณาธิการ. บทบัญญัติ. เล่มที่ 60. ฉบับที่ 3, 2505. หน้า 767.
- ปรีดี พนมยงค์. ประชาธิปไตย และรัฐธรรมนูญเบื้องต้น กับการร่างรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์สุวรรณภูมิ, 2537.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. “ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย”. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543.

หลักประชาธิปไตยกับการบริหารทรัพยากรบุคคล ในธุรกิจบริการรับก่อสร้าง

ดร.ชกร วิสุทธิสิน*

บทนำ

เนื่องจากธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง เป็นอุตสาหกรรมพื้นฐานที่มีลักษณะพิเศษต่างจากธุรกิจการผลิต หรือธุรกิจซื้อขายไปเนื่องจากการดำเนินการแยกเป็นโครงการ โดยต้องมีกระบวนการในการประมาณการกิจกรรมของงานก่อสร้าง มีกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการที่ต้องสอดคล้องกับการก่อสร้างหลัก มีการประเมินต้นทุนค่าวัสดุและค่าแรงงาน สำหรับลักษณะการรับงานนั้น บริษัทฯ จะเป็นผู้ดำเนินการเสนองานโดยวิธีการประกวดราคาหรือการเจรจาต่อรองการให้บริการในรูปของงานรับเหมาก่อสร้าง สำหรับงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน บริษัทฯ จะจ้างผู้รับเหมาช่วงเข้ามาดำเนินงานก่อสร้างเป็นบางส่วนโดยพิจารณาความน่าเชื่อถือและผลงานในอดีตเป็นเกณฑ์ในการสรรหาผู้รับเหมาช่วง และ/หรือใช้วิธีร่วมทุนกับบริษัทอื่นเพื่อจัดตั้งกิจการร่วมค้าเพื่อให้เป็นผู้เสนองานและประกวดราคา โดยบริษัทฯ มิได้พึ่งพาหรือขึ้นอยู่กับผู้รับเหมาช่วงหรือบริษัทอื่นรายหนึ่งรายใดเป็นพิเศษ ทั้งนี้ บริษัทฯจะควบคุมการก่อสร้างให้งานเสร็จทันกำหนดระยะเวลา และควบคุมค่าใช้จ่ายให้อยู่ในงบประมาณที่กำหนด รวมถึงติดตามตรวจสอบเพื่อให้แน่ใจว่าได้มีการส่งมอบงานให้แก่ผู้ว่าจ้างเป็นที่เรียบร้อย ธุรกิจรับเหมาก่อสร้างจึงเป็นหมวดอุตสาหกรรมที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากมีความเชื่อมโยงกับอุตสาหกรรมต่อเนื่องที่หลากหลาย อาทิ กลุ่มธุรกิจวัสดุก่อสร้าง และกลุ่มธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ฯลฯ นอกจากนั้นมูลค่าการลงทุนทั้งภาครัฐและเอกชนในภาคการก่อสร้าง มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยประมาณร้อยละ 8.5 ต่อปีของผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) อุตสาหกรรมรับเหมาก่อสร้างจึงมีบทบาทสำคัญต่อการจ้างงานและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้ความคุ้มครอง รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและสังคมประชาธิปไตย¹

1. ความหมายของประชาธิปไตย

ความหมายของ ประชาธิปไตย ตามพจนานุกรมไทย ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ในหนังสือพจนานุกรมของทางราชการว่า “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่”

2. ความหมายของประชาธิปไตยของนักวิชาการ

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ ณ เมืองเกตติสเบิร์ก ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 (พ.ศ. 2406)

¹ บทความวิชาการส่วนบุคคลครั้งที่ 1 การบริหารธุรกิจรับเหมาก่อสร้างให้ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน

ตอนหนึ่งความว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” (Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth.)

ฮาร์โลด ลาสกี (Harold Laski) “เนื้อแท้ของประชาธิปไตยก็คือ ความปรารถนาของมนุษย์ที่จะยอมรับนับถือและรักษาไว้ซึ่งความสำคัญของตนเอง รวมตลอดถึงความเสมอภาคระหว่างบุคคล ในทางเศรษฐกิจ สังคมการเมือง”

ชาร์ลส์ อีเมอร์สัน (Charles Merriam) “ประชาธิปไตยเป็นแนวความคิด และเป็นการปฏิบัติที่มุ่งไปสู่ความผาสุกร่วมกันของประชาชน โดยมีเจตนารมณ์ ร่วมกันของประชาชนนั่นเองเป็นเครื่องนำทาง”

ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชน เหล่านี้ย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดิน อย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพ ในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (Faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่ง มนุษยชน (Human dignity)

3. ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย ประชาธิปไตยเป็นระบอบ การปกครองโดยประชาชนซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้พัฒนา มาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้น การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองโดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการ การมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนตามการปกครองในระบอบ

ประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

(2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

(3) ให้ความสำคัญแก่แนวคิดที่แตกต่าง ร่วมกันแก้ไขปัญหาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน

(4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงการเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) ไม่เลือกปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

(6) มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(7) ตัดสินใจหรือปฏิบัติตามเสียงข้างมาก

(8) ประชาชนมีความเสมอภาคโดยเฉพาะด้านกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ

(9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของเสรีนิยม

(10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

(11) รัฐบาลให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ

(12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง และ

(13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลรวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้

จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับและเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข การยึดมั่นในหลักการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามแนวทางประชาธิปไตย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน เป็นบทบาทหนึ่งที่เกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม โดยที่การแสดงความเป็นอิสระโดยอำนาจจะก่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ประการหนึ่งคือ เป้าหมายและผลประโยชน์ซึ่งเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความต้องการ และเป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ในการผลักดันให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทั้งเชิงบวกและเชิงลบ ส่วนหนึ่งคือการแบ่งแยกทางสังคมย่อยที่แสดงออกถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ต่างกัน ปัจจัยด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร ก็เป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มีการแบ่งแยกแนวทางทางความคิดหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงสังคมไทยมีความหลากหลายของกลุ่มชน มีการกระจายอำนาจภายในรัฐให้กับผู้นำกลุ่มในสังกัดกรมกองต่าง ๆ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยก็ยังอยู่ในลักษณะของรัฐเข้มแข็งแต่สังคมอ่อนแอ กล่าวได้ว่าการอยู่ร่วมกันภายใต้ความคิดที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายอาจก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางความคิดที่ส่งผลถึงการกระทำต่าง ๆ ในเชิงลบได้โดยง่าย²

² นางสาวดวนน้อย สุทธินิภาพันธ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่องหลักประชาธิปไตยสิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ

4. หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

4.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)
ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง การปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่าเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ

4.2 หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตยคือสิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิหมายถึงประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้เสรีภาพ หมายถึงโอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตน โดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัดจะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึงความสามารถของคนที่จะกระทำหรืองดเว้นกระทำการสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมายเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยจึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้น

เป็นลักษณะของเผด็จการ โดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น ดังนี้

1) เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก (Freedom of Thought and Expression) ทั้งที่จะต้องควบคู่ไปกับการยอมรับฟังความคิดและการแสดงออกของบุคคลอื่น แม้ว่าความคิดและการแสดงออกนั้นจะแตกต่างไปจากสิ่งที่ตนเองยึดถือ

2) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) คือ การที่บุคคลสามารถไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้อย่างเสรีโดยมิได้ถูกอำนาจอื่นบังคับและบุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ถูกอำนาจอื่นลิดรอนเช่นกัน

3) เสรีภาพจากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตนโดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) จะเป็นหลักประกันว่าประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น

4) เสรีภาพในการนับถือศาสนา (Freedom of Religion) บุคคลมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ในการนับถือศาสนาตราบเท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือละเมิดสิทธิของผู้อื่น

5) เสรีภาพในการย้ายที่อยู่ (Freedom of Movement) โดยอยู่บนพื้นฐานของการไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

6) เสรีภาพในการชุมนุมอย่างสงบโดยปราศจากอาวุธและเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นสมาคม (Freedom of and Association) เพราะการชุมนุมหรือการรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทอันเป็นจุดยืนของตนเองนั้นถือเป็นช่องทางหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมือง

7) เสรีภาพในเรื่องส่วนตัวอื่น ๆ (Personal Freedom) เป็นหลักประกันในการตัดสินใจของบุคคลในเรื่องส่วนตัวว่าจะสามารถกระทำได้อย่างเสรี

4.3 หลักความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศ มีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้านหลัก ๆ ดังนี้

1) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิในการการเมืองเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคงให้กับตนเอง ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึงการที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันแต่หมายถึงสภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้อง

2.1) มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น

2.2) บุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรีและสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

4.4 ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้นวรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยามและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

4.5 ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึงกฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอกัน ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนได้อย่างเสมอภาค

4.6 ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

4.7 หลักนิติธรรม (Rule of Law) การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญเพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจนเปิดเผยและใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

5. ประชาธิปไตยในเชิงอุดมการณ์ทางการเมือง

ประชาธิปไตยที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง (Democracy as Ideology) ประชาธิปไตยสมัยใหม่ซึ่งเรียกว่า “อุดมการณ์ทางการเมือง” (Political Ideology) มีจุดเริ่มต้น ใน ค.ศ. 1776 ในการปฏิวัติอเมริกา (American Revolution) และการปฏิวัติฝรั่งเศส (French Revolution) ใน ค.ศ. 1789 แนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับอุดมการณ์ทางการเมือง คือ อำนาจอเป็นของประชาชน ประชาชนมีสิทธิ เสรีภาพในการแสดงออก รัฐบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนจึงสามารถตรวจสอบพฤติกรรมในการบริหารประเทศ โดยผ่านรัฐสภาได้ การตรวจสอบรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยนั้น สามารถตรวจสอบผ่านผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรได้ใน 3 ประเด็นหลัก คือ

1. ตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability)
2. ตรวจสอบทางการเมือง (Political Accountability)
3. ตรวจสอบทางการคลังหรืองบประมาณ (Financial Accountability)

อุดมการณ์ทางการเมือง คือ ระบบความคิดทางการเมืองอย่างหนึ่ง อุดมการณ์ประชาธิปไตยเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในฐานะที่เป็นระบบความคิดทางการเมืองชนิดหนึ่งที่มีความสำคัญกับหลักการ 3 ประการ คือ

5.1 หลักมนุษยเป็นผู้มีสติปัญญา รู้จักใช้เหตุผล รู้ดีชั่ว และสามารถปกครองตนเองได้ ประชาธิปไตยนั้นเป็นระบบที่สมาชิกจะต้องแสดงออกซึ่งเหตุผล เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่เป็นที่ยอมรับกันเชื่อกันว่าถ้าการดำเนินการใด ๆ เป็นไปตามหลักการแห่งเหตุผลแล้วย่อมจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาคุณภาพชีวิตของสังคมอย่างไม่มีขีดจำกัด

5.2 หลักสิทธิเสรีภาพ คำว่า เสรีภาพ หมายถึง ความมีเสรี และเสรีหมายถึง ทำได้โดยปลอดอุปสรรค ส่วนคำว่า สิทธิ หมายถึง อำนาจอันชอบธรรม แต่อย่างไรก็ตาม การใช้เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องไม่ไป

ละเมิดสิทธิและเสรีภาพก่อให้เกิดความเดือดร้อนกับผู้อื่นในสังคมด้วย กล่าวได้ว่าเสรีภาพในสังคมประชาธิปไตยมีขอบเขตจำกัดในระดับหนึ่ง สิ่งที่จะมาเป็นตัวจำกัดเสรีภาพในที่นี้ก็คือ กฎหมาย ข้อบังคับ ขนบธรรมเนียม ประเพณี รวมทั้งวัฒนธรรมของสังคมนั่นเอง เสรีภาพขั้นพื้นฐานในระบอบประชาธิปไตยอาจจำแนกได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การแสดงความคิดเห็น ซึ่งอาจแสดงออกในรูปของการพูด การเขียนและการโฆษณาถือเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง ในสังคมประชาธิปไตยนั้นเป็นสังคมที่ถือว่าประชาชนคือ เสียงสวรรค์เป็นสังคมที่ยินยอมให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเข้ามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองโดยเสรี การแสดงความคิดเห็นจึงถือเป็นกิจกรรมที่สำคัญยิ่งด้วย

5.2.2 เสรีภาพในการรวมกลุ่ม อาจจะเป็นการรวมตัวกันของเกษตรกรที่ปลูกอ้อย จัดตั้งเป็นสหกรณ์ชาวไร่อ้อยหรืออาจจะเป็นการรวมตัวกันของผู้ที่มีความสนใจในกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งอย่างใดร่วมกัน จัดตั้งเป็นสมาคม เป็นต้น และยังรวมไปถึงการรวมตัวกันของประชาชนเพื่อเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการใด ๆ อีกด้วย แต่ทั้งนี้กิจกรรมอันเกิดจากเสรีภาพในการรวมกลุ่มจะต้องอยู่ในกรอบแห่งกฎหมายและศีลธรรมอันดีของสังคม

5.2.3 เสรีภาพในการนับถือศาสนา มนุษย์แต่ละคนย่อมมีความเชื่อที่เหมือนกันบ้าง ต่างกันบ้าง เป็นธรรมดาการนับถือหรือศรัทธาที่มนุษย์พึงมีต่อความเชื่อศาสนาใด ๆ จึงนับได้ว่าเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานประการหนึ่ง

5.2.4 สิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ นอกจากสิทธิและเสรีภาพข้างต้นแล้ว อุดมการณ์ประชาธิปไตยยังให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลด้านอื่น ๆ เช่น สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน

จากรัฐ สิทธิในเคหสถาน สิทธิและเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายที่อยู่อาศัย สิทธิและเสรีภาพในการเดินทาง สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ โดยสุจริต เสรีภาพในทางร่างกาย เป็นต้น

5.3 หลักความเสมอภาค ความเสมอภาคหรือเท่าเทียมกันเป็นหลักที่สำคัญของอุดมการณ์ประชาธิปไตยอีกหลักการหนึ่ง ระบอบประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์ทุกคนไม่ว่าจะอยู่ในชนชั้นใด เพศใด มีฐานะทางเศรษฐกิจหรือฐานะทางสังคมอย่างไรต่างเท่าเทียมกัน ความเท่าเทียมกันในที่นี้ไม่ใช่ความเท่าเทียมกันในสติปัญญา ความสามารถ หรือความสูงความต่ำ แต่เป็นความเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นคน ซึ่งทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่รอดในสังคม ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตยอาจจำแนกได้เป็น 4 ประการดังต่อไปนี้

5.3.1 ความเสมอภาคในการมีส่วนร่วมทางการเมือง จากแนวความคิดที่ว่าประชาธิปไตย เป็นเรื่องของปวงชนโดยประชาชนถือว่าเสียงของประชาชนเป็นเสียงสวรรค์ รัฐประชาธิปไตยจึงต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองของประชาชนอย่างกว้างขวาง ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมือง มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเมื่ออายุถึงเกณฑ์ที่กฎหมายระบุไว้ และบัตรเลือกตั้งแต่ละใบจะมีเสียงเพียง 1 เสียงเท่าเทียมกัน ซึ่งตรงกับบัญญัติสากลแห่งสิทธิมนุษยชน ข้อ 21 (3) ที่ระบุว่าเจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงเช่นว่านี้จะต้องแสดงออกทางการเมืองเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริงโดยอาศัยการออกเสียงทั่วไปและอย่างเสมอภาคและลงคะแนนเสียงลับหรือการลงคะแนนโดยอิสระอย่างอื่น ทำนองเดียวกัน

5.3.2 ความเสมอภาคที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ในรัฐประชาธิปไตยนั้นจะถือว่า กฎหมายเป็นเสมือนข้อกำหนดของสังคมที่ออกมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมพฤติกรรมที่มีผลร้ายต่อสังคม

โดยส่วนรวมนั้นคือกฎหมายจะให้ความคุ้มครองป้องกันแก่คนทุกคน โดยเท่าเทียมกันและผู้ที่ละเมิดกฎหมายก็จะได้รับโทษทัณฑ์ตามที่กำหนด หรือถ้ามีเหตุอันควรปราณีให้มีการลดหย่อนหรือยกเว้นโทษ ก็ควรจะได้รับ การพิจารณาโดยเท่าเทียมกันด้วย

5.3.3 ความเสมอภาคที่จะแสวงหาความก้าวหน้าในชีวิตในระบอบ ประชาธิปไตยนั้น รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกทุกคนสามารถพัฒนาตนเองได้ เช่น จัดให้มีโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัยให้เพียงพอสำหรับคนที่ปรารถนา แสวงหาความรู้ให้มีโอกาสรับการศึกษาได้รับความรู้ และมีโอกาสใช้ความรู้ ความสามารถสร้างความก้าวหน้าและความมั่นคงในชีวิตให้กับตนเอง และต้องบริหารระบอบของสังคมให้เปิดโอกาสสำหรับทุก ๆ คนในการที่จะได้ ทำงานโดยมีสิทธิเท่าเทียมกัน เช่น การเปิดโอกาสให้ทุกคนมีสิทธิเสมอภาค ในการสอบคัดเลือกเข้าเป็นข้าราชการ เป็นต้น

5.3.4 ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ สังคม ในที่นี้ไม่ได้ หมายความว่ารัฐประชาธิปไตยจะต้องทำให้สมาชิกทุกคนมีฐานะทาง เศรษฐกิจสังคมสูง กล่าวคือ มีรายได้สูง และมีความเป็นอยู่ที่หรูหรากันทุกคน แต่จะต้องพยายามกระจายรายได้ นำเอาทรัพยากรทางสังคมมาใช้ประโยชน์ ลดช่องว่างระหว่างชนชั้นให้น้อยลงโดยการสนับสนุนหรือช่วยเหลือกลุ่ม ที่ด้อยโอกาสกว่า ให้เติบโตใหญ่และแข็งแรงพอที่จะช่วยเหลือตนเองได้ อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การที่รัฐสนับสนุนโครงการจัดตั้งกลุ่มส่งเสริมอาชีพ ในชนบท โครงการจัดตั้งสหกรณ์ผู้ผลิตสหกรณ์ผู้จำหน่ายผลิตภัณฑ์ใด ๆ โครงการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานเพื่อยกระดับความกินดี อยู่ดี เป็นต้น

6. ประชาธิปไตยในเชิงรูปแบบการปกครอง

แนวคิดพื้นฐานของประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการปกครอง มาจากความเชื่อที่ว่า ประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่ประชาชน

มีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ การปกครองตนเองของประชาชนนั้น จะดำเนินการโดยผ่านผู้แทนราษฎรที่ประชาชนเลือกเข้าไปเป็นปากเป็นเสียง ให้รัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยจะทำหน้าที่ที่จำกัดโดยกรอบแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือฉันทานุมัติจากประชาชน รัฐธรรมนูญนี้อาจจะเป็นลายลักษณ์อักษร หรือไม่เป็นก็ได้ จากแนวคิดข้างต้น เราจึงอาจสรุปหลักการที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้ ดังต่อไปนี้

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน หมายความว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดของรัฐ ประชาชนจะเป็นผู้ตัดสินปัญหาและกำหนดความเป็นไปของพวกเขาเอง แต่มีได้หมายความว่าประชาชนทั้งประเทศจะต้องมานั่งถกเถียงหาทางแก้ปัญหา

2. หลักอำนาจอธิปไตยโดยปวงชน หมายถึง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมือง รูปแบบของการเข้ามีส่วนร่วมของประชาชนจึงมีอยู่หลายทางด้วยกันที่สำคัญ คือ การเลือกตั้งตัวแทนของตนขึ้นไปทำหน้าที่ในรัฐสภา นอกจากนี้ ประชาชนอาจทำได้โดยการช่วยรณรงค์หาเสียงให้ผู้สมัครที่ตนนิยมอยู่ หรือเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่มีอุดมการณ์เดียวกัน เพื่อหาทางผลักดันให้นโยบายของพรรคนำมาใช้ปฏิบัติ เป็นต้น

3. หลักอำนาจอธิปไตยเพื่อปวงชน สังคมประชาธิปไตยนั้น ผู้ปกครองหรือผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศ และรัฐบาลจะต้องไม่กระทำไปเพียงเพื่อผลประโยชน์ของคนในกลุ่มตนเท่านั้น ผู้ปกครองที่มาจากประชาชนในระบอบประชาธิปไตยนั้นจะต้องเป็นผู้ที่กระทำเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย ให้สมกับความไว้วางใจของประชาชนที่เลือกตนเข้ามารับหน้าที่ ไมเช่นนั้นเมื่อครบวาระอาจจะไม่ได้รับเลือกให้เป็นตัวแทนในสมัยต่อไปก็ได้

4. หลักเหตุผล ประชาธิปไตยประกอบด้วยหลักเหตุผล ทั้งนี้เนื่องจากคนแต่ละคนต่างก็มีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันไป ถ้าคนปราศจากเหตุผลแล้ว สังคมก็อาจยุ่งเหยิง ไม่ได้ขัวยุติที่ดีและถูกต้อง

ดังนั้น ในระบอบประชาธิปไตยนั้นทุกคนจะต้องร่วมกันคิด โดยต่างก็เสนอความคิดเห็นแล้วอาจมีการเปิดอภิปราย มีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวาง ต่างคนต่างรับฟังความคิดเห็นของผู้อื่นด้วยใจ เป็นธรรม ข้อเสนอหรือความคิดเห็นของใครที่มีเหตุผลดีกว่าก็จะได้รับเลือกให้เป็นวิธีการแก้ไขปัญหานั้น ๆ ต่อไป

5. หลักเสียงข้างมาก วิธีการหนึ่งที่จะรู้ได้วาระบอบประชาธิปไตยเป็นหลักการเพื่อปวงชน คือ หลักเสียงข้างมาก นั่นคือหลังจากที่ผู้แทนราษฎรได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์โดยการอภิปรายกันพอแล้ว ก็จะมีการออกเสียงลงคะแนนกัน ข้อเสนอที่ได้รับเสียงข้างมากจากที่ประชุมก็จะได้รับเลือกให้นำไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะถือได้ว่าเป็นข้อเสนอที่มีเหตุผลของคนส่วนใหญ่

6. หลักความยินยอม ประชาธิปไตยจะต้องมีพื้นฐานมาจากความยินยอมอีกด้วย เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และปวงชนได้ตั้งตัวแทนของตนเพื่อใช้อำนาจดังกล่าว จึงถือได้ว่าผู้ที่ได้รับเลือกให้เข้ามาใช้อำนาจเหล่านี้ได้รับความยินยอมจากปวงชน แต่จะมีอำนาจจำกัดตามรัฐธรรมนูญ และยังถูกจำกัดช่วงเวลาที่ได้รับคามยินยอม คืออาจอยู่ในวาระช่วงระยะเวลาหนึ่ง (วาระครบ 4 ปีเต็ม) เมื่อครบวาระหรือมีการยุบสภาจะมีการเลือกตั้งใหม่ หากผู้แทนราษฎรผู้ใดได้รับความไว้วางใจจากประชาชนจะได้รับเลือกเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป

7. หลักประนีประนอม ในหลายกรณี หลังจากที่ถูกผู้แทนราษฎรได้อภิปรายกันแล้ว และเล็งเห็นว่าข้อเสนอต่าง ๆ ที่ผู้แทนแต่ละคนเสนอไปนั้นมีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมาก หรือมีข้อขัดแย้งกันไม่มากนัก ที่ประชุมก็อาจใช้การประนีประนอมกัน โดยยึดหลักผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นเกณฑ์ ไม่จำเป็นต้องมีการลงคะแนนเสียงข้างมากก็ได้

8. หลักความเสมอภาค ประชาธิปไตยเชื่อว่ามนุษย์ต่างก็มีศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน แม้แต่รัฐธรรมนูญไทยก็ยอมรับในหลักการนี้โดยเขียนไว้ว่า

บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย ฐานันดรศักดิ์โดยกำเนิดก็ดี โดยแต่งตั้งก็ดี โดยประการอื่นก็ดี ไม่กระทำให้เกิดเอกสิทธิ์อย่างใดเลย ฉะนั้น กฎหมายในสังคมประชาธิปไตยจึงบังคับใช้กับบุคคลทุกคนโดยเสมอหน้ากันหมด

9. หลักเสรีภาพ สังคมประชาธิปไตย นอกจากจะให้ความสำคัญกับความเสมอภาคแล้ว ยังให้ความสำคัญกับหลักเสรีภาพด้วย กล่าวคือ รัฐในระบอบประชาธิปไตยจะต้องส่งเสริมเสรีภาพต่าง ๆ ของปวงชน เช่น เสรีภาพในการพูด การเขียน การอบรมศึกษา การรวมตัวกันเป็นสมาคม เป็นต้น แต่ทั้งนี้เสรีภาพเหล่านี้จะถูกจำกัดโดยกฎหมายนั้นคือ ประชาชนต้องไม่ใช่เสรีภาพนี้เพื่อทำลายหรือรบกวนเสรีภาพของผู้อื่น

7. หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักประชาธิปไตยได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายที่สูงสุดของประเทศ จากการศึกษาพบว่ามีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ มาตรา 3 และ มาตรา 26 และมาตรา 27 ดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลก่การจัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ

หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง”

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพ และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม³

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรมของบุคคลทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในองค์กรใด หรือกระทั้งบุคคลธรรมดา

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ก็ต้องได้รับความเสมอภาค อย่างเช่นทหาร ไม่ว่าจะอยู่ในยศใด ตำแหน่งใด ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

8. ประเภทของประชาธิปไตย

ประเภทของระบอบประชาธิปไตย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

8.1 ประชาธิปไตยโดยทางตรง เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศ เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกันพิจารณา ตัดสินปัญหาาร่วมกันในที่ประชุมโดยตรง และจะเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐโดยตรง เราจะเห็นว่าประชาธิปไตยประเภทนี้จะใช้ได้ในเชิงปฏิบัติจริง ๆ ก็แต่เฉพาะในสังคมเล็ก ๆ หรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย ซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างละเอียดและมีเหตุผล แต่ถ้านำเอาประชาธิปไตยประเภทนี้มาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมากแล้วจะเป็นอุปสรรค เนื่องจากความไม่พร้อมเพรียงกัน และการที่จะหาสถานที่ประชุมขนาดใหญ่ เพื่อจะให้ประชาชนทั้งประเทศมาประชุมในที่เดียวกันย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง

8.2 ประชาธิปไตยโดยทางอ้อม เป็นประชาธิปไตย อีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ ของโลกได้ขยายตัวออกไปมาก ประชาชนพลเมืองเพิ่มขึ้นปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมามาก ฉะนั้น โอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษารื้อกัน เพื่อแก้ปัญหากันแบบประชาธิปไตยโดยทางตรงย่อมเป็นไปได้ เพื่อแก้ไขอุปสรรคนั้นแทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาใด ก็จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตัวแทนหรือที่รู้จักในนามสมาชิกรัฐสภา เข้าไปสู่ที่ประชุมแทนส่วนลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิกรัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป

9. ธุรกิจการก่อสร้าง

การก่อสร้าง หมายถึง กระบวนการอย่างหนึ่ง ซึ่งจัดขึ้นเพื่อประกอบโครงสร้างพื้นฐานจนก่อขึ้นมาเป็นตัวอาคารบ้านเรือนหรือระบบสาธารณูปโภค ทั้งนี้ก็เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการใช้งานของมนุษย์ สำหรับวิชาการก่อสร้างในระดับมหาวิทยาลัยนั้นจะไม่ได้สอนเพียงวิธีสร้างสิ่งใดสิ่งหนึ่งขึ้นมาเฉพาะแค่แรงงานเท่านั้น ทว่ายังสอนให้ได้เรียนรู้ถึงการจัดหาทรัพยากร การบริหารในส่วนของงบประมาณและด้านความปลอดภัยตามมา

9.1 ประเภทของงานก่อสร้าง แบ่งได้ทั่วไป 4 ประเภท

- 1) ประเภทที่อยู่อาศัย
- 2) ประเภทที่ใช้ในด้านอุตสาหกรรม
- 3) ประเภทที่ใช้ในเชิงพาณิชย์
- 4) ประเภทงานโยธาเพื่อใช้ในส่วนสาธารณูปโภค

9.2 แหล่งที่มาและโครงสร้างอุตสาหกรรมก่อสร้าง

- 1) แหล่งที่มาของงานก่อสร้าง สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แหล่ง คือ
 - 1.1) งานจากภาคเอกชน
 - 1.2) งานจากภาครัฐวิสาหกิจ
 - 1.3) งานจากภาครัฐราชการ

สำหรับงานในส่วนของภาคเอกชน จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วนย่อย ซึ่งได้แก่งานที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านธุรกิจและไม่มีความเกี่ยวข้องกับด้านธุรกิจ

งานด้านธุรกิจ

งานที่เกี่ยวข้องกับด้านธุรกิจนั้นจะเกี่ยวข้องถึงการลงทุน โดยจะมีการวิเคราะห์ถึงผลกำไรขาดทุน ซึ่งงานก่อสร้างบางอย่างมักมีความจำเป็นที่ต้องข้องเกี่ยวกับด้านธุรกิจ เช่น การก่อสร้างโรงงานหรืออาคารสำนักงานเพื่อใช้เป็นที่พักดำเนินธุรกิจ ขณะเดียวกัน งานก่อสร้างบางอย่างที่เกี่ยวกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ซึ่งจะเป็นการก่อสร้างเพื่อขายหรือเพื่อเอาไว้

บริการ อย่างเช่น โรงงาน โรงแรม รีสอร์ท คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนต์ และบ้านจัดสรร ฯลฯ สำหรับงานในส่วนที่ไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับธุรกิจก็ได้แก่ งานก่อสร้างที่อยู่อาศัย

งานด้านรัฐวิสาหกิจ

งานในส่วนของรัฐวิสาหกิจ จะมีการดำเนินงานที่คล้ายกันกับงานของธุรกิจเอกชน แต่การลงทุนส่วนหนึ่งจะมาจากรัฐบาลร่วมด้วย ส่วนที่เหลือจะมาจากรายได้ที่ได้จากการขายบริการต่าง ๆ สำหรับงานก่อสร้างของภาครัฐวิสาหกิจมักจะเป็นการก่อสร้างโครงการที่มีความข้องเกี่ยวกับการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ โดยตรง อย่างเช่น งานก่อสร้างทางพิเศษ ได้แก่ การก่อสร้างทางด่วน จะมีรายได้มาจากการเก็บค่าผ่านทาง การทำเรือ ได้แก่ การก่อสร้างท่าเทียบเรือ ซึ่งจะมีรายได้มาจากการเก็บค่าธรรมเนียมหรือการเก็บค่าเช่าคลังเก็บสินค้า การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ได้แก่ การก่อสร้างเกี่ยวกับโรงงานผลิตไฟฟ้าและระบบการจ่ายไฟฟ้า ซึ่งมีรายได้จากการขายไฟฟ้า การประปา ได้แก่ การก่อสร้างโรงกรองน้ำ หรือการวางท่อเมนประปา โดยจะมีรายได้จากการขายน้ำประปา

งานด้านราชการ

สำหรับงานก่อสร้างในส่วนทางราชการ มักจะเป็นการก่อสร้างที่มีความเกี่ยวข้องกับด้านสาธารณูปโภค ไม่ใช่การแสวงหากำไร โดยมีตัวอย่างงานของทางหน่วยราชการ เช่น กรมทางหลวง เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สะพาน กรมชลประทานมีหน้าที่ทำการก่อสร้างเกี่ยวกับเขื่อน คลองส่งน้ำและโครงสร้างต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกันกับการชลประทานทั้งหมด และทางด้านกรมโยธาธิการจะทำการก่อสร้างถนน สะพาน ระบบระบายน้ำทั้งในเขตพื้นที่เมือง เป็นต้น โดยการก่อสร้างดังกล่าวนี้จะมีค่าใช้จ่ายทั้งหมดมาจากงบประมาณแผ่นดิน

10. ความหมายของการบริหารทรัพยากรมนุษย์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management = HRM)

มีคำที่ใช้ใกล้เคียงกันหลายคำ เช่น การจัดการทรัพยากรคน การจัดการงานบุคคล การจัดการกำลังคน และการบริหารงานบุคคล คำที่พบในตำราภาษาไทยมากคือ คำว่า การบริหารงานบุคคล แต่ในปัจจุบัน นิยมใช้คำว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ ด้วยเหตุผลที่ว่ามนุษย์ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าและเป็นทรัพยากรที่สามารถปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดผลงานสร้างสรรค์ต่อสังคมได้มากมาย ถ้าหากรู้จักนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์หรือเรียกว่า การบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ถูกต้อง ดังนั้นหากองค์กรต้องการที่จะให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างแรงจูงใจหรือขวัญในการทำงานให้กับบุคลากรเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้สึกเต็มใจที่จะปฏิบัติงานและอุทิศตนเพื่อความสำเร็จของงานขององค์กรอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้บริหาร เพราะเมื่อบุคลากรในองค์กรมีแรงจูงใจ และความพึงพอใจในงานหรือขวัญในการทำงานดีย่อมจะมีผลให้เกิดประสิทธิภาพของงานดีขึ้น ในทางตรงกันข้ามบุคลากรในองค์กรขาดแรงจูงใจและความพึงพอใจในงานหรือขวัญในการทำงาน ย่อมทำให้ขาดประสิทธิภาพของงานได้ ดังนี้

ลักษณะของการบริหาร (Management Style) การบริหารเป็นทั้งศาสตร์และทั้งศิลป์ที่ผู้บริหารจะต้องนำมาประยุกต์ใช้ในการบริหารให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดต่อองค์กร จนมีคำกล่าวที่ว่า “ที่ใดมีผู้นำที่ดีที่นั่นก็จะมีความสำเร็จ” Knowles (1974 : 119) ชี้ให้เห็นว่า คำว่า ลักษณะการบริหารงานที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานใหม่ประสิทธิภาพประกอบขึ้นด้วยหลายปัจจัย ได้แก่

(1) นโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร (Policy Framework in Developing the HRD Program) หมายถึง เป็นเรื่องที่องค์กรสนับสนุนให้การพัฒนาคนในองค์กรอย่างเต็มที่

(2) ปรัชญาการจัดการ (Management Philosophy) หมายถึง การบริหารงานองค์กรภายใต้แนวความคิดการจัดการที่ให้ความสำคัญกับการเป็นมนุษย์ในองค์กร เช่น แนวความคิดการเข้ามามีส่วนร่วม หรือ ประชาธิปไตยในการบริหารงาน

(3) โครงสร้างขององค์กร (Structure of Organization) หมายถึง โครงสร้างขององค์กรมีการกระจายอำนาจอย่างเหมาะสม

(4) นโยบายเกี่ยวกับการเงิน (Financial Policy) หมายถึง องค์กรได้มีการจัดสรรงบประมาณให้กับการพัฒนาส่วนงานต่าง ๆ ในองค์กรอย่างเหมาะสมและเพียงพอ

(5) ระบบการให้รางวัลตอบแทน (Reward System) คือ ระบบการเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่ง หรืออื่น ๆ ก็ดีต้องยุติธรรมเหมาะสม เพื่อทำให้คนอยากเรียนรู้เพิ่มประสบการณ์หรือพัฒนาตัวเอง

11. จริยธรรมกับการบริหารทรัพยากรมนุษย์

จริยธรรมในการบริหารทรัพยากรมนุษย์นั้น ส่วนหนึ่งมาจากจริยธรรมของผู้บริหาร หากผู้บริหารมีจริยธรรมและมีคุณธรรมแล้วก็จะนำไปสู่การบริหารงานภายในองค์กร รวมถึงจริยธรรมในตัวของพนักงาน ซึ่งผู้บริหารต้องมีจริยธรรมในการบริหารงานภายในองค์กรโดยยึดหลักคุณธรรมและความเท่าเทียมกัน ซึ่งหลักการที่นิยม คือ

หลักธรรมาภิบาล มี 6 ประการคือ

1. ความรับผิดชอบ คือผู้บริหารต้องตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ การมีจิตสำนึกรับผิดชอบต่อองค์กร สังคมและผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ตลอดจนใส่ใจ

ในปัญหาของสังคมและประเทศมีความกล้าหาญที่จะรับผิดชอบผลจากการกระทำ

2. หลักคุณธรรม คือผู้บริหารต้องยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม ความซื่อสัตย์สุจริต ขยัน อดทน และมีระเบียบวินัย

3. หลักการมีส่วนร่วม คือ ผู้บริหารต้องเปิดโอกาสให้ผู้อื่นมีส่วนร่วมรับรู้และร่วมตัดสินใจในการพัฒนาหรือดำเนินการในงานต่าง ๆ ขององค์กร

4. หลักความคุ้มค่า คือผู้บริหารต้องมีการจัดการทรัพยากรที่มีจำกัด ให้มีการใช้อย่างประหยัด คุ้มค่าเกิดประโยชน์สูงสุดและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืน

5. หลักความโปร่งใส คือผู้บริหารต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบหรือเข้าถึงได้สะดวกและเปิดโอกาสให้ผู้ที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการบริหารและการดำเนินงาน

6. หลักนิติธรรม คือผู้บริหารต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมีการออกกฎระเบียบในการบริหารงานในองค์กรที่ทันสมัย เป็นธรรมและเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง

บทสรุป

มนุษย์ ถือว่าเป็นทรัพยากรที่มีค่าและเป็นทรัพยากรที่สามารถปฏิบัติงานจนก่อให้เกิดผลงานสร้างสรรค์ต่อสังคมได้มากมาย ถ้าหากรู้จักนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ หรือเรียกว่าการบริหารทรัพยากรมนุษย์ได้ถูกต้อง ดังนั้น หากองค์กรต้องการที่จะให้การดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ การเสริมสร้างแรงจูงใจหรือขวัญในการทำงานให้กับบุคลากรเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นมีความรู้สึกเต็มใจที่จะปฏิบัติงานและอุทิศตนเพื่อความสำเร็จของงานขององค์กรอย่างต่อเนื่องและสมบูรณ์ จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับผู้บริหาร เพราะเมื่อบุคลากรในองค์กรมีแรงจูงใจ และความพึงพอใจ

ในงานหรือขวัญในการทำงานดีย่อมจะมีผลให้เกิดประสิทธิภาพของงานดีขึ้น ในทางตรงกันข้าม บุคลากรในองค์กรขาดแรงจูงใจและความพึงพอใจในงาน หรือขวัญในการทำงาน ย่อมทำให้ขาดประสิทธิภาพของงานได้ ธุรกิจก่อสร้าง ถือเป็นภาคธุรกิจที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง เนื่องจาก เป็นธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับบุคคลหลากหลายประเภท ตั้งแต่ระดับผู้รับเหมา ก่อสร้างไปจนถึงระดับผู้บริหาร ดังนั้น บุคคลที่อยู่ในวงจรธุรกิจก่อสร้าง ไม่ว่าจะอยู่ในกลุ่มใด ย่อมต้องได้รับการปฏิบัติกันอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่มีการ แบ่งแยกกว่าจะเป็นบุคคลรายเล็กหรือระดับผู้บริหาร ตลอดจนสร้างความ เท่าเทียมและความเสมอภาคให้กับบุคคลทุกคนเช่นกัน ดังนั้น องค์กรธุรกิจ จึงต้องกำหนดหลักเกณฑ์ในการรองรับการแสดงสิทธิเสรีภาพของบุคคล ที่เกี่ยวข้องในองค์กรให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อธุรกิจ จัดการระบบการบริหารจัดการบุคคลได้อย่างเหมาะสม ก็จะส่งผลให้บุคลากร ในวงจรองค์กรธุรกิจก่อสร้างตั้งแต่ระดับผู้ปฏิบัติงานถึงระดับผู้บริหาร สามารถ ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำพาให้ธุรกิจขององค์กรนั้น พัฒนาไปในทิศทางที่ดีได้อย่างยั่งยืน

หลักประชาธิปไตยและการรักษาความมั่นคง ตามแนวชายแดนของกองทัพบก

ทรงวิทย์ หนูนภักดี*

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย มาตรา 27 กล่าวว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพล้าดับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการสภาพทางกายและสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาการศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้ มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรค หรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรีผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ตามวรรคสาม บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐ ย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือ จริยธรรม”¹

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นบป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้บุคคลไม่ว่าจะเป็นพลเรือน ทหาร ตำรวจ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ย่อมมีความเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน แต่ทหารมีหน้าที่พิทักษ์รักษาเอกราชและความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้องพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติ และการปกครอง ระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามที่กฎหมายกำหนด ตลอดจนมีหน้าที่ในการปกป้องอธิปไตยของชาติให้คงอยู่และต้องคอยตรวจสอบความสงบเรียบร้อย ตามแนวชายแดน และป้องปรามชาติอื่น ๆ ไม่ให้รุกราน ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายรักษาความมั่นคง คือ กฎอัยการศึก และอำนาจตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม คือ กฎการใช้กำลัง ซึ่งเป็นกฎหมายและคำสั่งที่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อรองรับอำนาจหน้าที่ของทหารในการปฏิบัติหน้าที่รักษาความมั่นคงตามชายแดน อย่างไรก็ตามการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายหลักภายใต้ระบบประชาธิปไตย อันได้แก่หลักอำนาจอธิปไตยของปวงชน หลักเสรีภาพ หลักความเสมอภาคเพื่อป้องกันการใช้อำนาจเกินกว่าเหตุ รวมทั้งป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

หลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ Democracy ในภาษาอังกฤษมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คือ คำว่า “Demos” แปลว่า “ประชาชน” และ “Kratos” แปลว่า อำนาจ ดังนั้น เมื่อนำคำทั้งสองมารวมกันจึงมีความหมายว่า “อำนาจของประชาชน” หรือ “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจ” เพราะฉะนั้น หลักการขั้นพื้นฐานของประชาธิปไตยก็คือ “การยอมรับนับถือความสำคัญ

และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และเสรีภาพในการดำเนินชีวิต” สำหรับภาษาไทยคำว่า “ประชา” หมายถึง ประชาชน พลเมือง กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ เมื่อนำสองคำมารวมกัน “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง ระบอบการปกครองที่อำนาจอสูงสุดเป็นของประชาชน

พัฒนาการทางความคิดเกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

กรีกเป็นสังคมเล็ก ๆ ด้วยปัจจัยทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ชายทะเล จึงมีสภาพภูมิอากาศไม่ร้อนและมีความสมบูรณ์ ชาวกรีกมีธรรมเนียมชอบชุมนุมแลกเปลี่ยนฟังความคิดเห็นที่แตกต่างกันและใช้เหตุผลในการโต้เถียงกับผู้อื่น ใช้การอภิปรายเพื่อให้ได้ผลสรุปที่เห็นชอบด้วยกันได้ พลเมืองของกรีกชอบแสวงหาความรู้ปรัชญาและกิจการบ้านเมือง จึงมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างสูง อุปนิสัยนี้ เป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตยจากชุมชนเมืองนี้ ต่อมาได้พัฒนาเป็นระบอบการปกครองแบบนครรัฐ (City State) โดยมีลักษณะพิเศษเป็นของกรีกโดยเฉพาะมีลักษณะเป็นประชาธิปไตย ยกย่องศักดิ์ศรีและเสรีภาพของบุคคล กรีกได้ชื่อว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบบประชาธิปไตยของโลก ซึ่งเป็นระบอบที่นับถือความคิดเห็นของกันและกันโดยใช้เหตุผล ก้าวล่วงความเชื่อในอำนาจอล้นเหนือธรรมชาติ และได้เริ่มอธิบายโลกด้วยหลักแห่งเหตุผล เป็นที่ยอมรับนับถือจนถึงปัจจุบัน

อริสโตเติล (Aristotle) ได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐศาสตร์ เพราะได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับความหมายของรัฐ กำเนิดของรัฐและความสิ้นสุดของรัฐ รวมทั้งรูปแบบการปกครองไว้อย่างละเอียด นอกจากนี้ยังเป็นทั้งนักปรัชญานักวิทยาศาสตร์ อริสโตเติล เป็นศิษย์ของเพลโต และพระอาจารย์ของพระเจ้าอเล็กซานเดอร์มหาราช มีแนวความคิดทางการเมืองว่า โดยธรรมชาติมนุษย์เป็นสัตว์สังคม จึงต้องอยู่รวมกันเป็นครอบครัว เป็นสังคม ระบบ

ครอบครัวยังเป็นจุดเริ่มต้นที่สอนให้คนมีเมตตา กรุณา เสียสละ ระบบครอบครัวยังเป็นรากฐานสำคัญของการแบ่งแยกหน้าที่การงานตามความสามารถ ความถนัด และตามวัยของบุคคล รัฐที่ดีนั้นต้องประกอบด้วยบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งในส่วนของคุณสมบัติ นิสัยใจคอ อาชีพ ความสามารถ การศึกษา รัฐในอุดมคติจะต้องมีวิธีจัดการที่ทำให้บุคคลที่มีความแตกต่างกันนั้นสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติ มีความสงบสุขและเรียบร้อย รัฐจึงเป็นสิ่งที่ดีและจำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของบุคคลในสังคม และเป็นสถาบันตามธรรมชาติของมนุษย์ที่ช่วยชักนำให้มนุษย์มีชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากแนวความคิดดังกล่าว อริสโตเติล ได้ตั้งทฤษฎีเกี่ยวกับระบบการปกครองว่า รูปแบบ การปกครองในโลกนี้มีอยู่ 3 รูปแบบ คือ²

1. รูปแบบการปกครองที่อยู่ในอำนาจของคนคนเดียว ได้แก่ ระบบราชาธิปไตย (Monarchy) และระบบทรราชย์ (Tyranny)
2. รูปแบบการปกครองที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ได้แก่ ระบบอภิชนาธิปไตย (Aristocracy) และระบบคณาธิปไตย (Oligarchy)
3. รูปแบบการปกครองที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มคนส่วนใหญ่ ได้แก่ ระบบประชาธิปไตย (Democracy) และระบบอนาธิปไตย (Anarchy)

จากรูปแบบการปกครองดังกล่าว อริสโตเติล สอนว่า ถ้าระบบราชาธิปไตย (Monarchy) มีพระราชาที่เป็นคนชั่ว ก็จะกลายเป็นระบบทรราชย์ (Tyranny) ส่วนระบบที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของคนกลุ่มน้อย ถ้าเป็นกลุ่มคนที่ดี มีความสามารถ เฉลียวฉลาด เรียกว่า อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ถ้าเป็นกลุ่มคนที่ไม่ดี ไม่มีความเป็นธรรม ก็จะกลายเป็นระบบคณาธิปไตย (Oligarchy) ส่วนระบบที่อำนาจการปกครองอยู่ในมือของกลุ่มคนส่วนใหญ่

² ปรีดี เกษมทรัพย์, (2551). นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

คือ ระบบประชาธิปไตย (Democracy) นั้น หากว่ากลุ่มคนดังกล่าวไม่มีคุณธรรม ไม่ยึดกฎเกณฑ์ ตัดสินและกระทำการใด ๆ ตามอำเภอใจ โดยไม่มีเหตุผล ต้องเรียกว่าระบบอนาธิปไตย (Anarchy) คือ เกิดสภาพที่เสมือนว่าไม่มีการปกครองเลย

อริสโตเติล กล่าวว่า ในแต่ละระบบไม่มีระบบใดที่ดีที่สุด สิ่งที่ว่าระบบใดดีนั้นอยู่ที่เกณฑ์ที่ความเป็นธรรม ดังนั้น รัฐที่ดีนั้นจึงหมายถึงรัฐที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์และความสุขของคนทั้งปวง

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย

แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ปรากฏขึ้นจากทฤษฎีการเมือง ซึ่งกล่าวว่า ทุกรูปแบบของการปกครองจะต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจ โดยสูงสุดเด็ดขาด (absolute power of final decision) และอำนาจอธิปไตยก็คือ อำนาจอันเป็นอิสระ ไม่ขึ้นกับใคร หรือไม่ต้องเชื่อฟังคำบัญชาของผู้ใด ดังนั้น อำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชน คือ อำนาจอันสูงสุดในการปกครองรัฐ การนำเอาความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทำให้รัฐธรรมนูญมีลักษณะของความเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นอำนาจที่อยู่เหนือรัฐธรรมนูญ แนวความคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย มีวิวัฒนาการทางความคิดต่อเนื่องมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน นับตั้งแต่อำนาจอธิปไตยเป็นของพระเจ้า ผู้ให้แนวความคิดดังกล่าวนี้คือ เซนต์ ออกัสติน (Saint Augustin) นักปรัชญาเมธี เซนต์ โทมัส อควินัส (Saint Thomas Aquinas) ต่อมา มีแนวความคิดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยผู้สนับสนุนแนวความคิดนี้ ได้แก่ ฌอง โบแดง (Jean Bodin)³ นักกฎหมายชาวฝรั่งเศส เป็นผู้อธิบายทฤษฎีอำนาจอธิปไตยในหนังสือว่าด้วยรัฐ 6 เล่ม จนมีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักทั่วโลก โบแดง อธิบายว่า

³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. หน้า 81-86

รัฐจะดำรงอยู่และดำเนินไปได้จะต้องมีอำนาจ การปกครองสูงสุดในแผ่นดินที่เรียกว่า “อำนาจอธิปไตย” โดยให้คำนิยามว่า “อำนาจอธิปไตย คือ อำนาจสูงสุดเหนือประชาชนในรัฐอันไม่ถูกจำกัดหรือยับยั้งโดยกฎหมายใด ๆ” และอีกตอนหนึ่งกล่าวว่า “อำนาจอธิปไตยคืออำนาจเหนือพลเมืองของรัฐเป็นอำนาจเด็ดขาด และเป็นนิรันดร์”

โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้อธิบายความชอบธรรมของการปกครองจากธรรมชาติของมนุษย์ โดยอธิบายต่อจากความคิดของ ฌอง โบแตง ว่า โดยที่มนุษย์มีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและแก่งแย่งต่อสู้กัน เพื่อให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติจึงต้องมีผู้ปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาด ตลอดจนการลงโทษผู้กระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย โดยการนี้ราษฎรจึงเข้าทำสัญญายอมโอนสิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนที่มีอยู่ตามธรรมชาติให้แก่ รัฐอธิปัตย์มีอำนาจ เป็นนิรันดร์ และไม่ถูกจำกัดด้วยสิ่งใด ๆ อันเป็นการยืนยันความคิด เรื่องอำนาจอธิปไตยยอมสมบูรณ์เด็ดขาด เป็นนิรันดร์ และไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายใด ๆ ของ ฌอง โบแตง และด้วยเหตุนี้ จึงเรียกว่า “สัญญาสวามิภักดิ์”⁴

จอห์น ล็อก (John Locke) นักปราชญ์ชาวอังกฤษ มีความแตกต่างทางแนวความคิดกับ โทมัส ฮอบส์ กล่าวคือ ในขณะที่ โทมัส ฮอบส์ เห็นว่ามนุษย์มีธรรมชาติที่เห็นแก่ตัวและแก่งแย่งต่อสู้กัน แต่จอห์น ล็อก อธิบายว่าสถานะแห่งธรรมชาตินั้นเป็นสถานะแห่งสันติภาพและความเสมอภาค แต่การมีชีวิตอยู่ในสภาวะเช่นนี้ย่อมมีอันตรายและมักจะมีการล่วงละเมิดสิทธิผู้อื่นได้อยู่เสมอ ดังนั้น มนุษย์จึงเข้าทำสัญญาการอยู่ร่วมกันเป็นสังคมและจัดตั้งรัฐบาลขึ้นทำหน้าที่ปกครอง รักษาความยุติธรรมและความสงบเรียบร้อย

⁴ ปรีดี เกษมทรัพย์, (2551). นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. หน้า 168 - 169, หน้า 200- 201

ในรูปของสัญญาประชาคม (Social Contract) ตามคำอธิบายของ จอห์น ล็อก เห็นว่า ราษฎรมิได้โอน สิทธิและอำนาจทั้งปวงของตนให้แก่ผู้ปกครอง ราษฎรยอมสวณสิทธิในชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ไว้ ราษฎรเพียงแต่โอนอำนาจบังคับการตามกฎหมายให้แก่รัฐเท่านั้น ด้วยเหตุนี้รัฐจึงมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย และอำนวยความสะดวก และมีอำนาจจำกัดไม่ใช้รัฐที่มีอำนาจเด็ดขาด เมื่อใดที่รัฐละเมิดต่อชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน ของราษฎรแล้ว ย่อมเป็นการฝ่าฝืนความไว้วางใจของราษฎร ตามสัญญา คือ ฝ่าฝืนเงื่อนไขสำคัญ แห่งการมีอำนาจของรัฐและประชาชน ย่อมมีสิทธิปฏิวัติ ดังนั้น จอห์น ล็อก ได้เสนอแนวความคิดป้องกันมิให้รัฐ ใช้อำนาจเกินขอบเขต โดยเสนอว่าควรมีการถ่วงดุลอำนาจ โดยแบ่งอำนาจรัฐ เป็นส่วน ๆ ไม่ให้อยู่ในมือของคนเพียงคนเดียว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีอำนาจ ออกกฎหมาย เพราะผู้มีอำนาจออกกฎหมายอาจกำหนดข้อยกเว้นหรือบังคับใช้ กฎหมายเพื่อประโยชน์ของตนเอง และอาจกระทำการอันขัดต่อประโยชน์ และความมุ่งหมายของสังคมและการปกครองได้ด้วย หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ เป็นที่ยอมรับในเวลาต่อมา เป็นหลักพื้นฐานสำคัญและการปกครองโดยถือ กฎหมายเป็นใหญ่ กล่าวคือ ผู้ออกกฎหมายจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เสมอกับราษฎร และผู้ออกกฎหมายต้องใช้ความระมัดระวังไม่ออกกฎหมาย ที่ไม่เป็นธรรมเพื่อบังคับกับราษฎร

มองเตส กิเอร์ (Montesquieu) ได้รับอิทธิพลความคิดเรื่องถ่วงดุล อำนาจมาจาก จอห์น ล็อก โดย มองเตส กิเอร์ เห็นว่าหลักประกัน แห่งสิทธิเสรีภาพไม่ได้อยู่ที่การปกครองแบบประชาธิปไตย แต่อยู่ที่รัฐบาลที่มี อำนาจจำกัดและผู้ปกครองที่มีอำนาจย่อมมีแนวโน้มที่จะใช้อำนาจในทางมิชอบ ได้เสมอ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องจัดระบบการปกครองในลักษณะที่ให้ผู้มีอำนาจ หนึ่งถ่วงหรือยับยั้งการใช้อำนาจเกินขอบเขตของผู้มีอำนาจคนอื่น ๆ โดยใช้ วิธีแบ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances)

ระหว่างผู้ใช้อำนาจด้วยกันให้อยู่ในระดับพอเหมาะอยู่เสมอ หลักการนี้เป็นหลักการที่สำคัญอย่างยิ่ง ในทางการเมืองการปกครอง และหลักการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่

สาระสำคัญของหลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยมีสาระสำคัญโดยอาจแบ่งออกเป็น 4 ประการ ดังนี้⁵

1. อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Volkssouveraenitaet หรือ Popular Sovereignty) กล่าวคือ หลักประชาธิปไตยยอมรับว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยหรืออาจกล่าวได้ว่า การปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยประชาชน อำนาจของรัฐ (Staatsgewalt) จึงต้องมีความเชื่อมโยงกับประชาชนเป็นสำคัญ จะเห็นว่าประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงในการเลือกตั้งและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐในทางอ้อมโดยผ่านองค์กรต่าง ๆ ของรัฐด้วยเหตุนี้ การปกครองแบบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ผู้ทำหน้าที่ปกครองจะต้องทำให้เจตจำนงของประชาชนปรากฏเป็นจริงขึ้นมา แต่ก็มีข้อถกเถียงว่าเจตจำนงของประชาชนมีความหมายอย่างไร โดยอาจแบ่งความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ ออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายที่หนึ่งมีความเห็นว่าเป็นเจตจำนงของประชาชน คือ เจตจำนงทั่วไป (volonté générale) กล่าวคือเป็นเจตจำนงที่มุ่งถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นสำคัญ ซึ่งแตกต่างจากเจตจำนงของทุกคนที่มุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่าเจตจำนงของประชาชน คือ ผลของการประนีประนอมกันระหว่างผลประโยชน์ที่แตกต่างกันของปัจเจกชนแต่ละบุคคล โดยถือว่าความเห็นชอบของฝ่ายเสียงข้างมากเป็นเจตจำนงของประชาชน และฝ่ายที่สาม มีความเห็นว่าเจตจำนงของประชาชน คือ ผลของการประนีประนอมซึ่งเป็นการเอาประโยชน์ของปัจเจกบุคคลที่แตกต่างกันมาประสานกันโดยมีการประกันสิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อยด้วย

⁵ บรรเจิด สิงคนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

2. หลักประชาธิปไตยแบบเสรี (Freiheitliche Demokratie) กล่าวคือ เป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความหลากหลายทางความคิดต่อการนำเสนอ เพื่อแก้ไขปัญหาใด ๆ โดยจะต้องมีการถกเถียงกันในทางความคิดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อสรุปที่สังคมยอมรับ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในการชุมนุม ในการรวมตัวกันเป็นสมาคมหรือกลุ่มบุคคลและการรวมตัวกันเป็นพรรคการเมือง เพื่อแสดงออกถึงเจตจำนงทางการเมืองของประชาชนด้วยเหตุนี้ หลักประชาธิปไตยแบบเสรีจึงเป็นเรื่องที่ตรงกันข้ามกับหลักประชาธิปไตยเบ็ดเสร็จ (totalitare Demokratie) โดยหลักประชาธิปไตยแบบเสรีเป็นลักษณะของสังคมที่ยอมรับความแตกต่างและยอมรับการโต้แย้งซึ่งอยู่บนพื้นฐานของสันติวิธี

3. หลักเสียงข้างมาก (Mehrheitsprinzip) กล่าวคือ การปกครองแบบหลักประชาธิปไตยเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมาก การปกครองโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าการตัดสินใจโดยเสียงข้างมากเป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่จะต้องไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามที่ตกลงกันได้ด้วย หลักเสียงข้างมากเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานในการตัดสินใจในระบบประชาธิปไตย โดยวิธีการประชาธิปไตยจะต้องอาศัยพื้นฐานของเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ และหลักเกณฑ์ของเสียงข้างมากนำมาใช้ในการเลือกตั้งองค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนกับนำมาใช้ในการลงมติของรัฐสภาด้วย นอกจากนี้หลักเสียงข้างมากยังมีความเกี่ยวพันกับระบบพรรคการเมืองอันเป็นประชาธิปไตยที่อาศัยพรรคการเมืองเป็นตัวแทนของประชาชนในการสร้างเจตจำนงของรัฐที่เรียกว่า “ประชาธิปไตยโดยพรรคการเมือง” (Parteiendemokratie)

4. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy) กล่าวคือ ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีความเหมาะสมกับปัจจุบันมากกว่าประชาธิปไตยโดยตรงเพราะสังคมขยายตัวและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนมีทั้งใน

ระบบรัฐสภา ระบบประธานาธิบดีและระบบกึ่งประธานาธิบดี สำหรับการปกครองแบบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนในระบบรัฐสภานั้น รัฐสภาเป็นเพียงองค์กรเดียวที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน จึงก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงมีความชอบธรรมเท่าที่ได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภาและการบริหารงานของรัฐบาลย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐสภาด้วย

รูปแบบของประชาธิปไตย

รูปแบบของประชาธิปไตย สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 แบบ ดังนี้⁶

1. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นระบบที่ให้ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย ประชาธิปไตยทางตรงเป็นรูปแบบที่สมบูรณ์ที่สุดของการเมืองภาคพลเมืองโดยหลักการสำคัญของประชาธิปไตยทางตรง คือ อำนาจเป็นของกลุ่มประชาชนที่เลือกแล้วว่าต้องการมีส่วนร่วมในการปกครอง มีการเริ่มต้นกระบวนการได้มาซึ่งอำนาจและอำนาจเป็นของประชาชนในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของประชาชน

ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) จะเกิดได้ในชุมชนเล็ก ๆ ที่มีจำนวนคนน้อยเท่านั้น เพราะในประเทศที่มีคนจำนวนมากเป็นไปได้ยากที่ประชาชนทุกคนจะสามารถใช้อำนาจอธิปไตย ทั้งนี้บัญญัติบริหาร และตุลาการด้วยตนเองโดยตรง ด้วยมีข้อจำกัดในเรื่องที่ประชุมและเวลาในการประชุมสำหรับตัวอย่าง การปกครองระบบประชาธิปไตยทางตรง เช่น การลงประชามติ (referendum) การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน (Initiative) การถอดถอนผู้แทนรายบุคคลหรือทั้งสภา (Recall) เป็นต้น

⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และถวิลวดี บุรีกุล, ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 1

2. ประชาธิปไตยแบบผู้แทน (Representative Democracy) หรือประชาธิปไตยโดยอ้อม (Indirect Democracy) เป็นประชาธิปไตยแบบที่ให้ประชาชนเลือกผู้แทนไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนเองโดยมีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน การปกครองโดยระบบผู้แทนประชาชนจะเป็นผู้ปกครองแต่มีได้มาร่วมหารือและตัดสินใจด้วยตนเองทั้งหมด “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครอง จึงเป็นอำนาจอธิปไตยที่มาจากประชาชน และประเทศที่เลือกรูปแบบประชาธิปไตยแบบผู้แทนนั้นจะมีการนำหลักการเรื่อง “การแบ่งแยกอำนาจ” ของอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการเข้ามาเกี่ยวข้อง

3. ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) เป็นแนวคิดของประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครอง มิใช่เพียงผ่านการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความเกี่ยวข้องกับวิธีการกระจายอำนาจ และทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียมกันอันมีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชน และวิธีการให้ประชาชนมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในสิ่งที่มีผลกระทบต่อตน ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมจึงหมายถึงการที่อำนาจในการตัดสินใจ ไม่ควรจะเป็นของคนกลุ่มน้อย แต่ควรจะเป็นของประชาชนที่จะได้มีอิทธิพลต่อกิจกรรมส่วนรวมหลักการของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมคือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรอย่างเท่าเทียม อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรนั้นจะต้องส่งผลต่อชีวิตของประชากร เพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มีความยืดหยุ่น การมีส่วนร่วมนั้นมีทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ และประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารกระบวนการทางนโยบาย และกระบวนการยุติธรรมได้

หลักประชาธิปไตยที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

หลักประชาธิปไตย หมายถึง หลักการของการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมือง (Political Will) ของประชาชนหรือกระบวนการทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย ประเทศที่ปกครองในระบบประชาธิปไตย ต้องมีหลักการ ดังต่อไปนี้⁷

1. ประชาชนเป็นแหล่งที่มาของอำนาจสูงสุดในการปกครอง หลักการนี้ตามทฤษฎีอำนาจอธิปไตย เรียกว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” เนื่องจากในระบบประชาธิปไตยนั้นเชื่อว่า คนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล มีความรู้สึกผิดชอบชั่วดีและมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน ดังนั้นประชาชนทุกคนจึงมีส่วนร่วมในการปกครองโดยการตัดสินใจเลือกนโยบายตามที่พรรคการเมืองนำเสนอ เจตจำนงของประชาชนส่วนใหญ่จึงเป็นที่มาแห่งฐานอำนาจของรัฐบาล หลักการดังกล่าวทำให้กระบวนการทางการเมืองต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่องค์กรตัดสินใจทางการเมืองหรือรัฐบาล หรือที่เรียกว่ากระบวนการจากล่างสู่บน รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศต้องมาจากกระบวนการเลือกตั้งของประชาชน

หลักการดังกล่าวบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 3 บัญญัติว่า

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

⁷ สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. หน้า 156 - 171

2. การปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อย ในระบบประชาธิปไตยยอมรับว่า คนทุกคนมีเหตุผล มีเสรีภาพและความเสมอภาคในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองเท่าเทียมกัน แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องยอมรับว่าความแตกต่างในความคิดเห็นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้เสมอ แม้ในการปกครองประเทศอื่นเป็นไปตามเสียงฝ่ายข้างมากหรือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชน แต่ก็ต้องยอมรับให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยมีสิทธิเสรีภาพแสดงความคิดเห็นที่แตกต่าง ตลอดจนมีสิทธิที่จะคัดค้านการตัดสินใจของฝ่ายข้างมากนั้นได้ตามกรอบของกฎหมาย และฝ่ายข้างมากจะต้องเคารพความคิดของฝ่ายข้างน้อย จะกระทำการใด ๆ อันเป็นการกดขี่ข่มเหงฝ่ายข้างน้อยไม่ได้ หลักการปกครองโดยฝ่ายข้างมากที่เคารพและคุ้มครองฝ่ายข้างน้อยจึงเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตย

3. หลักการปกครองในระบบผู้แทน ในระบอบประชาธิปไตยในระบบผู้แทน ประชาชนทั้งหมดมิได้มาร่วมประชุมปรึกษาหารือและตัดสินใจด้วยตนเองแต่มอบให้ผู้แทนดำเนินการแทน ในระบบนี้เจตนารมณ์ของประชาชนจึงถูกแสดงออกโดยทางอ้อมคือผ่านทางผู้แทนของตนที่เลือกตั้งเข้าไปเป็นผู้แทนในรัฐสภา

4. หลักการมีพรรคการเมือง พรรคการเมืองในระบอบประชาธิปไตยมีบทบาทเป็นตัวก่อตั้งเจตนารมณ์ทางการเมืองของประชาชนให้เห็นได้และปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในขณะเดียวกันก็ช่วยให้ผู้แทนมีความรับผิดชอบต่อประชาชนด้วย ประชาชนสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงรัฐบาลได้โดยสันติวิธี จึงต้องมีการเลือกตั้งตามระยะเวลาต้องอนุญาตให้มีพรรคการเมืองหลายพรรค พรรคการเมืองที่ได้รับเสียงข้างมากจากประชาชนจะเป็นผู้บริหารประเทศ ในขณะเดียวกันพรรคการเมืองที่ได้เสียงข้างน้อยก็จะเป็นฝ่ายค้านโดยมีหลักประกันในเรื่องเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างจากเสียงข้างมาก และความเสมอภาคในโอกาสที่จะเปลี่ยนเป็นเสียงข้างมากหรือเป็นรัฐบาลได้

การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนของกองทัพบก

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมความขัดแย้งในภูมิภาค และการประเมินทางยุทธศาสตร์ แม้ว่าโอกาสที่ประเทศไทยจะเผชิญกับสงครามอย่างเต็มรูปแบบในระยะเวลาอันใกล้อาจไม่เกิดขึ้น แต่รูปแบบการใช้กำลังทางทหารอาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของภัยคุกคามที่เป็นการผสมระหว่างภัยคุกคามทางทหารรูปแบบเก่าและภัยคุกคามรูปแบบอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนหลากหลายและเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่อง จึงมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดความขัดแย้งที่มีความรุนแรงระดับต่ำตามแนวชายแดน (Low Intensity Conflict) อันเกิดจากสาเหตุสำคัญ คือ ปัญหาเส้นเขตแดนที่ยังไม่ชัดเจน การเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย/กลุ่มต่อต้านรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้านและการวางกำลังของกองกำลังชนกลุ่มน้อยบนเส้นเขตแดน รวมทั้งปัญหาการหลบหนีเข้าเมือง แรงงานต่างด้าว การค้าอาวุธสงคราม การก่อการร้าย อาจจะขยายตัวและความซับซ้อนเพิ่มขึ้น ดังนั้น กองทัพจึงจำเป็นต้องเสริมสร้างศักยภาพให้เข้มแข็ง และทันสมัย เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของชาติ เตรียมความพร้อมด้านเครื่องมือยุทธโศปกรณ์ การวางกำลังทหารในการเฝ้าตรวจและป้องกันชายแดนในพื้นที่ ตั้งแต่ยามปกติ เพื่อแก้ไขปัญหาคความมั่นคงที่เกิดขึ้นบริเวณแนวชายแดน

การรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนเป็นพันธกิจที่กองทัพบกมอบหมายให้กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก ปฏิบัติเพื่อปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ตลอดจนการดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามแนวชายแดน เสริมด้วยการพัฒนาคนและพื้นที่ตามระบบการต่อสู้เบ็ดเสร็จและยุทธศาสตร์พัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการสนับสนุนส่วนราชการและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนพัฒนากลไกความร่วมมือกับประเทศเพื่อนบ้านและกรอบประชาคมอาเซียน เพื่อเผชิญภัยคุกคามและ/หรือแก้ไขปัญหา

ความมั่นคงรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชายแดน การรักษา ความมั่นคงตามแนวชายแดนนั้น มีกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติหลายฉบับ แต่ในที่นี้จะขอกล่าวถึงกฎการใช้กำลังประกอบคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 59/50 ลงวันที่ 7 มี.ค. 50 ซึ่งกำลังพลในกองกำลังป้องกันชายแดน ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติตั้งแต่มายกติ และ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก พ.ศ. 2457 ที่รัฐจะประกาศใช้เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือมีเหตุร้ายแรงที่กฎหมายที่บังคับใช้ในยามปกติไม่สามารถจัดการสถานการณ์ได้

กฎการใช้กำลัง

กฎการใช้กำลังตามคำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 59/50 ลงวันที่ 7 มี.ค. 50 มีความมุ่งหมายเพื่อเป็นแนวทางการใช้กำลังทหารที่เป็นมาตรฐานในการควบคุมการปฏิบัติการทางทหารเกี่ยวกับการใช้กำลังในการป้องกันตนเองของบุคคล หน่วย กลุ่ม และการใช้กำลังเพื่อให้บรรลุภารกิจที่ได้รับมอบ และเป็นแนวทางในการตัดสินใจของผู้บังคับหน่วยในการใช้กำลังเพื่อป้องกัน มิให้หน่วยทหารใช้อาวุธเกินกว่าอำนาจตามกฎหมายหรือใช้อาวุธเกินสมควรกว่าเหตุ รวมทั้งป้องกันหรือหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดแก่หน่วยทหารฝ่ายเรา ตลอดจนป้องกันมิให้เกิดอันตรายหรือความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ จากการปฏิบัติการทางทหาร อันเกินความจำเป็น

หลักการทั่วไปของกฎการใช้กำลัง

1. การป้องกันตนเอง หน่วยทหารทุกระดับมีสิทธิในการใช้กำลังในการป้องกันตนเองในทุกกรณี ตามความเหมาะสมและความจำเป็นของสถานการณ์ และต้องเป็นการป้องกันตนเองจากการโจมตีหรือการคุกคามที่เป็นอันตราย

ใกล้จะถึง ทั้งนี้ พึงระลึกไว้เสมอว่า กฎการใช้กำลังมิได้จำกัดอำนาจของ ผบ.หน่วยทุกระดับชั้นในการใช้วิธีการหรือเครื่องมือใด ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งการปฏิบัติที่เหมาะสมในการป้องกันหน่วย และป้องกันตนเอง

2. การใช้กำลัง ใช้กำลังเท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วนกับภัยคุกคาม หากสถานการณ์เอื้ออำนวย ควรหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง โดยผู้บังคับบัญชาอาจพิจารณาใช้การปฏิบัติในลักษณะอื่นที่ไม่มีการใช้อาวุธโดยตรงได้ เช่น การเจรจาต่อรอง การแสดงลง หรือการโยกย้าย นอกจากนี้ก่อนที่จะใช้กำลังทหารควรจะปฏิบัติตามลำดับขั้นตอนในลักษณะจากเบาไปหาหนัก เพื่อให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลล้มเลิกเจตนาในการคุกคาม การใช้กำลังต้องมีขอบเขต ทั้งขนาดกำลังและระยะเวลาที่ใช้ โดยใช้ให้เพียงพอเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์เท่านั้น ไม่ใช้กำลังเกินสมควรแก่เหตุ อย่างไรก็ตาม ในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเร่งด่วน อาจต้องเพิ่มระดับของการใช้กำลังเพื่อยุติสถานการณ์ และลดระดับความเสียหายต่อกำลังฝ่ายเราและประชาชน

3. ข้อห้าม/ข้อควรระวัง ห้ามปล้นสะดม ทำลายทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนพลเรือน ห้ามโจมตีทำลายสถานพยาบาล ยานพาหนะ สิ่งสนับสนุนทางการแพทย์ รวมถึงบุคลากรทางการแพทย์ สิ่งก่อสร้างทางศิลปะ สิ่งก่อสร้างที่มีคุณค่าทางประวัติศาสตร์ ซึ่งไม่ได้เป็นเป้าหมายทางทหาร พยายามหลีกเลี่ยงความเสียหายข้างเคียง ห้ามการลงโทษโดยเป็นกลุ่มหรือการกระทำในลักษณะการแก้แค้น ห้ามใช้อาวุธโดยไม่ได้แยกแยะกลุ่มบุคคลหรือพิสูจน์ฝ่าย

4. การจับกุมและตรวจค้น ในเขตพื้นที่ที่ไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสามารถกระทำได้ในกรณีปฏิบัติการกึ่งสนับสนุนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจในฐานะผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงาน หรือในกรณีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และจะต้องไม่ให้เกิดความอับอายแก่ผู้ถูกจับกุม หรือผู้ถูกกระทำ การปฏิบัติการทางทหารในทุกกรณีต้องเคารพขนบธรรมเนียม

ประเพณีท้องถิ่น ห้ามให้สิทธิพิเศษแก่กลุ่มบุคคล เชื้อชาติ ศาสนาใด เป็นการเฉพาะ (ไม่เลือกปฏิบัติ) กำลังพลทุกนายต้องประพฤติตนอยู่ในแบบธรรมเนียมของทหารอย่างเคร่งครัด เพลย์ศึกต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม ให้การดูแลผู้บาดเจ็บและผู้ป่วยไข้ ไม่ว่าจะเป็นของฝ่ายเราหรือฝ่ายตรงข้าม

ดังนั้น กฎการใช้กำลังในการป้องกันชายแดนจะเป็นแนวทางการปฏิบัติ การใช้กำลังทหารที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายทั้งภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องให้ผู้บังคับบัญชาในทุกระดับชั้น สามารถตัดสินใจการใช้กำลังได้อย่างถูกต้อง เหมาะสมกับสถานการณ์ปกติ และในสถานการณ์ที่ไม่ปกติที่เกิดขึ้นอย่างเป็นขั้นตอน และสอดคล้องกับระดับความรุนแรงของสถานการณ์ โดยต้องคำนึงถึงหลักมนุษยชน/มนุษยธรรม เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพย์สินและประชาชน ผู้บริสุทธิ์ให้ได้มากที่สุด

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก

ประเทศไทยมีการตรากฎหมายกฎอัยการศึกเป็นลายลักษณ์อักษร ขึ้นเป็นครั้งแรกในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม ร.ศ. 126 ตรงกับ ปีพุทธศักราช 2450 โดยความในมาตรา 1 บัญญัติให้เรียกพระราชบัญญัตินี้ว่า “กฎอัยการศึก ร.ศ.126” ต่อมาในปีพุทธศักราช 2457 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 โดยให้ยกเลิกกฎอัยการศึก ร.ศ. 126 และใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกฉบับนี้แทน โดยพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ฉบับนี้ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบันเป็นเวลา 100 ปี โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมให้เหมาะสมกับกาลสมัยในเวลาต่อมา อีก 5 ครั้ง ทั้งนี้ ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกครั้งล่าสุด

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งเป็นการประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักร⁸

สาระสำคัญของกฎอัยการศึก

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457 ฉบับที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีสาระสำคัญ ดังนี้⁹

1. การประกาศใช้กฎอัยการศึกจะทำได้ก็โดย 1) การประกาศพระบรมราชโองการในกรณีที่มีเหตุจำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยจากภัยทั้งจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร ผู้บังคับบัญชาทหารที่มีกำลังอยู่ใต้บังคับบัญชาไม่น้อยกว่า 1 กองพัน หรือผู้บังคับบัญชาในป้อมหรือที่มั่นทางทหารประกาศใช้ ในกรณีมีสงครามหรือการจลาจล (มาตรา 4) แต่การยกเลิกใช้กฎอัยการศึก จะทำได้ต่อเมื่อมีพระบรมราชโองการประกาศเลิกใช้เท่านั้น (มาตรา 5) และหากไม่ได้ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วประเทศ จะต้องระบุพื้นที่ที่ใช้กฎอัยการศึกในประกาศให้ชัดเจน (มาตรา 3)

2. ในพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารจะมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุท การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนต้องปฏิบัติตามความต้องการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

⁸ วิจารณ์ วรณวิเศษ, กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กฎอัยการศึก

⁹ พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

3. ศาลพลเรือนยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก ยกเว้นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึก และผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก ประกาศให้ศาลทหารเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาตัดสินอาญาที่การกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่ประกาศใช้

4. เมื่อมีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ใดแล้ว เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจในการ

4.1 ตรวจค้นสิ่งที่จะเกณฑ์ หรือต้องห้าม หรือต้องยึด หรือต้องเข้าอาศัย หรือมีไว้ในครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งการตรวจค้นในตัวบุคคล ยานพาหนะ เคหะสถาน สิ่งปลูกสร้าง หรือที่ใด ๆ ตลอดเวลา รวมถึงการตรวจข่าวสาร จดหมาย โทรเลข หีบ ห่อ หรือสิ่งอื่นใด ที่ส่งหรือมีไปมาถึงกัน ในเขตพื้นที่ที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และตรวจหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพโฆษณา บทหรือคำประพันธ์

4.2 เกณฑ์พลเรือนให้ช่วยเหลือทหารในการป้องกันประเทศ หรือช่วยเหลือเกี่ยวกับการทหารอย่างอื่น รวมทั้งเกณฑ์ยานพาหนะ สัตว์พาหนะ เสบียงอาหาร อาวุธ และเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ จากบุคคลหรือบริษัท หากทหารจำเป็นจะต้องใช้ในเวลา นั้น (มาตรา 8 ประกอบมาตรา 10)

4.3 ห้ามมั่วสุมประชุมกัน ห้ามออก จำหน่าย จ่ายหรือแจกหนังสือ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ ภาพ บทหรือคำประพันธ์ ห้ามโฆษณา แสดงมหรสพ รับหรือส่งวิทยุ วิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์ ห้ามใช้ทางสาธารณะเพื่อการจราจรไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางน้ำหรือทางอากาศ รวมถึงทางรถไฟ และทางรถรางที่มีรถเดินด้วย ห้ามไม่ให้มีหรือใช้เครื่องมือสื่อสารหรืออาวุธ เครื่องอุปกรณ์ของอาวุธ และเคมีภัณฑ์หรือสิ่งอื่นใดที่มีคุณสมบัติดังกล่าว ห้ามบุคคลเข้าไปหรืออาศัยอยู่ในเขตท้องที่ใดซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย และเมื่อได้ประกาศห้ามแล้วให้ผู้ซึ่งอาศัยอยู่ในเขตนั้นออกไป

จากเขตนั้นภายในกำหนดเวลาที่ได้ประกาศกำหนด รวมทั้งห้ามไม่ให้บุคคลกระทำหรือมีกิจการ หรือสิ่งอื่นใด ตามรัฐธรรมนูญว่าการกระทรวงกลาโหมได้กำหนดไว้ว่าควรต้องห้ามในเวลาที่ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึก

4.4 ยึดสิ่งต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในข้อ 4.1 - 4.3 เป็นการชั่วคราว หากเจ้าหน้าที่ทหารเห็นว่าจำเป็นต้องยึดไว้เพื่อไม่ให้สิ่งเหล่านั้นเป็นประโยชน์กับศัตรูหรือเพื่อเป็นประโยชน์แก่ราชการทหาร (มาตรา 12)

4.5 เข้าพักอาศัยในที่อาศัยได้ทุกแห่งที่เห็นว่ามีความจำเป็น และเป็นประโยชน์ในราชการทหาร (มาตรา 13)

4.6 หากการต่อสู้นั้นเป็นรองฝ่ายตรงข้าม สามารถเผาบ้าน และสิ่งต่าง ๆ ที่อาจจะเป็นกำลังแก่ศัตรูเมื่อกองทหารถอนกำลังไปแล้วได้ แต่หากเป็นสิ่งที่ขัดขวางการสู้รบก็สามารถทำลายได้ทันที รวมทั้งมีอำนาจในการสร้างฐานที่มั่น หรือดัดแปลงภูมิประเทศหรือหมู่บ้าน เมือง สำหรับการต่อสู้กับศัตรู หรือเตรียมการป้องกันรักษา ตามความเห็นชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารได้ทุกอย่าง (มาตรา 14)

4.7 กรณีที่มีความสงสัยหรือจำเป็น สามารถจับไล่บุคคลที่ไม่มีภูมิลาเนาในพื้นที่หรือผู้ที่มาอาศัยในพื้นที่นั้นชั่วคราวออกจากพื้นที่ (มาตรา 15) หรือกักตัวบุคคลที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารสงสัยว่าจะเป็นศัตรู หรือได้ฝ่าฝืนกฎอัยการศึกหรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไว้เพื่อการสอบถามหรือตามความจำเป็นของทางราชการทหารได้ แต่ต้องกักไว้ไม่เกิน 7 วัน (มาตรา 15 ทวิ)

5. ความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในเรื่องอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารตามข้อ 4 บุคคลหรือบริษัทจะเรียกร้องค่าเสียหายหรือค่าปรับจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย (มาตรา 16)

6. ในช่วงเวลาปกติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมมีอำนาจตรากฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องได้ ส่วนในช่วงสงครามหรือมีการจลาจลให้แม่ทัพใหญ่หรือแม่ทัพรองมีอำนาจออกข้อบังคับเพิ่มเติมได้ (มาตรา 17)

เนื่องจาก พ.ร.บ. กฎอัยการศึก มีบทบัญญัติที่มีความเข้มงวดสูงเป็นกฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างรุนแรง จำเป็นต้องมีเหตุหรือพฤติการณ์อย่างชัดเจน ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยจะต้องระบุขอบเขตพื้นที่ของการใช้อำนาจไว้เฉพาะเท่าที่เห็นว่าจะมีความล่อแหลมต่อการเกิดความไม่สงบ หรือนำไปสู่การจลาจลจนยากต่อการควบคุมและแก้ไขเท่านั้น และควรยกเลิกใช้บังคับโดยเร็วเมื่อสถานการณ์บ้านเมืองเข้าสู่สภาวะปกติ

สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และ พ.ร.บ. จัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม ได้กำหนดหน้าที่ของทหาร คือ ปกป้อง ดำรงไว้ซึ่งชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ ประชาชน และประชาธิปไตย ให้อยู่กันอย่างมีความสุข มีความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียว ทั้งนี้ กองทัพบกมีภารกิจหลักในการเตรียมกำลังและใช้กำลังในการป้องกันประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การพัฒนาประเทศและช่วยเหลือประชาชน เพื่อปกป้องอธิปไตยและรักษาผลประโยชน์ของชาติ ซึ่งการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดนนั้น ถือเป็นภารกิจหลักสำคัญของกองทัพบก เนื่องจากภัยคุกคาม/ปัญหาความมั่นคงรูปแบบต่าง ๆ ที่มีความซับซ้อนและมีความหลากหลายเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชายแดน ได้กลายเป็นปัญหาสำคัญของชาติในปัจจุบัน สำหรับบทบาทของทหารในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันชายแดนอาศัยอำนาจตามกฎหมายความมั่นคงต่าง ๆ รวมถึงกฎการใช้กำลัง และ พ.ร.บ. กฎอัยการศึก แต่ถึงกระนั้นก็ยังต้องคำนึงถึงประชาธิปไตย

อธิปไตยของชาติ ความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายใน การดำรงชีวิตของประชาชนตามกฎหมายที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กฎการใช้กำลังประกอบคำสั่งกระทรวงกลาโหม เป็นแนวทางการควบคุมการใช้กำลังในการป้องกันตนเองของทหาร หน่วย กลุ่ม และการใช้กำลังเพื่อป้องกันมิให้หน่วยทหารใช้อาวุธเกินกว่าอำนาจตามที่กฎหมายรองรับ รวมทั้งป้องกันและหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นกับหน่วยทหารเอง หรือความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนผู้บริสุทธิ์ จากการปฏิบัติการทางทหารอันเกินความจำเป็น เมื่อพิจารณาเนื้อหาหลักของกฎการใช้กำลัง ทั้งในเรื่องการป้องกันตนเอง การใช้กำลัง ข้อห้ามและข้อควรระวัง รวมถึงการจับกุมและตรวจค้นแล้ว จะเห็นว่ากฎการใช้กำลังที่ทหารทุกคนใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติก็ยังคงอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายตามหลักของระบอบประชาธิปไตย คือ อธิปไตยของประชาชน เสรีภาพและความเสมอภาค อย่างไรก็ตาม ทหารนั้นมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศโดยการใช้อาวุธเป็นเครื่องมือ การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้กับการกิจต่าง ๆ ของทหารในการป้องกันประเทศนั้น จะต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับการกิจและหน้าที่ของทหาร เพื่อมิให้สูญเสียความสามารถในการป้องกันประเทศของทหาร

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของ พ.ร.บ. กฎอัยการศึกจะเห็นได้ว่าเป็นกฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐที่ให้อำนาจทหารในการออกข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อควบคุมสถานการณ์ความไม่เรียบร้อยให้กลับสู่ภาวะปกติ โดยมีเจตนารมณ์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐให้ปราศจากภัยคุกคามเมื่อเกิดสถานการณ์ร้ายแรง คือ เกิดสงครามหรือเกิดจลาจล จึงเป็นการยากที่จะนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในสถานการณ์ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม เราสามารถนำหลักประชาธิปไตยมาใช้สนับสนุนทางอ้อมกับการกิจรักษาความสงบเรียบร้อยตามแนวชายแดนภายใต้ พ.ร.บ. กฎอัยการศึกได้ เพราะทหารไม่เพียงมีหน้าที่ในการป้องกัน

ประเทศ เท่านั้น แต่ยังคงมีหน้าที่อื่น ๆ ในการปฏิบัติงานที่มีความเกี่ยวข้องในด้านต่าง ๆ ทั้งด้านการปกครองบังคับบัญชา งานด้านนโยบาย การแต่งตั้ง การพิจารณาดีความชอบ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในการส่งเสริมการปฏิบัติงานของทหารให้สำเร็จตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายได้

สุดท้ายนี้ หน่วยทหารควรให้ประชาชนในพื้นที่ปฏิบัติการ มีส่วนร่วมสะท้อนความคิดเห็น และผลกระทบที่เกิดขึ้นโดยการใช้กฎหมายพิเศษ เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจอธิปไตยของฝ่ายทหาร และนำมาสู่ความสมดุลทั้งด้านยุทธการและด้านกิจการพลเรือน การมีส่วนร่วมของประชาชนสามารถทำได้หลายรูปแบบ เช่น การเปิดเวทีสาธารณะ รับฟังปัญหาการจัดตั้งตัวแทนประชาชน ประสานงานกับหน่วยทหาร ฯลฯ การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนสะท้อนถึงหลักการประชาธิปไตยที่กำหนดว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนและหน่วยทหารควรใช้อำนาจเท่าที่จำเป็น ภายใต้สถานการณ์วิกฤติ และต้องกำหนดแผนการปฏิบัติที่ลดผลกระทบต่อประชาชนให้เหลือน้อยที่สุด

บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ปรีดี เกษมทรัพย์, (2551). นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์เดือนตุลา.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน.

ปรีดี เกษมทรัพย์, (2551). นิติปรัชญา. พิมพ์ครั้งที่ 9 กรุงเทพมหานคร :

โรงพิมพ์เดือนตุลา.

บรรเจิด สิงคนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และกวีลลสี ปรีกุล,ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, พิมพ์ครั้งที่ 1

สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น.

วิการดา วรรณวิเศษ, กฎหมายรักษาความมั่นคงของรัฐ : กฎอัยการศึก

พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช 2457

ประชาธิปไตยกับเศรษฐกิจยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์

ทิพวรรณ อุทัยแสง*

บทนำ

ทุกสังคมการเมืองทั่วโลกล้วนขับเคลื่อนด้วยการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการผลิต ได้แก่ การปฏิวัติอุตสาหกรรม ตั้งแต่ยุค 1.0 ถึงยุค 4.0 ในปัจจุบันแสดงให้เห็นวิวัฒนาการความก้าวหน้าในโครงสร้างพื้นฐานของประเทศจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งแรก (First Industrial Revolution) ที่เปลี่ยนวิธีการผลิตด้วยมือจากแรงงานมนุษย์ไปสู่เครื่องจักรโดยใช้พลังงานไอน้ำและพลังงานน้ำ การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สอง (Second Industrial Revolution) เป็นการปฏิวัติเทคโนโลยี โดยเฉพาะเทคโนโลยีด้านพลังงานไฟฟ้า ทำให้โรงงานอุตสาหกรรมสามารถพัฒนาสายการผลิตที่ทันสมัย เพิ่มผลผลิตได้มาก และเศรษฐกิจเติบโตอย่างก้าวกระโดด การปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่สามเป็นการปฏิวัติดิจิทัล (Digital Revolution) เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 20 มีการใช้คอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีการสื่อสารอย่างกว้างขวางในกระบวนการผลิต เริ่มมีการใช้เครื่องจักรแทนที่กำลังของมนุษย์สมบูรณ์แบบ และการปฏิวัติอุตสาหกรรมครั้งที่ 4 ในช่วงต้นศตวรรษที่ 21 นี้มีองค์ประกอบหลายด้าน ทั้งการพัฒนาอุปกรณ์ดิจิทัลและแพลตฟอร์มอินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (IoT platforms) การสร้างโปรแกรมวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่และกระบวนการประมวลผลข้อมูลที่มีความซับซ้อน ระบบความเป็นจริงเสมือน (AR)

* ผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

คอมพิวเตอร์เสมือนมนุษย์ (Cognitive Computing) และปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) กล่าวได้ว่า การปฏิวัติอุตสาหกรรมยุค 4.0 เป็นเทรนด์ที่มุ่งเข้าหาระบบอัตโนมัติ (Automation)¹

นอกจากการขับเคลื่อนประเทศด้วยโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Infrastructure) ที่เป็นผลจากการพัฒนาทางเทคโนโลยีดังกล่าวแล้ว อีกสิ่งหนึ่งที่ประสานเป็นพลังขับเคลื่อนสังคม ก็คือ โครงสร้างส่วนบนที่เป็นกรอบ (Superstructure) ได้แก่ กรอบทางการเมืองและกฎหมายแห่งรัฐ นั่นคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กรอบทางอุดมการณ์ความคิดและความเชื่อของสังคม ร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งศาสนา และอุดมการณ์ประชาธิปไตย แนวคิดเสรีนิยม แนวคิดทางเศรษฐกิจว่าด้วยทุนนิยม ผสานกับกระบวนการโลกาภิวัตน์อันเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นจากวิวัฒนาการความก้าวหน้าในสังคมมนุษย์ที่นับวันโลกจะยิ่งไร้พรมแดนชัดเจนขึ้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นถึงพลังขับเคลื่อนสังคมทั้งการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่ส่งผลอย่างมีนัยสำคัญต่อการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ และพลังขับเคลื่อนในเชิงความคิดและกฎหมายที่เป็นแรงผลักดันสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อความคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีในยุคโลกาภิวัตน์ นำมาสู่ประเด็นที่น่าสนใจศึกษาวิเคราะห์ ในบทความนี้เกี่ยวกับความเป็นประชาธิปไตยในยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์หรือทุนนิยมหลังสมัยใหม่ ที่สังคมมนุษย์มีการปฏิวัติอุตสาหกรรมเข้าสู่ยุค 4.0

¹ ข้อมูลจาก “การปฏิวัติอุตสาหกรรม ครั้งที่ 4: เทคโนโลยีพลิกโลก” <https://www.finnomena.com/nuthjira/the-fourth-industrial-revolution/> และ “Industrial Documentary : อังกฤษอรุณรุ่งแห่งการปฏิวัติอุตสาหกรรม” <https://www.mmthailand.com/indoc%E0%B8%9B%E0%B8%8F%E0%B8%B4%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%B4%E0%B8%AD%E0%B8%B8%E0%B8%95%E0%B8%AF%E0%B8%84%E0%B8%A3%E0%B8%B1%E0%B9%89%E0%B8%87%E0%B8%97%E0%B8%B5%E0%B9%88/>

โดยลำดับแรกเริ่มต้นจากการศึกษาถึง 1. แนวคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยคลาสสิก เพื่อที่จะนำไปสู่การศึกษาความเปลี่ยนแปลง 2. จากประชาธิปไตยสู่คนธิปไตยทางการเงิน (The financial oligarchy) ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในบริบทสังคมไทยจากนโยบาย “ประชานิยม” สู่นโยบาย “ประชารัฐ” สะท้อนสภาวะการเมืองการปกครองในยุค “หลังประชาธิปไตย” (Post Democracy) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดว่าด้วยการปกครองระบอบประชาธิปไตยคลาสสิก

เพื่อที่จะได้เข้าใจถึงความเปลี่ยนแปลงในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในสังคมการเมืองทั่วโลกยุคปัจจุบัน และทราบถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว สมควรที่จะศึกษาสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยคลาสสิก ดังหัวข้อต่อไปนี้ 1.1 ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย 1.2 รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย 1.3 หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและ 1.4 หลักประชาธิปไตยในทางเนื้อหา

1.1 ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

แนวคิดหรือทฤษฎีประชาธิปไตยในทางการเมือง เป็นทฤษฎีที่ว่าด้วยการเข้าสู่อำนาจรัฐและการใช้อำนาจรัฐที่จะต้องมีที่มาหรือมีความยึดโยงกับประชาชน โดยแนวคิดประชาธิปไตยมีฐานมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตย (La Souveraineté) หรืออำนาจอสูงสุดในการปกครองประเทศ ตามที่ปรัชญาการเมืองการปกครองสมัยใหม่ยอมรับกันว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่อำนาจอประชาชนเป็นใหญ่ ประชาชนต้องเป็นผู้ให้ความเห็นชอบแก่ผู้ที่เข้ามาเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐเพื่อปกครองบริหารประเทศแทนประชาชน อีกทั้งประชาชนจะต้องเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและการควบคุมตรวจสอบ

การบริหารราชการแผ่นดิน ดังคำกล่าวที่เป็นอมตะของ อับราฮัม ลินคอล์น อดีตประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน”

สำหรับความหมายตามถ้อยคำตัวอักษรในภาษาอังกฤษ Democracy มีรากศัพท์มาจากภาษากรีกว่า “Demos” แปลว่า ประชาชน และ “Kratos” หรือ “Kratia” แปลว่า อำนาจ ดังนั้น Democracy จึงมีความหมายตาม คำศัพท์ว่า อำนาจของประชาชน และเมื่อพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษร ในภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” ซึ่งก็คือ ประชาชน และ “อธิปไตย” ซึ่งมีความหมายว่า อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นระบอบการปกครองที่อำนาจ การปกครองสูงสุดเป็นของประชาชน สอดคล้องกับคำอธิบายดังกล่าวข้างต้น

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ไว้ดังนี้

มาตรา 2 บัญญัติว่า “ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

1.2 รูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

การที่ประชาชนซึ่งเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยจะใช้อำนาจในการปกครอง บริหารประเทศ นั้น สามารถทำได้หลายรูปแบบ ได้แก่

(1) ประชาธิปไตยทางตรง (La démocratie directe) เป็นการปกครองที่ประชาชนทุกคนมีอำนาจในการบริหารกิจการบ้านเมืองโดยตรง ประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครอง รวมทั้งมีอำนาจควบคุมการบริหารรัฐกิจผ่านสภาประชาชน ซึ่งในสมัยกรีกโบราณมีการปกครองในรูปแบบนครรัฐ มีจำนวนประชากรไม่มาก จึงสามารถปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรง² ส่วนการเมืองการปกครองยุคปัจจุบันประชาชนอาจมีส่วนในการใช้อำนาจปกครองประเทศโดยตรงผ่านการออกเสียงลงประชามติสำหรับการดำเนินการทางการเมืองที่สำคัญ เช่น การให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (8)³ ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นการใช้อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญที่รับมาจากอำนาจปฐมสถาปนารัฐธรรมนูญ (Le pouvoir constituant dérivé) โดยที่อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญเป็นอำนาจของประชาชนตามทฤษฎีประชาธิปไตย ดังนั้นการให้ประชาชนออกเสียงลงประชามติในร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงเป็นวิธีการหนึ่งของประชาธิปไตยทางตรง

² ลิขิต ธีรเวคิน, “ประชาธิปไตยในทศวรรษ 21 : ทางตัน ทางออก และแนวทางแก้ไข” ใน ประชาธิปไตยในทศวรรษใหม่, สถาบันพระปกเกล้า 2559, หน้า 4

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 256 (8) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 255 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

.....

(1) ในกรณีร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหมวด 1 บททั่วไป หมวด 2 พระมหากษัตริย์ หรือหมวด 15 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ หรือเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของศาลหรือองค์กรอิสระ หรือเรื่องที่ทำให้ศาลหรือองค์กรอิสระไม่อาจปฏิบัติตามหน้าที่หรืออำนาจได้ ก่อนดำเนินการตาม (7) ให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติตามกฎหมายว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ถ้าผลการออกเสียงประชามติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมจึงให้ดำเนินการตาม (7) ต่อไป”

(2) ประชาธิปไตยทางผู้แทน (La démocratie représentative) เป็นระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองการปกครองของประเทศด้วยตัวเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินแทนตน โดยประชาชนเลือกผู้แทนผ่านระบบพรรคการเมืองหลายพรรค เพื่อให้ผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่ทางนิติบัญญัติและบริหารแทนประชาชน ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนจะใช้ด้วยหลักเสียงข้างมาก

(3) ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (La démocratie participative) เป็นรูปแบบการปกครองที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง ในกระบวนการต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ในระหว่างขั้นตอนการพิจารณาของรัฐ ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมุ่งที่การใช้อำนาจอธิปไตยเฉพาะเรื่อง เช่น ในด้านการวางแผนการใช้ที่ดินและการวางผังเมือง ปัจจุบันขยายไปสู่การมีส่วนร่วมในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ รูปแบบของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยังอาจปรากฏในระดับกฎหมายปกครอง (La démocratie administrative) โดยเฉพาะการดำเนินการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ

1.3 หลักการพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในสังคมการเมืองยุคปัจจุบันซึ่งยึดหลักการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตยจะต้องมีหลักการพื้นฐาน ดังต่อไปนี้

(1) หลักอำนาจอธิปไตยของประชาชนหรือเป็นของปวงชน⁴ (La souveraineté populaire) หมายความว่า ประชาชนเป็นผู้ทรงอำนาจ

⁴ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2555, หน้า 240

สูงสุดในการปกครองประเทศ โดยประชาชนใช้อำนาจกำหนดตัวผู้ปกครอง โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง รวมถึงอำนาจในการถอดถอนตัวผู้ปกครอง

(2) หลักการปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมาก⁵ (La majorité) ที่เคารพสิทธิฝ่ายเสียงข้างน้อย สะท้อนถึงความต้องการของคนส่วนใหญ่ แต่จะต้องให้ความเคารพและคุ้มครองเสียงข้างน้อย เพื่อให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยได้ทำหน้าที่ควบคุมและถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายเสียงข้างมาก

(3) หลักการปกครองระบบผู้แทน ผ่านการเลือกตั้งทั่วไป⁶ (Le suffrage universel) ที่เป็นการเลือกตั้งที่บริสุทธิ์ โปร่งใส

(4) หลักการมีพรรคการเมืองหลายพรรค เพื่อเสนอทางเลือกให้กับประชาชน โดยพรรคการเมืองมีบทบาทเป็นตัวกลางเชื่อมความต้องการและบทบาทของประชาชนกับรัฐบาล หากพรรคการเมืองสามารถชนะการเลือกตั้งได้เสียงข้างมากในรัฐสภา และจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองย่อมเป็นผู้กำหนดกฎหมายตามความประสงค์ของประชาชน และนำกฎหมายนั้นไปบังคับใช้ พรรคการเมืองกลายเป็นผู้นำความต้องการของประชาชน มาปฏิบัติให้เกิดผลด้วยตนเอง นอกจากนี้ การใช้อำนาจพรรคการเมืองยังหมายรวมถึงการที่พรรคการเมืองเป็นฝ่ายค้านที่คอยตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายรัฐบาล โดยการตั้งกระทู้ถาม พิจารณาก่อนการร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการเสนอญัตติอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล⁷

⁵ ปริญา เทวนฤมิตรกุล, “การศึกษาเพื่อความเป็นพลเมือง (Civic Education) : แก้ปัญหาการเมืองไทย โดยสร้างประชาธิปไตยที่ “คน””, หน้า 185

⁶ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, เพิ่งอ้าง, หน้า 249-259

⁷ เข้มทอง ต้นสกุลรุ่งเรือง, พรรคการเมือง, สืบค้นข้อมูลออนไลน์ที่ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%9E%E0%B8%A3%E0%B8%A3%E0%B8%84%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B9%80%E0%B8%A1%E0%B8%B7%E0%B8%AD%E0%B8%87>

(5) หลักนิติรัฐ⁸ (L'Etat de droit) หรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ในรัฐที่ปกครองประชาธิปไตยย่อมยึดหลักว่ากฎหมายเป็นที่มาและเป็นกรอบแห่งการใช้อำนาจอรัฐ

1.4 หลักประชาธิปไตยในทางเนื้อหา

ทฤษฎีประชาธิปไตย (La Démocratie) และอุดมการณ์เสรีนิยม (Liberalism) ทั้งทางการเมืองและทางเศรษฐกิจเป็นความสำเร็จของมนุษยชาติ โดยสาระสำคัญของประชาธิปไตยมุ่งที่การคุ้มครองสิทธิ (Les Droits) เสรีภาพ (La Liberté) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกชน

ข้อความคิดหรือทฤษฎีประชาธิปไตย ทั้งประชาธิปไตยในทางรูปแบบ อันได้แก่รูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง และประชาธิปไตยทางเนื้อหาที่หมายความว่า การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน ซึ่งประการหลังนี้ ในรัฐธรรมนูญแห่งระบอบเสรีประชาธิปไตย ถือว่า สิทธิมนุษยชน (Les droits de l'homme) และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (Les libertés fondamentales) เป็นสาระสำคัญประการหนึ่งอันจะขาดมิได้ สังคมการเมืองใดที่รัฐและผู้ใช้อำนาจอปกครองไม่เคารพต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน รัฐนั้นย่อมขาดความชอบธรรมในการเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตย ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญจึงได้บัญญัติหลักเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ (L'Etat de droit) ที่การเคารพและรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน อันเป็นคุณลักษณะที่ขาดไม่ได้ของรัฐที่เป็นนิติรัฐ องค์การผู้ใช้อำนาจอรัฐทุกประเภทต้องใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน

เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พบว่า นอกจากจะบัญญัติรับรองหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

⁸ ปริญญ์ เทวานฤมิตรกุล, เพิ่งอ้าง, หน้า 186-187

ไว้ในมาตรา 2 และมาตรา 3 แล้ว ยังได้บัญญัติรับรองหลักการแห่งประชาธิปไตยในทางเนื้อหา คือ การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไว้ดังนี้

มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”

นอกจากนี้ เพื่อให้สิ่งที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองคุ้มครองไว้มีความศักดิ์สิทธิ์ มาตรา 5 ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ ดังนี้

มาตรา 5 บัญญัติว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ หรือการกระทำใด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติหรือการกระทำนั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”

อย่างไรก็ดี เมื่อสังคมมนุษย์ได้พัฒนามาสู่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม 4.0 ประกอบกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจทุนนิยมเสรีก้าวหน้าไปไกลมาก พัฒนาการเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อรอบทางการเมืองและกฎหมายภายใต้ระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนที่ในปัจจุบันมีข้อพิจารณาว่า การใช้อำนาจของผู้แทนไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างแท้จริง หากแต่เป็นการใช้อำนาจในการปกครองบริหารประเทศเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องไม่ว่าจะในช่วงที่ประเทศไทยมีประชาธิปไตยเต็มใบ หรือประชาธิปไตยภายหลังการรัฐประหาร จึงมีการศึกษาว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยในปัจจุบันเป็นการเข้าสู่การเมืองยุคหลังประชาธิปไตยที่มีลักษณะเป็น “ระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน” ซึ่งจะได้อธิบายในหัวข้อถัดไป

2. จากประชาธิปไตยสู่คณาธิปไตยทางการเงิน (The financial oligarchy)

ในหัวข้อนี้ จะได้ศึกษาปัจจัยที่ทำให้การเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย แปรสภาพไปสู่ระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน โดยเริ่มจาก

- 2.1 โลกาภิวัตน์กับรัฐและการเมืองยุคหลังสมัยใหม่ เพื่อที่จะเข้าใจถึง
- 2.2 ความหมายและลักษณะของการปกครองในระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน และศึกษา
- 2.3 บทบาทของกลุ่มทุนในรัฐไทย เพื่อนำสู่การวิเคราะห์
- 2.4 จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ” สะท้อนสภาวะ “หลังประชาธิปไตย” (Post-Democracy) ที่อำนาจปกครองรัฐไม่ได้อยู่ที่ประชาชน ดังรายละเอียดต่อไปนี้

2.1 โลกาภิวัตน์กับรัฐและการเมืองยุคหลังสมัยใหม่

หากจะกล่าวถึงกระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) อาจจะกล่าวในภาพรวมได้ว่าเป็นกระบวนการเคลื่อนไหว เคลื่อนย้ายและแลกเปลี่ยนทั้งมนุษย์ สินค้า บริการ ทุน เทคโนโลยี รวมทั้งศิลปวัฒนธรรม อุดมการณ์ และความเชื่อต่าง ๆ ไปทั่วทั้งโลก ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้ ส่งผลให้มนุษย์ทั่วโลกมีปฏิสัมพันธ์กันมากยิ่งขึ้น

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน อธิบายไว้ว่า⁹ โลกาภิวัตน์ เป็นการสร้างคำตามหลักการสนธิคำ 2 คำ คือ “โลก” และ “อภีวัตน์” ซึ่งคำว่า “อภีวัตน์” มีความหมายว่า การเข้าถึง การแผ่ถึง การเอาชนะ ดังนั้น โลกาภิวัตน์ จึงความหมายว่า การแผ่ถึงกันทั่วโลก การเข้าถึงโลก และการเอาชนะโลก นั่นคือ เป็นการทำให้แพร่กระจายไปทั่วโลก หรือ

⁹ ข้อมูลออนไลน์จาก สำนักงานราชบัณฑิตยสภา <http://legacy.orst.go.th/?knowledge=globalisazation-%E0%B9%82%E0%B8%A5%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A0%E0%B8%B4%E0%B8%A7%E0%B8%B1%E0%B8%95%E0%B8%99%E0%B9%8C>

การเปลี่ยนแปลงที่กระทบถึงกันทั่วโลก การที่ประชาคมโลกไม่ว่าจะอยู่ ณ จุดใด สามารถรับรู้ สัมพันธ์ หรือรับผลกระทบจากสิ่งที่เกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว้างขวาง ทั้งนี้ เป็นผลมาจากการความก้าวหน้าของเทคโนโลยี และระบบสารสนเทศ

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในยุคปัจจุบัน โลกทั้งโลกเชื่อมถึงกัน ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมส่วนหนึ่งส่วนใดของโลก ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม ฯลฯ ย่อมส่งผลกระทบอย่างรวดเร็ว และมีนัยสำคัญต่อส่วนอื่น ๆ ของโลก

ด้วยเหตุดังกล่าวนี้นี้ จึงแสดงถึงสภาวะ “รัฐหลังสมัยใหม่”¹⁰ (The post-modern state) นั่นก็คือ การดำรงอยู่ของรัฐต่าง ๆ ส่วนหนึ่ง ถูกกำหนดหรือถูกจำกัดด้วยเวทีระหว่างประเทศ รัฐไม่อาจอยู่อย่างโดดเดี่ยว และท่ามกลางกระแสโลกาภิวัตน์ รัฐสูญเสียอัตลักษณ์โดยสิ้นเชิง นอกจากนี้ รัฐต่าง ๆ เริ่มสูญเสียอำนาจจัดการภารกิจที่ถือว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ โดยมีองค์กรอื่นเข้ามาร่วมใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะองค์กรกระจายอำนาจ และองค์กรภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งปัจจัยสำคัญ ที่แสดงให้เห็นว่าปัญหาหรือความขัดแย้งร่วมของมนุษยชาติ มิใช่ของรัฐใดรัฐหนึ่ง หากแต่เป็นปัญหาร่วมกันของมนุษยชาติ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปัญหาวิกฤติโลกร้อน และปัญหาการเกิดโรคระบาดทั่วโลกเป็นปัญหาของมนุษยทุกคนร่วมกัน นอกจากนี้ ผลจากการปฏิวัติอุตสาหกรรมยุค 4.0 สังคมปัจจุบันยุคหลังสมัยใหม่เป็นสังคมที่มีความซับซ้อน ไม่เป็นระเบียบ และไม่มีขอบเขตจำกัด รวมทั้งไม่มีความชัดเจนตายตัว ผ่านระบบเครือข่าย อินเทอร์เน็ตไร้พรมแดน

¹⁰ Jacques Chevallier, L'Etat post-moderne, L.G.D.J, 2eme édition, 2004, pp. 13-18

ข้อพิจารณาว่ายุคหลังสมัยใหม่ส่งผลกระทบต่อรัฐอย่างไร มีประเด็นพิจารณาในทางกฎหมาย คือ ประการแรกคืออำนาจอธิปไตยของรัฐถูกกระทบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อแนวคิดว่าด้วยรัฐชาติ ดังตัวอย่างการเกิดขึ้นของสหภาพยุโรปและรัฐธรรมนูญยุโรปที่ส่งผลต่ออธิปไตยและระบบกฎหมายภายในของรัฐสมาชิกแห่งสหภาพยุโรป รวมทั้งส่งผลกระทบต่อหลักปริมิตแห่งกฎหมาย ลักษณะเช่นเดียวกันนี้อาจเกิดขึ้นกับประเทศไทยเมื่อสมาชิกประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้พัฒนาไปในทิศทางเดียวกับสหภาพยุโรป ประการที่สอง การจัดองค์กรของรัฐและการใช้อำนาจจัดทำภารกิจของรัฐ ต้องปรับให้เหมาะสมกับภารกิจของรัฐที่ปรับเปลี่ยนไป กล่าวอีกนัยหนึ่ง สภาวะรัฐหลังสมัยใหม่ส่งผลต่อการปรับโครงสร้างองค์กรของรัฐและปรับเปลี่ยนแนวความคิดทางการเมืองการปกครองของรัฐ รวมทั้งการปรับเปลี่ยนแนวคิดทางกฎหมาย อาจกล่าวได้ว่าในโลกยุคปัจจุบัน รัฐต่าง ๆ ล้วนกำลังประสบกับวิกฤติสถาปัตยกรรมแห่งรัฐที่จะสร้างประโยชน์สูงสุดต่อมนุษย์ในสังคม รัฐต่าง ๆ ประสบปัญหาการปรับใช้หลักการจัดองค์กรทางการเมืองการปกครอง และการบริหารราชการแผ่นดินให้เหมาะสมสอดคล้องกับความเป็นจริงของสังคม นอกจากนี้ หลักการทางการเมืองปกครองที่สำคัญ ก็คือ หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ที่มีการเปลี่ยนแปลงไปจากแนวคิดประชาธิปไตยคลาสสิก อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงของสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจในยุค “ทุนนิยมตอนปลาย” หรือ “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์” ไปสู่ระบอบที่เรียกว่า “คณาธิปไตยทางการเงิน” ดังจะได้อธิบายในหัวข้อต่อไป

2.2 ความหมายและลักษณะของการปกครองในระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน

จากพัฒนาการของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางการเมือง ที่มีพัฒนาการควบคู่กับระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม ในลักษณะที่ประชาธิปไตย

ทางการเมืองส่งเสริมเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ดี เสรีนิยมทางเศรษฐกิจก็เอื้อต่อการที่ทรัพยากรและความร่ำรวยจะรวมศูนย์อยู่ในมือของกลุ่มคนเพียงกลุ่มน้อยที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเงิน และอำนาจทางการเมือง การปกครอง จึงเรียกรูปแบบการปกครองที่เกิดขึ้นนี้ว่า “ระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน” (The financial oligarchy) โดยเฉพาะเมื่อก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ กลุ่มคณาธิปไตยทางการเงินนี้ก็เป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มทุนข้ามชาติ โดยที่คนกลุ่มน้อยที่มีอำนาจทางการเงินนี้มีอิทธิพลการดำเนินการทางการเมืองของรัฐในลักษณะที่แตกต่างจากกลุ่มเคลื่อนไหวของภาคสังคมโดยทั่วไป และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวมีสื่ออยู่ในมือด้วย การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงอาจเป็นเพียง “การเจรจาต่อรอง” (Lobbying) และการกล่อมเกลารหัสจูงใจประชาชนให้คล้อยตามเพื่อผลประโยชน์ ความร่ำรวย และอำนาจที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มคณาธิปไตย ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนเพียงเล็กน้อย

Colin Crouch¹¹ นักรัฐศาสตร์และนักสังคมวิทยาการเมืองชาวอังกฤษ เขียนหนังสือชื่อว่า “การเมืองในยุคหลังประชาธิปไตย” อธิบายในมุมมองพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมวิทยาต่อปรากฏการณ์หลังประชาธิปไตยของตะวันตก โดยกล่าวว่า เสรีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจมีความย้อนแย้งกับประชาธิปไตยทางการเมือง กล่าวคือ เสรีประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ละทิ้งข้อความคิดของประชาธิปไตยทางการเมือง โดยที่ประชาธิปไตยทางการเมืองตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคทางสังคมแบบสัมพัทธ์ ภายใต้เงื่อนไขที่มีประชาชนที่มีบทบาทในการเมือง และในรัฐที่ดำรงอยู่ในบทบาทที่เป็นผู้ควบคุมกำกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์ซึ่งเรียกว่ายุคหลังทุนนิยม (Post-Capitalism) รัฐมีการขับเคลื่อน

¹¹ Colin Crouch, Post-Democracy, 2004

ด้วยหลักการที่ตรงกันข้าม นั่นคือ การเมืองกลายเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจ การมีส่วนร่วมของประชาชนจำกัดอยู่ที่สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง บทบาทของรัฐในฐานะที่เป็นผู้กำกับทางเศรษฐกิจลดลง และภาวะความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจมีเพิ่มมากขึ้น เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมการเมืองที่เกิดขึ้นทั่วโลกทั้งประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา

การเกิดขึ้นของระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน (The financial oligarchy) นี้ สังคมประชาธิปไตยตะวันตกได้อธิบายว่าเป็นสิ่งที่แสดงถึงสถานะหลังประชาธิปไตย (Post-Democracy) ซึ่งปรากฏการณ์เช่นเดียวกันนี้ก็เกิดขึ้นในสังคมประชาธิปไตยทั่วโลก ดังจะได้ศึกษาถึงปรากฏการณ์ “ทุนพันลึก” ในรัฐไทยในหัวข้อต่อไป

2.3 บทบาทของกลุ่มทุนในรัฐไทย

สำหรับการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย หากพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มทุนต่าง ๆ ผาสุก พงษ์ไพจิตร¹² ได้วิเคราะห์ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างรัฐไทยกับกลุ่มทุนธุรกิจ และอธิบายถึงการที่นายทุนใหญ่เข้ามามีบทบาททางการเมืองหรือมีบทบาทเกี่ยวกับนโยบายของรัฐมากขึ้น นับตั้งแต่การเมืองไทยสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบัน โดยอาจลำดับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนธุรกิจ ได้ดังนี้

¹² ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทุนพันลึก บทวิเคราะห์ประชากรรัฐผลพวงจากความสัมพันธ์ รัฐ-ทุน”, รายงานคำอภิปรายของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ว่าด้วยความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างรัฐกับนักธุรกิจที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ และความเหลื่อมล้ำในสังคม ในห้องเรียนของศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง หรือ TCUI School Season 5, สืบค้นข้อมูลที่ <https://prachatai.com/journal/2018/06/77470>

(1) ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2490 - 2500 เป็นช่วงที่ภาคธุรกิจไทยยังไม่เข้มแข็ง และภาคเกษตรมีความสำคัญกว่า ภาคอุตสาหกรรม เศรษฐกิจของประเทศไทยมีสหรัฐอเมริกาและธนาคารโลก คอยหนุนหลังด้านนโยบายด้านเศรษฐกิจ ในขณะที่ระบบการปกครองไทย มีลักษณะเป็นรัฐข้าราชการ (Bureaucracy) นักธุรกิจจึงมักจะอยู่ข้างหลัง และถูกกำกับด้วยข้าราชการหรือนักการเมือง แทบจะไม่มีบทบาทที่จะเข้ามา มีส่วนในการกำหนดนโยบายของรัฐ

(2) ภายหลังจากประเทศไทยมีการจัดทำมีแผนเศรษฐกิจแห่งชาติ ภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2¹³ จนถึงสมัย พล.อ.เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกฯ เศรษฐกิจของไทยเริ่มมีการปรับเปลี่ยน กล่าวคือ มีการเติบโต ของภาคอุตสาหกรรม มีการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2497 เมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2487 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกของไทย ที่แสดงเจตนารมณ์ในการส่งเสริมการลงทุนของเอกชนและการลงทุนจาก ต่างประเทศ โดยเศรษฐกิจของไทยในขณะนั้นได้รับอิทธิพลของทุนนิยมโลก คือธนาคารโลกและโดยเฉพาะอิทธิพลของสหรัฐอเมริกาที่ต้องทำสงครามเย็น กับฝ่ายสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ด้วยการพยายามผลักดันนโยบายเศรษฐกิจ ทุนนิยมเสรีนิยมเพื่อปิดล้อมการขยายตัวของคอมมิวนิสต์ในเอเชียหลังจีนปฏิวัติ

¹³ ขาดิชา ยมกสง, การจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, สถาบันพระปกเกล้า, สืบค้นข้อมูลออนไลน์ที่ <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B2%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%B1%E0%B8%94%E0%B8%97%E0%B8%B3%E0%B9%81%E0%B8%9C%E0%B8%99%E0%B8%9E%E0%B8%B1%E0%B8%92%E0%B8%99%E0%B8%B2%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%81%E0%B8%A5%E0%B8%B0%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%8A%E0%B8%B2%E0%B8%95%E0%B8%B4>

สำเร็จในปี พ.ศ. 2492 ซึ่งประเทศไทยก็เป็นเป้าหมายที่สหรัฐต้องช่วยเหลือไม่ให้กลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ ในยุคนี้เองที่นักธุรกิจเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง แต่อำนาจการเมืองกระจายเป็นหลายชั่วอำนาจ ไม่มีลักษณะรวมศูนย์ รัฐบาลที่เกิดขึ้นคือการรวมกลุ่มของนักการเมืองขนาดเล็กหลายพรรค ในลักษณะเป็นพรรคร่วมรัฐบาล

นักธุรกิจทั้งระดับประเทศและระดับท้องถิ่นไทยสามารถเข้าถึงทรัพยากรบางอย่างที่ต้องการ เข้าถึงนโยบายของรัฐ การได้รับสัมปทานจากรัฐ และได้รับสิทธิพิเศษจากระบบรัฐ ส่งผลต่อการเพิ่มกำไรและผลประโยชน์ทางธุรกิจได้ เช่น สามารถเข้าที่ดินจากรัฐหรือได้เข้าร่วมโครงการของภาครัฐ ได้สัมปทานโครงการใหญ่ ๆ ด้วยเหตุนี้ จึงมีนักธุรกิจที่เริ่มเข้าสู่การเมือง

ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ (พ.ศ. 2531 - พ.ศ. 2534) มีนโยบายทางการเมืองและเศรษฐกิจที่สำคัญ คือ นโยบาย “เปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้า” ส่งเสริมให้เอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศหลายโครงการ เช่น โครงการโทรศัพท์พื้นฐาน 3 ล้านเลขหมาย โครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคใต้ โครงการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพมหานคร และโครงการทางด่วนยกระดับ ฯลฯ ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศไทยเจริญเติบโตมาก จนมีการคาดหมายว่าประเทศไทยจะเป็น “เสือตัวที่ห้า” ของเอเชีย (Fifth Asian Tiger) ต่อจากเกาหลีใต้ ฮองกง สิงคโปร์ และไต้หวัน ในยุคนี้ กลุ่มพ่อค้านายทุนมีบทบาทครอบงำกระบวนการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจของประเทศมากขึ้น ไม่เพียงแต่รัฐบาลพลเอกชาติชายมีรัฐมนตรีที่มีภูมิหลังเป็นพ่อค้านายทุนถึง 60% เท่านั้น สมาชิกวุฒิสภายังประกอบด้วยสมาชิกที่มีอาชีพประกอบธุรกิจการค้ามากกว่า 30% อีกด้วย อีกทั้งกลุ่มนายทุนพาณิชย์และนายทุนอุตสาหกรรมยังเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินที่สำคัญของพรรคการเมืองต่าง ๆ และมีการแต่งตั้งตัวแทนกลุ่มนายทุนอุตสาหกรรม

เข้าไปเป็นกรรมการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ¹⁴ โดยการบริหารงานของรัฐบาลมีข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการทุจริตในโครงการลงทุนของรัฐ อันเป็นสาเหตุของการถูกยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534

จากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจการเมืองของประเทศไทยมีลักษณะดังที่กล่าวมาข้างต้นต่อเนื่องจนถึงสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร เกิดระบอบพรรคพวคนิยมทักษิณ¹⁵

(3) ปัจจัยสำคัญอีกประการที่ทำให้ประเทศไทยมีความเป็น “รัฐพันลึก” ที่พัวพันซับซ้อนระหว่างเครือข่ายอำนาจรัฐและกลุ่มทุนธุรกิจ คือ การรัฐประหาร ซึ่งภายหลังรัฐประหารเมื่อปี พ.ศ. 2557 ทำให้กลุ่มทุนใหญ่เข้ามามีบทบาทในทางเศรษฐกิจการเมืองไทย ดังจะเห็นได้จากนโยบาย “ประชารัฐ” ที่แสดงถึงความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างรัฐกับกลุ่มทุนธุรกิจ¹⁶ โดยที่การมีส่วนร่วมในทางการเมืองของกลุ่มทุนธุรกิจ ยังอาจจะมีส่วนในนโยบายอื่น ๆ ของรัฐบาล ทั้งนโยบายเศรษฐกิจ การจัดสรรงบประมาณ การกระจายอำนาจ นโยบายเกี่ยวกับบทบาทของภาคประชาสังคม สิทธิเสรีภาพของสื่อ นโยบายลดความเหลื่อมล้ำ และรวมทั้งเรื่องรัฐสวัสดิการของประชาชนด้วย¹⁷

¹⁴ ข้อมูลออนไลน์ จาก <http://www.rangsun.econ.tu.ac.th/data/05/05-02-05-%E0%B9%80%E0%B8%A8%E0%B8%A3%E0%B8%A9%E0%B8%90%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%88%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%20%E0%B8%9A%E0%B8%99%E0%B9%80%E0%B8%AA%E0%B9%89%E0%B8%99%E0%B8%97%E0%B8%B2%E0%B8%87%E0%B9%81%E0%B8%AB%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A7%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%A3%E0%B8%B8%E0%B9%88%E0%B8%87%E0%B9%82%E0%B8%A3%E0%B8%88%E0%B8%99%E0%B9%8C.pdf>

¹⁵ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เรื่องเดียวกัน

¹⁶ ทีมข่าวการเมืองหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ, “ทุนการเมือง พลังประชารัฐ ยังอู้ฟู่”, หน้า 14 หนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ ฉบับ 3463 ระหว่างวันที่ 21 - 24 เมษายน 2562, สืบค้นจาก <https://www.thansettakij.com/politics/399575>

¹⁷ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, เรื่องเดียวกัน

2.4 จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ” สะท้อนสภาวะ “หลังประชาธิปไตย” (Post-Democracy) ที่อำนาจปกครองประเทศไม่ได้อยู่ที่ประชาชน

จากปรากฏการณ์ความเป็นจริงของสังคมการเมืองไทยที่มีลักษณะความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นระหว่างรัฐและกลุ่มทุนธุรกิจ แสดงถึงลักษณะที่เปลี่ยนแปลงไปของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นระบอบคณาธิปไตยทางการเงิน ที่แม้จะมีการเลือกตั้งหรือไม่มีการเลือกตั้ง ประชาชนก็ไม่ได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศอย่างแท้จริง โดยประชาชนถูกลดบทบาทเป็นเพียงผู้ที่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐ ดังจะเห็นได้จากนโยบายของรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ”

(1) ประชานิยม¹⁸

ประชานิยมเป็นนโยบายการเมืองที่ประชาชนชาวไทยคุ้นเคยมายาวนาน เนื่องจากเป็นนโยบายที่รัฐบาลทุกรัฐบาลกำหนดขึ้นเพื่อยกระดับมาตรฐานชีวิตประชาชน โดยเฉพาะประชาชนระดับรากหญ้านโยบายประชานิยมประสบความสำเร็จอย่างมากในสมัยพรรคไทยรักไทย ในช่วงปี พ.ศ. 2544 จนถึงรัฐบาลพรรคเพื่อไทย ก่อนเกิดรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ตัวอย่างผลงานที่เป็นรูปธรรม เช่น นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค ซึ่งเป็นเหมือนหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ทำให้ประชาชนเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ยังมีนโยบายกองทุนหมู่บ้านที่รัฐสามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งทุนได้ง่าย รวมถึง นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ (OTOP) และกองทุน SML ที่ให้ท้องถิ่นตัดสินใจเองว่า

¹⁸ สมพงษ์ เกศานุช และคณะ, “บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ” : ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทางของรัฐบาลไทย Analysis of State Policy of “Populism” to “Civil State” Similarities and Differences from Thai Government’s Direction”, วารสารวิชาการธรรมทรรศน์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2560) ฉบับพิเศษ, หน้า 361 - 375

จะพัฒนาชุมชนของตนเองอย่างไร และกองทุน SMEs เพื่อส่งเสริมธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม รวมไปถึง นโยบายจำนำข้าวหรือประกันราคาข้าว นโยบายรถคันแรกและบ้านหลังแรก สมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นต้น ซึ่งนโยบายประชารัฐที่กล่าวมานี้ จัดว่าเป็นนโยบายประชานิยมที่ประชาชนได้รับประโยชน์ โดยหลักคิดของนโยบายประชานิยมที่ผ่านมาคือ ประชาชนต้องมีสุขภาพดี เข้าถึงแหล่งทุน และสามารถประกอบธุรกิจสร้างรายได้ยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชน และมีการกระจายรายได้อย่างทั่วถึง

(2) ประชาธิปไตย¹⁹

ในขณะที่นโยบาย “ประชารัฐ” ของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นั้น มีความมุ่งหมายถึงการที่ประชาชนและรัฐร่วมมือกันในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม สอดคล้องกับการรณรงค์ประชาสัมพันธ์ของรัฐบาล ที่ว่า “สานพลังประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก” อันเป็นที่มาของแนวคิด “ยุทธศาสตร์ประชารัฐ” ที่รัฐบาลมีความเชื่อว่านโยบายประชารัฐมีกลไกและมีกระบวนการที่แตกต่างจากประชานิยม โดยกล่าวว่าเป็นยุทธศาสตร์ในการวางเศรษฐกิจฐานรากอย่างเป็นทางการซึ่งจะเป็นการรวมพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ ทุกคนก็คือประชาชนของชาติ โดยรัฐบาลจะเป็นผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุนเปิดช่องทางให้เอกชน ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย ทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ไม่สร้างความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล มุ่งที่การสร้างเครือข่ายประชารัฐในทุกด้าน โดยมีหลักคิดสำคัญคือการสร้างความเข้มแข็งแก่ประเทศต้องเริ่มตั้งแต่ฐานราก โดยต้องร่วมมือกัน

¹⁹ รติมา คชนันท์, “วิเคราะห์ จุดต่าง ประชาธิปไตย-ประชานิยม” แหล่งข้อมูลบทความออนไลน์จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=31862

ทำให้เกิดความชัดเจนระหว่างภาครัฐ เอกชน ประชาชน และท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการสร้างเศรษฐกิจฐานราก ตลอดจนการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงการบริการของรัฐ และกระบวนการทางกฎหมายต่าง ๆ ทั้งนี้ โดยมีหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาการดำเนินการในยุทธศาสตร์ชาติ โดยรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ประกาศความตั้งใจที่จะเข้ามาแก้ไขปัญหามลพิษ และสร้างความเข้มแข็งในชุมชนท้องถิ่น โดยจะส่งเสริมด้านการตลาด ซึ่งมีแนวคิดที่จะเปิดตลาดกลางเพิ่มขึ้น เพื่อให้เกษตรกรมีการเชื่อมต่อและพบกับผู้ค้าโดยตรง เป็นการสร้างเครือข่ายในท้องถิ่น และสร้างความสมดุลของราคาสินค้า โดยจะต้องมีการพัฒนาสินค้าอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ทัดเทียมกับนานาประเทศ ตลอดจนการทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางแห่งภูมิภาคอาเซียนจึงอาจพิจารณาได้ว่านโยบายประชารัฐ เป็นนโยบายที่ไหลไปตามกระแสประชาธิปไตยแบบคนาธิปไตยทางการเงิน จากการที่ให้กลุ่มทุนธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็จะเห็นได้ว่าการดำเนินยุทธศาสตร์ประชารัฐก็พยายามแก้ไขกระแสคนาธิปไตยทางการเงิน ด้วยการที่รัฐบาลพยายามจะเป็น “ผู้อำนวยความสะดวก” และเปิดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย มุ่งสร้างเครือข่ายประชารัฐ และสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคทุนธุรกิจและภาคประชาชน สร้างเศรษฐกิจฐานรากและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ ดังตัวอย่างนโยบายประชารัฐ เช่น โครงการกองทุนหมู่บ้าน และชุมชนเมือง โครงการบ้านประชารัฐ โครงการโรงเรียนประชารัฐ รวมทั้งนโยบายบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ หรือที่เรียกกันติดปากว่าบัตรคนจน เป็นต้น สมพงษ์ เกศานุช และคณะ²⁰ วิเคราะห์ไว้ว่าการกำหนดนโยบายประชารัฐเป็นการอุดหนุนของนโยบายประชานิยมที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบ หรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินนโยบาย

²⁰ สมพงษ์ เกศานุช และคณะ, อ้างแล้ว, หน้า 369-370

โดยนโยบายประชารัฐเป็นการนำกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินกิจกรรมตามนโยบายร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ปัญหาที่แท้จริงของนโยบายประชารัฐ มีที่มาจากความชอบของธุรกิจภายในประเทศ รัฐบาลออกนโยบายโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจและบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน จากการระบาดของโรคติดเชื้อโควิด 19

บทสรุป

ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ ระบบเศรษฐกิจตามแนวคิดเสรีทางเศรษฐกิจ ได้พัฒนามาสู่ระบบที่เรียกว่า “ทุนนิยมโลกาภิวัตน์” “ทุนนิยมหลังสมัยใหม่” หรือ “หลังทุนนิยม” สังคมการเมืองในระบอบประชาธิปไตยทั่วโลกซึ่งมีพลัง การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจเป็นแรงขับเคลื่อน ภาคธุรกิจและกลุ่มทุน ทั้งกลุ่มทุนภายในประเทศและกลุ่มทุนข้ามชาติเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วม ในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้ง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศมากขึ้น จึงเป็นประเด็น ที่ทั่วโลกตั้งคำถามถึงการเปลี่ยนรูปของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดชะตากรรมทางการเมืองและเศรษฐกิจ ของประเทศ ไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ทางการเงินที่ทิศทางการดำเนินกิจการ ภาครัฐถูกกำหนดโดยชนชั้นนำทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจทางการเมือง ทั้งกลุ่มทุนภายในประเทศและกลุ่มทุนข้ามชาติ ซึ่งประเทศตะวันตกที่มี การพัฒนาการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมั่นคงดีแล้วก็ตกอยู่ ในสภาวะหลังประชาธิปไตยเช่นเดียวกับประเทศกำลังพัฒนาประชาธิปไตย เช่น ประเทศไทย จากการศึกษาเพื่อจัดทำบทความนี้ทำให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ที่ซับซ้อนระหว่างอำนาจรัฐและกลุ่มทุนไทยและกลุ่มทุนข้ามชาติ ที่เป็นปัจจัยสำคัญทำให้ประชาชนไม่ได้มีอำนาจและบทบาทในการบริหารและ

กำหนดนโยบายสาธารณะของประเทศ โดยประชาชนชาวไทยถูกลดบทบาทเป็นเพียงผู้รับประโยชน์และรับการคุ้มครองจากรัฐ ดังจะเห็นได้จากทั้งนโยบายประชานิยมและนโยบายประชารัฐที่ทำยที่สุดแล้วผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดคือกลุ่มทุนธุรกิจ

ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การปกครองระบอบประชาธิปไตยในยุคทุนนิยมโลกาภิวัตน์ มีลักษณะในทางการเมืองที่เรียกว่า “ยุคหลังประชาธิปไตย” ซึ่งประชาชนไม่ได้มีอำนาจในทางการเมือง การปกครองและไม่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประเทศผ่านระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน ดังนั้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน สมควรที่จะส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตยในรูปแบบประชาธิปไตยทางตรงและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยเฉพาะประชาธิปไตยในระดับกฎหมายปกครองผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชนในดำเนินการของรัฐตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ รวมทั้งมุ่งเน้นที่ประชาธิปไตยในทางเนื้อหาผ่านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเฉพาะการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพโดยองค์กรตุลาการ

บรรณานุกรม

- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 6, 2555
- ความรู้เรื่องประชาธิปไตยทางเศรษฐกิจ ฐานรากของถนนสู่ประชาธิปไตย อันสมบูรณ์, เอกสาร นรม. แจกในการประชุม ครม. ครั้งที่ 9/2560
- ประชาไท, ‘ประชานิยม’ คืออะไร? พร้อมหาคำตอบอนาคตคนไทยกับ นโยบายประชานิยมจากอดีตสู่ปัจจุบัน, สืบค้นข้อมูลออนไลน์ที่ <https://prachatai.com/journal/2021/08/94738>
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “ทุนพันลึก บทวิเคราะห์ประชารัฐผลพวงจากความ สัมพันธ์ รัฐ-ทุน”, รายงานคำอภิปรายของ ผาสุก พงษ์ไพจิตร ว่าด้วย ความสัมพันธ์ใกล้ชิดระหว่างรัฐกับนักธุรกิจที่มีต่อนโยบายเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ และความเหลื่อมล้ำในสังคม ในห้องเรียนของศูนย์ข้อมูล & ข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง หรือ TCIJ School Season 5, สืบค้น ข้อมูลที่ <https://prachatai.com/journal/2018/06/77470>
- พิชัย นริพทะพันธุ์, ประชานิยมVSประชารัฐ, วันที่ 29 ตุลาคม 2563, สืบค้น ข้อมูลออนไลน์ที่ https://www.matichon.co.th/article/news_2415176
- สถาบันพระปกเกล้า, ประชาธิปไตยไทยในทศวรรษใหม่, กรุงเทพฯ : 2559
- สมพงษ์ เกศานุช และคณะ, “บทวิเคราะห์นโยบายแห่งรัฐ จาก “ประชานิยม” สู่ “ประชารัฐ” : ความเหมือนและข้อแตกต่าง จากการกำหนดทิศทาง ของรัฐบาลไทย Anlysis of State Policy of “Populism” to “Civil State” Similarities and Differences from Thai Government’s Direction”, วารสารวิชาการธรรมทรรศน์ ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน-ธันวาคม 2560) ฉบับพิเศษ

หลักประชาธิปไตยกับ พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ธนา ชูวงศ์*

หลักประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” เป็นรูปแบบการปกครองรูปแบบหนึ่งซึ่งเป็นการปกครองโดยประชาชน โดยหลักการแล้วอำนาจในการตัดสินใจของนโยบายสาธารณะต้องขึ้นอยู่กับคนจำนวนมากในสังคม และในการตัดสินใจนั้นทุกคนสามารถออกเสียงได้ โดยประชาชนอาจใช้อำนาจโดยตรง หรือโดยอ้อมผ่านสถาบันตัวแทนที่จะก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ผู้ที่ได้รับมอบอำนาจ เช่น การออกเสียงผ่านทาง การเลือกตั้งตัวแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดเรื่องความเสมอภาค ทั้งทางสังคมและเศรษฐกิจ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงการได้รับบริการของรัฐและสังคมอย่างเท่าเทียมกัน

“หลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการปกครองที่มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคมบ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธี โดยหลักประชาธิปไตยนั้นตั้งอยู่บนรากฐานหลักการที่สำคัญ 5 ประการ คือ

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. หลักการอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน ประชาชนแสดงออกซึ่งการเป็นเจ้าของโดยใช้อำนาจที่มีตามกระบวนการเลือกตั้งอย่างอิสระและทั่วถึงในการให้ได้ว่าซึ่งตัวผู้ปกครองและผู้แทนของตน รวมทั้งประชาชนมีอำนาจในการคัดค้านและถอดถอนผู้ปกครองและผู้แทนที่ประชาชนเห็นว่ามิได้บริหารประเทศในทางที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมส่วนรวม

2. หลักเสรีภาพ ประชาชนทุกคนมีความสามารถในการกระทำหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ต้องการ ตราบเท่าที่การกระทำนั้นไม่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นหรือละเมิดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมและความมั่นคงของประเทศชาติ

3. หลักความเสมอภาค การเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนสามารถเข้าถึงทรัพยากรที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ถูกกีดกันด้วยสาเหตุแห่งความแตกต่างทางชั้นวรรณะ ทางสังคม ชาติพันธุ์ วัฒนธรรมความเป็นอยู่ฐานะทางเศรษฐกิจ หรือด้วยสาเหตุอื่น รวมทั้งประชาชนทุกคนต้องมีความเสมอภาคทางการเมือง มีโอกาสเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วม แสดงออกหรือตัดสินใจทางการเมือง

4. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออก การดำรงชีพ เป็นต้น โดยผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ละเมิดเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้และไม่สามารถอยู่เหนือกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้

5. หลักการเสียงข้างมาก (Majority rule) ควบคู่ไปกับการเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย (Minority Rights) รัฐจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกคนไม่เฉพาะกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งในกระบวนการตัดสินใจใด ๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนหมู่มา ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งผู้แทนของประชาชนเข้าสู่ระบบการเมือง การตัดสินใจของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร

หรือฝ่ายตุลาการ ย่อมต้องถือเอาเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเลือก โดยถือว่าเสียงข้างมากเป็นตัวแทนที่สะท้อนความต้องการหรือข้อเรียกร้องของประชาชนหมู่่มาก หลักการนี้ต้องควบคู่ไปกับการเคารพและคุ้มครองสิทธิเสียงข้างน้อยด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะไม่ใช้วิธีการที่เห็นแก่พวกพ้องของฝ่ายตนเอง จนกลายเป็นลักษณะพวกมากลากไปตามผลประโยชน์ ความเห็นหรือกระแสความนิยมของพวกตนอย่างสุดโต่ง แต่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งหมด เพื่อสร้างสังคมที่ประชาชนเสียงข้างน้อย รวมทั้งชนกลุ่มน้อย ผู้ด้อยโอกาสต่าง ๆ สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุขโดยไม่มีการเอาเปรียบกันและสร้างความขัดแย้งในสังคมมากเกินไป

การชุมนุมสาธารณะ

การชุมนุมสาธารณะ คือ การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะ เพื่อแสดงความคิดเห็น สนับสนุน คัดค้าน หรือเรียกร้องในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยแสดงออกต่อประชาชนทั่วไป และบุคคลอื่นสามารถเข้าร่วมการชุมนุมนั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการชุมนุมนั้นจะมีการเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายด้วยหรือไม่ก็ตาม การชุมนุมสาธารณะนั้นถือเป็นวิธีการแสดงความคิดเห็นของพลเมืองในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยรูปแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐที่เป็นประชาธิปไตยไม่อาจลิดรอนจำกัดสิทธิเสรีภาพในการชุมนุมประท้วงหรือเดินขบวนเรียกร้องของประชาชนโดยอาศัยเหตุผลใด ๆ ที่นอกเหนือจากเหตุผลอันชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามแม้การรวมกลุ่มกันชุมนุมจะเป็นการใช้สิทธิเสรีภาพ แต่ในบางกรณีนั้นการใช้เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะก็อาจก่อให้เกิดการกระทบสิทธิเสรีภาพของพลเมืองอื่น หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองได้เช่นกัน

ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายสากลได้มีการยอมรับว่าการชุมนุมสาธารณะจะต้องมีขอบเขต ดังที่ ปรากฏในข้อ 4 และ ข้อ 21 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) กำหนดว่า สิทธิในการชุมนุมนั้นสามารถจำกัดได้ในสถานการณ์ฉุกเฉินสาธารณะอันเป็นภัยคุกคามความอยู่รอดและความเป็นอยู่ของชาติซึ่งได้ประกาศอย่างเป็นทางการและมีได้เป็นสิทธิเด็ดขาดที่ผู้ชุมนุมจะทำอะไรก็ได้ แต่สิทธิในการชุมนุมเป็นสิทธิสัมพันธ์ (Relative right) ที่สามารถจำกัดได้ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของชาติ (National security) หรือความปลอดภัยสาธารณะ (Public safety) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public order) การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (Protection of public health or morals) หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น (Protection of the rights and freedoms of others) เช่นนี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะประกันสิทธิดังกล่าว และมีหน้าที่ในการไม่แทรกแซงเพื่อควบคุมการใช้สิทธินั้น แต่สามารถจำกัดการใช้สิทธิดังกล่าวโดยบัญญัติเป็นกฎหมาย และต้องอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นในสังคมประชาธิปไตยเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัยของประชาชนและความสงบเรียบร้อยของสังคม การสาธารณสุขหรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

สำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการยอมรับหลักการในการคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะตามนัยของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไว้เช่นกัน และได้มีการอนุวัติการเป็นกฎหมายภายในรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือแม้บุคคลจะมีเสรีภาพในการรวมตัวชุมนุมในที่สาธารณะเพื่อแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและความ

ต้องการของตน แต่การชุมนุมในที่สาธารณะนั้นอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หรือสวัสดิภาพของบุคคลที่สาม กระทั่งต่อสุขอนามัยหรือจิตใจของบุคคลอื่น ตลอดจนเกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคมในการชุมนุมสาธารณะจึงต้องมีลักษณะเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ จึงจะชอบด้วยกฎหมายและได้รับความคุ้มครองภายใต้รัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่กลุ่มผู้ชุมนุมได้ก่อให้เกิดความรุนแรง มีการทำร้ายบุคคล ทำลายทรัพย์สินของผู้อื่นหรือก่อให้เกิดการจลาจลและไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจควบคุมดูแลการชุมนุมจะต้องใช้มาตรการตามกฎหมายเข้ามาแก้ไขปัญหา โดยต้องใช้ความระมัดระวัง อดทน และปฏิบัติตามขั้นตอนในการควบคุมฝูงชนให้กลับสู่ในภาวะปกติโดยเร็ว หากดำเนินการตามขั้นตอนแล้วเหตุการณ์ยังไม่สงบและมีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรง ก็อาจพิจารณาใช้กำลังในการเข้าสลายการชุมนุมและให้การชุมนุมนั้นยุติลง ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และธำรงไว้ซึ่งความเป็นประชาธิปไตยอย่างเท่าเทียม เนื่องจากกลุ่มผู้ชุมนุมมิได้มีสิทธิเสรีภาพตามหลักประชาธิปไตยแต่เพียงฝ่ายเดียว กล่าวคือ แม้กลุ่มผู้ชุมนุมจะมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง มีสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม แต่ในขณะเดียวกันประชาชนคนอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ได้เข้าร่วมกับการชุมนุมก็หาจำเป็นต้องรับผลกระทบจากการใช้สิทธิเสรีภาพของกลุ่มผู้ชุมนุมมากเกินไป เนื่องจากหลักการของสิทธิมนุษยชนนั้น สิทธิทุกสิทธิย่อมมีค่าเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่มีสิทธิใดสิทธิหนึ่งเหนือกว่าสิทธิใดสิทธิหนึ่ง และไม่มีสิทธิของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลใดเหนือกว่าบุคคลอื่น ดังนั้น หากกลุ่มผู้ชุมนุมกระทำการรุนแรง ก่อให้เกิดจลาจล หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายก็ย่อมเป็นการใช้สิทธิอย่างไม่สุจริต และเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน ทำให้ผู้อื่นได้รับผลกระทบและเดือดร้อนเกินสมควร เจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะผู้พิทักษ์สันติราษฎร์ต้องมีความเป็นกลางและรักษาไว้

ซึ่งความเหมาะสมของการใช้สิทธิเสรีภาพเพื่อความสะดวกสบายของบ้านเมือง และมิให้การใช้สิทธิเสรีภาพของกลุ่มบุคคลใดมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น

การใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งถ้ากระทำการเกินกรอบอำนาจหรือโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย และการกระทำนั้นไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และถูกลงโทษตามกฎหมาย อันเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงาน ดังนั้น ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานตำรวจจึงต้องกระทำภายในขอบอำนาจของกฎหมายอย่างเคร่งครัด กล่าวคือเป็นไปตามหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ”

หลักการใช้กำลังในการควบคุมฝูงชน

ในการเข้ายุติการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ควบคุมฝูงชนนั้น สหประชาชาติได้วางแนวทางเพื่อให้ประเทศชาติสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดวิธีการการใช้กำลังของผู้บังคับใช้กฎหมายไว้ในปฏิญญาสากลของสหประชาชาติว่าด้วยหลักพื้นฐานการใช้กำลังและอาวุธของผู้บังคับใช้กฎหมาย (UN Basic principle on the use of forces and firearms by law enforcement officials) ซึ่งหลักการควบคุมฝูงชนนั้นได้วางหลักไว้ในหัวข้อการรักษาความสะดวกสบายต่อการชุมนุมที่ขัดกฎหมาย โดยมีสาระสำคัญว่า ในการสลายฝูงชนซึ่งรวมตัวกันอย่างผิดกฎหมายแต่ไม่เกิดความรุนแรง ผู้บังคับใช้กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง เว้นแต่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ต้องเข้มงวดในการใช้กำลังอย่างน้อยที่สุด เท่าที่จำเป็นและในกรณีที่เป็นการสลายฝูงชนที่รวมตัวกันและก่อความรุนแรง ผู้บังคับใช้กฎหมาย

อาจใช้อาวุธปืนได้เมื่อวิธีการที่มีอันตรายน้อยกว่านี้ไม่เป็นผลและได้มีการใช้กำลังที่รุนแรงในระดับน้อยก่อนแล้ว เว้นแต่เป็นการใช้อาวุธปืนเพื่อป้องกันอันตรายที่ใกล้จะถึงที่อาจทำให้ถึงตายหรือบาดเจ็บสาหัส ดังนั้นจึงอาจสรุปได้ว่า หลักการในการใช้กำลังของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการควบคุมฝูงชน ซึ่งรวมทั้งการใช้คำสั่งหรือกำลังทางร่างกาย หรืออาวุธถึงตายและไม่ถึงตาย เข้าควบคุมสถานการณ์ จะต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ ดังต่อไปนี้คือ

1. ต้องใช้กำลังเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อป้องกันอันตรายในขณะนั้น หรือเพื่อปฏิบัติการที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนด หรือเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Necessity)

2. กำลังที่ใช้ต้องเหมาะสมได้สัดส่วนต่อความรุนแรงที่เกิดขึ้น (Proportionality)

3. กำลังที่ใช้ต้องถูกกฎหมาย โดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้ (Legality)

4. กำลังที่ใช้ต้องสามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และผู้ใช้ต้องมีความรับผิดชอบ สามารถระบุได้ว่าใครเป็นผู้สั่งการ ผู้ดำเนินการ หรือใช้กำลัง (Accountability)

แม้การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธจะเป็นสิทธิซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่ในการชุมนุมสาธารณะนั้นอาจเกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในระหว่างการชุมนุมได้ เนื่องจากการชุมนุมนั้นเป็นลักษณะของการรวมตัวกันของคนหมู่มาก ซึ่งในบรรดาผู้ชุมนุมทั้งหลายแม้ว่าจะมีจุดประสงค์ในการชุมนุมเป็นอย่างเดียวกัน แต่ผู้ชุมนุมแต่ละคนก็ยังคงมีความต้องการในรายละเอียดที่แตกต่างกัน รวมถึงความสามารถในการอดทนต่อความกดดันต่างกัันด้วย นอกจากนี้ ในการชุมนุมสาธารณะ ผู้จัดการชุมนุมหรือแกนนำอาจกระตุ้นผู้ชุมนุม ทำให้เกิดการกระตุ้นทางจิตวิทยาของมวลชน การแพร่ระบาดทางอารมณ์ การปลุกกระดมมวลชน และอาจนำไปสู่ความรุนแรงหรือเหตุจลาจลขึ้นได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำหน้าที่ควบคุมดูแล

การชุมนุมเพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปโดยสงบ และไม่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง จึงได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์การใช้สิทธิเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะของประชาชน และใช้ควบคุมการชุมนุมดังกล่าวมิให้เกิดเหตุบานปลาย โดยกำหนดให้ผู้จัดให้มีการชุมนุมมีหน้าที่ต้องแจ้งวัตถุประสงค์ ตลอดจนวัน เวลา และสถานที่ที่จะชุมนุมหรือเดินขบวนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทราบล่วงหน้า และต้องปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยในการชุมนุม และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนอื่นที่อาจได้รับผลกระทบจากการชุมนุมดังกล่าว เป็นต้น ซึ่งในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลการชุมนุมต้องเข้าดำเนินการเพื่อยุติการชุมนุมที่ไม่สงบเรียบร้อย โดยวิธีการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมที่เป็นไปตามหลักสากลกำหนด ซึ่ง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 กำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้กำลังยุติการชุมนุมใน มาตรา 21 กล่าวคือ เมื่อเกิดกรณีที่มีการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบโดยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจตามกฎหมายสามารถกระทำการตามที่จำเป็นตามแผนหรือแนวทางการดูแลการชุมนุมสาธารณะที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบตามข้อเสนอแนะของสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ ซึ่งแผนดังกล่าวที่ใช้อยู่ในปัจจุบันคือ แผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 25 สิงหาคม 2558 ซึ่งแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะนี้ ได้กำหนดถึงขั้นตอนการปฏิบัติในการดูแลการชุมนุมสาธารณะ ตลอดจนการใช้กำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์และอาวุธในการควบคุมฝูงชนตามนัยมาตรา 21 แห่ง พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 โดยมีหลักการใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น กำหนดให้เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง เครื่องมือควบคุมฝูงชน

หรืออาจรุนแรงที่สุด หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น และเหมาะสมกับความรุนแรงของสถานการณ์เท่านั้น และในการใช้กำลังดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณชนและเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม โดยเจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนการใช้กำลังเพื่อยุติการชุมนุมสาธารณะที่ผิดกฎหมาย ดังนี้

1. เตือนด้วยวาจาว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวผิดกฎหมายให้หยุดการกระทำ หากไม่หยุดให้แสดงท่าทางพร้อมใช้กำลัง
2. หากยังคงฝ่าฝืนให้ใช้กำลังเพื่อกักตัวหรือทำการจับกุม
3. ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือ หรืออุปกรณ์ในการควบคุมการชุมนุมสาธารณะจะต้องแจ้งเตือนผู้ชุมนุมก่อนว่าจะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุม
4. ให้ใช้กระบอกในการผลักดันกลุ่มคนออกจากพื้นที่
5. หากผู้ชุมนุมกระทำการหรือมีท่าทีคุกคามต่อบุคคลอื่น ให้ใช้กระสุนยางยิงต่อผู้ชุมนุมนั้น
6. การใช้น้ำฉีด ให้ใช้กรณีการเข้ายุติการชุมนุม หรือระงับยับยั้งป้องกันเหตุ
7. การใช้สารควบคุมการจราจรในการยุติการชุมนุม จะต้องทำการแจ้งเตือนก่อนการใช้ และให้ใช้ในระดับความเข้มข้นที่เหมาะสม
8. กรณีที่มีเหตุแทรกซ้อน หรือมีการใช้อาวุธร้ายแรงในสถานที่ชุมนุมสาธารณะ หรือมีการกระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างร้ายแรง ให้ใช้อาวุธเพื่อระงับ ยับยั้ง และปราบปรามการกระทำความผิดนั้นได้ ภายใต้กรอบของกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการใช้เครื่องมือในการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้น ประเทศไทย ได้กำหนดประเภทของเครื่องมือและอุปกรณ์ที่ฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐจะสามารถ

นำมาใช้ในการควบคุมฝูงชนได้ไว้ในประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งกำหนดไว้ทั้งสิ้นจำนวน 48 ชนิด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้ดุลพินิจพิจารณาเลือกใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนอย่างเหมาะสมและไม่ใช้อาวุธร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการชุมนุมสาธารณะอันเป็นสิทธิเสรีภาพประการหนึ่งของประชาชน

หลักสากลในการใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุม

ตามหลักกฎหมายมหาชนที่กล่าวว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั้นสามารถกล่าวขยายความได้ว่าเมื่อใดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่หรือประโยชน์ของปัจเจกชนจะต้องตรวจสอบดูก่อนเสมอว่า มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับใดให้อำนาจกระทำการเช่นนั้นหรือไม่ หากไม่มีกฎหมายหรือกฎหมายที่ให้อำนาจกำหนดเงื่อนไขข้อจำกัดการใช้อำนาจไว้ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดในการนี้สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติได้กำหนดประมวลจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials 1979) ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐในการที่จะเคารพต่อสิทธิมนุษยชนตามวัตถุประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ กล่าวคือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจบังคับตามกฎหมายอย่างเข้มงวด และจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎหมายเท่านั้น จะกระทำตามอำเภอใจไม่ได้ ซึ่งย่อมรวมถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจับ การควบคุมตัว การขัง หรือการลงโทษต่าง ๆ ดังนั้น กฎเกณฑ์ข้อบังคับของประมวลระเบียบการปฏิบัตินี้จึงเป็นพื้นฐานที่มาแห่งอำนาจ และขณะเดียวกันก็เป็นข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย โดยประมวลจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายของสหประชาชาตินี้ มีทั้งหมด 8 มาตรา ได้แก่

มาตรา 1 เจ้าหน้าที่จะต้องบังคับใช้กฎหมาย ให้บริการชุมชน และปกป้องปัจเจกชนจากการกระทำอันผิดกฎหมายด้วยความรู้ความสามารถตามมาตรฐานทางวิชาชีพอย่างสูงสุด

มาตรา 2 เจ้าหน้าที่จะต้องให้ความเคารพและปกป้องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ รวมถึงธำรงไว้ซึ่งสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั้งปวง

มาตรา 3 เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องใช้กำลัง ต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยเท่านั้น

มาตรา 4 เจ้าหน้าที่จะต้องเก็บรักษาความลับในระหว่างที่กำลังปฏิบัติหน้าที่ เว้นแต่จำเป็นต้องใช้ตามความต้องการของกระบวนการยุติธรรม

มาตรา 5 เจ้าหน้าที่จะต้องไม่สร้างความเจ็บปวด หรือยุ่ง หรือหนึ่งเดียวต่อการกระทำที่เป็นเหตุให้เกิดความทรมานและการปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แม้แต่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น ภาวะสงคราม หรือสงครามเย็น ภาวะอันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ หรือภาวะความไม่เสถียรภาพทางการเมือง หรือสถานการณ์ฉุกเฉิน ก็ไม่อาจนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อกระทำการดังกล่าว

มาตรา 6 เจ้าหน้าที่จะต้องให้หลักประกันสุขภาพแก่ผู้ที่ถูกควบคุมตัว และจะต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วนที่จะให้การรักษาพยาบาลแก่ผู้นั้นเมื่อจำเป็นอย่างยิ่ง

มาตรา 7 เจ้าหน้าที่จะต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่เป็นการไม่ชอบ หรือคอร์รัปชัน และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกระตือรือร้นและจริงจังที่จะต่อสู้กับการกระทำการดังกล่าว

มาตรา 8 เจ้าหน้าที่จะต้องเคารพกฎหมายและประมวลจริยธรรมนี้ และจะต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างสุดกำลังที่จะป้องกันการละเมิดกฎหมายและประมวลจริยธรรมนี้ของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายอื่น

อนึ่ง เจ้าหน้าที่ตามประมวลจริยธรรมดังกล่าว หมายความว่ารวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายซึ่งใช้อำนาจรักษาความสงบเรียบร้อย (Police powers) โดยเฉพาะอำนาจในการจับกุมหรือควบคุมตัว ไม่ว่าจะมาจากการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และถ้าหากเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจนั้นให้หมายความว่ารวมถึงทหารด้วย ในการนี้ยังได้กำหนดกรอบการใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าให้กระทำได้เพียงเฉพาะกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น เช่นนี้จึงเห็นได้ว่า การใช้กำลังของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นกรณียกเว้น และมาตรการที่ใช้ต้องไม่เกินกว่าเหตุหรือต้องได้สัดส่วนกับสถานการณ์

อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลจริยธรรมดังกล่าวจะวางแนวทางเพื่อใช้เป็นหลักปฏิบัติไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของสหประชาชาติ โดยได้กำหนดกรอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอาไว้แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากประมวลจริยธรรมดังกล่าวนี้มีลักษณะเป็นการกำหนดกรอบที่กว้าง ในการประชุมสหประชาชาติ ครั้งที่ 8 ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา จึงได้มีการกำหนดกติกาสากลว่าด้วยการหลักการพื้นฐานของการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ (Basic principles of the use of force and firearms by law enforcement officials) ขึ้นมา เพื่อบังคับใช้อีกฉบับหนึ่ง โดยในส่วนที่เกี่ยวกับการยุติการชุมนุมสาธารณะนั้นได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในข้อ 12-14 โดยสามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า ประชาชนมีสิทธิเข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะที่ชอบด้วยกฎหมายและโดยสงบตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ดังนั้นรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงต้องตระหนักว่าการใช้กำลังและอาวุธ ควรเป็นไปอย่างจำกัดโดยมีหลักว่า

1. ถ้าเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลัง หรือหากไม่สามารถหลีกเลี่ยงการใช้กำลังได้ ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็น

2. ถ้าเป็นการชุมนุมที่ก่อให้เกิดความรุนแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจมีการใช้อาวุธ หากไม่สามารถใช้มาตรการอื่นที่อันตรายน้อยกว่านี้ได้

นอกจากนี้ ในข้อ 9 ของหลักการพื้นฐานของการใช้อาวุธของเจ้าหน้าที่ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อาวุธไว้ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องไม่ใช้อาวุธต่อบุคคลอื่น เว้นแต่เพื่อป้องกันตนเองหรือบุคคลอื่นให้พ้นจากภัยอันตรายร้ายแรงต่อชีวิตหรือร่างกาย เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดอาญาร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต และหรือเพื่อจับกุมผู้ที่กระทำการอันเป็นอันตราย หรือต่อสู้เจ้าพนักงานหรือเพื่อป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวหลบหนีอย่างใดก็ได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวให้ใช้ในกรณีที่ปรากฏว่าการใช้มาตรการอื่นไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ ส่วนการใช้อาวุธร้ายแรงโดยเจตนาให้กระทำได้เฉพาะเพื่อป้องกันชีวิตในกรณีที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น

สำหรับหลักเกณฑ์ในการใช้อาวุธนั้น หลักการพื้นฐานของการใช้อาวุธนี้ได้กำหนดไว้ในข้อ 10 ว่า เจ้าหน้าที่จะต้องแสดงตนก่อนการใช้อาวุธและต้องแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าว่าจะมีการใช้อาวุธ เว้นแต่การดำเนินการดังกล่าวอาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย หรือทำให้บุคคลอื่นเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายแก่ชีวิตหรือร่างกาย หรือเป็นที่ชัดเจนว่าไม่มีความเหมาะสมหรือจำเป็นที่ต้องดำเนินการดังกล่าวในสถานการณ์เช่นนั้น

เมื่อพิจารณาหลักสากลที่ได้กล่าวมาข้างต้น จึงสามารถสรุปได้ว่า ประมวลจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายของสหประชาชาติ และหลักการพื้นฐานของการใช้กำลังและอาวุธของเจ้าหน้าที่ จะกล่าวถึงเฉพาะ “หลักการในการใช้กำลังและการใช้อาวุธ” เท่านั้น มิได้กล่าวถึงกระบวนการหรือวิธีการ

ในการใช้กำลังและการใช้อาวุธแต่อย่างใด ดังนั้น สมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศจึงมีดุลพินิจที่จะกำหนดกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการในการยุติการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ก่อให้เกิดความรุนแรงได้ตามความเหมาะสมภายใต้หลักสากลที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทั้งนี้ เจื่อนไขในการใช้กำลังและการใช้อาวุธตามหลักสากลดังกล่าวนั้น ขึ้นอยู่กับว่าการชุมนุมสาธารณะนั้นก่อให้เกิดความรุนแรงขึ้นหรือไม่ แต่อย่างไรก็ตามจะพบว่าทั้งประมวลจริยธรรมของผู้บังคับใช้กฎหมายและหลักการพื้นฐานของการใช้กำลังและอาวุธนี้ ไม่ได้มีการนิยามว่าการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรงนั้นมีลักษณะอย่างไร เนื่องจากสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศต่างก็มีทัศนคติในเรื่องนี้แตกต่างกัน จึงเป็นดุลพินิจของแต่ละประเทศสมาชิกที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ก่อให้เกิดความรุนแรงอันจะสามารถนำหลักสากลดังกล่าวมาใช้ได้ ซึ่งประเทศไทยได้จัดทำแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 25 สิงหาคม 2558 กำหนดขั้นตอน วิธีการปฏิบัติในการดูแลการชุมนุมสาธารณะไว้เป็นการเฉพาะอีกฉบับหนึ่ง

การใช้กำลัง เครื่องมือ อุปกรณ์ และอาวุธ เพื่อยุติการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตามหลักกระดัดการใช้กำลัง (Use of Force) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการจากเบาไปหาหนัก โดยให้ใช้วิธีการเจรจาก่อนเสมอ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้พยายามใช้การเจรจาต่อรองหรือปฏิบัติการใด ๆ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์แล้วแต่ไม่เป็นผล จึงสามารถดำเนินมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามสมควรแก่เหตุและอาจใช้กำลังได้ตามความจำเป็นของสถานการณ์ ตามหลักความได้สัดส่วน กล่าวคือ เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือ

เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต้องพยายามหลีกเลี่ยงการใช้กำลังเครื่องมือควบคุมฝูงชน หรืออาวุธจนถึงที่สุด หากไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้ใช้กำลังเพียงเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมกับความรุนแรงของสถานการณ์เท่านั้น และในการใช้กำลังดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อความปลอดภัยของสาธารณชน และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในการชุมนุม โดยสาระสำคัญของหลักการใช้กำลัง การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ควบคุมฝูงชน และการใช้อาวุธ มีดังต่อไปนี้

1. หลักการใช้กำลัง

เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์ หรือเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ ผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องต้องพิจารณาในการใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือในการรักษาความสงบให้เหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนี้

1.1 ก่อนการใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือ ให้ใช้การเจรจาและแจ้งเตือนกับผู้จัดการชุมนุมหรือผู้ชุมนุมก่อน

1.2 ใช้กำลังตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยให้ใช้กำลังน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเพื่อบรรลุภารกิจ

1.3 การใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อบังคับให้ผู้ชุมนุมหรือบุคคลอื่น ๆ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือในกรณีฝ่าฝืนคำสั่ง เช่น การใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์หรือเครื่องมือเพื่อตรวจค้น จับกุม ให้ใช้กำลังได้ตามแนวทาง ดังนี้

1.3.1 เตือนด้วยวาจาว่าการฝ่าฝืนดังกล่าวผิดกฎหมายให้หยุดการกระทำ หากยังไม่หยุดให้แสดงท่าทางพร้อมใช้กำลัง มาตรการ อุปกรณ์ หรือเครื่องมือ

1.3.2 หากยังคงฝ่าฝืนให้ใช้กำลังเพื่อกักตัวหรือทำการจับกุมได้ แต่ทั้งนี้ระดับของกำลังที่ใช้ต้องเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น

1.3.3 การปฏิบัติต่อผู้หญิง เด็ก และคนชรา จะต้องเพิ่มความระมัดระวังและปฏิบัติ ให้มีความเหมาะสมกับสถานภาพโดยต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน

1.3.4 เจ้าพนักงานดูแลการชุมนุมสาธารณะ ผู้ควบคุมสถานการณ์เป็นผู้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่หลักหรือเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติการเข้ายุติการชุมนุม

2. การใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ควบคุมฝูงชน

การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการดูแลการชุมนุมสาธารณะจะต้องใช้ตามความจำเป็น ได้สัดส่วนและเหมาะสมกับสถานการณ์ ดังนี้

2.1 ต้องเตือนผู้ชุมนุมหรือกลุ่มบุคคลดังกล่าวก่อนว่าจะใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมโดยใช้อุปกรณ์

2.2 การใช้กระบอง ให้ใช้ในกรณีผลักดันกลุ่มคนออกจากพื้นที่ โดยเมื่อจำเป็นต้องใช้กระบองต้องเตือนก่อน เว้นแต่สถานการณ์ไม่เอื้ออำนวยและให้ใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อการบรรลุภารกิจ หากจำเป็นต้อง ดี ต้องไม่ตีที่บริเวณอวัยวะสำคัญซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตหรือทำให้พิการ

2.3 กระสุนยาง ให้ยิงต่อเป้าหมายที่กระทำการหรือมีท่าทีคุกคามต่อชีวิตบุคคลอื่น รวมทั้งต้องกำหนดเป้าหมายโดยชัดเจน ไม่ยิงโดยไม่แยกแยะหรือไม่เลือกเป้าหมาย ไม่ใช้การยิงอัตโนมัติ จะต้องเล็งยิงให้กระสุนยางกระทบส่วนล่างของร่างกายของผู้ที่เป็นเป้าหมาย

2.4 การใช้น้ำฉีด ให้ใช้กรณีการเข้ายุติการชุมนุม หรือระงับยับยั้งป้องกันเหตุ โดยใช้แรงดันน้ำเท่าที่จำเป็นในการสลายฝูงชน และระมัดระวังอย่าฉีดน้ำไปยังบริเวณอวัยวะที่บอบบาง เช่น ดวงตา เป็นต้น

2.5 การใช้สารควบคุมการจราจรในการยุติการชุมนุม หรือระงับยับยั้งป้องกันเหตุ สามารถกระทำได้แต่ต้องมีการเตือนก่อนการใช้ และให้ใช้ในระดับความเข้มข้นที่เหมาะสม

2.6 การใช้แก๊สน้ำตาให้ระมัดระวัง หลีกเลี่ยงการขว้างไปโดนตัวบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ระมัดระวังอันตรายที่จะเกิดแก่กลุ่มคนที่อยู่ใกล้เคียงซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการชุมนุม และห้ามใช้อาวุธหรืออุปกรณ์ที่มีอำนาจการทำลายสูง เช่น เครื่องยิงลูกระเบิดเอ็ม 79 ในการยิงลูกระเบิดสังหารระเบิดเพลิง อาวุธปืนกล เป็นต้น

3. การใช้อาวุธ

กรณีที่มีเหตุแทรกซ้อน หรือมีการนำหรือใช้อาวุธร้ายแรงในสถานที่ชุมนุมสาธารณะ หรือมีการกระทำความผิดที่เป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน อันเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพอย่างร้ายแรง ซึ่งมีใช้การตามปกติให้เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการ อาวุธ เพื่อระงับ ยับยั้ง และปราบปรามการกระทำความผิดนั้นได้ ภายใต้กรอบของกฎหมาย พอสมควรกับเหตุร้ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้น นอกเหนือจากการดูแลการชุมนุมสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด

สรุป

จะเห็นได้ว่าเมื่อพิจารณาหลักสากลต่าง ๆ เปรียบเทียบกับหลักการของพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558 ตลอดจนแผนการดูแลการชุมนุมสาธารณะซึ่งวางกรอบกติกาการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการใช้สิทธิในการชุมนุม และการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยนั้น สอดคล้องและเป็นไปตามหลักสากลทุกประการ เพราะตามหลักการประชาธิปไตยนั้นประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งในกรณีการชุมนุมสาธารณะนั้นก็จำเป็นต้องพิจารณาทั้งฝ่ายของกลุ่มผู้ชุมนุม และประชาชนฝ่ายที่ไม่เกี่ยวข้อง ซึ่งต่างฝ่ายต่างย่อมมีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกันทุกประการ หากเป็นกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

มีเสรีภาพเด็ดขาดในอันที่จะกระทำการใด ๆ ก็ได้ทุกประการตามแต่ที่
ใจปรารถนาไม่ ทั้งนี้ หลักประชาธิปไตย มีประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ กล่าวคือ
ประชาชนต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และกฎกติกาของ
สังคมที่เป็นธรรม มีความรับผิดชอบต่อนตนเอง ผู้อื่นและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม
แม้ว่าประชาชนจะมีสิทธิเสรีภาพดังกล่าว แต่ก็ต้องรู้บทบาทหน้าที่ของตนและ
ใช้สิทธิเสรีภาพของตนให้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอันเป็นกติกากำหนด
ใช้สิทธิของตนอย่างสุจริต ไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น รัฐจึงจำเป็นต้องมีกรอบกติกา
กำหนดขอบเขตของการใช้สิทธิ เพื่อให้เกิดการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้อื่น
ให้น้อยที่สุดเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องวางกรอบกติกา
ที่ลดรอนสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุดเช่นเดียวกัน พ.ร.บ. การชุมนุมสาธารณะ
พ.ศ. 2558 จึงเป็นบทกฎหมายที่วางกรอบเพื่อให้ทุกฝ่ายสามารถใช้สิทธิและ
อยู่ร่วมกันได้อย่างสันติโดยกำหนดให้แต่ละฝ่ายสละสิทธิเสรีภาพหรือลดขอบเขต
การใช้สิทธิเสรีภาพของตนบางประการ เพื่อกำหนดเงื่อนไขให้ประชาชน
ทุกฝ่ายต่างยังมีพื้นที่ในการใช้และรักษาสหสิทธิของตน ในลักษณะที่เป็นการ
มาพบกันครึ่งทางระหว่างการใช้สิทธิเสรีภาพของคนกลุ่มหนึ่งและการปกป้อง
คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอีกกลุ่มหนึ่ง โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ
เป็นคนกลาง เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการประคับประคอง ดูแลและควบคุม
ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด คือเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย และหากเกิด
กรณีที่มีขบถกฎหมายหรือมีเหตุรุนแรงประการใดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐ
ก็ย่อมมีสิทธิอันชอบธรรมในอันจะรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขของบ้านเมือง
โดยใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมในการจัดการ พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสิทธิและเสรีภาพ
ของประชาชนทุกคนในสังคมไทยอย่างเท่าเทียม ตามวิสัยทัศน์ของตำรวจธร
ภาค 7 คือ “เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีคุณภาพมาตรฐานเป็นที่ยอมรับ
ในระดับสากล”

บรรณานุกรม

หนังสือ

กลุ่มงานความมั่นคง กองแผนงานกิจการพิเศษ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. **คู่มือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ
การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์ตำรวจ, 2560.

ชลธิชา แจ่มเร็ว. **คู่มือการจัดการชุมนุมโดยสงบ เพื่อความหวังของพวงนี้**.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : บริษัท เพอร์เซ็นต์ เพอร์เฟค มีเดีย จำกัด,
2563.

สมชาย ปรีชาศิลปกุลและคณะ. **บทเรียนและสภาพปัญหาเกี่ยวกับ
เสรีภาพในการชุมนุมเพื่อการปรับปรุงพระราชบัญญัติการชุมนุม
สาธารณะ พ.ศ. 2558**. พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
พระปกเกล้า, 2563.

สุพิศ ประณีตพลกรัง. **กฎหมายเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ**. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2559.

บทความ

ญาณวัฒน์ พลอยเทศ. “ปัญหาขอบเขตการใช้สิทธิเสรีภาพการชุมนุมสาธารณะ
และการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
ตามบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทย.” **วารสารวิชาการเซาธ์อีสต์
บางกอก** 6. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563): 73-90.

ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์. “หลักเกณฑ์ระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน
ที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดการจัดระเบียบ “การชุมนุมสาธารณะ”.”
จลนिति 6. 4 (กรกฎาคม-สิงหาคม 2552): 169-179.

ประภัศสร ทองยินดี. “ประชาธิปไตย: แนวคิดและหลักการเบื้องต้น.”
วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย ฉบับสังคมศาสตร์และ
มนุษยศาสตร์ 5. 3 (กันยายน-ธันวาคม 2558): 11-21.

วินิจ ฝาเจริญ และสุรพล พรหมกุล. “สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ
ตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.” วารสารวิชาการ
มจร บุรีรัมย์ 5. 1 (มกราคม-มิถุนายน 2563): 232-246.

สัญญา เคนาภูมิ และกชพร ประทุมวัน. “วิถีประชาธิปไตยของพลเมือง
ในระบอบประชาธิปไตย.” วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ 5. 2
(กรกฎาคม-ธันวาคม 2558): 181-197.

อวิการ์ตน์ นิยมไทย. “แนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ
พ.ศ. 2558.” จุลนิตี 13. 1 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2559): 119-126.

วิทยานิพนธ์

กิตติพล บุตโคต. “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะ: ศึกษาเปรียบเทียบ
กฎหมายไทยกับสหราชอาณาจักร สาธารณรัฐเกาหลีและเขตบริหารพิเศษ
ฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน.” การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตร์
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช,
2560.

พจนา โสภาเจริญวงศ์ “มาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมเพื่อจัดระเบียบ
เกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2554.

วีระวุธ ชัยชนะมงคล. “กฎหมายการชุมนุมสาธารณะกรณีประเทศฝรั่งเศส
และอังกฤษ.” การศึกษาค้นคว้าอิสระนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา
นิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2556.

อัครเดช สีเหมือน. “การใช้กำลังเข้ายุติการชุมนุมสาธารณะที่มีชอบด้วยกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหลักสากล: ศึกษาพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชา กฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยบูรพา, 2562.

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. 2558

ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

โชคสุข กรกิตติชัย. การชุมนุมสาธารณะ [Online], Available URL: <https://library2.parliament.go.th/ebook/content-issue/2559/hi2559-043.pdf>, 2564 (พฤษภาคม, 10).

การเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ธเนศพล ธนบุญยวัฒน์*

บทนำ

การเลือกตั้ง เป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคคลผู้ที่จะเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน ถูกนำมาใช้ในหลายประเทศทั่วโลก นับว่าเป็นเงื่อนไขพื้นฐานประการสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งระบบหรือวิธีการในการเลือกตั้งของแต่ละประเทศก็มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไป ตามแต่ความต้องการความเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศนั้น ๆ จึงเป็นการสมควรที่จะให้ความสนใจและศึกษาว่าการเลือกตั้งมีหลักการพื้นฐานและความสำคัญอย่างไร เพื่อให้เกิดความเข้าใจในการเลือกตั้งที่ถูกต้องและนำไปสู่การปฏิบัติจริงในที่สุด อันจะเป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง พร้อมทั้งส่งผลให้การเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีความเข้มแข็งและยั่งยืนต่อไป

บทความฉบับนี้ จะนำเสนอความหมายของประชาธิปไตย หลักการสำคัญ ประเภทของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ความสำคัญของการเลือกตั้ง หลักการพื้นฐาน ระบบการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย รวมถึงการเลือกตั้งของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นแม่แบบสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความหมายของประชาธิปไตย

“ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” หมายถึงหมู่คนหรือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึงอำนาจสูงสุด คำว่า “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “อำนาจสูงสุดของปวงชน” ตรงกับภาษาอังกฤษว่า “DEMOCRACY” ภาษาฝรั่งเศสว่า “DEMOCRATIE” หรือภาษาเยอรมันว่า “DEMOCRATIE” ที่แผลงมาจากภาษากรีกว่า “DEMO-KRATIA” ซึ่งมาจากมูลศัพท์คำว่า “DEMOS” ที่แปลว่าปวงชน ผสมกับคำว่า “KRATOS” ที่แปลว่าอำนาจ และ “KRATEIN” ที่แปลว่าการปกครอง จึงมีความหมายว่าอำนาจสูงสุดของปวงชน การปกครองโดยมติของปวงชน¹

ซึ่งพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของประชาธิปไตยว่า ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ (ส. ประชา + ป. อธิปไตย)²

หลักการสำคัญของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ได้มีผู้อธิบายให้เห็นได้อย่างหลากหลาย ซึ่งต่างก็มีหลักการสำคัญและเป้าหมายเดียวกัน ดังนี้³

1. หลักความเสมอภาค

เกิดจากแนวความคิดของจอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ที่อธิบายไว้ว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน จะต้อง

¹ ปรีดี พนมยงค์. (2517). ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ. (น. 5-6). กรุงเทพมหานคร: นิติเวช.

² พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2556). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.

³ กิจปติ ก้องบุญภพ. (2562). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 7). (น. 15-20). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นได้ เพื่อให้หลักความเสมอภาคบรรลุผล จึงต้องมีกฎเกณฑ์กติกา มีผู้ปกครอง มีกฎหมาย เพื่อให้มนุษย์ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข ทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน การจะจำกัดสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคได้ ก็แต่โดยกฎหมายที่ประชาชนยินยอมพร้อมใจให้กระทำได้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมเท่านั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประเทศใดสังคมใด จะเป็นประเทศเป็นสังคมประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ในประเทศนั้นสังคมนั้น ประชาชนต้องมีความเสมอภาค มีสิทธิเสรีภาพเท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมายที่มาจากประชาชนเห็นพ้องต้องกัน

2. หลักการแบ่งแยกอำนาจ

เนื่องจากทุกคนมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน แต่ตามความเป็นจริงแล้ว มนุษย์แต่ละคนมีความแข็งแรง ความฉลาด ความโหดร้าย ฯลฯ แตกต่างกัน เพื่อให้ประชาชนทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสงบสุข จึงต้องมีกฎเกณฑ์กติกา และมีผู้ควบคุมให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์กติกาดังกล่าว จึงเกิดข้อตกลงร่วมกันเรียกว่า “รัฐธรรมนูญ” ที่ยึดถือเป็นกฎหมายสูงสุดใช้เป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องของการใช้อำนาจในการดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชน เพราะอำนาจเป็นของประชาชน รัฐธรรมนูญจะเป็นที่รวมอำนาจของประชาชนทุกคน เรียกว่า อำนาจอธิปไตย และอำนาจอธิปไตยดังกล่าว ได้แบ่งออกเป็น 3 อำนาจตามแนวความคิดของมองเตสกีเออ (Montesquieu) นักวิพากษ์สังคมและนักคิดทางการเมืองชาวฝรั่งเศส คือ อำนาจนิตินบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยจุดประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจ เพื่อมิให้อำนาจอยู่ที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และการใช้อำนาจของแต่ละอำนาจจะขึ้นอยู่กับอีกอำนาจหนึ่ง เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลซึ่งกันและกัน และเมื่อใช้อำนาจไปแล้ว จะต้องสามารถตรวจสอบได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อรักษาสีทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน

3. หลักการมีส่วนร่วม

เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และอำนาจดังกล่าวได้แบ่งแยกออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น ผู้ใช้อำนาจทั้งสาม จะต้องมาจากประชาชนโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งในการเลือกตั้งผู้ที่เข้าไปใช้อำนาจแทนตนของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นผู้เข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจบริหาร หากเป็นประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตย กระบวนการเลือกตั้งจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความสุจริต ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเคารพกฎหมาย และตระหนักถึงประโยชน์ของส่วนรวมประโยชน์ของชาติ แต่ในทางตรงกันข้ามประเทศที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ กระบวนการเลือกตั้งจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ยังมีการโกงการเลือกตั้งในรูปแบบต่าง ๆ ใช้อิทธิพลในการเลือกตั้ง ตลอดจนมีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ทุกฝ่ายเห็นประโยชน์ส่วนตัว ขาดหลักประโยชน์สาธารณะ

ดังนั้น กระบวนการเลือกตั้งจึงเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญของการระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการได้มาซึ่งผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จะต้องมีความรู้ ความสามารถ มีความเหมาะสม มีความสุจริต และมีจิตสำนึก หากขั้นตอนกระบวนการมีส่วนร่วมขาดความสุจริต ถึงจะร่างรัฐธรรมนูญร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้ดีเพียงใดก็ตาม ประเทศนั้นก็ไม่สามารถไปถึงจุดหมายของการระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยได้

4. หลักการใช้อำนาจ

เมื่อได้อำนาจมาจากประชาชนแล้ว จะต้องใช้อำนาจนั้นเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน ตระหนักถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจจะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจ และผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น จะต้องใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักของกฎหมาย คือ ใช้อำนาจให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการ

ที่กฎหมายบัญญัติ หากสังคมใดผู้ใช้อำนาจไม่ใช้อำนาจด้วยความสุจริตยุติธรรม เท่ากับว่าสังคมนั้นไม่มีกฎหมายและไม่เป็นประชาธิปไตย

5. หลักการตรวจสอบ

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยพัฒนามาจากหลักการ แบ่งแยกอำนาจ เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจได้ การใช้อำนาจ ในทุกระดับจะต้องสามารถตรวจสอบได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและ ประโยชน์ของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ

ประเภทของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การที่ประชาชนจะยินยอมให้มีการตรากฎหมายจำกัดหรือให้อำนาจ องค์กรของรัฐ จำกัดสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของตนได้นั้น มี 2 ลักษณะ คือ การให้ความยินยอมโดยตรง กับการให้ความยินยอมโดยทางอ้อม ในทางทฤษฎีจึงเกิดประเภทของระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย 2 ประเภท คือ⁴

1. ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)

ประชาชนจะเป็นผู้ให้ความยินยอมให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับ ตนด้วยตนเอง และในรัฐสมัยใหม่ประชาชนให้ความยินยอมเช่นว่านี้โดย กระบวนการที่เรียกว่า “การออกเสียงประชามติ” (Referendum) ประชาธิปไตย ทางตรงนี้อาจจะมีสถานะบัญญัติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติอาจจะมี การเลือกตั้งโดยตรงหรือทางอ้อมของประชาชน แต่สภานิติบัญญัติคงมี

⁴ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2561). การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ. วารสาร ศาลรัฐธรรมนูญ, 20(60), 274-276.

แต่เพียงอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างกฎหมายเท่านั้น เมื่อร่างกฎหมายผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแล้ว จะต้องนำร่างกฎหมายนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงลงคะแนนว่าจะเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ประชาชนจึงเป็นผู้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับตนเองด้วยตนเองทุกฉบับ

2. ประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน (Representative Democracy)

ประชาชนจะเป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติ เรียกว่า “ผู้แทนปวงชน” แล้วผู้แทนปวงชนจะเป็นผู้ให้ความยินยอมในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับประชาชนอีกทอดหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่ประชาชนยินยอมให้บุคคลจำนวนหนึ่งไปแสดงความยินยอมให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับตนแทนตนอีกทอดหนึ่ง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยในโลกปัจจุบันส่วนใหญ่แล้ว จะเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยทางผู้แทนเป็นหลัก การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางตรงเป็นเพียงส่วนประกอบ และจะใช้ก็เฉพาะแต่กับการตรากฎหมายที่มีความสำคัญจริง ๆ เท่านั้น แต่ไม่ว่าประชาชนจะออกเสียงประชามติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ หรือออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติ แล้วให้บรรดาสภานิติบัญญัติ เป็นผู้ยินยอมหรือไม่ยินยอมให้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับก็ตาม การออกเสียงลงคะแนนในทั้งสองกรณี จะต้องเป็นไปโดยทั่วถึง กล่าวคือผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนต้องเป็นไปอย่างกว้างขวาง จำกัดประชาชนไม่ให้ออกเสียงลงคะแนนให้น้อยที่สุด ทั้งต้องเป็นไปโดยเสรีปราศจากการข่มขู่บังคับหรือชักจูงด้วยอำิสสินจ้าง ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนจะเป็นไปโดยเสรีก็ต่อเมื่อการลงคะแนนเป็นไปโดยลับ ดังนั้น การจัดคูหาลงคะแนนจึงต้องจัดให้บุคคลสามารถลงคะแนนได้ โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าผู้อื่นจะล่วงรู้ว่ตนเองลงคะแนนอย่างไร และประการสุดท้าย จะต้องมีความบริสุทธิ์ยุติธรรมในผลการลงคะแนนเหมือน ๆ กัน

ความสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การเลือกตั้งเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสรรหาแต่งตั้งผู้ที่จะเข้าไปใช้อำนาจแทนตนของประชาชน เป็นการแสดงออกถึงการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งเป็นการปกครองที่ได้รับความยินยอมจากประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่ได้เข้าไปมีส่วนในการใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรง แต่ประชาชนผู้ซึ่งทรงอำนาจแห่งรัฐให้ความยินยอมผู้แทนของตน ใช้อำนาจอธิปไตยได้ตามระยะเวลาหรือตามวาระที่กำหนดไว้ล่วงหน้าในรัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตยกับการเลือกตั้งจึงมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างแน่นแฟ้น นับว่าเป็นเงื่อนไขขั้นพื้นฐานประการสำคัญ อันจะขาดเสียมิได้ เพราะมีผลทำให้อำนาจอธิปไตยมีความชอบธรรม โดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนน จะแสดงเจตนาออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้ง และคะแนนเสียงดังกล่าว จะได้รับการนับเพื่อนำมาคำนวณให้ได้ผลว่าบุคคลใดจะเป็นผู้ได้รับแต่งตั้งให้เข้าไปใช้อำนาจแทนประชาชน⁵

ซึ่งพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของเลือกตั้งว่า ก. เลือกสรรบุคคลให้เป็นผู้แทนหรือให้ดำรงตำแหน่งด้วยการออกเสียงลงคะแนน เช่น เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เลือกตั้งกรรมการ⁶

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(3), 95-96.

⁶ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2556). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.

หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย

การพิจารณาว่าการเลือกตั้งในบ้านเมืองใดเป็นประชาธิปไตยหรือไม่ ต้องพิจารณาหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งที่สอดคล้องกับแนวคิดพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย ดังนี้⁷

1. หลักการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งผู้แทนอาจเป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยทางอ้อม แต่อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรตามหลักประชาธิปไตยเรียกร้องให้ต้องเป็นการเลือกตั้งโดยตรง กล่าวคือ ระหว่างประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งกับประชาชนผู้สมัครรับเลือกตั้ง ตลอดจนระหว่างการลงคะแนนออกเสียงเลือกตั้งกับผลการนับคะแนนเสียงเลือกตั้ง จะต้องไม่มีบุคคลใด หรือ การตัดสินใจใด ๆ มาแทรกกลาง หรือที่เรียกว่าปราศจากคนกลางนั่นเอง เนื่องจากการเลือกตั้งโดยตรงนี้ ถือว่าเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ที่แท้จริงของประชาชนและเมื่อได้แสดงออกไปแล้ว ก็ไม่มีผู้ใดอีกที่จะมีอิทธิพลต่อผลการเลือกตั้งได้อีก

2. หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

หลักการนี้เป็นการกำหนดให้การใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องเป็นการใช้สิทธิอย่างทั่วถึงในประชาชนทุกกลุ่ม ไม่เลือกศาสนา ฐานันดร เพศ ภาษา ถิ่นกำเนิด อาชีพ หรือความเชื่อทางการเมือง ประชาชนทุกคนสามารถเข้าร่วมการเลือกตั้งได้ แต่อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า จะไม่สามารถจำกัดขอบเขตเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้งได้เลย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ สิทธิเลือกตั้งไม่เคยเป็น การเลือกตั้งโดยทั่วไปอย่างแท้จริง ไซ่ว่าทุกคนจะมีสิทธิเลือกตั้ง เนื่องจากการกำหนดอายุขั้นต่ำของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น ด้วยเหตุนี้

⁷ เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2557). การเลือกตั้ง : ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย. เอกสารวิชาการ ส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ. (น. 4-5).

การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งย่อมทำได้ตราบท่าที่ยอมรับกันว่ามีเหตุผลเพียงพอไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

3. หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

เป็นหลักที่ประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือประชาชนผู้สมัครรับเลือกตั้ง สามารถแสดงออกซึ่งสิทธิของตนโดยปราศจากการใช้กำลัง บังคับหรือความกดดันทางจิตใจ ตลอดจนการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจในการออกเสียงเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกตั้ง

4. หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

เป็นหลักที่เรียกร้องให้ประชาชนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้ง มีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกันในการเลือกตั้ง ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตั้ง จะมีสิทธิพิเศษมากกว่าคนอื่นไม่ได้ ในส่วนของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ก็มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเท่ากันและคะแนนเสียงทุกเสียงต้องมีน้ำหนักเท่ากัน ไม่ว่าจะยากจนหรือร่ำรวยอย่างไร ก็มีสิทธิเท่าเทียมกัน ไม่ใช่กำหนดให้ผู้มีรายได้สูง ผู้เสียภาษีให้รัฐมาก หรือผู้มีการศึกษาดี มีคะแนนเสียงมากกว่าบุคคลอื่น ในส่วนของผู้สมัครรับเลือกตั้ง คือการเสมอภาคกันในการแข่งขันการเลือกตั้ง เช่น ผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดก็ต้องเป็นผู้ที่สามารถลงสมัครรับเลือกตั้งได้ รวมถึงการที่รัฐจะต้องให้หลักประกันความเสมอภาคเท่าที่จะทำได้ในการแข่งขันเลือกตั้งด้วย เช่น การแบ่งเขตเลือกตั้งหรือการกำหนดและควบคุมค่าใช้จ่ายในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับเลือก เป็นต้น

5. หลักการเลือกตั้งโดยลับ

เป็นหลักการที่ให้การจัดการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ การตัดสินใจของผู้ลงคะแนนเสียงต้องไม่สามารถถูกตรวจสอบได้โดยบุคคลอื่น ดำเนินการจัดคูหาเลือกตั้งในลักษณะที่ไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่ทราบ เพื่อเป็นการให้หลักประกันในเรื่องการเลือกตั้งโดยเสรี

เพราะการกำหนดให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่รู้ว่าตนได้ลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใด ทำให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ต้องกังวลผลใด ๆ ที่จะตามมาจากการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของตน ไม่ต้องเกรงกลัวต่ออิทธิพลใด ๆ เนื่องจากไม่มีใครทราบว่า ตนลงคะแนนให้กับผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ระบบการเลือกตั้งในระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย

ระบบการเลือกตั้งหลัก ๆ ที่มีอยู่ทั่วไปในรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก เช่น⁸

1. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ (List Proportional Representation System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่ใช้บัญชีรายชื่อ เป็นระบบที่ให้พรรคการเมืองเสนอรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งแบบเขตเดียวหลายเบอร์ ซึ่งผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองพรรคหนึ่ง โดยจำนวนผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามสัดส่วนของส่วนแบ่งคะแนนเสียงทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับในเขตเลือกตั้งตามลำดับที่เรียงในบัญชีรายชื่อ

2. ระบบเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก (Majority or Plurality System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก ใช้การลงคะแนนแบบเขตเดียวเบอร์เดียวโดยมีผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นศูนย์กลาง ผู้ลงคะแนนจะได้รับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งเพื่อที่จะเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงจากการเลือกตั้งสูงกว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งคนอื่น ๆ

⁸ สกลรัตน์ สร้างสมวงษ์. (2557). บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย. จุลนิติ, 11(6), 47-48.

3. ระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ (Two-Round System)

ลักษณะสำคัญของระบบการเลือกตั้งแบบเลือกตั้งสองรอบ คือ การจัดการเลือกตั้งสองครั้ง ซึ่งการจัดการเลือกตั้งรอบแรกกับรอบที่สองมักจะมีระยะเวลาห่างกันประมาณหนึ่งหรือสองสัปดาห์ การเลือกตั้งรอบแรกจัดขึ้นลักษณะเดียวกับการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ในกรณีที่ไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดหรือพรรคการเมืองใด ได้เสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก ก็จะมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งรอบที่สอง ผู้แทนราษฎรในแต่ละเขตจึงเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับเสียงข้างมากจากการเลือกตั้งรอบที่สอง

4. ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน (Parallel System)

ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนาน มีองค์ประกอบของการเลือกตั้งทั้งแบบสัดส่วนและแบบคะแนนเสียงข้างมาก แต่ระบบการเลือกตั้งแบบคู่ขนานจะไม่มีการชดเชยความไม่เป็นสัดส่วนของการเลือกตั้งแบบคะแนนเสียงข้างมาก โดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะได้รับบัตรเลือกตั้งใบเดียว ซึ่งใช้ลงคะแนนให้ทั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งและพรรคการเมือง หรืออาจได้รับบัตรเลือกตั้งสองใบ โดยใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบเสียงข้างมาก และอีกใบหนึ่งใช้เลือกผู้แทนในระบบสัดส่วน

5. ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม (Mixed System)

ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีสมาชิกแบบผสม เป็นระบบการเลือกตั้งที่นำข้อดีของระบบคะแนนเสียงข้างมากและระบบตัวแทนแบบสัดส่วนมารวมกัน โดยมีระบบการเลือกตั้งสองระบบที่ใช้สูตรต่างกันดำเนินการควบคู่กันไป ทำให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งคนเดียวกันมีสิทธิลงคะแนนให้กับผู้สมัครรับเลือกตั้งภายใต้ระบบทั้งสอง ซึ่งผลการเลือกตั้งจากทั้งสองระบบจะมีการเชื่อมโยงกันโดยการจัดสรรที่นั่ง ผลการเลือกตั้งในส่วน of ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนขึ้นอยู่กับผลการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตของระบบคะแนนเสียงข้างมากเพื่อชดเชยความไม่เป็นสัดส่วน

การเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยของประเทศต่าง ๆ

แม้ว่าหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการเลือกตั้งในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะคล้ายคลึงกัน แต่กระบวนการและวิธีการหรือระบบในการเลือกตั้งของแต่ละประเทศ มีความหลากหลายและแตกต่างกันออกไปตามแต่ความต้องการความเหมาะสมกับสภาพทางการเมืองและสังคมของประเทศนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจระบบในการเลือกตั้ง จึงควรศึกษาจากประเทศที่เป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบบต่าง ๆ⁹

สหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบประธานาธิบดี เกิดขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ในปี ค.ศ. 1787 โดยเนื้อหาสาระกำหนดให้รัฐต่าง ๆ เป็นอิสระ แต่ให้มีรัฐบาลกลาง และอำนาจที่บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

1. อำนาจนิตินบัญญัติ

ทำหน้าที่ในการบัญญัติกฎหมาย แต่ไม่มีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลเหมือนอย่างในระบบรัฐสภา ไม่ว่าจะตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปราย แต่มีอำนาจถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ โดยผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ได้แก่ รัฐสภา ซึ่งประกอบด้วย

(1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ประกอบไปด้วยผู้ที่ประชาชนของแต่ละรัฐเลือกเข้ามาทุก ๆ 2 ปี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 คน ต่อจำนวนประชากร 30,000 คน และแต่ละรัฐจะต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างน้อย 1 คน

⁹ กิจปติ ก้องเบญจกุล. (2562). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 7). (น. 21-47). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

(2)วุฒิสภา ประกอบไปด้วยวุฒิสภา 2 คนในแต่ละมลรัฐ โดยสถานิติบัญญัติของแต่ละรัฐ เป็นผู้เลือกเข้ามาอยู่ในตำแหน่งคราวละ 6 ปี โดยมีการเลือกตั้งใหม่จำนวน 1 ใน 3 ทุก ๆ 2 ปี และให้รองประธานาธิบดี เป็นประธาน

โดยวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะสิ้นสุดลงก่อนเที่ยงของวันที่ 3 มกราคม ในปีสิ้นสุดการดำรงตำแหน่ง

2. อำนาจบริหาร

ให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ใช้อำนาจบริหาร ทำหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม เกี่ยวกับเรื่องนโยบายของประเทศในด้านต่าง ๆ ด้านการทหารการทูต ส่วนการบริหารภายในของแต่ละรัฐ เป็นเรื่องที่แต่ละรัฐดำเนินการเอง มีวาระ 4 ปี โดยมีรองประธานาธิบดีอยู่ในวาระเช่นเดียวกัน และอยู่ในตำแหน่งได้ไม่เกิน 2 วาระ

วิธีการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา จะเรียกว่า เป็นการเลือกตั้งโดยตรงหรือโดยอ้อมได้ทั้ง 2 แบบ เนื่องจากวันเลือกตั้งประธานาธิบดี ประชาชนในแต่ละรัฐจะไปลงคะแนนเลือกตั้งประธานาธิบดีโดยตรง เมื่อการนับคะแนน ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีคนใดได้รับคะแนนเสียงในรัฐใดแล้ว คณะผู้เลือกตั้งของรัฐ ซึ่งแต่ละมลรัฐจะมีคณะผู้เลือกตั้งจำนวนเท่ากันกับวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐนั้น รวมกัน จะเป็นผู้เลือกประธานาธิบดี ซึ่งตามปกติคณะผู้เลือกตั้งทุกคน จะเลือกผู้ที่ได้รับชัยชนะในแต่ละรัฐนั้น ซึ่งก็เท่ากับว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีได้ชัยชนะในรัฐใด จะได้คะแนนเสียงเท่ากับจำนวนวุฒิสมาชิกและจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของรัฐนั้นรวมกัน เพราะจำนวนคณะผู้เลือกตั้งของแต่ละรัฐมีจำนวนเท่ากับจำนวนวุฒิสมาชิกของรัฐนั้น คือ 2 คน และจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนจะมากหรือน้อยไม่เท่ากันนั้น

ขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรรวมกัน การนับคะแนนว่าผู้ใดจะได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดี ดูที่จำนวนคณะผู้เลือกตั้ง ไม่ได้นับคะแนนจากประชากรที่เลือก ส่วนรองประธานาธิบดีไม่ได้มาจากการเลือกตั้ง แต่มาจากการเสนอชื่อให้ประชาชนพิจารณาในการเลือกตั้งประธานาธิบดีว่าเมื่อได้รับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีแล้วจะมีผู้ใดเป็นรองประธานาธิบดี

3. อำนาจตุลาการ

ผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ศาลสูงและศาลที่รัฐสภาได้มีมติในการให้มีขึ้นเป็นคราว ๆ ไป ผู้พิพากษาศาลสูงและศาลที่รัฐสภาให้มีขึ้น มีวาระตลอดชีวิต เขตอำนาจศาลและอำนาจในการพิจารณาคดี เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

อังกฤษ

อังกฤษเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภา ด้วยการที่อังกฤษเป็นประเทศที่ยึดจารีตประเพณีเป็นกฎหมายและเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ จึงไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จากวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่มีการพัฒนาอย่างยาวนาน ได้หล่อหลอมให้เกิดองค์กรทางการเมืองที่มีความมั่นคง เนื่องจากการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขให้เป็นที่ยอมรับของประชาชนตลอดระยะเวลายาวนานหลายร้อยปี ทำให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรทางการเมือง ดังนี้

1. อำนาจนิตินบัญญัติ

ทำหน้าที่ในการควบคุมฝ่ายบริหาร คือ ควบคุมรัฐบาลให้บริหารราชการให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน เช่น ควบคุมในการพิจารณากฎหมายอภิปรายทั่วถึงการบริหารราชการของรัฐบาล การตั้งคณะกรรมการพิจารณาติดตามผลงานในเรื่องต่าง ๆ ตลอดจนการควบคุมการเงินและงบประมาณ โดยผู้ใช้อำนาจนิตินบัญญัติ ได้แก่

(1) สภาขุนนาง

ประกอบไปด้วยผู้นำทางศาสนาเป็นโดยตำแหน่ง แต่มิได้มีบทบาททางการเมือง มีอยู่ประมาณ 25-30 คน อีกส่วนหนึ่งเป็นขุนนางเชื้อสายราชวงศ์ มีประมาณ 700-800 คน และขุนนางที่สืบตระกูล ขุนนางที่ได้รับการแต่งตั้ง ขุนนางชาวสก๊อต และขุนนางที่เป็นนักกฎหมายที่มีชื่อเสียง รวมสมาชิกสภาขุนนางประมาณเกือบ 1,000 คน แต่ในทางปฏิบัติจะมีสมาชิกที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างสม่ำเสมอประมาณ 10 เปอร์เซนต์เท่านั้น สภาขุนนางมีหน้าที่ในการกลั่นกรองกฎหมาย อภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาการเมือง เนื่องจากไม่มีพรรคการเมืองหรือองค์กรใดกดดัน จึงสามารถแสดงความเห็นได้อย่างตรงไปตรงมา

(2) สภาสามัญ

สมาชิกสภาสามัญมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนจำนวน 650 คน วาระในการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่รัฐบาลอาจจะเสนอให้มีการยุบสภา ก่อนครบวาระได้ สมาชิกสภาสามัญเกือบทั้งหมดที่ได้รับเลือกตั้งจะสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งประเทศอังกฤษมีพรรคการเมืองหลายพรรค แต่ที่ผ่านมาจะมีเพียง 2 พรรค ที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันขึ้นมาเป็นรัฐบาล คือ พรรคแรงงานและพรรคอนุรักษนิยม

2. อำนาจอธิปไตย

ใช้อำนาจอธิปไตยคือ คณะรัฐมนตรีหรือรัฐบาล โดยนายกรัฐมนตรีมาจากพรรคการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุด ซึ่งเป็นไปตามจารีตประเพณีที่พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งจากบุคคลที่พรรคการเมืองที่มีสมาชิกได้รับเลือกตั้งมากที่สุด และนายกรัฐมนตรีเป็นผู้คัดเลือกบุคคลมาเป็นรัฐมนตรี ซึ่งหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีคือ กำหนดนโยบายทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตามนโยบายและกฎหมาย

3. อำนาจตุลาการ

ศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ เนื่องจากประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลเป็นระบบศาลเดียว หมายถึง คดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง จะเป็นศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวในการพิจารณาคดี และที่สำคัญศาลจะไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายที่อำนาจนิติบัญญัติได้บัญญัติออกมาใช้ ซึ่งหน้าที่ในการพิจารณาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งคือสภาขุนนาง

ฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศแม่แบบของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยระบบกึ่งประธานาธิบดีที่รัฐสภา เกิดขึ้นจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 เป็นการเริ่มสาธารณรัฐที่ 5 ของฝรั่งเศส ก่อให้เกิดโครงสร้างทางการเมืองและองค์กรทางการเมือง ดังนี้¹⁰

1. ประธานาธิบดี

อำนาจและบทบาทที่เป็นทางการของประธานาธิบดีนั้น บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958 หมวดที่ 2 ซึ่งมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้างขวาง กล่าวคือ มาตราที่ 5 บัญญัติให้ประธานาธิบดีมีอำนาจดูแลให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีเป็นผู้ดูแลให้หน่วยงานสาธารณะดำเนินไปอย่างเหมาะสม และรักษาความต่อเนื่องของรัฐ นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังให้ประธานาธิบดีเป็นผู้ประกันความเป็นอิสระของชาติ บุรณภาพแห่งดินแดน และการทำสนธิสัญญาทั้งหลาย ในมาตราที่ 8 ได้บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้ปลดนายกรัฐมนตรี

¹⁰ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2561). ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนแบบกึ่งประธานาธิบดีตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 20(58), 89-102.

มาตราที่ 12 ให้อำนาจประธานาธิบดีในการยุบสภา ส่วนมาตราที่ 13 และมาตราที่ 14 ให้อำนาจประธานาธิบดีแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ข้าราชการทหาร ตลอดจนคณะทูตทั้งหลาย

ระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีจะเป็นการเลือกตั้งแบบ 2 รอบ โดยที่ผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงเกินกว่าร้อยละ 51 ของคะแนนเสียงทั้งหมด ผู้สมัครคนนั้นก็จะถือเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง และได้รับตำแหน่งประธานาธิบดี แต่ถ้าไม่มีผู้สมัครคนใดได้รับคะแนนเสียงถึงร้อยละ 51 ในรอบแรก ก็จะมีการเลือกตั้งรอบสอง

2. นายกรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958 มาตราที่ 8 บัญญัติให้ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีจึงมีที่มาจากการแต่งตั้งของประธานาธิบดีแต่เพียงแห่งเดียว เพราะการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีนั้นเป็นการแต่งตั้งที่ไม่ต้องขอความเห็นชอบใด ๆ จากรัฐสภาอีก เมื่อประธานาธิบดีแต่งตั้งก็ถือว่าบุคคลนั้น เป็นนายกรัฐมนตรีในทันทีสำหรับการลงจากตำแหน่งของนายกรัฐมนตรีนั้น บัญญัติไว้ในมาตราที่ 8 อีกเช่นกัน ให้นายกรัฐมนตรีลงจากตำแหน่งเมื่อได้ยื่นหนังสือลาออกต่อประธานาธิบดี ซึ่งจะถือเป็นการลาออกของคณะรัฐมนตรีทั้งคณะด้วย

ในส่วนของอำนาจและบทบาทของนายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสนั้น กล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงไปตามอำนาจและบทบาทของประธานาธิบดี กล่าวคือ ในบางยุคสมัยอำนาจและบทบาทของประธานาธิบดีนั้นกว้างขวางมาก จนนายกรัฐมนตรีแทบไม่มีอำนาจหรือบทบาทใด ๆ ขณะที่บางยุคสมัยประธานาธิบดีก็มีอำนาจและบทบาทลดลง จนนายกรัฐมนตรีมีโอกาใช้อำนาจและแสดงบทบาทมากขึ้น อย่างไรก็ตามหากไม่กล่าวถึงพลวัตในเรื่องของอำนาจและบทบาทเป็นการเฉพาะแล้ว ก็มีอำนาจและบทบาทบางประการที่ถือว่าเป็นของนายกรัฐมนตรีโดยตรง ได้แก่ อำนาจในการแต่งตั้งรัฐมนตรี อำนาจ

และบทบาทในการประสานการทำงานของรัฐมนตรีและดูแลการนำนโยบายไปปฏิบัติ บทบาทในการประสานงานกับรัฐสภา บทบาทในการดูแลพรรคการเมือง

3. รัฐสภา

องค์ประกอบและโครงสร้างของรัฐสภาฝรั่งเศสนั้น เป็นแบบสองสภา ประกอบด้วย

(1) สภาแห่งชาติ (National Assembly) หรือสภาล่าง

สภาแห่งชาติมีสมาชิกทั้งหมด 577 คน สมาชิกแต่ละคนมาจากการเลือกตั้งแบบหนึ่งเขตหนึ่งคนด้วยระบบการเลือกตั้งสองรอบ สมาชิกสภาแห่งชาติจะมีวาระคนละ 5 ปี แต่สมาชิกสภาแห่งชาติอาจอยู่ไม่ครบวาระหากประธานาธิบดีตัดสินใจยุบสภาก่อน

(2) วุฒิสภา (Senate) หรือสภาสูง

วุฒิสภามีสมาชิกทั้งหมด 321 คน วุฒิสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งคนละ 9 ปี และมาจากการเลือกทางอ้อมโดยคณะผู้เลือกตั้ง ทั้งนี้ ช่วงเวลาดำรงตำแหน่งของวุฒิสมาชิกแต่ละคนจะไม่เท่ากัน เนื่องจากวุฒิสมาชิกจะถูกแบ่งออกเป็น 3 ส่วน แต่ละส่วนมีวาระการดำรงตำแหน่งเหลื่อมล้ำกัน โดยมีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกจำนวน 1 ใน 3 ของวุฒิสมาชิกทั้งหมดทุก ๆ 3 ปี สำหรับสมาชิกของคณะผู้เลือกตั้งวุฒิสมาชิก จะมาจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในฝรั่งเศส ดังนั้นการเลือกตั้งในองค์การปกครองท้องถิ่นจึงมักส่งผลต่อการเลือกตั้งวุฒิสมาชิก นอกจากนี้ประธานาธิบดียังไม่สามารถประกาศยุบวุฒิสภาได้ ทำให้วุฒิสมาชิกมีวาระการดำรงตำแหน่งที่แน่นอน

รัฐสภาของฝรั่งเศส ประกอบด้วยสภาแห่งชาติและวุฒิสภาดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น มีอำนาจที่สำคัญร่วมกัน ได้แก่ การบัญญัติกฎหมาย การผ่านงบประมาณ การตั้งกระทู้ถาม และการอภิปรายไม่ไว้วางใจ

4. ตุลาการ

ลักษณะเด่นของระบบตุลาการฝรั่งเศสด้านหนึ่งอยู่ที่ความหลากหลายของศาล ทั้งด้านสถานที่ตั้งและด้านภารกิจที่รับผิดชอบ ระบบตุลาการของฝรั่งเศสจะจำแนกศาลออกเป็น 3 ประเภทหลัก ๆ คือ ศาลฎีกา ซึ่งพิจารณาคดีความทั่วไปที่ขึ้นมาจากศาลแพ่งและศาลอาญา ศาลปกครอง ซึ่งรับพิจารณาคดีปกครอง โดยแบ่งเป็นศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด หรือสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ รวมทั้งมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำหน้าที่เสมือนศาลรัฐธรรมนูญ ของประเทศอีกส่วนหนึ่ง

5. คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ปี ค.ศ. 1958 ได้สถาปนาองค์กรที่เรียกว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญขึ้น โดยไม่ได้มีจุดมุ่งหมายให้เป็นศาล หากแต่เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางทางการเมืองระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำหน้าที่ที่มีความสำคัญ คือ การลดหรือป้องกันความขัดแย้งเรื่องเขตอำนาจระหว่างฝ่ายรัฐสภากับฝ่ายบริหาร

ตุลาการรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสนั้น มีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง มาจากการแต่งตั้งจากบรรดาผู้ที่มีอำนาจทางการเมือง คือ ประธานาธิบดี ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา โดยแต่งตั้งมาด้วยจำนวนละ 3 คนเท่ากัน ส่วนที่สอง เป็นตุลาการโดยตำแหน่ง ซึ่งก็คือประธานาธิบดีของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่พ้นจากตำแหน่งแล้วทุกคน ซึ่งเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ เพื่อรองรับการพ้นตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างสมเกียรติ และมีศักดิ์ศรีจนกระทั่งถึงแก่กรรม

บทสรุป

ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย คือระบอบการปกครองที่ถือมติของปวงชนเป็นใหญ่ อำนาจสูงสุดในการปกครองเป็นของประชาชน ประชาชนทุกคนมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกัน จะต้องไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดละเมิดสิทธิของอีกบุคคลได้ เมื่ออำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ประชาชนเป็นผู้มีอำนาจในการปกครองประเทศ แต่ตามความเป็นจริงแล้ว ย่อมเป็นไปได้ที่ประชาชนทุกคนจะทำหน้าที่ปกครองประเทศพร้อมกันได้ทั้งหมด จึงมีความจำเป็นที่ต้องเลือกตั้ง เพื่อสรรหาแต่งตั้งผู้แทนเข้าไปทำหน้าที่แทนตนของประชาชน ซึ่งเป็นวิธีการหนึ่งที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง นับว่าเป็นเงื่อนไขประการสำคัญในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย เพราะเป็นการแสดงออกถึงเจตจำนงของประชาชนในการคัดเลือกบุคคลที่จะเข้าไปทำหน้าที่ใช้อำนาจอธิปไตยแทนตน มีผลทำให้อำนาจอธิปไตยมีความชอบธรรม ซึ่งหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยทั่วไป ประชาชนทุกกลุ่มใช้สิทธิได้อย่างทั่วถึง ปราศจากการข่มขู่บังคับหรือชักจูงด้วยอำิสสินจ้าง มีความเท่าเทียมหรือเสมอภาคกัน ผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งจะมีสิทธิพิเศษมากกว่าคนอื่นไม่ได้ และการจัดการเลือกตั้งจะต้องเป็นไปโดยลับ เพื่อให้ประชาชนผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งไม่ต้องกังวลผลใด ๆ ที่จะตามมาจากการใช้สิทธิลงคะแนนเสียงเลือกตั้งของตน

บรรณานุกรม

- กิจบติ ก้องเบญจภูษ. (2562). กฎหมายรัฐธรรมนูญและสถาบันการเมือง (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. (2561). ระบอบประชาธิปไตยตัวแทนแบบกึ่งประธานาธิบดี ตามรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสสาธารณรัฐที่ห้า. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 20(58), 89-102.
- ปรีดี พนมยงค์. (2517). ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญเบื้องต้นกับการร่างรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติเวช.
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. (2556). พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ราชบัณฑิตยสถาน.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2542). การเลือกตั้งในรัฐเสรีประชาธิปไตย. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 1(3), 95-96.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2561). การปกครองระบอบประชาธิปไตยภายใต้รัฐธรรมนูญ. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ, 20(60), 274-276.
- สกลรัตน์ สร้างสมวงษ์. (2557). บทวิเคราะห์ระบบรัฐสภาและระบบการเลือกตั้งเพื่อปรับใช้กับระบบการเมืองของราชอาณาจักรไทย. จุฬานิติ, 11(6), 47-48.
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล. (2557). การเลือกตั้ง : ดัชนีชี้วัดความเป็นประชาธิปไตย. เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2 วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

หลักประชาธิปไตยกับการกำกับดูแลกิจการ

นฤชล ดำรงปิยวุฒิ*

บทนำ

“ประชาธิปไตย” นั้น เป็นหลักการที่มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อให้ ความคุ้มครองและรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือพลเมืองในสังคม โดยอยู่บนพื้นฐานความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนต่างมีสิทธิและเสรีภาพตาม ธรรมชาติและตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การดำเนินชีวิตร่วมกันในสังคม บ้านเมืองมีความสุข มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี มีความเคารพซึ่งกันและกัน มีการ ยอมรับในความแตกต่างทางความคิดเห็น โดยยึดหลักการสันติวิธีและ สังคมประชาธิปไตย

การกำกับดูแลกิจการเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความยั่งยืน และ เสริมสร้างประสิทธิภาพขององค์กร โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกำกับการ ติดตาม การควบคุม และการดูแลผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ ให้ไปทำหน้าที่ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรขององค์กรได้นำไปใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตรงตามเป้าหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิด ประโยชน์สูงสุดแก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม ดังนั้น เมื่อธุรกิจหรือ กิจการที่นำหลักการประชาธิปไตยใช้ควบคู่ไปกับหลักการกำกับดูแลกิจการ มาปรับใช้กับองค์กรธุรกิจ จะทำให้การดำเนินกิจการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมั่นคง อนึ่ง ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยได้ตระหนักถึงความสำคัญ

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ

และประโยชน์ของการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยในปี พ.ศ. 2549 ได้เสนอหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้แก่บริษัทจดทะเบียน ซึ่งเทียบเคียงกับหลักการกำกับดูแลกิจการของ OECD ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงอีกครั้งในปี พ.ศ. 2555 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การประเมินการกำกับดูแลกิจการที่ดีของอาเซียน (ASEAN Corporate Governance Scorecard) โดยมีเนื้อหาแบ่งออกเป็น 5 หมวด ได้แก่ 1. สิทธิของผู้ถือหุ้น 2. การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน 3. บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย 4. การเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส 5. ความรับผิดชอบของกรรมการ จึงจะเห็นได้ว่า หลักการกำกับดูแลกิจการเป็นหลักการที่ให้ความสำคัญแก่บุคคลที่อยู่ในองค์กรธุรกิจ ตั้งแต่ระดับผู้ถือหุ้นจนถึงผู้มีส่วนได้เสีย ตลอดจนคณะกรรมการ ให้ความสำคัญเสมอภาคและเท่าเทียมกัน เพื่อให้ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียขององค์กร เกิดความมั่นใจและได้รับข้อมูลอย่างเท่าเทียม อันสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย

1. ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย ปรากฏขึ้นครั้งแรกในแนวคิดทางการเมืองและทางปรัชญาในกรีกโบราณ ตรงกับคำว่า “democracy” มีรากศัพท์มาจากคำในภาษากรีก 2 คำที่มาประสมกัน คือ คำว่า “Demos” หมายถึง ประชาชน และคำว่า “Kratos” หมายถึง อำนาจหรือการปกครอง หรือพลังกำลัง เมื่อรวมกันเข้าแล้วจึงมีความหมายว่า “ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจหรือการปกครอง” ส่วนในภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำ 2 คำที่มาสนธิกัน คือคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คน หรือปวงชน และคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ เมื่อรวมกันเข้าแล้วจึงมีความหมายว่า “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

2. ความหมายของประชาธิปไตยของนักวิชาการ

อับราฮัม ลินคอล์น (Abraham Lincoln) ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวสุนทรพจน์ไว้ ณ เมืองเกตติสเบิร์ก ในมลรัฐเพนซิลวาเนีย ในวันที่ 19 พฤศจิกายน ค.ศ. 1863 (พ.ศ. 2406) ตอนหนึ่งความว่า “รัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน จะไม่มีวันสูญสลายไปจากผืนพิภพนี้” (Government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the Earth.)

ธานินทร์ กรวิยเชียร ได้ให้ความหมายของ “ประชาธิปไตย” ว่าหมายถึง ระบอบการปกครองประเทศระบอบหนึ่ง ซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน คำว่า “ประชาชน” ในที่นี้หมายถึง ปวงชนเหล่านี้อย่อมมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบ ในการปกครองแผ่นดิน อย่างเสมอภาคกัน ระบอบประชาธิปไตย มีรากฐานเคารพในด้านการเคารพ ในความเป็นธรรม (Justice) เหตุผล (Reason) เมตตาธรรม (Compassion) ความศรัทธาในมนุษยชาติ (faith in man) และเคารพในเกียรติภูมิแห่ง มนุษยชน (Human dignity)

3. ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย

ความเป็นมาของหลักประชาธิปไตย ประชาธิปไตยเป็นระบอบ การปกครองโดยประชาชนซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลาย ในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนาน และได้พัฒนา มาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้น การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปกครองโดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชน ตามการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น การปกครองระบอบประชาธิปไตยจึงเป็น

การปกครองระบอบเดียวที่ประชาชนมีสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย ประกอบด้วย

(1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน

(2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ

(3) ให้ความสำคัญแก่แนวคิดที่แตกต่าง ร่วมกันแก้ไขปัญหาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน

(4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงการเลือกตั้ง เป็นต้น

(5) ไม่เลือกปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม

(6) มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

(7) ตัดสินใจหรือปฏิบัติตามเสียงข้างมาก

(8) ประชาชนมีความเสมอภาคโดยเฉพาะด้านกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันในด้านต่าง ๆ

(9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของเสรีนิยม

(10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ

(11) รัฐบาลให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไมใช้อำนาจตามอำเภอใจ

(12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือใช้สิทธิที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง และ

(13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาล รวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้ จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับ และเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข การยึดมั่นในหลักการ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามแนวทางประชาธิปไตยตั้งแต่อดีต จนถึงปัจจุบัน เป็นบทบาทหนึ่งที่เกิดจากการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและสังคม โดยที่การแสดงความเป็นอิสระโดยอำนาจจะก่อให้เกิดมุมมองที่แตกต่างกันออกไป ประการหนึ่งคือ เป้าหมายและผลประโยชน์ซึ่งเป็นปัจจัยที่บ่งชี้ถึงความต้องการ และเป็นไปตามแนวคิดของกลุ่มผลประโยชน์ ด้วยเหตุนี้ในการผลักดันให้เป้าหมายบรรลุผลสำเร็จย่อมส่งผลกระทบต่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ทั้งเชิงบวก และเชิงลบ ส่วนหนึ่งคือการแบ่งแยกทางสังคมย่อยที่แสดงออกถึงเป้าหมายและผลประโยชน์ที่ต่างกัน ปัจจัยด้านการเพิ่มขึ้นของประชากร ก็เป็นตัวแปรหนึ่งที่ส่งผลให้เกิดปัญหาและความขัดแย้งต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น มีการแบ่งแยกแนวทางทางความคิดหรือทัศนคติที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ ยังรวมถึงสังคมไทยมีความหลากหลายของกลุ่มชน มีการกระจายอำนาจภายในรัฐให้กับผู้นำกลุ่มในสังกัดกรม กองต่าง ๆ แม้จะเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบประชาธิปไตยใน ค.ศ. 1932 แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและสังคมไทยก็ยังอยู่ในลักษณะของรัฐเข้มแข็ง แต่สังคมอ่อนแอ กล่าวได้ว่า การอยู่ร่วมกันภายใต้ความคิดที่แตกต่างกันอย่างหลากหลายอาจก่อให้เกิดปัญหาความแตกแยกทางความคิดที่ส่งผลถึงการกระทำต่าง ๆ ในเชิงลบได้โดยง่าย¹

¹ นางสาวดวนน้อย สุทธินิภาพันธ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคลเรื่อง หลักประชาธิปไตยสิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ

4. หลักการพื้นฐานของหลักประชาธิปไตย

4.1 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ หรืออำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง²

การปกครองที่สามารถทำให้ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้ อีกทั้งต้องจัดการให้มีการปกครองเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมด้วยเช่นกัน หรือกล่าวได้ว่า เป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อย่างไรก็ตาม ด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ³

4.2 หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัด จะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำอะไร ๆ ก็ได้ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย หมายถึง

² อตินันท์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558, ความปรองดองในสังคมพลักษณ์ของไทย, การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย (Good Governance/Policy), 5(2), หน้า 20

³ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, จุลสารเรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย... พัฒนาประชาธิปไตย”, หน้า 12 – 15

ความสามารถของคนที่จะกระทำหรืองดเว้น กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้น เป็นลักษณะของเผด็จการ โดยระบอบประชาธิปไตยได้กำหนดเสรีภาพขั้นพื้นฐานไว้โดยไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน เสียหายหรือละเมิดบุคคลอื่น ดังนี้

1) เสรีภาพในการคิดและการแสดงออก (Freedom of Thought and Expression) ทั้งที่จะต้องควบคู่ไปกับการยอมรับฟังความคิดและการแสดงออกของบุคคลอื่น แม้ว่าความคิดและการแสดงออกนั้นจะแตกต่างไปจากสิ่งที่ตนเองยึดถือ

2) เสรีภาพในการเลือกตั้ง (Freedom of Voting) คือ การที่บุคคลสามารถไปใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งผู้แทนของตนได้อย่างเสรีโดยมิได้ถูกอำนาจอื่นบังคับ และบุคคลย่อมมีเสรีภาพที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ถูกอำนาจอื่นลิดรอนเช่นกัน

3) เสรีภาพจากการถูกรัฐหรือบุคคลอื่นกระทำต่อตนโดยปราศจากสิทธิอำนาจที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Freedom from Arbitrary by the State or Other People) จะเป็นหลักประกันว่า ประชาชนทุกคนจะได้รับการปฏิบัติต่อตนภายในขอบเขตอำนาจตามที่กฎหมายอนุญาตเท่านั้น

4.3 หลักความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน พื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้าน หลัก ๆ ดังนี้⁴

⁴ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, เรื่องเดิม, หน้า 12.

1) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิในการเมืองเท่าเทียมกัน ทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมีหลักประกัน ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคม และเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคงให้กับตนเอง ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึง การที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกัน แต่หมายถึง สภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้อง⁵ มีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม เพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า เป็นต้น และบุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ เป็นต้น

3) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้นวรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยาม และการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ บนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

4) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึง กฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอกัน

⁵ คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : อุดมการณ์ประชาธิปไตยจะเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคควบคู่กันไป, ค้นวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 http://article-spadmc.blogspot.com/2010/10/blog-post_18.html

ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตนได้อย่างเสมอภาค

5) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

4.4 หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights)

4.5 หลักนิติธรรม (Rule of Law) การยึดถือกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการดำเนินกิจกรรมถือว่าเป็นนโยบายและความต้องการของประชาชน เพราะกฎหมายที่ใช้บังคับได้ถูกกำหนดขึ้นโดยผู้แทนของประชาชน จึงถือได้ว่ากฎหมายมาจากประชาชนนั่นเอง นอกจากนี้ยังถือว่ากฎหมายเป็นหลักประกันที่สำคัญ เพราะกฎหมายมีการบัญญัติอย่างชัดเจน เปิดเผย และใช้กระบวนการพิสูจน์ที่มีเหตุผลที่สุดเท่าที่จะกระทำได้ จึงสามารถนำไปใช้เพื่อก่อให้เกิดความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล

5. หลักประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

มาตรา 27 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”⁶

6. ประเภทของประชาธิปไตย

6.1 ประชาธิปไตยโดยทางตรง เป็นรูปแบบการปกครองที่ให้ประชาชนทั้งประเทศเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการประชุมร่วมกันพิจารณาตัดสินใจหาร่วมกันในที่ประชุมโดยตรง และจะเป็นผู้เลือกตั้งเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของรัฐโดยตรง เราจะเห็นว่าประชาธิปไตยประเภทนี้จะใช้ได้ในเชิงปฏิบัติจริง ๆ ก็แต่เฉพาะในสังคมเล็ก ๆ หรือประเทศเล็ก ๆ ที่มีสมาชิกจำนวนน้อย ซึ่งแต่ละคนมีโอกาสนอภิปราย วิพากษ์วิจารณ์ และพิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างละเอียดและมีเหตุผล แต่ถ้านำเอาประชาธิปไตยประเภทนี้มาใช้กับสังคมขนาดใหญ่ที่มีสมาชิกจำนวนมากแล้วจะเป็นอุปสรรค

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากความไม่พร้อมเพรียงกัน และการที่จะหาสถานที่ประชุมขนาดใหญ่ เพื่อให้ประชาชนทั้งประเทศมาประชุมในที่เดียวกันย่อมเป็นไปได้ยากยิ่ง

6.2 ประชาธิปไตยโดยทางอ้อม เป็นประชาธิปไตยอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งเป็นผลเนื่องมาจากประเทศต่าง ๆ ของโลกได้ขยายตัวออกไปมาก ประชาชนพลเมืองเพิ่มขึ้นปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมามาก ฉะนั้นโอกาสที่ประชาชนทั้งประเทศจะมานั่งปรึกษาหารือกัน เพื่อแก้ปัญหากันแบบประชาธิปไตยโดยตรง ย่อมเป็นไปได้ เพื่อแก้ไขอุปสรรคนี้แทนที่ประชาชนทุกคนจะต้องมาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาตัดสินปัญหาใด ก็จะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเลือกตัวแทน หรือที่รู้จักในนามสมาชิกรัฐสภาเข้าไปสู่ที่ประชุมแทน ส่วนลักษณะและวิธีการเลือกสมาชิกรัฐสภาของประชาชนในแต่ละประเทศจะแตกต่างกันไป

7. การกำกับดูแลกิจการ

7.1 ความหมายของการกำกับดูแลกิจการ

การกำกับดูแลกิจการ (Corporate Governance) หรือ บรรษัทภิบาล ตามความหมายของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หมายถึง ระบบที่จัดให้มี โครงสร้างและกระบวนการของความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้น เพื่อสร้างความสามารถในการแข่งขัน นำไปสู่ความเจริญเติบโต และเพิ่มมูลค่าให้กับผู้ถือหุ้นในระยะยาว โดยคำนึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

7.2 ความสำคัญของการกำกับดูแลกิจการ

การกำกับดูแลเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงประสิทธิภาพ ขององค์กร ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่าง คณะกรรมการ เจ้าของและ ผู้มีส่วนได้เสียอื่น การกำกับดูแลกิจการยังช่วยให้เกิดโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการ และการกำหนดวิธีที่จะ บรรลุวัตถุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงการสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของ กิจการ การกำกับดูแลกิจการมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกำกับ การติดตาม

การควบคุม และการดูแล ผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ไปทำหน้าที่
 ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรขององค์กรได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
 ประสิทธิภาพ ตรงตามเป้าหมายอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด
 ตอบแทนกลับไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม กล่าวโดยสรุป
 การกำกับดูแลกิจการช่วยสร้างมูลค่าของกิจการ⁷

ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ตระหนักถึงความสำคัญของการ
 กำกับดูแลกิจการและได้ดำเนินการส่งเสริมให้บริษัทจดทะเบียนมีระบบการ
 กำกับดูแลกิจการ โดยได้จัดทำและเผยแพร่รายงานการกำกับดูแลกิจการ
 ซึ่งนำเสนอหลักการที่คาดหวังให้บริษัทจดทะเบียนปฏิบัติตาม ตลาดหลักทรัพย์ฯ
 ได้เลือกหลักการกำกับดูแลกิจการ 15 ข้อ ซึ่งเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด
 โดยองค์กรเพื่อความร่วมมือและพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization of
 Economic Co-operation and Development Centre: OECD) มีดังนี้⁸

นโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการ คณะกรรมการบริษัทควรจัดทำ
 รายงานเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับนโยบายการกำกับดูแลกิจการ ซึ่งควร
 ระบุว่ามีนโยบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลบริษัทครอบคลุมหลักการใดบ้าง เช่น
 สิทธิและความเท่าเทียมกันของผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย คณะกรรมการ
 บริษัทมีโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระ
 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส การควบคุมและจัดการความเสี่ยง
 และจริยธรรมธุรกิจ พร้อมทั้งเปิดเผยในรายงานประจำปีให้ผู้ถือหุ้นและ
 ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายได้ทราบโดยทั่วกัน คณะกรรมการฯ ควรรายงานในรายงาน
 ประจำปีถึงการนำหลักการกำกับดูแลกิจการไปใช้

⁷ ดร.ศิลปพร ศรีจันทะพร, เรื่อง หลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการ, คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

⁸ เรื่องเดียวกัน

ผู้ถือหุ้น: สิทธิและความเท่าเทียมกัน คณะกรรมการบริษัทควรจัดกระบวนการประชุมผู้ถือหุ้นในลักษณะที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทุกรายอย่างเท่าเทียมกัน ในการเข้าประชุมไม่ควรมีวิธีการที่ยุ่งยากหรือมีค่าใช้จ่ายมากเกินไป

สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ในระบบการกำกับดูแลผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่มด้วยกัน ที่สำคัญได้แก่ กลุ่มลูกค้า ฝ่ายจัดการ ลูกจ้าง คู่ค้า ผู้ถือหุ้น หรือผู้ลงทุน ผู้สอบบัญชีรับทราบ และชุมชนที่บริษัทตั้งอยู่ กลุ่มผู้มีส่วนได้เสียอื่นได้แก่ สหภาพ คู่แข่ง และเจ้าหนี้ เป็นต้น แต่ละกลุ่มมีวัตถุประสงค์และความคาดหวังจากกิจการที่แตกต่างกันไป คณะกรรมการฯ ควรรับรู้ถึงสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียตามที่กฎหมายกำหนด และดูแลให้มั่นใจว่าสิทธิดังกล่าวได้รับการคุ้มครองและปฏิบัติด้วยดี และควรสนับสนุนให้มีการร่วมมือกันระหว่างบริษัทและผู้มีส่วนได้เสียในการสร้างความมั่งคั่ง สร้างงาน และสร้างกิจการให้มีฐานะการเงินที่มั่นคง

การประชุมผู้ถือหุ้น ประธานที่ประชุมผู้ถือหุ้นควรจัดสรรเวลาให้เหมาะสม และส่งเสริมให้ผู้ถือหุ้นมีโอกาสโดยเท่าเทียมกัน ในการแสดงความเห็น และตั้งคำถามใด ๆ ต่อที่ประชุมตามระเบียบวาระการประชุม และเรื่องที่เสนอกรรมการทุกคนและประธานคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ควรเข้าประชุมผู้ถือหุ้น เพื่อตอบคำถามที่ประชุม

ภาวะผู้นำและวิสัยทัศน์ คณะกรรมการบริษัทควรมีภาวะผู้นำ วิสัยทัศน์ และมีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ เพื่อประโยชน์สูงสุดของบริษัทและผู้ถือหุ้นโดยรวม คณะกรรมการและฝ่ายจัดการมีความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ต่อผู้ถือหุ้น จึงควรมีการแบ่งแยกบทบาทหน้าที่ที่รับผิดชอบ ระหว่างคณะกรรมการบริษัทกับฝ่ายจัดการ และระหว่างคณะกรรมการบริษัทกับผู้ถือหุ้นไว้ให้ชัดเจน ความขัดแย้งของผลประโยชน์ คณะกรรมการบริหาร ฝ่ายจัดการ และผู้ถือหุ้นควรจัดปัญหาความขัดแย้งของผลประโยชน์อย่างรอบคอบ ซื่อสัตย์

สุจริต มีเหตุมีผล และเป็นอิสระภายในกรอบจริยธรรมที่ดีตลอดจนมีการเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทโดยรวม

จริยธรรมธุรกิจ คณะกรรมการบริหารควรส่งเสริมให้จัดทำแนวทางเกี่ยวกับจริยธรรมธุรกิจหรือจรรยาบรรณ เพื่อให้กรรมการและลูกจ้างทุกคนได้ทราบและเข้าใจถึงมาตรฐานการปฏิบัติตนตามที่บริษัทและผู้ถือหุ้นคาดหวัง รวมทั้งเฝ้าสังเกตให้มีการปฏิบัติตามอย่างจริงจัง

การถ่วงดุลของกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร คณะกรรมการบริหารควรมีจำนวนเท่าใด และประกอบด้วยกรรมการที่เป็นผู้บริหารและกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารที่เป็นอิสระในสัดส่วนอย่างไร เป็นเรื่องที่คณะกรรมการบริษัทจะกำหนดด้วยความเห็นชอบจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอให้คณะกรรมการบริหาร ประกอบด้วย กรรมการที่เป็นอิสระหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งคณะ และอย่างน้อย 3 คน ทั้งนี้คุณสมบัติของกรรมการที่เป็นอิสระให้พิจารณาโดยใช้แนวทางเดียวกันกับคุณสมบัติของกรรมการตรวจสอบตามประกาศตลาดหลักทรัพย์ว่าด้วยคุณสมบัติและขอบเขตการดำเนินงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

การรวมหรือแยกตำแหน่ง คณะกรรมการบริหารและผู้ถือหุ้นควรมีเสรีภาพที่จะเลือกวิธีที่เหมาะสมที่สุดกับบริษัท โดยอาจรวมบทบาทของประธานกรรมการกับของผู้จัดการใหญ่อยู่ในตำแหน่งเดียวกันหรือแยกกัน โดยให้กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารที่เป็นอิสระเป็นประธานกรรมการก็ได้ไม่ว่าจะเลือกวิธีใด ควรมีการแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างกันให้ชัดเจน โดยไม่ให้คนใดคนหนึ่งมีอำนาจโดยไม่จำกัด

คำตอบแทนของกรรมการและผู้บริหาร การกำหนดคำตอบแทนเป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ของกรรมการโดยตรง จึงควรดำเนินการด้วยความโปร่งใสและได้รับอนุมัติจากผู้ถือหุ้น คณะกรรมการควรเปิดเผยถึงนโยบายคำตอบแทนและจำนวนคำตอบแทนของกรรมการ และผู้บริหารระดับสูงตามที่

ประกาศของสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กำหนด ในรายงานประจำปีระดับและองค์ประกอบคำตอบแทนกิจกรรมการของบริษัทควรเพียงพอที่จะจูงใจและรักษากรรมการที่มีคุณภาพตามต้องการ แต่ควรหลีกเลี่ยงการจ่ายคำตอบแทนกรรมการที่เกินสมควร

การประชุมคณะกรรมการ บริษัทควรกำหนดการประชุมไว้ล่วงหน้าเป็นประจำ ในการประชุมประธานคณะกรรมการควรส่งเสริมให้มีการใช้ดุลยพินิจที่รอบคอบ และจัดสรรเวลาไว้อย่างเพียงพอที่ฝ่ายจัดการจะเสนอเรื่อง และมากพอที่กรรมการจะอภิปรายปัญหาสำคัญกันอย่างรอบคอบ กรรมการมีหน้าที่ต้องเข้าประชุมคณะกรรมการทุกครั้ง ยกเว้นกรณีที่มีเหตุผลพิเศษจริง ๆ และควรเปิดเผยจำนวนครั้งที่กรรมการแต่ละคนเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการในรายงานประจำปีด้วย

คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการควรจัดให้มีคณะกรรมการชุดต่าง ๆ เพื่อช่วยศึกษาในรายละเอียดและกลั่นกรองงานตามความจำเป็นของสถานการณ์ โดยเฉพาะคณะกรรมการตรวจสอบและคณะกรรมการกำหนดคำตอบแทน โดยกำหนดนโยบายและกรอบงานไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับคุณสมบัติของสมาชิกหน้าที่รับผิดชอบ การดำเนินการประชุม และการรายงานต่อคณะกรรมการ สมาชิกทุกคนหรือส่วนใหญ่ควรเป็นกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหาร และประธานอนุกรรมการควรเป็นกรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารที่มีความเป็นอิสระ

ระบบการควบคุมและการตรวจสอบภายใน คณะกรรมการควรจัดทำรักษาไว้และทบทวนระบบการควบคุมภายในทั้งทางการเงิน การดำเนินงาน และการกำกับดูแลการปฏิบัติงาน ตลอดจนจัดการความเสี่ยงและการให้ความสำคัญกับสัญญาณเตือนภัยล่วงหน้าและรายการผิดปกติทั้งหลาย และควรจัดให้มีงานตรวจสอบภายในแยกเป็นหน่วยงานหนึ่งของบริษัท

8. นโยบายด้านการกำกับดูแลกิจการ ของ บริษัท กัญกุล เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน)

คณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการชุดย่อย หน่วยงานกำกับดูแลขององค์กร ผู้บริหารและพนักงานขององค์กร ได้ยึดมั่นในหลักการบริหารจัดการที่มีระบบและกระบวนการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นปัจจัยสำคัญ จึงได้นำหลักการดังกล่าวเป็นแนวทางในการดำเนินงานของบริษัทฯ ในการกำหนดระบบการบริหารจัดการให้มีคุณภาพ เน้นการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้มีการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน ส่งเสริมประสิทธิภาพในการทำงาน สร้างความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มมูลค่าแก่เจ้าของกิจการ สิ่งเหล่านี้จะสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ทุกฝ่าย จึงได้กำหนด “นโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี” เพื่อให้คณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการชุดย่อย ผู้บริหาร และพนักงาน ได้ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานดังนี้

Accountability

ความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานที่ และสามารถชี้แจงอธิบายการปฏิบัติงานนั้นได้

Responsibility

ความสำนึกในหน้าที่อย่างเต็มความสามารถและมีประสิทธิภาพ

Equitable Treatment

ความเคารพในสิทธิและการปฏิบัติต่อผู้มีส่วนได้เสียอย่างสุจริตและเท่าเทียมกัน รวมถึงการให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียมีส่วนร่วมอย่างเป็นธรรม

Transparency

การเปิดเผยข้อมูล และการดำเนินงานด้วยความโปร่งใสตรวจสอบได้

Value Creation

การเพิ่มมูลค่าให้กิจการในระยะสั้นและระยะยาว โดยการพัฒนาปรับปรุง และเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน

Ethics

การมีจริยธรรมและจรรยาบรรณในการดำเนินธุรกิจ

8.1.1 หมวดที่ 1 สิทธิของผู้ถือหุ้น

1) การดำเนินการก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น

เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นสามารถส่งความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ หรือเสนอวาระการประชุมล่วงหน้าก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน โดยแจ้งผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งเปิดเผยบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ

เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการบริษัทล่วงหน้าก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน โดยแจ้งผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งเปิดเผยบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ

จัดส่งหนังสือเชิญประชุมพร้อมเอกสารประกอบการประชุมให้แก่ผู้ถือหุ้นล่วงหน้าอย่างน้อย 14-21 วัน (หรือระยะเวลาอื่นใด ตามที่กฎหมายกำหนด) พร้อมทั้งลงประกาศหนังสือพิมพ์ต่อเนื่องกันไม่น้อยกว่า 3 วัน เพื่อแจ้งวันนัดประชุมผู้ถือหุ้นโดยปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมทั้งเผยแพร่หนังสือเชิญประชุมพร้อมเอกสารประกอบการประชุมทั้งฉบับภาษาไทย และภาษาอังกฤษบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ อย่างน้อย 30 วันก่อนวันนัดประชุมผู้ถือหุ้น

ระบุข้อมูลสำคัญในหนังสือเชิญประชุมไว้อย่างครบถ้วน ได้แก่ วัน เวลา สถานที่จัดประชุม รายละเอียดระเบียบวาระการประชุม เอกสารประกอบการประชุมพร้อมความเห็นของคณะกรรมการบริษัท หลักเกณฑ์

ในการนับคะแนนในแต่ละวาระ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย หนังสือมอบฉันทะตามแบบที่กฎหมายกำหนด รายชื่อกรรมการอิสระเพื่อให้ผู้ถือหุ้นสามารถเลือกที่จะมอบฉันทะให้เข้าประชุมแทนได้คำชี้แจงวิธีการมอบฉันทะ การลงทะเบียนการแสดงเอกสารเข้าร่วมประชุม และการออกเสียงลงคะแนนในการประชุมผู้ถือหุ้น และแผนที่ของสถานที่จัดประชุม รวมทั้งข้อบังคับของบริษัทฯ เกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้น และออกเสียงลงคะแนน

2) การดำเนินการในวันประชุมผู้ถือหุ้น

กำหนดวัน เวลา และสถานที่จัดประชุม โดยคำนึงถึงความสะดวกของผู้ถือหุ้นเป็นหลัก พร้อมทั้งจัดให้มีบุคลากร และเทคโนโลยี อย่างเพียงพอเหมาะสมต่อจำนวนผู้ถือหุ้น

จัดให้มีบัตรลงคะแนนเสียงโดยใช้ระบบบาร์โค้ด (Barcode) และจัดให้มีบุคคลที่เป็นอิสระเป็นผู้ตรวจนับคะแนนหรือตรวจสอบคะแนนเสียง และเปิดเผยให้ที่ประชุมทราบ พร้อมบันทึกไว้ในรายงานการประชุม

ประธานที่ประชุมจะชี้แจงเกี่ยวกับกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการประชุม ขั้นตอนการออกเสียงลงคะแนน และจัดสรรเวลาการประชุมให้เหมาะสม รวมถึงเปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นทุกคนมีสิทธิซักถาม แสดงความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้อย่างเต็มที่ โดยมีคณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการตรวจสอบ ประธานกรรมการชุดย่อยทุกชุด ผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ผู้สอบบัญชีและ/หรือที่ปรึกษากฎหมาย และ/หรือ ที่ปรึกษาการเงินอิสระ และ/หรือ ธนาคาร ที่ให้การสนับสนุนสินเชื่อ (แล้วแต่กรณี) เข้าร่วมประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อตอบคำถามในที่ประชุม รวมทั้งผู้บริหารระดับสูง เลขานุการบริษัท เลขานุการคณะกรรมการทุกชุด เข้าร่วมประชุมด้วย

ในกรณีที่ผู้ถือหุ้นไม่สามารถเข้าร่วมประชุมด้วยตนเอง บริษัทฯ เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นสามารถมอบฉันทะให้กรรมการอิสระหรือบุคคลใด ๆ เข้าร่วมประชุมแทนได้

3) การดำเนินการหลังวันประชุมผู้ถือหุ้น

เปิดเผยมติที่ประชุมผู้ถือหุ้นพร้อมผลการลงคะแนนเสียงภายในวันที่ประชุมผู้ถือหุ้นมีมติหรืออย่างช้าภายใน 9.00 น. ของวันทำการถัดไปจากวันประชุมผู้ถือหุ้น โดยแจ้งผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งเปิดเผยบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ

- จัดทำรายงานการประชุมโดยแสดงข้อมูลอย่างถูกต้อง ครบถ้วน โดยระบุประเด็นที่ผู้ถือหุ้นซักถามและคำชี้แจงของคณะกรรมการต่อข้อซักถามดังกล่าว ภายใน 14 วัน นับจากวันประชุมผู้ถือหุ้น และนำส่งรายงานการประชุมผู้ถือหุ้นดังกล่าวให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องภายในเวลาที่กำหนด พร้อมทั้งเปิดเผยรายงานการประชุมบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ เพื่อให้ผู้ถือหุ้นและบุคคลที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบได้

สำหรับในปี 2563 บริษัทฯ ได้จัดประชุมสามัญผู้ถือหุ้นประจำปี 2563 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2563 ณ ห้องประชุมของบริษัท กันกุล เอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน) (สำนักงานสาขาที่ 1) เลขที่ 1038-1046 ถนนนครไชยศรี แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โดยมีกรรมการทุกท่านของคณะกรรมการทุกชุด ผู้บริหารระดับสูงทุกท่าน เลขานุการของคณะกรรมการทุกชุด และเลขานุการ 166 รายงานประจำปี 2563 บริษัท พร้อมทั้งผู้สอบบัญชีรับอนุญาต ผู้แทนจากที่ปรึกษาทางการเงิน ผู้แทนจากธนาคารที่ให้สนับสนุนทางการเงิน และผู้แทนจากที่ปรึกษาทางด้านกฎหมาย เข้าร่วมประชุมทั้งหมดรวม 30 ท่าน เพื่อชี้แจงรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับวาระการประชุมและตอบข้อซักถามของผู้ถือหุ้น บริษัทฯ ได้มอบให้ศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ซึ่งเป็นนายทะเบียนของบริษัท เป็นผู้ดำเนินการจัดส่งหนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้นและเอกสารประกอบการประชุมในแต่ละวาระ พร้อมทั้งรายงานประจำปีข้อบังคับและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประชุมผู้ถือหุ้น และออกเสียงลงคะแนน แบบหนังสือมอบฉันทะและข้อมูลกรรมการอิสระที่เป็น

ตัวแทนในการรับมอบฉันทะเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกต่อผู้ถือหุ้นในกรณีไม่สามารถเข้าร่วมประชุมด้วยตนเองได้ รวมทั้งแบบฟอร์มในการขอรับรายงานประจำปีในรูปแบบหนังสือและแผนที่ตั้งของสถานที่ประชุม ทั้งนี้ได้นำส่งให้แก่ผู้ถือหุ้นเป็นเวลาล่วงหน้าก่อนการประชุม และบริษัทฯ ได้จัดให้มีการเผยแพร่หนังสือเชิญประชุมผู้ถือหุ้นและเอกสารประกอบการประชุม รวมทั้งรายงานประจำปีและเอกสารตามที่กล่าวข้างต้นทางเว็บไซต์ของบริษัทที่ www.gunkul.com เป็นการล่วงหน้าก่อนการประชุม เพื่อให้ผู้ถือหุ้นสามารถเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประชุมผู้ถือหุ้นได้สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ในการลงทะเบียนและนับคะแนนเสียง บริษัทฯ ได้นำระบบบาร์โค้ด (Barcode) มาใช้และได้จัดเตรียมการแสดมปีให้แก่ผู้ถือหุ้นในการมอบฉันทะเพื่อเพิ่มความรวดเร็วและอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถือหุ้นในการประชุมบริษัทฯ ได้จัดให้มีการชี้แจงหลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงลงคะแนนให้แก่ผู้ถือหุ้นก่อนเริ่มการประชุม และได้เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นแสดงความคิดเห็นและตั้งคำถามในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับบริษัทฯ และวาระการประชุม

8.1.2 หมวดที่ 2 การปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียม

1) การให้ข้อมูลก่อนการประชุมผู้ถือหุ้นและการคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นส่วนน้อย

จัดทำหนังสือเชิญประชุมและเอกสารประกอบการประชุมทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ โดยแจ้งกำหนดการประชุม ระเบียบวาระ และความเห็นของคณะกรรมการบริษัทในหนังสือเชิญประชุม และแจ้งผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งเปิดเผยบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ ล่วงหน้าอย่างน้อย 30 วันก่อนวันนัดประชุมผู้ถือหุ้น

แจ้งให้ผู้ถือหุ้นทราบขั้นตอนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ใช้ในการประชุม ทั้งวิธีการลงทะเบียน การมอบฉันทะ และการออกเสียงลงคะแนน

เปิดโอกาสให้ผู้ถือหุ้นส่งข้อซักถาม เสนอวาระการประชุม และเสนอชื่อบุคคลเพื่อเข้ารับการเลือกตั้งเป็นกรรมการบริษัทล่วงหน้าก่อนวันประชุมผู้ถือหุ้น พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างชัดเจน โดยแจ้งผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย พร้อมทั้งเปิดเผยบนเว็บไซต์ของบริษัทฯ

ดำเนินการประชุมผู้ถือหุ้นตามลำดับระเบียบวาระที่ระบุไว้ในหนังสือเชิญประชุม โดยไม่เพิ่มวาระการประชุมที่ไม่ได้แจ้งเป็นการล่วงหน้าโดยไม่จำเป็น

กำหนดให้ผู้ถือหุ้นที่เป็นกรรมการหรือผู้บริหารเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับส่วนได้เสียของตนและผู้ที่เกี่ยวข้อง และไม่มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนในเรื่องที่มีส่วนได้เสียดังกล่าว

2) การกำกับดูแลการใช้ข้อมูลภายใน

บริษัทฯ มีการดูแลเรื่องการใช้ข้อมูลภายในตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี โดยได้กำหนดนโยบายและวิธีการดูแลกรรมการและผู้บริหารในการนำข้อมูลภายในของบริษัทฯ ซึ่งยังไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนไปใช้เพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งการซื้อขายหลักทรัพย์ดังนี้

แจ้งให้กรรมการและผู้บริหารรับทราบภาระหน้าที่การรายงานการถือครองหลักทรัพย์ของบริษัทฯ และการรายงานการเปลี่ยนแปลงการถือครองหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ทั้งของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (“สำนักงาน ก.ล.ต.”) ตามมาตรา 59 และบทลงโทษตามมาตรา 275 แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 (รวมที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม) และจัดส่งสำเนารายงานนี้ให้แก่เลขานุการบริษัทในวันเดียวกับวันที่ส่งรายงานต่อสำนักงาน ก.ล.ต. พร้อมทั้งรายงานให้ที่ประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีและที่ประชุมคณะกรรมการบริษัททราบทุกไตรมาส

กำหนดให้กรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานของบริษัทฯ และกลุ่มบริษัทฯ ที่ได้รับทราบข้อมูลภายในที่เป็นสาระสำคัญ

ซึ่งมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ ห้ามซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ก่อนวันทิ้งบการเงินหรือข้อมูลภายในจะได้เปิดเผยต่อสาธารณชน

กลุ่มกรรมการอิสระ : ไม่น้อยกว่า 7 วัน หรือ เมื่อได้รับเอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการบริษัท แล้วแต่อย่างใด จะเกิดก่อน

กลุ่มกรรมการบริหาร ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลทางการเงินของบริษัทฯ และกลุ่มบริษัทฯ ที่สามารถรับรู้หรือครอบครองข้อมูลภายใน : ไม่ควรซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ตั้งแต่วันที่รับทราบงบการเงินของบริษัทฯ จนถึงวันเปิดเผยงบการเงินสู่สาธารณชนผ่านระบบการรายงานสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย เนื่องจากการได้รับทราบข้อมูลทางการเงิน อาจก่อให้เกิดความสับสนเสี่ยงหรือก่อให้เกิดการใช้ข้อมูลภายในของบริษัทฯ ได้

ทั้งนี้ ภายหลังจากที่บริษัทฯ ได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ให้สามารถดำเนินการซื้อขายหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ได้ภายหลังพ้นระยะเวลา 24 ชั่วโมงแล้ว

อีกทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลภายในดังกล่าวต้องไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นให้ผู้อื่นทราบจนกว่าจะได้มีการแจ้งข้อมูลนั้นผ่านระบบสารสนเทศของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเป็นที่เรียบร้อยแล้ว

ห้ามมิให้กรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานของบริษัทฯ และกลุ่มบริษัทฯ ใช้ข้อมูลภายในของบริษัทฯ ที่มี หรืออาจมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงราคาหลักทรัพย์ของบริษัทฯ ซึ่งยังมิได้เปิดเผยต่อสาธารณชน มาใช้เพื่อการซื้อ หรือขาย หรือเสนอซื้อหรือเสนอขาย หรือชักชวนให้บุคคลอื่นซื้อหรือขาย ซึ่งหุ้นหรือหลักทรัพย์อื่น (ถ้ามี) ของบริษัทฯ ไม่ว่า ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม รวมทั้งเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ผู้อื่นทราบโดยตนได้รับผลประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ก็ตาม

บริษัทฯ ได้กำหนดโทษทางวินัยสำคัญสำหรับผู้แสวงหาหรือจะแสวงหาผลประโยชน์จากการนำข้อมูลภายในบริษัทฯ ไปใช้หรือนำไปเปิดเผยจนทำหรืออาจทำให้บริษัทฯ ได้รับความเสียหาย โดยพิจารณาลงโทษตามควรแก่กรณี ได้แก่ ตักเตือนวาจา ตักเตือนเป็นหนังสือ ภาคทัณฑ์ ตลดอนเลิกจ้างพ้นสภาพเป็นพนักงานด้วยเหตุไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก แล้วแต่กรณี โดยแนวทางดังกล่าวได้ผ่านการให้ความเห็นชอบจากคณะกรรมการบริษัทแล้ว

3) การป้องกันความขัดแย้งทางผลประโยชน์

กำหนดให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสียกับรายการที่พิจารณาต้องแจ้งให้บริษัทฯ ทราบถึงความสัมพันธ์หรือการมีส่วนได้เสียของตนในรายการดังกล่าว โดยหากผู้นั้นเป็นกรรมการต้องไม่เข้าร่วมในการพิจารณาตัดสินใจ รวมถึงไม่มีอำนาจอนุมัติในธุรกรรมนั้น ๆ

หากมีรายการที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางผลประโยชน์เกิดขึ้นที่เป็นข้อตกลงทางการค้าที่ไม่เป็นเงื่อนไขการค้าโดยทั่วไป จะต้องนำเสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมการบริษัทเพื่อพิจารณาอนุมัติและต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการกำกับตลาดทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง

4) การเข้าทำรายการที่เกี่ยวข้องกัน

หากมีรายการที่เกี่ยวข้องกัน ให้บริษัทฯ ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนดของคณะกรรมการกำกับตลาดทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานกำกับดูแลอื่นใดที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลการทำรายการที่เกี่ยวข้องกันของบริษัทฯ ตามมาตรฐานการบัญชีที่กำหนดโดยสภาวิชาชีพบัญชี

ในกรณีที่รายการที่เกี่ยวข้องกัน เป็นรายการธุรกิจปกติและรายการสนับสนุนธุรกิจปกติที่มีเงื่อนไขการค้าโดยทั่วไป รวมทั้งรายการให้หรือรับความช่วยเหลือทางการเงินที่บริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่นิติบุคคล ซึ่งบริษัทจดทะเบียนหรือบริษัทย่อยเป็นผู้ถือหุ้นตามสัดส่วนที่ตนมีส่วนได้เสียในนิติบุคคลนั้นตามเงื่อนไขการค้าโดยทั่วไปหรือดีกว่า ให้บริษัทฯ ปฏิบัติตามกรอบอำนาจการดำเนินการที่ได้รับอนุมัติจากที่ประชุมคณะกรรมการบริษัท

ในกรณีที่รายการที่เกี่ยวข้องกัน เป็นรายการประเภทอื่น ให้บริษัทฯ นำเสนอต่อคณะกรรมการบริษัทเพื่อพิจารณา โดยปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง

5) การควบคุมภายในและการตรวจสอบภายใน

คณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการตรวจสอบ และผู้บริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบโดยตรงในการจัดให้มีและรักษาไว้ซึ่งระบบการควบคุมภายในรวมทั้งดำเนินการเพื่อทบทวนความมีประสิทธิภาพของระบบควบคุมภายในอย่างสม่ำเสมอ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นของระบบข้อมูลและรายงานทางการเงินที่มีความถูกต้องและน่าเชื่อถือได้

บริษัทฯ ได้แต่งตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน เพื่อรับผิดชอบการตรวจสอบการปฏิบัติงานของบริษัทฯ ให้มีประสิทธิภาพ โดยรายงานผลการตรวจสอบโดยตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการตรวจสอบได้มีการทบทวนความเหมาะสมและความเพียงพอของระบบควบคุมภายในอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยเสนอให้คณะกรรมการบริษัทเพื่อพิจารณาให้ความเห็นและระบุไว้ในรายงานประจำปีและแบบแสดงรายการข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1)

8.1.3 หมวดที่ 3 บทบาทของผู้มีส่วนได้เสีย

สิทธิของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มตามกฎหมายหรือข้อตกลงที่มีอยู่กับบริษัทฯ

ผู้ถือหุ้น : บริษัทฯ มุ่งมั่นดำเนินธุรกิจด้วยความซื่อสัตย์สุจริต โปร่งใส มีคุณธรรม และจริยธรรม เปิดเผยสารสนเทศอย่างเพียงพอ โดยพัฒนากิจการ ให้เจริญเติบโตก้าวหน้า สร้างผลตอบแทนที่ได้อย่างเหมาะสมให้กับผู้ถือหุ้น และผู้ลงทุนอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

ลูกค้า : บริษัทฯ รับผิดชอบต่ลูกค้าโดยการรักษาคุณภาพและมาตรฐาน ของสินค้าและการให้บริการ รวมถึงการตอบสนองต่อความต้องการของลูกค้า ให้ครบถ้วนและครอบคลุม เพื่อมุ่งเน้นการสร้างภาพพจน์และความพึงพอใจแก่ลูกค้า ในระยะยาว

คู่ค้า : บริษัทฯ ปฏิบัติต่อคู่ค้าอย่างเป็นธรรม และเป็นไปตามเงื่อนไข ทางการค้าและตามสัญญาที่ตกลงร่วมกัน และมีนโยบายในการสร้างและพัฒนา ความสัมพันธ์กับคู่ค้าอย่างต่อเนื่อง

เจ้าหนี้ : บริษัทฯ ปฏิบัติตามเงื่อนไขทางการค้าและตามสัญญาที่ตกลง ร่วมกัน รวมถึงการให้ข้อมูลต่าง ๆ ตามที่เจ้าหนีร้องขอ

คู่แข่ง : บริษัทฯ ดำเนินธุรกิจตามกรอบการแข่งขันที่เป็นธรรม และพัฒนาตลาดให้เติบโตเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันในอุตสาหกรรม

พนักงาน : บริษัทฯ ปฏิบัติต่อพนักงานอย่างเท่าเทียมกัน และให้ ผลตอบแทนที่เหมาะสม รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมในการทำงานให้มีคุณภาพ

สังคม/ชุมชนและสิ่งแวดล้อม : บริษัทฯ รับผิดชอบในการดูแลเพื่อไม่ให้ การดำเนินงานของบริษัทฯ ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของชุมชนและสังคม รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้ง บริษัทฯ ยังได้ดำเนินกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility “CSR”) เพื่อการพัฒนาชุมชนและสังคมอย่างยั่งยืน

ภาครัฐ : บริษัทฯ ดำเนินธุรกิจเพื่อการเสริมสร้างและพัฒนาความเจริญก้าวหน้าของประเทศโดยยึดถือปฏิบัติตามกฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ช่องทางการสื่อสารกับคณะกรรมการบริษัทในการให้ข้อเสนอแนะ
แจ้งเบาะแส หรือร้องเรียน

เพื่อให้มั่นใจว่าสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มต่าง ๆ ได้รับการคุ้มครอง คณะกรรมการบริษัทได้จัดให้มีช่องทางสำหรับผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายในการให้ข้อเสนอแนะ แจ้งเบาะแส หรือร้องเรียน การกระทำที่สงสัยว่ามีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือนโยบายกำกับดูแลกิจการ รวมถึงการรายงานทางการเงินที่ไม่ถูกต้อง หรือระบบควบคุมภายในที่บกพร่อง โดยบริษัทฯ จะตรวจสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย ทั้งนี้ข้อมูลของผู้แจ้งเบาะแสจะถูกเก็บเป็นความลับ เพื่อเป็นการปกป้องและคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส

ผู้เสนอแนะหรือผู้แจ้งเบาะแส สามารถสื่อสารไปยังคณะกรรมการบริษัท
ดังนี้

ผ่านทางอีเมลคณะกรรมการตรวจสอบ : audit_committee@gunkul.com

ผ่านทางเว็บไซต์ของบริษัทฯ : www.gunkul.com หัวข้อ
“ช่องทางการร้องเรียน”

ผ่านทางไปรษณีย์ : ประธานคณะกรรมการตรวจสอบ

บริษัท กันกุลเอ็นจิเนียริง จำกัด (มหาชน)

1177 อาคารเฟิร์ล แบงก์ค็อก ชั้น 8

ถนนพหลโยธิน แขวงพญาไท เขตพญาไท

กรุงเทพมหานคร 10400

ผ่านกล่องรับแจ้งเบาะแส : กล่องรับแจ้งเบาะแสและข้อร้องเรียน การทุจริตคอร์รัปชัน (ตั้งอยู่ภายในบริษัท: เปิดกล่องได้เฉพาะกรรมการตรวจสอบ และ/หรือ เลขาธิการคณะกรรมการตรวจสอบ)

นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียน

คณะกรรมการบริษัทให้ความสำคัญในเรื่องการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน จึงกำหนดให้บริษัทฯ จัดทำ “นโยบายต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชัน และการแจ้งเบาะแสหรือข้อร้องเรียน” เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานขององค์กร อย่างโปร่งใส ยั่งยืน และเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินธุรกิจ โดยบริษัทฯ และกลุ่มบริษัทฯ มีนโยบายห้าม กรรมการ ผู้บริหาร พนักงาน และลูกจ้าง กระทำการอันใดที่เป็นการเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นอยู่ในฐานะผู้รับ ผู้ให้ หรือเสนอให้สินบนแก่ บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง และให้มีการสอบทานนโยบายและแนวปฏิบัติ อย่างสม่ำเสมอเป็นประจำทุกปี เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดของกฎหมาย

คณะกรรมการบริษัทฯ ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของบุคลากร ขององค์กรไว้ดังนี้

คณะกรรมการบริษัท มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และสนับสนุนให้เกิดกระบวนการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน ในองค์กร เพื่อให้บุคลากรในบริษัทฯ ได้เข้าใจ และตระหนักถึงความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยปลูกฝังจนเป็นวัฒนธรรมและค่านิยม องค์กร

คณะกรรมการตรวจสอบ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำกับดูแล การปฏิบัติตามมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน โดยสอบทานระบบ รายงานทางการเงินและบัญชี ระบบควบคุมภายใน ระบบตรวจสอบภายใน และระบบบริหารความเสี่ยง ที่เกี่ยวข้องับมาตรการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

รวมทั้ง รับเรื่องแจ้งเบาะแสการกระทำอันทุจริตคอร์รัปชันที่บุคลากรในองค์กรมีส่วนเกี่ยวข้อง ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับแจ้ง และเสนอเรื่องให้คณะกรรมการบริษัทเพื่อทราบ หรือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางกรอบแนวทางและสอบทานนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน และรับผิดชอบกำกับผลักดันให้บุคลากรในทุกตำแหน่งยึดมั่นปฏิบัติตามนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเคร่งครัดให้สอดคล้องตามนโยบายการกำกับดูแลกิจการที่ดี

คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง มีหน้าที่และความรับผิดชอบกำกับดูแลและสนับสนุนให้มีการดำเนินงานเพื่อบริหารป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งประเมินความเสี่ยงจากการดำเนินงานในทุกภาคส่วนขององค์กรเพื่อเป็นข้อมูลในการกำหนด ทบทวน นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ให้เพียงพอและเหมาะสม

คณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการวางกรอบ กำหนดแนวทางในการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม

คณะกรรมการบริหารและผู้บริหาร มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดให้มีระบบและมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน เพื่อสื่อสารไปยังพนักงานและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย รวมทั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียนำไปปฏิบัติ และจัดให้มีการประเมิน ทบทวนความเหมาะสมของระบบและมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของธุรกิจ ระเบียบ ข้อบังคับ และข้อกำหนดของกฎหมาย

ผู้บริหารสายงานตรวจสอบภายใน มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการตรวจสอบและสอบทานการปฏิบัติงานว่าเป็นไปอย่างถูกต้อง ตรงตามนโยบาย แนวปฏิบัติ อำนาจดำเนินการ ระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมาย

และข้อกำหนดของหน่วยงานกำกับดูแล เพื่อให้มั่นใจว่ามีความครอบคลุมที่มีความเหมาะสมและเพียงพอต่อความเสี่ยงด้านทุจริตคอร์รัปชันที่อาจเกิดขึ้น และรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

พนักงานและลูกจ้าง มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติและดำเนินการตามระเบียบปฏิบัติ รวมทั้งกฎหมาย และข้อกำหนดของหน่วยงานกำกับดูแล รวมทั้งเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

ทั้งนี้แนวทางการปฏิบัติข้อกำหนดในการดำเนินการเรื่องที่รับแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ช่องทางการแจ้งเบาะแสหรือร้องเรียนการทุจริตคอร์รัปชัน มาตรการคุ้มครองและรักษาความลับ และขั้นตอนการรับเรื่องร้องเรียน ดำเนินการสืบสวน และบทลงโทษ รวมทั้งแนวทางการดำเนินการเผยแพร่นโยบายต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน บริษัทฯ ได้มีการแจ้งให้รับทราบโดยทั่วกันตามนโยบายที่อ้างอิงข้างต้นเพื่อแสดงเจตนารมณ์ของบริษัทฯ ในการมุ่งมั่นต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

มาตรการคุ้มครองและรักษาความลับ

เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องเรียนและผู้ให้ข้อมูลที่กระทำโดยเจตนาสุจริต บริษัทฯ จะปกปิดชื่อ ที่อยู่ หรือข้อมูลใด ๆ ที่สามารถระบุตัวผู้ร้องเรียนหรือผู้ให้ข้อมูลได้และเก็บรักษาข้อมูลของผู้ร้องเรียนและผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นความลับ โดยจำกัดเฉพาะผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ ทั้งนี้ผู้ได้รับข้อมูลจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องร้องเรียน มีหน้าที่ต้องเก็บรักษาข้อมูล ข้อร้องเรียน และเอกสารหลักฐานของผู้ร้องเรียนและผู้ให้ข้อมูลไว้เป็นความลับ ห้ามเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลอื่นที่ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง เว้นแต่เป็นการเปิดเผยตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่มีการแจ้งเบาะแสหรือ

เรื่องร้องเรียน บริษัทฯ จะทำหน้าที่ในการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแส ผู้ร้องเรียน พยาน และบุคคลที่ให้ข้อมูลในการสืบสวนหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่ชอบธรรมใด ๆ อันเกิดจากการแจ้งเบาะแส ร้องเรียน การเป็นพยาน หรือการให้ข้อมูล และหากผู้ที่แจ้งเบาะแส ผู้ร้องเรียน หรือผู้ให้ข้อมูล หรือผู้ที่ปฏิเสธการทุจริตคอร์รัปชันนั้น เป็นบุคลากรของบริษัทฯ หรือกลุ่มบริษัทฯ บริษัทฯ จะให้ความเป็นธรรมในการให้ความคุ้มครองไม่ให้เกิดผลกระทบในทางลบกับบุคลากรท่านนั้น เช่น การลดขั้นหรือตำแหน่ง การลงโทษ เป็นต้น แม้ว่าการกระทำนั้นจะทำให้บริษัทฯ สูญเสียโอกาสทางธุรกิจ

8.1.4 หมวดที่ 4 การเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส

การเปิดเผยข้อมูล คณะกรรมการบริษัทตระหนักถึงความรับผิดชอบ ต่อรายงานทางการเงินที่มีความถูกต้อง ครบถ้วน เป็นจริง และสมเหตุสมผล โดยจัดทำขึ้นตามมาตรฐานการบัญชีที่รับรองทั่วไป คณะกรรมการบริษัท จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อมีหน้าที่รับผิดชอบในการสอบทาน รายงานทางการเงินให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน และเชื่อถือได้ และบริษัทฯ มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลให้ทันเวลาตามข้อกำหนดของหน่วยงานกำกับดูแลที่เกี่ยวข้อง บริษัทฯ มีหน้าที่ในการเปิดเผยบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการ บริษัทและคณะกรรมการชุดย่อย ประวัติของกรรมการแต่ละท่าน จำนวนครั้งของการจัดประชุมของคณะกรรมการทุกชุดและการเข้าร่วมประชุมของ กรรมการแต่ละท่าน ค่าตอบแทนของกรรมการและผู้บริหารระดับสูง กระบวนการและหลักเกณฑ์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการทุกชุด ข้อมูลการเข้ารับการพัฒนาและฝึกอบรมของกรรมการ บริษัทเป็นรายบุคคล รายงานการซื้อขายหุ้น/ถือครองหลักทรัพย์ในบริษัทฯ พร้อมการเปลี่ยนแปลงการถือครองในรอบปีของกรรมการบริษัทและผู้บริหาร

ตามคำนิยามของสำนักงานคณะกรรมการหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นรายบุคคล เป็นต้น โดยเปิดเผยในรายงานประจำปีและแบบแสดงรายการ ข้อมูลประจำปี (แบบ 56-1)

8.1.5 หมวดที่ 5 ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ

ตามกฎหมายของคณะกรรมการบริษัท กำหนดให้องค์ประกอบของ คณะกรรมการของบริษัทมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน และไม่เกินกว่า 12 คน โดยกรรมการบริษัทไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ต้องเป็นกรรมการอิสระ และ กรรมการบริษัทไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งต้องมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรไทย โดยคณะกรรมการบริษัทได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมผู้ถือหุ้น และมีวาระ การดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี หรือจากที่ประชุมคณะกรรมการบริษัทโดยให้ เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งกำหนดจำนวนปีในการดำรงตำแหน่ง ต่อเนื่องของกรรมการอิสระที่ดำรงตำแหน่งกรรมการบริษัทและกรรมการ ตรวจสอบไว้ไม่เกิน 9 ปี โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการบริษัทควรมี สัดส่วนของกรรมการบริษัทที่มีความรู้ความชำนาญที่หลากหลายเหมาะสม กับธุรกิจ และมีการถ่วงดุลอำนาจภายในคณะกรรมการบริษัท โดยต้อง ไม่ประกอบกิจการเข้าเป็นหุ้นส่วน หรือเข้าเป็นกรรมการบริษัทในนิติบุคคลอื่น ที่มีสภาพอย่างเดียวกันและดำเนินธุรกิจอันเป็นการแข่งขันกับกิจการของ บริษัทฯ ในกรณีของกรรมการอิสระต้องมีคุณสมบัติความเป็นอิสระตามที่ บริษัทฯ กำหนด และต้องสามารถดูแลผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นทุกราย ได้อย่างเท่าเทียมกัน อีกทั้งสามารถแสดงความคิดเห็นได้โดยอิสระ

คณะกรรมการชุดย่อย

คณะกรรมการบริษัทได้แต่งตั้งคณะกรรมการชุดย่อยเพื่อช่วยเหลือ ในการบริหารงานและการกำกับดูแลการบริหารงานเพื่อให้เป็นไปตาม หลักบรรษัทภิบาล ซึ่งประกอบด้วย

คณะกรรมการตรวจสอบ

ตามกฎบัตรของคณะกรรมการตรวจสอบ กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจสอบมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน โดยคัดเลือกจากกรรมการอิสระในคณะกรรมการบริษัท คณะกรรมการบริษัทจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี กรรมการตรวจสอบต้องมีความรู้และประสบการณ์เพียงพอในการทำหน้าที่ในฐานะกรรมการตรวจสอบ โดยไม่เป็นกรรมการที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการบริษัทให้ตัดสินใจในการดำเนินกิจการของบริษัทฯ บริษัทใหญ่ บริษัทย่อย บริษัทรวม บริษัทย่อยลำดับเดียวกัน ผู้ถือหุ้นรายใหญ่ หรือผู้มีอำนาจควบคุมของบริษัทฯ และไม่เป็นกรรมการของบริษัทใหญ่ บริษัทย่อย หรือบริษัทย่อยลำดับเดียวกันเฉพาะที่เป็นบริษัทจดทะเบียน อีกทั้งต้องมีอย่างน้อย 1 คน ที่มีความรู้และประสบการณ์เพียงพอที่จะสามารถทำหน้าที่ในการสอบทานความน่าเชื่อถือของงบการเงินได้ ทั้งนี้คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนครั้งในการจัดประชุมประจำปีของคณะกรรมการตรวจสอบ ให้เป็นไปตามกฎบัตรของคณะกรรมการตรวจสอบที่กำหนดไว้และกำหนดให้หัวหน้าหน่วยงาน ตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง

ตามกฎบัตรของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และกึ่งหนึ่งต้องไม่เป็นผู้บริหารของบริษัทฯ โดยคณะกรรมการบริษัทจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ซึ่งคัดเลือกจากกรรมการและ/หรือผู้บริหารจำนวนหนึ่งของบริษัทฯ และ/หรือผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการบริหารความเสี่ยงต้องเป็นผู้มีความรู้ความ

เข้าใจในธุรกิจของบริษัทฯ ความรู้และประสบการณ์ในการบริหารความเสี่ยง การบริหารการลงทุน หรือมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เป็นปัจจัยสำคัญต่อการให้คำแนะนำในการดำเนินธุรกิจของบริษัทฯ ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของบริษัทฯ โดยกรรมการบริหารความเสี่ยงต้องไม่เป็นการรวมกัน ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการในบริษัทที่ประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกันกับบริษัทฯ

คณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทน

ตามกฎหมายบัตรของคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทน กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทน มีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และมากกว่ากึ่งหนึ่งต้องไม่เป็นผู้บริหารของบริษัทฯ โดยคณะกรรมการบริษัทจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหา และพิจารณาผลตอบแทน และมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ซึ่งคัดเลือกจากกรรมการและ/หรือผู้บริหารจำนวนหนึ่งของบริษัทฯ และ/หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถด้านการบริหารบุคคล มีทักษะความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี

ตามกฎหมายบัตรของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีกำหนดให้ องค์ประกอบของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 คน และกึ่งหนึ่งต้องไม่เป็นผู้บริหารของบริษัทฯ โดยคณะกรรมการบริษัทจะเป็น ผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีและมีวาระในการดำรง ตำแหน่งคราวละ 3 ปี ซึ่งคัดเลือกจากกรรมการ และ/หรือ ผู้บริหารจำนวนหนึ่งของบริษัทฯ และ/หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีต้องเป็น ผู้มีความรู้ในด้านการกำกับดูแลกิจการ และใช้ความรู้ความสามารถ รวมทั้ง ประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในฐานะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้ ประสพผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของบริษัทฯ ทั้งนี้คุณสมบัติวาระการดำรง

ตำแหน่ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนครั้งในการจัดประชุมประจำปีของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้เป็นไปตามกฎบัตรของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่กำหนดไว้

คณะกรรมการบริหาร

ตามกฎบัตรของคณะกรรมการบริหาร กำหนดให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน โดยคณะกรรมการบริษัทจะเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการบริหาร พิจารณาคัดเลือกจากกรรมการและ/หรือ ผู้บริหารจำนวนหนึ่งของบริษัทฯ และ/หรือ ผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นกรรมการตรวจสอบ และมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี กรรมการบริหารต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกิจของบริษัทฯ มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีจริยธรรมในการดำเนินธุรกิจ โดยต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้บริหาร หรือผู้ประกอบการในกิจการที่ประกอบธุรกิจในลักษณะเดียวกันกับบริษัทฯ เว้นแต่กิจการนั้นมีสถานะเป็น บริษัทย่อย บริษัทร่วมทุน หรือกิจการร่วมค้าของบริษัทฯ ทั้งนี้คุณสมบัติวาระการดำรงตำแหน่ง ขอบเขตอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ รวมทั้งจำนวนครั้งในการจัดประชุมประจำปีของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีให้เป็นไปตามกฎบัตรของคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่กำหนดไว้

การประชุมคณะกรรมการชุดต่าง ๆ

1) คณะกรรมการบริษัท

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมอย่างน้อย 6 ครั้งต่อปี โดยทุกไตรมาสจัดขึ้นเพื่อพิจารณางบการเงินให้เป็นไปตามกฎหมายที่กำหนด และอาจจัดการประชุมเพิ่มเติมตามที่ประธานกรรมการบริษัทเห็นสมควร และกำหนดให้มีการประชุมระหว่างกรรมการอิสระร่วมกับผู้สอบบัญชีเพื่ออภิปรายปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการในองค์กรอย่างน้อยปีละ

1 ครั้ง รวมทั้งกำหนดให้กรรมการที่ไม่เป็นผู้บริหารต้องประชุมกันอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง โดยไม่มีกรรมการที่เป็นผู้บริหารและฝ่ายจัดการเข้าร่วมประชุมเพื่อหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งนี้กำหนดให้กรรมการบริษัททุกคนมีสัดส่วนการเข้าร่วมประชุมคณะกรรมการบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละ 75 ของการประชุมทั้งปี

2) คณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบอย่างน้อยไตรมาสละ 1 ครั้ง โดยอาจจัดการประชุมเพิ่มเติม ตามที่ประธานคณะกรรมการตรวจสอบเห็นสมควร โดยในการประชุมนั้นจะต้องมีกรรมการตรวจสอบเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการตรวจสอบทั้งหมด จึงจะครบเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ให้ประธานคณะกรรมการตรวจสอบทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม และหากประธานคณะกรรมการตรวจสอบไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้กรรมการตรวจสอบคัดเลือกกรรมการตรวจสอบคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม ทั้งนี้ในการประชุมคณะกรรมการตรวจสอบที่มีวาระที่เกี่ยวข้องกับงบการเงินหรือวาระอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ผู้สอบบัญชีของบริษัทฯ ผู้ตรวจสอบภายในของบริษัทฯ และผู้บริหารระดับสูงทางด้านบัญชีต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงความถูกต้องครบถ้วน สมบูรณ์เป็นที่เชื่อถือได้ในการจัดทำงบการเงิน

3) คณะกรรมการบริหารความเสี่ยง

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง โดยอาจจัดการประชุมเพิ่มเติมตามที่ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงเห็นสมควร โดยในการประชุมนั้นจะต้องมีกรรมการบริหารความเสี่ยงเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารความเสี่ยงทั้งหมดจึงจะครบเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ให้ประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม

หากประธานคณะกรรมการบริหารความเสี่ยงไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้กรรมการบริหารความเสี่ยงคัดเลือกกรรมการบริหารความเสี่ยงคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม

4) คณะกรรมการสรรหาและพิจารณาตอบแทน

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยอาจจัดการประชุมเพิ่มเติมตามที่ประธานคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนเห็นสมควร โดยในการประชุมนั้นจะต้องมีกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทน ทั้งหมดจึงจะครบเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ให้ประธานคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม หากประธานคณะกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้กรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนคัดเลือกกรรมการสรรหาและพิจารณาผลตอบแทนคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุม

5) คณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีอย่างน้อยปีละ 4 ครั้ง โดยอาจจัดการประชุมเพิ่มเติมตามที่ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีเห็นสมควร โดยในการประชุมนั้นจะต้องมีกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีเข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีทั้งหมดจึงจะครบเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ให้ประธานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุม หากประธานคณะกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้กรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีคัดเลือกกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดีคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นประธานที่ประชุมในการ

ออกเสียงลงคะแนน ให้ถือเสียงข้างมากของกรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี
ที่มาประชุมและออกเสียงลงคะแนน โดยให้กรรมการกำกับดูแลกิจการที่ดี
หนึ่งคนมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน
ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด กรรมการกำกับดูแล
กิจการที่ดีที่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณาจะต้องงดออกเสียงลงคะแนน
ในเรื่องนั้น ๆ

6) คณะกรรมการบริหาร

คณะกรรมการบริษัทกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการบริหาร
อย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง โดยอาจจัดการประชุมเพิ่มเติมตามที่ประธาน
กรรมการบริหารเห็นสมควร โดยในการประชุมนั้นจะต้องมีกรรมการบริหาร
เข้าประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการบริหารทั้งหมดจึงจะครบ
เป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ให้ประธานกรรมการบริหารทำหน้าที่เป็นประธาน
ในที่ประชุม หากประธานกรรมการบริหารไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถ
ปฏิบัติหน้าที่ได้ ก็ให้กรรมการบริหารคัดเลือกกรรมการบริหารคนหนึ่งทำหน้าที่
เป็นประธานที่ประชุม

บทสรุป

การกำกับดูแลกิจการเป็นส่วนสำคัญในการบริหารงานขององค์กร
จะทำให้กิจการมีระบบการบริหารและการจัดการที่มีคุณภาพ รวมทั้ง
มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใส และมีผลการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐาน
เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพ สร้างความสามารถในการแข่งขัน และเพิ่มมูลค่า
แก่กิจการ ซึ่งจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย การกำกับ
ดูแลกิจการเป็นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งในการปรับปรุงประสิทธิภาพขององค์กร
ซึ่งเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายจัดการ คณะกรรมการ เจ้าของและ
ผู้มีส่วนได้เสียอื่น อีกทั้งการกำกับดูแลกิจการยังช่วยให้เกิดโครงสร้างที่สำคัญ

ซึ่งเป็นกลไกในการกำหนดวัตถุประสงค์ของกิจการ และการกำหนดวิธีที่จะบรรลุมิติดุประสงค์เหล่านั้น รวมถึงการสอดส่องดูแลผลการปฏิบัติงานของกิจการ การกำกับดูแลกิจการมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การกำกับ การติดตาม การควบคุม และการดูแลผู้ที่ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้ไปทำหน้าที่ทางการบริหาร เพื่อให้ทรัพยากรขององค์กรได้นำไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ตรงตามเป้าหมายอย่างคุ้มค่า ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตอบแทนกลับไปยังผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรม องค์กรธุรกิจจึงต้องกำหนดนโยบายในการกำกับดูแลกิจการให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารธุรกิจได้อย่างเป็นธรรม และรองรับการแสดงสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรให้สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย ตลอดจนองค์กรต้องมีการรับฟังความคิดเห็น หรือการเสนอความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องในองค์กรธุรกิจทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นพนักงาน ผู้ถือหุ้น หรือผู้บริหาร การรับฟังความเห็นย่อมจะส่งผลให้บุคลากรทำงานได้อย่างมีความสุข มีผลต่อประสิทธิภาพของการทำงาน และศักยภาพขององค์กร ทั้งนี้การเสนอความเห็นต้องอยู่ภายใต้การกระทำที่สุจริตและเป็นไปตามกฎหมาย ดังนั้นเมื่อธุรกิจจัดการระบบการบริหารจัดการบุคคลได้อย่างเหมาะสม ก็จะส่งผลองค์กรธุรกิจ สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถนำพาให้ธุรกิจขององค์กรนั้นพัฒนาไปในทิศทางที่ดีได้อย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

ดาวน้อย สุทธินิภาพันธ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง หลักประชาธิปไตย

สิทธิและเสรีภาพในสังคมพหุลักษณะ

อดิฉันท์ พรหมพันธุ์ใจ, 2558, ความปรองดองในสังคมพหุลักษณะของไทย,

การจัดการบ้านเมืองที่ดี/นโยบาย

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, จุลสาร เรื่อง “พัฒนาการเมืองไทย...

พัฒนาประชาธิปไตย”

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554, เรื่องเดิม, หน้า 12.

คลังบทความ สภานักพัฒนาเพื่อประชาธิปไตย : อุดมการณ์ประชาธิปไตย

จะเน้นในเรื่องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคควบคู่กันไป

ดร.ศิลปพร ศรีจันเพชร, เรื่อง หลักสำคัญของการกำกับดูแลกิจการ,

คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สารสนเทศ

ค้นวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 [http://article-spadmc.blogspot.com/](http://article-spadmc.blogspot.com/2010/10/blog-post_18.html)

2010/10/blog-post_18.html

หลักประชาธิปไตยกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐของพนักงานอัยการ

นารี ศักดิ์เสถียร*

1. บทนำ

ประเทศไทยได้ยึดถือรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขต่อเนื่องมาเป็นเวลาเกือบเก้าสิบปี นับแต่ที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งกำหนดให้อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจอิสระสูงสุดเป็นของหรือมาจากปวงชนชาวไทยโดยพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นผ่านฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แม้ว่าพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 และอีกหลายฉบับ ต่อจนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 จะไม่ได้กำหนดข้อความไว้โดยชัดแจ้งว่า รูปแบบการปกครองของประเทศไทยเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ตาม แม้ในช่วงระยะเวลาที่ประเทศถูกปกครองโดยคณะปฏิวัติ คณะบุคคลซึ่งเป็นรัฐอธิปไตยในขณะนั้นก็ยังได้ยึดโยงการปกครองประเทศไว้กับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แม้ว่าในทางปฏิบัติแล้วคณะบุคคลดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นผู้มีอำนาจที่แท้จริงก็ตาม ตลอดระยะเวลาเกือบเก้าสิบปีดังกล่าวประชาธิปไตยได้เจริญงอกงามขึ้นในสังคมไทย แม้ในช่วงที่ประเทศถูกปกครองด้วยรัฐบาลของคณะปฏิวัติก็ตาม แต่ประชาธิปไตยก็ไม่ได้สาบสูญไป เพียงแต่รอวันที่จะฟื้นตัว

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ขึ้นใหม่ในทุกครั้งและจะยิ่งมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าประชาธิปไตยไม่ใช่เพียงแต่เป็นเรื่องของระบบการปกครองประเทศเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของแนวความคิดซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวิถีชีวิตของคนไทย ซึ่งสามารถนำมาใช้ได้ทั้งในการใช้ชีวิตประจำวัน รวมถึงการทำงานและการปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย

2. ความหมายของประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” ในภาษาไทยนั้น เป็นศัพท์ที่บัญญัติขึ้นใหม่ โดยนำคำว่า “ประชา” ซึ่งมีรากศัพท์จากคำว่า “ปฺรชา” ในภาษาสันสกฤต ซึ่งมีความหมายว่า หมู่ชน รวมกับคำว่า “อธิปไตย” ซึ่งมีรากศัพท์จากคำว่า “อธิปไตยย” ในภาษาบาลี ซึ่งแปลว่า ความเป็นใหญ่ยิ่ง โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้ว่าระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ การถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่ สำหรับคำว่าประชาธิปไตยในภาษาอังกฤษ “Democracy” นั้น โดยตามตัวอักษรแล้วหมายถึง การปกครองโดยประชาชน มีที่มาจากคำว่า “dēmokratia” ในภาษากรีกที่ใช้อยู่ในช่วงกลางของ ศตวรรษที่ 5 ก่อนคริสตกาล โดยเกิดจากการรวมกันของคำว่า “demos” ซึ่งแปลว่า ประชาชน และคำว่า “kratos” อันเป็นชื่อของระบบการปกครอง ในนครรัฐกรีกบางแห่งในขณะนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในนครรัฐเอเธนส์¹ ที่พลเมืองที่เป็นผู้ชายมีส่วนร่วมโดยตรง การออกเสียงลงคะแนนเพื่อออกกฎหมายหรือตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ของนครรัฐเอเธนส์ โดยการปกครอง ในรูปแบบอื่นที่รู้จักในยุคนั้น ได้แก่ ราชาธิปไตย (monarchy) ซึ่งหมายถึง

¹ Dahl, Robert A., “Democracy”, Encyclopedia Britannica, 9 March 2021, <https://www.britannica.com/topic/democracy>, Accessed 10 July 2021.

การปกครองโดยบุคคลคนเดียว หรือราชาเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด และคณะปไต (oligarchy) ซึ่งหมายถึงการปกครองโดยกลุ่มบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจสูงสุดในการปกครองนครรัฐนั้น

เมื่อกล่าวถึงความหมายของประชาธิปไตยในปัจจุบันที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป ทุกคนย่อมระลึกถึงวาทะของอับบราฮัม ลินคอล์น ประธานาธิบดีคนที่ 16 ของสหรัฐอเมริกา (ดำรงตำแหน่ง ค.ศ. 1861–1865) ที่กล่าวว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน (Of the people, by the people, for the people) โดยเจตจำนงของประชาชนย่อมแสดงออกให้เห็นจากเสียงข้างมากของประชาชน ซึ่งประชาชนย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ถกเถียง และวิพากษ์วิจารณ์ปัญหาและข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และเมื่อจะต้องมีการตัดสินใจโดยการออกเสียง ประชาชนหนึ่งคนย่อมมีหนึ่งเสียง ไม่มีใครมีสิทธิมากกว่าใคร อันเป็นหลักในเรื่องความเสมอภาค ถือเป็นลักษณะสำคัญของการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นมรดกตกทอดของประชาธิปไตยของนครรัฐกรีกดังกล่าว เพียงแต่ในนครรัฐกรีกประชาชนจะเป็นผู้ใช้สิทธิออกเสียงเองโดยตรง หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยทางตรง (direct democracy) ในขณะที่ปัจจุบันประชาชนจะเลือกผู้แทนไปทำหน้าที่แทนประชาชน หรือที่เรียกว่า ประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน (representative democracy)

เมื่อพิจารณาถึงลักษณะการปกครองของประเทศต่าง ๆ ที่ปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยจะเห็นได้ว่าประชาธิปไตยในแต่ละประเทศก็ยังมีลักษณะหรือรูปแบบที่แตกต่างกันหลากหลาย ซึ่งในทางทฤษฎีได้มีความพยายามในการแยกแยะหรือกำหนดองค์ประกอบของประชาธิปไตยไว้ และถือว่าประเทศประชาธิปไตยจะต้องประกอบด้วยองค์ประกอบเหล่านี้ โดยแต่ละข้อจะต้องมีคุณลักษณะประชาธิปไตยอยู่อย่างน้อยระดับหนึ่ง เมื่อรวมกันทุกองค์ประกอบแล้วจะเห็นว่าประเทศนั้นเป็นประชาธิปไตย

แบบไหน ทั้งสามสามารถวัดได้ว่า องค์ประกอบแต่ละตัวมีองค์ความเป็นประชาธิปไตยเพิ่มขึ้นหรือลดลงเพียงใด กล่าวคือ ใช้เป็นเครื่องวัดหรือเครื่องประเมินความเป็นประชาธิปไตยได้ด้วย

องค์ประกอบเหล่านี้ คือ

1) **ความเห็นสอดคล้องกัน (Consensus)** ประชาชนส่วนมากมีความเห็นสอดคล้องในเป้าหมายสำคัญของรัฐบาล หรือบทบาทของรัฐบาลเพียงใด แม้จะมีบางคนไม่เห็นด้วย

2) **การมีส่วนร่วม (Participation)** ในหลักการประชาชนทุกคนต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะมีส่วนร่วมทางการเมือง แม้ตามทางปฏิบัติทุกคนจะไม่มีบทบาทเข้มแข็งเท่าเทียมกัน

3) **ช่องทางที่จะแสดงความคิดเห็น (Access)** ประเทศประชาธิปไตยต้องเคารพสิทธิของการเป็นพลเมือง คือพลเมืองแต่ละคนหรือกลุ่มจะต้องมีโอกาสเท่าเทียมกันที่จะแสดงความพอใจว่าผู้บริหารประเทศบริหารได้ถูกใจหรือไม่

4) **การสนองตอบความต้องการของประชาชน (Responsiveness)** ผู้ปกครองประเทศอาจไม่ปฏิบัติตามในทางที่ประชาชนต้องการทุกเรื่องเลย อาจอ้างเหตุว่าเป็นความจำเป็นของรัฐ หรือผลประโยชน์สำคัญของชาติ แต่ในที่สุดก็ต้องรับผิดชอบต่อการบริหารงานของตนผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่สม่ำเสมอและยุติธรรม

5) **การปกครองโดยคนฝ่ายข้างมาก (Majority Rule)** การตัดสินใจของรัฐบาลควรเป็นไปตามเสียงข้างมากที่สุด ถ้าไม่ทำตามเสียงกลุ่มใหญ่ที่สุด ก็ควรจะต้องอธิบายเหตุผลได้

6) **อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (Parliamentary Sovereignty)** รัฐสภาซึ่งมีหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ อาจไม่ใช่องค์กรที่มีอำนาจสูงสุด เพราะอาจมีองค์กรอื่นมาร่วมใช้อำนาจชี้ขาดด้วย เช่น ฝ่ายบริหารและ

ฝ่ายตุลาการ หรือองค์กรอื่น ๆ ในกรณีเช่นนี้องค์กรเหล่านั้นก็ต้องร่วมรับผิดชอบด้วย

7) **รัฐบาลผ่านพรรคการเมือง (Party government)** ผู้ปกครองควรผ่านการเสนอชื่อแต่งตั้งและควบคุมโดยพรรคการเมืองที่จัดการภายในอย่างดีเพื่อที่จะจัดตั้งรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพได้ง่าย ถ้าพรรคอ่อนแอ หรือไม่มีส่วนแต่งตั้งผู้บริหารรัฐบาลก็คงไม่มีประสิทธิภาพ ประชาธิปไตยก็ย่อมอ่อนแอกว่าในประเทศที่พรรคการเมืองเข้มแข็ง

8) **พหุนิยม (Pluralism)** กระบวนการทางการเมืองควรจะผ่านการกลั่นกรองของกลุ่มเอกชนที่เป็นอิสระ ทำการโดยสมัครใจ และมีหลายกลุ่มเหลื่อมล้ำกัน เพื่อมิให้มีการผูกขาดการเป็นตัวแทน ถ้ากลุ่มต่าง ๆ มีขั้นตอนบังคับบัญชากันหรือมีการบังคับการเป็นสมาชิกซึ่งจะทำให้กลุ่มกลายเป็นเครื่องมือของรัฐ ผลประโยชน์ของภาคเอกชนจะไม่เห็นชัดเจน ประเทศประชาธิปไตยย่อมมีกลุ่มหลากหลายมาก

9) **การกระจายอำนาจ (Federalism)** การกระจายอำนาจเป็นแบบสหพันธรัฐ มีรัฐบาลกลาง รัฐบาลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นไม่จำเป็นสำหรับประเทศประชาธิปไตยทุกประเทศ แต่อย่างน้อยต้องมีการกระจายอำนาจในด้านพื้นที่หรือหน่วยปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ไม่ให้มีการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางมากเกินไป

10) **หัวหน้าฝ่ายบริหาร (Presidentialism)** หัวหน้าฝ่ายบริหารอาจจะเป็นแบบคนเดียวหรือเป็นคณะรัฐมนตรี อาจได้รับเลือกโดยตรงหรือผ่านองค์กรอื่น และมีการรวมอำนาจบริหารไว้ในมือไม่มากนักน้อย แต่ในที่สุดแล้วบุคคลนั้นหรือคณะนั้นก็ต้องรับผิดชอบต่อประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

11) **การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance)** รัฐบาลประชาธิปไตยต้องมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจโดยไม่จำเป็น

ต้องแบ่งเป็นหลายองค์กรให้ถ่วงรั้งกันเอง แต่อย่างน้อยก็ต้องรับผิดชอบในที่สุดแก่ประชาชนทั้งประเทศ²

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบข้างต้นแล้ว เห็นว่าเป็นการแยกแยะองค์ประกอบของรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยในหลาย ๆ ประเทศอย่างไรก็ดี เห็นว่าการที่ประเทศประชาธิปไตยแต่ละประเทศมีรูปแบบหรือลักษณะการปกครองที่แตกต่างกันย่อมแสดงให้เห็นว่าลักษณะหรือรูปแบบของประชาธิปไตยในประเทศหนึ่งไม่ได้เหมาะสมหรือสามารถนำมาใช้ได้กับทุก ๆ ประเทศ เนื่องจากแต่ละประเทศย่อมมีรากฐานความเป็นมาของชาติที่แตกต่างกันไป และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้หมายความว่าประเทศใดประเทศหนึ่งมีประชาธิปไตยยิ่งหย่อนไปกว่ากัน

แต่ประชาธิปไตยไม่ใช่แต่เพียงการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมากเพียงเท่านั้น แต่ยังมีสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นสิทธิโดยชอบธรรมของมนุษย์โดยกำเนิดซึ่งไม่อาจเปลี่ยนแปลงและจะต้องได้รับความคุ้มครองโดยไม่มี การแบ่งแยก ดังที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 2 ว่าทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวงตามที่กำหนดไว้ในปฏิญญานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกไม่ว่าชนชาติ อาติ เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือทางอื่น พื้นเพทางชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่น นอกเหนือจากนี้ จะไม่มีการแบ่งแยกใดบนพื้นฐานของสถานะทางการเมือง ทางกฎหมาย หรือทางการระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนที่บุคคลสังกัด ไม่ว่าดินแดนนี้จะเป็นเอกราช อยู่ในความพิพาทย์ มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การจำกัดอธิปไตยอื่นใด

² อมร รัชศาสตร์ และคณะ, ประชาธิปไตย: อุดมการณ์หลักการและแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539 หน้า 39 – 42.

นอกจากนี้ยังประกอบด้วยหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐซึ่งเป็นหลักสำคัญอีกประการหนึ่งของประชาธิปไตย โดยหลักนิติธรรมหรือหลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม สำหรับในส่วนองค์ประกอบทางเนื้อหานั้นประกอบไปด้วยหลักการย่อย ๆ ได้แก่ กฎหมายจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลโดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ การกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทางกฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรง หลักความพอสมควรแก่เหตุที่เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอเหมาะพอประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม การห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ หลักความเสมอภาค³

อนึ่ง ประชาธิปไตยไม่ใช่เรื่องรูปแบบการปกครองเท่านั้น แต่ยังสามารถนำมาใช้ในภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคมได้อีกด้วย ดังจะเห็นได้ว่าในระดับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศยังได้มีการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ด้วย โดยเลขาธิการองค์การสหประชาชาติได้เคยกล่าวไว้ว่า สิทธิมนุษยชนหลักนิติธรรม และประชาธิปไตยเป็นค่านิยมองค์กร (core value) และหลักการขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในรูปแบบประชาธิปไตย” (Democratic Governance)⁴ นอกจากนี้

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม”, วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2555) : 55-57.

⁴ UN Secretary-General, “Guidance Note of the Secretary-General on Democracy”, United Nation Digital Library, 2009, <https://digitallibrary.un.org/record/677649>, Accessed 10 July 2021, page 1.

ประชาธิปไตยยังสามารถนำมาใช้ในองค์กรเอกชน หน่วยงานของรัฐ รวมถึงการนำมาใช้ชีวิตประจำวันในการทำงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการได้อีกด้วย

2. สัญญาของรัฐ

2.1 ความหมายของสัญญาของรัฐ

เมื่อกล่าวถึงสัญญาของรัฐแล้วโดยทั่วไปย่อมจะเข้าใจว่าเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำกับเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับการพัสดุ สัญญาสัมปทาน หรือสัญญาร่วมลงทุนขนาดใหญ่ระหว่างรัฐกับเอกชน โดยที่การทำสัญญาของรัฐเกี่ยวข้องกับการใช้งบประมาณแผ่นดินของประเทศที่มาจากภาษีของประชาชน ซึ่งจะต้องคำนึงถึงวินัยการเงิน การคลัง ความคุ้มค่าในการใช้จ่าย และเพื่อป้องกันการทุจริตในภาครัฐ และแม้หน่วยงานของรัฐบางประเภทที่มีรายได้และไม่ได้ใช้งบประมาณแผ่นดิน เช่น รัฐวิสาหกิจ แต่ก็ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลในการทำสัญญาของรัฐด้วย เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่รัฐเป็นเจ้าของหรือที่รัฐมีส่วนเป็นเจ้าของอยู่ด้วย แต่การกำกับดูแลจะมีความยืดหยุ่นมากกว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เกี่ยวกับความหมายของสัญญาของรัฐนี้ ศาสตราจารย์พิเศษจุลสิงห์ วสันตสิงห์ ได้ให้คำจำกัดความของสัญญาของรัฐไว้ว่า สัญญาของรัฐ คือ สัญญาที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจหรือองค์การมหาชนทำกับภาคเอกชน คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคล คู่สัญญาฝ่ายรัฐและคู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะมีฐานะเท่าเทียมกัน โดยอาจฟ้องและถูกฟ้องในศาลเช่นเดียวกัน⁵ เมื่อพิจารณาประกอบกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการจัดทำสัญญาและการตรวจร่างสัญญาของหน่วยงานของรัฐแล้ว สัญญาของรัฐจะประกอบไปด้วยลักษณะดังต่อไปนี้

⁵ จุลสิงห์ วสันตสิงห์, สัญญาของรัฐ, วิทยุชน, พ.ศ. 2554, หน้า 1

(1) สัญญาของรัฐจะต้องมีคู่สัญญาซึ่งมีหน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาด้วยฝ่ายหนึ่งเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐจะมีความหมายแตกต่างกันไปแล้วแต่กฎหมายหรือหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับการทำสัญญาของรัฐในแต่ละประเภท เช่น หากพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2535⁶ ซึ่งวางหลักเกณฑ์ทั่วไปให้หน่วยงานของรัฐส่งร่างสัญญาให้พนักงานอัยการตรวจร่างสัญญาแล้ว หน่วยงานของรัฐตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ ได้แก่ ส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ⁷ ในกรณีของสัญญาพัสดุนั้น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ได้นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ องค์การมหาชน องค์การอิสระ องค์การตามรัฐธรรมนูญ หน่วยธุรการของศาล มหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ หน่วยงานสังกัดรัฐสภาหรือในกำกับของรัฐสภา หน่วยงานอิสระของรัฐ และหน่วยงานอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้นิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ

⁶ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 138 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ลงวันที่ 9 กันยายน 2535

⁷ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้นิยามความหมายของ “ส่วนราชการ” และ “รัฐวิสาหกิจ” ไว้ดังนี้

“ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และให้หมายความรวมถึงจังหวัดและกลุ่มจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินด้วย

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และได้นิยามคำว่า “หน่วยงานอื่นของรัฐ” ไว้หมายความว่า หน่วยงานในกำกับของรัฐ องค์กรมหาชน หน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ หรือหน่วยงานอื่นที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้ เฉพาะที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร เป็นต้น

สำหรับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งในสัญญาของรัฐส่วนใหญ่นั้นจะมีฐานะเป็นเอกชน อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญากันเองก็ยังคงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับการเข้าทำสัญญาประเภทนั้น ๆ เช่นเดียวกับเอกชน แต่อาจมีการผ่อนปรนเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์บางประการ ซึ่งไม่ต้องถูกบังคับเช่นกรณีคู่สัญญาที่เป็นเอกชน เช่น กรณีการจัดซื้อพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงกำหนดพัสดุและวิธีการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุน พ.ศ. 2563 ซึ่งหน่วยงานของรัฐสามารถทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้นให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงจากหน่วยงานของรัฐที่กำหนดตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวได้ โดยไม่ต้องใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน⁸ หรือกรณีการจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐที่มีการกำหนดให้

⁸ พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา 56 การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุ ให้หน่วยงานของรัฐเลือกใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปก่อน เว้นแต่

(1) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีคัดเลือก

(ก) ใช้วิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

...

(ข) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) กรณีดังต่อไปนี้ ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจง

(ก) ใช้ทั้งวิธีประกาศเชิญชวนทั่วไปและวิธีคัดเลือก หรือใช้วิธีคัดเลือกแล้ว แต่ไม่มีผู้ยื่นข้อเสนอ หรือข้อเสนอที่ไม่ได้รับการคัดเลือก

...

สามารถจ่ายเงินล่วงหน้าได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบ และเป็นกรณีที่ไม่ต้องเรียกหลักประกัน⁹ เป็นต้น แต่กรณีของการร่วมลงทุนตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 นั้น มีได้เฉพาะคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนเท่านั้น¹⁰

(2) การทำสัญญาของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ แบบแผนของทางราชการ คำสั่งภายในหน่วยงานของรัฐ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้บังคับกับสัญญาของรัฐในแต่ละประเภท หรือกฎเกณฑ์ที่ใช้เฉพาะใน

(ข) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

รัฐมนตรีอาจออกกฎกระทรวงตาม (1) (ข) หรือ (2) (ข) ให้เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) ก็ได้ หากรัฐมนตรีออกกฎกระทรวงตาม (2) (ข) เป็นพัสดุที่รัฐต้องการส่งเสริมหรือสนับสนุนตามมาตรา 65 (4) แล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐจะทำการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุนั้น ให้ใช้วิธีเฉพาะเจาะจงตาม (2) (ข) ก่อน

...

⁹ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ข้อ 89 วรรคหนึ่ง และข้อ 91 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า

ข้อ 89 การจ่ายเงินค่าพัสดุล่วงหน้าให้แก่ผู้ประกอบการที่เป็นคู่สัญญาจะกระทำมิได้ เว้นแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องจ่าย และมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ก่อนการทำสัญญาหรือข้อตกลงให้กระทำได้เฉพาะกรณี และตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) การซื้อหรือการจ้างจากหน่วยงานของรัฐ จ่ายได้ไม่เกินร้อยละห้าสิบของราคาซื้อหรือราคาจ้าง

(2) ...

¹⁰ ข้อ 91 การจ่ายเงินค่าพัสดุล่วงหน้าตามข้อ 89 (1) (2) และ (3) ไม่ต้องเรียกหลักประกัน

พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บัญญัติว่า

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“ ...

“ร่วมลงทุน” หมายความว่า ร่วมลงทุนกับเอกชนไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุน แต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาต หรือให้สัมปทาน หรือให้สิทธิไม่ว่าในลักษณะใด

...

“เอกชน” หมายความว่า นิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ และให้หมายความรวมถึงบุคคลธรรมดาด้วย

...”

แต่ละหน่วยงานด้วย โดยกฎหมายพิเศษที่กำหนดหลักเกณฑ์การทำสัญญาของรัฐ เช่น พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 เป็นต้น กรณีที่ไม่เข้ากฎหมายเฉพาะดังกล่าว หน่วยงานของรัฐก็ต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2535 ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร 0205/ว 138 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ลงวันที่ 9 กันยายน 2535 ซึ่งกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะวางหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจร่างสัญญาด้วย

(3) นอกจากกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งใช้บังคับกับสัญญาของรัฐในแต่ละประเภท ดังกล่าวข้างต้นแล้ว การเข้าทำสัญญาของรัฐดังกล่าวเป็นการผูกพันกันภายใต้หลักกฎหมายลักษณะสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่สัญญาของรัฐบางประเภทซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองที่นิติสัมพันธ์ตามสัญญานี้จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายปกครองด้วย และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองนี้ยังอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ได้ให้นิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ไว้ว่า หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดให้บริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ด้วยเหตุที่นิยามคำว่าสัญญา

ปกครองดังกล่าวใช้คำว่า “หมายความร่วมมือ” จึงมีสัญญาปกครองอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดในคำนิยามดังกล่าวด้วยในการนี้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544¹¹ ได้วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไว้เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยสัญญาปกครองนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะ 2 ประการ ดังนี้

(1) ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

(2) ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล นอกจากนี้ สัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

จากหลักเกณฑ์ข้างต้น สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครอง จึงประกอบไปด้วยองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ ประการแรก คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, สำนักพิมพ์วิญญูชน, พิมพ์ครั้งที่ 4, พ.ศ. 2554, หน้า 223

กระทำการแทนรัฐ” ซึ่งคำว่าหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นั้น หมายความว่า “กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” ดังนั้น ในสัญญาของรัฐที่คู่สัญญาฝ่ายที่เป็นหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ “หน่วยงานทางปกครอง” ตามนิยามดังกล่าว เช่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ย่อมไม่เป็นสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ สัญญาของรัฐซึ่งไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ตามที่กำหนดโดยประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ดังกล่าว จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน โดยนัยนี้จึงมีสัญญาของรัฐบางประเภทที่ไม่ใช่สัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่งเท่านั้น

2.2 สัญญาของรัฐที่สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาร่างสัญญา

อำนาจหน้าที่ในการตรวจร่างสัญญาของรัฐของพนักงานอัยการเป็นไปตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

พ.ศ. 2553 นั้น หมายถึง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือหน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการกิจการของรัฐ” ซึ่งนิยามดังกล่าวนี้กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ครอบคลุมหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ดังนั้น จึงครอบคลุมถึง “พუნหมนเวียนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล” ซึ่งถือว่าเป็น “หน่วยงานอื่นใดที่ดำเนินการกิจการของรัฐ” ในนิยามดังกล่าวด้วย และสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีดุลพินิจในการรับให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญา หรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นด้วย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ในการนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ หรือนิติบุคคลดังกล่าวที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ¹²

¹² พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 บัญญัติว่า

“มาตรา 23 สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

...

(2) ให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(3) ให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

...

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (2) และ (3) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของรัฐ ในการนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (2) หรือนิติบุคคลตาม (3) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

โดยสัญญาของรัฐที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ส่งมาให้สำนักงาน
อัยการสูงสุดพิจารณานั้น อาจแบ่งประเภทได้ดังนี้

(1) สัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างหรือที่เรียกกันว่าสัญญาพัสดุ (Procurement Contract) ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้นิยามคำว่า “สัญญาพัสดุ” หมายความว่า สัญญาซึ่งหน่วยงานของรัฐ เป็นคู่สัญญาโดยมีสาระสำคัญคือเพื่อเป็นการดำเนินการให้ได้มาซึ่งพัสดุ โดยการซื้อ จ้าง เช่า แลกเปลี่ยน หรือโดยนิติกรรมอื่นตามที่กำหนดใน กฎกระทรวง โดยคำว่า “พัสดุ” หมายความว่า สินค้า งานบริการ งานก่อสร้าง งานจ้างที่ปรึกษา และงานจ้างออกแบบหรือควบคุมงานก่อสร้าง ดังนั้น สัญญาพัสดุนั้นคือสัญญาที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าหรือ บริการ ดังนั้น ในทางกลับกัน หากเนื้อหาของสัญญาที่มีใช้เป็นการดำเนินการ เพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุเพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานที่ตามกฎหมายแล้ว แต่เป็น การที่หน่วยงานของรัฐเป็นฝ่ายผู้ให้บริการหรือผู้ขาย ย่อมไม่อยู่ในความหมาย สัญญาพัสดุที่จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้าง และการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 หรือในกรณีซื้อมาเพื่อประกอบธุรกิจ หรือให้บริการเพื่อแสวงหารายได้ เช่น ซื้อมาขายไป แต่เข้าลักษณะเป็น สัญญาเกี่ยวกับการพัสดุเชิงพาณิชย์หรือสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง ของรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ซึ่งสัญญาในกลุ่มนี้เกิดจาก บทบัญญัติในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พักฐุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรง ประกอบด้วย 9 สาขา ได้แก่ 1) สาขาพลังงาน 2) สาขาสื่อสาร 3) สาขาขนส่ง 4) สาขาสาธารณูปการ 5) สาขาเกษตร 6) สาขาทรัพยากร 7) สาขาอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม 8) สาขาสังคมและเทคโนโลยี 9) สาขาสถาบันการเงิน โดยรัฐวิสาหกิจต้องออกกฎหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับ

การพาณิชย์ให้คณะกรรมการนโยบายให้ความเห็นชอบก่อน ส่วนในเรื่องการทำสัญญาเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่เกี่ยวกับการพาณิชย์โดยตรงนี้ รัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่ก็จะกำหนดให้ทำตามแบบมาตรฐานของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ แต่ก็มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ยังยึดหลักเกณฑ์ว่า ถ้าเห็นว่ามีปัญหาในทางเสียเปรียบหรือไม่รัดกุมพอก็ให้ส่งแบบร่างสัญญานั้นให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา

(2) สัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “สัญญาร่วมลงทุน” ซึ่งเป็นสัญญาที่หน่วยงานของรัฐมอบให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการที่ปกติเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินการเอง เช่น สัญญาของรัฐในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ โดยมุ่งเน้นการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนบนพื้นฐานของความเป็นหุ้นส่วนระหว่างรัฐกับเอกชน¹³ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “กฎหมายร่วมทุน” โดยมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายร่วมทุนฉบับแรก ซึ่งต่อมาได้มีแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยยกเลิกกฎหมายร่วมทุนฉบับปี พ.ศ. 2535 ดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

¹³ โครงการเอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน (PPP Fast Track) ได้แก่โครงการดังนี้

1. โครงการรถไฟฟ้าสายสีชมพู (ช่วงแคราย-มีนบุรี)
2. โครงการรถไฟฟ้าสายสีเหลือง (ช่วงลาดพร้าว-สำโรง)
3. โครงการรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงิน (ช่วงหัวลำโพง-บางแค และบางซื่อ-ท่าพระ)
4. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (สายบางปะอิน-นครราชสีมา)
5. โครงการทางหลวงพิเศษระหว่างเมือง (สายบางใหญ่-กาญจนบุรี)
6. โครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง (ช่วงเตาปูน-วงแหวนกาญจนาภิเษก)
7. โครงการรถไฟฟ้าสายสีส้ม (ช่วงบางขุนนนท์-ศูนย์วัฒนธรรมแห่งประเทศไทย-มีนบุรี (สุวินทวงศ์))

พ.ศ. 2556 ซึ่งต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นกฎหมายร่วมทุนที่ใช้บังคับเป็นฉบับปัจจุบัน นอกเหนือไปจากสัญญาร่วมลงทุนดังกล่าวแล้ว ยังมีสัญญาร่วมลงทุนกับเอกชนในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งเกี่ยวกับโครงการลงทุนพื้นฐานรวม 4 โครงการ ในเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก ได้แก่

1. โครงการพัฒนาสนามบินอู่ตะเภาและเมืองการบินภาคตะวันออก
2. โครงการศูนย์ซ่อมอากาศยานอู่ตะเภา
3. โครงการท่าเรือแหลมฉบังระยะที่ 3
4. โครงการท่าเรืออุตสาหกรรมมาบตาพุดระยะที่ 3

ซึ่งสัญญาร่วมลงทุนในโครงการเหล่านี้ถือเป็นโครงการสำคัญของประเทศ ตามนโยบายของรัฐบาล จึงได้มีการออกกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับแก่โครงการกลุ่มนี้ต่างหากจากโครงการร่วมลงทุนในลักษณะเดียวกันตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กฎหมายพิเศษนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ภาคตะวันออกเป็นเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ชัดเจนแน่นอนโดยเหมาะสมกับสภาพและศักยภาพของพื้นที่ สอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีการบูรณาการการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคให้ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกัน ทั้งในและนอกเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก พัฒนาเมืองให้มีความทันสมัยระดับนานาชาติที่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยและการประกอบกิจการ มีการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมเศรษฐกิจพิเศษเป็นการเฉพาะ โดยกฎหมายพิเศษฉบับนี้มีความมุ่งหมายเพื่อลดขั้นตอนกระบวนการในการจัดเตรียมและเสนอโครงการไปจนถึงการคัดเลือกเอกชนและลงนามสัญญาให้สั้นลงภายในเวลา 8-10 เดือนเมื่อเปรียบเทียบกับขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุน

ในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นจะใช้เวลารวมประมาณ 40 เดือน และยังผลักดันให้โครงการลงทุนมีความโปร่งใสตรวจสอบได้ในทุกขั้นตอน

(3) สัญญาสัมปทานเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 ซึ่งกำหนดให้กิจการ ได้แก่ 1. การรถไฟ 2. การรกร้าง 3. การขุดคลอง 4. การเดินอากาศ 5. การประปา 6. การชลประทาน 7. การไฟฟ้า 8. การผลิตเพื่อจำหน่ายหรือจำหน่ายก๊าซ โดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ 9. บรรดากิจการอื่นอันกระทบกระเทือนถึงความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาเป็นกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค ซึ่งห้ามมิให้บุคคลใดประกอบกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค เว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ตามที่เห็นจำเป็นเพื่อความปลอดภัยหรือผาสุกของประชาชนด้วยก็ได้ อย่างไรก็ตาม หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคดังกล่าวสามารถที่จะดำเนินกิจการไปได้โดยไม่ต้องขออนุญาตหรือได้รับสัมปทาน แต่หากหน่วยงานของรัฐจะมอบหมายให้เอกชนดำเนินการแล้ว เอกชนซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานจากรัฐมนตรีด้วย

(4) สัญญาเกี่ยวกับการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอย ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง การจัดการมูลฝอย พ.ศ. 2560 ซึ่งออกภายใต้พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 โดยประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ได้ให้ราชการส่วนท้องถิ่นอาจมอบหมายให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการเก็บ ขน หรือกำจัดมูลฝอย โดยการมอบหมายให้เอกชนดำเนินการในเรื่องนี้ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ซึ่งปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่นก็ได้ทำสัญญามอบให้เอกชนดำเนินการเรื่องการจัดขยะ

ในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก โดยจะต้องส่งร่างสัญญาให้สำนักงาน
อัยการสูงสุดพิจารณาก่อนด้วย

(5) สัญญารัฐต่อรัฐ (Government to Government) ซึ่งเป็นสัญญา
ในเชิงพาณิชย์ที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง
เป็นหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ ซึ่งสัญญาประเภทนี้อาจจะเป็นสัญญาพัสดุ
เช่น สัญญาซื้อขายแท็บเล็ตโดยวิธีรัฐต่อรัฐ หรือเป็นสัญญาในเชิงพาณิชย์
ที่ไม่เป็นสัญญาพัสดุก็ได้ เช่น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์มันสำปะหลัง
โดยวิธีรัฐบาลต่อรัฐบาล สัญญารัฐต่อรัฐเกี่ยวกับการจัดหาทุโพรกณ์และ
การบริการทางทหารจากรัฐบาลต่างประเทศ¹⁴ นอกจากนี้ ยังรวมถึงความตกลง
ด้านต่าง ๆ เช่น การเกษตร สาธารณสุข การคมนาคม ในรูปแบบการให้
ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ
ซึ่งข้อตกลงกลุ่มนี้ไม่ใช่สนธิสัญญาระหว่างประเทศ เนื่องจากมิได้ก่อให้เกิด
ความผูกพันให้แก่รัฐบาลไทยแต่เป็นความผูกพันในระดับหน่วยงาน
หรือเป็นข้อตกลงที่ไม่ได้อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ
เช่น ร่าง Minute of Discussion ระหว่างกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
กระทรวงสาธารณสุขกับสถาบันพลศึกษาสตรีคุนหมิง ประเทศจีน

¹⁴ สัญญารัฐต่อรัฐเกี่ยวกับการจัดหาทุโพรกณ์และการบริการทางทหารจากรัฐบาลต่างประเทศ
เช่น ร่างข้อตกลงจัดซื้อเครื่องบินขับไล่เอนกประสงค์แบบ Gripen 39 C ระหว่างรัฐบาลไทย
โดยกองทัพอากาศกับรัฐบาลสวีเดน ร่างความตกลงในการจัดซื้อยานเกราะล้อยาง BTR-3EI
ประเทศยูเครน ร่างสัญญาซื้อขายเครื่องบินรบแบบ F/A – 18 C/D จำนวน 8 ลำ ได้รับยกเว้นมิให้
นำพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ไปบังคับตามมาตรา 7 (2)
แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายฯ ประกาศกำหนด
ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งต่อมาคณะกรรมการนโยบายฯ ได้ออกประกาศคณะกรรมการนโยบาย
การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างทุโพรกณ์และ
การบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2560 และกระทรวงกลาโหมได้ออก
ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างทุโพรกณ์และการบริการที่เกี่ยวกับความมั่นคง
ของชาติ โดยวิธี Foreign Military Sales (FMS) และโดยวิธีรัฐบาลต่อรัฐบาล (Government to
Government : G to G) พ.ศ. 2560 เพื่อนำมาใช้บังคับกับการจัดหาทุโพรกณ์และการบริการ
ทางทหารจากรัฐบาลต่างประเทศโดยเฉพาะ

การทํากันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านยุทธศาสตร์กับสมาคมยุทธศาสตร์แห่งสาธารณรัฐเกาหลี เป็นต้น ทั้งนี้ รายละเอียดและเงื่อนไขของสัญญาในกลุ่มนี้จะขึ้นอยู่กับข้อตกลงที่หน่วยงานของรัฐไปทำความตกลงภายใต้กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ให้อำนาจไว้และความพร้อมของงบประมาณ

(6) สัญญาของรัฐอื่น ๆ สัญญากลุ่มนี้ ได้แก่ สัญญาที่หน่วยงานของรัฐเป็นคู่สัญญา แต่ขอบเขตของข้อตกลงมิได้เกี่ยวข้องกับการจัดหาพัสดุ มิได้มีลักษณะเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เช่น ในปี พ.ศ. 2562 พบว่ามีร่างสัญญาดังต่อไปนี้ ร่างสัญญารักษาความลับ (Non-Disclosure Agreement) ร่างบันทึกการประชุมว่าด้วยการยืนยันการสำรวจกับภาคเอกชนเพื่อการเผยแพร่เทคโนโลยีของประเทศญี่ปุ่น สำหรับอุปกรณ์ช่วยขับเคลื่อนสำหรับผู้พิการอัมพาตท่อนล่างแบบถอดได้ เพื่อวัตถุประสงค์ในการขยายการเข้าถึงของคนพิการ ร่างหนังสือตราสารการโอนกรรมสิทธิ์ (Deed of Grant) ร่างสัญญารับทุนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อเข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรนักเรียนนายสิบตำรวจ ร่างข้อตกลงคุณธรรมของกรมบัญชีกลาง ร่างสัญญารับทุนของรัฐบาล ร่างบันทึกข้อตกลงการอนุญาตให้ใช้สิทธิครูวิทยฐานะ เชื่อมวิทยฐานะพร้อมเครื่องหมายของมหาวิทยาลัยนเรศวร ร่างสัญญารับเงินสนับสนุนโครงการกองทุนผู้สูงอายุของกรมกิจการผู้สูงอายุ ร่างสัญญาขายลดเช็คระหว่างชาวไร่ร้อยละกับกองทุนอ้อยและน้ำตาลทราย โครงการสินเชื่อสำหรับการจัดซื้อรถตัดอ้อยฤดูกาลผลิตปี 2561/ 2562

3. การตรวจร่างสัญญาของพนักงานอัยการกับหลักประชาธิปไตย

องค์กรอัยการได้มีการก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2436 เป็นกรมในกระทรวงยุติธรรมก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ดังปรากฏในกฎเสนาบติกระทรวงยุติธรรมอันเป็นข้อบังคับสำหรับราชการในกรมอัยการ

ลงวันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 112 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการ ความเป็นว่า “อธิบดีและเจ้าพนักงานในกรมอัยการต้องฟังคำสั่งบัญชาของ เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม ในทางปฏิบัติหน้าที่ราชการอธิบดีมีอำนาจเลือก ผู้รู้พระราชกำหนดกฎหมายชำนาญชำนาญแม่นยำมาตั้งเป็นราชมนตรี และ เสนาบดีบัณฑิตให้เป็นที่ปรึกษา และผู้ช่วยราชการกรมอัยการมีหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ของกระทรวง หรือกรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของราชาธิปไตยเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตย เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่งประกาศพระราชบัญญัติต่าง ๆ แปลกฎหมายนานา ประเทศออกเป็นภาษาไทย ฟ้องกล่าวโทษผู้กระทำผิดล่วงพระราชอาญา ฯลฯ” โดยในปัจจุบันองค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม และการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน และยังมี บทบาทหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ โดยบทบาทหน้าที่ในการเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ของราชาธิปไตยดังกล่าว ได้ปรับเปลี่ยนมาเป็นบทบาท หน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐในปัจจุบัน¹⁵ ซึ่งรวมถึงหน้าที่ ในการตรวจร่างสัญญาของรัฐด้วย โดยในการตรวจร่างสัญญาของรัฐของ พนักงานอัยการนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักประชาธิปไตยในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

¹⁵ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 บัญญัติว่า

“มาตรา 23 สำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและ งานวิชาการ เพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้มีอำนาจและ หน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

...

(2) ให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(3) ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมีใช้ หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

...

ในการตรวจร่างสัญญาตาม (2) และ (3) ให้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ ในการนี้สำนักงานอัยการสูงสุดมีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐตาม (2) หรือนิติบุคคลตาม (3) ที่เป็นคู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ”

3.1 กรอบการปฏิบัติหน้าที่ทางจริยธรรม

ในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการเป็นพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะต้องเป็นบุคคลที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านกฎหมายตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแล้ว จะต้องปรากฏว่าผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติเป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ¹⁶ อีกด้วย โดยหากปรากฏในภายหลังว่าบุคคลใดขาดคุณสมบัติดังกล่าวตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุ อัยการสูงสุดด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการอัยการ¹⁷ จะต้องมีคำสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ¹⁸ โดยคุณสมบัติ

¹⁶ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 49 บัญญัติว่า

“มาตรา 49 ผู้สมัครสอบคัดเลือก ผู้สมัครทดสอบความรู้ หรือผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษ เพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ก. คุณสมบัติทั่วไป

(1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(2) ผู้สมัครสอบคัดเลือกหรือผู้สมัครทดสอบความรู้ต้องมีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบห้าปี ผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกพิเศษต้องมีอายุไม่ต่ำกว่าสามสิบห้าปี

(3) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

...”

¹⁷ คณะกรรมการอัยการ หรือ ก.อ. เป็นคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 248 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 18 ประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นข้าราชการอัยการชั้น 5 ขึ้นไปจำนวนสี่คน ผู้รับบำเหน็จหรือบำนาญซึ่งเคยรับราชการเป็นข้าราชการอัยการมาแล้วจำนวนสองคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ และมีคณะกรรมการอัยการโดยตำแหน่งประกอบด้วย อัยการสูงสุดเป็นรองประธานกรรมการ และรองอัยการสูงสุดตามลำดับอาวุโสจำนวน 5 คน

¹⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 57 บัญญัติว่า

“มาตรา 57 ผู้ได้รับบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด หากภายหลังปรากฏว่า ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 49 หรือขาดคุณสมบัติหรือมีได้

ดังกล่าวจะต้องดำรงอยู่ตลอดเวลาที่รับราชการเป็นพนักงานอัยการด้วย โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของวินัยซึ่งพนักงานอัยการจะต้องดำรงไว้โดยเคร่งครัด¹⁹ และตามประมวลจริยธรรมข้าราชการฝ่ายอัยการและบุคลากรของสำนักงานอัยการสูงสุด ข้อ 3 ยังกำหนดให้ข้าราชการฝ่ายอัยการต้องยึดมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นอกจากนี้ ก่อนที่พนักงานอัยการเข้ารับหน้าที่ในตำแหน่งอัยการประจำกองหรืออัยการจังหวัดผู้ช่วย พนักงานอัยการจะต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้า จะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเที่ยงธรรมโดยปราศจากอคติทั้งปวงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่ประชาชน และความสงบสุขแห่งราชอาณาจักร ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายทุกประการ”

ประกอบวิชาชีพหรือไม่มีประสบการณ์ ตามมาตรา 50 มาตรา 51 หรือมาตรา 52 แล้วแต่กรณี ตั้งแต่ก่อนได้รับการบรรจุ ให้อัยการสูงสุดด้วยความเห็นชอบของ ก.อ. ส่งให้ผู้นั้นออกจากราชการ แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์ใดที่รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออก และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้ว ให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุสุดท้านตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ”

¹⁹ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 60 และ 61 บัญญัติว่า

“มาตรา 60 ข้าราชการอัยการต้องรักษาวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้โดยเคร่งครัด ผู้ใดฝ่าฝืนจักต้องได้รับโทษตามที่บัญญัติไว้ในหมวด 4 แห่งลักษณะนี้

มาตรา 61 ข้าราชการอัยการต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ”

ซึ่งการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับตำแหน่งดังกล่าวจะเป็นเครื่องย้ำเตือนให้พนักงานอัยการจักต้องรักษาไว้และปฏิบัติตาม ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของตน

3.2 กรอบการปฏิบัติหน้าที่และความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญภายใต้รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้บัญญัติรับรององค์กรอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 13 โดยบัญญัติให้องค์กรอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย มีการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น อย่างเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสม นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ²⁰ โดยพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 กำหนดให้องค์กรอัยการประกอบด้วย

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 248 บัญญัติว่า

“มาตรา 248 องค์กรอัยการมีหน้าที่และอำนาจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อิทธิพลเป็นคำสั่งทางปกครอง

การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นขององค์กรอัยการให้มีความเป็นอิสระโดยให้มีระบบเงินเดือนและค่าตอบแทนเป็นการเฉพาะตามความเหมาะสมและการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับพนักงานอัยการต้องดำเนินการโดยคณะกรรมการอัยการ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยประธานกรรมการซึ่งต้องไม่เป็นพนักงานอัยการ และผู้ทรงคุณวุฒิบรรดาที่ได้รับเลือกจากพนักงานอัยการ ผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบุคคลซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นพนักงานอัยการมาก่อนสองคน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

กฎหมายตามวรรคสาม ต้องมีมาตรการป้องกันมิให้พนักงานอัยการกระทำการหรือดำรงตำแหน่งใดอันอาจมีผลให้การสั่งคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามวรรคสอง หรืออาจทำให้มีการขัดกันแห่งผลประโยชน์ ทั้งนี้ มาตรการดังกล่าวต้องกำหนดให้ชัดเจนและใช้เป็นการทั่วไป โดยจะมอบอำนาจให้มีการพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไปไม่ได้”

คณะกรรมการอัยการ อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่น โดยมีสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยธุรการซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคล²¹ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นอยู่ภายใต้มาตรา 3 วรยศสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งกำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 248 วรยศสอง ยังบัญญัติรับรองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็วเที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21 ซึ่งบัญญัติรับรองให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม

มีข้อสังเกตว่าหน้าที่ในการตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐนั้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ไม่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ แต่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ

²¹ พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 7 บัญญัติว่า

“มาตรา 7 องค์การอัยการประกอบด้วย ก.อ. อัยการสูงสุด และพนักงานอัยการอื่นโดยมีสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นหน่วยธุรการ

สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น และเป็นนิติบุคคล โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคลให้ข้าราชการฝ่ายอัยการสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุด

การแบ่งหน่วยงาน การจัดตั้งและกำหนดท้องที่ของภาค และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด ให้ทำเป็นประกาศ ก.อ.”

พ.ศ. 2553 มาตรา 23²² เมื่อการตรวจร่างสัญญาไม่ใช่อำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของพนักงานอัยการ ดังนั้น อัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาและเป็นผู้แทนนิติบุคคลของสำนักงานอัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้ข้าราชการอัยการหรือข้าราชการธุรการรับราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนในสำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่ในการตรวจร่างสัญญาก็ได้ อย่างไรก็ตาม การตรวจร่างสัญญานั้นปัจจุบันได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุดตามประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 ข้อ 8(6)²³ การตรวจร่างสัญญาในทางปฏิบัติจึงเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งสังกัดอยู่ในสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ดังนั้น ในการตรวจร่างสัญญาโดยพนักงานอัยการจึงได้รับการคุ้มครองที่สามารถทำความเห็นในทางกฎหมายได้อย่างเป็นอิสระ และจะต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

²² โปรดดูเชิงอรรถที่ 15

²³ ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 ข้อ 8(6) กำหนดว่า
ข้อ 8 ให้หน่วยงานราชการอัยการตามข้อ 7 มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

...

(6) สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย มีอธิบดีอัยการเป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการ มีอำนาจและหน้าที่

(ก) รับผิดชอบงานให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมาย และเอกสารประกวดราคา ทั้งโครงการในประเทศและต่างประเทศให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

(ข) รับผิดชอบงานให้คำปรึกษาหรือความเห็นทางกฎหมาย รวมทั้งการตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมาย และเอกสารประกวดราคา ทั้งโครงการในประเทศและต่างประเทศให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นสมควร

(ค) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

...

3.3 แนวทางปฏิบัติขององค์กรอัยการภายใต้หลักประชาธิปไตย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการตรวจร่างสัญญาของหน่วยงานของรัฐจะมีขั้นตอนในการปฏิบัติหน้าที่กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งร่างสัญญามาให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา จะมีการส่งเรื่องไปดำเนินการยังสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายซึ่งเป็นหน่วยงานภายในที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจร่างสัญญาของรัฐตามประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่องการแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2563 ข้อ 8(6)²⁴ โดยในการตรวจร่างสัญญาจะมีการมอบหมายพนักงานอัยการเจ้าของสำนวนพิจารณาทำความเข้าใจและตรวจร่างสัญญาเสนอผู้บังคับบัญชา ได้แก่ อัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและหารือรองอธิบดีอัยการ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย และอธิบดีอัยการ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย ตามลำดับ หลังจากนั้น จึงเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาในขั้นที่สุด ซึ่งแม้ว่าในการพิจารณาเรื่องตรวจร่างสัญญาจะมีการเสนอความเห็นไปตามสายการบังคับบัญชา แต่พนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาจะมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่และมีการเปิดโอกาสให้มีความเห็นที่แตกต่างกันได้โดยผู้บังคับบัญชาอาจเสนอแนะแนวทางในการตรวจพิจารณาร่างสัญญาได้แต่จะไม่สั่งให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีความเห็นไปในทางใดทางหนึ่ง และในกรณีที่เรื่องที่พิจารณามีปัญหาข้อกฎหมายที่เห็นแตกต่างกันไม่เป็นที่ยุติ อธิบดีอัยการสำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย รองอัยการสูงสุด หรืออัยการสูงสุด อาจมีคำสั่งให้พิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยที่ประชุมใหญ่ของสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายเพื่อพิจารณาถกเถียงปัญหาข้อกฎหมายกันโดยอิสระ และลงมติโดยเสียงข้างมากของที่ประชุมใหญ่ โดยพนักงานอัยการแต่ละคนมีสิทธิแสดงความคิดเห็น

²⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ 23

และลงคะแนนเสียงโดยเท่าเทียมกัน และพนักงานอัยการที่ลาประชุมจะต้องแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือและนำมานับเป็นคะแนนเสียงในการลงมติด้วย โดยมีการเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้แสดงความคิดเห็นกันได้อย่างเต็มที่ และเป็นอิสระ และรับฟังความคิดเห็นที่แตกต่างจากพนักงานอัยการอื่น ๆ เพื่อหาข้อสรุปอันเป็นข้อยุติในประเด็นต่าง ๆ ในที่สุด ซึ่งการแสดงความคิดเห็นโดยอิสระนี้เป็นแนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการในการตรวจร่างสัญญา มาเป็นเวลาช้านานแล้ว²⁵ สะท้อนให้เห็นถึงการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่พนักงานอัยการยึดถือมาโดยตลอด

3.4 หลักนิติธรรมกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ

การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้นอยู่ภายใต้มาตรา 3 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งกำหนดให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม ดังนั้น ในการตรวจร่างสัญญาของพนักงานอัยการจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมด้วย โดยมีข้อพิจารณาดังนี้ประกอบด้วย

(1) ในการตรวจร่างสัญญาต้องพิจารณาด้วยว่าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นคู่สัญญาต้องมีอำนาจที่จะเข้าทำสัญญาได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติธรรมที่ว่ารัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น ดังนั้น ในการตรวจร่างสัญญาของรัฐ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญา มีอำนาจที่จะเข้าทำสัญญาได้ตามกฎหมาย

²⁵ แต่เดิมการประชุมใหญ่ของพนักงานอัยการ กองที่ปรึกษากฎหมาย เป็นไปตามระเบียบกองที่ปรึกษาว่าด้วยการประชุมใหญ่ พ.ศ. 2525 ปัจจุบันเป็นไปตามระเบียบสำนักงานที่ปรึกษากฎหมายว่าด้วยการประชุมใหญ่ พ.ศ. 2552 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(2) กระบวนการทำสัญญาจะต้องชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ในการทำสัญญาดังกล่าวหน่วยงานของรัฐมีการดำเนินกระบวนการ หรือขั้นตอนการทำสัญญาตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือไม่

(3) ข้อตกลงในร่างสัญญาต้องมีความเป็นธรรมกับคู่สัญญาฝ่ายเอกชน โดยที่วัตถุประสงค์หลักในการตรวจร่างสัญญาของสำนักงานอัยการสูงสุดคือเพื่อไม่ให้ทางราชการเสียเปรียบ มีความรัดกุม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายกับหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาและส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่ไม่ได้หมายความว่าต้องร่างสัญญาเพื่อเอาเปรียบคู่สัญญาที่เป็นเอกชนในทุกช่องทาง เพราะอาจจะทำให้เอกชนไม่กล้าทำสัญญา ข้อสัญญาที่เคร่งครัดจนเกินไปอาจทำให้เอกชนเป็นฝ่ายผิดสัญญาโดยไม่จำเป็น ทำให้ต้นทุนการทำสัญญาสูงเกินสมควร และอาจทำให้คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาต่อไปได้ ทำให้โครงการล่าช้าหรือไม่สำเร็จ ซึ่งสุดท้ายแล้วผู้ที่ได้รับความเสียหายคือหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาหรือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการตามสัญญาที่สำเร็จ

3.5 หลักสิทธิมนุษยชนกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นว่าหลักสิทธิมนุษยชนเป็นหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ให้ความคุ้มครองหลักสิทธิมนุษยชนผ่านกลไกต่าง ๆ ของรัฐและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยสิทธิมนุษยชนเป็นประเด็นสำคัญที่สำนักงานอัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาในการตรวจร่างสัญญาด้วย เพื่อไม่ให้หน่วยงานของรัฐเข้าทำสัญญาใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน การตรวจร่างสัญญาโดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้ถือปฏิบัติมาเป็นเวลานานแล้วตั้งแต่องค์การอัยการ ดังจะเห็นได้ว่าเคยมีหน่วยงานของรัฐส่งร่างสัญญารับทุนรัฐบาลไปศึกษาต่อต่างประเทศโดยมีเงื่อนไขให้ผู้รับทุนสมรส มิฉะนั้นจะถูก

บอกเลิกสัญญา ซึ่งกรมอัยการได้ตัดข้อสัญญาดังกล่าวออก ด้วยเหตุผลว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้รับทุนและเป็นการขัดต่อปณิญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

3.6 กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกับการตรวจร่างสัญญาของรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นหลักสำคัญของประชาธิปไตย โดยการมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ได้สิ้นสุดเพียงแค่การออกเสียงเลือกผู้แทนทำหน้าที่ในกระบวนการประชาธิปไตย แต่ยังรวมถึงการที่ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจปัญหาซึ่งจะเป็นการกระทบกระเทือนต่อส่วนได้เสียของประชาชนอีกด้วย ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ของรัฐซึ่งอาจมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอย่างมีสาระสำคัญ จึงต้องมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยมาตรา 58 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งอยู่ในหมวด 5 ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้²⁶ และมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2548 ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และกำหนดแนวทาง

²⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 58 บัญญัติว่า

“มาตรา 58 การดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้ใดดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง รัฐต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการหรืออนุญาตตามวรรคหนึ่ง รัฐต้องระมัดระวังให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพน้อยที่สุด และต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า”

ในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการของรัฐ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยงานอื่นใดของรัฐ และรัฐวิสาหกิจที่จะดำเนินการโครงการของรัฐที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจหรือสังคม และโครงการดังกล่าวที่มีผลกระทบอย่างกว้างขวางต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย วิถีชีวิต หรือส่วนได้เสียเกี่ยวกับชุมชนท้องถิ่นนั้น ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเอง หรือโดยวิธีการให้สัมปทานหรืออนุญาตให้บุคคลอื่นทำ หน่วยงานของรัฐจะต้องเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ หรือหน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยก็ได้ แต่หากโครงการนั้นมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อประชาชนเป็นส่วนรวม หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วยทุกกรณี นอกจากนี้ หากเป็นกรณีที่จะต้องทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) หรือรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการ กิจกรรมหรือการดำเนินการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนอย่างรุนแรง (EHIA) ก็จะต้องดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ออกภายใต้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 โดยในการดำเนินการจัดทำรายงาน EHIA จะต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมายต่อไป

ในส่วนของการดำเนินโครงการร่วมลงทุนนั้น พระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ในการเสนอโครงการร่วมลงทุน หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องมีการจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการเพื่อเสนอคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนพิจารณาอนุมัติ โดยรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

ดังกล่าวจะต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับความเป็นไปได้ของโครงการ โดยอธิบายความเป็นไปได้ของโครงการในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องแสดงผลกระทบ การจัดการผลกระทบ และต้นทุน ในการจัดการผลกระทบ ทั้งด้านการเงินและไม่ใช้ด้านการเงิน รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าว²⁷ นอกจากนี้ ในการจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าของโครงการ จะต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องและนำความคิดเห็นดังกล่าวมาพิจารณาประกอบการจัดทำร่างประกาศเชิญชวน ร่างเอกสารสำหรับการคัดเลือกเอกชน และร่างสัญญาร่วมลงทุนด้วย จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ได้เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนแรก เพื่อให้โครงการมีข้อมูลรอบด้านและสอดคล้องกับความเป็นไปได้ในทางธุรกิจและความต้องการของประชาชนผู้ใช้ประโยชน์หรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการ

²⁷ ประกาศคณะกรรมการนโยบายการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เรื่อง รายละเอียดที่ต้องมีในรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการและหลักเกณฑ์และวิธีการในการนำความเห็นของหน่วยงานของรัฐและภาคเอกชนมาประกอบการพิจารณาจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ พ.ศ. 2563 ข้อ 3 (4) (ง) กำหนดว่า

“ข้อ 3 ในการเสนอโครงการที่จะให้มีการร่วมลงทุน หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องจัดทำรายงานการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้ ...

(4) ความเป็นไปได้ของโครงการ โดยอธิบายความเป็นไปได้ของโครงการในด้านต่าง ๆ ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

...

(ง) ด้านสิ่งแวดล้อม โดยจะต้องแสดงผลกระทบ การจัดการผลกระทบ และต้นทุนในการจัดการผลกระทบ ทั้งด้านการเงินและไม่ใช้ด้านการเงิน รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการดังกล่าว

...”

โดยที่การรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเป็นเงื่อนไขสำคัญตามที่กฎหมายกำหนด และมีผลต่อการทำโครงการไม่ว่าในด้านการออกแบบโครงการ ต้นทุนของโครงการ รวมถึงการดำเนินโครงการ และอาจทำให้การอนุญาตหรือ การดำเนินโครงการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ดังนั้น ในการตรวจร่างสัญญา หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการของหน่วยงานของรัฐเป็นกรณีที่จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแต่ยังไม่ได้ดำเนินการให้ครบถ้วน สำนักงานอัยการสูงสุดอาจส่งคืนร่างสัญญาคืนกลับไปเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้องก่อนก็ได้

6. สรุป

สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่สำคัญอันหนึ่งคือการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยการให้คำปรึกษากฎหมายและการตรวจร่างสัญญาของรัฐ และเอกสารกฎหมายต่าง ๆ ให้กับรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ โดยมีมุ่งหมายเพื่อเป็นการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐมิให้ต้องเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการเข้าทำสัญญาของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติเป็นสำคัญ มิใช่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐที่ส่งร่างสัญญามาเพื่อตรวจพิจารณา ร่างสัญญา โดยในการตรวจร่างสัญญานี้พนักงานอัยการได้คำนึงถึงหลักการประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นกรอบในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งที่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ หลักนิติรัฐ หลักสิทธิมนุษยชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่เป็นธรรมาภิบาลในรูปแบบประชาธิปไตย เพื่อให้การตรวจร่างสัญญาของรัฐโดยพนักงานอัยการก่อให้เกิดประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม สมดังเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

บรรณานุกรม

- จุลสิงห์ วสันตสิงห์, **สัญญาของรัฐ**. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พ.ศ. 2554.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, **สัญญาทางปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, พ.ศ. 2554.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, **หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม**. **วารสารจลนिति** ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 (มกราคม - กุมภาพันธ์ 2555).
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ, **ประชาธิปไตย : อุดมการณ์ หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539.
- Dahl, Robert A.. Democracy. Encyclopedia Britannica. 9 March 2021. <https://www.britannica.com/topic/democracy>, Accessed 10 July 2021.
- UN Secretary-General, “Guidance Note of the Secretary-General on Democracy”, United Nation Digital Library, 2009, <https://digitallibrary.un.org/record/677649>, Accessed 10 July 2021.

ประชาธิปไตย : เครื่องมือสู่ความสำเร็จ ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร

เนาวรัตน์ ทรงสวัสดิ์ชัย*

บทนำ

การบริหารจัดการกิจการหรือองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาครัฐ องค์กรภาคเอกชน หรือองค์กรที่มีลักษณะพิเศษอื่นใด ก็มีวัตถุประสงค์สำคัญ เช่นเดียวกันคือ เพื่อให้การบริหารจัดการบุคคล ทรัพยากร งบประมาณของ องค์กรเป็นอย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ที่คาดหวัง การบริหารจัดการกิจการหรือองค์กรที่ดี เป็นที่ยอมรับจากบุคลากร ภายในองค์กร และเป็นที่ชื่นชมของบุคคลในสังคมย่อมแสดงให้เห็นถึง ความสามารถของผู้บริหารองค์กรนั้น

ความสำเร็จขององค์กร ความแตกต่างหรือจุดเด่นขององค์กรอันนำไปสู่ ความสามารถในการแข่งขันในสภาวะการณ์ที่เกิดการหยุดชะงักทางเศรษฐกิจ และสังคมอันเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (Covid – 19) เกิดขึ้นได้จากทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร หากทรัพยากรมนุษย์ ในองค์กรใดมีความรู้ ความสามารถ ทักษะ และสมรรถสูง ตลอดจนมีทัศนคติที่ดี มีคุณธรรมจริยธรรมก็จะทำให้องค์กรนั้นอยู่รอดและประสบความสำเร็จได้ ในทุกสถานการณ์

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ

ในอดีต การบริหารจัดการบุคคลหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรถือเป็นอำนาจของฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายจัดการเท่านั้น ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะได้รับคำตอบแทน สวัสดิการ สิทธิประโยชน์จากการจ้างหรือการทำงานอย่างไร ขึ้นอยู่กับนายจ้างหรือฝ่ายจัดการจะเป็นผู้กำหนดหรือจัดสรรให้ หากนายจ้างหรือฝ่ายจัดการขององค์กรใดขาดซึ่งคุณธรรมและจริยธรรม ดำเนินกิจการหรือองค์กรโดยคำนึงถึงแต่ผลกำไรหรือประโยชน์ขององค์กรเพียงอย่างเดียว ก็จะปรากฏปัญหาข้อพิพาทภายในองค์กร เช่น เกิดความแตกแยก ขาดความสามัคคี ไร้ซึ่งความร่วมมือหรือน้ำใจในการช่วยเหลือเกื้อกูลกัน ทำลายความน่าเชื่อถือ หรือทำให้สินค้าด้อยคุณภาพ อันนำไปสู่ปัญหาสังคมและเศรษฐกิจของสังคมและประเทศชาติโดยรวม การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในยุคปัจจุบันจึงมุ่งเน้นนำแนวคิดการบริหารจัดการอย่างมีส่วนร่วม โดยให้ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเป็นผู้มีส่วนร่วมในการคิดสร้างสรรค์ทั้งในด้านการทำงาน ด้านคำตอบแทน สวัสดิการ และสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ และมีโอกาสตัดสินใจเลือกสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง แต่อย่างไรก็ตามก็ต้องการใดที่มีทรัพยากรมนุษย์มาอยู่ร่วมกัน ความต้องการในด้านต่าง ๆ ย่อมมีความหลากหลายแตกต่างไม่ว่านายจ้างหรือฝ่ายจัดการจะจัดสรรสิ่งใดให้ก็มีโอกาสที่จะเกิดข้อขัดแย้งความไม่พอใจ การนำหลักประชาธิปไตย เช่น การใช้เหตุผลเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ การลงมติและยอมรับในเสียงข้างมากมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะสามารถช่วยลดข้อขัดแย้งและความไม่พอใจของลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรลงได้อันจะนำไปสู่ความสงบสุขและความสำเร็จขององค์กรนั้นได้ในที่สุด

คำสำคัญ - ประชาธิปไตย, การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์, เครื่องมือสู่ความสำเร็จ

ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : HRM) คือ กลยุทธ์ตลอดจนกระบวนการในการจัดการบุคลากรหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรในมิติต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินการทำงานตามหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และเกิดปัญหาน้อยที่สุด รวมถึงการพัฒนาให้มีศักยภาพเพิ่มขึ้น เพื่อการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเพื่อความสำเร็จขององค์กรที่เพิ่มขึ้นตามไปด้วย

ในสหรัฐอเมริกา มีกลุ่มนักคิดที่สำคัญแบ่งออกเป็น 2 สำนัก ซึ่งมีตัวแบบในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ดังนี้

1. ตัวแบบการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของกลุ่มฮาร์วาร์ด (The Harvard Model) กลุ่มแนวคิดนี้บางครั้งถูกเรียกว่าแนวคิดแบบ “มนุษย์นิยมเชิงพัฒนาการ (Developmental Humanism)” มีรากฐานทางความคิดมาจากสำนักคิดสาย “มนุษย์สัมพันธ์” ที่เน้นเรื่องของการสื่อสารในองค์กร การสร้างระบบทำงานแบบทีม และการใช้ความสามารถของแต่ละบุคคลให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งแนวคิดนี้ก็คือการต้องสร้างสัมพันธภาพระหว่างบุคลากรในองค์กรให้มีประสิทธิภาพ เพราะเมื่อบุคลากรได้รับการตอบสนองจากองค์กรที่ดีและเหมาะสมแล้ว ก็จะเกิดแรงจูงใจที่ดีในการทำงาน มีความสุขในการทำงาน สังคมการทำงานก็จะดีขึ้น งานที่ทำก็มีประสิทธิภาพขึ้น สุดท้ายแล้วผลประโยชน์ของการขององค์กรก็ดีขึ้น องค์กรมีศักยภาพเพิ่มขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้ค่อนข้างจะเป็นแนวคิดกระแสหลักและทรงอิทธิพลมากที่สุด ที่ยังมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายที่สุดด้วย

2. หลักการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ของสำนักมิชิแกน (The Michigan School) กลุ่มแนวคิดนี้บางครั้งถูกเรียกว่าแนวความคิดแบบ “บริหารจัดการนิยม (Managerialism)” เน้นการบริหารจัดการเชิงกลยุทธ์มากกว่าการบริหารจัดการเชิงบุคคล ซึ่งแนวคิดกลุ่มนี้จะให้ความสำคัญกับ

ฝ่ายจัดการมากกว่าโดยมองทรัพยากรมนุษย์เป็นเพียงเครื่องมือในกระบวนการทำงานหนึ่ง แต่ก็มี การใส่ใจมากกว่าแต่ก่อน แนวความคิดนี้จะมุ่งเน้นไปที่ผลประโยชน์ที่องค์กรจะได้รับเป็นหลัก ซึ่งบางครั้งแนวความคิดนี้ก็ถูกเรียกว่า “ประโยชน์-กลไกนิยม (Utilitarian-instrumentalism)” คือ มองผลประโยชน์ขององค์กรหรือผลประโยชน์ของบริษัทก่อน แต่ก็มี การบริหารทรัพยากรบุคคลอันเป็นกลไกสำคัญที่จะขับเคลื่อนให้องค์กรประสบผลสำเร็จ

กลุ่มนักคิดใน **สหราชอาณาจักร** มีแนวความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่คล้าย ๆ กันกับทางกลุ่มนักคิดของสหรัฐอเมริกา โดยมี การนำเสนอแนวคิดออกมาเป็น 2 แนวทางที่สำคัญ ดังนี้

1. กลุ่มแนวความคิดแบบอ่อน (Soft) กลุ่มนักคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “คน” มากกว่า “การบริหารจัดการ” โดยกลุ่มนี้เชื่อว่าบุคลากรทุกคนเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและมีความสามารถในตนเอง การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดีนั้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยปลดปล่อยพลังตลอดจนศักยภาพของมนุษย์ออกมาได้ ดังนั้นการจัดการทรัพยากรมนุษย์แนวนี้จึงเน้นไปในเรื่องของความไว้วางใจกัน การสร้างพันธกิจผูกพัน (Commitment) เกี่ยวข้อง (Involvement) และการมีส่วนร่วม (Participation) ให้เกิดขึ้นกับพนักงานในองค์กร

2. กลุ่มแนวความคิดแบบแข็ง (Hard) กลุ่มนักคิดนี้ให้ความสำคัญกับ “การบริหารจัดการ” มากกว่า “คน” โดยกลุ่มนี้เชื่อว่าการบริหารจัดการเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญที่สุด หากบริหารจัดการดีจะทำให้สามารถใช้ประโยชน์จากบุคลากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้เช่นกัน สามารถใช้คนได้อย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่าที่สุด แนวคิดนี้ยังสนับสนุนการบูรณาการ (Integrate) เรื่องของการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ให้เข้ากับกลยุทธ์ทางธุรกิจขององค์กร ไม่ได้มุ่งเน้นที่การจัดการด้านทรัพยากรเป็นหลัก แต่จะมุ่งเน้นที่ระบบการ

บริหารจัดการก่อนเป็นอันดับแรก และจัดสรรทรัพยากรให้เหมาะสม เพื่อให้ระบบบริหารจัดการเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ประกอบด้วย¹

1. การวางแผนทรัพยากรมนุษย์ (HR planning) เป็นการวางแผนให้มีความสอดคล้องระหว่างแผนกลยุทธ์องค์กรกับแผนกลยุทธ์ทรัพยากรมนุษย์ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับเปลี่ยนองค์กร

2. การวิเคราะห์งาน (Job Analysis) เป็นการสร้างความเข้าใจและพัฒนาศมรรถนะของลูกจ้างในการทำงานเพื่อให้ได้ศักยภาพอย่างเต็มที่ในการทำงาน และเพื่อความสำเร็จขององค์การระยะยาว

3. การสรรหาและการบำรุงรักษา (recruitment and Retention) การสรรหาและการบำรุงรักษาลูกจ้างหรือพนักงานเป็นวิธีการเปิดโอกาสให้กับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นที่ต้องการขององค์กรได้เข้ามา พร้อมทั้งการหาวิธีการในการธำรงรักษาพนักงานเพื่อลดอัตราการลาออกของพนักงาน

4. การคัดเลือก (selection) เป็นหน้าที่ของนายจ้างในการเลือกลูกจ้างหรือพนักงานที่มีความสามารถและความเต็มใจที่จะเข้ามาเรียนรู้การทำงานใหม่อย่างต่อเนื่อง และปรับเปลี่ยนการทำงานได้ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในเงื่อนไขต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและสร้างประสิทธิผล (Training and Performance)

5. การฝึกอบรมและพัฒนา (training and Development) เป็นการหาแนวทางวิธีการเพื่อพัฒนาพนักงานอย่างต่อเนื่องในด้านทักษะ ความรู้ และประสิทธิภาพในการทำงาน ภายใต้เงื่อนไขที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเรื่องงานและเงื่อนไขภายนอก พนักงานจะต้องสามารถพัฒนาความรู้

¹ คัดพันธ์ ตันวิมลรัตน์ การบริหารทรัพยากรมนุษย์ทางการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน – ธันวาคม 2557. หน้า 852.

ความสามารถและทัศนคติในการทำงาน พัฒนาสมรรถนะใหม่ ๆ เพื่อรองรับงานใหม่และการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอาชีพได้

6. การบริหารผลการปฏิบัติงาน (Performance Management) เป็นการประเมินผลและให้ข้อมูลย้อนกลับไปยังพนักงานซึ่งเป็นกระบวนการเบื้องต้นที่นำไปสู่การตัดสินใจในเรื่องการให้รางวัลและผลตอบแทนต่อพนักงาน และจะได้เป็นการสร้างแรงจูงใจในการทำงานด้วย

7. การจ่ายค่าตอบแทน (compensation) ความคาดหวังในการจ่ายค่าตอบแทนและผลประโยชน์อื่น ๆ ของพนักงานย่อมส่งผลต่อความพยายามในการทำงานให้สำเร็จของพนักงาน การจ่ายค่าตอบแทนทั้งในรูปของเงินหรือผลประโยชน์อื่น ๆ จึงสำคัญต่อองค์กร

8. การจ่ายตามความสามารถ (pay for Performance) องค์กรอาจต้องออกแบบการจ่ายค่าตอบแทนเป็นแบบแพ็คเกจต่าง ๆ ให้พนักงานได้เลือกตามความต้องการ ทั้งในรูปของเงินเดือน รูปแบบการจ่ายเงินเดือน และผลตอบแทนรวมทั้งผลประโยชน์อื่น ๆ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้กับพนักงาน เพื่อให้องค์การบรรลุความสำเร็จตามกลยุทธ์ที่ได้วางไว้

จากการศึกษาความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ตามข้างต้นจะเห็นว่า หลักการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญก็คือการบริหารจัดการเพื่อให้ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับวิธีการและเป้าหมายที่องค์กรกำหนด อันนำไปสู่ความสำเร็จและความเจริญรุ่งเรืองขององค์กรนั้น

ความรู้เกี่ยวกับหลักประชาธิปไตย

คำว่า “ประชาธิปไตย” มีรากศัพท์มาจากภาษากรีก หมายถึง อำนาจอของประชาชน ดังนั้น ความหมายดั้งเดิมจึงหมายถึง การปกครองโดยคนหมู่มาก หรือการปกครองโดยหมู่ชนผู้มีอำนาจประชาธิปไตยในสมัยแรกเริ่มนั้น

ซึ่งต่อมาได้มีการพัฒนาแนวคิดของประชาธิปไตยออกเป็น 3 รูปแบบคือ 1) ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นรูปแบบการเมืองการปกครอง 2) ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นอุดมการณ์ทางการเมือง และ 3) ประชาธิปไตยในฐานะที่เป็นวิถีการดำเนินชีวิต

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย ได้แก่

1. หลักความเสมอภาค แบ่งพิจารณาได้เป็น

- ความเสมอภาคทางการเมืองการปกครอง ทุกคนสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองได้อย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีสิทธิมีหนึ่งเสียงเท่าเทียมกัน
- ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ ทุกคนต้องไม่ถูกกีดกันในการประกอบอาชีพ การประกอบการต้องเป็นไปอย่างเสรี เป็นธรรม ไม่มีการผูกขาดทางการค้า
- ความเสมอภาคทางโอกาส ทุกคนสามารถที่จะได้รับการศึกษา การรักษาพยาบาลและการให้บริการอย่างเท่าเทียมกันแม้ว่าจะต่างฐานะกัน

2. หลักสิทธิ เสรีภาพและหน้าที่ ได้แก่

- สิทธิ คือ อำนาจอันชอบธรรม หรือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง
 - หน้าที่ คือ สิ่งที่คุณต้องปฏิบัติหรืองดเว้นจากการปฏิบัติ บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่
- แต่อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิเสรีภาพต้องไม่ไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นและต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายใต้กฎหมาย

3. หลักนิติธรรม

คือ การใช้กฎหมายเป็นหลักในการบริหารประเทศ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้กฎหมายต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ

4. หลักการใช้เหตุผล

คือ การใช้หลักเหตุผลมาเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจ และหากมีการตัดสินใจปัญหาด้วยการออกเสียงต้องยอมรับมติของเสียงข้างมาก แต่ต้องเคารพสิทธิของเสียงส่วนน้อย และไม่ละเลยเสียงข้างน้อย

5. หลักการมีส่วนร่วมทางการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม ทางตรง เช่น การออกเสียงประชามติ การเสนอถอดถอน ฯลฯ ทางอ้อม เช่น การเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศแทนตน

สำหรับแนวคิดประชาธิปไตยในแถบประเทศยุโรปตะวันตก และสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ดังนี้²

- 1) การยึดถือเหตุผล
- 2) การเน้นความสำคัญของปัจเจกบุคคล
- 3) การถือรัฐเป็นเครื่องมือของประชาชน
- 4) การอาศัยความสมัครใจเป็นใหญ่
- 5) การยึดถือกฎหมายเหนือกฎ
- 6) การเน้นความสำคัญของวิธีการ
- 7) การถือความเห็นพ้องต้องกันเป็นหลักมนุษยสัมพันธ์
- 8) การถือความเท่าเทียมกันขั้นมูลฐานของมนุษย์

ในส่วนของ “ประชาธิปไตยในการทำงานหรือภายในองค์กร” นั้น ถือเป็นรูปแบบแรงงานสัมพันธ์หรือการบริหารแรงงานแบบมีส่วนร่วมระหว่างนายจ้างหรือฝ่ายจัดการกับลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร โดยหลักการร่วมบริหารกิจการ (Co-determination) มีวิวัฒนาการมาจากแถบภาคพื้นยุโรป

² ประสาร ทองภักดี, หลักการปกครอง (หลักรัฐศาสตร์) (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2525) หน้า 118 - 119.

และแพร่กระจายไปสู่ภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก ปัจจุบันแนวคิดประชาธิปไตย ถือว่ามีความเป็นสากล และสามารถนำไปปรับใช้ได้หลายมิติ นอกเหนือจากการเมืองการปกครองโดยมิติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ก็คือ แนวคิดเกี่ยวกับ “ประชาธิปไตยทางอุตสาหกรรม” (Industrial Democracy) ซึ่งหมายถึง การนำเอาแนวคิดประชาธิปไตยไปใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ ในระดับโรงงานอุตสาหกรรม เช่น การกำหนดให้มีสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน เป็นต้น³

จากการศึกษาหลักประชาธิปไตย จะเห็นได้ว่าแนวคิดของประชาธิปไตยนั้นมีเป้าหมายที่สำคัญที่สุดคือเพื่อให้เกิดประโยชน์และความสงบสุขแก่ประชาชน โดยหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตยมิได้ใช้ได้เฉพาะกับการเมืองหรือระบอบการปกครองเท่านั้น แต่ยังสามารถนำมาปรับใช้ได้กับการบริหารจัดการองค์กรทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรที่มีลักษณะพิเศษอื่น ๆ ได้ในทุก ๆ ด้าน นอกจากนี้การดำเนินชีวิตประจำวันของคนในสังคมสามารถนำหลักการดังกล่าวมาเป็นแนวทางได้เช่นกัน

การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร

ด้วยทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรมีความรู้ ความสามารถ ทักษะ ทัศนคติ และพื้นฐานความคิดที่หลากหลายและแตกต่างกัน ปัญหาข้อขัดแย้งความไม่พอใจกันและกันในด้านต่าง ๆ เช่น วิธีการทำงาน การบังคับบัญชา ค่าตอบแทน สวัสดิการ ผลประโยชน์อื่น ๆ ที่จะได้รับจากการทำงานให้แก่องค์กรย่อมมีขึ้นเป็นปกติธรรมดา แม้นายจ้างหรือฝ่ายบริหารจัดการจะ

³ สบ เชื้อทอง, รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์ (Online) Available:<http://psiba.blogspot.com/2012/12/3html>, 2017 (May, 15).

ดำเนินการหรือจัดสรรอย่างไร ก็ไม่อาจทำให้ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทุกคนยอมรับหรือเกิดความพึงพอใจทั้งหมดได้

การเกิดปัญหาข้อขัดแย้งโดยเฉพาะในด้านการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร ส่งผลสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายที่องค์กรกำหนดไว้ ความสำเร็จขององค์กรขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมแรงร่วมใจของทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรนั้น การนำหลักประชาธิปไตยมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรจะช่วยให้ลดหรือขจัดปัญหาข้อขัดแย้งความไม่พอใจของลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรลงได้ ทั้งยังสามารถทำให้องค์กรประสบความสำเร็จได้ตามเป้าหมายอีกด้วย

การนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรเพื่อให้เกิดความสัมพันธ์ในเชิงบวกอันนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กรนั้น มีข้อพิจารณา ดังนี้

1. การบริหารด้วยหลักความเสมอภาค

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ด้วยความเสมอภาค เท่าเทียมและเป็นธรรม เปิดโอกาสให้ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรมีส่วนร่วมในการคิดสร้างสรรค์ ทั้งด้านวิธีการทำงาน การบังคับบัญชา การบริหารค่าตอบแทน ผลประโยชน์ต่าง ๆ ย่อมจะทำให้ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ส่วนใหญ่รู้สึกได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การยอมรับและความสงบสุขในองค์กรได้

2. การบริหารด้วยหลักนิติธรรม

หากองค์กรได้นำหลักนิติธรรมมาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรแล้ว ย่อมจะทำให้ทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรนั้นสามารถปฏิบัติต่อกันด้วยดี มีความเป็นระเบียบเรียบร้อยโดยวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ด้วยหลักนิติธรรม อาจกระทำได้หลายประการ เช่น การออกคำสั่ง กำหนดกฎ ระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานที่ชอบและ

ถูกต้องตามกฎหมาย โปร่งใสตรวจสอบได้ การพิจารณาโยกย้ายหน้าที่อย่าง เป็นธรรม การปรับขึ้นเงินเดือน โบนัส สวัสดิการที่มีหลักเกณฑ์แน่นอน เหมาะสมเสมอภาค และเท่าเทียม มีกระบวนการสอบข้อเท็จจริงก่อนการ ลงโทษทางวินัย พิจารณาลงโทษทางวินัยโดยปราศจากอคติ เป็นต้น

3. การบริหารด้วยหลักเหตุและผล

การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่ดี ไม่ให้เกิดข้อขัดแย้งหรือ ข้อพิพาทภายในองค์กรก็ด้วยการบริหารจัดการอย่างมีเหตุมีผล มิได้กระทำตาม อารมณ์หรือตามอำเภอใจของตนเอง ปราศจากอคติ ตัดสินใจด้วยข้อเท็จจริง ที่ถูกต้อง ครบถ้วน พิจารณาอย่างรอบคอบและเชื่อมโยงก่อนตัดสินใจ

4. การบริหารด้วยหลักข้อตกลงร่วมกัน ยอมรับในเสียงข้างมาก

การที่มีทรัพยากรมนุษย์มาอยู่ร่วมกันจำนวนมากในองค์กร ความแตกต่าง ความต้องการที่หลากหลายย่อมมีขึ้นเป็นปกติไม่ว่านายจ้างหรือ ฝ่ายจัดการจะจัดสรรค่าตอบแทนหรือประโยชน์อื่นใดให้ ก็ไม่อาจทำให้เป็นไป อย่างที่ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ทุกคนในองค์กรต้องการได้ ดังนั้น วิธีการหนึ่ง ที่จะทำให้อุปการะหรือทรัพยากรมนุษย์ต่างยอมรับในการบริหารจัดการ ตลอดจน การจัดสรรค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์อื่นใด ก็ด้วยการมีข้อตกลงร่วมกันโดย การยอมรับความต้องการของเสียงข้างมาก เช่น ก่อนที่จะมีการจัดสรรสวัสดิการ นายจ้างหรือฝ่ายจัดการอาจใช้วิธีการทำแบบสำรวจความต้องการ โดยแจ้งให้ ลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรทราบว่าจะมีการทำแบบสำรวจ และ หากผลการสำรวจมีความต้องการในเรื่องใดมากที่สุด ก็จะดำเนินการจัดสรร ในเรื่องนั้น เป็นต้น การทำความเข้าใจข้อตกลงร่วมกันให้ยอมรับเสียงข้างมาก เป็นวิธีการ ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรและสอดคล้องกับ หลักการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการองค์กรระหว่างนายจ้างหรือฝ่ายจัดการ กับลูกจ้างหรือทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรและหลักการถือความเห็นพ้องต้องกัน อีกด้วย

บทสรุป

หลักประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือและพื้นฐานสำคัญของการนำมาซึ่งความสงบสุขและความสำเร็จภายในองค์กร การบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรไม่ว่าจะเป็นองค์กรภาคเอกชน ภาคราชการและภาครัฐวิสาหกิจ หากนำหลักประชาธิปไตยที่สำคัญ เช่น หลักความเสมอภาค หลักนิติธรรม หลักเหตุและผล และหลักข้อตกลงร่วมกัน เป็นต้น มาปรับใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์แล้ว จะทำให้ปัญหาข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทระหว่างบุคคลในองค์กรลดน้อยลง อันจะนำมาซึ่งความสงบสุขและความเจริญรุ่งเรืองขององค์กรตามที่กำหนดเป้าหมายไว้

แม้หลักประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่จะให้ความหมายในมิติของการเมืองการปกครอง แต่โดยแท้จริงแล้วหลักประชาธิปไตยสามารถนำมาปรับใช้ได้กับทุกมิติหรือทุกเรื่องในชีวิตประจำวัน หากนายจ้างผู้บริหารองค์กรหรือฝ่ายจัดการบริหารทรัพยากรมนุษย์ในองค์กรของตนยึดหลักประชาธิปไตย อันนำไปสู่การบริหารอย่างมีส่วนร่วม มีความคิดสร้างสรรค์แล้ว ก็ย่อมจะนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้

ดังนั้น จากการศึกษาตามลำดับข้างต้นจึงกล่าวได้ว่า “หลักประชาธิปไตยเป็นเครื่องมือสู่ความสำเร็จในการบริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร” ได้อย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

ถวิลวดี บุรีกุล (ดร.). 2546. **หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่**. วารสาร สถาบันพระปกเกล้า ปี 2546 เล่มที่ 2 ประกาศกองทัพอากาศ เรื่อง ค่านิยมหลักของกองทัพอากาศ (RTAF.Core Values) 8 สิงหาคม 2554 ทวีศักดิ์ อุ่นจิตติกุล, 2555, **สารัตถะประชาธิปไตย**, วศิระ, กรุงเทพมหานคร, หน้า 136 – 137.

ประสาร ทองภักดี. **หลักการปกครอง (หลักรัฐศาสตร์)** (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2525).

ศักดิ์พันธ์ ต้นนิมลรัตน์ **การบริหารทรัพยากรมนุษย์ทางการศึกษา แนวคิด ทฤษฎีและบทบัญญัติทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง** วารสารวิชาการ Veridian E-Journal ปีที่ 7 ฉบับที่ 3 เดือนกันยายน – ธันวาคม 2557. หน้า 852.

สงบ เชื้อทอง, **รัฐศาสตร์ตามแนวพุทธศาสตร์** (Online) Available: <http://psiba.blogspot.com/2012/12/3.html>, 2017 (May, 15).

สมบัติ กุสุมาวลี. **โครงการบัณฑิตศึกษา การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. “บริหารจัดการทรัพยากรมนุษย์ไปเพื่ออะไร?” ประชาชาติธุรกิจ**, 16 ธันวาคม 2547 หน้า 6.

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554** [Online], Available: <http://www.royin.go.th/dictionary/>.

หลักประชาธิปไตยกับการตรวจสอบและติดตาม การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร

บุญชนะ เจริญผล*

บทนำ

งานในกิจการตำรวจเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปราม การกระทำความผิด ทางอาญา การรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร งานบริการช่วยเหลือประชาชน การปฏิบัติงานของตำรวจจึงมีความเกี่ยวข้องผูกพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งความสำเร็จของงานจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูล แจ้งเบาะแส หรือเสริมกำลังด้วยการเป็นอาสาสมัครร่วมปฏิบัติงาน ประชาชนจะเป็นแหล่งข่าวที่ดีที่สุดสำหรับตำรวจ เพื่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงจำเป็นที่ตำรวจจะต้องทำงานร่วมกับประชาชนอย่างใกล้ชิดเป็นเนื้อเดียวกัน ดังที่ เซอร์ โรเบิร์ต พิล (SI Robert Peel) ผู้ก่อตั้งตำรวจมณฑลลอนดอน ได้กล่าวประโยคอันเป็นอมตะไว้ว่า “ตำรวจ คือ ประชาชน ประชาชน คือ ตำรวจ” นั้น ย่อมยืนยันถึงความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตำรวจ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยแท้จริง ในบทความฉบับนี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงการนำหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ซึ่งถือเป็นแนวทางหนึ่ง

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน บทบาททางการเมืองของประชาชนในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ จึงถือเป็นกระบวนการที่สำคัญยิ่งที่ประชาชนจะได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็นและเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ในชีวิตประจำวัน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณา กำหนดนโยบายและประกอบการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจ และเป็นการสร้างฉันทามติ ทำให้ง่าย ต่อการนำไปปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการร่วมกันพัฒนาสังคมและประเทศชาติได้อย่างยั่งยืน ต่อไป

1. หลักประชาธิปไตย

1.1 ความหมายของประชาธิปไตย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2493 ให้ความหมายของ คำว่า “ประชาธิปไตย” ว่าเป็น “แบบการปกครองที่ถือมติปวงชนส่วนใหญ่” ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ ในกฎหมาย รัฐธรรมนูญ ประชาธิปไตย คือ การที่รัฐบาลเป็นของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน หรือ ประชาธิปไตยคือ สังคมที่ประชาชนมีเสรีภาพ สมภาพ และภราดรภาพ

1.2 หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตยมีพื้นฐานอยู่บนความเชื่อในความสำคัญและศักดิ์ศรีของปัจเจกบุคคล ความเชื่อในความเสมอภาคของมนุษย์และความเชื่อ

ในความจำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระเสรี ประชาธิปไตยจึงประกอบด้วย หลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1.2.1 หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ประชาธิปไตยนั้นถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศหรืออำนาจอธิปไตยนั้น เป็นของประชาชนทุกคนร่วมกันและประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง กล่าวคือ ปัจจัยที่เชื่อว่าสังคมก่อตั้งขึ้นโดยความยินยอมของประชาชน ในการที่จะให้อำนาจอธิปไตยของสังคมส่วนรวม เข้ามาแทนที่เสรีภาพธรรมชาติ โดยทุกคนจะมีส่วนในอธิปไตยนั้น ๆ เท่าเทียมกัน ตามหลักการนี้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นการปกครองที่ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากผู้ปกครองมาจากการเลือกตั้งโดยยึดหลักการเสียงข้างมาก จึงมีสิทธิและอำนาจ อันชอบธรรมในการปกครองประเทศ เพราะได้รับสิทธิจากผู้ถูกปกครองโดยตรง

1.2.2 หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักการว่าด้วยสิทธิเสรีภาพเป็นหลักการที่สำคัญมากอย่างหนึ่งของประชาธิปไตย คือ สิทธิ (right) เสรีภาพ (liberty) และอิสรภาพ (freedom) สิทธิ หมายถึง ประโยชน์ที่กฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ เสรีภาพ หมายถึง โอกาสที่จะเลือกทำหรือไม่ทำระหว่างทางเลือกหลายทางตามปรารถนาของตนโดยปราศจากข้อบังคับหรือข้อจำกัดจะจำกัดได้ก็แต่โดยกฎหมายเท่านั้น ส่วนอิสรภาพ หมายถึง การทำหรืองดเว้นที่จะทำสิ่งใด ๆ ก็ได้ ที่ไม่ละเมิดผู้อื่น ซึ่งเสรีภาพในระบอบประชาธิปไตยหมายถึง ความสามารถของคนที่จะทำหรืองดเว้น กระทำสิ่งใดสิ่งหนึ่งก็ได้ภายในขอบเขตข้อกำหนดของกฎหมาย เสรีภาพในระบอบประชาธิปไตย

จึงไม่ใช่การทำอะไรก็ได้ตามใจตนเอง เนื่องจากการทำตามใจตนเองโดยไม่คำนึงถึงจิตใจคนอื่น ๆ นั้น เป็นลักษณะของเผด็จการ

1.2.3 หลักความเสมอภาค (Equality) ความเสมอภาคในระบอบประชาธิปไตย หมายความว่า การที่ราษฎรทุกคนในประเทศมีความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกันพื้นฐานในเรื่องสำคัญ ๆ ที่เป็นไปได้ในฐานะที่เป็นมนุษย์ปุถุชน อันจะทำให้ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และก่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม กล่าวคือ ความเท่าเทียมกันของคนในสังคมเป็นความเท่าเทียมกันในการเป็นมนุษย์ และเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นสมาชิกของสังคมเหมือนกัน มีศักดิ์ศรี เกียรติยศ และมีคุณค่าในความเป็นคนอย่างเดียวกัน โดยหลักความเสมอภาคสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 ด้าน หลัก ๆ ดังนี้

1) ความเสมอภาคทางการเมือง (Political Equality) คือ ทุกคนมีสิทธิ ในทางการเมืองเท่าเทียมกันทั้งในส่วนของผู้ลงคะแนนเสียงและผู้สมัครรับเลือกตั้ง

2) ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ (Economic Equality) คือ การมีหลักประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจในระดับที่อย่างน้อยต้องสามารถดำเนินชีวิตอยู่ได้ในฐานะเป็นสมาชิกคนหนึ่งของสังคมและเปิดโอกาสให้กับบุคคลทุกคนที่มีความสามารถในการสร้างความมั่นคงให้กับตนเอง ความเสมอภาคทางเศรษฐกิจ มิได้หมายถึงการที่คนทุกคนจะต้องมีรายได้เท่าเทียมกันแต่หมายถึง สภาพความใกล้เคียงกันในฐานะทางเศรษฐกิจ โดยจะต้องมีการกระจายรายได้ที่เป็นธรรมเพื่อมิให้เกิดช่องว่างระหว่างชนชั้นมากนัก เช่น การเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า และบุคคลควรมีความมั่นคงทางเศรษฐกิจพอสมควร คือ มีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ เช่น การกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การให้สิทธิคนยากจนรับการรักษาพยาบาลฟรี และสวัสดิการต่าง ๆ

3) ความเสมอภาคทางสังคม (Social Equality) คือ ทุกคนในสังคมที่ไม่ว่าจะมีฐานะทางสังคม เศรษฐกิจ หรือวัฒนธรรมแตกต่างกันอย่างไรก็ตาม ก็สามารถใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปราศจากการแบ่งชนชั้นวรรณะ การดูหมิ่นเหยียดหยามและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติบนพื้นฐานการให้ความเคารพซึ่งกันและกัน

4) ความเสมอภาคทางกฎหมาย (Equality of the Law) หมายถึง กฎหมายที่ตราออกมาจะต้องมีผลบังคับใช้กับประชาชนทุกคนอย่างเสมอกัน ไม่มีข้อยกเว้นที่เอื้อประโยชน์ให้แก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีผลบังคับใช้กับบุคคลเฉพาะบางกลุ่มบางพวกในสังคม ดังนั้น การสร้างความเสมอภาคทางกฎหมายจึงเป็นการคุ้มครองบุคคลจากกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ทำให้บุคคลสามารถป้องกันสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมของตน ได้อย่างเสมอภาค

5) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of Opportunity) คือ การให้โอกาสทุกคนในการใช้ความสามารถที่ตนมีอยู่ไปในทางที่สุจริตได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อพัฒนาความสามารถของตนให้เกิดประโยชน์ต่อตนเองและสังคมได้อย่างเสมอภาค โดยไม่ก่อความเดือดร้อนและละเมิดสิทธิของผู้อื่น

1.2.4 หลักการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย (The Majority Rule with Respect to Minority Rights) เนื่องจากในระบอบประชาธิปไตย ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการตัดสินใจปัญหาบ้านเมืองไม่ว่าจะโดยตรงหรือผ่านผู้แทนราษฎร ซึ่งในความเป็นจริงประชาชนทุกคนย่อมมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ดังนั้น เพื่อเป็นการตัดสินใจหาจึงต้องยึดเสียงข้างมากที่มีต่อเรื่องนั้น ๆ เป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจ ถึงอย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของเสียงข้างน้อย หลักประชาธิปไตยจึงต้องประกอบด้วยหลักการคุ้มครอง เสียงข้างน้อย

(minority right) ด้วย ทั้งนี้ การตัดสินใจโดยล່วงละเมิดสิทธิพื้นฐานของเสียงข้างน้อย ถือว่าเป็นการปกครองโดยระบอบเผด็จการเสียงข้างมาก (Dictatorship of the Majority) ดังนั้น การปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อยจึงมีลักษณะของการยอมปฏิบัติตามข้อสรุปที่เกิดจากเสียงข้างมาก แม้บุคคลนั้นจะไม่เห็นพ้องกับมติที่เกิดขึ้น ในขณะที่กลุ่มของเสียงข้างมากก็ต้องไม่กระทำการอันใดที่เป็นการลิดรอนหรือทำลายกลุ่มของผู้ที่มีแนวคิดแตกต่างไปจากตน ฉะนั้น การที่ระบอบประชาธิปไตยเลือกใช้หลักการปฏิบัติตามเสียงข้างมากจึงเป็นเพียงการปฏิบัติไปพลางก่อนจนกว่าจะมีทางเลือกอื่นที่ดีกว่ามากกว่าที่จะบอกว่าแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากคนส่วนมาก เป็นแนวทางที่ถูกต้อง

1.3 หลักประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือเป็นการปกครองโดยประชาชน และเพื่อประชาชน โดยบทบาททางการเมืองของประชาชน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงเป็นหัวใจสำคัญของระบอบนี้ ทั้งนี้ บทบาททางการเมืองของประชาชนที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง คือ การเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าร่วมในกิจกรรมทางการเมือง มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น ประเทศที่พัฒนาการเมือง การปกครองในระบอบประชาธิปไตย อยู่ในระดับที่ดีแล้ว มักจะกำหนดให้ประชาชนทุกระดับมีสิทธิ ในการมีส่วนร่วมทางการเมืองตามกฎหมายและมีผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม ในทุกมิติของกระบวนการทางการเมือง การมีส่วนร่วมทางการเมือง มีหลายรูปแบบทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

ทางตรง คือ การที่ประชาชนของรัฐทั้งหมดเป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองโดยตรง ด้วยการร่วมกันประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ หรือทำหน้าที่เป็นสภาเอง เนื่องจากอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน โดยมีหลักการว่าประชาชนทุกคนต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดกฎเกณฑ์บัญญัติกฎหมาย

ทางอ้อม คือ ประชาชนเลือกผู้แทนเพื่อทำหน้าที่แทนตนในการบริหารประเทศ ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากประชาชนมีจำนวนมากเกินกว่าจะให้โอกาสทุกคนใช้สิทธิในการปกครองประเทศ ดังนั้นการมีส่วนร่วมทางการเมืองทางอ้อม จึงเป็นหัวใจสำคัญโดยเฉพาะ การเลือกตั้งเพื่อเลือกตัวแทนเข้าไปบริหารประเทศ ประชาชนต้องร่วมมือร่วมใจกัน ไม่สนับสนุน การซื้อสิทธิขายเสียง ต่อต้านและการจัดการการทุจริตคอร์รัปชัน

บทความฉบับนี้จะได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยฉบับหนึ่ง ทั้งนี้ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองตามบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ เริ่มตั้งแต่กระบวนการคัดเลือกผู้เข้าไปทำหน้าที่นิติบัญญัติและบริหารราชการแผ่นดินโดยการเลือกตั้ง การสร้างกลไกการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของรัฐและการสร้างกลไกมาตรการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพประชาชน นอกจากนั้น ยังได้กำหนดหลักการที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านการออกเสียงลงคะแนนและการมีส่วนร่วมของประชาชนทางการเมืองโดยตรงหรือการตรวจสอบการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 78 บัญญัติไว้ว่า รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย

อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ
ด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น
การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ
รวมตลอดทั้ง การตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบ
ต่อประชาชนหรือชุมชน

ตามมาตรา 78 กำหนดให้รัฐส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชน ดังนี้

1. มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข
2. มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ และการจัดบริการ
สาธารณะทั้งใน ระดับชาติและระดับท้องถิ่น
3. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริต
และประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใด
ที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนและชุมชน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 81 บัญญัติไว้ว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
และร่างพระราชบัญญัติ จะตราขึ้นเป็นกฎหมายได้ก็แต่โดยคำแนะนำและ
ยินยอมของรัฐสภาส่วนการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย **มาตรา 77** บัญญัติไว้ว่า
รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย
ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อ
การดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นการระ
ง่ำประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดย
สะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่าง
ถูกต้องก่อนตรากฎหมายทุกฉบับรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น
ของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน
และเป็นระบบรวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้น

ต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณา ในกระบวนการตรากฎหมาย ทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็น ของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย ทั้งนี้ เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 257 บัญญัติไว้ว่า การปฏิรูปประเทศตามหมวดนี้ต้อง ดำเนินการ เพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

(1) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความ สมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุ กับการพัฒนาด้านจิตใจ

(2) สังคมมีความสุข เป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกัน เพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ

(3) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนา ประเทศและการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าภายใต้รัฐธรรมนูญไทย “หลักประชาธิปไตย” ได้รับการรับรองไว้อย่างชัดเจน มีผลให้การดำเนินการ ต่าง ๆ ของรัฐ พึงต้องส่งเสริมและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ประเทศด้วย ดังนั้น หน้าที่ของรัฐกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติขึ้นมาก็เพื่อกำหนดให้รัฐ มีหน้าที่ต้องดำเนินการดูแล และจัดสวัสดิการด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชน เนื่องจากบางเรื่องเป็นมาตรการ พื้นฐานที่รัฐควรจะทำให้กับประชาชน จึงต้องบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐ โดยตรงและหากไม่ดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว ประชาชนสามารถ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐได้

2. แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ

2.1 แนวคิดในการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานภาครัฐ

สืบเนื่องจากการปฏิรูปทางการเมืองและกระแสความต้องการของประชาชนที่ต้องการ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการแผ่นดิน ส่งผลให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับตัว โดยการจัดทำ ระบบราชการเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่กระบวนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยการยอมรับให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินการ และติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงาน เพื่อให้มีกระบวนการ กำหนดนโยบายสาธารณะและการตัดสินใจที่รอบคอบ โปร่งใส เป็นธรรม เพื่อให้ได้การยอมรับจากประชาชนอันจะนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพ ของระบบราชการที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อ ประโยชน์สุขของประชาชน ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางวิชาการ มีหลากหลายรูปแบบ โดยรูปแบบระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ของสมาคมการมีส่วนร่วมสากล แบ่งออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้¹

1. การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (To Inform)
2. การมีส่วนร่วมในระดับการปรึกษาหารือ (To Consult)
3. การมีส่วนร่วมในระดับให้เข้ามามีบทบาท (To Involve)
4. การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (To Collaborate)
5. การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจประชาชน (To Empower)

2.2 แนวคิดในการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ

สำหรับกิจการตำรวจนั้นเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา การรักษาความปลอดภัยในชีวิต

¹ รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม เรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจ. พ.ศ. 2560 หน้า 2-3.

และทรัพย์สินของประชาชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร งานบริการช่วยเหลือประชาชน การปฏิบัติงานของตำรวจจึงมีความเกี่ยวข้องกับผูกพันกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง ซึ่งความสำเร็จของงานจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือของประชาชน ทั้งในแง่ของการให้ข้อมูล แจ้งเบาะแส หรือเสริมกำลังด้วยการเป็นอาสาสมัครร่วมปฏิบัติงาน ประชาชนจะเป็นแหล่งข่าวที่ดีที่สุดสำหรับตำรวจ เพื่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ดังนั้น จึงจำเป็นที่ตำรวจจะต้องทำงาน ร่วมกับประชาชนอย่างใกล้ชิดเป็นเนื้อเดียวกัน

จากหลักคิดดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2542 นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้มี “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2542” ขึ้นมา โดยมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ 3 ระดับ คือ ระดับชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ระดับจังหวัด มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ระดับสถานีตำรวจ มีหัวหน้าสถานีตำรวจเป็นประธาน สำหรับองค์ประกอบของคณะกรรมการแต่ละระดับจะประกอบไปด้วยข้าราชการโดยตำแหน่ง และภาคประชาชน โดยการสรรหาจากประชาชนผู้ทรงคุณวุฒิในด้านต่าง ๆ อันได้แก่ ด้านนิติศาสตร์ ด้านรัฐศาสตร์ ด้านรัฐประศาสนศาสตร์ ด้านนิเทศศาสตร์ หรือด้านสื่อสารมวลชน ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านการศึกษา หรือด้านครุศาสตร์ ด้านอาชีวศึกษา หรือด้านบริหารงานยุติธรรม ด้านจิตวิทยา ด้านพัฒนาสังคม และด้านสังคมวิทยา เป็นต้น

คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจแต่ละคณะ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการกำหนดนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจ

2) ประสานการตรวจสอบและการติดตามการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

3) แนะนำ ให้คำปรึกษาการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

4) รับคำร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจตามระเบียบที่ กต.ตร. กำหนด

5) กำหนด แก้ไข ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการระดับสถานีตำรวจ

7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน เพื่อดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่ กต.ตร. มอบหมาย

8) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการตราพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ออกมาบังคับใช้ ซึ่งในพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 นี้ ได้บัญญัติเรื่องการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนโดยแบ่งออกไว้เป็น 2 ส่วน คือ

1. ส่วนการช่วยเหลือสนับสนุน

มาตรา 7 กำหนดให้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการมีส่วนร่วมให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด

2. ส่วนการตรวจสอบติดตามประเมินผล

ในเรื่องการตรวจสอบ ติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ บัญญัติไว้ใน ลักษณะ 3 มาตรา 16 ถึง มาตรา 23 โดยในส่วนที่เกี่ยวกับองค์ประกอบอำนาจหน้าที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 16 ถึง มาตรา 18 ดังนี้

มาตรา 16 กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ คณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า “ก.ต.ช.” มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารราชการตำรวจ และกำกับดูแลสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ปฏิบัติตามนโยบาย ระเบียบแบบแผนมติคณะรัฐมนตรี และกฎหมาย

มาตรา 17 กำหนดให้ ก.ต.ช. ประกอบด้วย

- (1) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ
- (2) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ
- (3) ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม และผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง
- (4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับการเลือกจากวุฒิสภา จำนวนสองคน ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ประธานกรรมการโดยคำแนะนำของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แต่งตั้งข้าราชการตำรวจยศพลตำรวจตรีขึ้นไป จำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ (แก้ไขตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 88/2553)

มาตรา 18 นอกจากอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 16 ให้ ก.ต.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) ออกระเบียบ ประกาศ หรือมีมติในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารราชการตำรวจ และวิธีปฏิบัติราชการของข้าราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามแบบแผนและนโยบายที่ ก.ต.ช. กำหนด

(2) เสนอแนะให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 6 วรรคสอง

(3) พิจารณาดำเนินการคัดเลือกข้าราชการตำรวจเพื่อดำเนินการแต่งตั้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติตามที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอ

(4) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกระจายอำนาจระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติกับตำรวจภูธรจังหวัด และราชการส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ ก.ต.ช. เห็นว่ามีความจำเป็นและเหมาะสม

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

(6) ตรวจสอบการปฏิบัติตามนโยบาย การบริหารราชการตำรวจ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น **ในการนี้ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตาม การบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร จังหวัดและสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบ ติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงาน ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการ ตามควรแก่กรณีต่อไป**

ต่อมา คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมโดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาการมีส่วนร่วมนของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจเรียบร้อยแล้ว ได้เสนอรายงาน เรื่อง การสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของตำรวจต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อพิจารณา โดยสรุปได้ว่า²

² เรื่องเดิม. หน้า 15-28.

จากการศึกษาติดตามผลการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 พบว่ายังมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน ทั้งในด้านการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจ และในด้านการสนับสนุนกิจการตำรวจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน โดยมีรายละเอียดสภาพปัญหาในด้านการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 14 (6) ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจของกรุงเทพมหานคร ของจังหวัดของสถานีตำรวจต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ดังกล่าว แล้วรายงานต่อ ก.ต.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามควรแก่กรณีต่อไป

จากการศึกษาติดตามผลการปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ (กต.ตร.) พบว่า คณะกรรมการฯ ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ตรงตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ โดยเฉพาะหน้าที่ในการตรวจสอบติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่รับผิดชอบของ กต.ตร. และหน้าที่ ในการรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) เพื่อพิจารณา ดำเนินการ โดยจากการตรวจสอบสถิติการรายงานผลการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา (พ.ศ. 2549-2559) พบว่าปัจจุบันมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ เขตพื้นที่ทั้งสิ้น 1,559 คณะ (ระดับจังหวัดและกรุงเทพมหานคร รวม 77 คณะ และระดับสถานีตำรวจรวม 1,956 คณะ) แต่ไม่ปรากฏว่ามีรายงานผลการตรวจสอบติดตามและประเมินผล

การปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่แต่ละแห่ง รายงานถึง ก.ต.ช. แต่อย่างใด

สาเหตุที่คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เกิดจากระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 มีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ได้แก่ การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการและวิธีการสรรหากรรมการภาคประชาชนไม่เหมาะสม การกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด และไม่มีกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรายงานผลไว้ในระเบียบ เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม โดยคณะอนุกรรมการปฏิรูปกิจการตำรวจ ได้เสนอวิธีการปฏิรูป ดังนี้

พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ได้ออกแบบระบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจการตำรวจ โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างการตรวจสอบติดตามประเมินผลกับอำนาจหน้าที่ในการให้การสนับสนุนช่วยเหลือไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ ในเรื่องการให้อำนาจประชาชนในการตรวจสอบติดตามประเมินผล บัญญัติไว้ในลักษณะ 3 คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ มาตรา 18 (6) ส่วนในเรื่องการช่วยเหลือสนับสนุนของประชาชน บัญญัติไว้ในลักษณะ 1 บททั่วไป มาตรา 7 แต่การดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากมีข้อบกพร่องดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น จึงจำเป็นต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อแยกให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในพื้นที่คณะหนึ่งร่วมกับคณะกรรมการที่จะทำหน้าที่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายงบประมาณและอาสาสมัครอีกคณะหนึ่ง และปรับแก้โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ องค์ประกอบ

วิธีการสรรหา และระบบการบริหารงานของคณะกรรมการให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

ด้านการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจ

เห็นควรให้คง “คณะกรรมการตรวจสอบติดตามการบริหารงานตำรวจ” (กต.ตร.) ไว้ แต่ปรับแก้อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง องค์ประกอบ วิธีการสรรหาและระบบงานใหม่ ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ กต.ตร.

แก้ไขอำนาจหน้าที่ของ กต.ตร. โดยตัดอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเป็นผู้ปฏิบัติงาน หรือเป็นผู้สนับสนุนการปฏิบัติงานออก เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้จะมียุติการภาคเอกชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 7 เป็นผู้ดำเนินการอยู่แล้ว ส่วน กต.ตร. คงเหลืออำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 18 (2) ดังนี้

1) ตรวจสอบติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ ให้เป็นไปตามนโยบาย ก.ต.ช.

2) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช. เว้นแต่เรื่องการบริหารงานบุคคล

3) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในเขตพื้นที่ และดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนของประชาชน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

4) ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่

5) เสริมสร้างความเข้าใจและความสัมพันธ์อันดีระหว่าง กต.ตร. กับข้าราชการตำรวจ ผู้ปฏิบัติหน้าที่และประชาชนในพื้นที่

6) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กต.ตร. มอบหมาย

7) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ ก.ต.ช. ทราบ ตามที่ ก.ต.ช. กำหนด

8) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

2) โครงสร้าง กต.ตร.

เนื่องจาก กต.ตร. จะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตาม ประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจในพื้นที่กรุงเทพมหานคร จังหวัด และสถานีตำรวจทุกสถานี ทั้งในเขตนครบาล และภูธร มาตรฐาน การตรวจ การประเมินผลของคณะกรรมการ ควรจะต้องมีมาตรฐานเดียวกัน หรือใกล้เคียงกันมากที่สุดจึงจะสามารถนำผลการประเมินไปใช้ประโยชน์ ในการบริหารงานบุคคลหรือใช้ในการปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานได้ ดังนั้น การมีคณะกรรมการตรวจสอบติดตามประเมินผลประจำสถานีตำรวจ ซึ่งปัจจุบันมีสถานีตำรวจทั้งสิ้น 1,458 สถานีนั้น จึงเป็นเรื่องยาก ในการควบคุม มาตรฐานการตรวจสอบและการประเมินผลของคณะกรรมการในจำนวน ดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นควรปรับลดจำนวนคณะกรรมการลงให้มีจำนวนพอเหมาะ โดยเห็นควรยุบ กต.ตร. สถานีตำรวจทั้งภูธรและนครบาลเสียทั้งหมด และให้ กต.ตร. จังหวัด ทำหน้าที่ในการตรวจสอบติดตามประเมินผลการปฏิบัติงาน ของสถานีตำรวจภูธรทุกสถานีในจังหวัดของตน ในส่วนของตำรวจนครบาล ปัจจุบัน ยังไม่มี กต.ตร. กองบังคับการตำรวจนครบาล จึงเห็นควรจัดตั้ง กต.ตร. กองบังคับการตำรวจนครบาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบติดตามประเมินผล การปฏิบัติงานของสถานีตำรวจนครบาลทุกสถานีในสังกัด สำหรับ กต.ตร. ในระดับกองบัญชาการนั้น ปัจจุบันมีเฉพาะกองบัญชาการตำรวจนครบาล

ที่มีการจัดตั้ง กต.ตร.กทม. ส่วนตำรวจภูธรภาคและศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังไม่มี กต.ตร. จึงเห็นควรจัดตั้งให้มี กต.ตร. ตำรวจภูธรภาคและ กต.ตร. ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ด้วย โดยให้ กต.ตร. ในระดับกองบัญชาการทำหน้าที่ ตรวจสอบติดตามประเมินผล การบริหารงานของตำรวจภูธรจังหวัดและกองบังคับการตำรวจนครบาล ในสังกัด ซึ่งหากเป็นเช่นนี้ก็จะสามารถเปรียบเทียบผลงานของตำรวจภูธร จังหวัดที่อยู่ในสังกัดตำรวจภูธรภาคเดียวกัน หรือของกองบังคับการตำรวจ นครบาลในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล หรือผลงานของสถานีตำรวจ ภูธรภายในเขตจังหวัดเดียวกันหรือของสถานีตำรวจนครบาลภายในเขต กองบังคับการเดียวกันได้

3) องค์ประกอบ กต.ตร.

เห็นควรปรับปรุงองค์ประกอบ กต.ตร. ใหม่ โดยตัด ข้าราชการตำรวจ ซึ่งจะต้องเป็นผู้ถูกตรวจสอบ ติดตามประเมินผลงานออกจาก คณะกรรมการทั้งหมด และแต่งตั้งให้อธิบดีข้าราชการ ตำรวจผู้ทรงคุณวุฒิ เป็นประธาน กต.ตร. ในระดับต่าง ๆ โดยมีข้าราชการอื่นที่มีลักษณะงาน เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การภาคประชาชน และประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ร่วมเป็นคณะกรรมการ

4) การสรรหาแต่งตั้งประธาน กต.ตร. กต.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กรภาคเอกชน

เห็นควรให้ ก.ต.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่ สรรหาประธาน กต.ตร. แต่ละระดับ เสนอให้ ก.ต.ช. พิจารณาให้ความเห็นชอบ และให้ประธาน ก.ต.ช. เป็นผู้สั่งแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด และเห็นควรให้ กต.ตร. โดยตำแหน่งของแต่ละระดับ แต่งตั้ง คณะกรรมการสรรหา ทำหน้าที่สรรหา กต.ตร. ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนองค์กร ภาคเอกชน เสนอให้ กต.ตร. โดยตำแหน่งเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ

และให้ประธาน กต.ตร. เป็นผู้สั่งแต่งตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด

5) ปรับปรุงระบบงานของ กต.ตร. และ ก.ต.ช. ใหม่

เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กต.ตร. และ ก.ต.ช. เกิดประสิทธิภาพตรงตามเจตนารมณ์ เห็นควรดำเนินการ วางระบบการตรวจสอบ ติดตามประเมินผล และการรายงานผล ให้ กต.ตร. ถือปฏิบัติ ปัจจุบันยังไม่มี การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการตรวจสอบติดตามประเมินผล และการรายงานผลของ กต.ตร. แต่อย่างใด จึงจำเป็นต้องทำ ที่ ก.ต.ช. จะต้องวางระเบียบดังกล่าวให้ชัดเจนโดยจัดให้มีการตรวจสอบ ติดตาม ผลการปฏิบัติงานของตำรวจอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยการจัดเก็บรวบรวม ข้อมูลผลการดำเนินงานตามแบบติดตามผลการดำเนินงานตามแผนปฏิบัติการ ของตำรวจ และให้ประธาน กต.ตร. ทุกระดบรายงานผลการติดตามผล การดำเนินงานฯ ไปยัง ก.ต.ช. และหน่วยงานบังคับบัญชาทุกระดับ ภายใน 15 วัน หลังจากการประชุมหรือตรวจสอบ ติดตาม หรือกรณี มีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อตรวจสอบความก้าวหน้า ปัญหา อุปสรรค ในการดำเนินงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นและชุมชน ได้อย่างทัน่วงที่

3. คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร

3.1 โครงสร้างของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน ตำรวจกรุงเทพมหานคร

3.1.1) องค์ประกอบ

คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า “กต.ตร.กทม.” ประกอบด้วย³

³ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 ข้อ 4

- (1) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ ก.ต.ช. มีมติเห็นชอบ เป็นประธานกรรมการ
- (2) ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 1
- (3) อธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญา เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 2
- (4) ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นรองประธานกรรมการคนที่ 3
- (5) รองผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 3 คน ที่ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจนครบาลมอบหมาย เป็นกรรมการ
- (6) ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ายาเสพติดและเด็ก กระทั่งการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการ
- (7) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กต.ตร.กทม. แต่งตั้งจากผู้แทนด้านต่าง ๆ ดังนี้
 - (ก) การศาสนา หรือวัฒนธรรมซึ่งดำเนินกิจกรรมในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (ข) การศึกษาซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (ค) การแพทย์หรือการสาธารณสุขซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (ง) สื่อสารมวลชน ซึ่งประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (จ) การท่องเที่ยวธุรกิจโรงแรมหรือธุรกิจบริการซึ่งประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (ฉ) พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม หรือธุรกิจการเงิน ซึ่งประกอบกิจการในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน
 - (ช) องค์กรเอกชนสาธารณประโยชน์ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยไม่แสวงหากำไร และมีวัตถุประสงค์ส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสาธารณประโยชน์ในกรุงเทพมหานคร จำนวน 1 คน

(8) ประชาชน จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

ให้ผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล เป็นเลขานุการ รองผู้บังคับการกองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 1 คน และข้าราชการตำรวจระดับผู้กำกับการขึ้นไปในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล จำนวน 1 คน ที่ประธาน กต.ตร.กทม. แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

3.1.2) คุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชน

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้⁴

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) ไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกรัฐสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งในพรรคการเมือง
- (3) ไม่เป็นข้าราชการประจำ พนักงานและลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจยกเว้น กรรมการตามข้อ 4 (7) (ก) ถึง (ค)
- (4) ไม่เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (5) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (6) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ
- (7) ไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ทั้งนี้ ตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 ข้อ 6 ได้กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี และอาจได้รับแต่งตั้งใหม่ได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้และ

⁴ ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 ข้อ 5

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชนซึ่งได้รับการแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ และตามข้อ 7 ได้กำหนดไว้ว่า นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชน พ้นจากตำแหน่งเมื่อ (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ 5 (4) ขาดการประชุมเกินหกครั้งในรอบปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้ง (5) กต.ตร.กท.ม. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดให้พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือมีการกระทำที่ไม่เหมาะสมต่อการปฏิบัติหน้าที่กรรมการ

3.1.3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร

ตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 ข้อ 8 ได้กำหนดให้ กต.ตร.กท.ม. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) รับแนวทางและนโยบายการพัฒนาและการบริหารงานตำรวจจาก ก.ต.ช. ไปปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลตามนโยบาย

(2) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะการปฏิบัติงานของกองบัญชาการตำรวจนครบาล และกต.ตร.สน. ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

(3) ส่งเสริมให้มีการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจและการบริหารงานตำรวจ

(4) ตรวจสอบ ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล ให้เป็นไปตามนโยบายของ ก.ต.ช.

(5) รับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ ในสังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล และดำเนินการ

ให้เป็นไปตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยการรับคำร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ

(6) ให้ข้อมูลข่าวสารและเสนอปัญหาความเดือดร้อนและความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่ 16

(7) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือสนับสนุนการประชาสัมพันธ์งานของกองบัญชาการตำรวจนครบาล

(8) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษา เพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ กต.ตร.กทม. มอบหมาย

(9) รายงานผลการปฏิบัติงานให้ ก.ต.ช. ทราบ ตามที่ ก.ต.ช. กำหนด

(10) อำนาจหน้าที่อื่นตามที่ ก.ต.ช. มอบหมาย

3.1.4) หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และประชาชน

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและประชาชน ใน กต.ตร.กทม.

ตามระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ พ.ศ. 2549 ข้อ 21 กำหนดให้กรรมการตามข้อ 4 (1) ถึง (6) พิจารณาสรรหาและคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ 4 (7) (ก) ถึง (ข) ด้านละหนึ่งคน เสนอประธาน กต.ตร.กทม. มีคำสั่งแต่งตั้ง โดยให้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสรรหาและคัดเลือกได้ตามความเหมาะสม และตามข้อ 22 การคัดเลือกกรรมการจากประชาชนตามข้อ 4 (8) ให้ดำเนินการดังนี้

(1) กต.ตร.สน. พิจารณาคัดเลือกประชาชนผู้ที่เคยเป็นกรรมการ ใน กต.ตร.สน. จำนวน 1 คน แล้วนำเสนอต่อผู้บังคับการ กองบังคับการตำรวจนครบาล ต้นสังกัด

(2) ให้กองบังคับการตำรวจนครบาล 1 ถึง 9 แต่ละกองบังคับการ โดยผู้บังคับการ และรองผู้บังคับการ พิจารณาคัดเลือกผู้แทนประชาชนที่ กต.ตร.สน. ในเขตพื้นที่รับผิดชอบเสนอให้ได้ กองบังคับการละ 1 คน แล้วนำเสนอต่อ กต.ตร.กทม.

(3) กรรมการตามข้อ 4 (1) ถึง (6) พิจารณาคัดเลือกประชาชน ที่กองบังคับการเสนอตาม (2) ให้ได้จำนวน 3 คนแล้วเสนอประธาน กต.ตร.กทม. มีคำสั่งแต่งตั้ง

3.1.5) คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยบุคคล ดังนี้⁵

1. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ	เป็นประธานกรรมการ
2. ปลัดกรุงเทพมหานคร	เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 1
3. อธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญา	เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 2
4. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 3
5. พลตำรวจตรี ปิยะ ต๊ะวิชัย	เป็นกรรมการ
รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	
6. พลตำรวจตรี จิรสันต์ แก้วแสงเอก	เป็นกรรมการ
รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล	

⁵ คำสั่งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร ที่ 12/2564 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ กรุงเทพมหานคร

7. พลตำรวจตรี เสนิต สำราญสำรวงกิจ เป็นกรรมการ
รองผู้บัญชาการตำรวจนครบาล
8. นายบุญชนะ เจริญผล เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านธรรมาภิบาล
9. นายประจักษ์ ตั้งคารวคุณ เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านความมั่นคง
10. นายสัณหุฒิ ธรรมชนวนวิริยะ เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการจราจรและอุบัติเหตุ
11. นายกิตติพงษ์ เตร็ดนชัย เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนา
12. นายประกิต ประสิทธิ์ศุภผล เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านเศรษฐกิจ
13. นางพรทิพย์ วงษ์เชิดขวัญ เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสังคม
14. นายพีรวัฒน์ สุระเศรษฐ เป็นกรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน
15. นายวิจิตร รัตนศิริวิไล เป็นกรรมการ
ประชาชนที่มาจากการคัดเลือก
16. นายศักดิ์ณรงค์ โลจนะรุ่งศิริ เป็นกรรมการ
ประชาชนที่มาจากการคัดเลือก
17. นายบัญชา รัชตวุฒิมงคล เป็นกรรมการ
ประชาชนที่มาจากการคัดเลือก
18. ผู้บังคับการอำนวยการ เป็นเลขานุการ
กองบัญชาการตำรวจนครบาล

19. พันตำรวจเอก จีรวิทย์ บุชบัน เป็นผู้ช่วยเลขานุการรองผู้บังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล
20. พันตำรวจเอก ณรงค์ชัย น้อยศรี เป็นผู้ช่วยเลขานุการผู้กำกับการ ฝ่ายอำนวยการ 5 กองบังคับการอำนวยการ กองบัญชาการตำรวจนครบาล

4. หลักประชาธิปไตยกับการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร หรือ กต.ตร.กทม. จัดเป็นองค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการที่มีส่วนสำคัญในการเสริมสร้างให้มีระบบการตรวจสอบติดตามและประเมินผลการทำงานของตำรวจ ในส่วนการให้บริการประชาชนอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยมี กต.ตร.กทม. เป็นกลไกในการดำเนินการ ประสานงาน และบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างสำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคประชาชน หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของ กต.ตร. กทม. ส่งผลให้การปฏิบัติงานของตำรวจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงนั้น ผู้เขียนเห็นว่าหากได้มีการนำหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมของประชาชนไปปรับใช้กับการส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในการตรวจสอบและติดตาม การบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานครให้มากขึ้นกว่าเดิม ก็จะส่งผลให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีบทบาท และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การพัฒนาประเทศสอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งกลไกการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือเป็นสิทธิและเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของ

ประชาชนเพื่อเป็นช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น ดังนี้

(1) ด้านโครงสร้างของ กต.ตร.กทม.

ผู้เขียนเห็นว่าการออกแบบโครงสร้างของ กต.ตร.กทม. ควรสร้างการมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือในจังหวัดได้มีส่วนร่วมในการออกแบบโครงสร้างคณะกรรมการ การตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจที่ประชาชนเป็นผู้ริเริ่มเสนอความเห็นก่อน โดยคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาล ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ช่วยเหลือกิจการตำรวจอย่างแท้จริง เนื่องจากบุคคลที่อยู่ในพื้นที่นั้นหรือเป็นผู้มีภูมิสำเนาในพื้นที่นั้น จะเป็นบุคคลที่มีความคุ้นเคยกับชุมชน ซึ่งจะสามารถกำหนดนโยบายสอดคล้องต่อความต้องการของชุมชนได้

(2) การสรรหาผู้แทนภาคประชาชน

ผู้เขียนเห็นว่า กต.ตร.กทม. ควรเพิ่มสัดส่วนให้ผู้แทนภาคประชาชนให้เข้ามามีบทบาท โดยการเป็นคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร (กต.ตร.กทม.) ให้มีสัดส่วนเพิ่มมากขึ้น โดยเห็นว่าตัวแทนของภาคประชาชนที่เป็นกรรมการ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการเลือก เพื่อให้มีความโปร่งใส เพื่อให้ได้คนดีหรือคนที่ท้องถิ่นให้ความเคารพนับถือ หรือบุคคลที่สามารถช่วยเหลือกิจการตำรวจได้ดีเต็มความสามารถ ไม่ใช่เพียงแค่เลือกจากบุคคลที่เป็นนักธุรกิจซึ่งอาจจะเข้ามาสร้างระบบอุปถัมภ์ให้แก่องค์กรตำรวจ ซึ่งอาจจะเป็นสาเหตุของการทุจริตได้ ทั้งนี้ เห็นควรกำหนดสัดส่วนให้มีตัวแทนของภาคประชาสังคมที่ทำงานให้กับท้องถิ่นนั้น และเป็นการคัดเลือกจากท้องถิ่น ๆ นั้น ได้เข้ามามีบทบาทในการเป็น กต.ตร.กทม. โดยจะเห็นได้ว่าปัจจุบัน กต.ตร.กทม. ในองค์ประกอบของผู้ทรงคุณวุฒิด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน

มีเพียง 1 คน เท่านั้น และในองค์ประกอบของประชาชนที่มาจากการคัดเลือกมีเพียง 3 คน เท่านั้น จึงเห็นควรเพิ่มช่องทางให้ประชาชนในเขตพื้นที่ กทม. ได้เข้ามามีบทบาทมากขึ้น โดยการเพิ่มสัดส่วนให้มีผู้ทรงคุณวุฒิด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน และกรรมการภาคประชาชนที่มาจากการคัดเลือกให้มากขึ้น

(3) กต.ตร.กทม. ควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของภาคประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ เพื่อนำมาประกอบการแก้ไข ปรับปรุง หรือพัฒนาการดำเนินงานของตำรวจ ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินการในกิจการของตำรวจตอบสนองและเข้าถึงความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

(4) กต.ตร.กทม. ควรจัดให้มีโครงการหรือเวทีสัมมนา ระหว่างผู้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของสำนักงานตำรวจ และชุมชนที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน อันเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตาม กต.ตร.กทม. ควรมีการดำเนินการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ตามระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนเรียงตามลำดับจากระดับต่ำสุดไปหาระดับสูงสุด ดังนี้

4.1 ระดับการให้ข้อมูล อันเป็นระดับต่ำสุด และเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนโดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าวสาร และการแสดงนิทรรศการ เป็นต้น แต่ไม่เปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใด ๆ

4.2 ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่า ระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการจะเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็น เพื่อเป็นข้อมูล ในการประเมินข้อดีข้อเสียของโครงการอย่างชัดเจนมากขึ้น เช่น การจัดทำแบบสอบถามก่อนริเริ่ม โครงการต่าง ๆ หรือการบรรยายและเปิดโอกาสให้ผู้ฟังแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโครงการนั้น ๆ

4.3 ระดับการปรึกษาหารือ เป็นการเจรจาอย่างเป็นทางการระหว่างผู้วางแผนโครงการและประชาชน เพื่อประเมินความก้าวหน้าหรือระบุประเด็นข้อสงสัยต่าง ๆ เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ และการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็น

4.4 ระดับการวางแผนร่วมกัน เป็นระดับการมีส่วนร่วมที่ผู้วางแผนโครงการกับประชาชนมีความรับผิดชอบร่วมกันในการวางแผนเตรียมโครงการ และผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินการโครงการ เหมาะที่จะใช้สำหรับการพิจารณาประเด็นที่มีความยุ่งยากซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เพื่อหาทางประนีประนอมกัน

4.5 ระดับการร่วมปฏิบัติ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการกับประชาชนร่วมกัน ดำเนินโครงการ เป็นขั้นการนำโครงการไปปฏิบัติร่วมกัน เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้

ทั้งนี้ กระบวนดังกล่าวก็เพื่อเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ได้เข้ามา มีบทบาท และมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการพัฒนาประเทศ โดยการเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เพื่อให้กลุ่มประชาชน หรือสมาชิกของชุมชน ได้กระทำการออกมาในลักษณะของการทำงานร่วมกัน ที่จะแสดงให้เห็นถึงความต้องการร่วมที่จะบรรลุถึงเป้าหมายร่วมทางเศรษฐกิจและสังคมหรือการเมือง หรือการดำเนินการร่วมกันเพื่อให้เกิดฉันทามติ ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม หรือการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไข พัฒนา อันเป็นแนวทางที่สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้าน

การทุจริต และประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมือง และการอื่นใด บรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน ซึ่งกลไก การให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ และถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนเพื่อเป็นช่องทาง ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับการพัฒนาประเทศเพิ่มมากขึ้น

5. บทสรุป

แม้ว่าประเทศไทยจะได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 โดยจะเห็นได้ว่าวิวัฒนาการของประชาธิปไตย ในประเทศไทย ในปัจจุบันแนวโน้มของระบอบประชาธิปไตยที่กำลังดำเนินไปในทุกวันนี้ ได้แก่ การเพิ่มขึ้นของการให้มีความกระบวนกรมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของรัฐ ซึ่งกลายเป็นนิยามของประชาธิปไตย ที่ส่งผลทำให้ การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการ ตามกฎหมาย หรือเป็นสิ่งที่ต้องกระทำก่อน ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแนวทาง ในการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยให้มีความยั่งยืนนั้น ควรมุ่งเน้น พัฒนาความรู้แก่ประชาชนทุกระดับ และการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ในการพัฒนาประเทศในทุก ๆ ด้าน ในฐานะที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มคุณภาพของการตัดสินใจภาครัฐ และเป็น การสร้างฉันทามติ ทำให้ง่ายต่อการนำไปปฏิบัติ เพื่อเป็นแนวทางในการร่วมกัน พัฒนาสังคมและประเทศชาติได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน ต่อไป

บรรณานุกรม

คำสั่งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร
ที่ 12/2564 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2564 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการ
ตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจกรุงเทพมหานคร
พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547
ระเบียบ ก.ต.ช. ว่าด้วยคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงาน
ตำรวจ พ.ศ. 2549
รายงานของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายและกระบวนการ
ยุติธรรม เรื่องการสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกิจการของ
ตำรวจ, 2560.
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การพัฒนาการเมืองการปกครองใน
ระบอบประชาธิปไตย พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557.

หลักประชาธิปไตยกับการบริหารผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ในยุค Disruption

บุญญนิตย์ วงศ์รักมิตร*

บทนำ

ในปัจจุบันสังคมของมนุษย์ได้แผ่ขยายออกไปอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่เมือง ชนบท หรือดินแดนไกลโพ้น ล้วนมีมนุษย์ไปตั้งรกราก อยู่แทบจะทุกดินแดนในโลก ในแต่ละที่ก็มีมนุษย์อยู่ร่วมกันเป็นสังคม คือ อยู่ร่วมกันโดยมีลักษณะความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันหลายรูปแบบ ซึ่งสังคมมนุษย์ แม้ว่าจะมีขนาดหรือลักษณะเฉพาะแตกต่างกันออกไป แต่ในแต่ละสังคมย่อมต้องมีกฎเกณฑ์ รูปแบบ หรือระบอบการปกครอง ในการควบคุมดูแลสังคมนั้น ๆ เพื่อบริหารปกครอง ให้สังคมมีการพัฒนา และอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ซึ่งระบอบการปกครองที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด ระบอบหนึ่ง คือ ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ซึ่งแนวคิดเรื่อง ประชาธิปไตยนี้ มิได้ปรากฏอยู่แค่ในมิติการเมืองการปกครองเท่านั้น แต่แนวคิดดังกล่าว ยังสามารถนำมาปรับใช้ได้ในชีวิตประจำวันกับสังคมทุกระดับ ตั้งแต่ในกลุ่มเพื่อน ไปจนถึงการบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรขนาดใหญ่

แต่ปัจจุบัน สังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ในทุก ๆ มิติ เช่น เทคโนโลยี นวัตกรรม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมถึงการเปลี่ยนแปลง ทางด้านกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางสังคม หรือ ที่เรียกว่ายุค Disruption ซึ่งส่งผลให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม แนวคิด หรือรูปแบบ

* ผู้เข้ารับการศึกษาวาระหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงาน ศาลรัฐธรรมนูญ

การดำเนินการ คอยพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้สามารถคงอยู่ในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ หากองค์กรใดยังคงยึดถือแนวคิด หรือแนวปฏิบัติเช่นเดิม ไม่ยอมปรับตัวให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ก็อาจต้องพบเจอกับความล้มเหลวในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ตระหนักถึงความสำคัญในการปรับเปลี่ยนเช่นกัน เนื่องจากมีบุคลากรภายในองค์กรเป็นจำนวนมาก ทั้งยังมีความหลากหลายในด้านต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภายใน ตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่ ลักษณะงานที่รับผิดชอบ จึงต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลที่มีจำนวนมาก และมีความหลากหลายนี้ อย่างเหมาะสม ในฐานะทรัพยากรอันมีค่าที่จะนำ กฟผ. ไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน โดยหลักการสำคัญที่ถูกนำมาปรับใช้หลักหนึ่ง ก็คือ หลักประชาธิปไตย นั่นเอง

ความหมายและแนวคิดเบื้องต้นของประชาธิปไตย

การปกครองแบบประชาธิปไตย เกิดขึ้นครั้งแรกในสมัยกรีกโบราณ โดยในขณะนั้น กรีกโบราณมีลักษณะเป็นนครรัฐ แต่ละนครรัฐก็มีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกันออกไป โดยนครรัฐที่ใช้การปกครองแบบประชาธิปไตย คือ นครรัฐเอเธนส์ โดยคำว่า “ประชาธิปไตย (Democracy)” นั้น มีรากศัพท์มาจากคำศัพท์ภาษากรีก คือคำว่า “Demos (ประชาชน)” กับคำว่า “Kratos (อำนาจ หรือ การปกครอง)” จึงสามารถสรุปได้ว่า ประชาธิปไตย คือ การปกครองที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง หรือการปกครองที่ประชาชนเป็นใหญ่ หรือการปกครองโดยประชาชน นั่นเอง

ส่วนในภาษาไทย คำว่า “ประชาธิปไตย” ก็เกิดจากการรวมกันของคำ 2 คำ เช่นกัน คือ คำว่า “ประชา” หมายถึง ปวงชน และคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง อำนาจอิสระ เมื่อนำมารวมกัน จึงมีความหมายว่า

อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชน ทั้งนี้ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ก็ได้ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตย ว่าหมายถึง ระบอบการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่ หรือการถือเสียงข้างมากเป็นใหญ่¹ ซึ่งความหมายดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตย

นอกจากคำนิยามตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 แล้ว ที่ผ่านมาก็ยังปรากฏว่า มีนักวิชาการไทยได้ให้ความหมาย คำนิยาม และความเห็นต่อคำว่า “ประชาธิปไตย” ไว้มากมาย เช่น

ปรีดี พนมยงค์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า² คำว่า “ประชาธิปไตย” ประกอบด้วยคำว่า “ประชา” หมายถึง หมู่คนคือปวงชน กับคำว่า “อธิปไตย” หมายถึง ความเป็นใหญ่ ดังนั้น “ประชาธิปไตย” จึงหมายถึง “ความเป็นใหญ่ของปวงชน”

ปรีดี เกษมทรัพย์ ให้ความเห็นเกี่ยวกับประชาธิปไตยไว้ว่า³ “ประชาธิปไตย” มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” ซึ่งแปลว่า “อำนาจการปกครองเป็นของประชาชน” ซึ่งตามทฤษฎีการเมืองสมัยใหม่ให้การยอมรับว่าเป็นระบบที่ดี

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า⁴ การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองที่ถือว่าประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ และเป็นการปกครองโดยเสียงข้างมากที่เคารพเสียงข้างน้อย

¹ สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก <https://dictionary.orst.go.th>.

² ปรีดี พนมยงค์, “ประชาธิปไตย เบื้องต้นสำหรับสามัญชน”, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก <https://www.pridi-phoonsuk.org>.

³ ปรีดี เกษมทรัพย์, “ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง”, วิทยุชน : กรุงเทพฯ, 2536, หน้า 11 - 14.

⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน”, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : 2555, หน้า 184.

สมัยศ เชื้อไทย ให้ความหมายของประชาธิปไตยไว้ว่า⁵ การปกครองแบบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองตนเองของผู้ที่อยู่ใต้การปกครอง หรือการมีรัฐบาลซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากประชาชน หรือมาจากความยินยอมของประชาชน

ดังนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า ประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองโดยประชาชนหรือพลเมือง ผู้เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในรัฐแห่งนั้น โดยประชาชนอาจใช้อำนาจดังกล่าวด้วยตนเอง หรือเลือกผู้แทนคนใดคนหนึ่งขึ้นมาด้วยวิธีการเลือกตั้งที่ซึ่มนัดเสียงข้างมาก และใช้อำนาจผ่านผู้แทนที่เลือกมาก็ได้ การใช้อำนาจของผู้แทนดังกล่าวจึงเป็นการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก แต่ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็มีสิทธิตรวจสอบการทำงานของผู้แทนเหล่านั้นด้วยเช่นกัน

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการใช้สิทธิต่าง ๆ เช่น การนับถือศาสนา การแต่งกาย การวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่น การแสดงความคิดเห็น สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่การกระทำดังกล่าว ก็จำต้องอยู่ภายใต้กรอบทางกฎหมายที่จะไม่ละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางร่างกาย ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียงก็ตาม ซึ่งกฎหมายที่ไม่สามารถละเมิดดังกล่าวนั้นก็คือกฎหมายนั่นเอง ทั้งนี้ เนื่องจากประชาธิปไตยให้การยอมรับความสำคัญและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิต อันถือเป็นธรรมชาติของมนุษย์ แต่ในอีกด้านหนึ่ง มนุษย์ก็มีหน้าที่ในการใช้สิทธิเหล่านั้นโดยไม่ให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของผู้อื่น ซึ่งหมายถึง ต้องให้ความสำคัญกับสิทธิของผู้อื่นด้วยเช่นกัน ดังนั้น ประชาธิปไตยจึงอาจมีความหมายได้ทั้งในมิติของการดำรงชีวิตร่วมกันของประชาชน

⁵ สมยศ เชื้อไทย, “คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป”, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : 2535, หน้า 93.

หมายถึง รูปแบบพฤติกรรมทั่วไปของมนุษย์ที่สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตย และความหมายในมิติของการเมืองปกครอง หมายถึง การปกครองที่ประชาชนมีอำนาจอย่างแท้จริง และมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง หรือการกำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก⁶

หลักการสำคัญของประชาธิปไตย

สำหรับหลักการสำคัญของประชาธิปไตย หากกล่าวโดยสรุปอาจแบ่งได้ 2 ประการ ประการแรก คือ ประชาชนในสังคมย่อมมีความเสมอภาคกันในการเข้าถึงอำนาจ และประการที่สอง คือ ประชาชน ย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพที่ได้รับการรับรองโดยเสมอกัน เนื่องจากหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตย คือ “การยอมรับนับถือความสำคัญ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล ความเสมอภาคและเสรีภาพในการดำเนินชีวิต”⁷

อย่างไรก็ตาม จากหลักการพื้นฐานข้างต้น ก็ยังอาจประมวลลักษณะ และหลักการสำคัญของประชาธิปไตยได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นเป็น 5 ประการ ดังนี้

1. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) หมายถึง อำนาจสูงสุดในการตัดสินใจเป็นของประชาชนทุกคน หากเฉพาะประชาชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ ในหลักการข้อนี้ให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตยที่จะต้องเป็นของประชาชน เพื่อให้การปกครองเป็นของประชาชนอย่างแท้จริง โดยประชาชนมีอำนาจในการเลือกผู้แทนที่จะเข้าไปปกครอง รวมไปถึงอำนาจในการตรวจสอบ และถอดถอนผู้แทนที่ตนเองเลือกเข้าไปอีกด้วย กล่าวได้ว่า ประชาชนเป็นผู้ที่มีอำนาจมากที่สุดในรัฐ

⁶ บุรณัฐ ฐานปณฺฑลย์, “หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน”, รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 18, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ (2556), หน้า 13.

⁷ โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, “หลักรัฐศาสตร์”, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า 73.

2. หลักเสรีภาพ (Liberty) หมายถึง ประชาชนมีอิสระทางความคิด และการกระทำต่าง ๆ รวมไปถึงอิสระที่จะไม่กระทำการใด ๆ ที่ไม่ต้องการ กล่าวคือ ประชาชนมีเสรีภาพในการที่จะเลือกวิถีชีวิตของตนเอง ตามใจปรารถนา ตราบเท่าที่ไม่ถูกบังคับให้กระทำในสิ่งที่ไม่ประสงค์ จะกระทำ และไม่ถูกหน่วงเหนี่ยวขัดขวางไม่ให้กระทำในสิ่งที่ประสงค์จะกระทำ⁸ อย่างไรก็ตามเสรีภาพเหล่านี้จะต้องมีการกำหนดขอบเขตที่ชัดเจน เพื่อป้องกัน ไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิซึ่งกันและกัน รวมถึงไม่ละเมิดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของสังคม

3. หลักความเสมอภาค (Equality) หมายถึง สิทธิของประชาชน ที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษา กล่าวคือ เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถ เข้าถึงทรัพยากรและคุณค่าต่าง ๆ ของสังคมที่มีอยู่จำกัดอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่เลือกปฏิบัติ⁹ เนื่องจากมนุษย์แม้จะเกิดมาแตกต่างกัน แต่ความ แตกต่างเหล่านี้เป็นเพียงความแตกต่างทางกายภาพเท่านั้น รัฐจึงต้องปฏิบัติ ต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคล ที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะ ของแต่ละคน ดังนั้น การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน ย่อมถือ ได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540”, พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า 22.

⁹ สมคิด เลิศไพฑูรย์, “หลักความเสมอภาค”, วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), หน้า 165.

4. หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules) หมายถึง การยึดถือเสียงส่วนใหญ่ของประชาชนในการดำเนินการบางประการที่ต้องอาศัยความคิดเห็นหรือการตัดสินใจของประชาชน เนื่องจากแม้ประชาธิปไตยจะอาศัยอำนาจของประชาชนในการขับเคลื่อนสังคม แต่ก็เป็นการยาก ที่ประชาชนทุกคนในรัฐจะมีความคิดเห็นตรงกันในทุกเรื่องอย่างเป็นเอกฉันท์ โดยเฉพาะในรัฐที่มีประชาชนจำนวนมาก ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมากในการตัดสินใจ ส่วนจะใช้เสียงข้างมากเพียงใด ขึ้นอยู่กับความสำคัญของเรื่องที่ต้องตัดสินใจดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สารสำคัญของหลักการเสียงข้างมากคือ ต้องเคารพต่อประชาชนเสียงข้างน้อยด้วย คือ ต้องมีหลักประกันที่ให้ความคุ้มครองกับเสียงข้างน้อย มิให้ถูกกดขี่ข่มเหงโดยประชาชนเสียงส่วนใหญ่ อันเป็นการยอมรับว่า เสียงทุกเสียงมีความสำคัญ

5. หลักกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง การตรากฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับ และกติกาต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม ตลอดจนเป็นที่ยอมรับของสังคม และสมาชิก โดยมีการยินยอมพร้อมใจและถือปฏิบัติร่วมกันอย่างเสมอภาค และเป็นธรรม กล่าวคือ เป็นการบัญญัติกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่คำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรม และเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด ผู้ใช้อำนาจปกครอง ไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ ลิดรอนเพิกถอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ รวมถึงไม่สามารถใช้อิทธิพล อยู่เหนือกฎหมายหรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่น ๆ ได้เช่นกัน

กล่าวโดยสรุป การปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยประชาชน เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ เป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอปกครองโดยประชาชนอาจเป็นการใช้อำนาจด้วยตนเอง หรือเป็นการใช้อำนาจโดยรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชนก็ได้ ทั้งนี้ การปกครองดังกล่าวเป็นการปกครองโดยอาศัยเสียงข้างมาก

ที่ไม่ละเลย ต่อความสำคัญของเสียงข้างน้อย และการปกครองต้องดำเนินควบคู่ไปกับหลักนิติธรรม คือ ต้องปกครองโดยยึดถือกฎหมายที่เป็นธรรมเป็นใหญ่ จะมีใครอยู่เหนือกฎหมายไม่ได้ อันเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคล

“การบริหารทรัพยากรบุคคล” หรือ “การบริหารงานบุคคล” นั้นแต่เดิมหมายถึง การดำเนิน กิจกรรมพื้นฐานดั้งเดิมในองค์กร เช่น การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง หรือการดำเนินการทางวินัย เป็นต้น กล่าวคือ บุคคลถือเป็นปัจจัยการผลิตที่ถูกจัดให้เป็นเพียงแค่แรงงานในการดำเนินกิจการขององค์กรเท่านั้น

แต่ในเวลาต่อมา องค์กรต่าง ๆ ได้ให้ความสำคัญกับบุคคลภายในองค์กรมากขึ้น โดยมองว่าบุคคลเหล่านั้นเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่า เป็นต้นทุนที่สำคัญ และเป็นกุญแจสู่ความสำเร็จขององค์กร ทั้งในภาครัฐ และเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคธุรกิจเอกชน หรือภาครัฐที่ต้องดำเนินกิจการ ในเชิงธุรกิจ อีกทั้งในทางเศรษฐศาสตร์แล้ว “บุคคล” ถือเป็น “ปัจจัยการผลิต” อย่างหนึ่งด้วย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องดูแลรักษา พัฒนาศักยภาพ ความรู้ ความสามารถ และทัศนคติต่าง ๆ เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นเป็นพลังขับเคลื่อนองค์กรต่อไป รวมถึงหากเกิดกรณีที่บุคคลซึ่งเป็นต้นทุนเหล่านั้น ไม่อาจพัฒนาศักยภาพของตนได้ไม่ว่าด้วยเหตุผลใด ก็ต้องมีการปรับเปลี่ยนโยกย้ายบุคคลเหล่านั้นไปยังตำแหน่งหรือหน่วยงานอื่น เพื่อค้นหาสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมให้เกิดการพัฒนาศักยภาพได้ในที่สุด จึงกล่าวได้ว่า การพัฒนาทรัพยากรบุคคลเป็นการลงทุนที่คุ้มค่ากับการพัฒนาความมั่นคงขององค์กรในอนาคต¹⁰

¹⁰ จุฑามณี ตระกูลมุกดา, “การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร”, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2544.

การบริหารทรัพยากรบุคคลในองค์กรนั้น อาจแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ดังนี้¹¹

1. ระบบอุปถัมภ์ (Patronage System) หมายถึง ระบบการบริหารบุคคลโดยยึดความสัมพันธ์ส่วนบุคคลเป็นหลัก มิได้คำนึงถึงความสามารถแท้จริงของบุคคล หรือผลลัพธ์ของงาน ข้อดีของระบบนี้ คือ เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ เนื่องจากมีความคุ้นเคยกันอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ข้อเสียคือ อาจเกิดข้อครหาในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ก่อให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในกลุ่มบุคลากรที่มีความสามารถอย่างแท้จริง และอาจเป็นการเพิ่มพูนบุคลากรด้อยประสิทธิภาพภายในองค์กร

2. ระบบคุณธรรม (Merit System) หมายถึง ระบบการบริหารงานบุคคลที่ยึดถือ ความรู้ความสามารถ รวมถึงทัศนคติและความประพฤติของบุคคล ภายใต้อำนาจการดำเนินการที่สำคัญ ดังต่อไปนี้¹²

(1) ความเสมอภาคในโอกาส (Equality of opportunity) หมายถึง การที่บุคลากรได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันทั้งความเสมอภาคในการสมัครงาน ความเสมอภาคในเรื่อง ค่าตอบแทน รวมถึงความเสมอภาคที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้อำนาจและมาตรฐานเดียวกัน

(2) หลักความสามารถ (Competence) หมายถึง การยึดถือความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงาน โดยเลือกผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้เหมาะสมกับตำแหน่งมากที่สุด เพื่อให้ได้บุคลากรที่เหมาะสมกับงานดังกล่าว อย่างแท้จริง ซึ่งเป็นไปตามหลัก

¹¹ อัจฉรา สังข์สุวรรณ, “การบริหารงานบุคคล”, THE JOURNAL OF KMUTNB 1, 02 (JANUARY-DECEMBER 1988): หน้า 1 - 3.

¹² กรรณิการ์ สุวรรณศรี, “การบริหารทรัพยากรมนุษย์”, หน้า 14 - 15. สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก <http://pws.npru.ac.th/kannika/data/files/เนื้อหาบทที่%201-12%20การบริหารทรัพยากรมนุษย์%20%209011106.pdf>.

“Put the right man to the right job” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแต่งตั้งบุคลากรระดับผู้บริหาร ที่จะต้องเป็นผู้กำหนดนโยบาย และแนวปฏิบัติขององค์กรในอนาคต

(3) หลักความมั่นคงในอาชีพการงาน (Security on tenure) หมายถึง หลักประกันในการปฏิบัติงานว่า บุคลากรจะได้รับการคุ้มครอง ไม่ถูกกลั่นแกล้ง หรือถูกให้ออกจากงานอย่างไม่เป็นธรรม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกถึงความมั่นคงในหน้าที่การงาน

(4) หลักความเป็นกลางทางการเมือง (Political neutrality) หมายถึง การไม่เปิดโอกาสให้มีการใช้อิทธิพลทางการเมืองเข้าแทรกแซงในกิจการงาน หรืออยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองหรือพรรคการเมืองใด ๆ

ข้อดีของระบบคุณธรรมนี้ คือ องค์กรมีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณภาพอย่างแท้จริง เกิดความเป็นธรรมในการบริหารจัดการบุคลากร มีขวัญกำลังใจในการทำงานเพื่อให้เกิดความก้าวหน้า และส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ข้อเสียของระบบนี้คือ มีขั้นตอน การบริหารจัดการที่ค่อนข้างยุ่งยาก และอาจเกิดความล่าช้าในการบริหารจัดการมากกว่าระบบอุปถัมภ์

กล่าวโดยสรุป การบริหารทรัพยากรมนุษย์ในยุคปัจจุบัน ถือว่าเป็นการดำเนินการที่มีความสำคัญอย่างมากในการขับเคลื่อนองค์กร ในฐานะที่บุคคลเหล่านั้นเป็นตั้ง “ทรัพยากร” ที่มีคุณค่าซึ่งหากองค์กรใดมีแผนปฏิบัติในการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภายในที่ดี ย่อมส่งผลให้บุคคล ในองค์กรร่วมมือกันปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ¹³ อันเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ และความมั่นคงอย่างยั่งยืนขององค์กรนั้นต่อไป

¹³ ภิญโญ สาร, “การบริหารงานบุคคล”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, 2519), หน้า ก.

แนวคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับยุค Disruption

คำว่า “Disruption” ในภาษาไทยแปลว่า การขัดขวาง หรือการทำให้หยุดชะงัก อย่างไรก็ตาม คำว่า “ยุค Disruption” นั้นมิได้หมายถึงยุคสมัยแห่งการขัดแย้งขัดขาน หรือก่อวินาศกรรมผู้อื่นไม่ให้ดำเนินชีวิตอย่างปกติสุขแต่อย่างใด แต่สำหรับองค์กรธุรกิจ ยุค Disruption หมายถึง ยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงในด้านต่าง ๆ เช่น เทคโนโลยี นวัตกรรม สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรม รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ทางสังคม ซึ่งส่งผลให้องค์กรต่าง ๆ จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนวัฒนธรรม แนวคิด หรือรูปแบบการดำเนินการ คอยพัฒนาสิ่งใหม่ ๆ เพื่อให้องค์กรสามารถคงอยู่ในยุคสมัยที่มีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ หากองค์กรใดยังคงยึดถือแนวคิดหรือแนวปฏิบัติเช่นเดิม ไม่ยอมปรับตัว ให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ก็อาจต้องพบกับความล้มเหลวในอนาคตอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เมื่อกล่าวถึงยุค Disruption โดยหลักแล้วอาจนึกถึง Disruptive Technology ซึ่งหมายถึง การที่เทคโนโลยีใหม่ ๆ เข้ามามีผลกระทบทำให้องค์กรต่าง ๆ ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการดำเนินการ ให้สอดคล้องกับยุคสมัยที่หันมาพึ่งพาเทคโนโลยีกันมากขึ้น เช่น การใช้ระบบปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI (Artificial Intelligence) ในการทำงานบางอย่างแทนการใช้บุคลากรจริง การส่งเอกสารผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์แทนการใช้กระดาษ หรือการประชุมระยะไกลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อลดการเดินทางโดยไม่จำเป็น แต่แท้จริงแล้ว ยุค Disruption ยังครอบคลุมถึงสิ่งใดก็ตามที่เข้ามา มีผลกระทบทำให้องค์กรต้องปรับเปลี่ยนแนวคิด ทศนคติ และวิธีการดำเนินการให้สามารถคงอยู่ต่อไปได้ เช่น ความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายต่าง ๆ ที่อาจเข้ามาจำกัดการดำเนินงานขององค์กร รวมไปถึงนโยบายของภาครัฐก็สามารถก่อให้เกิดการปรับตัวขององค์กรได้เช่นกัน

ปัจจัยที่ทำให้เกิดยุค Disruption นั้น อาจกล่าวได้ว่ามีอยู่ 4 ประการ ดังนี้¹⁴

1. **ความรวดเร็วทันใจ** หมายถึง ความรวดเร็วของการเปลี่ยนแปลงในสังคม ซึ่งต่างจากในอดีตที่การเปลี่ยนแปลงจะเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามลำดับ อาจเป็นเพราะเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เกิดขึ้นนั้นสามารถตอบโจทย์ในเรื่องของความรวดเร็วในดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ทำให้แนวคิดต่อการบริหารจัดการองค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

2. **การศึกษาและมุมมองของคนรุ่นใหม่** เนื่องจากส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของยุค Disruption คือ การที่ผู้คนรุ่นใหม่ได้นำแนวคิด ความรู้ และมุมมองในด้านต่าง ๆ ที่ไม่เคยปรากฏขึ้นหรือยังไม่ได้ได้รับความนิยมในยุคสมัยก่อน มาปรับเปลี่ยนประยุกต์ใช้ในการทำงาน จนเกิดเป็นนวัตกรรมใหม่ ๆ ในสังคมการทำงานในวงกว้าง นำไปสู่การเกิดขึ้นของยุค Disruption ในเวลาต่อมา

3. **ความเชื่อมั่น** จากที่กล่าวมาในข้อ 2 ทำให้ตระหนักถึงข้อเท็จจริงที่ว่า ผู้คนรุ่นใหม่มักจะมีทัศนคติหรือแนวทางการมองสิ่งรอบตัวที่แตกต่างไปจากผู้คนรุ่นก่อน ๆ รวมถึงความคิด ที่ไม่ต้องการเดินตามแนวทางที่สังคมรุ่นก่อนได้กำหนดไว้ให้ เนื่องจากผู้คนรุ่นใหม่มีความเชื่อมั่นว่าสามารถประสบความสำเร็จในชีวิตได้ในวิถีทางของตนเอง ทำให้ยุค Disruption คือยุคที่ผู้คนมีความเชื่อมั่นว่า เส้นทางที่จะเลือกเดิน และเลือกจะทำนั้นคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับพวกเขา

¹⁴ BizpromptInfo, “ยุค Disruption คืออะไร? สำคัญอย่างไร? ไขทุกข้อข้องใจของผู้คนที่อยากรู้, [Online], สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564, จาก <http://www.bizpromptinfo.com/ยุค-disruption-คืออะไร-สำคัญอย่างไร/>.

4. การรับรู้ข่าวสารข้อมูลที่มากยิ่งขึ้น เนื่องจากในยุคปัจจุบัน ผู้คนสามารถเข้าถึงข่าวสารต่าง ๆ มากมายได้อย่างง่ายดาย และรวดเร็ว รวมทั้งสามารถเข้าถึงแหล่งความรู้ในอีกทวีปหนึ่งได้ด้วยเทคโนโลยีอย่างโทรศัพท์มือถือเพียงเครื่องเดียว เป็นเหตุให้ผู้คนส่วนใหญ่เริ่มมองเห็นโลกกว้างในหลาย ๆ มุม และเริ่มต้นค้นหาสิ่งที่ตัวเองชื่นชอบหรือเหมาะสมกับตัวเอง และสิ่งเหล่านั้นอาจไม่เคยปรากฏขึ้นหรือไม่เป็นที่นิยมในสังคมสมัยก่อน ความต้องการของผู้คนจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปจนเกิดแนวคิดใหม่ ๆ ขึ้นนั่นเอง

หลักประชาธิปไตยกับการบริหารผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ในยุค Disruption

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) เป็นหน่วยงานที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 ตั้งแต่วันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2512 มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจด้านพลังงานสังกัดกระทรวงพลังงาน โดยมีกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่อำนาจในการหลักในด้านการผลิต จัดให้ได้มา และจัดส่งพลังงานไฟฟ้าให้การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) และผู้ใช้ไฟฟ้าอื่นตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งประเทศใกล้เคียง และดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับพลังงานและบริการไฟฟ้า ผลิตและขายปลีกไนต์ หรือวัตถุดิบจากลิกไนต์ ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 (ปรับปรุงล่าสุด พ.ศ. 2535)

เนื่องจาก กฟผ. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ จึงมีบุคลากรภายในองค์กรเป็นจำนวนมาก ทั้งในสำนักงานใหญ่ อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และในส่วนภูมิภาค ตามจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งมีทั้งผู้ปฏิบัติงานของ กฟผ. โดยตรง และลูกจ้างของบริษัทภายนอกที่ถูกจัดส่งมาช่วยปฏิบัติงานตามสัญญาว่าจ้างที่ กฟผ. ได้ทำกับบริษัทนั้น ๆ อีกทั้งยังมีความหลากหลายในด้านต่าง ๆ เช่น หน่วยงานภายใน ตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงาน อำนาจหน้าที่

ลักษณะงานที่รับผิดชอบ จึงต้องมีการบริหารจัดการทรัพยากรบุคคล ที่มีจำนวนมาก และมีความหลากหลายนี้อย่างเหมาะสมในฐานะทรัพยากร อันมีค่าที่จะนำ กฟผ. ไปสู่ความสำเร็จอย่างยั่งยืน

กฟผ. ได้ดำเนินการบริหารผู้ปฏิบัติงานข้างต้น โดยยึดถือหลักการทางประชาธิปไตย ที่มุ่งเน้นให้บุคลากรในองค์กรทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการบริหารองค์กรด้วยเสมอมา แม้ปัจจุบันจะเข้าสู่ ยุค Disruption อันทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลาย ๆ ด้านก็ตาม เนื่องจาก กฟผ. ก็เป็นหนึ่งในองค์กรที่ได้รับผลกระทบจาก ยุค Disruption เช่น สัดส่วนการผลิตไฟฟ้าที่ลดลง โรงไฟฟ้าเอกชนที่เพิ่มมากขึ้น การที่ผู้ใช้ไฟฟ้าสามารถผลิตไฟฟ้าใช้ตัวเอง การปรับลดการใช้กระดาษ รวมถึงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID-19) ที่เป็นวิกฤตการณ์ทั่วโลก ในขณะนี้

สำหรับการบริหารผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ด้วยหลักของประชาธิปไตย ในยุค Disruption นั้น สามารถอธิบายโดยนำหลักการสำคัญของประชาธิปไตย ทั้ง 5 ประการ มาเป็นต้นแบบในการกำหนดนโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. การบริหารผู้ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตย เป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)

ในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กรนั้น ย่อมต้องอาศัยความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานทุกภาคส่วนภายในองค์กร และความร่วมมือดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัย การบริหารอย่างเหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้นมีความเชื่อมั่นว่าองค์กรให้ความสำคัญกับพวกเขา และมองเห็นถึงคุณค่าที่จะใช้ความรู้ความสามารถของตนอย่างเต็มที่เพื่อองค์กร กล่าวคือ เป็นการตอบสนองซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ซึ่งเป็นนายจ้างกับผู้ปฏิบัติงานซึ่งเป็นลูกจ้าง

อย่างไรก็ตาม แม้การบริหารผู้ปฏิบัติงานข้างต้นจะก่อให้เกิดความร่วมมือจากผู้ปฏิบัติงานได้จริง แต่ กฟผ. ก็เห็นว่า การดำเนินการภายใต้แนวคิดแบบนายจ้างและลูกจ้างนั้น อาจยังไม่เพียงพอต่อการบรรลุเป้าหมายขององค์กรในยุคปัจจุบัน จึงได้มีการเสริมสร้างให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดในมุมของผู้ประกอบการหรือเจ้าของธุรกิจ กล่าวคือ ตระหนักว่าตนเองเป็นเจ้าของ กฟผ. เพื่อให้เกิดการตั้งคำถามอยู่เสมอว่า จะอย่างไรให้ กฟผ. ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นบริษัทของตนนั้นประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืนได้

ในการเสริมสร้างแนวคิดความเป็นเจ้าขององค์กรดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อปี 2560 กฟผ. ได้มีการกำหนดค่านิยมขององค์กร (หลักการและพฤติกรรมชั้นนำที่สื่อถึงความคาดหวัง ให้องค์กรและบุคลากรปฏิบัติ ซึ่งสะท้อนและหนุนเสริมวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ขององค์กร รวมทั้งสนับสนุนและชี้้นำการตัดสินใจของบุคลากรทุกคนและช่วยให้องค์กรบรรลุพันธกิจและวิสัยทัศน์ด้วยวิธีการที่เหมาะสม) 5 ประการ ชื่อว่า “SPEED” โดยหนึ่งในค่านิยม 5 ประการขณะนั้น ได้แก่ “หลัก Sense of Belonging” หรือ “การรักองค์กร” ซึ่งต้องการให้ผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. สามารถปกป้อง รักษาผลประโยชน์และชื่อเสียงขององค์กรอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาปฏิบัติงานหรือนอกเวลาปฏิบัติงานก็ตาม ก่อนที่ค่านิยมองค์กร SPEED จะถูกปรับเปลี่ยนความหมายอีกครั้งเมื่อต้นปี 2564 แต่ยังคงยึดมั่นให้ผู้ปฏิบัติงานมีแนวคิดแบบเจ้าขององค์กรเช่นเดิม โดยหนึ่งในค่านิยม 5 ประการรูปแบบใหม่ ได้แก่ “หลัก Entrepreneurship” หรือ “การคิดแบบผู้ประกอบการ” ซึ่งต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมรับความท้าทายและเรียนรู้จากความผิดพลาดเพื่อพัฒนาตนเองอยู่เสมอ และที่สำคัญที่สุด คือ เป็นการเสริมสร้างความรู้สึกรักเป็นเจ้าขององค์กร ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากในปัจจุบันที่สังคมธุรกิจเข้าสู่ยุค Disruption อันส่งผลกระทบให้หน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินธุรกิจต้องเร่ง

ปรับตัวให้พร้อมรับมือ กับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในหลาย ๆ ด้าน กล่าวคือ ทำให้เกิดแนวคิดที่จะพา กฟผ. ให้สามารถคงอยู่ท่ามกลางการเปลี่ยนแปลงของสังคมได้ ผ่านมุมมองของผู้ปฏิบัติงาน

การสร้างค่านิยมข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นหลัก Sense of Belonging หรือหลัก Entrepreneurship นั้น แม้จะมีความหมายที่แตกต่างกัน แต่เจตนารมณ์ของหลักค่านิยมทั้งสอง ต่างหมายถึง การที่องค์กรต้องการให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคนปฏิบัติหน้าที่โดยมีแนวคิดแบบเจ้าขององค์กร หรือผู้ประกอบการอยู่เสมอ เนื่องจากเชื่อมั่นว่า แนวคิดในมิติของผู้ประกอบการ หรือเจ้าขององค์กรนั้น จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความรู้สึกผูกพัน ห่วงแหนง และมีความตั้งใจที่จะพัฒนาองค์กรได้มากกว่า การปฏิบัติหน้าที่ในมิติของลูกจ้างเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการมีแนวคิดอย่างเจ้าขององค์กรนั้น จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานกล้าเสนอแนวคิดหรือความเห็นใหม่ ๆ ที่สามารถนำมาปรับใช้กับการดำเนินการขององค์กรได้ ซึ่งนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก ในยุคปัจจุบัน การสร้างค่านิยมเช่นว่านี้ จึงมีความสอดคล้องกับหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน อันถือว่าประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงในรัฐนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน นั่นเอง

2. การบริหารผู้ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพ (Liberty)

ในยุคสมัยปัจจุบันที่คนรุ่นใหม่เข้ามามีบทบาทในการขับเคลื่อนธุรกิจขององค์กรมากขึ้น ปัญหาที่พบได้ทั่วไป คือ การที่คนรุ่นใหม่มีแนวคิดหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือพบเห็นปัญหาหรือข้อบกพร่องในการระบบการทำงาน แต่กลับไม่มีพื้นที่ในการนำเสนอแนวคิดในการพัฒนา หรือวิธีแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ซึ่งสาเหตุอาจมาจากวัฒนธรรมภายในองค์กรนั้นที่สิทธิในการเสนอความคิดเห็นมักเป็นของผู้บริหาร หรือคนรุ่นเก่าที่อยู่มาก่อน หรือการแสดงความเห็นเช่นนั้นทำให้คนรุ่นใหม่ถูกตราว่าไม่เคารพวัฒนธรรมในองค์กร หรือไม่เคารพผู้ที่อาวุโสกว่า คนรุ่นใหม่จึงทำได้เพียงทำตาม

แนวทางปฏิบัติแบบเดิมไปเรื่อย ๆ เท่านั้น จนอาจรู้สึกถึงความไม่มีตัวตนในองค์กร แต่ในขณะเดียวกัน คนรุ่นเก่าเองก็อาจไม่สามารถแสดงความคิดเห็นหรือให้คำแนะนำจากประสบการณ์ของตนได้ เนื่องจากในหลาย ๆ ครั้งความคิดเห็นหรือคำแนะนำดังกล่าว ถูกมองว่าเป็นแนวคิดที่โบราณ ไม่ทันต่อยุคสมัย เกิดเป็นความคับข้องใจของผู้ปฏิบัติงานทั้งสองฝ่าย และกลายเป็นปัญหาช่องว่างระหว่างวัยที่บั่นทอนความสามัคคีภายในองค์กร

เนื่องจาก กฟผ. เป็นองค์กรที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก และผู้ปฏิบัติงานเหล่านั้นก็มีทั้งคนรุ่นเก่าและคนรุ่นใหม่ ซึ่ง กฟผ. ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการร่วมมือกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานรุ่นเก่าที่มีประสบการณ์เข้าใจถึงวัฒนธรรมภายในองค์กร กับผู้ปฏิบัติงานรุ่นใหม่ที่มีแนวคิดหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่อาจสอดคล้องกับยุคสมัยมากกว่า ทั้งยังตระหนักเป็นอย่างดีว่า ไม่ว่าจะเป็นผู้ปฏิบัติงานรุ่นเก่า หรือรุ่นใหม่ ทุกคนย่อมเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าเป็นอย่างยิ่งต่อองค์กร เป็นเจ้าขององค์กรเหมือนกัน ดังนั้นทุกคนย่อมมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันในการพูด หรือแสดงความคิดเห็นใด ๆ อันเป็นการพัฒนาองค์กรได้

ด้วยเหตุดังกล่าว ผู้เขียนจึงจัดตั้งกลุ่มในเว็บไซต์เครือข่ายสังคมที่เป็นที่นิยมในปัจจุบันอย่างเฟซบุ๊ก (Facebook) ชื่อกลุ่มว่า “คุยกับพี่สิงห์” เพื่อเป็นพื้นที่ให้ผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. พูดคุย สอบถาม บอกเล่าเรื่องราวหรือแสดงความคิดเห็น หรือข้อเสนอแนะต่าง ๆ เกี่ยวกับการทำงานใน กฟผ. โดยในกลุ่มดังกล่าวจะมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างผู้ปฏิบัติงานด้วยกันอยู่เสมอ ในขณะเดียวกัน ผู้บริหาร กฟผ. ซึ่งรวมถึงผู้เขียน ก็จะมาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นอย่างเป็นกันเองด้วยเช่นกัน เนื่องจากถือว่า ผู้บริหารก็เป็นผู้ปฏิบัติงานคนหนึ่ง ย่อมมีสิทธิในการแสดงความคิดเห็นจากมุมมองหรือประสบการณ์ของตนเองอันจะเป็นประโยชน์ต่อการทำงานของคนอื่น ๆ

ทั้งยังเป็น การสร้างความใกล้ชิดกันระหว่างผู้ปฏิบัติงานระดับปฏิบัติการ กับผู้บริหาร กฟผ.

การสร้างกลุ่มส่วนตัวดังกล่าวข้างต้นนั้น เปรียบเสมือนเป็นการสร้างห้อง ๆ หนึ่ง ที่ให้เสรีภาพแก่ทุกคนในการเสนอแนวคิดพร้อมด้วยเหตุผลใหม่ ๆ ในมุมมองของแต่ละคนได้อย่างเต็มที่ แต่ต้องเป็นการพูดคุยแสดงความคิดเห็นภายใต้กฎ กติกาของกลุ่ม ซึ่งมีผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ดูแลกลุ่มคอยสอดส่อง และกลั่นกรองคำถาม หรือความคิดเห็นที่ไม่สุภาพ หรืออาจเป็นการละเมิดต่อกฎหมาย ซึ่งเสรีภาพในการเสนอความคิดที่หลากหลายเหล่านี้นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก ในยุค Disruption ที่มักจะมีแนวคิดใหม่ ๆ ในการขับเคลื่อนองค์กรอยู่ตลอดเวลา การสร้างกลุ่ม “คุยกับพี่สิงห์” จึงมีความสอดคล้องกับหลักเสรีภาพ ในส่วนของเสรีภาพในการพูดหรือแสดงความคิดเห็น อันถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างเต็มที่ แต่การใช้สิทธิเช่นว่านั้นจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่จะไม่ไปละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่น รวมถึงไม่ละเมิดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของสังคม นั่นเอง

3. การบริหารผู้ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค (Equality)

ในปัจจุบัน มีการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่าง ๆ เกิดขึ้นในการทำงานอยู่ตลอดเวลา ซึ่งการเลือกปฏิบัติดังกล่าว อาจเกิดขึ้นในลักษณะของการถูกปฏิเสธการจ้าง ถูกจำกัดให้ทำงาน เพียงบางประเภท หรือได้รับค่าจ้างต่ำ เพียงเพราะเหตุผลทางด้านศาสนา สีผิว ทักษะคติทางการเมือง หรือเพศสภาพ โดยมิได้คำนึงถึงความสามารถหรือศักยภาพที่ผู้นั้นมีอยู่ หรือมิได้พิจารณาถึงความเหมาะสมกับลักษณะของงาน และในบางครั้ง การเลือกปฏิบัติเช่นนี้ นำไปสู่การถูกเอารัดเอาเปรียบ หรือการทำงานที่ทารุณ ผู้ถูกเลือกปฏิบัติ

ต้องสูญเสียสิทธิในการแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมในกิจกรรม หรือแม้แต่การพูดระบายความคับข้องใจ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการให้ความสำคัญกับความเป็นประชาธิปไตยขององค์กรนั้น

กพผ. ได้ตระหนักถึงปัญหาการเลือกปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นว่าเป็นสิ่งที่ไม่อาจยอมรับได้ไม่ว่าจะในบริบทใด จึงได้มีการเสริมสร้างแนวทางการให้ความสำคัญกับความเสมอภาคของผู้ปฏิบัติงาน กพผ. ผ่านการกำหนดค่านิยมองค์กร 5 ประการ หรือ SPEED โดยหลักค่านิยม ที่จะกล่าวถึงในที่นี้มี 2 ประการ ดังนี้

หลักค่านิยมประการแรกที่จะกล่าวถึง คือ “หลัก Synergy” หรือ “การรวมพลังประสาน” ซึ่งต้องการให้ผู้ปฏิบัติงาน กพผ. ทำงานโดยยึดถือเป้าหมายขององค์กรเป็นเป้าหมายของตนเอง กล่าวคือ ให้ความสำคัญกับสิ่งที่เป็นเป้าหมายขององค์กรเป็นลำดับแรก คอยแลกเปลี่ยนความรู้หรือข้อคิดเห็นซึ่งกันและกัน ที่สำคัญคือ ทุกคนต้องร่วมแรงร่วมใจกัน ทำงานร่วมกันเป็นทีม เนื่องจากเห็นว่า การจะบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งใจไว้นั้นจะต้องไม่มีการแบ่งชนชั้นภายในองค์กร แม้ผู้ปฏิบัติงานจะมีตำแหน่งหรือระดับที่แตกต่างกัน และเชื่อมั่นว่า ผู้ปฏิบัติงานทุกคนล้วนมีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะนำ กพผ. ไปสู่ความสำเร็จได้ และงานทุกประเภทก็มีความสำคัญต่อ กพผ. เหมือนกัน ดังนั้น หาก กพผ. ประสบความสำเร็จตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ย่อมถือเป็นความสำเร็จที่ทุกคนล้วนมีส่วนร่วมด้วยกันทั้งสิ้น การทำงานเป็นทีมตามหลัก Synergy นี้จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในยุค Disruption ที่การทำงานมีความหลากหลายมากขึ้น สวนทางกับกระบวนการขั้นตอนต่าง ๆ ที่ถูกปรับลดหรือยกเลิกไปเพื่อความรวดเร็วของการทำงาน

หลักค่านิยมอีกที่จะกล่าวถึงอีกประการหนึ่ง คือ “หลัก Empathy” หรือ “การใส่ใจสร้างมิตร” ซึ่งต้องการให้ผู้ปฏิบัติงาน สื่อสารทำความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้เสีย ทั้งภายในและภายนอก กฟผ. รวมทั้งวางตัวเป็นแบบอย่างที่ดี อยู่เสมอ ไม่ว่าจะอยู่ในเวลาทำงานหรือไม่ก็ตาม แต่หัวใจสำคัญ ที่จะกล่าวถึง คือ การปลูกฝังให้ผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ทุกคน รู้จักยอมรับและเคารพในตัวตน ความสามารถ และความคิดเห็นของผู้อื่นอยู่เสมอ ไม่ว่าผู้อื่นนั้นจะมีความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สีผิว เพศสภาพ หรือทัศนคติทางการเมืองก็ตาม เนื่องจากการยอมรับในตัวตน และความคิดเห็นของผู้อื่นนั้น หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานเข้าใจในความเสมอภาคและเท่าเทียมกันตามหลักประชาธิปไตย อีกทั้ง การยอมรับในความสามารถและความคิดเห็นของผู้อื่น เปรียบเสมือนการยอมรับว่าผู้ปฏิบัติงานทุกคนไม่ว่าจะเป็นตำแหน่งใด หรือมีหน้าที่ใด ล้วนเป็นส่วนสำคัญของ กฟผ. ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญ ของการทำงานร่วมกันเป็นทีม อันเป็นไปตามหลัก Synergy ที่ได้กล่าวไปแล้วด้วย

สิ่งหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงการไม่ยึดติดกับลักษณะภายนอก แต่เคารพ ในความสามารถของผู้ปฏิบัติงานอย่างแท้จริง ตามหลัก Empathy คือ การที่ในปัจจุบัน กฟผ. มีผู้บริหารระดับสูง (ผู้บริหารระดับรองผู้ว่าการและระดับผู้ช่วยผู้ว่าการ) เป็นผู้หญิงถึง 11 คน จากทั้งหมด 32 คน หรือในระดับ รองลงมา เช่น ระดับผู้อำนวยการฝ่าย ระดับหัวหน้ากอง หรือระดับหัวหน้าแผนก รวมถึงหัวหน้าโครงการต่าง ๆ ซึ่งเป็นตำแหน่งบังคับบัญชา ก็มีผู้หญิงขึ้นมา ดำรงตำแหน่งเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน อีกทั้ง ผู้ปฏิบัติงานหลาย ๆ คน ที่ดำรงตำแหน่งบังคับบัญชานั้น ก็เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีอายุในช่วง 30 – 40 ปี อันแสดงให้เห็นว่า การแต่งตั้งตำแหน่งบังคับบัญชานั้น พิจารณาจากความสามารถ และความรับผิดชอบในการทำงานเป็นหลัก กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็น เพศชายหรือเพศหญิง คนรุ่นใหม่หรือคนรุ่นเก่า ก็ล้วนมีศักยภาพในการเป็น

ผู้บังคับบัญชาหรือเป็นผู้บริหาร กฟผ. ในอนาคตได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะเมื่อเข้าสู่ยุค Disruption ที่ กฟผ. ต้องการผู้ปฏิบัติงานที่มีแนวคิดที่ทันสมัยและมีความคิดสร้างสรรค์มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นกำลังสำคัญให้ กฟผ. สามารถปรับตัวให้เข้ากับยุคสมัย ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

การสร้างค่านิยมข้างต้น ทั้งหลัก Synergy หรือหลัก Empathy และการขึ้นดำรงตำแหน่งของผู้ปฏิบัติงานหญิง หรือผู้ปฏิบัติงานที่เป็นคนรุ่นใหม่ เป็นการแสดงให้เห็นถึงการยอมรับ ในคุณค่า และความสามารถของผู้ปฏิบัติงานทุกคนโดยไม่ยึดติดกับเพศสภาพหรือช่วงอายุ และแม้ผู้ปฏิบัติงานคนใดที่มีความสามารถแต่ไม่ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งดังกล่าว ก็ได้หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานคนนั้นไม่มีความสำคัญต่อ กฟผ. เนื่องจากผู้ปฏิบัติงานทุกคนไม่ว่าจะอยู่ระดับใดดำรงตำแหน่งบังคับบัญชาหรือไม่ ก็ล้วนแต่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการเป็นส่วนหนึ่งที่จะนำ กฟผ. ไปสู่ความสำเร็จได้ทั้งสิ้น กรณีจึงมีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค อันถือว่าประชาชนทุกคน ต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เนื่องจากมนุษย์จะเกิดมาแตกต่างกันแต่ความแตกต่างเหล่านั้น เป็นเพียงความแตกต่างทางกายภาพ การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญเหมือนกัน ย่อมถือได้ว่าเป็นการขัดต่อ หลักความเสมอภาค นั่นเอง

4. การบริหารผู้ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักเสียงข้างมาก (Majority Rules)

ในการขับเคลื่อนองค์กรธุรกิจยุคปัจจุบัน ปฏิเสธไม่ได้ว่า เรามักจะได้เห็นแนวคิดหรือมุมมองใหม่ ๆ จากคนภายในองค์กรเสมอ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวอาจได้รับอิทธิพลจากกระแสสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ความรู้จากต่างประเทศหรือประสบการณ์ส่วนตัวก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดเหล่านั้นจะมีขึ้นเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือพัฒนาองค์กรให้เกิดความก้าวหน้า แต่ก็ได้หมายความว่า

แนวคิดหรือความเห็นดังกล่าวจะถูกยอมรับอย่างเป็นเอกฉันท์จากทุกคนในองค์กรเสมอไป เนื่องจากความคิดเห็นของบุคคลหนึ่ง ไม่จำเป็นต้องถูกต้องตรงกับความคิดของอีกคนหนึ่งแต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นความหลากหลายทางความคิด โดยเฉพาะในองค์กรหรือสังคมที่มีสมาชิกเป็นจำนวนมาก

สำหรับ กฟผ. ซึ่งเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก ย่อมเป็นเรื่องปกติที่จะมีความเห็นต่อบางสิ่งแตกต่างกัน แม้แต่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานเดียวกัน ก็อาจมีความเห็นในเรื่องงานที่แตกต่างกันได้ ซึ่ง กฟผ. เห็นว่าความหลากหลายทางความคิดเช่นนั้นเป็นสิ่งที่สวยงาม และแสดงให้เห็นว่า ผู้ปฏิบัติงานแต่ละคนไม่จำเป็นต้องคล้อยตามความคิดของบุคคลอื่น แม้จะเป็นความคิดของผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชา หากเป็นการแสดงออกทางความคิดด้วยเหตุผลอย่างเหมาะสม ผู้ปฏิบัติงานทุกคนก็มีสิทธิที่จะเสนอความคิดเห็นที่แตกต่างออกไปได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการขององค์กรโดยตรง ซึ่งจำเป็นต้องตัดสินใจบางประการเพื่อให้การทำงานดำเนินต่อไปได้ ก็ต้องมีการหาข้อยุติจากความเห็นที่หลากหลายนั้น และวิธีการหาข้อยุติดังกล่าว ก็มักจะเป็นการใช้เสียงข้างมากเป็นหลัก ดังนั้น กฟผ. จึงส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานทุกคน ตระหนักถึงความสำคัญของหลักเสียงข้างมากเสมอมา

ในการเสริมสร้างแนวคิดการให้ความสำคัญกับหลักเสียงข้างมากนั้น กฟผ. ได้ส่งเสริมผ่านการกำหนดค่านิยมองค์กร 5 ประการ หรือ SPEED โดยหลักค่านิยมที่เกี่ยวข้อง คือ “หลัก Proactive Approach” หรือ “การรุกงานก้าวไกล” ซึ่งต้องการให้ผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. มีวิสัยทัศน์ในการทำงานคอยสำรวจข้อดีและข้อเสียในตัวเอง และมีความกระตือรือร้นที่จะปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นอยู่เสมอ แต่ที่สำคัญที่สุด คือ ผู้ปฏิบัติงาน กฟผ. ต้องมีทัศนคติในการทำงานอย่างมีอาชีพ

การทำงานอย่างมืออาชีพนั้น มิได้หมายความว่าผู้ปฏิบัติงานจะต้องมีทักษะ การทำงานระดับโลก หรือสามารถทำงานได้ทุกรูปแบบไม่มีติดขัด แต่หมายถึงการทำงานอย่างรอบคอบ คอยปรับปรุงพัฒนาวิธีการทำงานของตนเองอยู่ตลอด จัดเรียงลำดับความสำคัญของงานได้ รู้จักการทำงานร่วมกับผู้อื่น หรือพยายามปรับตัวให้สามารถทำงานในสถานการณ์ที่กดดันได้ ที่สำคัญคือ รู้จักใช้เหตุผล ตระหนักอยู่เสมอว่า ความคิดเห็นใด ๆ ที่ตนเองได้เสนอออกไป แม้จะเป็นความเห็นที่ถูกต้อง ก็อาจไม่ถูกเลือกเป็นข้อยุติเสมอไป แต่ความเห็นที่มีผู้อื่นคิดเห็นตรงกันมากที่สุดต่างหาก ที่จะกลายเป็นข้อยุติ ในฐานะเสียงข้างมากตามหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ ต้องเข้าใจถึงความสำคัญยอมรับในหลักเสียงข้างมาก และทำหน้าที่ของตนเองอย่างมืออาชีพต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้การทำงานอย่างมืออาชีพจะต้องรู้จักยอมรับในหลักเสียงข้างมาก แต่ในขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงความเห็นของเสียงข้างน้อยอยู่เสมอด้วย กล่าวคือ แม้ความเห็นที่เป็นเสียงข้างน้อย จะไม่ได้รับเลือก แต่ความเห็นเหล่านั้นก็อาจถูกนำไปพิจารณาเป็นข้อเสนอแนะ หรือเป็นทางเลือกในการแก้ปัญหาเรื่องอื่นได้เช่นกัน มิใช่ว่าเสียงข้างน้อย จะไม่มีค่าอันใด เนื่องจาก กฟผ. ยึดมั่นว่า ทุกความเห็นที่ผู้ปฏิบัติงานได้นำเสนอออกมา นั้น ล้วนแต่สามารถนำมารับฟังเพื่อเป็นประโยชน์ต่อ กฟผ. ได้ทั้งสิ้น โดยเฉพาะในยุค Disruption ที่ความคิดเห็นบางประการ แม้เพียงเล็กน้อย ก็สามารถนำไปต่อยอดเป็นส่วนสำคัญให้ กฟผ. สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคง ยิ่งขึ้นในอนาคต ได้เช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับหลักเสียงข้างมาก ที่ต้องเคารพเสียงข้างน้อย อันถือเป็นเรื่องยาก ที่ประชาชนทุกคนในรัฐจะมีความคิดเห็นตรงกันในทุกเรื่องอย่างเป็นเอกฉันท์ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องอาศัยหลักการเสียงข้างมากในการตัดสินใจ แต่ต้องเคารพต่อประชาชนเสียงข้างน้อยด้วยการยอมรับว่า เสียงทุกเสียงมีความสำคัญอย่างเท่าเทียมกัน

นอกจากนี้ การเคารพต่อความเห็นทั้งที่เป็นเสียงข้างมาก และเสียงข้างน้อย ย่อมถือเป็นการเคารพในความคิดเห็นของผู้อื่น อันเป็นไปตามหลักค่านิยมอีกประการหนึ่ง คือ “หลัก Empathy” อีกด้วย

5. การบริหารผู้ปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับหลักกฎหมาย หรือ หลักนิติธรรม (Rule of Law)

ในปัจจุบัน การบริหารจัดการธุรกิจและทรัพยากรต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม เป็นสิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ซึ่งหนึ่งในปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั้น คือ การบริหารจัดการทรัพยากรบุคคลภายในองค์กร โดยใช้หลักกฎหมาย หรือหลักนิติธรรม เนื่องจากหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น มิใช่ว่าจะต้องใช้กับการปกครองบ้านเมืองเพียงอย่างเดียว แต่ยังสามารถนำมาใช้กับการบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กร ได้เช่นกัน เปรียบเสมือนองค์กรนั้น เป็นสังคมหรือรัฐขนาดย่อมแห่งหนึ่งที่ต้องมีการบริหารจัดการบุคคลภายในองค์กรอย่างเป็นธรรม ซึ่งการบริหารองค์กรโดยใช้หลักนิติธรรมนี้ ได้แก่ การกำหนดและบังคับใช้ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย หรือมาตรการต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม

สำหรับการบริหารจัดการผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรนั้น กฟผ. ได้ดำเนินการโดยยึดถือหลักนิติธรรมเป็นสำคัญมาตลอด ด้วยการกำหนด มาตรการภายใน กฟผ. ไม่ว่าจะเป็นมาตรการในรูปแบบของข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศต่าง ๆ ให้มีเนื้อหาที่สามารถบังคับได้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นระดับปฏิบัติการ หรือระดับบริหาร กล่าวคือ บังคับใช้กับทุกคน อย่างเท่าเทียม นอกจากนี้ ในการพิจารณากำหนดมาตรการใด ๆ ก็จะมีการเชิญหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมเพื่อพิจารณาก่อนบังคับใช้ ด้วยเสมอ เนื่องจาก กฟผ. ตระหนักเป็นอย่างดีว่า กฎเกณฑ์หรือระเบียบต่าง ๆ ที่ถูกกำหนดขึ้นนั้นต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน เป็นประโยชน์ในภาพรวมต่อ กฟผ. และเป็นธรรมต่อผู้ที่เกี่ยวข้องด้วย นอกจากนี้ การบังคับใช้ระเบียบ

ดังกล่าว ก็ต้องสามารถบังคับใช้กับผู้ปฏิบัติงาน กพฟ. ทุกคนได้จริงเช่นกัน การกำหนดระเบียบที่มีเนื้อหาครอบคลุมผู้ปฏิบัติงานทุกคน จึงต้องควบคู่ไปกับการบังคับใช้ระเบียบดังกล่าวกับผู้ปฏิบัติงานทุกคนอย่างเสมอภาคเสมอกัน

ตัวอย่างของการบังคับใช้ระเบียบ เช่น การกำหนดระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดทางวินัย ซึ่งเป็นไปเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยใน กพฟ. และเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงาน กพฟ. เป็นแบบอย่างที่ดีทั้งกับผู้ปฏิบัติงานด้วยกัน และกับบุคคลภายนอก นั้น ตลอดเวลาที่ผ่านมาได้มีการบังคับใช้อย่างทั่วถึง โดยมีได้แบ่งแยกพวกพ้องหรือระดับของปฏิบัติงานแต่อย่างใด และในส่วนของบทลงโทษนั้น ก็มีการพิจารณาอย่างรอบด้าน เพื่อให้การลงโทษทางวินัยเป็นไปอย่างเหมาะสม กับความร้ายแรงของการกระทำผิดมากที่สุด เนื่องจาก กพฟ. ยึดมั่นว่า แม้ผู้ปฏิบัติงานจะมีตำแหน่ง หรือระดับที่แตกต่างกัน แต่ทุกคนก็มีสถานะเท่าเทียมกัน และทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาสอบสวนทางวินัยอย่างเป็นธรรม ภายใต้ระเบียบปฏิบัติฉบับเดียวกัน

แม้ในปัจจุบัน สังคมไทยจะเข้าสู่ยุค Disruption ที่ส่งผลให้ กพฟ. ต้องเริ่มเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงาน ปรับลดขั้นตอนต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการได้รวดเร็วยิ่งขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน ก็อาจเกิดงานรูปแบบใหม่ ๆ ที่มีความซับซ้อนมากขึ้นตามยุคสมัยเช่นกัน ซึ่งงานที่ซับซ้อนดังกล่าวอาจเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ทำให้ กพฟ. ต้องพิจารณาแก้ไขระเบียบที่มีอยู่ หรือกำหนดนโยบายขึ้นใหม่ เพื่อปิดช่องว่างในการกระทำการทุจริตดังกล่าว และทำให้การบังคับใช้กระบวนการทางวินัยหรือกระบวนการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การตรวจสอบภายใน ต้องดำเนินการอย่างละเอียดรอบคอบมากยิ่งขึ้น กล่าวคือ เมื่อรูปแบบการทำงานของ กพฟ. ได้ถูกปรับเปลี่ยนไปในยุค Disruption การกำหนดและการบังคับใช้ระเบียบหรือนโยบายต่าง ๆ ย่อมต้องเปลี่ยนแปลงไปให้สอดคล้องต่อสถานการณ์ ขณะนั้นด้วย เนื่องจากระเบียบและกระบวนการบังคับใช้ที่ไม่สอดคล้อง

กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ย่อมไม่อาจเรียกได้ว่าเป็นกระบวนการที่เป็นธรรมต่อผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การกำหนดและบังคับใช้ระเบียบหรือนโยบายดังกล่าวของ กฟผ. จึงสอดคล้องกับหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรมที่ถือว่า การบัญญัติกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชน โดยบังคับใช้กับประชาชนอย่างยุติธรรมและเท่าเทียมกัน ไม่เลือกปฏิบัติว่าจะใช้กับบุคคลใดหรือชนชั้นใด และผู้ใช้อำนาจปกครองไม่สามารถใช้อิทธิทธิ เหนือกฎหมาย หรือเหนือกว่าประชาชนคนอื่นได้

บทสรุป

การปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองโดยประชาชนหรือพลเมืองของรัฐนั้น เนื่องจากประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุดของรัฐ การใช้อำนาจปกครองโดยประชาชน อาจเป็นการใช้อำนาจด้วยตนเองหรือเป็นการใช้อำนาจโดยรัฐบาลที่มาจากตัวแทนของประชาชนก็ได้ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้น ให้เสรีภาพแก่ประชาชนในการใช้สิทธิต่าง ๆ เช่น การนับถือศาสนา การแต่งกาย การวิพากษ์วิจารณ์ผู้อื่น การแสดงความคิดเห็น รวมถึงสิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณะของรัฐ และสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม แต่การกระทำดังกล่าวก็จำต้องอยู่ภายใต้กรอบ ทางกฎหมายที่จะไม่ละเมิดต่อสิทธิของผู้อื่นด้วย ซึ่งหลักการสำคัญของประชาธิปไตยมีอยู่ 5 ประการ ได้แก่ หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty) หลักเสรีภาพ (Liberty) หลักความเสมอภาค (Equality) หลักเสียงข้างมาก (Majority Rules) และหลักกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

แม้ในปัจจุบันที่สังคมไทยต้องเผชิญกับยุค Disruption ซึ่งส่งผลกระทบให้ กฟผ. ต้องคิดหาวิธีปรับตัวให้ทันต่อยุคสมัย เพื่อที่จะสามารถดำรงอยู่ได้ท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงรอบด้าน กฟผ. ก็ได้นำหลักการสำคัญ

ของประชาธิปไตยมาปรับใช้กับการบริหารผู้ปฏิบัติงานภายในองค์กรอยู่เสมอ ดังนี้

1. การเสริมสร้างแนวคิดความเป็นเจ้าขององค์กร หรือการคิดอย่างผู้ประกอบการตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน (Popular Sovereignty)
2. การสร้างกลุ่มในเว็บไซต์เครือข่ายสังคมอย่างเฟซบุ๊ก เพื่อเป็นพื้นที่ให้ผู้ปฏิบัติงานได้พูดคุยแสดงความคิดเห็นภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด ตามหลักเสรีภาพ (Liberty)
3. การเสริมสร้างแนวคิดเรื่องความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เคารพในความสามารถของผู้อื่นและการทำงานร่วมกันเป็นทีม ไม่แบ่งแยกกันตามหลักความเสมอภาค (Equality)
4. การเสริมสร้างแนวคิดเรื่องการทำงานอย่างมืออาชีพ ใช้เหตุผลในการยอมรับทั้งเสียงข้างมากและเสียงข้างน้อย ตามหลักเสียงข้างมาก (Majority Rules)
5. การกำหนดและบังคับใช้ระเบียบข้อปฏิบัติ หรือนโยบายต่าง ๆ กับผู้ปฏิบัติงานอย่างเท่าเทียมกัน รวมทั้งการปรับปรุงแก้ไขระเบียบนั้นให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ขณะนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายตามหลักเสียงกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

แม้ยุค Disruption จะก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงมากมายทางด้านการดำเนินธุรกิจซึ่ง กพผ. ก็เป็นหนึ่งในองค์กรที่ได้รับผลกระทบให้ต้องปรับตัวในหลาย ๆ ด้านเพื่อที่จะสามารถคงอยู่ต่อไปได้ อย่างมั่นคงและบรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งใจไว้ แต่ กพผ. ตระหนักอยู่เสมอว่าปัจจัยสำคัญที่จะเป็นพลังให้องค์กรเดินทางไปถึงเป้าหมายได้ ก็คือผู้ปฏิบัติงานทุกคนภายในองค์กร ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของ กพผ. ในบริหารบุคลากรเหล่านั้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีคุณภาพชีวิตที่ดีในองค์กรและเป็นส่วนสำคัญในความสำเร็จของ กพผ. ต่อไป ดังนั้นการบริหารผู้ปฏิบัติงานของ กพผ.

จึงต้องยึดโยงกับหลักประชาธิปไตยเสมอเนื่องจาก กฟผ. ถือว่า คุณค่าและศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานจะสามารถแสดงออกให้เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดภายใต้ระบอบการทำงานแบบประชาธิปไตย นั่นเอง

บรรณานุกรม

หนังสือ

สำนักงานราชบัณฑิตยสภา, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. ปรีดี เกษมทรัพย์, ประชาธิปไตยกับชนชั้นกลาง, วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2536, หน้า 11 - 14.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : 2555, หน้า 184.

สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ : 2535, หน้า 93.

บุรณ์ ฐาปนดุลย์, หลักประชาธิปไตยในที่ทำงาน, รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 18, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ (2556), หน้า 13.

โกวิท วงศ์สุรวัฒน์, หลักรัฐศาสตร์, คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, หน้า 73.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, พิมพ์ครั้งที่ 2 สำนักพิมพ์วิญญูชน, กรุงเทพมหานคร, หน้า 22.

จุฑามณี ตระกูลมุกดา, การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในองค์กร, พิมพ์ครั้งที่ 1, กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2544.

บทความ

สมคิด เลิศไพฑูรย์, หลักความเสมอภาค, วารสารนิติศาสตร์ปีที่ 30 ฉบับที่ 2 (มิถุนายน 2543), หน้า 165.

อัจฉรา สังข์สุวรรณ, การบริหารงานบุคคล, THE JOURNAL OF KMUTNB 1, 02 (JANUARY-DECEMBER 1988), หน้า 1 - 3.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ปรีดี พนมยงค์, ประชาธิปไตย เบื้องต้นสำหรับสามัญชน, www.pridi-phoonsuk.org, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564.

กรรณิการ์ สุวรรณศรี. การบริหารทรัพยากรมนุษย์, หน้า 14-16., <http://pws.npru.ac.th/kannika/data/files/เนื้อหาบทที่%201-12%20การบริหารทรัพยากรมนุษย์%20%209011106.pdf>, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564.

BizpromptInfo, ยุค Disruption คืออะไร? สำคัญอย่างไร? ไชทุกข้อข้องใจของผู้คนที่อยากรู้, <http://www.bizpromptinfo.com/ยุค-disruption-คืออะไร-สำคัญอย่างไร/>, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม 2564.

การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริต

ประจวบ สวัสดิ์ประสงศ์*

1. บทนำ

การทุจริตในสังคมไทยระหว่างช่วงเวลาที่ผ่านมาทศวรรษส่งผลเสียต่อประเทศอย่างมหาศาลและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม การเมือง ในทุกมิติ รูปแบบการทุจริตจากเดิมที่เป็นการทุจริตทางตรงไม่ซับซ้อน อาทิเช่น การรับสินบน การจัดซื้อจัดจ้าง ในปัจจุบันได้ปรับเปลี่ยนเป็นการทุจริตที่ซับซ้อนมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การทุจริตเชิงนโยบาย การทุจริตข้ามแดนข้ามชาติ ซึ่งเชื่อมโยงไปสู่อาชญากรรมอื่น ๆ มากมายและส่งผลกระทบทางลบในวงกว้าง

การทุจริตเป็นปัญหาสากลที่ทุกประเทศล้วนให้ความสำคัญรวมทั้งประเทศไทย ประเทศไทยจึงได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นรัฐภาคีเป็นลำดับที่ 149 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) ที่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตกลับคืน รวมทั้งการให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันตามกฎหมายเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างสมบูรณ์ ในส่วนของประเทศไทยได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ร่วมมือกันสร้างเครื่องมือ กลไก

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

และกำหนดเป้าหมายสำหรับการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้ไปในทิศทางเดียวกันในรูปแบบยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. 2551 ถึงปัจจุบัน ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวได้สร้างให้ทุกภาคส่วนในสังคมเกิดความตื่นตัวและเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามบทบาทและภาระหน้าที่ของตนเอง แต่เนื่องจากในปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบปัญหาความรุนแรงในการทุจริต เนื่องจากปัญหาการทุจริตมีวิวัฒนาการไปในทางที่มีรูปแบบซับซ้อนกว่าเดิม ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปรับฐานความคิดในทุกภาคส่วนของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นรูปธรรมพร้อมทั้งกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมืองมีการปฏิบัติตามเจตจำนงทางการเมืองต่อต้านการทุจริตให้ชัดเจน ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหาการทุจริตทั้งในส่วนของการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมถึงเป็นการแสดงเจตจำนงการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งการดำเนินงานดังกล่าวจะต้องมีการเสริมสร้างความโปร่งใสในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ โดยการดำเนินงานของหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อเป็นการสร้างให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของกระบวนการปราบปรามการทุจริต

ในเอกสารวิชาการชิ้นนี้ ผู้เขียนต้องการนำเสนอว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 และกฎหมายอื่น ๆ รวมตลอดถึงความร่วมมือกับองค์กรอื่น ๆ นั้น มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระบวนการทางประชาธิปไตย อย่างไรบ้าง

หากพิจารณาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ได้ออกแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตด้วยซึ่งถือว่าการมีส่วนร่วมนั้นเป็นหนึ่งในหลักการประชาธิปไตย จะบัญญัติอยู่ใน หมวดที่ 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย ว่า “บุคคลมีหน้าที่ไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ”¹ เพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกรูปแบบไม่ว่าการกระทำนั้นจะเป็นการกระทำโดยภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมอื่น ๆ โดยการกำหนดอย่างชัดเจน ในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญได้กำหนด ให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นหน้าที่ที่ประชาชนชาวไทยทุกคนร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติ ประชาชนทุกคนพึงมีความตระหนักและเข้าใจถึงผลกระทบจากการทุจริตอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังเป็นโอกาสให้หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนร่วมสร้างกระแสการรังเกียจการทุจริตให้แพร่กระจายไปทุกที่ในสังคมไทย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฯ ในหมวด 5 ยังกำหนดต่อไปว่า “รัฐต้องส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านการทุจริต หรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”²

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 50 (10)

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 63

2. หลักพื้นฐานของประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตยเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของความเป็นรัฐ ผู้ถืออำนาจอธิปไตยมีทั้งสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ มากมาย และที่สำคัญก็คือ มีอำนาจปกครองประชาชนทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตรัฐนั้น ไม่ว่าผู้นั้นจะถือสัญชาติอะไร ฉะนั้น ถ้าหากทราบว่าใครคือผู้ถืออำนาจอธิปไตย ก็จะทราบถึงรูปแบบของรัฐไปด้วย ในสมัยกรีกโบราณ การพิจารณารูปแบบการปกครองตามจำนวนของผู้มีอำนาจ กล่าวคือ 1 คน : ราชาธิปไตย (Monarchy) กลุ่มคณะ : อภิชนาธิปไตย (Aristocracy) ทุกคน : ประชาธิปไตย (Democracy) ประชาชน พลเมือง ตามความหมายในสมัยนั้น หมายถึง เฉพาะพลเมืองที่เป็นชายที่เป็นหัวหน้าครอบครัวเท่านั้น ประชาธิปไตยสมัยกรีกจึงให้บุคคลเหล่านี้ซึ่งมีไม่มากนัก มาชุมนุมและลงคะแนนตัดสินเรื่องราวต่าง ๆ เรียกว่า เป็นประชาธิปไตยโดยตรง ในตอนต้นยุคประชาธิปไตยในยุโรปก็ยังมีอำนาจจำกัดสิทธิเลือกตั้งอยู่ โดยดูจากความเป็นอิสระในทางเศรษฐกิจ ถ้าใครมีอิสระในทางเศรษฐกิจ จึงจะให้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ต่อมาพรรคการเมืองจึงมีบทบาทในการเรียกร้องสิทธิให้แก่คนทั่วไปเพื่อให้เป็นฐานอำนาจสำหรับตน โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่ถือแนวนโยบายทางสังคมนิยม จึงเกิดความเสมอภาคของสิทธิในการการเมือง³ ขึ้นมาจึงสรุปได้ว่า ประชาชนจะต้องเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตย

3. ความหมายของประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย หมายถึง ประชาชนเป็นใหญ่ อำนาจของรัฐนั้นย่อมเป็นของประชาชน⁴ การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงแตกต่างจากการปกครองแบบที่กษัตริย์ถูกจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ที่ถึงแม้ว่า

³ บุญศรี มีวงศ์โสม, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2562), 122.

⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2564). น.327.

อำนาจของรัฐบางส่วนอาจจะมาจากประชาชน แต่ในทางรูปแบบแล้วกษัตริย์จะเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด และยิ่งถือว่ากษัตริย์เป็นผู้ถืออำนาจรัฐอยู่เพียงแต่อำนาจของกษัตริย์ถูกจำกัดลงตามรัฐธรรมนูญ การปกครองตามหลักประชาธิปไตย คือการปกครองที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจรัฐสูงสุดนี้มีความหมายว่า ในรัฐย่อมจะมีผู้ถือหรือผู้ทรงอำนาจอื่นนอกจากประชาชนไม่ได้ การใช้อำนาจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐจึงต้องมีรากฐานที่มาจากเจตจำนงของประชาชน โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนจะแสดงเจตจำนงของตนออกมาได้ใน 2 ลักษณะใหญ่ๆ คือ การออกเสียงเลือกตั้งผู้แทนราษฎร และการออกเสียงประชามติ หลักประชาธิปไตยย่อมสนับสนุนให้การตัดสินใจทางการเมือง จะต้องเริ่มจากประชาชนขึ้นไปสู่รัฐบาล ทั้งนี้โดยผ่านพรรคการเมือง ถึงแม้ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสให้บุคคลแสดงความคิดเห็นตลอดจนก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองก็ตาม แต่ต้องยอมรับว่าบุคคลแต่ละคน ย่อมมีความเห็นทางการเมืองแตกต่างกัน และย่อมเป็นไปไม่ได้ ที่จะเกิดความเป็นเอกภาพหรือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ ระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยอมรับเจตจำนงของราษฎรจำนวนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ กล่าวคือ จำเป็นที่จะต้องปกครองไปโดยอนุโลมตามความคิดเห็นของฝ่ายเสียงข้างมาก ซึ่งเสียงข้างน้อยจะต้องยอมรับอย่างไรก็ตาม การปกครองโดยฝ่ายเสียงข้างมากนี้ไม่ได้หมายความว่าฝ่ายเสียงข้างมากจะใช้ความมีจำนวนมากของตนปกครองฝ่ายเสียงข้างน้อยโดยการกดขี่หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ ฝ่ายเสียงข้างมากจะต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยด้วย กล่าวคือ จะต้องอดทนยอมให้ราษฎรที่เป็นเสียงข้างน้อยมีเสรีภาพที่จะแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างไปจาก ฝ่ายเสียงข้างมากได้ ต้องยอมให้ฝ่ายเสียงข้างน้อยในการโน้มน้าวชักจูงให้ฝ่ายเสียงข้างมากเห็นด้วยกับตน และทำให้ในที่สุดแล้วฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจจะพัฒนาไปเป็นฝ่ายเสียงข้างมากได้

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พุทธศักราช 2493 ให้ความหมายของคำว่าประชาธิปไตยว่า “เป็นแบบการปกครองที่ถือมติปวงชนส่วนใหญ่”

ประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ตลอดจนเป็นหลักในการดำเนินชีวิตของคนในการอยู่ร่วมกันโดยสันติ ภายใต้ความเชื่อที่ว่าคนเราเกิดมาเท่าเทียมกัน คือ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐตามกฎหมายและโอกาสที่จะได้รับการบริการต่าง ๆ โดยเสมอหน้ากันมีสิทธิเสรีภาพในการดำเนินชีวิตภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งจะกำหนดไว้แน่นอนในกฎหมายรัฐธรรมนูญ⁵

ประชาธิปไตย มาจากคำว่า “ประชา” และ “อธิปไตย” เมื่อรวมกันแล้ว หมายถึง อำนาจของประชาชน นั่นคือประชาชนเป็นอำนาจของคนหมู่มาก ดังคำกล่าวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา อับราฮัม ลินคอล์น ที่ว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงเกี่ยวข้องกับประชาชนในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้ คือ⁶

1. หลักการของประชาธิปไตย ถือว่าการปกครองเป็นของประชาชน จึงถือว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบและผูกพันต่อระบอบการปกครอง และมีหน้าที่ต้องรักษาประชาธิปไตยให้ยืนยาว
2. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การปกครองตามหลักการที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชน
3. ตามหลักเพื่อประชาชน จึงถือว่าเป้าหมายหรือนโยบายในการบริหารประเทศจะต้องมุ่งประโยชน์แก่คนส่วนมาก

⁵ สำนักคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (2541) คู่มือประชาธิปไตยสำหรับประชาชน. สำนักอัยการสูงสุด

⁶ บุญธรรม เลิศสุชีเกษม. (2543). บทบาทของประชาชนต่อการส่งเสริมและพัฒนาประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

4. เสี่ยงข้างมากของประชาชน คือ หลักในการตัดสินใจปัญหา และการปกครองประเทศ

5. ประชาชนมีความเท่าเทียมกัน และมีสิทธิเสรีภาพทุกอย่างตามกฎหมาย

6. รัฐบาลอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนทั้งในทางตรง ได้แก่ การลงเสียงประชามติ และทางอ้อมโดยผ่านสภาผู้แทนราษฎร

จากแนวคิดข้างต้น สรุปได้ว่าการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การปกครองที่เป็นของประชาชน ภายใต้สิทธิเสรีภาพที่มีความเท่าเทียมกันในการเข้าไปมีส่วนร่วม ในกระบวนการทางการเมืองและการปกครองที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ ประชาชนมีสิทธิในการควบคุมทั้งทางตรงและทางอ้อมมีอิสระตามอำนาจที่มีซึ่งบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

4. ประเภทของระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบของประชาธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ⁷

1. ประชาธิปไตยทางตรงเป็นประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย เป็นผู้ใช้อำนาจโดยตรงด้วยตนเอง โดยการลงประชามติ หรือ referendum

2. ประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน เป็นการมอบอำนาจของประชาชนให้กับตัวแทนด้วยการเลือกตั้งตัวแทน ซึ่งเป็นการมอบอำนาจล่วงหน้าแก่ผู้แทนให้ไปปฏิบัติหน้าที่แทนในนามของประชาชน

⁷ โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ (2532). ความเข้าใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

3. ประชาธิปไตยแบบกึ่งตรง เป็นการผสมผสานแนวคิดของทั้ง 2 แบบข้างต้น โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนทำการเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็ให้สิทธิประชาชนแทรกแซงในขบวนการทางการเมืองได้ เช่น การปลดผู้แทนก่อนหมดวาระ (recall) ให้ประชาชนร่วมกันเสนอร่างกฎหมายเองได้ (initiative) ให้ประชาชนยับยั้งร่างกฎหมายได้ (veto) ให้ประชาชนร่วมกันลงประชามติในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญได้ (referendum)

ระบอบประชาธิปไตยสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ⁸

1. ระบอบประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ซึ่งการปกครองอยู่ในอำนาจของพลเมืองส่วนใหญ่โดยแท้จริง หลักการบริหารและสถาบันการเมืองขึ้นอยู่กับการแสดงออกของ พลเมืองเกี่ยวกับความรู้สึกและความต้องการของตนเอง พลเมืองทุกคนมีความเสมอภาคมีโอกาส เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของสภาประชาชน รวมทั้งมีอำนาจในการควบคุมสภาบริหารผ่านสภาประชาชน

2. ประชาธิปไตยโดยตัวแทน (representative democracy) ซึ่งเป็นระบบประชาธิปไตยในปัจจุบัน หมายถึง ระบอบการปกครองที่ประชาชนมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการปกครองด้วยตนเองโดยตรง แต่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งตัวแทนให้ทำหน้าที่ตัดสินใจการปกครองแทนตน ซึ่งอริสโตเติล กล่าวว่า เป็นระบบการปกครองโดยเน้นคนส่วนน้อยภายใต้การควบคุมของคนส่วนใหญ่ ซึ่งสาระที่สำคัญของการนี้มีใช้การปกครองส่วนน้อย แต่อยู่ที่การควบคุมของคนส่วนใหญ่ ซึ่งคนส่วนใหญ่จะต้องสามารถผลักดันความต้องการของตนผ่านกระบวนการทางการเมือง ประชาชนจะมีอำนาจในการควบคุมผู้นำของตนโดยผ่านการเลือกตั้ง (elections) และหากผู้ปกครองไม่สามารถสนองตอบความต้องการการของประชาชน ประชาชนก็มีสิทธิที่จะถอดถอนผู้ปกครองได้

⁸ สมบัติ อารังธัญวงศ์ (2542). การเมืองไทย. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม

ลักษณะสำคัญของการปกครองของระบอบประชาธิปไตย

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมีลักษณะที่สำคัญ คือ⁹

1. ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจในการปกครอง
2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองโดยตรงหรือโดยอ้อม เช่น การลงสมัครรับเลือกตั้งการใช้สิทธิเลือกตั้ง
3. เป็นการปกครองที่มุ่งหวังให้ประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์
4. ยึดถือเสียงข้างมากเป็นหลักในการปกครองและเคารพในสิทธิของฝ่ายข้างน้อย
5. ประชาชนมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย (กฎหมายให้การคุ้มครองทุกคนเท่ากัน) และมีสิทธิเสรีภาพตามที่กฎหมายกำหนด
6. ประชาชนมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การเรียกร้องให้ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งของตนตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของตน

นอกจากนี้ยังมีหลักการพื้นฐานของประชาธิปไตยอีก เช่น การยอมรับว่าคนทุกคนมีสติปัญญา มีเหตุผล ยอมรับว่าทุกคนมีอิสระและเสรีภาพ การยอมรับว่าทุกคนมีความเท่าเทียมกัน อำนาจสูงสุดในการปกครองประชาชนเป็นของประชาชน อำนาจปกครองของรัฐบาลเกิดขึ้นจากความยินยอมของประชาชน ผู้ถูกปกครองโดยวิธีการแสดงความยินยอมต่าง ๆ ที่สำคัญ คือการใช้สิทธิเลือกตั้ง ประชาชนมีสิทธิในการคัดค้านหรือเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กฎหมายกำหนด หากว่ารัฐบาลไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ เป็นต้น

⁹ ชัยอนันต์ สมุทวณิช.(2519).ประชาธิปไตยสังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย.กรุงเทพฯ: พินนาศ

5. สาเหตุและปัจจัยของการทุจริตคอร์รัปชัน

สาเหตุของปัญหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันนั้น อาจเกิดจากหลายปัจจัยด้วยกันซึ่งสามารถแยกอธิบายได้ ดังนี้

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชัน

1) โอกาสเป็นปัจจัยสำคัญที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันมาก เช่น กฎหมายหรือระเบียบไม่รัดกุมเพียงพอมีช่องว่างให้สามารถกระทำผิดได้ง่าย หรือขาดการควบคุมบังคับบัญชาอย่างเข้มงวด นอกจากนี้ตำแหน่งหน้าที่ที่สำคัญบางตำแหน่งก็มีโอกาสที่จะคอร์รัปชันได้ง่าย

2) สิ่งจูงใจสภาวะการณ์บางอย่าง อาจถือว่าเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการคอร์รัปชันได้ เช่น สภาวะการณ์สภาวะค่าครองชีพของผู้ปฏิบัติงานที่ต่ำไม่เพียงพอปัญหาหนี้สิน หรือการที่ต้องทำงานอยู่ภายใต้อำนาจอิทธิพลของกลุ่มบุคคลที่คอร์รัปชัน หรือการที่มีผู้เสนอทรัพย์สินเงินทองเป็นจำนวนมากพอให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ก็ถือว่าเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดการคอร์รัปชันได้ง่าย

3) ความเสี่ยง หากผู้ปฏิบัติงานมีอิสระมากเกินไปโดยไม่มีการตรวจสอบจากบุคคลอื่นจะมีโอกาสคอร์รัปชันได้ง่าย เนื่องจากโอกาสเสี่ยงที่จะตรวจพบหรือถูกจับได้มีน้อย ทำให้ไม่มีพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับผู้กระทำความผิดเพียงพอ

4) ความซื่อสัตย์ ถึงแม้ในหน่วยงานหรือองค์กรนั้นจะมีกฎระเบียบรัดกุม มีการตรวจสอบการทำงานอย่างเคร่งครัด ไม่เปิดโอกาสให้มีการคอร์รัปชันได้ แต่หากผู้ปฏิบัติงานไม่มีความซื่อสัตย์อย่างเพียงพอแล้ว การคอร์รัปชันก็ยังคงเกิดขึ้นได้เสมอ

5) สภาพแวดล้อมทางสังคมที่ไม่ดี เนื่องจากในปัจจุบันความนิยมในวัตถุ มีอิทธิพลสูงมากขึ้น คุณธรรมของคนลดน้อยลงตามลำดับ มีการเอาแบบอย่างกันในสังคมที่เป็นอยู่ฟุ่มเฟือยเกินฐานะ ยกย่องคนมีเงินไม่ว่าเงินเหล่านั้นจะได้มาอย่างไรก็สำคัญ และไม่ถือว่าการทุจริตเป็นเรื่องเสื่อมเสียหรือน่าอับอาย

6) กฎหมาย หรือระเบียบมีช่องว่าง หรือมีข้อบกพร่อง รวมทั้งความไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย ส่วนใหญ่แล้วการกระทำ ความผิดมักจะปิดบัง และสมรู้กันระหว่างคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญคือ กฎหมายทุกประเทศเอาผิดแก่บุคคลผู้ให้สินบนเท่า ๆ กับผู้รับสินบน จึงไม่ค่อย มีผู้ให้สินบนรายใดกล้าดำเนินคดีกับผู้รับสินบนเลย

ปัจจัยของการทุจริตคอร์รัปชัน

1) การขาดความโปร่งใส ขาดการตรวจสอบ ความโปร่งใสและการตรวจสอบได้นั้นมีความเกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิในการเข้าถึงข้อมูล โดยปกติ การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดานักการเมือง มักจะมีการวางแผนลับซับซ้อนเป็นอย่างดี และไม่สามารถตรวจสอบได้ เนื่องจากไม่มีกลไกการตรวจสอบเพียงพอที่จะใช้ควบคุมการใช้อำนาจ ของบุคคลเหล่านั้น นอกจากนี้ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจ ตามตำแหน่งหน้าที่ของตนอย่างกว้างขวางโดยขาดมาตรการการตรวจสอบ ที่เพียงพอ และขาดการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสมก็อาจเป็นการเปิดโอกาส ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจเพื่อการคอร์รัปชันได้

2) การผูกขาดในกรณีนี้เป็นเรื่องของคอร์รัปชันโดยเกี่ยวข้องกับการทำธุรกิจ กล่าวคือ เพื่อให้บริษัททำธุรกิจเกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ที่ได้รับสัมปทานได้ทำงานในโครงการต่างๆ โดยบริษัทเหล่านี้มีวิธีการให้สินบน แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้บริษัทของตนได้รับสิทธิผูกขาดในการทำงาน

3) การได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่ไม่เหมาะสม มีความเชื่อกัน โดยทั่วไปว่าความยากจนเป็นปัจจัยที่กระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเลือก ที่จะคอร์รัปชันเพื่อให้ตนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ บางคนจะได้รับค่าตอบแทนการทำงานที่สูง แต่ก็ยังกระทำการคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้จึงกล่าวได้ว่ามูลเหตุของการคอร์รัปชันอยู่ที่ความโลภเป็นส่วนใหญ่ ส่วนอื่นเป็นเพียงองค์ประกอบ

4) การขาดจริยธรรม กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐขาดความสำนึกในจริยธรรมและคุณธรรมในการดำเนินชีวิต และการทำงาน ก็มีโอกาสสูงที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจถูกชักจูงใจให้ไปคอร์รัปชันได้ง่าย

5) ความโลภ สามารถใช้อธิบายสาเหตุที่เจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและนักการเมืองที่ได้รับค่าตอบแทนการทำงานและมีฐานะทางสังคมและเศรษฐกิจดี แต่กลับคอร์รัปชันได้เป็นอย่างดี เนื่องจากความโลภของบุคคลเหล่านั้น ไม่มีขอบเขตจำกัด ไม่รู้จักความเพียงพอ การคอร์รัปชันจึงเป็นหนทางเดียวที่สามารถสนองความต้องการของบุคคลเหล่านี้ได้

6. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบันมีวิวัฒนาการมาจากอดีตที่อาจจะนำมาไปสู่สาเหตุของการกระทำความผิดในรูปแบบต่าง ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชัน ประกอบไปด้วยทฤษฎีอุปถัมภ์ ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน ทฤษฎีการทุจริต และทฤษฎีในการควบคุม กล่าวคือ

1. ทฤษฎีอุปถัมภ์

เนื่องจากโครงสร้างของสังคมไทยมีความสัมพันธ์ในลักษณะของการพึ่งพาอาศัย ในความไม่เท่าเทียมกันโดยที่ต่างฝ่ายต่างมีผลประโยชน์ต่างตอบแทน ซึ่งฝ่ายที่มีฐานะทางเศรษฐกิจสูงกว่าจะเป็นผู้ให้ด้านวัตถุ และฝ่ายที่มีฐานะด้อยกว่าจะตอบแทนด้วยความจงรักภักดี ซึ่งเรียกว่าระบบอุปถัมภ์

ลักษณะความสัมพันธ์ดังกล่าวมีองค์ประกอบของความเป็นมิตรรวมอยู่ด้วย แต่เป็นมิตรภาพที่ขาดคุณลักษณะ คือ อีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งมากเกินไป เพื่อใช้ในการแสวงหาประโยชน์ซึ่งการและกัน ระบบอุปถัมภ์ก่อให้เกิดหรือมีส่วนสนับสนุนให้เกิดการคอร์รัปชัน เนื่องจาก

ระบบอุปถัมภ์เป็นระบบซึ่งมีการพึ่งพาอาศัยและช่วยเหลือกัน ทำให้เกิดพวกพ้องในองค์กร ทำให้ง่ายต่อการเกิดการทุจริตและประพฤติดีมีขอบและยากต่อการตรวจสอบ

2. ทฤษฎีเกี่ยวกับความต้องการ

ทฤษฎีเกี่ยวกับลำดับชั้นความต้องการของมาสโลว์ เป็นการเน้นย้ำความต้องการของมนุษย์ซึ่งมีความต้องการไม่มีที่สิ้นสุด ความต้องการพื้นฐานคือ ความต้องการทางด้านกายภาพและชีวภาพ และความต้องการระดับสูงคือ ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จ ดังนั้น การจัดอันดับความต้องการจึงเริ่มต้นจากลำดับชั้นสูงสุดไปต่ำสุด ดังนี้

1) ความต้องการที่จะประสบความสำเร็จสูงสุด หรือความต้องการประจักษ์ตน

2) ความต้องการที่จะได้รับการยกย่องและเป็นที่ยอมรับ

3) ความต้องการในสังคม ความรักและความเป็นเจ้าของ

4) ความต้องการในความปลอดภัย และความมั่นคง

5) ความต้องการพื้นฐานทางกายภาพและชีวภาพ

ความต้องการเหล่านี้ของมนุษย์ก่อให้เกิดการทุจริตขึ้น เนื่องจากต้องการจะตอบสนองความต้องการของตนเอง ไม่ทรัพย์สิน เงินทอง ซึ่งเป็นส่วนประกอบที่เกิดเป็นการทุจริตขึ้น

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกัน

“การป้องกันอาชญากรรม” หมายถึง ความพยายามที่จะสกัดกั้นล่วงหน้ามิให้อาชญากรรมเกิดขึ้น ซึ่งกระทำทั้งก่อนที่อาชญากรรมเกิดขึ้นเพื่อลดหรือขจัดการเกิดอาชญากรรม รวมถึงการดำเนินการแก้ไขอาชญากรรมและการปราบปรามอาชญากรรมด้วย ซึ่งไม่แตกต่างจากการควบคุมอาชญากรรมซึ่งแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมมี 3 แนวทาง คือ

- 1) แนวทางการลงโทษ
- 2) แนวทางการแก้ไข
- 3) แนวทางการใช้สิ่งป้องกันภัย

4. ทฤษฎีการทุจริต

ทฤษฎีนี้เกิดเมื่อมีปัจจัย 3 ประการ คือ ความไม่ซื่อสัตย์ โอกาสที่เอื้ออำนวย และสิ่งเร้าหรือปัจจัยเร้า หากขาดสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปก็ไม่สามารถเกิดเป็นทฤษฎีนี้ได้

1) ความไม่ซื่อสัตย์ เมื่อมนุษย์ไม่หมดความต้องการ ความโลภ แม้ถูกสะกดด้วยจริยธรรม คุณธรรม และบทลงโทษทางกฎหมายก็ตาม ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้ตนเองอยู่รอด เมื่อมีโอกาสที่จะกระทำความผิดได้ง่ายแล้ว ทศนะในการกระทำความผิดก็จะคิดว่าไม่เป็นสิ่งร้ายแรง ดังนั้น ความไม่ซื่อสัตย์จึงเป็นส่วนที่มีความสำคัญในการก่อให้เกิดบุคคลทุจริตเพื่อต้องการสิ่งตอบแทนหรือผลประโยชน์ เช่น ทรัพย์สิน ชื่อเสียง เป็นต้น

2) โอกาส ผู้กระทำความผิดพยายามหาโอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต โอกาสที่เอื้อยวนต่อการทุจริตย่อมกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้ง่ายขึ้นกว่าโอกาสที่ไม่เปิดช่อง นโยบายของฝ่ายบริหารจัดการที่ไม่เป็นระบบ เพียงพอง่ายต่อการที่มีการรับคนไม่ซื่อสัตย์เข้ามาทำงาน ดังนั้น การควบคุมด้วยกลไกภายในจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพราะเป็นการลดโอกาสของบุคคลในการกระทำความผิด

3) จูงใจ เป็นองค์ประกอบข้อสุดท้ายที่มีความสำคัญ เนื่องจากการทำความเข้าใจถึงมูลเหตุจูงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริตจะนำไปสู่การหามาตรการในการป้องกันการทุจริตด้วยประเภทของการจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริต สามารถจำแนกได้ ดังนี้

(1) มีความทะเยอทะยานอย่างไม่มีที่สิ้นสุด

(2) ประารถนาจะยกระดับความเป็นอยู่ให้ดีขึ้นเพื่อทัดเทียมบุคคล
ในสังคม

(3) ปัญหาทางการเงิน ซึ่งต่อเนื่องมากจาปัญหาการพนัน
หรือความเจ็บป่วย

(4) การกระทำเพื่ออยากเด่น

(5) ความต้องการที่จะแก้แค้น ซึ่งอาจจะมาจากผู้บังคับบัญชา

(6) ทำเพื่ออุดมคติของตนเอง

5. ทฤษฎีกลไกในการควบคุม

การทุจริตต่อหน้าที่ หรือการคอร์รัปชันเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง
ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวเป็นทฤษฎีของนักอาชญวิทยา คือ Reckless อธิบายว่า
ความสามารถในการควบคุมตนเองและระบบการควบคุมภายนอก ได้แก่
กฎหมาย ระเบียบ จารีตประเพณี มีความอ่อนแอ ประเภทของการทุจริตต่อ
หน้าที่ที่มีปัจจัยภายนอกและภายใน ดังนี้

1) สาเหตุที่เกิดจากภายในของผู้กระทำความผิด ประกอบด้วย
โอกาส สิ่งจูงใจ การเสี่ยงภัย และความซื่อสัตย์

2) สาเหตุที่เกิดมาจากภายนอกหรือสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย
มูลเหตุทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ มูลเหตุทางด้านการเมือง มูลเหตุ
ทางด้านสภาพแวดล้อมทางสังคม มูลเหตุจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ
มูลเหตุทางกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีช่องว่าง และมูลเหตุจากการที่ตำแหน่ง
หน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำความผิด

7. ประเภทของการทุจริตและคอร์รัปชัน

นวน้อย ตรีรัตน์ และคณะ ได้แบ่งการทุจริตคอร์รัปชันตามผู้แสดงหลักออกเป็น 2 ประเภท คือ

1) การทุจริตของข้าราชการประจำในกระบวนการปกครองโดยการใช้อำนาจรัฐเพื่อผลประโยชน์ทางการเงิน

2) การทุจริตในแวดวงการเมืองจากการที่นักการเมืองใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อหาผลประโยชน์ทางการเงินหรือทางด้านการเมืองและโดยรูปธรรมแล้ว การทุจริตคอร์รัปชัน อาจแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่

2.1) การใช้อำนาจในการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบของรัฐเพื่อลดต้นทุนการทำธุรกิจ กรณีนี้สามารถเกิดขึ้นได้จากเรื่องที่มีระดับความรุนแรงต่ำ เช่น การจ่ายสินบนให้ตำรวจเมื่อทำผิดกฎจราจร ไปจนถึงเรื่องที่มีระดับความรุนแรงสูง เช่น การจ่ายสินบนเพื่อให้มีการคุ้มครองธุรกิจที่ผิดกฎหมายต่าง ๆ

2.2) การใช้อำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ในรูปของสิ่งของและบริการหรือสิทธิให้แก่เอกชน เช่น การออกใบอนุญาตการประกอบธุรกิจ การให้สัมปทาน และการจัดซื้อจัดจ้าง

2.3) การใช้อำนาจในการสร้างอุปสรรคในการให้บริการแก่ภาคประชาชนและภาคธุรกิจ เนื่องจากเงินเดือนและผลตอบแทนในระบบราชการต่ำเกินไปจนขาดแรงจูงใจในการทำงาน เช่น การสร้างความล่าช้าในการให้บริการเพื่อให้มีการจ่ายเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา

โดยที่รูปแบบการคอร์รัปชันประเภทที่ 2.1 และ 2.3 สามารถพบเห็นได้ง่าย กระบวนการและวิธีการไม่ซับซ้อนแต่อย่างใด แต่การคอร์รัปชันในรูปแบบที่ 2.2 มักมีการดำเนินการอย่างสลับซับซ้อน เป็นเครือข่ายที่มีความสัมพันธ์กันเพื่อสร้างอำนาจในการผูกขาดให้กับกลุ่มธุรกิจ โดยอำนาจในการผูกขาดจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนเกินหรือกำไรที่มากผิดปกติ

และกระบวนการในการแสวงหาค่าเช่า (rent-seeking) หรือกระจายผลประโยชน์มักจะเกิดขึ้นพร้อม ๆ กันไปด้วย โดยกระบวนการเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับการทุจริตคอร์รัปชันและความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์

วิชา มหาคุณ มีการแบ่งกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน ออกเป็น 5 ประเภท ได้แก่

1) การทุจริตเชิงนโยบาย เป็นรูปแบบใหม่ของการทุจริตที่แยบยล โดยอาศัยรูปแบบของกฎหมายหรือมติของคณะรัฐมนตรีหรือมติของคณะกรรมการเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เข้าใจผิดว่าเป็นการกระทำที่ถูกต้องชอบธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ดังนี้

ก. มีการกำหนดนโยบายที่ทำให้โครงการหรือกิจการ โดยองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐบาลที่อ้างประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชนเป็นอันดับแรก

ข. มีการเตรียมการรองรับโครงการหรือกิจการนั้นให้มีความชอบด้วยกฎหมาย หรือกฎระเบียบ

ค. ท้ายสุด คือผลประโยชน์อันมิควรได้เกิดขึ้นแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลหรือพวกพ้องหรือญาติมิตรของผู้กำหนดนโยบาย อาจเป็นเงินทรัพย์สิน สิทธิประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งมักจะเป็นผลประโยชน์มหาศาล ที่ตกลงกับฝ่ายบริหารที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายข้าราชการประจำ

2) การทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ในความรับผิดชอบของตนในฐานะของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอื้อประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งปัจจุบันมักเกิดจากความร่วมมือกันระหว่างนักการเมือง พ่อค้าและข้าราชการประจำ อันมีลักษณะเป็นธุรกิจทางการเมืองที่เห็นได้ชัดเจนคือ นักการเมืองและนักธุรกิจร่วมกัน

ครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิชอบ ทั้งนี้ โดยมีข้าราชการฝ่ายปกครอง และเจ้าพนักงานที่ดินให้ความร่วมมือหรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

3) การทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง การทุจริตประเภทนี้จะพบได้ ทั้งรูปแบบของการฮั้ว ตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบ กำหนดรายละเอียด หรือสเปกงาน กำหนดเงื่อนไข คำนวณราคากลาง ออกประกาศประกวดราคา การขายแบบ การรับและเปิดซอง การประกาศผล การอนุมัติ การทำสัญญา ทุกขั้นตอนของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างล้วนมีช่องโหว่ให้มีการทุจริตกันได้ อย่างง่าย ๆ นอกจากนี้ ยังมีการทุจริตที่มาเหนือเมฆ คือการอาศัยความเป็น หน่วยงานราชการด้วยกันจึงได้รับการยกเว้นและการไม่ถูกเพ่งเล็ง แต่ความจริง ผลประโยชน์จากการรับงานและเงินที่ได้จากการรับงานไม่ได้นำส่งกระทรวง การคลัง แต่เป็นผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคลซึ่งไม่แตกต่างอะไรกับการจ้าง บริษัทเอกชน

4) การทุจริตในการให้สัมปทาน เป็นการแสวงหาหรือเอื้อประโยชน์ โดยมีขอบจากโครงการหรือกิจการของรัฐ ซึ่งรัฐได้อนุญาตหรือมอบให้เอกชน ดำเนินการแทนในลักษณะการให้สัมปทานผูกขาดในกิจการใดกิจการหนึ่ง เช่น การทำสัญญาสัมปทานโรงงานสุรา การทำสัญญาสัมปทานโทรคมนาคม เป็นต้น

5) การทุจริตโดยการทำลายระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นการพยายามดำเนินการให้ได้บุคคลซึ่งมีสายสัมพันธ์กับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในอันที่จะเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการ การเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ทำให้องค์กรเหล่านี้มีความอ่อนแอไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการพิจารณาคำจำกัดความของคำว่า “คอร์รัปชัน” อาจสรุปได้ว่าการคอร์รัปชันนั้น มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรกต้องมีการกระทำที่มิชอบโดยอาศัยโอกาสจากตำแหน่งหน้าที่ และประการที่สองมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในปัจจุบันสังคมโลกยังคงมีแนวโน้มที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจำกัดขอบเขตของการกระทำว่าการกระทำนั้นเป็นการคอร์รัปชันหรือไม่อยู่เป็นอย่างมาก ดังนั้น ที่ประชุมระหว่างประเทศจึงได้จำแนกประเภทของการคอร์รัปชันไว้ 2 ลักษณะ ได้แก่

1) จำแนกตามตำแหน่งหน้าที่ และฐานะของผู้กระทำ กล่าวคือ เลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary) ได้เสนอแนะไว้ในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อนักโทษว่าคอร์รัปชันนั้นอาจกระทำโดยผู้มีอำนาจหน้าที่และฐานะที่แตกต่างกัน การจำแนกในลักษณะนี้มีประโยชน์ในแง่การหาวิธีป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม เช่น ความร้ายแรงและขนาดของการคอร์รัปชันที่กระทำโดยผู้นำประเทศ รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ย่อมไม่เหมือนกับการคอร์รัปชันซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย เจ้าหน้าที่ตุลาการ หรือตำรวจจราจร

ในระดับประเทศนั้น ประเทศต่าง ๆ จะมีกฎหมายกำหนดให้การคอร์รัปชัน เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา และโทษสำหรับผู้กระทำ การคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานระดับสูง ส่วนใหญ่แล้วจะได้รับโทษที่หนักกว่า ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย เพราะความเชื่อที่ว่า การคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ระดับสูงจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่า แต่ความเป็นจริงแล้วยังไม่มี ทฤษฎีหรือหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัวว่าการคอร์รัปชันซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยจะเกิดความเสียหายน้อยกว่า หรือการคอร์รัปชันเพียงเล็กน้อยไม่ใช่ เรื่องสำคัญ เพราะการคอร์รัปชันไม่ว่าระดับใดก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมโดยรวมทั้งสิ้น

2) การจำแนกตามวิธีการ ลักษณะของการคอร์รัปชัน ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องที่กระทำกันโดยไม่เปิดเผยระหว่างผู้ให้สินบนกับผู้รับสินบน ซึ่งถือเป็นการคอร์รัปชันตามโอกาส และเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวในระดับเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย แต่มีการคอร์รัปชันอีกประเภทหนึ่งซึ่งกระทำกันเป็นระบบและมีขนาดใหญ่ โดยมีกระบวนการใหญ่โต ซับซ้อน มีผู้ร่วมกระทำผิดกันเป็นกลุ่ม เป็นการคอร์รัปชันระดับข้ามชาติหรือระหว่างประเทศ ซึ่งก่อความเสียหายเป็นอย่างมาก เพราะผู้กระทำคอร์รัปชันเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกเพื่อกระทำความผิดร้ายแรงอื่น ๆ เช่น ค้ายาเสพติด อาวุธ หรือการก่อการร้าย เป็นต้น

การคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบยังเกิดขึ้นในกระบวนการธุรกิจระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มของผู้นำและผู้บริหารประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งมีอำนาจตัดสินใจหรืออนุมัติโครงการใหญ่ การคอร์รัปชันประเภทนี้แม้ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อประกอบอาชญากรรมอื่น แต่ก็ส่งผลเสียร้ายแรงต่อระบบเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศได้เช่นกัน เนื่องจากมูลค่าของโครงการและจำนวนเงินที่ต้องเสียไปกับการกระทำความผิดดังกล่าว

การคอร์รัปชันในกระบวนการธุรกิจนั้นมีหลายหลายรูปแบบ ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นจากการขายสินค้าและการขายบริการให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นผู้ซื้อหรือจัดจ้าง เช่น ดวงตราไปรษณีย์ อุปกรณ์อะไหล่ต่าง ๆ ที่ใช้ในรถยนต์และเครื่องบินทหาร ตลอดจนตัวเครื่องเอง อุปกรณ์ทางการแพทย์ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่ใช้ธุรกิจน้ำมัน หรือเป็นการทำสัญญาโฆษณาในรัฐวิสาหกิจ ธุรกิจรับเหมาก่อสร้าง ธุรกิจบริษัทที่ปรึกษา เป็นต้น หรือกระทำทางด้านอื่น ๆ เพื่อธุรกิจของตน ไม่ว่าจะเป็นการติดสินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง การให้เงินสนับสนุนพรรคการเมือง การให้ความช่วยเหลือในการหาเสียงของนักการเมือง โดยฝ่ายขายหรือฝ่ายการตลาด หรือตัวแทนทางการค้าของบริษัทหรือที่ปรึกษาของบริษัท เป็นต้น

ส่วนของผู้กระทำความผิด คือ ผู้เกี่ยวข้องสองฝ่าย ได้แก่ ฝ่ายผู้ให้และฝ่ายผู้รับ ในฝ่ายผู้ให้อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดา นิติบุคคล รวมทั้งกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร ในฝ่ายผู้รับนั้น คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยอาจเป็นในระดับใดก็ได้ตั้งแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างไปจนถึงระดับสูง รวมถึงนักการเมืองอีกด้วย

ในปัจจุบัน มีการพัฒนารูปแบบการทุจริตคอร์รัปชัน กล่าวคือ นอกจากมีการทุจริตคอร์รัปชันภายในประเทศของตนแล้ว ยังมีการทุจริตคอร์รัปชันภายนอกราชอาณาจักรอีกด้วย ซึ่งผู้กระทำความผิดอาจเป็นได้ทั้งรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งภาคเอกชน ตัวอย่างเช่น บริษัทซึ่งจดทะเบียนในต่างประเทศเข้ามาทำธุรกิจในประเทศไทยและกระทำการทุจริตคอร์รัปชันในหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือนักการเมืองเพื่อประโยชน์ในกิจการของตน ขณะเดียวกัน บริษัทซึ่งจดทะเบียนในประเทศไทยก็อาจไปดำเนินการในต่างประเทศและกระทำความผิดดังกล่าวได้เช่นกัน

ลักษณะของความผิดนั้น การฉ้อราษฎร์บังหลวงเป็นการกระทำความผิดอย่างลับ ๆ มิได้ปรากฏให้ผู้อื่นเห็นอย่างชัดแจ้ง กล่าวคือ เฉพาะผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเท่านั้น จึงจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องลำบากยิ่ง และมักจะไม่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีตามกฎหมาย โดยทั่วไปจะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการผิดต่าง ๆ ตั้งแต่กิจกรรมเล็กๆ เรื่อยไปจนถึงกิจกรรมขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ โครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาทางรถไฟ ระบบการคมนาคมและการขนส่งต่าง ๆ โครงการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ โครงการพัฒนาที่อยู่อาศัย การให้สัมปทานต่าง ๆ เป็นต้น โดยมีผู้กระทำ

ความผิดหลายคน และมักจะเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ระดับสูง รวมทั้งนักการเมืองด้วย

กรณีทีกลุ่มอาชญากรที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการฉ้อราษฎร์บังหลวงของเจ้าหน้าที่ระดับสูงหรือนักการเมืองนั้น การกระทำ ความผิดก็ยิ่งเลวร้ายมากขึ้น กล่าวคือ นอกจากจะทำให้การดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดเป็นไปอย่างยากลำบากแล้ว ในบางกรณีนักการเมืองที่รับสินบนจากกลุ่มดังกล่าวก็อาจสนับสนุนให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่เอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มอาชญากรของตนเพื่อเป็นการตอบแทนความช่วยเหลือเรื่องเงินทุนที่ใช้ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง

สาเหตุของการทุจริตคอร์รัปชันมีหลายประการด้วยกัน ตัวอย่างเช่น เพื่อการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษี หรือกระทำเพื่อให้ยกเลิกมาตรการกฎหมายในรัฐนั้น ๆ ซึ่งอาจจะขัดขวางการดำเนินธุรกิจของตน หรือเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายบางประการในการดำเนินธุรกิจ เพื่อให้การทำงานของระบบราชการรวดเร็วขึ้น เป็นต้น

8. การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561

กล่าวโดยทั่วไป ในการบริหารราชการแผ่นดินรัฐจะต้องเสริมสร้างให้ประชาชนได้รับบริการที่สะดวกมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือ ไม่เลือกปฏิบัติตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามระบบคุณธรรมตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้ใดใช้อำนาจหรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่

หรือกระบวนการพิจารณาแต่งตั้ง กระบวนการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐจะต้องจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ให้ความสำคัญต่อการบริหารราชการที่มีประสิทธิภาพและการบริหารงานบุคคลที่มีคุณธรรมจริยธรรมนั้น สืบเนื่องมาจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการบริหารงานบุคคล มีการโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรม บังคับหรือชี้นำข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยไม่ยึดมั่นในหลักผลประโยชน์แห่งรัฐ รวมถึงมุ่งเน้นแสวงหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันจึงได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าต้องการสร้างประสิทธิภาพในระบบการบริหารราชการแผ่นดินและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลและมีคุณธรรมตามที่กำหนดเอาไว้ เพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรี ต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต เสียสละ เปิดเผยและมีความรอบคอบและระมัดระวังในการดำเนินกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศ

ก่อนที่ผู้เขียนจะนำเสนอว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับกระบวนการทางประชาธิปไตยอย่างไรบ้าง นั้น ผู้เขียนขอกล่าวเบื้องต้นถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ตามพระราชพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 เสียก่อน เนื่องจากว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการอย่างใดต้องมีกฎหมายให้อำนาจเสียก่อนอันเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่ว่า

องค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะดำเนินการใด ที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 234¹⁰

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ยังกำหนดมาตราเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตเอาไว้ โดยในภาครัฐคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงผลกระทบที่เกิดจากการทุจริต และประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนและจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ในขณะเดียวกันประชาชนก็มีหน้าที่

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

1. ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
2. ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
3. กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่รวมมือหรือสนับสนุนการทุจริต และประพฤตินิยมชอบทุกรูปแบบ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อย่างเข้มแข็ง เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้ อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ทั้งในทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ ทรงเป็นประมุข¹¹

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการส่งเสริมการป้องกันการทุจริต

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการส่งเสริมการป้องกันการทุจริตประกอบด้วย หน้าที่และอำนาจหลัก 3 ประการ ดังนี้

1. เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระหรือองค์กรอัยการ ในเรื่องการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริต การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งการจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริต และประพฤตินิยมชอบ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มงวด รวมทั้งเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมาตรการใด ที่เป็นช่องทางให้มีการทุจริตหรือประพฤตินิยมชอบหรือเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดผลดีต่อราชการได้¹²

2. มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการดำเนินการอย่างใดในหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริตและคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วย

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 50 มาตรา 63 และมาตรา 78

¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 32

ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ หรือประชาชนโดยเร็ว และถ้าไม่เกี่ยวกับความลับของทางราชการให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป นอกจากนี้ยังมีหน้าที่และอำนาจกำหนดมาตรการและกลไกที่จำเป็นในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการจัดให้มีกลไกการแจ้งเตือนกรณีพบว่ามีพฤติการณ์ที่ถือว่าอาจมีการทุจริตในหน่วยงานด้วย¹³

3. ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

3.1 ส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีช่องทางการแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹⁴

3.2 ส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับอันตรายของการทุจริตรวมถึงค่านิยมที่เน้นการพึ่งพาระบบอุปถัมภ์ในสังคม เพื่อให้เกิดการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง¹⁵

3.3 เปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์และเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา 102 (1) เฉพาะนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลตามมาตรา 102 (2) (3) (7) และ (9) รวมทั้งของคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของบุคคลดังกล่าว ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชี¹⁶

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 25 และ มาตรา 33 (2)

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 (1)

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 33 (3)

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 106

3.4 จัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคล ดังกล่าว หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับบุคคลดังกล่าว เนื่องจากการดำเนินการ หรือการให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้บุคคลนั้น หรือทายาทมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอรับค่าทดแทนเท่าที่จำเป็นและสมควรตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญาด้วย¹⁷

3.5 กันบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องข้องในการกระทำความผิดกับเจ้าพนักงานของรัฐไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี หากได้ให้ถ้อยคำหรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญในการที่จะใช้เป็นพยานหลักฐานในการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐรายอื่นหรือผู้ถูกกล่าวหา รายอื่น โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้กันบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพยานแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการทางวินัยกับบุคคลซึ่งถูกกันไว้เป็นพยานนั้น นอกจากนี้บุคคลดังกล่าวยังอาจได้รับความช่วยเหลือได้ตามสมควรจนคดีถึงที่สุด เว้นแต่บุคคลนั้นฝ่าฝืนหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการกันไว้เป็นพยาน¹⁸

3.6 ในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าพนักงานของรัฐร้ายรายผิดปกติ หากผู้ใดชี้ช่องแจ้งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ถูกตรวจสอบ รวมทั้งตัวการ

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 131

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 135 ประกอบประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกันบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี พ.ศ. 2561

ผู้ซื้อหรือผู้สนับสนุนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการซื้อของแฉ่งเบาะแส หรือให้ข้อมูลหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นผลให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกตินั้น ตกเป็นของแผ่นดิน โดยคำสั่งถึงที่สุดของศาลแล้ว ผู้นั้นอาจได้เงินรางวัล จากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ¹⁹

นอกจากที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ผู้เขียนจะขอกกล่าวถึงแนวทางการดำเนินการหรือวิธีการดำเนินการสำคัญที่ช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ ด้านต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เขียนจะขอกกล่าวเฉพาะแนวทางการดำเนินการ หรือวิธีการดำเนินการด้านการส่งเสริมการป้องกันการทุจริต ซึ่งเป็นมาตรการ ที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมอันเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ที่ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมกับการกระทำกิจการบางอย่างของรัฐ อันเป็นไปตามหลักการมีส่วนร่วมนั่นเอง

1. การยับยั้งการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐอันอาจนำไปสู่ การทุจริตหรือสื่อว่าอาจมีการทุจริต โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ตรวจสอบโดยเร็ว ถ้าผลการตรวจสอบปรากฏว่ากรณีมีเหตุอันควรระมัดระวัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ มีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว และคณะรัฐมนตรีทราบ พร้อมด้วยข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข หน่วยงานของรัฐและคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามควรแก่กรณี เพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตหรือเกิดความเสียหายต่อประโยชน์ของรัฐ หรือประชาชนโดยเร็ว และถ้าไม่เกี่ยวกับความลับของทางราชการให้เปิดเผย ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย²⁰

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 137

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 35

2. การช่วยเหลือเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ในฐานะที่จำต้องปฏิบัติหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามคำสั่งอันมิชอบของผู้บังคับบัญชา (นอกจากนี้ ยังนับเป็นมาตรการป้องกันการความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นหากได้กระทำความผิดสำเร็จ และเป็นกลไกคัดกรองผู้ที่มีเจตนากระทำความผิดที่แท้จริงเข้าสู่กระบวนการตามกฎหมาย) โดยหากเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นได้ทำหนังสือโต้แย้งหรือให้ผู้บังคับบัญชา ทบทวนคำสั่งหรือให้ยืนยันคำสั่งแล้ว หรือได้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเบาะแสข้อมูลหรือข้อเท็จจริงภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้กระทำการนั้น เจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ²¹

3. มาตรการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐในกรณีเจ้าพนักงานของรัฐถูกสอบสวนทางวินัยในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าพนักงานของรัฐผู้นั้นต้องแจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิคำสั่ง ทั้งนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้ผู้บังคับบัญชารายงานความคืบหน้าและผลของการดำเนินการ หรือจะให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปก็ได้²²

การให้ภาคประชาชนได้ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจและการทำงาน
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามหลักการของประชาธิปไตย นอกจากประชาชนมีอำนาจในการควบคุมรัฐบาลทั้งโดยตรงและโดยอ้อม เช่น การเรียกร้องให้ ส.ส. ในเขตเลือกตั้งของตนตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในเรื่องที่เกี่ยวกับปัญหาความเดือดร้อนของตน การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การปกครองตามหลักการที่ว่าเป็นการปกครองโดยประชาชนแล้ว

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 134

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 66

การให้ประชาชนได้ตรวจสอบการทำงานของใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นอำนาจของประชาชนนั้น ย่อมเป็นไปตามหลักการของประชาธิปไตยที่เจ้าของอำนาจซึ่งคือประชาชนจะได้ตรวจสอบองค์กรใช้อำนาจได้ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้ประชาชนตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เช่นเดียวกัน ซึ่งถือว่าให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อาจจะกระทำความผิดเสียเอง ดังนี้

1. ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดง ที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป²³

2. ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการผู้ใดร่ำรวยผิดปกติให้ประธานวุฒิสภาส่งสำนวน พร้อมด้วยเอกสารหลักฐานไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป²⁴

3. ในกรณีที่ปรากฏว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน เข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 43

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 44

แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดที่ถูกร้องขอให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม การกล่าวหาดังกล่าวให้รวมถึงการเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. และบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญา รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่กรรมการ ป.ป.ช. เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย²⁵

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น ได้วางหลักการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังได้กำหนดให้จัดตั้งกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในสำนักงาน ป.ป.ช. เรียกโดยย่อว่า “กองทุน ป.ป.ช.” กองทุนดังกล่าวมีวัตถุประสงค์โดยสรุปเพื่อสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และสนับสนุนภาคเอกชน

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 136 ประกอบมาตรา 45

ในการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ หรือรณรงค์ในการป้องกันการทุจริต ตลอดจนเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีมาตรการคุ้มครองช่วยเหลือและค่าทดแทนตามมาตรา 131 และเงินรางวัลตามมาตรา 137 และค่าใช้จ่ายอื่นใดที่จะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต²⁶

การเปิดโอกาสให้นิติบุคคลหรือองค์กรภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต

ด้วยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 31 มีนาคม 2554 การเป็นภาคีอนุสัญญา ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ประเทศไทยหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายภายในของประเทศเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นมาตรฐานสากลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงหลักการกำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตที่กำหนดไว้ในข้อ 26 ของอนุสัญญาฉบับดังกล่าวและได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2558

ปัจจุบัน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ยังคงบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดโดยการให้ ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ

²⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 162 ประกอบระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2562

หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่นั้น เป็นบุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับนิติบุคคลและกระทำไปเพื่อประโยชน์ของนิติบุคคลนั้น โดยนิติบุคคลดังกล่าว ไม่มีมาตรการควบคุมภายในที่เหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำความผิด นิติบุคคลนั้นมีความผิดและต้องระวางโทษปรับ ตั้งแต่ 1 เท่า แต่ไม่เกิน 2 เท่า ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้นหรือประโยชน์ที่ได้รับ²⁷

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหลักหนึ่งของความเป็นประชาธิปไตยนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้หลายประการตามที่ได้กล่าวมา ซึ่งอาจสรุปได้ว่า ประชาชนมีสิทธิตามกฎหมาย ป.ป.ช. อาทิเช่น

- เข้าถึงข้อมูลทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับประชาชนเป็นการทั่วไป (มาตรา 5)

- มีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอาจรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส โดยรัฐให้ความคุ้มครองและสามารถเสนอแนะเพื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานนำไปปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 33)

- ได้รับความคุ้มครองและรักษาข้อมูลเฉพาะบุคคลไว้เป็นความลับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากอยู่ในฐานะผู้กล่าวหา ผู้แจ้งเบาะแส และผู้ซึ่งเป็นพยาน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่ และบุคคล ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่จะเปิดเผยข้อมูลซึ่งมีลักษณะเป็นข้อมูลเฉพาะของบุคคลบรรดาที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่มิได้ (มาตรา 36 ประกอบมาตรา 180)

- เข้าชื่อกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 176

หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา 45)

- มีสิทธิได้รับแจ้งในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับเรื่องกล่าวหาของตนไว้พิจารณา รวมทั้งมีสิทธิขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาด้วย (มาตรา 49)

- ได้รับทราบกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล (มาตรา 58)

- ได้รับการชี้แจงเหตุผลในกรณีที่อัยการสูงสุดจะไม่อุทธรณ์หรือฎีกาในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ตามสำนวนที่ได้รับจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 94)

- ได้รับทราบตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน (มาตรา 104)

- ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ (4) ข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดี ผู้พิพากษาขึ้นไป (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครอง ขึ้นต้นขึ้นไป (6) ข้าราชการอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน (9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด รวมถึงของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) - (9) ด้วย (มาตรา 106)

- ตรวจสอบผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินว่าผิดปกติหรือไม่ (มาตรา 111)

- ได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือ หากได้แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 131)
- ได้รับทราบงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงาน ป.ป.ช. (มาตรา 154)
- ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กองทุน ป.ป.ช.) (มาตรา 162)
- ได้รับทราบผลการตรวจสอบรายงานการเงินของกองทุน ป.ป.ช. (มาตรา 166)

นอกจากที่ผู้เขียนได้กล่าวถึงมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการทุจริตตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติไว้ ซึ่งได้บัญญัติให้ภาคประชาชน หรือองค์กรภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการป้องกันการทุจริตอันเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การปกครองตามหลักการปกครองโดยประชาชน หรือการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยแล้ว ในปัจจุบันยังมียุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3 (พ.ศ. 2560 – 2564) ยังได้กำหนดให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริต โดยมียุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

1. สร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต
2. ยกระดับเจตจำนงทางการเมืองในการต่อต้านการทุจริต
3. สกัดกั้นการทุจริตเชิงนโยบาย
4. พัฒนาระบบป้องกันการทุจริตเชิงรุก
5. ปฏิรูปกลไกและกระบวนการการปราบปรามการทุจริต
6. ยกระดับคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริต

ซึ่งจากยุทธศาสตร์ 6 ยุทธศาสตร์ ตามที่กล่าวข้างต้นนั้น ผู้เขียนขอยกตัวอย่างยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันการทุจริตบางตัวอย่าง ได้แก่ การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต

การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต ยุทธศาสตร์การสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริต เป็นแนวทางยุทธศาสตร์ที่มุ่งมั่นเน้นให้ความสำคัญในกระบวนการปรับสภาพสังคมให้เกิดภาวะไม่ทนต่อการทุจริต โดยเริ่มตั้งแต่กระบวนการกล่อมเกลாதงสังคมในทุกช่วงวัย ตั้งแต่ปฐมวัยเพื่อสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการทุจริตและปลูกฝังความพอเพียง มีวินัย ซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้สามารถแยกประโยชน์ส่วนตน และผลประโยชน์ส่วนรวม ในหลายประเทศที่มีความโปร่งใสสูงล้วนแต่มีปัจจัยหนุนเสริมหรือองค์ประกอบสำคัญนั้นคือการสร้างคนในชาติผ่านการขัดเกลาในทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัยอย่างเป็นระบบเพื่อให้พร้อมใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเหมาะสมเป็นพลเมืองที่ดี มีจิตสำนึกมีสำนึกในความเป็นเจ้าของสาธารณะร่วมกัน

การนำกระบวนการกล่อมเกลาทงสังคมมาใช้เป็นเครื่องมือในการปรับฐานความคิดในทุกช่วงวัยตั้งแต่ปฐมวัยเพื่อสร้างวัฒนธรรมป้องกันการทุจริต อันเป็นการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตผ่านสถาบันหรือกลุ่มตัวแทนที่ทำหน้าที่ในการการกล่อมเกลาทงสังคม เช่น ครอบครัว กลุ่มเพื่อน สถาบันการศึกษาในทุกระดับ ศาสนา กลุ่มอาชีพ วิชาชีพ สื่อมวลชน การใช้เครือข่ายชุมชนพลเมืองให้เข้ามามีส่วนร่วมในการเฝ้าระวังการทุจริต เป็นต้น

บทสรุป

ประชาธิปไตยโดยหลักแล้วต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมต้องเคารพในความเห็นต่างซึ่งกันและกัน การมีส่วนร่วมไม่ได้มีวัตถุประสงค์เฉพาะการเลือกตั้งหรือถอดถอน ผู้นำเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสาธารณะซึ่งรวมถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมือง การปกครอง และทางกฎหมายด้วย และเนื่องจาก

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไว้ในหมวด 12 องค์การอิสระ และยังได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งการดำเนินงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไปจากเดิมเพื่อให้เท่าทันสถานการณ์หรือรูปแบบของการทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไป

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังกำหนดให้รัฐจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริต และประพฤตินิষอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤตินิষอบอย่างเข้มงวดตามมาตรา 63 รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการส่งเสริมบทบาทของประชาชนให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในขณะเดียวกัน ประชาชนก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ไม่รวมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤตินิষอบทุกรูปแบบ และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเข้มแข็งเพื่อให้สามารถขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน ทั้งในทางการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ และสังคมตามระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น นับได้ว่าเป็นการเสริมสร้างระบบประชาธิปไตยให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น และช่วยให้ภาคประชาชนได้เข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการร่วมมือป้องกันการทุจริตอย่างแท้จริง

บรรณานุกรม

- โกสินทร์ วงศ์สุรวัฒน์ ความเข้าใจในการปกครองระบบประชาธิปไตย.
กรุงเทพฯ. สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2532.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช. ประชาธิปไตย สังคมนิยม คอมมิวนิสต์ กับการเมืองไทย .
กรุงเทพฯ: พิชเนศ (2519).
- บุญธรรม เลิศสุขีเกษม. บทบาทของประชาชนต่อการส่งเสริมและพัฒนา
ประชาธิปไตย. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่. (2543).
- บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น กรุงเทพฯ : โครงการตำรา
และเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ 2562
- สมบัติ อารังธัญวงศ์ การเมืองไทย. กรุงเทพฯ เสมาธรรม (2542).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์ คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน พิมพ์ครั้งที่ 3,
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ภาพพิมพ์ พ.ศ. 2564

กฎหมาย

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม
การทุจริต พ.ศ. 2561
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย
กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2562
- ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่อง
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการกักบุคคลไว้เป็นพยานโดยไม่ดำเนินคดี
พ.ศ. 2561
- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003
- ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ระยะที่ 3
(พ.ศ. 2560 – 2564)

หลักนิติธรรมกับสิทธิตามกฎหมายของผู้สูงอายุ ศึกษาเฉพาะกรณีพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สุมาลี อุทัยเฉลิม*

บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 เป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้มาตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2547 โดยตราขึ้นตามเจตนารมณ์ในมาตรา 54 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และยังคงเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยประสงค์ให้บุคคลที่มีอายุเกิน 60 ปีบริบูรณ์ และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับการอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรีและความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมจากรัฐ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 ยังเป็นบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองผู้สูงอายุ ให้ได้รับสวัสดิการอย่างเป็นธรรมและเสมอภาค เป็นหลักประกันด้านสิทธิเสรีภาพ โดยบัญญัติให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครองการส่งเสริมและการสนับสนุนในด้านต่างๆ ได้แก่ (1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต (3) การประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน (5) การอำนวยความสะดวกและ

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการ
สาธารณะอื่น (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
(7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับ
อันตรายจากการถูกทารุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วย
กฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง
ในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว (10) การจัดที่พักอาศัย
อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (11) การสงเคราะห์
เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม (12) การสงเคราะห์
ในการจัดการศพตามประเพณี และ (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศ
กำหนด ถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน
และเป็นกฎหมายของประเทศไทยที่แสดงให้เห็นถึงหลักนิติธรรมที่ต็มบัพหนึ่ง

คำสำคัญ การคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ
พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546
หลักนิติธรรม

บทนำ

1. หลักวิชาการและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

1.1 หลักวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า
“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติ
หน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์
ของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” นับเป็น

คุณประโยชน์ต่อประชาชนชาวไทยที่กฎหมายสูงสุดของประเทศได้วาง บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องถึง “หลักนิติธรรม” ไว้ แม้จะเป็นหลักการในทาง นามธรรมก็ตาม แต่เมื่อมีสภาพเป็นกฎหมายก็สามารถถูกนำไปบังคับใช้ได้ ในทางการเมืองการปกครอง ส่งผลให้องค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยและภาครัฐ ต้องให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างจริงจัง ต้องตั้งมั่นอยู่ บนพื้นฐานของการใช้อำนาจอย่างถูกต้องโดยไม่ลุแก่อำนาจ ไม่เลือกปฏิบัติ และต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมถึงจะใช้อำนาจโดยปราศจาก บทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับไม่ได้

จากการศึกษาพบว่า “หลักนิติธรรม” เป็นสิ่งที่มีความสำคัญ ที่ทุกสังคมต้องมี ทั้งนี้ และพอจะสรุปสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ว่าหมายถึง การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายบริหารและองค์กรเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนปฏิบัติตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติ และ กฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้นโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ หลักความชอบด้วยกฎหมาย ของการกระทำทางปกครอง ประกอบด้วยหลักการย่อย 2 ประการ ได้แก่

ประการที่ 1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย ถือเป็นหลักประกันหลักนิติธรรมประการสำคัญ เนื่องจากกำหนดให้ ฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎหมายและผูกพันตนอยู่กับบทบัญญัติที่กฎหมาย กำหนดไว้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายได้บัญญัติหรือกำหนดหน้าที่ ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ย่อมถือว่าองค์กรฝ่ายปกครองนั้นมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมาย แต่หากกฎหมายไม่ได้บัญญัติหรือกำหนดหน้าที่ ให้ปฏิบัติ แต่ถ้าเป็นเรื่องของการใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจเพื่อประโยชน์และ ความผาสุกของประชาชน หากไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแล้วก็เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้

ประการที่ 2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ เป็นหลักการสำคัญทางกฎหมายมหาชนในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรฝ่ายปกครองมีความชอบธรรมในการกระทำการใด ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกผ่านการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ของรัฐในฐานะที่ขึ้นชื่อว่าเป็นฝ่ายปกครอง ต้องมีฐานอำนาจมาจากการที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้นั่นเอง

แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีคำจำกัดความของ “หลักนิติธรรม” ที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ (คอ.นธ.) สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมได้รวบรวมไว้ทั้งความหมายอย่างแคบและความหมายอย่างกว้าง ดังนี้¹

หลักนิติธรรม หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่มีกฎหมายกระบวนกรายุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม” โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประการ คือ (1) หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ และ (2) หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง โดยขออธิบายรายละเอียดต่อไปนี้

¹ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม”, (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2557), น. 1-16. ที่มา<<https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/487268>>.

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมในความหมาย

อย่างแคบ หมายถึง “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรม หรือการกระทำใด ๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ฝ่าฝืน ขัด หรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ย่อมไม่มีผลใช้บังคับ” สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดได้แก่

(1) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ หมายถึง ผู้พิพากษาและตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้หลักกฎหมาย ความเป็นอิสระ เป็นหลักประกันขั้นพื้นฐานเพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการสามารถดำรงตนด้วยความเป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยคดีต่าง ๆ โดยปราศจากอคติไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใด โดยเที่ยงธรรมตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(2) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับโดยเสมอภาคกัน ไม่สามารถใช้บังคับกับเฉพาะคนบางคนหรือกรณีบางกรณีโดยเฉพาะเจาะจงได้ เพราะกฎหมายจะต้องเป็นการวางกฎเกณฑ์กติกาสำหรับสังคมโดยทั่วไป จึงจำเป็นต้องให้กฎหมายใช้บังคับเป็นการทั่วไป

(3) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลำดับชั้นใดจะต้องมีการประกาศใช้เป็นการทั่วไป เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบก่อนที่จะมีผลใช้บังคับ ความมีผลใช้บังคับของกฎหมายอาจมีผลทันทีที่ประกาศใช้หรืออาจจะให้มีผลใช้บังคับเมื่อระยะเวลาหนึ่งผ่านไปก็ได้ ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนรับทราบและสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

(4) กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ หมายความว่า หากในขณะ

กระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำนั้น เป็นความผิดทางอาญา กฎหมายอาญาที่บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าว เป็นความผิดและลงโทษมิได้ นอกจากนี้ หากการกระทำใดมีกฎหมายอาญา บัญญัติความผิดและโทษอยู่แล้วในขณะที่กระทำความผิด กฎหมายอาญาที่ บัญญัติในภายหลังจะกำหนดให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และให้บุคคล ต้องรับโทษที่หนักขึ้นมิได้

(5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี หลักนิติธรรมในข้อนี้มีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สุด ในกระบวนการยุติธรรมของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาผู้ต้องหาหรือ จำเลยในคดีอาญาจะต้องได้รับสิทธิต่าง ๆ ในการต่อสู้คดีของตนอย่างเต็มที่ ตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย การปิดกั้นมิให้ผู้ต้องหาหรือจำเลย นำพยานเข้าสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนจะกระทำไม่ได้

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ โดยเป็นไปเพื่อการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งแตกต่างไปจาก หลักพื้นฐานของกฎหมายเอกชนที่ว่าประชาชนสามารถกระทำการได้ ทุกประการ หากกฎหมายไม่ได้กำหนดห้ามมิให้กระทำไว้

(7) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้น ไม่ได้ ภายใต้บริบทสังคมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ความพยายามของ ผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉลในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือเพื่อกระทำการใด ๆ อันไม่ถูกต้องไม่ชอบธรรม ย่อมผันแปรเปลี่ยนไปตามกาลสมัย หลักนิติธรรม จึงต้องมีพลวัตพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

หลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมาย อย่างกว้าง หมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือ การกระทำใด ๆ ที่อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าอุดมคติของกฎหมาย และ กระบวนการยุติธรรม อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายกระบวนการยุติธรรม

หรือการกระทำใด ๆ จะไม่มีลักษณะสาระสำคัญครบถ้วนของการเป็นกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบ้างก็ตาม กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใด ๆ ยังใช้บังคับได้อยู่ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ได้แก่

(1) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำในลักษณะที่ชัดเจน เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมายนั้นหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่คลุมเครือไม่ชัดเจนโดยไม่จำเป็น เพราะจะทำให้สามารถตีความไปได้หลายนัยซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาโต้แย้งโต้เถียงต่อไปในการใช้การตีความกฎหมาย

(2) กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง หมายความว่า การบัญญัติกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรจะต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ มิใช่กฎหมายมาตราหนึ่งขัดหรือแย้งกันเองกับอีกมาตราหนึ่ง ทั้งที่ไม่ได้เป็นข้อยกเว้น หรือบทบัญญัติในตอนต้นบัญญัติไว้อย่างหนึ่งแต่ในตอนท้าย กลับบัญญัติไว้เป็นอีกอย่างหนึ่งตรงกันข้ามกันหรือไม่สอดคล้องกัน เช่นนี้ ย่อมทำให้เกิดความสับสนและก่อให้เกิดปัญหาการใช้การตีความกฎหมายได้

(3) กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นจะต้องมีเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายฉบับนั้น หากการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับประชาชนแต่ไม่สามารถอธิบายถึงเหตุผลอันยอมรับได้ และความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ ได้ จะทำให้กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ขาดน้ำหนัก ปราศจากความน่าเชื่อถือ ดังนั้น ความไม่มีเหตุผลจะทำให้ไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากไม่เข้าใจ ไม่เห็นความสำคัญของกฎหมาย และอาจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้

(4) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม หมายความว่า เป้าหมายของการมีกฎหมายในท้ายที่สุด คือ ความเป็นธรรม ซึ่งความเป็นธรรม ดังกล่าวย่อมไม่สามารถพิจารณาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ หากแต่ต้องเป็น ความเป็นธรรมของสังคมโดยภาพรวม ดังนั้น หากกฎหมายซึ่งเป็นเพียงวิธีการ ก่อให้เกิดความเป็นธรรม ในสังคมบัญญัติโดยไม่ได้มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ เพื่อความเป็นธรรมแล้วย่อมเป็นกฎหมายที่ไม่ดี

(5) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน หมายความว่า กฎหมายที่ดีจะต้องสอดคล้อง และสนับสนุนหลักสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือ สิทธิขั้นพื้นฐาน ของมนุษย์ ทั้งนี้ เพราะสิทธิดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ติดตัวมนุษย์ มาตั้งแต่กำเนิด ไม่สมควรที่รัฐหรือผู้มีอำนาจออกกฎหมายจะพรากสิทธิ ดังกล่าวไปจากผู้นั้น เช่น สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการติดต่อสื่อสาร สิทธิผู้พิการ เป็นต้น

(6) กฎหมายที่ดีต้องทันสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม หมายความว่า กฎหมายที่บัญญัติขึ้นมานั้นจะต้องไม่เพียงแต่สามารถสนองตอบต่อการ แก้ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในสมัยนั้น ๆ ได้ หากแต่ ต้องสามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงของพัฒนาการในด้านต่าง ๆ ของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมในอนาคตได้ด้วย ดังนั้น การบัญญัติ กฎหมายจึงจำเป็นต้องบัญญัติให้สามารถรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะ เกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

(7) กฎหมายที่ดีต้องบัญญัติตามกระบวนการและขั้นตอนที่ กฎหมายบัญญัติไว้ หมายความว่า ในการบัญญัติกฎหมายโดยหลักการจะต้อง เป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเป็นสถาบันหลักที่มีหน้าที่ในการบัญญัติ

กฎหมายตามระบอบประชาธิปไตย องค์กรหรือสถาบันอื่นจะบัญญัติกฎหมายได้ก็ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายบริหารสามารถตราพระราชกำหนดได้ภายใต้เงื่อนไขบางประการ แต่ก็ต้องนำเข้ามาพิจารณารับรองโดยฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้ง หรือฝ่ายบริหารที่สามารถออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ เช่น กฎกระทรวง เป็นต้น เพื่อใช้ในทางบริหารโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายแม่บทที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติ

(8) กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย หรือกระทบต่อสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล หมายความว่า กฎหมายจะต้องไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อนิติ สิทธิ หน้าที่ หรือ ความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว และในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นผลร้าย หรือผลกระทบต่อนิติ สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลไว้สำหรับการกระทำความผิด

(9) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด ผู้ละเมิดกฎหมายจะได้รับจะต้องได้สัดส่วนหรือมีความสมเหตุสมผลกับความผิดที่ผู้ผิดได้กระทำ หากเป็นความผิดที่ร้ายแรงบทลงโทษที่ได้รับจะต้องรุนแรง แต่หากเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงมากบทลงโทษก็ต้องลดหลั่นลงไป การกำหนดสัดส่วนบทลงโทษให้สัมพันธ์กับความผิดนั้นจะช่วยส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ

(10) กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย หมายความว่า บทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สามารถควบคุมกิจกรรมทางสังคมอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ต่อเนื่องโดยไม่เลือกปฏิบัติเพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์

(11) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้ เนื่องจากกฎหมายเป็นสิ่งที่ใช้บังคับกับประชาชน ด้วยเหตุนี้ ประชาชนจึงต้องมีสิทธิเข้าถึงกระบวนการนิติบัญญัติได้ในทุกขั้นตอน การเข้าถึงข้อมูลของทางราชการที่เกี่ยวข้องทำให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็น เป็นการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไก ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ความรับผิดชอบตามกฎหมายให้มีความ เข้มแข็งมากขึ้น อีกทั้งเป็นการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย

(12) กระบวนการยุติธรรมที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการอุทธรณ์ หมายความว่า ในกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่โดยมีการนำคดีหรือ ข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในกระบวนการยุติธรรมแล้ว และเมื่อ มีคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่ง กฎหมายควรจะบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ได้รับ ผลกระทบจากคำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้นมีโอกาสได้อุทธรณ์ คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือคำสั่งนั้น ตามขั้นตอนและกระบวนการที่กฎหมาย บัญญัติไว้

(13) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึง ได้โดยสะดวก ไม่ชักช้า ด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม เมื่อประชาชนมีปัญหาข้อพิพาท ที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยกระบวนการยุติธรรม หรือจำเป็นต้อง ใช้สิทธิทางศาล จะต้องให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ได้โดยสะดวก

(14) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรม ทางเลือก หมายความว่า การยุติข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทอันนำไปสู่คดีความนั้น นอกจากกระบวนการยุติธรรมโดยปกติแล้ว ควรส่งเสริมให้มีกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกให้แก่ประชาชน เพื่อจัดการกับปัญหาที่หลากหลายด้วยวิธีการ ที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารงานยุติธรรม

และเพิ่มช่องทางในการระงับข้อพิพาท อันจะสร้างความปรองดองให้แก่ คู่พิพาททำให้การบริหารจัดการทรัพยากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด ลดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจ ลดความสิ้นเปลือง ค่าใช้จ่าย

(15) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่อยู่ภายใต้อำนาจ การสั่งการ และแทรกแซงได้จากผู้บังคับบัญชา

(16) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และ เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และ สันติธรรม

1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้มีการ บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของประชาชนไว้อย่างกว้างขวาง หรือที่เราสามารถเรียก อีกนัยหนึ่งว่า “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิตามกฎหมายมหาชน อันหมายถึง อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายสูงสุดได้บัญญัติให้การรับรอง แก่ปัจเจกบุคคลในอันที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการใด การให้อำนาจแก่ ปัจเจกบุคคลดังกล่าว ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องต่อองค์กรของรัฐมิให้แทรกแซง ในขอบเขตสิทธิของตน นอกจากนั้นสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่กล่าวถึงนี้ ยังหมายความรวมถึง การให้หลักประกัน ซึ่งรวมถึงหลักการมุ่งคุ้มครองสิทธิ แก่ปัจเจกบุคคลด้วย อันทำให้รัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติ รับรองสิทธิให้แก่ปัจเจกบุคคลนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน โดยปรากฏเป็นบทบัญญัติ ที่รับรองและคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ผู้สูงอายุ ได้แก่

หลักการเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย

มาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

- บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

- ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

- การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

- มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

- บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม

มาตรา 48 วรรคสอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2560

- บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ และบุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

หลักการเกี่ยวกับแนวนโยบายแห่งรัฐ

- รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนากิจการให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

- รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงขึ้น

- รัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส ให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรง หรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัดฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

ในการจัดสรรงบประมาณ รัฐพึงคำนึงถึงความจำเป็นและความต้องการที่แตกต่างกันของเพศ วัย และสภาพของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อความเป็นธรรม

1.3 กรอบปฏิญญาผู้สูงอายุ

1) ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย พ.ศ. 2542 (Declaration on Thailand's Older Persons)²

ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2542 ซึ่งในปี พ.ศ. 2542 นี้เป็นวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงเจริญพระชนมายุครบ 72 พรรษา ประกอบกับองค์การสหประชาชาติได้ประกาศให้เป็นปีสูงอายุสากล (The International of Older Persons) ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย

² กรมกิจการผู้สูงอายุ. ปฏิญญาผู้สูงอายุไทย. ที่มา <<http://www.dop.go.th/th/laws/1/30/767>>.

จึงเป็นพันธกรณี เพื่อให้ผู้สูงอายุได้มีคุณภาพชีวิตที่ดี ได้รับการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิ ดังนั้น รัฐบาล องค์กรเอกชน ประชาชน และสถาบันสังคมต่าง ๆ จึงได้ตระหนักถึงศักดิ์ศรีและคุณค่าของผู้สูงอายุ ซึ่งได้ทำประโยชน์ในฐานะ “ผู้ให้” แก่สังคมมาโดยตลอด จึงควรได้รับผลในฐานะ “ผู้รับ” จากสังคมด้วย จึงได้กำหนดสาระสำคัญของปฏิญญาผู้สูงอายุไทย ไว้ดังนี้

ข้อ 1 ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้ง และละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้ และผู้พิการที่สูงอายุ

ข้อ 2 ผู้สูงอายุควรอยู่กับครอบครัวโดยได้รับความเคารพ รัก ความเข้าใจ ความเอื้ออาทร การดูแลเอาใจใส่ การยอมรับบทบาทของกันและกันระหว่างสมาชิกในครอบครัว เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์อันดีในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้ และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าถึงความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนเองให้สมวัย

ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้ และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า

ข้อ 5 ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกัน และสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามศรัทธา

ข้อ 6 ผู้สูงอายุควรได้มีบทบาท และส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน สังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย

ข้อ 7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุตามเป้าหมาย

ข้อ 8 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องตรากฎหมายว่าด้วยผู้สูงอายุ เพื่อเป็นหลักประกันและการบังคับใช้ในการพิทักษ์สิทธิ ค้ำครอง และจัดสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุ

ข้อ 9 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชน ประชาชน สถาบันสังคมต้องรณรงค์ปลูกฝังค่านิยมให้สังคมตระหนักคุณค่าของผู้สูงอายุ ตามวัฒนธรรมไทยที่เน้นความกตัญญูตเวทีและความเอื้ออาทรต่อกัน

2) การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบอาเซียนว่าด้วยผู้สูงอายุ³

ปรากฏการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก คือ การสูงวัยของประชากร โดยจะเห็นได้จากในปี พ.ศ. 2559 โลกมีประชากรทั้งหมดประมาณ 7,433 ล้านคน ในจำนวนนี้มีประชากรสูงอายุ จำนวน 929 ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ 12.5 ของประชากรทั้งหมด

เมื่อพิจารณาในภูมิภาคประชาคมอาเซียน ซึ่งมีสมาชิก 10 ประเทศ มีประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน ในพ.ศ. 2559 มีจำนวน 3 ประเทศที่ก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุแล้ว ได้แก่ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ราชอาณาจักรไทย และสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม โดยมีแนวโน้ม

³ กรมกิจการผู้สูงอายุ. การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบอาเซียนว่าด้วยผู้สูงอายุ. ที่มา <http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145_o.pdf>

ว่าประชากรโลกจะมีอายุสูงขึ้นเรื่อย ๆ การสูงอายุของประชากรจึงเป็นปรากฏการณ์ที่มีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชากรทั่วโลกอยู่ในปัจจุบันและในอนาคตข้างหน้า สำหรับประเทศไทยก้าวเข้าสู่สังคมสูงอายุมาตั้งแต่ปี 2548 และกำลังจะก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ในปี 2564 ทั้งนี้ กรมกิจการผู้สูงอายุได้สรุปผลการดำเนินงานสำคัญที่ประเทศไทยได้ดำเนินการไว้ ดังนี้

(1) กฎหมายและกลไกระดับนโยบาย มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม แผนยุทธศาสตร์ จัดตั้งกรมกิจการผู้สูงอายุเพื่อรับผิดชอบงานด้านผู้สูงอายุ กลไกคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ กองทุนต่าง ๆ

(2) นโยบายสำคัญและมาตรการเร่งด่วน มีนโยบายและมาตรการทั้งเพื่อการเคลื่อนไหวภายในและระหว่างประเทศ การริเริ่มพัฒนาระบบสารสนเทศด้านผู้สูงอายุ แผนบูรณาการระดับนโยบายและงบประมาณ

(3) การขับเคลื่อนการดำเนินงานที่สำคัญและสวัสดิการผู้สูงอายุ มีการดำเนินการเรื่องหลักประกันรายได้ การคุ้มครองทางสังคม การประกันสังคม และการลดความยากจน แต่ยังดำเนินการไม่ครอบคลุม มีการพัฒนามาตรฐานการดูแลเรื่องผู้สูงอายุ 3 เรื่อง ได้แก่ มาตรฐานหลักสูตรผู้ดูแล และมาตรฐานสถานดูแล เพื่อใช้ในการกำกับดูแลผู้สูงอายุมีการดำเนินการเพิ่มสิทธิและยกระดับการคุ้มครองทางสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม ลดความยากจน ส่งเสริมความเป็นอยู่ที่ดี มีการสร้างกลไกเพื่อเพิ่มการเข้าถึงบริการของผู้สูงอายุมากขึ้นโดยเฉพาะระบบบริการอย่างบูรณาการการดูแลผู้สูงอายุอย่างบูรณาการในระยะยาวเชื่อมโยงบริการในสถานพยาบาลไปจนถึงบ้านผู้สูงอายุ โดยทีมสหวิชาชีพ การส่งเสริมการทำงานของผู้สูงอายุในรูปแบบที่หลากหลายผ่านกลไกการบูรณาการกลไกประชารัฐ สร้างการมีส่วนร่วมของผู้สูงอายุผ่านเวทีระดับชาติและ

ระดับพื้นที่ มีการรวมกลุ่มในรูปแบบต่าง ๆ อาทิ ชมรมผู้สูงอายุ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ การดูแลผ่านกลไกอาสาสมัคร และจิตอาสา มีบริการดูแลผู้สูงอายุในหลาย รูปแบบ อาทิ การซ่อมปรับปรุงที่อยู่อาศัย ที่พักอาศัยสำหรับผู้สูงอายุแบบครบวงจร (Senior Complex) การบริการพำนักรูปแบบในสถาบัน มีการดำเนินการเรื่องการเตรียมความพร้อมเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ แต่สังคมไทยยังไม่ตระหนักเท่าที่ควร มีการริเริ่มในการทำงานบูรณาการสหศาสตร์และองค์กรข้ามสาขามากขึ้น สื่อสาธารณะต่าง ๆ มีความตื่นตัวในเรื่องผู้สูงอายุมากขึ้น ภาคเอกชน มีการเพิ่มรูปแบบผลิตภัณฑ์ทางการเงินที่หลากหลายมากขึ้น

(4) การสำรวจประชากรสูงอายุ และการติดตาม ประเมินผลงานด้านผู้สูงอายุ ประเทศไทยมีการสำรวจประชากร มีการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ประเด็นท้าทายจากปรากฏการณ์ประชากรสูงอายุที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยในปี 2564 ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์ ในขณะที่ประเทศสมาชิกทั้งหมดในกลุ่มอาเซียนจะเข้าสู่สังคมสูงอายุในระยะอันใกล้นี้ ทำให้ประเทศไทยและประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนต้องพิจารณาประเด็นที่คาดว่าจะมีผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตผู้สูงอายุ เพื่อเตรียมการให้พร้อมต่อการรองรับสถานการณ์ของประเทศไทยและกลุ่มสมาชิกประเทศอาเซียน ดังนี้

(1) ความต้องการในการดูแลของผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

(2) ครอบคลุมขาดการเรียนรู้ร่วมกันของคนระหว่างวัย โดยเฉพาะเรื่องผู้สูงอายุ

(3) สังคมไทยยังขาดความตระหนักในการเตรียมพร้อมรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุ

(4) ผลกระทบที่จะเกิดขึ้น ในระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับมหภาค ทั้งระดับประเทศและระดับอาเซียน จากปรากฏการณ์ “การย้ายถิ่นเพื่อเปลี่ยนชีวิต” หรือ (lifestyle migration) ของกลุ่มประชากรที่เป็นผู้สูงอายุ หรือผู้ที่เกษียณอายุจากการทำงาน และพำนักรักษาหรือใช้ชีวิตในช่วงบั้นปลายในประเทศอื่น

(5) การขาดแคลนผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านพหุวิทยา เวชศาสตร์ โดยเฉพาะแพทยสาขา Gerontology ที่ยังมีจำนวนน้อย

(6) ระบบสารสนเทศที่จำเป็นในเชิงยุทธศาสตร์เพื่อนำไปใช้ในการวางแผนการพัฒนานโยบายที่ตอบสนองสถานการณ์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

แต่อย่างไรก็ดี ก็มีข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนาทางด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบ ปฏิญญาอาเซียน เรื่องผู้สูงอายุ ในระยะต่อไป ดังนี้

(1) ยกระดับและพัฒนาศูนย์ ASEAN Centre on Active Ageing and Innovation (ACA) ให้เป็นศูนย์กลางการพัฒนางานและบุคลากรด้านผู้สูงอายุในระดับภูมิภาคนี้ รองรับการเป็นเจ้าภาพอาเซียน และรองรับการเข้าสู่สังคมสูงอายุของกลุ่มประเทศอาเซียน

(2) ส่งเสริมพัฒนาความร่วมมือกับองค์กรข้ามสาขาในระดับอาเซียน เพื่อสร้างและพัฒนา นวัตกรรม ทางวิชาการ และแนวปฏิบัติที่ดีเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของผู้สูงอายุ

(3) ส่งเสริมการเป็นหุ้นส่วนที่ใกล้ชิดกับภาคประชาสังคม ภาคเอกชน สมาคมผู้สูงอายุ และผู้สูงอายุ อาทิ ส่งเสริมชมรมผู้สูงอายุ หรือ ศูนย์พัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพผู้สูงอายุ ให้มีกิจกรรม แลกเปลี่ยน เรียนรู้ในระดับตำบล เพื่อสร้างเครือข่ายที่เป็นหุ้นส่วนการพัฒนางานผู้สูงอายุระดับพื้นที่

(4) ส่งเสริมการดำเนินงานและการแลกเปลี่ยนงานวิจัยและการศึกษาเกี่ยวกับผู้สูงอายุระดับอาเซียน เพื่อพัฒนาเป็นกรอบความร่วมมือและนโยบายของกลุ่มประเทศอาเซียน

(5) พัฒนาสวัสดิการสำหรับผู้สูงอายุแบบมีส่วนร่วมที่ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อเพิ่มโอกาสให้ผู้สูงอายุเข้าถึงสิทธิโดยเสมอภาคทั้งในเรื่องการจ้างงาน กิจกรรมทางสังคม การดูแลพร้อมกำหนดทิศทางปฏิรูปการจ่ายสวัสดิการสังคมทั้งระบบ เพื่อให้เกิดการบริหารการคลังที่มีประสิทธิภาพ

(6) รัฐต้องมีมาตรการกระตุ้น หนุนเสริมส่งเสริมครอบครัวในการดูแลผู้สูงอายุ การเรียนรู้การอยู่ร่วมกันของคนระหว่างวัย และมีรูปแบบทางเลือกที่สนับสนุน การเตรียมคนทุกวัยให้พร้อมในการเป็นผู้สูงอายุที่มีคุณภาพ รองรับการเป็นสังคมสูงอายุระดับสมบูรณ์อย่างเร่งด่วน

(7) ส่งเสริมสนับสนุนในการเพิ่มการผลิตบุคลากรทางสุขภาพ เฉพาะทางผู้สูงอายุเพิ่มขึ้น

(8) พัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารนโยบายการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุ เพื่อใช้ในการอภิบาลระบบการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุ พร้อมกำหนดให้กลไกการอภิบาลระบบระดับประเทศสำหรับระบบการคุ้มครองทางสังคมผู้สูงอายุในภาพรวม เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเท่าเทียม เสมอภาคในการดูแลประชากรสูงอายุที่ครอบคลุม

(9) ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุมีงานทำ ขยายการคุ้มครองทางสังคม และปรับปรุงประสิทธิภาพและคุณภาพของการดำเนินงานการคุ้มครองทางสังคมที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(10) ส่งเสริมให้มีการบริหารพื้นที่ที่ผู้สูงอายุต่างชาติที่เข้าพำนักรับในประเทศไทยพร้อมจัดการรูปแบบการให้บริการอย่างเป็นระบบ และเตรียมการจัดการระดับปัจเจกบุคคล ครอบครัว และระดับมหภาคเพื่อรองรับผลกระทบโดยเฉพาะต่อประชาชนและชุมชนในพื้นที่

2. สารสำคัญของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่ม

2.1 ที่มาของพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

เหตุผล โดยที่มาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิผู้สูงอายุให้มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และเพื่อให้ได้กฎหมายที่ครอบคลุมทุกด้านสำหรับผู้สูงอายุ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินงานเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนต่อสิทธิและประโยชน์ของผู้สูงอายุเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁴

ในวันที่ 1 มกราคม 2547 ประเทศไทยจึงเริ่มมีกฎหมายที่บัญญัติคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุโดยเฉพาะขึ้นเป็นฉบับแรก อันเป็นผลจากมาตรา 54 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้งเป็นฉบับที่ 2 เมื่อปี พ.ศ. 2553 เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 53 กำหนดให้บุคคลซึ่งมีอายุเกินหกสิบปีบริบูรณ์และไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ มีสิทธิได้รับสวัสดิการ สิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะอย่างสมศักดิ์ศรี และความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากรัฐ ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ สิทธิเรื่องเบี้ยยังชีพของผู้สูงอายุ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารกองทุนผู้สูงอายุ เพื่อให้ผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพเป็นรายเดือนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมจากรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้⁵

⁴ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับฤษฎีกา เล่มที่ 120 ตอนที่ 130 ก. วันที่ 1 ธันวาคม 2546

⁵ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 127 ตอนที่ 56 ก. หน้า 3 วันที่ 15 กันยายน 2553

2.2 โครงสร้างองค์กรภาครัฐที่รับผิดชอบดูแลกิจการผู้สูงอายุ

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ.2546 แบ่งโครงสร้างองค์กรภาครัฐที่สำคัญซึ่งมีอำนาจหน้าที่ขับเคลื่อนการดำเนินงานตามกฎหมาย ออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย

1. **ระดับนโยบาย** คือ คณะกรรมการผู้สูงอายุแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กผส”⁶

2. **ระดับอำนวยการ** กำหนดให้สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุ สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ ปัจจุบันได้เปลี่ยนมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมกิจการผู้สูงอายุ (ผส.) ซึ่งเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2558 ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2558

3. **ระดับปฏิบัติการ** โดยมีศูนย์พัฒนาการจัดการสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ 12 ศูนย์ ที่กระจายไปตามภูมิภาคต่าง ๆ ให้บริการด้านสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุครอบคลุมทุกพื้นที่ โดยประสานการทำงานร่วมกับสำนักงานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด (พม.จ.)

2.3 หน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิผู้สูงอายุ

ปรากฏอยู่ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยผู้สูงอายุมีสิทธิได้รับการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ

⁶ โปรดดูองค์ประกอบในมาตรา 4 และอำนาจหน้าที่ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

- (2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต
- (3) การประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม
- (4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน
- (5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ หรือการบริการสาธารณะอื่น
- (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม
- (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ
- (8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรม หรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง
- (9) การให้คำแนะนำ ปรีกษา ดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทางการแก้ไขปัญหาครอบครัว
- (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง
- (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
- (12) การสงเคราะห์ในการจัดการศพตามประเพณี และ
- (13) การอื่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2.4 กองทุนตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนผู้สูงอายุ” เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายเกี่ยวกับการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุนผู้สูงอายุ (มาตรา 13) มีคณะกรรมการบริหารกองทุนคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริม

สวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการและผู้สูงอายุ เป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวนห้าคน ในจำนวนนี้ต้องเป็นผู้แทนองค์กรของผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งคน ผู้แทนองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้องกับงานในด้านการคุ้มครอง การส่งเสริมและการสนับสนุน สถานภาพ บทบาท และกิจกรรมของผู้สูงอายุจำนวนหนึ่งคน และผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการระดมทุนจำนวนหนึ่งคนเป็นกรรมการ และให้ผู้อำนวยการ สำนักส่งเสริมและพิทักษ์ผู้สูงอายุเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 18) ซึ่งคณะกรรมการบริหารกองทุนมีอำนาจหน้าที่ (มาตรา 20) ดังต่อไปนี้

(1) บริหารกองทุนรวมทั้งดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหา ผลประโยชน์และการจัดการกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่ กผส. กำหนด

(2) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน เพื่อการคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุตามระเบียบที่ กผส. กำหนด

(3) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อ กผส. ตามระเบียบที่ กผส. กำหนด

2.5 บทกำหนดโทษผู้กระทำความผิดต่อผู้สูงอายุ

เนื่องจากพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 เป็นกฎหมาย ในเชิงส่งเสริมและสนับสนุนในการให้บริการสาธารณะและการจัดให้มีสวัสดิการแก่ผู้สูงอายุตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงไม่ปรากฏบทลงโทษใด ๆ เกี่ยวกับผู้สูงอายุไว้ ดังนั้น จึงต้องไปพิจารณาบทลงโทษที่กระทำต่อผู้สูงอายุ ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ เช่น ความผิดฐานทอดทิ้งคนชรา และ ทารุณกรรมคนชรา ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดฐานบังคับใช้แรงงาน หรือบริการ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2551 เป็นต้น

3. วิเคราะห์หลักนิติธรรมที่ปรากฏในพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ

3.1 วิเคราะห์จากหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง พบว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 มีลักษณะเป็นกฎหมายที่ดีฉบับหนึ่ง เนื่องจากเหตุผลดังนี้

(1) เป็นกฎหมายที่มีความชัดเจนเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการบัญญัติกฎหมาย

(2) ใช้ถ้อยคำที่มีความหมายและเนื้อหาสอดคล้องต้องกันทั้งฉบับ

(3) เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นจากเหตุผล และมีความจำเป็นที่จะต้องมีการมีกฎหมายฉบับนั้น

(4) นำไปสู่ความเป็นธรรม ซึ่งให้ความเป็นธรรมแก่ผู้สูงอายุทุกคนในสังคมโดยภาพรวม

(5) ค้ำครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

(6) ทนสมัยและสามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และรองรับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้อย่างเหมาะสม

(7) เป็นกฎหมายที่บัญญัติตามกระบวนการนิติบัญญัติและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

(8) ไม่บัญญัติให้เป็นผลร้าย หรือมีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคลกับการกระทำของบุคคลที่เกิดขึ้นไปแล้ว

(9) มีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้ และเคารพกฎหมาย เพราะเป็นสิทธิตามรัฐธรรมนูญ

(10) สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน และเสริมสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

3.2 วิเคราะห์จากหลักนิติธรรมโดยเทียบกรอบปฎิญญาผู้สูงอายุไทย พบว่าพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 (มาตรา 11) มีลักษณะที่สอดคล้องกับกรอบปฎิญญาผู้สูงอายุไทย ได้แก่

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	กรอบปฎิญญาผู้สูงอายุไทย
(8) การช่วยเหลือผู้สูงอายุซึ่งได้รับอันตรายจากการถูกรุณกรรมหรือถูกแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกทอดทิ้ง (10) การจัดที่พักอาศัย อาหารและเครื่องนุ่งห่มให้ตามความจำเป็นอย่างทั่วถึง (11) การสงเคราะห์เบี้ยยังชีพตามความจำเป็นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม	ข้อ 1 ผู้สูงอายุต้องได้รับปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณค่าและศักดิ์ศรี ได้รับการพิทักษ์และคุ้มครองให้พ้นจากการถูกทอดทิ้งและละเมิดสิทธิ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะผู้สูงอายุที่ไม่สามารถพึ่งตนเองหรือครอบครัวได้และผู้พิการที่สูงอายุ
(2) การศึกษา การศาสนา และข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต (9)การให้คำแนะนำ บริक्षाดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องในทางคดี หรือในทาง การแก้ไขปัญหาคอรัว	ข้อ 3 ผู้สูงอายุควรได้รับโอกาสในการศึกษา เรียนรู้และพัฒนาศักยภาพของตนเองอย่างต่อเนื่อง เข้าถึงข้อมูลข่าวสารและบริการทางสังคมอันเป็นประโยชน์ในการดำรงชีวิต เข้าถึง ความเปลี่ยนแปลงของสังคมรอบด้าน เพื่อสามารถปรับบทบาทของตนเองให้สมัย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546	กรอบปฏิญญาผู้สูงอายุไทย
(3) การประกอบอาชีพหรือการฝึกอาชีพที่เหมาะสม	ข้อ 4 ผู้สูงอายุควรได้ถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ให้สังคม มีโอกาสได้ทำงานที่เหมาะสมกับวัยตามความสมัครใจ โดยได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม เพื่อให้เกิดความภาคภูมิใจและเห็นชีวิตมีคุณค่า
(1) การบริการทางการแพทย์และการสาธารณสุขที่จัดไว้โดยให้ความสะดวกและรวดเร็วแก่ผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ (12) การส่งเสริมในการจัดการศพตามประเพณี	ข้อ 5 ผู้สูงอายุควรได้เรียนรู้ในการดูแลสุขภาพอนามัยของตนเอง ต้องมีหลักประกันและสามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพอนามัยอย่างครบวงจร โดยเท่าเทียมกัน รวมทั้งได้รับการดูแลจนถึงวาระสุดท้ายของชีวิตอย่างสงบตามศตินิยม
(4) การพัฒนาตนเองและการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคม การรวมกลุ่มในลักษณะเครือข่ายหรือชุมชน	ข้อ 6 ผู้สูงอายุควรมีบทบาท และมีส่วนร่วมในกิจกรรมของครอบครัว ชุมชน สังคม โดยเฉพาะการรวมกลุ่มเพื่อแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และเข้าใจอันดีระหว่างผู้สูงอายุด้วยกัน และกับบุคคลทุกวัย
(5) การอำนวยความสะดวกและความปลอดภัยโดยตรงแก่ผู้สูงอายุในอาคารสถานที่ ยานพาหนะหรือการบริการสาธารณะอื่น (6) การช่วยเหลือด้านค่าโดยสารยานพาหนะตามความเหมาะสม (7) การยกเว้นค่าเข้าชมสถานที่ของรัฐ	ข้อ 7 รัฐโดยการมีส่วนร่วมขององค์กรภาคเอกชนประชาชน สถาบันสังคม ต้องกำหนดนโยบายและแผนหลักด้านผู้สูงอายุ ส่งเสริมและประสานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องให้บรรลุตามเป้าหมาย

บทสรุป

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546 ถือเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งเป็นพื้นฐานแห่งกฎหมาย มีบทบัญญัติกำหนดหน้าที่แก่รัฐในการบริการสาธารณะที่จำเป็นแก่ผู้สูงอายุ และยังวางหลักคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนให้เป็นไปโดยเสมอภาคกันตามกฎหมาย โดยไม่เลือกปฏิบัติเป็นกฎหมายที่สร้างหลักประกันความมั่นคงในชีวิตมนุษย์ โดยเฉพาะในช่วงนั้นปลายสุดท้ายของชีวิต ซึ่งถือเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกคนในสังคม ซึ่งหนีไม่พ้นการเป็นผู้สูงอายุอย่างแน่นอน

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กฎหมาย

พระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. 2546

สารสนเทศจาก World Wide Web

กรมกิจการผู้สูงอายุ. การดำเนินงานด้านผู้สูงอายุของประเทศไทยตามกรอบ
อาเซียนว่าด้วยผู้สูงอายุ. <[http://www.dop.go.th/download/
knowledge/th1541673448-145_o.pdf](http://www.dop.go.th/download/knowledge/th1541673448-145_o.pdf)>.

กรมกิจการผู้สูงอายุ. ปณิญาผู้สูงอายุไทย. <[http://www.dop.go.th/th/
laws/1/30/767](http://www.dop.go.th/th/laws/1/30/767)>.

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการ
บรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วย
การส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม,
“หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ
และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” (กรุงเทพฯ: สำนักงาน
คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงาน
ปลัดกระทรวงยุติธรรม, 2557), น. 1-16.
<<https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/487268>>.

หลักนิติธรรมของตุลาการศาลทหาร

สุเมธ พรหมตรุษ*

บทนำ

ศาลทหารถือกำเนิดมาจากแนวคิดเกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาทหาร เพื่อรักษาระเบียบวินัยทหาร เพราะวินัยเป็นหลักที่สำคัญที่สุดสำหรับทหาร หากทหารขาดซึ่งวินัยทหารไปกระทำความผิดต่อพลเรือน พลเรือนย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขณะเดียวกัน ถ้าทหารกระทำความผิดต่อทหารด้วยกัน หรือกระทำความผิดวินัยทหารถึงขั้นที่ผู้บังคับบัญชาไม่สามารถปกครองบังคับบัญชาย่อมส่งผลการปฏิบัติการทางทหารล้มเหลวได้ และแม้จะมีกฎหมายว่าด้วยวินัยทหาร ก็ยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทำให้ทหารประพฤติตนอยู่ในวินัยทหาร เพราะเป็นมาตรการบังคับทางปกครองเพียงลงทัณฑ์ทางวินัยทหารเท่านั้น จำเป็นต้องมีศาลทหาร อันเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการลงโทษทางอาญา หรืออาญาทหารแก่ผู้กระทำความผิดวินัยทหารที่ถึงขั้นเป็นความผิดอาญาด้วย¹

ปัจจุบันได้มีการกล่าวถึง “หลักนิติธรรม (Rule of Law)” ในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งด้านกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการทหารด้วย ซึ่งหลักนิติธรรมเป็นหลักพื้นฐานหนึ่งของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ในส่วนหลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับศาลนั้นก็ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 3 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นรป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ ประชาพัฒน์ วจนะรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานพระธรรมนูญทหาร, ความเป็นอิสระของศาลทหาร, นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 – 2560, หน้า 1

“รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และมาตรา 76 วรรคสาม ได้บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ”² การจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

ตุลาการศาลทหาร ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการให้ความยุติธรรมแก่ทหารและประชาชน จะต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริตเที่ยงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ โดยยึดมั่นและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของตุลาการทหาร และยึดมั่นในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมในทางอรรถคดี ซึ่งกระทรวงกลาโหมได้กำหนดให้กรมพระธรรมนูญ มีหน้าที่เกี่ยวกับศาลทหาร อัยการทหาร ทนายทหาร นายทหารพระธรรมนูญ การคุ้มครองพยานในคดีอาญา ราชการในส่วนธุรการ และวิชาการที่เกี่ยวกับกฎหมายและสังคมศาสตร์และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย โดยมีเจ้ากรมพระธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ³ ในส่วนที่เกี่ยวกับตุลาการศาลทหารนั้น กรมพระธรรมนูญได้ออกประกาศกรมพระธรรมนูญ เรื่อง มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการในสายงานกรมพระธรรมนูญ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของตุลาการทหาร ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของตุลาการทหารนั้นมีความสอดคล้องต่อหลักนิติธรรมเพียงใด

² มาตรา 3 และมาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

³ มาตรา 12 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2552

1. หลักนิติธรรม

1.1 ความเป็นมาของหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น มาจากคำว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย

การปกครองโดยกฎหมายมีมาตั้งแต่สมัยโบราณ เพลโต (Plato) ปราชญ์ชาวกรีก อยากให้ผู้ปกครองรัฐเป็นกษัตริย์นักปรัชญา เพราะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แต่ต่อมาเพลโตยอมรับว่ากษัตริย์นักปรัชญาที่ดั้นด้นหาได้ยากยิ่ง จึงควรเลือกสิ่งที่ดีเป็นลำดับสองคือ “กฎหมาย” ซึ่งจะวางหลักกลาง ๆ ไว้เพื่อมิให้เกิดความลำเอียงในการปกครองโดยใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของตน เพลโตจึงเสนอกฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย อริสโตเติล (Aristotle) ปราชญ์ชาวกรีก ลูกศิษย์ของเพลโตได้นำแนวคิดดังกล่าวมาขยายความต่อว่าการให้รัฐปกครองด้วยมนุษย์นั้นเป็นสิ่งที่ไม่ดี เพราะมนุษย์นั้นย่อมมีอารมณ์สนองตอบ (Passion) อาจเกิดความลำเอียงใช้อำนาจตามอำเภอใจและเบียดเบียนผู้อยู่ใต้ปกครอง แต่การปกครองโดยกฎหมายที่เป็นกฎหมายที่ดีนั้นต้องเป็นสิ่งสูงสุด และในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง จะมีศาลเป็นผู้ปรับบทกฎหมายให้กับข้อเท็จจริงให้ละเอียดเพื่อให้เกิดความยุติธรรมเป็นรายกรณี ดังนั้น อริสโตเติลจึงสรุปว่าการปกครองโดยกฎหมายเป็นสิ่งที่พึงปรารถนากว่า การปกครองโดยมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นผู้ใดก็ตาม (...the rule of law...is preferable to that of any individual)

ตั้งแต่ยุคกลาง การกำเนิดสิทธิและเสรีภาพเป็นอำนาจของผู้ปกครองรัฐโดยประชาชนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องและมักจะถือกันว่ากษัตริย์เป็นที่มาของกฎหมาย (The king was the source of law) กษัตริย์เป็นผู้ออกกฎหมายและจะออกเช่นใดก็ได้ แม่นักวิชาการในยุคนั้นก็คิดว่าผู้ปกครองหรือองค์อธิปัตย์

(Sovereign) เป็นอีกบุคคลหนึ่งที่อยู่นอกสังคม เช่น โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) ในการเขียนหนังสือ Leviathan (ค.ศ.1651) ความคิดเรื่องหลักนิติธรรมจึงเป็นพัฒนาการใหม่อีกทางหนึ่งของกระแสจำกัดอำนาจรัฐในเวลาต่อมา โดยรับอิทธิพลมาจากเรื่องกฎหมายธรรมชาติในสมัยกรีก และโรมันเรื่องอำนาจของศาสนจักรในสมัยกลาง เรื่องเหตุผลและความชอบธรรมในยุคการฟื้นฟูศิลปวิทยา และเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน⁴

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเรื่องหลักนิติธรรมเริ่มมีวิวัฒนาการอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 อันจะเห็นได้จากกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) หรือกฎบัตรอันยิ่งใหญ่ ค.ศ. 1215 ซึ่งถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญของโลกที่เป็นการต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิของประชาชนในระบบศักดินามีการบัญญัติถึงสิทธิพื้นฐานของราษฎรอันเป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรมไว้ว่า “No free men shall be taken or imprisoned or disseised or exiled or in anyway destroyed, nor will we go upon him nor send upon him, except by the lawful judgment of his peers or by the law of the land.” โดยในขณะนั้นได้พยายามจำกัดอำนาจของสถาบันกษัตริย์ของประเทศอังกฤษ ได้แก่ การรับรองสิทธิในการต่อสู้คดีขึ้นในระบบศักดินา รวมทั้งการคุ้มครองเรื่องการจับกุมตามอำเภอใจ ซึ่งเป็นเนื้อหาสำคัญของหลักนิติธรรมเป็นเอกสารที่กษัตริย์ยอมจำกัดอำนาจของตนลงตามขอบเขตในกฎบัตรนั้น โดยมีข้อความสำคัญดังนี้

พระเจ้าแผ่นดินจะเรียกเก็บภาษี หรือขอให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือไม่ได้นอกจากได้รับความยินยอมจากที่ประชุมหัวหนัราษฎร

⁴ วิชัย ทิตตภักดี, หลักนิติธรรม, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3

การงดใช้กฎหมาย หรือการยกเว้นไม่ใช้กฎหมายบังคับแก่บุคคลใด บุคคลหนึ่งจะกระทำมิได้

1.2 นิยามและองค์ประกอบของหลักนิติธรรม

เอ วี ไดซี่ (A.V. Dicey ค.ศ. 1835-1922) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ผู้มีชื่อเสียงได้ อรรถาธิบายถึงหลักนิติธรรม อย่างเป็นระบบโดยการตีพิมพ์ ครั้งแรกในหนังสือชื่อว่า “Law of the constitution” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรก เมื่อปี 1884 โดยไดซี่เขียนเรื่องนี้ขณะเป็นศาสตราจารย์อยู่ใน All Souls College แห่งมหาวิทยาลัย Oxford หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับ ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย ไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ ซึ่งจากแนวคิดของไดซี่สามารถอธิบายได้ 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เดือดร้อนโดยชอบ ด้วยกฎหมายทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน ยกเว้นบุคคลนั้นได้กระทำละเมิด ต่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้น

ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย และอยู่เหนือบุคคลอื่น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีศหรือตำแหน่งอย่างไร ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เดียวกัน และได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

ประการที่สุดท้าย หลักการทั่วไปของรัฐธรรมนูญคือผลการตัดสินใจ ด้านตุลาการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่ถูกนำมา พิจารณาต่อหน้าศาล⁵

⁵ ไชยันต์ ภูณินิ, ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายใต้หลักนิติธรรม, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) เสนอในปี ค.ศ. 1997 ว่า หลักนิติธรรม หากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่าง และเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักดังต่อไปนี้

1. บทกฎหมายจะต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลัง และต้องเปิดเผยชัดเจน
2. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามควร
3. บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผยมั่นคง และชัดเจน
4. ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีความคุ้มครอง
5. มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม (Natural Justice) ตามแนวของกฎหมายอังกฤษ
6. ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบบทกฎหมาย ถึงความชอบด้วยกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นหรือการกระทำต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง
7. บุคคลต้องสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลได้โดยง่ายโดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป
8. องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่ปิดเบือนกฎหมาย

1.3 ความหมายของหลักนิติธรรมของนักวิชาการกฎหมายในประเทศไทย

หลักนิติธรรม พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติความหมายว่า หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน

ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย “The rule of law” ซึ่งท่านแปลว่า นิติธรรมวินัย ว่าหมายถึง หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษย์ชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษย์ชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง

ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี เกษมทรัพย์ ได้อธิบายคำว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ มิใช่คนเป็นใหญ่ โดยท่านกล่าวว่า ในประเทศไทยที่ถือหลักการนี้เมื่อเกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรด้วยกัน หรือระหว่างราษฎรกับข้าราชการ หรือระหว่างราษฎรกับผู้มีอำนาจใหญ่โตของบ้านเมือง เกิดปัญหาว่าฝ่ายใดถูกหรือฝ่ายใดผิด ควรจะบังคับการให้เป็นไปอย่างไร เครื่องวัดที่จะนำมาชี้ขาดปัญหาเหล่านี้คือ ตัวบทกฎหมายของบ้านเมือง ไม่ใช่ชี้ขาดตามอารมณ์หรือตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจ ถ้าหลักการนี้ฝังรากฐานลงในประเทศประเทศชาติบ้านเมืองได้อย่างมั่นคงแล้ว บ้านเมืองนั้นจะมีข้อมิแพ ทำให้ผู้มีกำลังมากกว่าไม่กล้าและไม่อาจข่มเหงผู้มีกำลังน้อยกว่า ผู้มีปัญญาฉลาดกว่าไม่กล้าและไม่อาจใช้สติปัญญาของตนเอาเปรียบผู้มีสติปัญญาด้อยกว่า สรุปแล้ว เรื่องหลักนิติธรรม ก็คือ หลักไม่ให้คนข่มเหงและเอาเปรียบกัน โดยถือกฎหมายเป็นหลักเป็นประธานในการปกครองบ้านเมืองนั่นเอง

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายเป็นใหญ่มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรมไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสสนาพยานเข้าสืบหรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม

1.4 สาธารณสำคัญของหลักนิติธรรม

1. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมาย จะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครองรัฐ ไว้อย่างแน่ชัดและกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้ การปกครองโดยศาลเพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครองรัฐ มิให้ขัดต่อกฎหมายหรือนอกเหนือกฎหมาย

2. สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

3. เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการใช้คำว่า “นิติธรรม” ได้แก่

“ข้าพเจ้าปรารถนาอย่างยิ่ง ที่จะเห็นท่านทั้งหลายฝึกหัดตนให้ เป็นคนกล้า คือ กล้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามความถูกต้อง เทียงตรง ทั้งตามกฎหมายและศีลธรรม โดยไม่หวั่นไหวต่ออิทธิพลหรือคดีใด ๆ ทั้งหมด ให้เป็นคนที่มีมั่งคงในสัตย์สุจริต และความถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ไม่ปล่อยให้ความสุจริตยุติธรรมถูกย่ำยีให้มัวหมองได้ ทั้งนี้ เพื่อท่านจักได้สามารถ กำจัดสิ่งที่เรียกว่า ซ่องโหว่ในกฎหมาย ให้บรรเทาเบาบางและหมดสิ้นไป และ ทำให้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์อันสูงส่งตามที่มุ่งหมายไว้

กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่ง สำหรับใช้ในการรักษา และอำนวยความยุติธรรมเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้อง มุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษาบทของกฎหมายเอง และ การรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มีได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ว่าขอบเขตของ

กฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยาตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย”⁶

2. ทฤษฎีหรือแนวคิดที่เกี่ยวข้อง

2.1 หลักนิติธรรมที่เกี่ยวกับตุลาการทหารและวิธีพิจารณาคดีในศาลทหาร

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ. 1835 ถึง 1922) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.1885) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมนั้น ย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกัน ต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าวหลักนิติธรรมในความหมายนี้ ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดที่ทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

⁶ อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม”, จุลนิติ มกราคม – กุมภาพันธ์ 2557 ฉบับที่ 9 มิถุนายน 2564 จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S'ub_Jun/3journal/b166_jun_11_1.pdf

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาล และฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่า รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้เพราะรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใด ๆ เหนือกว่าราษฎรไม่ได้² นอกจากนี้แล้ว บรรดาสิทธิทั้งหลาย ทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล⁷

หลักนิติธรรมมีความหมายหลากหลายตามความเห็นของแต่ละคน แต่ได้ก่อรูปร่างชัดเจนขึ้นว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมายเพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม โดยเป็นธรรม ทั้งเอกชนแต่ละคนอันเป็นสมาชิกของรัฐ (individual interest) และเป็นธรรมต่อประโยชน์ ส่วนรวมของประชาชน (ประโยชน์มหาชนหรือประโยชน์ของรัฐ – public interest เพราะรัฐประกอบด้วยประชาชน) ซึ่งรัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อคุ้มครองทั้งประโยชน์เอกชนและประโยชน์มหาชน และในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองขัดกัน ก็ต้องคุ้มครองให้เกิดดุลยภาพที่เป็นธรรม 4 ซึ่งอาจจำแนกสาระสำคัญของหลักนิติธรรม⁸ ได้แก่

1. การปฏิบัติตามกฎหมายของทุกองค์กรของรัฐ
2. การมีกฎหมายที่ดี
3. การชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง

⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, นิติรัฐ นิติธรรม : หลักนิติธรรมและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553), หน้า 333

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law): นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553) หน้า 103

4. ความรับผิดชอบของรัฐ

5. การมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล และในประการที่สำคัญ ได้แก่ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชน

การพิทักษ์สิทธิเสรีภาพ พื้นฐานของเอกชน เป็นเป้าหมายในการจัดการปกครอง เป็นประชาธิปไตย การใช้อำนาจนิติบัญญัติการใช้อำนาจบริหาร และการใช้อำนาจตุลาการ ล้วนแต่มีความมุ่งหมายเพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของประชาชนทั้งนั้น การที่กล่าวกันว่าศาลเป็นที่พึ่งสุดท้าย (last resort) ของประชาชน หมายความว่าศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่ประชาชนมีโอกาสให้เข้ามา ตัดสินปัญหานี้ตามลำดับของการใช้อำนาจ⁹

นักคิดทางปรัชญากฎหมายร่วมสมัยชั้นนำหลาย ๆ คน ดังอาทิแบบฉบับของหลักนิติธรรมในงานเขียนของ Joseph Raz ในทัศนะของ Raz หลักการสำคัญ ๆ อันเป็นพื้นฐาน ความคิดเรื่องหลักนิติธรรม ประกอบด้วย

1. กฎหมายต้องใช้เฉพาะการกระทำที่เกิดขึ้นหลังประกาศ
2. กฎหมายพึงมีความมั่นคงถาวรโดยสัมพัทธ์ไม่มีการแก้ไขบ่อยเกินไป
3. การตรากฎหมายพิเศษใด ๆ ควรต้องกระทำภายใต้กฎเกณฑ์ที่เปิดเผยมั่นคง ชัดแจ้ง และมีลักษณะทั่วไป
4. อิสระของตุลาการจะได้รับการค้ำประกัน
5. หลักเรื่องความยุติธรรมโดยธรรมชาติ (natural justice) ต้องได้รับความเคารพ¹⁰ ฯลฯ

⁹ เรื่องเดียวกัน หน้า 106

¹⁰ จริญญาณันท์, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ “หลักนิติธรรม” (Historico – societal Context of the Rule of Law Ideology) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553) หน้า 74

2.1.1 ความหมายของความเป็นอิสระของศาล

พระยานิติศาสตรไพศาลย์ได้ให้ความหมายว่า ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติถึงความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอันเป็นความประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่จะให้เป็นหลักประกันเสรีภาพของบุคคล และเป็นหลักประกันที่แน่นอนว่าพระมหากษัตริย์หรือรัฐบาลจะตั้งศาลเตี้ยชำระความไม่ได้ ศาลใด ๆ จะตั้งขึ้นก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และเมื่อคดีมาสู่ศาลแล้ว ผู้พิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยนั้น ๆ ได้รัฐธรรมนูญบัญญัติให้การแต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนผู้พิพากษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการก่อนนั้น เป็นหลักประกันอย่างดีของผู้พิพากษาที่จะพิจารณาคดีให้เป็นอิสระเต็มที่ ไม่ต้องเกรงกลัวอิทธิพลใด ๆ จากฝ่ายบริหาร เพราะการแต่งตั้งโยกย้ายและถอดถอนผู้พิพากษา รวมทั้งการเลื่อนตำแหน่งกับการเลื่อนเงินเดือนถ้าอยู่ในมือฝ่ายบริหารเด็ดขาดแล้ว ฝ่ายบริหารย่อมใช้อิทธิพลเหนือผู้พิพากษาได้ และความเป็นอิสระของผู้พิพากษาจะดำรงอยู่ได้ก็ต้องแบ่งแยกหน้าที่ตุลาการให้เสร็จเด็ดขาดไปจากฝ่ายบริหาร มิให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาก้าวก่ายใช้อำนาจเหนือฝ่ายตุลาการโดยตรงหรือโดยปริยาย¹¹

ศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ได้ให้ความเห็นในเรื่องความเป็นอิสระของผู้พิพากษาว่า ผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความลำเอียงเพราะการแทรกแซงโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางการเมือง ซึ่งเป็นหลักที่รัฐธรรมนูญทุกฉบับบัญญัติว่าผู้พิพากษามีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายซึ่งมีความสำคัญ 2 ประการคือ ผู้พิพากษามีใช้มีความอิสระในการอื่นนอกจากการพิจารณา พิพากษาคดี และมีใช้มีความเป็นอิสระในการพิจารณา

¹¹ พระยานิติศาสตรไพศาลย์ “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา”, บทบัณฑิตย เล่มที่ 27 ตอนที่ 1 พ.ศ. 2513. หน้า 18 – 22.

พิพากษาคดีตามใจชอบไม่มีขอบเขตจำกัด แต่ต้องพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปตามกฎหมาย และการที่กล่าวว่าผู้พิพากษามีความเป็นอิสระนั้น มิใช่ว่าผู้พิพากษาจะมีความเป็นอิสระไปหมดทุกเรื่อง แต่มีความเป็นอิสระโดยจำกัดเฉพาะในการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น ซึ่งถ้ามิใช่เป็นการพิจารณาพิพากษาคดีก็ไม่อยู่ในความหมายนี้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ แม้ผู้พิพากษาจะมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีก็ตาม ก็จะต้องพิจารณาพิพากษาคดีตามตัวบทกฎหมายจะพิจารณาคดีตามใจชอบไม่ได้ ยกตัวอย่างเช่น ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีโดยรับฟังพยานหลักฐานนอกสำนวนไม่ได้ เป็นต้น¹²

ศาสตราจารย์ดร.คณิต ณ นคร ได้ให้ความเห็นว่า ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา แบ่งออกได้เป็น 2 ประการ คือ

ประการแรก ในการทำหน้าที่ในทางอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการไม่อยู่ในอาณัติของบุคคลหรือองค์กรใด คำสั่งและคำแนะนำต่าง ๆ เป็นสิ่งที่ต้องห้ามโดยสิ้นเชิง เรียกว่า ความเป็นอิสระในเนื้อหา

ประการที่สอง ในการทำหน้าที่ผู้พิพากษานั้น ผู้พิพากษาจะต้องกระทำได้โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้าย หรือการกลั่นแกล้งภายหลัง คือ ต้องมีความเป็นอิสระในทางส่วนตัว และความเป็นอิสระในทางส่วนตัวนี้ย่อมเป็นข้อเสริมความสมบูรณ์ความเป็นอิสระในเนื้อหาของผู้พิพากษา¹³

¹² จิตติ ดิงศภัทัย หลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555). หน้า 182 – 183

¹³ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2528). หน้า 26.

2.1.2 ความสำคัญของความเป็นอิสระของศาล

หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา จึงเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมในการปกครองบ้านเมือง โดยที่รัฐมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน โดยมีศาลซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการทำหน้าที่ในการชี้ขาดข้อพิพาทและตัดสินอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ในการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาคดีประกอบด้วย หลักการที่สำคัญคือ หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ซึ่งการพิจารณาพิพากษาคดีต้องเป็นอิสระ อันเป็นจุดเริ่มต้นของการพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่ถูกอิทธิพลใด ๆ เข้าแทรกแซง ส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล เป็นไปโดยชอบธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเป็นการก่อให้เกิดความเชื่อมั่น มิให้ผู้พิพากษาต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใด เมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต

3. ประวัติและความเป็นมาของศาลทหาร

3.1 เหตุที่ต้องมีศาลทหาร

ทหาร คือ ประชาชนส่วนหนึ่งซึ่งเป็นกำลังสำคัญของชาติได้รับมอบหมายให้เป็นบุคคลที่มีหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อปกป้อง ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ จึงจำเป็นต้องควบคุมทางวินัยอย่างเข้มงวดทั้งในเวลาสงบ และมีศึกสงคราม กองทหารจึงมีสมรรถภาพพร้อมรบหรือปฏิบัติการรบได้อย่างดีเยี่ยมในสนามรบ ย่อมขึ้นอยู่กับวินัยและขวัญของทหารเป็นสำคัญ ทหารจะต้องอยู่ในวินัย มีขวัญดี เชื่อฟังคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ต้องยึดถือเสมอว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชามีค่า ยิ่งกว่าตัวทหาร ถ้าทหารเสื่อมเสียวินัยแล้วสมรรถภาพของกองทหารก็จะเสื่อมโทรมจนถึงขั้นเป็นภัยร้ายแรงต่อประเทศชาติได้ ดังนั้นผู้บังคับบัญชาต้องควบคุม ดูแล ตลอดจนต้องทำการกวดขันวินัยของทหารโดยใกล้ชิด ไม่ว่ากองทหารจะไปปฏิบัติหน้าที่ในหรือนอกราชอาณาจักร เมื่อทหารกระทำผิดในเรื่องวินัย

โดยเฉพาะ หรือกระทำผิดอาญาทหาร ประเพณีที่กฎหมายทหารยอมให้ผู้บังคับบัญชาลงทัณฑ์ได้ ผู้บังคับบัญชาทหารจึงต้องเข้าไปเกี่ยวข้องมีส่วนในการพิจารณาสั่งลงทัณฑ์ทหารที่กระทำความผิด ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ทัณฑกรรม กัก ชัง จำขัง แต่ถ้าการกระทำความผิดนั้นเป็นการกระทำผิดอาญาที่ไม่อาจใช้วิธีลงทัณฑ์ได้ หรือเป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของทหาร สมควรได้รับโทษที่แตกต่างจากพลเรือนจะต้องใช้วิธีทางศาลทหารเพื่อพิจารณาพิพากษาลงโทษทหารที่กระทำผิดตามควรแก่โทษานุโทษต่อไป

3.2 ความเป็นมาของศาลทหาร

3.2.1 “นายกong” “ยุกระบัตร” และ “เกียกกาย” กฎหมายเก่าแก่ของไทยที่วางระเบียบการตัดสินลงโทษทหาร อันเป็นต้นเค้าของกิจการศาลทหาร ได้แก่ กฎหมายตราสามดวง ลักษณะขบถศึก ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของบรรดาพระราชกำหนดกฎหมายที่ได้ชำระสะสางตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เมื่อ พ.ศ. 2347 กฎหมายฉบับนี้ได้วางระเบียบการลงโทษไว้โดยกำหนดว่า ชั้นใดผู้บังคับบัญชาลงโทษเองได้ ชั้นใดต้องนำตัวส่ง “นายกongยุกระบัตรเกียกกาย” เพื่อพิจารณาลงโทษ คำว่า “นายกong” หมายถึง ผู้บังคับบัญชาของจำเลย “ยุกระบัตร” คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย และ “เกียกกาย” คือ เจ้าหน้าที่ที่ต้องทหารเข้ารับเมื่อทหารทั้งสามนายนี้รวมกันเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา

3.2.2 “ศาลกลาโหม” ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่รัชกาลที่ 1 ถึงรัชกาลที่ 5 มีศาลเรียกชื่อต่าง ๆ เป็นจำนวนมากสังกัดอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ศาลใดสังกัด กระทรวง ทบวง กรมใด เขตอำนาจของศาลก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมนั้น เช่น ศาลกรมท่าชำระคดีความต่างประเทศ ศาลกรมนาชำระคดีความเรื่องที่ดินา แต่สำหรับศาลที่เรียกว่า “ศาลกลาโหม” นั้น นอกจากจะชำระความที่เกี่ยวกับทหารแล้วยังชำระความพลเรือนด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากสมุหพระกลาโหมมิได้อำนาจ

หน้าที่เฉพาะการบังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่จัดการการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ด้วย ศาลที่ขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหมจึงมีทั้งที่ตั้งอยู่กรุงเทพฯ และศาลในหัวเมืองฝ่ายใต้ด้วย ศาลกลาโหมจึงมีลักษณะเป็นทั้งศาลทหารและศาลพลเรือน

3.2.3 “ศาลกระทรวงยุติธรรม” กับ “ศาลทหาร” ต่อมาใน พ.ศ. 2434 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น โดยรวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายสังกัดอยู่ใน กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรม จนหมดสิ้นทุกศาล ใน พ.ศ. 2439 คงยกเว้นแต่เพียงศาลทหารซึ่งยังคงสังกัดกระทรวงกลาโหมอยู่ตามเดิม ศาลในประเทศไทยจึงแบ่งได้เป็น ศาลกระทรวงยุติธรรม กับศาลทหาร นับแต่นั้นมา

3.2.4 “ศาลทหารบก” กับ “ศาลทหารเรือ” ศาลทหารตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลทหารบก ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) ส่วนศาลทหารเรือตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อมีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลทหารเรือ ร.ศ.127 (พ.ศ. 2451) เฉพาะพระธรรมนูญศาลทหารบกมีการแก้ไขเพิ่มเติมและบัญญัติใหม่ขึ้นหลายครั้ง ใน พ.ศ. 2477 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารพุทธศักราช 2477 พระราชบัญญัตินี้ได้รวมพระธรรมนูญศาลทหารบกกับพระธรรมนูญศาลทหารเรือเข้าเป็นฉบับเดียวกัน ซึ่งภายหลังได้ถูกยกเลิกไป

3.2.5 พระราชบัญญัติพระธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 คือ ฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2526 และแก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติที่ 302 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ฉบับที่ 25 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2520 และฉบับที่ 8 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2558

4. ระบบศาลทหาร

ระบบศาลทหาร และวิธีพิจารณาความอาญาทหารระบบศาลทหาร ศาลทหารทั้งหลายตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบในงานธุรการของศาลทหารให้ดำเนินไปโดยเรียบร้อย กรมที่มีหน้าที่เกี่ยวกับศาลทหารคือ “กรมพระธรรมนูญ” ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม มีเจ้ากรมพระธรรมนูญเป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบ ส่วนการพิจารณาคดีตลอดถึงการที่จะมีคำสั่งหรือคำพิพากษาบังคับคดีนี้ ให้อยู่ในดุลพินิจของศาลทหารโดยเฉพาะ

ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 ศาลทหารแบ่งออกเป็น 3 ชั้น ทำนองเดียวกันกับศาลยุติธรรมของพลเรือน¹⁴

1. ศาลทหารชั้นต้น เทียบได้กับศาลชั้นต้นของพลเรือน มีอยู่ 3 ประเภทคือ

ประเภทที่ 1 ศาลมณฑลทหาร ซึ่งมีลักษณะคล้ายศาลจังหวัดของพลเรือนมีอำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่าศาลจังหวัดทหาร

ประเภทที่ 2 ศาลทหารกรุงเทพ ซึ่งมีลักษณะคล้ายศาลอาญาของพลเรือนมีอำนาจ ในการพิจารณาพิพากษาคดีมากกว่าศาลทหารชั้นต้นประเภทอื่น ๆ

ประเภทที่ 3 ศาลประจำหน่วยทหาร ศาลทหารชั้นต้นประเภทสุดท้ายนี้มีลักษณะพิเศษ ไม่อาจเทียบกับศาลพลเรือนได้

2. ศาลทหารกลาง เทียบได้กับศาลอุทธรณ์ของพลเรือน

3. ศาลทหารสูงสุด เทียบได้กับศาลฎีกาของพลเรือน

นอกจากศาลทหาร 3 ชั้น ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีศาลทหารอีกประเภทหนึ่ง คือ ศาลอาญาศึก

¹⁴ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

5. ตุลาการของศาลทหาร

ตุลาการศาลทหารเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลทหาร กระทำการในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์เช่นเดียวกับศาลพลเรือนที่เรียกผู้ใช้อำนาจตุลาการว่าผู้พิพากษา ตุลาการที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลทหาร มี 2 ประเภท คือ ตุลาการที่มีใช้ตุลาการพระธรรมนูญ กับตุลาการพระธรรมนูญ

1. ตุลาการที่มีใช้ตุลาการพระธรรมนูญ ได้แก่ นายทหารชั้นสัญญาบัตรซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ที่สำเร็จวิชากฎหมาย แต่เข้ามาร่วมเป็นองค์คณะตุลาการเสมือนเป็นผู้แทนของผู้บังคับบัญชาทหาร มีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาพิพากษาได้ 1 เสียง เช่นเดียวกับตุลาการพระธรรมนูญ การที่ให้ผู้บังคับบัญชาทหารมาร่วมเป็นตุลาการศาลทหารด้วย ก็เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาทหารได้ทราบถึงมูลเหตุแห่งการกระทำผิด มีส่วนพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดตามความเหมาะสม และหาทางป้องกันมิให้มีการกระทำผิดเช่นนั้น เกิดขึ้นได้อีกด้วย ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การปกครองบังคับบัญชาทหาร ดังนั้น นับเป็นลักษณะพิเศษของทางศาลทหารที่แตกต่างจากศาลพลเรือนประการหนึ่ง

อนึ่ง ตุลาการที่มีใช้ตุลาการพระธรรมนูญ ในระบบศาลทหารนั้น มิได้กำหนดให้เข้ารับการอบรมหลักสูตรตุลาการแต่อย่างใด แต่จะมีการถวายสัตย์ปฏิญาณของตุลาการศาลทหารกรุงเทพต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวโดยมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงกลาโหม รองปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และผู้บัญชาการเหล่าทัพ เข้าร่วมพิธี ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยการถวายสัตย์ปฏิญาณของตุลาการศาลทหาร พ.ศ.2541

2. ตุลาการพระธรรมนูญ ได้แก่ นายทหารชั้นสัญญาบัตรซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า 25 ปีบริบูรณ์ สอบความรู้ทางกฎหมายได้ปริญญาตรี หรือเทียบได้ ไม่ต่ำกว่าปริญญาตรี เป็นสมาชิกแห่งเนติบัณฑิตยสภา และมีคุณสมบัติอื่น ๆ อีก

ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยตุลาการศาลทหาร พ.ศ. 2528 ตุลาการพระธรรมนูญที่อยู่ในองค์คณะตุลาการเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมาย

หากจะเปรียบเทียบกับศาลคดีเด็กและเยาวชนแล้ว (ปัจจุบัน คือ ศาลเยาวชนและครอบครัว) ตุลาการที่มีใช้ตุลาการพระธรรมนูญ ก็อาจเทียบได้กับผู้พิพากษาสมทบ ส่วนตุลาการพระธรรมนูญเทียบได้กับผู้พิพากษาธรรมดา หรือหากจะเปรียบกับศาลของประเทศที่ใช้ระบบลูกขุน ตุลาการที่มีใช้ตุลาการพระธรรมนูญ แม้เป็นผู้ที่มีได้สำเร็จวิชากฎหมาย แต่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้ ก็เทียบได้กับลูกขุน ส่วนตุลาการพระธรรมนูญซึ่งเป็นผู้พิจารณาปรับบทกฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงก็เทียบได้กับผู้พิพากษา อย่างไรก็ตาม ตุลาการทั้งสองประเภทนี้ ต่างก็มีสิทธิออกเสียงในการพิจารณาพิพากษาได้เท่าเทียมกันดังกล่าวแล้วข้างต้น

5.1 ตุลาการของศาลทหารกรุงเทพ

5.1.1 องค์คณะตุลาการของศาลทหารกรุงเทพ ศาลทหารกรุงเทพ ต้องมีตุลาการ 3 นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหารชั้นสัญญาบัตร 2 นาย กับตุลาการพระธรรมนูญ 1 นาย

5.1.2 การแต่งตั้งตุลาการศาลทหารกรุงเทพ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมซึ่งได้รับมอบพระราชอำนาจ เป็นผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการศาลทหารกรุงเทพ มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับการแต่งตั้งตุลาการศาลทหารชั้นต้น

5.1.3 เขตอำนาจศาลทหารกรุงเทพ ศาลทหารกรุงเทพ มีเขตอำนาจไม่จำกัดพื้นที่ แต่โดยปกติถ้าการกระทำความผิดนั้นเกิดขึ้นในท้องถิ่นที่มีศาลทหาร ก็พิจารณาพิพากษาในศาลทหารท้องถิ่นนั้น

5.1.4 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารกรุงเทพ ศาลทหารกรุงเทพมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาได้ทุกบทกฎหมาย โดยไม่จำกัดของจำเลย

5.2 ตุลาการของศาลมณฑลทหาร

5.2.1 องค์คณะตุลาการของศาลมณฑลทหาร ต้องมีตุลาการ 3 นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา คือ นายทหารชั้นสัญญาบัตร 2 นาย กับตุลาการพระธรรมนูญ 1 นาย

5.2.2 การแต่งตั้งตุลาการศาลมณฑลทหาร ผู้มีอำนาจบังคับบัญชา มณฑลทหารซึ่งได้รับมอบพระราชอำนาจ เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งนายทหาร ชั้นสัญญาบัตร ซึ่งรับราชการประจำอยู่ในพื้นที่มณฑลทหารนั้น ๆ เป็นตุลาการ ศาลมณฑลทหาร

5.2.3 เขตอำนาจศาลมณฑลทหาร ศาลมณฑลทหารมีเขตอำนาจ ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในปัจจุบันได้มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตอำนาจศาลมณฑลทหาร พ.ศ. 2558 ประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2558 เป็นต้นไป

5.2.4 อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลมณฑลทหาร ศาลมณฑลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจ ดังกล่าวข้างต้น ได้ทุกบทกฎหมาย ลงโทษได้แม้โทษประหารชีวิต เว้นแต่คดีที่จำเลยมียศทหารชั้นนายพลหรือเทียบเท่าศาลมณฑลทหารไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ต้องนำไปดำเนินคดียังศาลทหารกรุงเทพต่อไป

6. มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของตุลาการทหาร

เดิมพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498 มาตรา 11 บัญญัติให้เรื่องคุณสมบัติ พื้นความรู้และอำนาจหน้าที่ตุลาการพระธรรมนูญ เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด ซึ่งกระทรวงกลาโหมได้กำหนดเป็น ข้อบังคับกระทรวงกลาโหมว่าด้วยตุลาการศาลทหาร พ.ศ. 2528 มีเนื้อหา ที่เกี่ยวข้องว่า ตุลาการทหารต้องมีความประพฤติเหมาะสมแก่การปฏิบัติ หน้าที่ตุลาการ ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 77 กำหนดไว้ว่า ให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ กรมพระธรรมนูญจึงกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของตุลาการทหารเพื่อยึดถือปฏิบัติ มีสาระสำคัญ ดังนี้

ตุลาการทหารพึงยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีหน้าที่สำคัญ คือ ประสานความยุติธรรมแก่ทหารและประชาชน ซึ่งต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ ทั้งจักต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนด้วยว่าได้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด ครบถ้วน โดยยึดมั่นและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของตุลาการทหาร ทั้งนี้ จะต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดครบถ้วน และยึดมั่นในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งคุณธรรมและจริยธรรมในทางอรรถคดี ดังนี้

ข้อ 1 ตุลาการทหารต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติ ปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ พึงฟังความจากคู่ความและผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างตั้งใจ ให้ความเสมอภาคและมีเมตตาธรรม

ข้อ 2 หลักในการพิจารณาคดี พึงตรวจสอบสำนวนความและตระเตรียมการดำเนินกระบวนการพิจารณาไว้ให้พร้อม ออกนั่งพิจารณาตรงต่อเวลา และไม่เลื่อนการพิจารณาโดยไม่จำเป็น ต้องพิจารณาโดยไตร่ตรอง สุขุม รอบคอบ และไม่ชักช้า ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

ข้อ 3 ละเว้นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดี ไม่วิจารณ์หรือให้ความเห็นแก่คู่ความหรือบุคคล

ข้อ 4 ต้องรักษาความลับของสำนวนคดีของทางราชการมิให้รั่วไหล

ข้อ 5 ต้องไม่ให้คำมั่นหรือบีบบังคับให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยอมรับข้อเสนอใด ๆ หรือให้จำเลยรับสารภาพโดยไม่สมัครใจ

ข้อ 6 การนำพยานหลักฐานเข้าสืบ พึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามด้วยตนเองต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาลเป็นผู้กระทำเอง

ข้อ 7 การบันทึกคำเบิกความ คำแถลง และรายงานพิจารณา ต้องให้ความชัดแจ้งตรงตามประเด็นข้อพิพาท ถูกต้องตามคำเบิกความและข้อเท็จจริงที่ปรากฏ

ข้อ 8 การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีเรื่องใด ต้องละวางจากอคติทั้งปวงเกี่ยวกับคู่ความหรือคดีความเรื่องนั้น ต้องวินิจฉัยไม่ชักช้าและเป็นธรรม

ข้อ 9 ตุลาการทหารพึงถอนตัวจากการพิจารณาคดีและพิพากษาคดีเมื่อมีเหตุที่ตนอาจถูกคัดค้านได้ตามกฎหมาย หรือเมื่อมีเหตุประการอื่นที่เกี่ยวกับตัวตุลาการทหาร อันอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเสียความยุติธรรม และจักต้องไม่กระทำการใด อันเป็นการจงใจตุลาการทหารซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีนั้นในภายหลังในประการที่อาจทำให้เสียความยุติธรรมได้

ข้อ 10 ตุลาการทหารต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม มีความสุภาพ อภัยภัยดี ยึดถือจริยธรรมและประเพณีอันดีงามของตุลาการทหาร

ข้อ 11 ตุลาการทหารต้องไม่ก้าวก่าย หรือแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการทหารผู้อื่น

ข้อ 12 ตุลาการทหารต้องไม่ยินยอมให้บุคคลใดในครอบครัวหรือบุคคลอื่นใด ก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของตนหรือผู้อื่น และต้องไม่ยินยอมให้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนแสวงหาประโยชน์อันมิชอบ

ข้อ 13 ตุลาการทหารและคู่สมรสต้องไม่รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ใด ๆ จากคู่ความหรือจากบุคคลอื่นใด อันเกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของ ตุลาการทหารและต้องดูแลให้บุคคลในครอบครัวปฏิบัติเช่นเดียวกัน

ข้อ 14 ตุลาการทหารและคู่สมรสจักต้องไม่รับของขวัญ ของกำนัลหรือประโยชน์อื่นใด เว้นแต่เป็นของขวัญของกำนัลตามประเพณีนิยมอันมีมูลค่าไม่เกินกว่าที่ระเบียบหรือข้อบังคับกำหนด และพึงละเว้นการคบหากับคู่ความหรือบุคคลอื่นซึ่งมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับคดีความ หรือบุคคลซึ่งมีความประพฤติ หรือมีชื่อเสียงในทางเสื่อมเสียอันเป็นผลกระทบต่อความเชื่อถือหรือความยุติธรรมของตุลาการทหาร

ข้อ 15 ตุลาการทหารต้องไม่เข้าร่วมในกิจการใด ๆ อันเป็นการกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่

ข้อ 16 ตุลาการทหารต้องไม่รับแต่งตั้งเป็นผู้แทนในการดำเนินคดี รวมทั้งต้องไม่รับคำปรึกษา คดีความหรือเรื่องซึ่งอาจจะเป็นคดีความขึ้นได้¹⁵

7. ข้อเสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลทหาร

7.1 การปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี

7.1.1 การพิจารณาคดีในแต่ละนัด ตุลาการพระธรรมนูญจะตรวจสำนวนความและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในแต่ละนัดให้องค์คณะตุลาการศาลทหารทราบ

7.1.2 การออกนั่งพิจารณาคดีของศาลจะตรงต่อเวลา แต่จะคำนึงถึงความพร้อมของคู่ความตามสภาพความเป็นจริงด้วย

¹⁵ ประกาศกรมพระธรรมนูญ เรื่อง มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการในสายงานกรมพระธรรมนูญ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549

7.1.3 การควบคุมกระบวนการพิจารณาในศาลให้เป็นไปโดยเรียบร้อย จะมีตุลาการพระธรรมนูญเป็นผู้รับหน้าที่ดำเนินการในศาล และในการพิจาราคดี ตุลาการพระธรรมนูญจะชี้แจงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อองค์คณะตุลาการศาลทหาร

7.1.4 ในการนั่งพิจารณาคดี ตุลาการศาลทหารจะต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติทั้งปวงพึงสำรวมตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ จะต้องฟังความทุกฝ่ายให้ความเสมอภาคและมีเมตตาธรรมรวมทั้งจะต้องละเว้นการกล่าวถึงข้อเท็จจริงในคดีที่อาจกระทบกระเทือนต่อบุคคลใด และไม่วิจารณ์หรือให้ความเห็นแก่คู่ความหรือบุคคลภายนอกเกี่ยวกับคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาหรือกำลังจะขึ้นสู่ศาล

7.1.5 การนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยาน เป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความของแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ศาลจะพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมหรือมีกฎหมายบัญญัติให้ศาลเป็นผู้กระทำ ดังนั้นหากตุลาการศาลทหารจะซักถามพยานหรือบุคคลใดในศาล ควรปรึกษาหรือมอบให้ตุลาการพระธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาซักถาม

7.1.6 ในการพิพากษาคดี ตุลาการศาลทหารที่เป็นองค์คณะจะต้องร่วมพิจารณาให้ข้อคิดและเหตุผลประกอบ พึงเคารพในความคิดเห็นและเหตุผลของแต่ละฝ่าย ทั้งนี้ จะต้องยึดถือข้อเท็จจริงในสำนวนคดีและหลักกฎหมายเป็นสำคัญโดยปราศจากอคติทั้งปวง เพื่อให้ได้คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ถูกต้องและเที่ยงธรรม

7.2 การปฏิบัติทางธุรการ

7.2.1 การแต่งกาย การแต่งกายของตุลาการศาลทหารชั้นต้น ในขณะที่นั่งพิจารณาคดี ในศาลสำหรับตุลาการพระธรรมนูญแต่งเครื่องแบบปกติสวมด้วยเสื้อครุยของศาลทหาร ส่วนตุลาการศาลทหารที่เป็นนายทหาร

ชั้นสัญญาบัตรชายแต่งเครื่องแบบปกติคอแบะ คาดกระบี่พร้อมถุงมือ (ศาลจะจัดเตรียมกระบี่พร้อมถุงมือไว้ให้) และที่เป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตรหญิงแต่งเครื่องแบบปกติคอแบะ (ทหารเรือแต่งเครื่องแบบปกติน้ำเงินดำคอแบะ) อนึ่ง สำหรับผู้ที่มิควมปฏิบัติปริญญานิติศาสตรจะแต่งเครื่องแบบปกติสวมทับด้วยเสื้อครุยของศาลทหารก็ได้

ส่วนตุลาการศาลทหารกลาง และศาลทหารสูงสุด เป็นการประชุมองค์คณะการแต่งกายของตุลาการศาลทหาร แต่งเครื่องแบบปกติ

7.2.2 เครื่องมือสื่อสาร ในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี ควรปิดเครื่องมือสื่อสารทุกชนิดหรือเลือกใช้ระบบที่ไม่ส่งเสียงรบกวนขึ้นในระหว่างการพิจารณาคดี

7.2.3 ในระหว่างการนั่งพิจารณาคดี หากมีเหตุจำเป็นต้องออกจากห้องพิจารณา ควรขออนุญาตต่อประธานตุลาการก่อน

7.2.4 กำหนดวันนัดพิจารณาคดี โดยปกติจะกระทำในศาล และเป็นนัดพิจารณาคดีแบบต่อเนื่อง ดังนั้น หากมีเหตุขัดข้องไม่อาจมานั่งพิจารณาคดีในนัดใดนัดหนึ่ง ขอได้แจ้งเจ้าหน้าที่ศาลเพื่อศาลจะได้จัดตุลาการสำรองนั่งพิจารณาคดีแทนเป็นครั้งคราวไป

บทสรุป

ตุลาการทหารพึงยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม โดยมีหน้าที่สำคัญคือ ประสานความยุติธรรม แก่ทหารและประชาชน ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เทียงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย กฎ ระเบียบและข้อบังคับ ทั้งจักต้องแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนด้วยว่าได้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดครบถ้วน โดยยึดมั่นและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีของตุลาการทหาร ทั้งนี้ จะต้องสนับสนุนการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดครบถ้วน

และยึดมั่นในความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลทหารในฐานะที่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยทางตุลาการ เพื่อรักษาระเบียบวินัยทหาร สนับสนุนการปกครองบังคับบัญชาทหาร และทำหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของประเทศ จำเป็นที่จะต้องมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจอื่นใด ก่อให้เกิดความเชื่อมั่นมิให้ตุลาการทหารต้องหวั่นเกรงต่ออิทธิพลใดเมื่อต้องปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ส่งผลให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปโดยชอบธรรม ความเป็นอิสระและเป็นกลางของตุลาการศาลทหาร ถือเป็นหลักประกันสำคัญว่า สิทธิของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักความเป็นอิสระของตุลาการจึงเป็นสาระสำคัญ อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมในการปกครองบ้านเมือง กล่าวคือผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้กฎหมาย เพื่อให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตนให้เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ โดยปราศจากอคติ สามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อพิพากษาคดีหรือออกคำสั่งได้อย่างถูกต้อง ตรงไปตรงมาโดยปราศจากการแทรกแซงหรือสั่งการจากบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น ดังนั้น จากการศึกษาเห็นว่า มาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของตุลาการทหารที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันถือว่ามีความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ควรเพิ่มเติมเนื้อหาข้อ 10 จากเดิม คือ ตุลาการทหารต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม มีความสุภาพ อัยยาศัย ยึดถือจริยธรรมและประเพณีอันดีงามของตุลาการทหาร เป็นตุลาการทหารต้องประพฤติปฏิบัติตนอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ทั้งต้องอยู่ในกรอบของศีลธรรม มีความสุภาพ อัยยาศัย ยึดถือหลักนิติธรรม จริยธรรมและประเพณีอันดีงามของตุลาการทหาร เพื่อเป็นหลักให้ตุลาการศาลทหารปฏิบัติอย่างเคร่งครัด สร้างความเป็นธรรม ความโปร่งใส ความสุจริต ในการพิจารณาพิพากษาคดีแก่ทหารและประชาชนต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

คณิต ฌ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2528)

จรัญ โฆษณานันท์, บริบททางสังคมและประวัติศาสตร์ของอุดมการณ์ “หลักนิติธรรม” (Historico – societal Context of the Rule of Law Ideology) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553)

จิตติ ติงศักทีย. หลักวิชาชีพนักกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (Rule of Law) : นิติรัฐ นิติธรรม (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553)

ไชยันต์ กุลนิต, เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ภายใต้หลักนิติธรรม, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล หลักสูตรหลักนิติธรรม เพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2

ประชาพัฒน์ วัจนะรัตน์ ผู้อำนวยการสำนักงานพระธรรมนูญทหาร, ความเป็นอิสระของศาลทหาร, นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 59 ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2559 – 2560

พระยานิติศาสตรไพศาลย “ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา”, บทบัณฑิตย. เล่มที่ 27 ตอนที่ 1 พ.ศ. 2513.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, นิติรัฐ นิติธรรม : หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม (โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. 2553)

วิชัย ทิตตภักดิ์, เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง หลักนิติธรรมหลักสูตร
หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 3

กฎหมาย

พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการ
สำนักงานรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม
พ.ศ. 2552

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. 2498

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

เอกสาร

ประกาศกรมพระธรรมนูญ เรื่อง มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของ
ข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการในสายงานกรมพระธรรมนูญ
ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549

สารสนเทศ

อรรถพล ใหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม”, จุลินิติ มกราคม – กุมภาพันธ์ 2557
คันวันที่ 9 มิถุนายน 2564 จาก [https://www.senate.go.th/assets/
portals/93/fileups/272/files/S 'ub_Jun/3journal/b166
jun_11_1.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%20ub_Jun/3journal/b166jun_11_1.pdf)

สถาบันกษัตริย์

ภายใต้หลักนิติธรรมของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

สุรพล มณีพงษ์*

บทนำ

บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรมหลักสูตร นิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 9 ของศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อนำเสนอหลักนิติธรรมในบริบทต่าง ๆ ของสังคม และโดยที่ผู้เขียนเคยประจำการอยู่ที่สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงพนมเปญ และเห็นว่า กัมพูชาเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนใกล้ชิดและมีประวัติศาสตร์เกี่ยวพันกับประเทศไทยเป็นเวลานานนับพันปี แต่ผู้เขียนยังคงเห็นว่า คนไทยยังมีความรู้และความเข้าใจในประเทศกัมพูชาในหลายๆ ด้านน้อยเกินไป

ในการนี้ผู้เขียนจึงใคร่ขอแนะนำข้อมูลเกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ของกัมพูชา ซึ่งเป็นสถาบันร่วมที่มีอยู่และเป็นที่เคารพศรัทธาของประชาชนคนไทยและกัมพูชาด้วยความมุ่งหวังว่าคนไทยผู้อ่านบทความนี้จะมี ความรู้ ความเข้าใจ และความตระหนักในที่มาและบทบาทของสถาบันกษัตริย์ในบริบทของประเทศกัมพูชาภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของราชอาณาจักรกัมพูชาอย่างถูกต้องยิ่งขึ้น

* ผู้เข้ารับการศึกษอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

1. หลักนิติธรรม :

หลักนิติธรรม คือ หลักพื้นฐานของกฎหมาย อันเป็นหลักนิติปรัชญาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งของรัฐธรรมนูญ สำหรับการปกครองและการบังคับใช้กฎหมายภายใต้การปกครองระบอบประชาธิปไตย เพื่อที่จะเป็นหลักประกันความยุติธรรมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองอย่างแท้จริง¹

ท่านตุลาการ วรวิทย์ กังคศิเทียม ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ได้กล่าวว่า หลักนิติธรรมนั้น มีสาระสำคัญหรือองค์ประกอบ 4 ประการ² คือ

(1) รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคล รวมทั้งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

(2) จะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจกระทำ

(3) ต้องมีการควบคุม ตรวจสอบการกระทำขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐ และ

(4) แบ่งแยกผู้ใช้อำนาจรัฐ นิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ ออกจากกัน จากองค์ประกอบ 4 ประการข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่า 2 ข้อท้ายเป็นเรื่องของการจัดระเบียบโครงสร้างทางการเมืองการปกครองที่ดีที่จะต้องมีการแบ่งแยกอำนาจของกลไกสำคัญ ๆ ของรัฐออกจากกัน และต้องมีการควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างกัน เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามองค์ประกอบ 2 ข้อแรก

¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง, หลักนิติธรรม, จุลนิติ, ม.ค.-ก.พ. 2557, หน้า 33 (https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20jun_11_1.pdf)

² วรวิทย์ กังคศิเทียม, ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม, เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 9, หน้า 5, พ.ศ. 2564

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 3 ได้กล่าวถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรม ไว้ดังนี้

“อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”³

2. สถาบันกษัตริย์ :

2.1 รูปแบบของสถาบันกษัตริย์ในโลกปัจจุบัน

ประเทศที่มีการปกครองระบอบกษัตริย์ในโลกปัจจุบัน⁴ มีทั้งสิ้น 44 ประเทศ โดยแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) จำนวน 4 ประเทศ คือ โอมาน ซาอุดีอาระเบีย สวาซีแลนด์ และนครวาติกัน และ

(2) ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (Constitutional Monarchy) จำนวน 40 ประเทศ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3

⁴ ปวีศร เลิศธรรมเทวี, รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การนำประเพณีในการปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, พ.ศ. 2561, หน้า 1 – 4

ตารางสรุปประเทศ/รัฐที่มีการปกครองในระบอบกษัตริย์

รัฐ/ประเทศ	ระบอบการปกครอง	รูปแบบของกษัตริย์
กลุ่มประเทศในเครือจักรภพ		
กลุ่มประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth Realm)		
Antigua and Barbuda	Constitutional Monarchy (Commonwealth Realm)	Kingdom
Australia		Kingdom
Bahamas		Kingdom
Barbados		Kingdom
Belize		Kingdom
Canada		Kingdom
Grenada		Kingdom
Jamaica		Kingdom
New Zealand		Kingdom
Papua New Guinea		Kingdom
Saint Kitts and Nevis		Kingdom
Saint Lucia		Kingdom
Saint Vincent and the Grenadines		Kingdom
Solomon Islands		Kingdom

กลุ่มประเทศในเอเชีย-แปซิฟิกที่มีการปกครองระบอบกษัตริย์ (Asia-Pacific Monarchies)		
Bhutan	Constitutional Monarchy	Kingdom
Brunei		Sultanate
Cambodia		Kingdom
Japan		Empire
Malaysia		Elective Federal Monarchy
Thailand		Kingdom
Tonga		Kingdom
กลุ่มประเทศในเครือจักรภพ (Commonwealth Realm)		
Tuvalu	Constitutional Monarchy	Kingdom
United Kingdom		Kingdom
กลุ่มประเทศที่มีการปกครองระบอบกษัตริย์ในยุโรป (European Monarchy)		
Andorra	Constitutional Monarchy	Co-Principality
Belgium		Popular Monarchy
Demark, Greenland and the Faroe Islands		Kingdom
Liechtenstein		Principality
Luxembourg		Grand Duchy
Monaco		Principality
The Netherlands		Kingdom
Norway		Kingdom

Spain	Constitutional Monarchy	Kingdom
Sweden		Kingdom
Vatican City State	Absolute Monarchy	Elective Monarchy
กลุ่มประเทศอิสลามในตะวันออกกลางที่มีการปกครองระบอบกษัตริย์ (Islamic Monarchies in the Middle East)		
Bahrain	Constitutional Monarchy	Kingdom
Jordan		Kingdom
Kuwait		Emirate
Oman	Absolute Monarchy	Sultanate
Qatar	Constitutional Monarchy	Emir
Saudi Arabia	Absolute Monarchy	Kingdom
United Arab Emirates	Constitutional Monarchy	Elective Federal Monarchy
กลุ่มประเทศที่มีการปกครองระบอบกษัตริย์ในแอฟริกา African Monarchies)		
Lesotho	Constitutional Monarchy	Kingdom
Morocco		Kingdom
Swaziland	Absolute Monarchy	Kingdom

2.2 รูปแบบของสถาบันกษัตริย์ของราชอาณาจักรกัมพูชา

กัมพูชา ในปัจจุบัน ภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1993 นั้น เป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เช่นเดียวกับประเทศไทย

3. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993 :

3.1 สภาพทางการเมืองของกัมพูชาก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

การลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีส (Paris Peace Accord) ค.ศ. 1991 นั้น นับได้ว่าเป็นปฐมบทที่สำคัญของการยุติความรุนแรงของสงครามกลางเมืองในประเทศกัมพูชาที่ดำเนินมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ทศวรรษ 1960 เรื่อยมาจนถึงช่วงที่เวียดนามส่งทหารเข้าไปในกัมพูชาเพื่อขับไล่รัฐบาลเขมรแดง และยึดกรุงพนมเปญได้ เมื่อวันที่ 7 มกราคม ค.ศ. 1979 แต่อย่างไรก็ตาม ได้เกิดการต่อต้านและสู้รบด้วยอาวุธโดยเขมร 3 ฝ่าย บริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา เป็นเวลานานกว่า 10 ปี

สนธิสัญญาดังกล่าวซึ่งร่วมลงนามโดย ออสเตรเลีย บรูไน กัมพูชา แคนาดา จีน ฝรั่งเศส อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ สหภาพโซเวียต ไทย สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เวียดนาม และยูโกสลาเวีย นั้น นับได้ว่าเป็นความตกลงแบบเบ็ดเสร็จ ที่ครอบคลุมทั้งการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและการทหารในกัมพูชา ด้วยการให้สหประชาชาติ (UNTAC) มีบทบาทนำในการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ร่วมกันกับสภาสูงสุดแห่งชาติกัมพูชาในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อนำไปสู่การหยุดยั้งการถอนทหารต่างชาติ และการเลือกตั้งในกัมพูชา

3.2 การร่างและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของกัมพูชาเป็นผลมาจากข้อตกลงในสนธิสัญญาสันติภาพกรุงปารีส ค.ศ. 1993 โดยสหประชาชาติภายใต้การบริหารจัดการของ UNTAC ได้จัดการเลือกตั้ง สภาผู้เลือกตั้ง (Constituent Assembly) จำนวน 120 ที่นั่ง ขึ้นระหว่างวันที่ 23 - 28 พฤษภาคม ค.ศ. 1991 และประกาศผลการเลือกตั้งอย่างเป็นทางการโดย

ผู้แทนพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ ในวันที่ 10 มิถุนายน ค.ศ. 1993 ซึ่งผลการเลือกตั้ง ปรากฏว่า พรรค FUNCINPEC ได้รับคะแนนเสียง 45 % ได้ 58 ที่นั่ง พรรค CPP ได้คะแนนเสียง 38 % ได้ 51 ที่นั่ง พรรค BLDP ได้รับคะแนนเสียง 3.7 % ได้ 10 ที่นั่งและพรรค LDP และ MOLINAKA ได้รับคะแนนเสียงพรรคละ 1.3 % ได้ 1 ที่นั่ง⁵

การประชุมครั้งแรกของสภาผู้เลือกตั้งเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1993 โดยมีนายซอน ซาน (ประธานพรรค FUNCINPEC) เป็นประธาน ได้เห็นชอบในข้อมติสำคัญ 2 ประการ คือ (1) สถาปนาสมเด็จฯ นโรดม สีหนุ เป็นประมุขของประเทศและ (2) จัดตั้งระบบบริหารประเทศร่วม (Joint Administration) ซึ่งมีเจ้าชายนโรดม รณฤทธิ์ แห่งพรรค FUNCINPEC และนายฮุน เซ็น แห่งพรรค CPP เป็นประธานร่วม

การร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ของกัมพูชาได้เริ่มต้นขึ้นในวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1993 นั้น ด้วยเช่นกัน โดยสภาผู้เลือกตั้งได้มีมติจัดตั้ง คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 13 คนซึ่งมีนายซอน ซานเป็นประธานและ คณะกรรมการฯ ได้ใช้เวลา 3 เดือนในการร่าง และได้นำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ต่อที่ประชุมใหญ่สภาผู้เลือกตั้งในเดือนกันยายนปีเดียวกันนั้น ซึ่งสภาผู้เลือกตั้ง ได้ใช้เวลารวมทั้งสิ้น 5 วัน ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยมีการถ่ายทอดสด ทางวิทยุและโทรทัศน์ให้ประชาชนชาวกัมพูชาทั่วประเทศได้ติดตามการอภิปราย เพื่อรับรู้รับทราบเกี่ยวกับสาระของบทบัญญัติต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญด้วย

อนึ่ง ในระหว่างกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญสมเด็จฯ นโรดม สีหนุ ได้ส่งสัญญาณไปยังคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญและสาธารณชน ว่าทรง ไม่เห็นด้วยกับแนวคิดที่จะให้กัมพูชากลับไปสู่ระบอบกษัตริย์ และมีได้เรียกร้อง ที่จะดำรงตำแหน่งประมุขของประเทศพร้อมกันนั้น พระองค์ได้ทรงเดินทางไป

⁵ Cambodia Constituent Assembly, Wikipedia, page 4

พักผ่อนที่ประเทศเกาหลีเหนือ อย่างไรก็ตามในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1993 คณะผู้แทนของพรรค FUNCINPEC และพรรค CPP ได้เดินทางไปยังกรุงเปียงยางเพื่อเข้าเฝ้าสมเด็จพระเจ้า นโรดม สีหนุ และนำเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ใน 2 รูปแบบ คือ (1) รูปแบบสาธารณรัฐและ (2) รูปแบบสถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ⁶ โดยภายหลังจากการหารือที่กรุงเปียงยางสมเด็จพระเจ้า นโรดม สีหนุ และคณะผู้แทนของ 2 พรรคการเมืองสำคัญดังกล่าว ทุกฝ่ายได้เห็นชอบที่จะให้กัมพูชามีรูปแบบการเมืองการปกครองแบบ “สถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ”

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของกัมพูชาได้ผ่านการลงมติเห็นชอบจากสมาชิกสภาผู้เลือกตั้งตั้งเมื่อวันที่ 21 กันยายน ค.ศ. 1993 ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 113 เสียงคัดค้าน 5 เสียง และงดออกเสียง 2 คน และต่อมา สมเด็จพระเจ้า นโรดม สีหนุ ในฐานะประมุขของประเทศในช่วงเปลี่ยนผ่านได้ให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ค.ศ. 1993” ฉบับปัจจุบัน อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 24 กันยายน ค.ศ. 1993 ทั้งนี้ ทางการกัมพูชาได้ประกาศให้ วันที่ 24 กันยายน ของทุกปีเป็นวันหยุดราชการเนื่องในโอกาส “วันรัฐธรรมนูญ” ด้วย

3.3 หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. 1993)

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน ภาคอารัมภบทได้มีการกล่าวถึงความทนทุกข์ขมขื่นและประสบการณ์ของความเสื่อมถอยของชาวกัมพูชาในช่วง 2 ทศวรรษที่ผ่านมา และเน้นย้ำถึงการลุกขึ้นยืนของชาวกัมพูชาด้วยความมุ่งมั่นที่จะสร้างความสามัคคีในชาติ และการนำประเทศกัมพูชากลับไปสู่ความเป็น “เกาะแห่งสันติภาพ” บนพื้นฐาน

⁶ Cambodia Constituent Assembly, Wikipedia, page 4

ของระบบการปกครองเสรีนิยมแบบหลายพรรค ที่ให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรม⁷

รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ (ค.ศ. 1993) ของกัมพูชา จึงมีบทบัญญัติที่สะท้อนถึงจุดมุ่งหมายข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยึดมั่นในหลักนิติธรรม ซึ่งประกอบบทบัญญัติสำคัญ ๆ ดังนี้

มาตรา 1 กัมพูชาเป็นราชอาณาจักร ที่มีกษัตริย์ปกครองตามรัฐธรรมนูญและบนหลักการของเสรีประชาธิปไตยและลัทธิพหุนิยม

มาตรา 4 คำขวัญของราชอาณาจักรกัมพูชา คือ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์”

มาตรา 7 กษัตริย์ของกัมพูชาทรงเป็นประมุขแต่มิได้บริหารประเทศ

มาตรา 10 สถาบันกษัตริย์กัมพูชาเป็นระบบแต่งตั้ง

มาตรา 24 กษัตริย์ทรงเป็นประธานสภาสูงสุดด้านการป้องกันประเทศ และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ

มาตรา 44 นิติบุคคลและพลเมืองสัญชาติกัมพูชาเท่านั้นที่มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน

มาตรา 51 ราชอาณาจักรกัมพูชายึดถือนโยบายเสรีประชาธิปไตย และและลัทธิพหุนิยม

มาตรา 53 ราชอาณาจักรกัมพูชายึดถือนโยบายความเป็นกลาง และไม่ฝักฝ่ายใดอย่างถาวร

มาตรา 76 สภาแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก 120 คน ที่มาจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแบบ ลับ ทางตรง เท่าเทียม ทั่วไป และเสรี

⁷ The Constitution of the Kingdom of Cambodia 1993, Preamble, page 1

มาตรา 99 วุฒิสภามีสมาชิกมากที่สุดไม่เกินกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาแห่งชาติ โดยได้รับการแต่งตั้งและการเลือกตั้งแบบไม่เป็นการทั่วไป

มาตรา 118 สภารัฐมนตรีคือรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำ

มาตรา 128 อำนาจตุลาการเป็นอำนาจอิสระ

มาตรา 136 **สภารัฐธรรมนูญ**มีหน้าที่พิทักษ์การยอมรับนับถือรัฐธรรมนูญ และตีความรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ที่ผ่านสภาแห่งชาติและการกลั่นกรองโดยวุฒิสภา

มาตรา 137 สภารัฐธรรมนูญมีวาระ 9 ปี ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน โดยในจำนวนนี้ 3 คน ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์ 3 คน ได้รับการแต่งตั้งจากสภาแห่งชาติ และ 3 คน ได้รับการแต่งตั้งจากสภาตุลาการสูงสุด

4. สถาบันกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ :

4.1 คุณลักษณะและที่มาของกษัตริย์

โดยที่สถาบันกษัตริย์ของกัมพูชาได้ขาดช่วงขาดตอนไปยาวนานกว่า 2 ทศวรรษ นับตั้งแต่เดือนตุลาคม ปี ค.ศ. 1970 ที่พลเอก ลอน นอล ได้ทำการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศกัมพูชาไปสู่การเป็นสาธารณรัฐ โดยพลเอก ลอน นอล ได้ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดี ที่เป็นทั้งประมุขและหัวหน้ารัฐบาลประเทศกัมพูชาด้วยตนเอง

ดังนั้น การสถาปนาสถาบันกษัตริย์กลับมาอีกครั้งในประเทศกัมพูชา ที่เป็นการเห็นพ้องร่วมกันของเขมร 4 ฝ่าย และสมเด็จพระนโรดม สีหนุ จึงได้ก่อให้เกิดประเทศกัมพูชาที่มีระบอบการปกครองแบบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญ หรือระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขอีกครั้งหนึ่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน มาตรา 7

ได้บัญญัติให้ “กษัตริย์แห่งกัมพูชาทรงเป็นประมุข แต่มิได้บริหารประเทศ” และบทบัญญัตินี้ ยังได้รับ การตอกย้ำด้วยมาตรา 17 อีกด้วยว่า “บทบัญญัติของมาตรา 7 ข้างต้นนี้ เป็นเด็ดขาด ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้”

ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 วรรคท้าย กษัตริย์จะทรงอยู่ในตำแหน่งประมุขของประเทศตลอดเวลา ที่ยังทรงมีพระชนม์ชีพ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นนี้ สมเด็จพระนโรดม สีหนุ ซึ่งเป็นกษัตริย์พระองค์แรกภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน ได้ทรงสละราชสมบัติหลายปีก่อนที่พระองค์จะทรงสิ้นพระชนม์ โดยสมเด็จพระนโรดม สีหะมุนี ได้รับเลือกจากราชสภาแห่งการครองราชย์ให้ขึ้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์แทนพระราชาบิดา

ในส่วนของการขึ้นดำรงตำแหน่งกษัตริย์ นั้น สถาบันกษัตริย์กัมพูชา มิได้ใช้ กฎมณเฑียรบาลหรือระบบรัชทายาทเพื่อการสืบทอดตำแหน่งกษัตริย์แต่อย่างใด โดยรัฐธรรมนูญ มาตรา 10 บัญญัติว่า “สถาบันกษัตริย์กัมพูชาเป็นระบบแต่งตั้ง” ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 กษัตริย์พระองค์ใหม่ของราชอาณาจักรกัมพูชาจักได้รับเลือกโดย “ราชสภาแห่งการครองราชย์” (Royal Council of the Thorne) ภายในระยะเวลาไม่เกิน 7 วัน หากกษัตริย์พระองค์เดิมสิ้นพระชนม์ (หรือสละราชสมบัติ)

ราชสภาแห่งการครองราชย์ (Royal Council of the Thorne) ประกอบด้วยสมาชิก 9 คน/รูป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 13 ดังนี้

- (1) ประธานวุฒิสภา
- (2) ประธานสภาแห่งชาติ
- (3) นายกรัฐมนตรี
- (4 – 5) สมเด็จพระสังฆราช 2 พระองค์ (มหานิกายและธรรมยุติก)
- (6 – 7) รองประธาน คนที่ 1 และ 2 ของวุฒิสภา
- (8 – 9) รองประธาน คนที่ 1 และ 2 ของสภาแห่งชาติ

ภายใต้บทบัญญัติของมาตรา 13 นี้ จะเห็นได้ชัดเจนว่า บุคคลที่มีส่วนในการเลือก ผู้ที่จะดำรงตำแหน่งกษัตริย์ของราชอาณาจักรกัมพูชานั้น 7 คน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขณะนั้น โดยมีสมเด็จพระสังฆราช 2 พระองค์จาก 2 นิกาย ร่วมในการพิจารณาด้วย ซึ่งหากมองในมุมหนึ่ง องค์ประกอบนี้ มีลักษณะสอดคล้องกับคำขวัญ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ของประเทศ ที่ทั้ง 3 องค์พ่ายพ มีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนประเทศกัมพูชา

ทั้งนี้ ตามมาตรา 14 นั้น ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนด้วยว่า บุคคลที่จะได้รับการเลือกให้ดำรงตำแหน่งกษัตริย์แห่งกัมพูชา จำต้องมีพระชนมายุอย่างน้อย 30 ปี และจำต้องเป็นสมาชิกราชวงศ์ที่สืบสายพระโลหิตมาจาก 3 ราชวงศ์ กล่าวคือ กษัตริย์อังตวง (King Ang Duong) กษัตริย์นโรดม (King Norodom) หรือกษัตริย์สีสวัธ (King Sisowath) เท่านั้น ทั้งนี้ กษัตริย์ที่ได้ขึ้นครองราชย์ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชาฉบับปัจจุบัน ทั้งสองพระองค์ทรงสืบสายพระโลหิตมาจากกษัตริย์นโรดมเช่นกัน

สำหรับรายพระนามของผู้สืบสายพระโลหิตมาจากกษัตริย์ทั้ง 3 ราชวงศ์ข้างต้น ซึ่งได้รับทราบเป็นการภายในอย่างไม่เป็นทางการ นั้น ปรากฏตามเอกสารผนวก 1 ซึ่งมีนัยยะว่า เฉพาะบุคคลในที่มีรายพระนามปรากฏตามเอกสารผนวกนี้ และผู้สืบสายพระโลหิตต่อบุคคลเหล่านั้นในอนาคตเท่านั้น ที่สามารถจะได้รับการเลือกจากราชสภาแห่งการครองราชย์เพื่อดำรงตำแหน่งกษัตริย์แห่งราชอาณาจักรกัมพูชา

4.2 อำนาจหน้าที่ของกษัตริย์

ตามหลักนิติธรรม ที่จะต้องมีการแยกผู้ใช้อำนาจอธิปไตย นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ออกจากกัน รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของราชอาณาจักรกัมพูชา มาตรา 1 ได้บัญญัติว่า “กัมพูชาเป็นอาณาจักรที่มีกษัตริย์ปกครอง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและบทหลักการของเสรีประชาธิปไตยและลัทธิพหุนิยม” และได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกษัตริย์ที่สำคัญ ๆ ไว้ดังนี้

มาตรา 19 แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและสภารัฐมนตรี ตามบทบัญญัติของมาตรา 100

มาตรา 21 ลงพระปรมาภิไธยในพระบรมราชโองการแต่งตั้งโยกย้าย ปลดออก/ถอดถอน ข้าราชการและนายทหารระดับสูง รวมทั้งเอกอัครราชทูต และผู้พิพากษา/ตุลาการ

มาตรา 22 ออกประกาศภาวะฉุกเฉิน หลังมีการเห็นชอบร่วมกันกับนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาแห่งชาติ

มาตรา 24 เป็นประธานสภาสูงสุดด้านการป้องกันประเทศ และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการประกาศสงคราม หลังจากได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ

มาตรา 26 ลงพระปรมาภิไธยและให้สัตยาบันในสนธิสัญญาและความตกลงระหว่างประเทศ หลังจากผ่านการลงมติเห็นชอบจากสภาแห่งชาติ และวุฒิสภา

มาตรา 27 ทรงไว้ซึ่งสิทธิในการพระราชทานอภัยโทษ

ฯ ล ฯ

5. สรุป

ดังที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา ฉบับปัจจุบัน ว่า “กษัตริย์ของกัมพูชาทรงเป็นสัญลักษณ์แห่งความสามัคคี และความเป็นนิรันดร์ของชาติ” สถาบันกษัตริย์ของกัมพูชาจึงมีสถานะเป็นที่เคารพและเทิดทูนของประชาชนชาวกัมพูชา และเป็นเสาหลักของราชอาณาจักรกัมพูชาสอดคล้องกับคำขวัญ “ชาติ ศาสน์ กษัตริย์” ของประเทศกัมพูชา

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

ปวรวิศร เลิศธรรมเทวี, รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องการนำประเพณีในการ
ปกครองระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีรัฐธรรมนูญ, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ,
2561

วรวิทย์ กังศศิเทียม, ศาลรัฐธรรมนูญกับการคุ้มครองหลักนิติธรรม, เอกสาร
ประกอบการบรรยาย หลักสูตรนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นธป.)
รุ่นที่ 9, 2564

อรรถพล ใหญ่สว่าง, หลักนิติธรรม, จุลนิติ, ม.ค.-ก.พ. 2557

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3

The Constitution of the Kingdom of Cambodia 1993, Preamble,
page 1

สารสนเทศ

Cambodia Constituent Assembly, Wikipedia

LIST OF THE MEMBERS OF THE ROYAL FAMILY OF CAMBODIA

១ H.R.H Samdech Reach Botrei Preah Ream NORODOM BOPHA DEVI

សម្តេចរាជបុត្រីព្រះរៀម នរោត្តម បុប្ផាទេវី

Elder sister of His Majesty the King of Cambodia

HRH'S Children

1 H.R.H Princess SISOWATH MONI KOSSOMA

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ មុនីកូសុមា

2 H.R.H Princess SISOWATH KALYANE TEVI

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ កល្យាណទេវី

3 H.H Princess SISOWATH CHANSITA

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ ចាន់ស៊ីតា

4 H.R.H Prince SISOWATH CHIVANNARIDDH

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ ជីវណ្ណបុទ្ធី

5 H.R.H Prince SISOWATH WEAKCHIRAVUDDH

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ វ៉ាក់ជីវរុដ្ឋ

២ H.R.H Samdech Preah Borom Reamea NORODOM YUVANEATH

សម្តេចព្រះបរមរាមា នរោត្តម យុវនាថ

Elder brother of His Majesty the King of Cambodia

Neak Moneang NORODOM YIN YUVANEATH

អ្នកម្នាង នរោត្តម យិន យុវនាថ - HRH's consort

HRH's children

1 H.H Prince NORODOM VEAKCHIRAVOUTH

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម វ៉ាក់ជីរ៉ាវុធ្យ

2 H.H Princess NORODOM PEKINA

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម ប៉េគីណា

3 H.H. Prince NORODOM EKCHARIN

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ឆារិន

4 H.H Princess NORODOM YUVEAKTEVI

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម យុវទេវី

៣ H.R.H Samdech Krom Preah NORODOM RANARIDDH

សម្តេចក្រុមព្រះ នរោត្តម រណឫទ្ធិ

Elder brother of His Majesty the King of Cambodia.

HRH's children

1 H.R.H Prince NORODOM CHAKRAVUTH

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ចក្រវុធ

2 H.R.H Prince NORODOM SIHARIDDH

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម សីហឫទ្ធិ

3 H.R.H Princess NORODOM RATTANA-DEVI

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម រតនាទេវី

4 H.H Prince NORODOM SOTHEARIDH

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម សុធាឫទ្ធិ -

5 H.H Prince NORODOM RANAVONG

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម រ៉ាណាវង្ស

៤ H.R.H Samdech Preah Mohessara NORODOM CHAKRAPONG

សម្តេចព្រះមហិស្សរា នរោត្តម ច័ក្រពង្ស

Elder brother of His Majesty the King of Cambodia

HRH's children

1 H.R.H Princess NORODOM NANDA DEVI

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម ណន់ដាទេវី

2 H.R.H Princes NORODOM BUDDHAPONG

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ពុទ្ធពង្ស

3 H.R.H Prince NORODOM AMARITHIVONG

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម អម្រិទ្ធីវង្ស

4 H.R.H Princess NORODOM VIMEALEA

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម វិមលា

5 H.R.H Prince NORODOM NARAVONG

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ណារាវង្ស

6 H.R.H Princess NORODOM BOPHARY

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម បុប្ផារី

7 H.R.H Prince NORODOM NARITHIPONG

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ណារិទ្ធិពង្ស

8 H.R.H Prince NORODOM ITHIPONG

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម អិទ្ធិពង្ស

9 H.R.H Prince NORODOM RAVICHAK

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម រ៉ាវីច័ក្រ

10 H.R.H Prince NORODOM RINDRA

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម រិន្ទ្រា

11 H.R.H Prince NORODOM CHARUCHAK

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ចារូច័ក្រ

12 H.R.H Princess NORODOM PONGSORYA

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម ពង្សសុរិយា

13 H.R.H Prince NORODOM PONGMONIRITH

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ពង្សមុនីឫទ្ធិ

៥ H.R.H Princess NORODOM SIMONARINE

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម ស៊ីមណារិន

Grand-daughter of HM the King Father and HM the Queen Mother of Cambodia,
and daughter of the late H.R.H Samdech Norodom Narindrapong.

៦ H.R.H Princess NORODOM MONINOUK

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម មុនីនុ

Grand-daughter of HM the King Father and HM the Queen Mother of Cambodia, and
daughter of the late H.R.H Samdech Norodom Narindrapong.

៧ H.H Prince NORODOM BANGOURA MICHEL SORYA

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម បាងហ្គួរ៉ា មីសែល សូរិយា

Grand-son of HM the King Father of Cambodia and son of the late H.R.H Samdech Norodom Sorya Raingsy.

៨ H.R.H Samdech Reach Botrei Preah Anoch NORODOM ARUNRASMY

សម្តេចរាជបុត្រី ព្រះអនុជ នរោត្តម អរុណរស្មី

Younger sister of His Majesty the King of Cambodia.

HRH's children

1 H.R.H Prince SISOWATH NAKIA

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ ណាកា

2 H.R.H Prince SISOWATH NANDO

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ នន្ទដូ

3 H.R.H Princess SISOWATH N. SIRIKITH

អង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ ស៊ីរិគិត

4 H.H Princess NORODOM REASMEY PONITA

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម រស្មីពនិតា

5 H.H Prince NORODOM REASMEY KHEMUNI

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម រស្មីខេមុនី

៩ H.R.H Samdech NORODOM SIRIVUDH

សម្តេច នរោត្តម សិរីវុដ្ឋ

His Majesty's uncle and son of H.M King Preah Norodom Suramarit.

១០ H.R.H Samdech SISOWATH PONGNEARY MONIPONG

សម្តេច ស៊ីសុវត្ថិ ពង្សនារីមុនីពង្ស

His Majesty's aunt and grand daughter of H.M King Sisowath Monivong and daughter of H.R.H Sdech Krom Luong Sisowath Monipong.

១១ H.R.H Prince NORODOM PREYASOPHON

ព្រះអង្គម្ចាស់ នរោត្តម ប្រិយាសោភ័ណ

His Majesty's uncle and son of H.M King Preah Norodom Suramarit.

១២ H.R.H Princess NORODOM MARIE

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម ម៉ារី

១៣ H.R.H Prince SISOWATH THOMICO

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ ធម្មិកោ His Majesty's cousin.

១៤ H.R.H Princess SISOWATH SOPHANA

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ សុផានា His Majesty's cousin.

១៥ H.R.H Princess SISOWATH SUTHARY

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ សូថារី His Majesty's cousin.

១៦ H.R.H Princess SISOWATH AYRAVADY

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ អៃរ៉ាវ៉ាឌី

១៧ - H.R.H Princess NORODOM VIRAVINN

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម វិរីវិន

Great grand-daughter of H.M King Monivong and daughter of H.R.H Samdech Norodom Viriya.

១៨ H.R.H Prince SISOWATH TESSO

ព្រះអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ តេស្ស

១៩ H.H Prince SISOWATH SAMYL MONIPONG

អ្នកអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ សាមីល មុនីពង្ស

Grand-son of H.M King Sisowath Monivong and son of H.R.H Sdech Krom Luong Sisowath Monipong.

២០ H.R.H Princess SISOWATH PHUONG NARA SYLVIA

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ ស៊ីលវីយ៉ា មុនីពង្ស

Grand-daughter of H.M King Sisowath Monivong and daughter of H.R.H Sdech Krom Luong Sisowath Monipong.

២១ H.R.H Princess Sisowath Moniraingsy

ព្រះអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ មុនីរីង្សី

Grand-daughter of HM King Sisowath Monivong and daughter of H.R.H Sdech Krom Luong Sisowath Monipong.

๒๒ H.H Prince SISOWATH RAVIVADHANA MONIPONG

អ្នកអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ រ៉ាវីវឌ្ឍនៈ មុនីពង្ស

Son of H.H Prince Sisowath Samil Monipong.

๒๓ H.H Princess SISOWATH KHEMAVATEY

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ ខេម៉ាវតី

Grand-daughter of H.M King Sisowath Monivong.

๒๔ H.H Princess NORODOM BOPHANI

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម បុប្ផានី

Great grand-daughter of H.M King Sisowath Monivong and daughter of the late H.R.H Prince Norodom Kantol.

๒๕ H.H Prince NORODOM SINGHARATH

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម សិង្ហរ៉ាត្ថ

Great grand-son of H.M King Sisowath Monivong and son of the late H.R.H Prince Norodom Kantol.

๒๖ - H.H Princess NORODOM SOPHEAKNEARY

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ នរោត្តម សុភៈនារី

Great grand-daughter of HM King Sisowath Monivong and daughter of the late HRH Prince Norodom Kantol.

២៧ H.H Prince SISOWATH PANARA SIRIVUTH

អ្នកអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ ប៉ាណារ៉ា ស៊ីរីវុទ្ធ

២៨ H.H Prince SISOWATH KULACHAD

អ្នកអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ កុលាឆាត

២៩ H.H Prince SISOWATH PHEANUROTH

អ្នកអង្គម្ចាស់ ស៊ីសុវត្ថិ ភានុរុត្ន

៣០ Neak Moneang SISOWATH KANTHIRETH

អ្នកម្តង ស៊ីសុវត្ថិ កន្ទីរ៉េត

Widower of H.R.H Samdech Sisowath Chivan Monirak who was the son of H.M King Sisowath Monivong.

And her children, daughters of the late H.R.H Samdech Sisowath Chivan Monirak

1 H.H Princess SISOWATH KESAN MONY

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ កេសនមុនី

2 H.H Princess SISOWATH REAKSA SACHAKVONG

អ្នកអង្គម្ចាស់ក្សត្រិយ៍ ស៊ីសុវត្ថិ រក្សាសច្ចៈវង្ស

៣១ H.H Prince NORODOM VITHARO

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម វិតារ៉ូ -

Great grandson of H.M King Sisowath Monivong and son of H.R.H Prince Norodom Viriya.

๓๒ H.H Prince NORODOM NORINRITHIVONG

អ្នកអង្គម្ចាស់ នរោត្តម នរិន្ទរិទ្ធិវង្ស

Prepared by:

H.R.H. Norodom Arunrasmy

(with the Approval of Her Majesty the Queen Mother of Cambodia)

June 3rd, 2018

หลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ชั้นพนักงานสอบสวน

สุวัฒน์ แจ่มยอดสุข*

บทนำ

บทความทางวิชาการนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะค้นหาและสรุปหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ปรากฏในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวน มูลเหตุและปัจจัยแทรกซ้อนที่ทำให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ตลอดจนการส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่ด้วยความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค เที่ยงธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นไปตามหลักนิติธรรมโดยมีแนวความคิดว่า **“กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น ดีกว่ากระบวนการยุติธรรมเบื้องปลาย”** หากพนักงานสอบสวนทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมเป็นไปตามหลักนิติธรรม โอกาสที่ผู้กระทำความผิดจะหลุดในชั้นอัยการหรือศาลด้วยการสั่งไม่ฟ้องหรือพิพากษายกฟ้องด้วยเหตุผลที่พยานหลักฐานอ่อนหรือการสอบสวนเป็นไปโดยมีข้อบกพร่องก็น้อยหรือไม่มีเลย ในขณะเดียวกันผู้ที่ไม่ใช่ผู้กระทำความผิด แต่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก็จะไม่ตกเป็นจำเลยในศาลได้โดยง่ายเช่นกัน ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมเบื้องต้นในชั้นพนักงานสอบสวนจึงมีความสำคัญต่อผู้ต้องหาและผู้เสียหายเป็นอย่างมาก หากในเบื้องต้นพนักงานสอบสวนทำสำนวนการสอบสวนไปดีก็จะก่อให้เกิดความยุติธรรมในเบื้องปลายด้วย

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ผู้ที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาก็จะได้รับความเป็นธรรมตามความเป็นจริงของเรื่องที่เกิดขึ้น โดยไม่มีการเบี่ยงเบนคดีโดยผู้เขียนขอเรียงลำดับในการนำเสนอ ดังนี้

1. ความเข้าใจร่วมกันในหลักนิติธรรมโดยรวบรวมหลักนิติธรรมจากผู้รู้ทางกฎหมาย หรือนักวิชาการ นักนิติศาสตร์ นำมาสรุปให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจในหลักนิติธรรมร่วมกันก่อน

2. “ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรมหรือผู้พิพากษา ซึ่งมีอำนาจทำการอันเกี่ยวกับคดีอาญา “พนักงานสอบสวน” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน

3. หลักนิติธรรมที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ชั้นพนักงานสอบสวน โดยผู้เขียนจะสรุปและรวบรวมมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4. มูลเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

5. การส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรมเป็นไปตามหลักนิติธรรม

อนึ่ง การใช้ภาษาในบทความนี้ อาจไม่เป็นภาษาทางวิชาการหรือทางกฎหมายมากนัก เพื่อสื่อความหมายให้เข้าใจอย่างง่ายแก่ผู้อ่านทั่วไป

คำจำกัดความในบทความนี้

ชั้นพนักงานสอบสวนหมายความว่า การกระทำใด ๆ ของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่กระทำลงไปใน การสืบสวนก่อนเข้าสู่กระบวนการสอบสวนด้วย อาทิ การจับ การค้น การควบคุมตัว การแจ้งสิทธิของผู้ถูกจับ เป็นต้น

1. ความเข้าใจร่วมกันในหลักนิติธรรม

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะรวบรวมหลักนิติธรรมจากผู้รู้ทางกฎหมาย นักวิชาการ นักนิติศาสตร์ มาพอสังเขป เพื่อนำมาสรุปให้ผู้อ่านเกิดความเข้าใจ

ในหลักนิติธรรมร่วมกันก่อน โดยในส่วนนี้จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะกล่าวถึงหลักนิติรัฐพร้อมกันไปด้วย เพราะสองคำนี้ในประเทศไทยได้มีการหยิบยืมมาใช้ในวงการนิติศาสตร์หรือการบริหารราชการแผ่นดินต่างกรรมต่างวาระกันแล้ว แต่ผู้รู้ทางกฎหมายแต่ละท่าน อาจทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ศึกษากฎหมายหรือบุคคลทั่วไปว่าสองคำนี้ใช้อย่างไร แตกต่างกันอย่างไรร

1.1 พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

นิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (อ.Rule of Law)

1.2 “หลักนิติธรรม”¹ ประกอบด้วย 7 หลักการคือ

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคล และสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3) หลักความชอบธรรมด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการ หรือฝ่ายปกครองที่เป็น การจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษา เรื่องใดเรื่องหนึ่ง ให้แตกต่างไปจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการ มีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลยพินิจโดยปราศจากข้อบกพร่อง

¹ ดร.ถวิลวดี บุรีกุล. 2546 หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่วารสารสถาบันพระปกเกล้าปี 2546 เล่มที่ 2

4) **หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา** เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมายหลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

5) **หลักความอิสระของผู้พิพากษา** ผู้พิพากษาสามารถทำหน้าที่ในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงใด ๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทำการพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการกล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

6) **หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย”** เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมายให้เป็นความผิดแล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้น ๆ ไม่ได้

7) **หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ** หมายความว่า รัฐธรรมนูญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ กฎหมายดังกล่าวย่อมไม่มีผลบังคับ

1.3 ครั้นเมื่อสัก 15-20 ปีที่แล้วก็ชักได้ยินคำว่า **“หลักนิติธรรม”** อ่างกันบ่อยขึ้น นอกจากนั้นก็ได้ยิน คำว่า **“นิติรัฐ”** ดังขึ้นมากับคำว่านิติธรรมเมื่อไปศึกษาค้นคว้าจึงทราบว่า คำว่า **“นิติรัฐ”** มาจากภาษาเยอรมันว่า (Rechtsstaat) ซึ่งบรรดาประเทศที่อยู่บนภาคพื้นทวีปยุโรป อาทิ เยอรมนี ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี ฯลฯ เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย โดยมีกฎหมายโรมัน (Jus Civile) เป็นแม่แบบ คือการบริหารปกครองรัฐหรือสังคมซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่เป็น**“การปกครอง”** โดยกฎหมาย มีใช้ตามอำเภอใจของผู้ปกครองส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นแม่แบบนั้นจะอ้างถึงหลัก **“นิติธรรม”** หรือ Rule of Law

ซึ่งโดยสรุปก็มีความหมายแบบเดียวกันนั่นแหละคือ ถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการบริหารประเทศ²

1.4 “หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม” โดย รศ.ดร. กำชัย จงจักรพันธ์

บ้านเมืองของเราในระยะหลังนี้ มีผู้พูดถึงคำว่า “นิติรัฐ” “นิติธรรม” บ่อยมาก จนมีผู้ถามผมอยู่หลายครั้งหลายหนเช่นกันว่า นิติรัฐคืออะไร คือรัฐที่เคารพกฎหมายใช้หรือไม่ แล้วมันต่างอย่างไรกับอีกคำหนึ่งคือนิติธรรม คำนี้หมายความว่าอะไร ?

ผมเคยมีโอกาสดำเนินหน้าที่วิทยากรบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมให้แก่ผู้บริหารการศึกษา ในหลักสูตรนักบริหารมหาวิทยาลัยระดับสูง ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษามานานแล้ว แต่เมื่อต้องตอบคำถามแบบกระชับ ๆ ไปหลายครั้ง ก็คิดว่าอย่ากระนั้นเลย ขอทำหน้าที่ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม เพื่อให้ท่านผู้อ่านท่านอื่น ๆ ที่สนใจเรื่องนี้ได้ทราบด้วยคงจะดี

คำว่า นิติรัฐ (Rechtsstaat) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน หมายความว่า สั้น ๆ ย่าง ๆ ว่า การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของผู้ปกครอง ประเทศที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศผู้ปกครองประเทศจะกระทำการใด ๆ หรือดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้

หลักนิติรัฐ จึงมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม หลักนิติรัฐมิได้มีความหมายหยุดอยู่แค่นี้ นิติรัฐยังพัฒนารวมความขยายความถึง หลักที่ว่ากฎหมายต้องยืนอยู่บนหลักเหตุผล หลักเสมอภาค หลักห้ามมีผลย้อนหลัง

² หลักนิติธรรมคืออะไร ? โดย โกวทิ วังสุวัฒนาวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559 <https://www.matichon.co.th/>

³ หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรมโดย รศ.ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ June 26, 2011 at 6:52 pm <http://www.thaiihdc.org/>

เอาโทษกับบุคคล หลักการไม่มีกฎหมาย ไม่มีความผิด หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ

คำว่า นิติธรรม (Rule of Law) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษ มีความหมายโดยสรุปว่า แม้ประเทศอังกฤษจะยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาในการออกกฎหมาย แต่ไม่ใช่รัฐสภาจะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ กฎหมายที่ออกจะต้องเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมด้วย

หลักนิติธรรม จึงมีหลักการพื้นฐานที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง เช่นเดียวกัน และทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐ หลักนิติธรรมยังหมายถึง บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไป เป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมายต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมายซึ่งใช้เป็นการทั่วไปไม่จำกัดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชน มีหลักประกันในความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ฯลฯ

ความเหมือนกันก็คือทั้งนิติรัฐ และนิติธรรม เป็นหลักการเป็นแนวความคิดที่กำเนิด และพัฒนาขึ้นเพื่อมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คัมครองประชาชนทั้งนิติรัฐ นิติธรรม เกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งนิติรัฐ นิติธรรม มุ่งกำกับหรือเป็นหลักให้กับกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายต้องดี ต้องชัดเจน ต้องมีเหตุผล ต้องปฏิบัติได้ ต้องนำไปสู่ความยุติธรรม ทั้งในเชิงรูปแบบ และเนื้อหา

ความแตกต่างกันก็คือนิติรัฐ มีจุดกำเนิดและพัฒนากาทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างจากนิติธรรม นิติรัฐ เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศเยอรมัน อันเป็นประเทศในระบบ Civil Law และหลักนิติรัฐนี้เองที่มีอิทธิพลเผยแพร่ไปทั่วยุโรป นิติธรรม เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้น

ที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศในระบบ Common Law และทำนองเดียวกัน หลักนิติธรรมมีอิทธิพลเผยแพร่ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศทั้งหลาย ที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law นิติรัฐ ให้ความสำคัญที่สิทธิขั้นพื้นฐาน ของประชาชน ดังนั้นผู้ปกครองจึงมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการใช้อำนาจ มีหลักการแบ่งแยกอำนาจนิติธรรม เน้นที่ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้กับ ประชาชน แต่กฎหมายที่จะออกมาและมีผลใช้บังคับได้ต้องตั้งอยู่บน หลักนิติธรรมจุดเริ่มต้น จุดเน้นอาจแตกต่างกัน แต่สาระสำคัญต่างมุ่งเน้น จำกัดอำนาจของผู้ปกครองเหมือนกัน

นิติรัฐ นิติธรรม เปรียบเหมือนต้นไม้ที่มีสายพันธุ์เดียวกัน ที่ต่าง มุ่งให้ร่มเงาแก่ประชาชน ให้ได้รับความยุติธรรม มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง แต่ไม้ทั้งสองไปเจริญงอกงามในสองดินแดนที่มีประวัติศาสตร์ ระบบกฎหมาย สภาพแวดล้อม สภาพสังคม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน เมื่อได้ดิน ใต้น้ำ ได้ปุ๋ย ได้อากาศที่แตกต่างกัน ต้นไม้ทั้งสองก็ย่อมพัฒนาเจริญเติบโตแตกกิ่งก้าน สาขา แตกต่างกันไปบ้าง มีบางส่วนเหมือน มีบางส่วนต่าง มีจุดเน้น หนักเบา เหมือนบ้าง ต่างบ้าง แต่เป็นความต่างบนความเหมือนกันและด้วยสปิริต เดียวกันนี้เอง จึงทำให้หลักนิติรัฐและนิติธรรมเป็น “หลัก” ของกฎหมาย ที่นักกฎหมายไม่ว่าในระบบ Civil Law และ Common Law ต่างต้อง ยึดถือเพื่อให้มั่นใจได้ว่า กฎหมายของเรานำไปสู่ความผาสุกและความ ยุติธรรมโดยแท้จริง

1.5 “การปกครองที่ดีไม่ใช้การปกครองโดยปฤชชน หากแต่เป็นการ ปกครองโดยกฎหมาย เพราะการปกครองโดยปฤชชนนั้นย่อมเสี่ยงต่อการ ปกครองตามอำเภอใจ ขณะที่การปกครองโดยกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการ ที่จะก่อให้เกิดความเสมอภาคและเสรีภาพตามมา และหากเป็นการปกครอง โดยนิติรัฐนิติธรรมแล้วไซ้ ทุกคนจะได้รับความเสมอภาคกันในสายตาของ

กฎหมาย และทุกคนจะมีเสรีภาพคือปราศจากความกลัวว่าจะมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง” ความดังกล่าวเป็นคำกล่าวของนักปราชญ์ชาวกรีกโบราณชื่อก้องโลก “อริสโตเติล” ซึ่งกล่าวไว้อย่างสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ตลอดจนรัฐบาลและสถาบันทุกสถาบันในชาติจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐ เมื่อหลักนิติธรรมมีผลบังคับใช้กฎหมายทั้งหมดที่ได้ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนจะเป็นหลักประกันได้ว่า บุคคลในชาติทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาคเท่าเทียม และด้วยความโปร่งใสยุติธรรม “หลักนิติธรรม” มีแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ (Common Law) ที่ถือปฏิบัติกันมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ต่อมาใน ค.ศ. 1885 นักกฎหมายชาวอังกฤษ Professor A.V.Dicey ได้ให้ความหมายของหลักนิติธรรมที่ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป สรุปได้ดังนี้⁴

1) “**หลักนิติธรรม**” คือ **หลักกฎหมายสูงสุด** การที่บุคคลใดจะถูกลงโทษได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้ลงโทษได้นั้น จะต้องถูกตราขึ้นก่อนที่จะมีการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกฟ้องร้องให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณาพิพากษา

2) “**หลักนิติธรรม**” คือ **ความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน** เป็นกรณีที่บุคคลทุกคนในประเทศจะมีความเท่าเทียมกันเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์หรือเป็นนักการเมือง เป็นข้าราชการ เป็นนักธุรกิจ หรือเป็นประชาชนบุคคลทั่วไป ต้องไม่มีสิทธิพิเศษจากกฎหมาย หรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและ

⁴ ธีรภัทร ด้านธีระภากุล นักกฎหมายชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จะละเมิดกฎหมายมิได้ หากมีการกระทำความผิดเรื่องเดียวกันจะต้องถูกพิจารณาและถูกลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกันโดยมาตรฐานอย่างเดียวกัน

3) “หลักนิติธรรม” คือ การมีสิทธิและเสรีภาพในความเป็นมนุษย์บุคคลทุกคน ย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิและเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย โดยสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ได้อยู่แต่เฉพาะตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเท่านั้น แต่ยังปรากฏอยู่ในกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย และหากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใดจากการที่มีผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย บุคคลผู้นั้นจะต้องได้รับการเยียวยาในทันที

4) “หลักนิติธรรม” คือ การแสดงความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษา เพราะองค์กรตุลาการเป็นกลไกสำคัญในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายจึงต้องมีความเป็นอิสระไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้แต่ฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง อีกทั้งผู้พิพากษาจะต้องพิจารณาคดีด้วยใจที่เป็นกลาง โดยปราศจากอคติใด ๆ

5) “หลักนิติธรรม” คือ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้เป็นกรณีที่ต้องครของรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดให้ไว้เท่านั้นโดยไม่สามารถใช้อำนาจที่เกินไปกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

6) “หลักนิติธรรม” คือ กฎหมายที่ต้องไม่มีการยกเว้นความผิดให้แก่การกระทำในอนาคต เป็นกรณีที่ไม่สามารถจะออกกฎหมายเพื่อรองรับให้มีการยกเว้นการกระทำความผิดที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตได้เพื่อเป็นการป้องกันผู้มีอำนาจที่อาจฉ้อฉลโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการป้องกันตัวเองจากการกระทำความผิดของตนในภายภาคหน้า

1.6 หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลกับสังคมประชาธิปไตย (Rule of Law and Good Governance in Democratic Society)⁵

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ได้ให้คำนิยามเสนอในปี ค.ศ.1977 ว่า หลักนิติธรรมหากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่างและเห็นว่าหลักนิติธรรม อย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักดังต่อไปนี้

1) บทกฎหมายจะต้องมีผลข้างหน้า ไม่ใช่บังคับย้อนหลัง และต้องเปิดเผยและชัดเจน

2) กฎหมายจะต้องมีความมั่นคงแน่นอนไม่เปลี่ยนแปลงได้ง่าย

3) บทกฎหมายจะต้องเป็นไปตามแนวทางของหลักทั่วไปที่เปิดเผย และชัดเจน

4) ความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการจะต้องมีการคุ้มครอง

5) มีกระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรมถูกต้องตามกฎหมาย (Natural Justice) ตามแนวของกฎหมาย สหราชอาณาจักร อีกนัยหนึ่งก็คือ นิติกระบวนการหรือกระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย (Due Process of Law) นั่นเอง

6) ศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบทางกฎหมาย (Judicial Review) ถึงความชอบด้วยกฎหมายของบทกฎหมาย ที่รัฐสภาตราขึ้นหรือของการกระทำ ต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองในหน่วยงานต่าง ๆ

7) บุคคลต้องสามารถนำคดีเข้าสู่ศาลได้โดยง่ายโดยไม่ควรมีพิธีการ ยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดี ไม่นานเกินไป

8) องค์กรป้องกันอาชญากรรมไม่ควรมีดุลพินิจที่บิดเบือนกฎหมาย

9) ความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ

⁵ สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 5, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2552.

ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) มิได้ใช้คำว่า “หลักนิติธรรม” โดยตรง แต่อธิบายที่เขายพยายามพูดต่อสิ่งที่เป็นเงื่อนไขของการดำรงอยู่ของ “ระบบกฎหมาย (System of Law) แสดงนัย เช่นเดียวกับการกล่าวถึงหลักนิติธรรมที่เน้นเรื่องรูปแบบที่เป็นทางการ หรือกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ชอบธรรม Fuller เชื่อว่าความพยายามที่จะสร้างและดำรงไว้ซึ่ง “ระบบแห่งกฎหมาย” ขึ้นอยู่กับการหลีกเลี่ยงความผิดพลาดอย่างน้อย 8 ประการ กล่าวคือ

- 1) การไม่ยึดถือกฎเกณฑ์โดยสิ้นเชิง
- 2) ไม่มีการตีพิมพ์เผยแพร่กฎเกณฑ์ที่จะให้ผู้คนปฏิบัติ
- 3) การตรากฎหมายย้อนหลัง
- 4) ความไม่ชัดเจนของกฎเกณฑ์
- 5) การตรากฎเกณฑ์ที่ขัดแย้งกัน
- 6) การตรากฎเกณฑ์ที่พ้นวิสัยต่อการปฏิบัติ
- 7) การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์บ่อยเกินไป
- 8) ความไม่กลมกลืนระหว่างกฎเกณฑ์ที่ประกาศใช้และการบริหาร

ในความเป็นจริง

ฟินนิส (Finnis) ถือว่าหลักนิติธรรมจัดได้ว่าเป็นคุณธรรมโดยเฉพาะ (Specific Virtue) ของระบบกฎหมาย แบบระบบกฎหมายซึ่งสำแดงออกถึงการมีหลักนิติธรรมในสาระจะต้องประกอบด้วยลักษณะต่าง ๆ คือ

- 1) เป็นกฎเกณฑ์ซึ่งออกใช้กับการกระทำภายนอกไม่มีผลย้อนหลัง
- 2) ไม่เหลือวิสัยที่จะปฏิบัติตาม
- 3) มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการ
- 4) แจ่มชัด
- 5) มีลักษณะต่อเนื่องสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น ๆ

6) กฎเกณฑ์ที่มีความมั่นคงเพียงพอที่จะทำให้ผู้คนปฏิบัติตามชี้แนะของบทบัญญัติในกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้

7) การตรากฎฎีกาของฝ่ายบริหารและคำสั่งต่าง ๆ ขึ้นใช้ในสถานการณ์พิเศษโดยสัมพันธ์ต้องเป็นไปตามเกณฑ์ ซึ่งมีการประกาศใช้เป็นทางการมีลักษณะชัดเจนแน่นอนและทั่วไป

8) บรรดาบุคคลผู้ซึ่งมีอำนาจเป็นทางการในการตรากฎหมายบริหารและปรับใช้กฎเกณฑ์ จะต้องให้เหตุผลต่อการปฏิบัติตามเกณฑ์ที่นำมาใช้ (เป็นข้ออ้าง) ของการใช้อำนาจของตน ต้องใช้บังคับกฎหมายอย่างสม่ำเสมอและตามแนวทางของกฎหมาย

1.7 บทความจากเครือข่ายกฎหมายมหาชนไทย⁶

คำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่ากฎหมาย (ในภาษาเยอรมันคำ ๆ นี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้ เมื่อมารวมกันแล้ว ได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งยากจะหาคำในภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม ตำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำ ๆ นี้ ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล อย่างไรก็ตาม มีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้ อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่ตำรากฎหมายฝรั่งเศส

⁶ หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ภาสศิริตันเผยแพร่ <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=143131> มกราคม 2553 21:19 น.

ยุคหลัง ๆ มักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือแปลตรงตัวเช่นระบบกฎหมายอิตาลี แปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปน แปลว่า Estatode derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกา หากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limitedgovernment ในฐานะ มโนทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น

ในบทความนี้ค่อนข้างยาวโดยสามารถประมวลหลักนิติรัฐที่ได้จากบทความดังนี้

- 1) หลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก่อน (nullum crimen, nullapoena sine praevia lege poenali)
- 2) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน
- 3) หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล
- 4) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- 5) หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ
- 6) หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่ และศาลตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- 7) การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ
- 8) องค์กรตุลาการต้องผูกพันต่อกฎหมาย
- 9) การกระทำทางปกครองมีผลก้ำกึ่งสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ
- 10) กฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย
- 11) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

- 12) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 13) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- 14) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- 15) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน
- 16) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 17) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- 18) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- 19) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

สรุปความเข้าใจในหลักนิติธรรม

จากงานเขียนที่ยกมากล่าวอ้างข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่า ไม่ว่าจะใช้คำว่าหลักนิติธรรม หรือ หลักนิติรัฐก็คือ หลักเดียวกัน คือ หลักกฎหมายที่เป็นธรรมต่างกันเพียงแต่ต้นกำเนิดที่มาของสองคำนี้เท่านั้น โดย หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat) เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศเยอรมัน อันเป็นประเทศในระบบ Civil Law ส่วนหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศในระบบ Common Law แต่ผู้เขียนขอบอกว่าหลักนิติธรรมมากกว่า เพราะหากแปลตรงตัวแล้ว นิติ คือ กฎหมาย ธรรม คือ ธรรมะหรือคุณความดี เมื่อรวมกันแล้ว ก็คือหลักกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั่นเอง

ในบทความวิชาการนี้ของผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า **นิติธรรม** ไม่ใช่คำว่า **นิติรัฐ** เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้บัญญัติคำว่าหลักนิติธรรม ไว้ในมาตรา 3 และมาตรา 26⁷

หลักนิติธรรมในแต่ละกฎหมายอาญาหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆว่าจะออกมาใช้ควบคุมหรือใช้บังคับกับคนในสังคมอย่างไร แต่หลักนิติธรรม นั้นจะมีหลักทั่วไปอันเป็นหลักสากลที่ในวงการนิติศาสตร์ที่ทั่วโลกได้ให้การยอมรับและได้มีการร่ำเรียนกันมาจากรุ่นสู่รุ่น ดังที่ปรากฏในงานเขียนที่ผู้เขียนได้อ้างไว้แล้วในข้อ 1.2 ถึง 1.7 โดยขอนามาสรุปรูปเป็นหลักนิติธรรม ที่ได้จากการศึกษา ดังต่อไปนี้

- 1) หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nullapoen sine lege)
- 2) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน
- 3) หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล
- 4) การกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎรย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการ

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

5) กฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย

6) หลักความพอสมควรแก่เหตุ

7) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

8) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

9) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารื้อให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตรารื้อเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

10) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารื้อโดยมีข้อความที่ชัดเจน

11) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

12) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

13) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

14) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน

15) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

16) กฎหมายเป็นสิ่งที่อยู่เหนือสิ่งอื่นใดในการปกครอง

17) หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ

2. หลักนิติธรรมที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชั้นพนักงานสอบสวน

การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ในหัวข้อก่อนเป็นการศึกษาหลักนิติธรรมในทางทฤษฎี ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ในหัวข้อนี้จะศึกษาหลักนิติธรรมที่มีอยู่จริงในบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวน อันเป็นรูปธรรมมากขึ้น เพื่อประมวลหลักนิติธรรมจากตัวบทกฎหมายที่พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติให้เกิดความเป็นธรรมกับคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยจะขอประมวลหลักนิติธรรมมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนี้

2.1 สิทธิขั้นพื้นฐานในการต่อสู้คดี การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาในโอกาสแรกที่ถูกควบคุมตัวเพื่อให้ผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบในทางคดี สิทธิเหล่านี้เป็นหลักประกันในการต่อสู้คดีขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหา อาทิ สิทธิการแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรกพบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นทนายความเป็นการเฉพาะตัวให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ในชั้นสอบสวน ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควรได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย สิทธิที่จะได้รับทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหา สิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม สิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ สิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ เป็นต้น

มาตรา 7/1 ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือยังมีสิทธิแจ้งหรือขอให้เจ้าพนักงานแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้วางใจทราบถึงการถูกจับกุมและสถานที่ที่ถูกควบคุมในโอกาสแรกและให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหามีสิทธิดังต่อไปนี้ด้วย

(1) พบและปรึกษาผู้ซึ่งจะเป็นนายความเป็นการเฉพาะตัว

(2) ให้นายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตน
ได้ในชั้นสอบสวน

(3) ได้รับการเยี่ยมหรือติดต่อกับญาติได้ตามสมควร

(4) ได้รับการรักษาพยาบาลโดยเร็วเมื่อเกิดการเจ็บป่วย

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับหรือ
ผู้ต้องหาหมิ่นหน้าที่แจ้งให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหานั้นทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิ
ตามวรรคหนึ่ง

มาตรา 134 เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหา
พนักงานสอบสวนเอง หรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวน
เป็นผู้ต้องหา ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ
ที่อยู่ ที่เกิด และแจ้งให้ทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่า
ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ

การแจ้งข้อหาตามวรรคหนึ่ง จะต้องมีหลักฐานตามสมควรว่า
ผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด ตามข้อหา

**ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง
และเป็นธรรม**

พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและที่จะ
แสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้

มาตรา 134/3 ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้นายความหรือผู้ซึ่งตน
ไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้

มาตรา 134/4 ในการถามคำให้การผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวน
แจ้งให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า

(1) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ก็ได้ ถ้าผู้ต้องหาให้การ
ถ้อยคำที่ผู้ต้องหาให้การนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้

(2) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟัง การสอบปากคำตนได้

2.2 การกำหนดวิธีการเฉพาะและให้มีสหวิชาชีพร่วมอยู่ด้วย
ในการถามปากคำผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายที่เป็นเด็ก ด้วยความเป็นเด็ก อาจให้การที่เป็นผลร้ายต่อตัวเอง หรือด้วยความเป็นเด็กอาจมีเหตุที่ทำให้ ผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายเสียเปรียบในทางคดี จึงต้องมีสหวิชาชีพเข้ามาช่วย ถ่วงดุลพนักงานสอบสวน ด้วยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำเด็ก อันเป็น วิธีการเฉพาะสำหรับเด็กและมีวิธีการที่แตกต่างเป็นการทั่วไป เช่น จัดสถานที่ แยกเป็นสัดส่วนเหมาะสมสำหรับเด็ก คำถามที่กระทบต่อจิตใจของเด็ก ต้องถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์โดยมิให้เด็กได้ยินคำถาม ห้ามมิให้ถามเด็กซ้ำซ้อนหลายครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควรจัดให้มีการบันทึกภาพ และเสียงการถามปากคำของเด็กซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่อง ไว้เป็นพยาน การชี้ตัวผู้ต้องหาทั้งตัวผู้ต้องหาหรือผู้ชี้ตัว (ผู้เสียหาย พยาน) หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นเด็กต้องได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมไม่ให้เห็น ซึ่งกันและกัน

มาตรา 12 ทวิ ในการร้องทุกข์ การสอบสวน การไต่สวน มูลฟ้อง และการพิจารณา ถ้อยคำบัญญัติใดกำหนดให้หมื่นนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เข้าร่วมด้วยแล้วนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ดังกล่าว จะต้องมีความคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ตามวรรคหนึ่งได้รับ คำตอบแทนตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบ จากกระทรวงการคลัง

มาตรา 133 ทวิ ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับ ชีวิตและร่างกายอันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการชุลมุนต่อสู้ ความผิดเกี่ยวกับ เสรีภาพ ความผิดฐานกรรโชก ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ตามประมวล

กฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและ ปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือคดีความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุก **ซึ่งผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุ ไม่เกินสิบแปดปีร้องขอการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกิน สิบแปดปี** ให้พนักงานสอบสวนแยกกระทำเป็นส่วนคดีในสถานที่ที่เหมาะสม สำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำเด็กนั้น และในกรณีที่ นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เห็นว่าการถามปากคำเด็กคนใดหรือคำถามใด อาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจเด็กอย่างรุนแรง ให้พนักงานสอบสวน ถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นการเฉพาะตามประเด็นคำถาม ของพนักงานสอบสวน โดยมีให้เด็กได้ยินคำถามของพนักงานสอบสวน และห้ามมิให้ถามเด็กซ้ำซ้อนหลายครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้นักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการทราบ รวมทั้ง แจ้งให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กทราบถึงสิทธิตามวรรคหนึ่งด้วย

นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือพนักงานอัยการที่เข้าร่วม ในการถามปากคำ อาจถูกผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งข้อรังเกียจได้ หากมีกรณีดังกล่าวให้เปลี่ยนตัวผู้นั้น

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 139 การถามปากคำเด็กตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียงการถามปากคำดังกล่าว ซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยาน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งซึ่งมีเหตุอันควรไม่อาจรอนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วม ในการถามปากคำพร้อมกันได้ ให้พนักงานสอบสวนถามปากคำเด็กโดยมี

บุคคลใดบุคคลหนึ่งตามวรรคหนึ่งอยู่ร่วมด้วยก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอบบุคคลอื่นไว้ในสำนวนการสอบสวน และมีให้ถือว่าการถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กในกรณีดังกล่าวที่ได้กระทำไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย

มาตรา 133 ตริ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีชี้ตัวบุคคลใดให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวบุคคลในสถานที่ที่เหมาะสม

สำหรับเด็กและสามารถป้องกันมิให้บุคคลซึ่งจะถูกชี้ตัวนั้นเห็นตัวเด็ก โดยให้พนักงานจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการชี้ตัวบุคคลนั้น เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจหาหรือรอบบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้และเด็กไม่ประสงค์จะให้หรือรอบบุคคลดังกล่าวต่อไป

ในกรณีการชี้ตัวผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและสามารถป้องกันมิให้ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กนั้นเห็นตัวบุคคลที่จะทำการชี้ตัว

มาตรา 134/2 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การสอบสวนผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี

2.3 หลักเอกภาพทางภาษาในการสอบสวน การสอบสวนยึดหลักภาษาไทยและอำนวยความสะดวกจัดให้มีล่าม เมื่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหาไม่เข้าใจภาษาไทยเพื่อป้องกันมิให้มีการสื่อความหมายหรือการแปลความที่คลาดเคลื่อนอันเป็นผลร้ายต่อผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา หรือลดข้อโต้แย้งในการสื่อความหมายหรือการแปลความที่อาจมีความคลาดเคลื่อนได้

มาตรา 13 การสอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา ให้ใช้ภาษาไทย แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องแปลภาษาไทยท้องถิ่นหรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทยหรือต้องแปลภาษาไทยเป็นภาษาไทยท้องถิ่นหรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศให้ใช้ล่ามแปล

ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือพยานไม่สามารถพูดหรือเข้าใจภาษาไทย หรือสามารถพูดหรือเข้าใจเฉพาะภาษาไทยท้องถิ่นหรือภาษาถิ่น และไม่มีล่าม ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลจัดหาล่ามให้โดยมิชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย หรือพยานไม่สามารถพูดหรือได้ยิน หรือสื่อความหมายได้ และไม่มีล่ามภาษามือ ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาล จัดหาล่ามภาษามือให้หรือจัดให้ ถาม ตอบ หรือสื่อความหมายโดยวิธีอื่นที่เห็นสมควร

เมื่อมีล่ามแปลคำให้การ คำพยานหรืออื่น ๆ ล่ามต้องแปลให้ถูกต้อง ล่ามต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะทำหน้าที่โดยสุจริตใจ จะไม่เพิ่มเติมหรือตัดทอนสิ่งที่แปล

ให้ล่ามลงลายมือชื่อในคำแปลนั้น

ให้พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ หรือศาลส่งจ่ายค่าป่วยการค่าพาหนะเดินทาง และค่าเช่าที่พักแก่ล่ามที่จัดหาให้ตามมาตรา นี้ ตามระเบียบที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด หรือสำนักงานศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี กำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

2.4 หลักความสามารถในการต่อสู้คดี การสอบสวนต้องสอบสวนแต่เฉพาะผู้มีความสามารถเท่านั้น ให้งด การสอบสวน เมื่อผู้ต้องหาตกเป็น ผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้พนักงานสอบสวนจะไม่ตัดสินหรือคาดเดาเจตนาของผู้วิกลจริต คำให้การของผู้วิกลจริตมีอาจรับฟังได้ในชั้นศาล

มาตรา 14 ในระหว่างทำการสอบสวน ได้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณา ถ้ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้พนักงานสอบสวนหรือศาลแล้วแต่กรณี สั่งให้พนักงานแพทย์ตรวจ

ผู้นั้นเสร็จแล้วให้เรียกพนักงานแพทย์ผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือให้การว่าตรวจได้ ผลประการใด

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือศาลเห็นว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย เป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ให้ส่งการสอบสวน ใต้สวนมูลฟ้องหรือ พิจารณาไว้จนกว่าผู้นั้นหายวิกลจริตหรือสามารถจะต่อสู้คดีได้ และให้มีอำนาจ ส่งตัวผู้นั้นไปยังโรงพยาบาลโรคจิตหรือมอบให้แก่ผู้อนุบาลข้าหลวงประจำจังหวัด หรือผู้อื่นที่เต็มใจรับไปดูแลรักษาก็ได้ตามแต่จะเห็นสมควร

กรณีที่ศาลงดการใต้สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาดังบัญญัติไว้ในวรรคก่อน ศาลจะสั่งจำหน่ายคดีเสียชั่วคราวก็ได้

2.5 การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวน ต้องมีหมายเรียก เพื่อให้เขาได้ทราบถึงมูลเหตุแห่งการมาพบและวัน เวลา ที่ชี้แจงในการมาพบ อันเป็นประโยชน์ต่อการให้การ หรือเตรียมพยานหลักฐานของตน

มาตรา 52 การที่จะให้บุคคลใดมาที่พนักงานสอบสวนหรือมาที่ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือมาศาล เนื่องในการสอบสวน การใต้สวนมูลฟ้องการพิจารณาคดี หรือการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายนี้ จักต้องมีหมายเรียกของพนักงานสอบสวนหรือพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือของศาล แล้วแต่กรณี

แต่ในกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจชั้นผู้ใหญ่ไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง ย่อมมีอำนาจที่จะเรียกผู้ต้องหา หรือพยานมาได้โดยไม่ต้องออกหมายเรียก

มาตรา 54 ในการกำหนดวันและเวลาที่จะให้มาตามหมายเรียก นั้น ให้พึงระลึกถึงระยะทางใกล้ไกล เพื่อให้ผู้ถูกเรียกมีโอกาสมาถึงตามวันเวลา กำหนดในหมาย

มาตรา 133 พนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหายหรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดีให้มาตามเวลาและสถานที่ในหมายแล้วให้ถามปากคำบุคคลนั้นไว้

การถามปากคำนั้นพนักงานสอบสวนจะให้ผู้ที่ให้ถ้อยคำสาบานหรือปฏิญาณตัวเสียก่อนก็ได้ และต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยพยานบุคคล

2.6 หมายจับ หมายค้น หมายขัง ต้องออกโดยอำนาจศาลและอยู่ในสายตาของศาล เพื่อป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ละเมิดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องเกินสมควรการจับ ค้น ขัง จึงต้องอยู่ในสายตาของศาลมาแต่ต้น เว้นแต่มีเหตุยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดสามารถกระทำได้โดยไม่มีหมายของศาล โดยก่อนจะออกหมายใด ๆ ต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุที่จะออกหมายนั้น ในขณะเดียวกันศาลจะออกหมายหรือไม่ออกหมายต้องระบุเหตุไว้ในคำสั่งของศาลด้วย อันเป็นหลักประกันถึงสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องว่าจะไม่ถูกละเมิดโดยไม่มีเหตุอันควร

มาตรา 57 ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 78 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 92 และมาตรา 94 แห่งประมวลกฎหมายนี้ จะจับ ขัง จำคุก หรือค้นในที่รโหฐานหาตัวคนหรือสิ่งของต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาลสำหรับการนั้น

บุคคลซึ่งต้องขังหรือจำคุกตามหมายศาล จะปล่อยไปได้ก็เมื่อมีหมายปล่อยของศาล

มาตรา 59 ศาลจะออกคำสั่งหรือหมายจับ หมายค้น หรือหมายขังตามที่ศาลเห็นสมควรหรือโดยมี ผู้ร้องขอก็ได้

ในกรณีที่ผู้ร้องขอเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจต้องเป็นพนักงานฝ่ายปกครองตั้งแต่ระดับสามหรือตำรวจซึ่งมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าขึ้นไป

มาตรา 59/1 ก่อนออกหมาย จะต้องปรากฏพยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุที่จะออกหมายตามมาตรา 66 มาตรา 69 หรือมาตรา 71

คำสั่งศาลให้ออกหมายหรือยกคำร้อง จะต้องระบุเหตุผลของคำสั่งนั้นด้วย

หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขอ การพิจารณา รวมทั้งการออกคำสั่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

มาตรา 66 เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(2) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี

มาตรา 69 เหตุที่จะออกหมายค้นได้มีดังต่อไปนี้

(1) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งจะเป็นพยานหลักฐานประกอบการสอบสวน ได้ส่วนมูลฟ้องหรือพิจารณา

(2) เพื่อพบและยึดสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยผิดกฎหมาย หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้ใช้หรือตั้งใจจะใช้ในการกระทำความผิด

(3) เพื่อพบและช่วยบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(4) เพื่อพบบุคคลซึ่งมีหมายให้จับ

(5) เพื่อพบและยึดสิ่งของตามคำพิพากษาหรือตามคำสั่งศาลในกรณีที่จะพบหรือจะยึดโดยวิธีอื่นไม่ได้แล้ว

มาตรา 70 หมายค้นซึ่งออกเพื่อพบและจับบุคคลนั้นห้ามมิให้ออกเว้นแต่จะมีหมายจับบุคคลนั้นด้วย และเจ้าพนักงานซึ่งจะจัดการตามหมายค้นนั้นต้องมีทั้งหมายค้นและหมายจับ

มาตรา 78 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้นไม่ได้ เว้นแต่

(1) เมื่อบุคคลนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้าดังได้บัญญัติไว้ในมาตรา 80

(2) เมื่อพบบุคคลโดยมีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่าผู้นั้นน่าจะก่อเหตุร้ายให้เกิดภัยอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมีเครื่องมือ อาวุธ หรือวัตถุอย่างอื่นอันสามารถอาจใช้ในการกระทำความผิด

(3) เมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับบุคคลนั้นตามมาตรา 66 (2) แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับบุคคลนั้นได้

(4) เป็นการจับผู้ต้องหาหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีในระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา 117

มาตรา 92 ห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้นหรือคำสั่งของศาล เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้น และในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน หรือมีเสียงหรือพฤติการณ์อื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น

(2) เมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำลงในที่รโหฐาน

(3) เมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไปหรือมีเหตุอันแน่นแฟ้นควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในที่รโหฐานนั้น

(4) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มิใช่เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิดหรือได้ใช้หรือมิใช่เพื่อจะใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่าการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน

(5) เมื่อที่รโหฐานนั้นผู้จะต้องถูกจับเป็นเจ้าบ้าน และการจับนั้นมีหมายจับหรือจับตามมาตรา 78

การใช้อำนาจตาม (4) ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้ค้นส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น รวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น แต่ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้ส่งมอบหนังสือดังกล่าวแก่บุคคลเช่นว่านั้นในทันทีที่กระทำได้ และบรรยายสาเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป

2.7 การค้นต้องกระทำโดยระมัดระวัง ห้ามมิให้ทำการค้นบุคคลใดในที่สาธารณะสถาน กระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

มาตรา 93 ห้ามมิให้ทำการค้นบุคคลใดในที่สาธารณะสถาน เว้นแต่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ค้นในเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลนั้นมีสิ่งของในความครอบครองเพื่อจะใช้ในการกระทำความผิดหรือซึ่งได้มาโดยการกระทำความผิดหรือซึ่งมิใช่เป็นความผิด

มาตรา 98 การค้นในที่รโหฐานนั้นจะค้นได้แต่เฉพาะเพื่อหาตัวคนหรือสิ่งของที่ต้องการค้นเท่านั้น แต่มีข้อยกเว้น ดังนี้

(1) ในกรณีที่ค้นหาสิ่งของโดยไม่จำกัดสิ่ง เจ้าพนักงานผู้ค้น มีอำนาจยึดสิ่งของใด ๆ ซึ่งน่าจะใช้เป็นพยานหลักฐานเพื่อเป็นประโยชน์หรือ ยันผู้ต้องหาหรือจำเลย

(2) เจ้าพนักงานซึ่งทำการค้นมีอำนาจจับบุคคลหรือสิ่งของอื่น ในที่ค้นนั้นได้ เมื่อมีหมาย อีกต่างหาก หรือในกรณีความผิดซึ่งหน้า

2.8 หลักความขัดแย้งของการค้น ต้องแสดงความบริสุทธิ์ีก่อนค้น ต่อหน้าพยานและกระทำในเวลากลางวัน

มาตรา 102 การค้นในที่สาธารณะนั้นก่อนลงมือค้นให้เจ้าพนักงาน ผู้ค้นแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อน และเท่าที่สามารถจะทำได้ให้ค้นต่อหน้า ผู้ครอบครองสถานที่หรือบุคคลในครอบครัวของผู้นั้น หรือถ้าหาบุคคลเช่น กล่าวนั้นไม่ได้ ก็ให้ค้นต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งเจ้าพนักงานได้ ขอร้องมาเป็นพยาน

การค้นที่อยู่หรือสำนักงานของผู้ต้องหาหรือจำเลยซึ่งถูกควบคุม หรือขังอยู่ให้ทำต่อหน้าผู้นั้น ถ้าผู้นั้นไม่สามารถหรือไม่ติดใจมากำกับจะตั้ง ผู้แทน หรือให้พยานมากำกับก็ได้ ถ้าผู้แทนหรือพยานไม่มี ให้ค้นต่อหน้าบุคคล ในครอบครัวหรือต่อหน้าพยานดังกล่าวในวรรคก่อน

สิ่งของใดที่ยึดได้ต้องให้ผู้ครอบครองสถานที่ บุคคลในครอบครัว ผู้ต้องหา จำเลยผู้แทนหรือพยานดูเพื่อให้รับรองว่าถูกต้อง ถ้าบุคคลเช่นกล่าวนั้นรับรองหรือไม่ยอมรับรองก็ให้บันทึกไว้

มาตรา 96 การค้นในที่สาธารณะต้องกระทำระหว่างพระอาทิตย์ ขึ้นและตก มีข้อยกเว้นดังนี้

(1) เมื่อลงมือค้นแต่ในเวลากลางวัน ถ้ายังไม่เสร็จจะค้นต่อไป ในเวลากลางคืนก็ได้

(2) ในกรณีฉุกเฉินอย่างยิ่ง หรือซึ่งมีกฎหมายอื่นบัญญัติให้ค้นได้ เป็นพิเศษ จะทำการค้นในเวลากลางคืนก็ได้

(3) การค้นเพื่อจับผู้ร้ายหรือผู้ร้ายสำคัญจะทำในเวลากลางคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตพิเศษจากศาลตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา

หลักเรื่องนี้ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ออกแนวทางให้เจ้าหน้าที่ตำรวจที่ปฏิบัติหน้าที่ตรวจค้น จับกุม ให้มีการบันทึกภาพและเสียง การตรวจค้น จับกุม ตามคำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 178/2564 ลงวันที่ 9 เมษายน 2564 เพื่อประโยชน์ในการสืบสวนสอบสวน มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้

2.9 ผู้ถูกจับต้องถูกควบคุมตัวเท่าที่จำเป็นและนำตัวไปศาล
โดยเร็วการถูกจับคือการสูญเสียอิสรภาพและเสรีภาพของบุคคล ต้องอยู่ในสายตาของศาล กฎหมายจึงกำหนดวิธีการควบคุมตัวเท่าที่ป้องกันมิให้เขาหลบหนี หากผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้นำตัวผู้ถูกจับไปยังศาลโดยเร็ว

มาตรา 86 ห้ามมิให้ใช้วิธีควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เขาหนีเท่านั้น

มาตรา 87 ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

ในกรณีความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามคำให้การและที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็นเพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา 83 เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมีอาจก่อล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหา นั้นไว้ ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาล

อาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งชั่งได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือน แต่ไม่ถึงสิบปีหรือปรับเกินกว่าห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งชั่งหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งชั่งหลายครั้งติด ๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน

ในกรณีตามวรรคหกเมื่อศาลสั่งชั่งครบสี่สิบแปดวันแล้ว หากพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอชั่งต่อไปอีก โดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะสั่งชั่งต่อไปได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็น และนำพยานหลักฐานมาให้ศาลไต่สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล

ในการไต่สวนตามวรรคสามและวรรคเจ็ด ผู้ต้องหาไม่มีสิทธิแต่งตั้งทนายความเพื่อแถลงข้อคัดค้านและซักถามพยาน ถ้าผู้ต้องหาไม่มีทนายความ เนื่องจากยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 134/1 และผู้ต้องหา ร้องขอ ให้ศาลตั้งทนายความให้ โดยทนายความนั้นมีสิทธิได้รับเงินรางวัล และค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 134/1 วรรคสาม โดยอนุโลม

ถ้าพนักงานสอบสวนต้องไปทำการสอบสวนในท้องที่อื่นนอกเขตของศาลซึ่งได้สั่งชั่งผู้ต้องหาไว้ พนักงานสอบสวนจะยื่นคำร้องขอให้โอนการชั่ง

ไปยังศาลในท้องที่ที่จะต้องไปทำการสอบสวนนั้นก็ได้ เมื่อศาลที่ส่งขังไว้เห็นเป็นการสมควรก็ให้ส่งโอนไป

**2.10 หลักการสอบสวนโดยเร็ว ไม่จำกัดกาล สามารถกระทำ
ลับหลังผู้ต้องหาได้**

มาตรา 130 ให้เริ่มการสอบสวนโดยมิชักช้า จะทำการในที่ไหนใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหา ไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย

**2.11 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถ
จะทำได้**เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

มาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

มาตรา 131/1 ในกรณีที่ต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้

มาตรา 134 วรรค 4 ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะได้รับทราบผลการสอบสวนถึงความเป็นมาแห่งชีวิต และความประพฤติด้านเป็นอาชญาของผู้ต้องหา เช่น ประวัติการต้องคดี ประวัติการต้องโทษ ฯลฯ ผลการสอบสวนดังกล่าวนี้ ในกรณีที่กระทำลับหลังผู้ต้องหาต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบทุกเรื่องที่สอบสวนทราบมา ถ้าไม่แจ้งให้ทราบย่อมใช้เป็นพยานหลักฐานยันผู้ต้องหาในชั้นพิจารณาไม่ได้

2.12 การให้ถ้อยคำต้องไม่อยู่บนพื้นฐานของความกลัว ท้อใจ ถูกทรมาณ ถูกหลอก ถูกบังคับ ถูกงูใจ

มาตรา 133 วรรคสาม ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน
พูดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำ ซึ่งอยาก
จะให้ความเต็มใจ

มาตรา 135 ในการถามคำให้การผู้ต้องหา ห้ามมิให้พนักงาน
สอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง
ทรมาณ ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ เพื่อจงใจให้เขา
ให้การอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหาขึ้น

ในส่วนของการสอบสวน สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนด
ในทางปฏิบัติในการบันทึกภาพและเสียงในการสอบสวนคดีอาญา เพื่อให้
สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรม ซึ่งกำหนดให้
นำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ตามคำสั่ง
สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 378/2564 ลงวันที่ 9 เมษายน 2564 โดยมี
สาระสำคัญให้พนักงานสอบสวนบันทึกภาพและเสียง ในขณะปฏิบัติหน้าที่
การสอบสวนปากคำผู้ต้องหา ซึ่งมีผลใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรมโดยทั่วไป
เพื่อเป็นการจัดให้มีมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้ต้องหาที่อาจถูกกระทำความผิดและ
เสรีภาพ

2.13 การให้ถ้อยคำต้องไม่อยู่บนพื้นฐานของการอับอาย ในคดี ความผิดเกี่ยวกับเพศ การถามปากคำผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิง ให้พนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นหญิงเป็นผู้สอบสวน

มาตรา 133 วรรคสี่ ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ การถามปากคำ
ผู้เสียหายซึ่งเป็นหญิง ให้พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นหญิงเป็นผู้สอบสวน เว้นแต่
ผู้เสียหายนั้นยินยอมหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่น และให้บันทึกความยินยอมหรือ

เหตุจำเป็นนั้นไว้ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะขอให้บุคคลใดอยู่ร่วมในการถามปากคำนั้นด้วยก็ได้

2.14 การชี้ตัวผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือพยาน

มาตรา 133 วรรคห้า ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานยืนยันตัวผู้กระทำความผิดในชั้นจับกุมหรือชี้ตัวผู้ต้องหาในคดีอาญา ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวนจัดให้มีการยืนยันตัวผู้กระทำความผิดหรือชี้ตัวผู้ต้องหาในสถานที่ที่เหมาะสม และสามารถจะป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหาเห็นตัวผู้เสียหายหรือพยาน โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายหรือพยานเท่าที่เหมาะสมแก่พฤติการณ์แห่งกรณี เว้นแต่ผู้เสียหายหรือพยานนั้นยินยอม และให้บันทึกความยินยอมนั้นไว้

2.15 ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่อายุไม่เกินสิบแปดปีรัฐต้องจัดหาทนายความให้ถ้าเขาไม่มีและต้องการให้รัฐหา

มาตรา 134/1 ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่ผู้ต้องหาไม่อายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้รัฐจัดหาทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มถามคำให้การให้พนักงานสอบสวนถามผู้ต้องหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและผู้ต้องหาต้องการทนายความ ให้รัฐจัดหาทนายความให้

การจัดหาทนายความตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้ทนายความที่รัฐจัดหาให้ได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

เมื่อได้จัดหาทุนความให้แก่ผู้ต้องหาตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสามแล้ว ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน หากทุนความไม่อาจมาพบผู้ต้องหาได้โดยไม่แจ้งเหตุขัดข้องให้พนักงานสอบสวนทราบหรือแจ้ง แต่ไม่มาพบผู้ต้องหาภายในเวลาอันสมควร ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนผู้ต้องหาไปได้โดยไม่ต้องรอทุนความแต่พนักงานสอบสวนต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

2.16 ในคดีที่เกี่ยวข้องกับความตายโดยผิดธรรมชาติต้องมีการชันสูตรพลิกศพ ความตายที่เกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติตามหน้าที่ต้องมีการชันสูตรพลิกศพร่วม (คดีวิสามัญฆาตกรรม)

มาตรา 148 เมื่อปรากฏแน่ชัด หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า บุคคลใดตายโดยผิดธรรมชาติหรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้มีการชันสูตรพลิกศพ เว้นแต่ตายโดยการประหารชีวิตตามกฎหมาย การตายโดยผิดธรรมชาตินั้น คือ

- (1) ฆ่าตัวตาย
- (2) ถูกผู้อื่นทำให้ตาย
- (3) ถูกสัตว์ทำร้ายตาย
- (4) ตายโดยอุบัติเหตุ
- (5) ตายโดยยังมีปรากฏเหตุ

มาตรา 150 ในกรณีที่จะต้องมีการชันสูตรพลิกศพ ให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ซึ่งได้รับวุฒิบัตรหรือได้รับหนังสืออนุมัติจากแพทยสภา ทำการชันสูตรพลิกศพโดยเร็ว ถ้าแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ดังกล่าวไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้แพทย์ประจำ

โรงพยาบาลของรัฐปฏิบัติหน้าที่ ถ้าแพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้แพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดปฏิบัติหน้าที่ถ้าแพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของเอกชนหรือแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ขึ้นทะเบียนเป็นแพทย์อาสาสมัครตามระเบียบของกระทรวงสาธารณสุขปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของเอกชนหรือแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนและแพทย์ดังกล่าวทำบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรพลิกศพทันที และให้แพทย์ดังกล่าวทำรายงานแนบท้ายบันทึกรายละเอียดแห่งการชันสูตรพลิกศพด้วยภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเรื่อง ถ้ามีความจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวนชันสูตรพลิกศพ รายงานดังกล่าวให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนชันสูตรพลิกศพ และในกรณีที่ความตายมิได้เป็นผล แห่งการกระทำผิดอาญา ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการเมื่อเสร็จสิ้น การชันสูตรพลิกศพโดยเร็ว และให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไปตามมาตรา 156

ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนแจ้งแก่ผู้มีหน้าที่ไปทำการชันสูตรพลิกศพทราบ และก่อนการชันสูตรพลิกศพ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายอย่างน้อยหนึ่งคนทราบเท่าที่จะทำได้

ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้พนักงานอัยการ

และพนักงานฝ่ายปกครองตำแหน่งตั้งแต่ระดับปลัดอำเภอหรือเทียบเท่าขึ้นไป
แห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่เป็นผู้ชันสูตรพลิกศพร่วมกับพนักงานสอบสวนและ
แพทย์ตามวรรคหนึ่ง และให้นำบทบัญญัติในวรรคสองมาใช้บังคับ

เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงาน
สอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนทำสำนวนชันสูตร
พลิกศพให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งถ้ามีความจำเป็นให้ขยาย
ระยะเวลาออกไปได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวันแต่ต้องบันทึกเหตุผล
และความจำเป็นในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวนชันสูตรพลิกศพ

เมื่อได้รับสำนวนชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานอัยการ
ทำคำร้องขอต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ เพื่อให้ศาลทำการไต่สวน
และทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์
ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่าใครเป็นผู้ทำร้ายเท่าที่จะทราบได้ ภายใน
สามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ถ้ามีความจำเป็น ให้ขยายระยะเวลาออกไป
ได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามสิบวัน แต่ต้องบันทึกเหตุผลและความจำเป็น
ในการขยายระยะเวลาทุกครั้งไว้ในสำนวนชันสูตรพลิกศพ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า
ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการ

ในการไต่สวนตามวรรคห้า ให้ศาลปิดประกาศแจ้งกำหนด
วันที่จะทำการไต่สวนไว้ที่ศาล และให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้
ศาลส่งสำเนาคำร้องและแจ้งกำหนดวันนัดไต่สวนให้สามี ภริยา ผู้บุพการี
ผู้สืบสันดาน ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายตามลำดับ
อย่างน้อยหนึ่งคนเท่าที่จะทำได้ทราบก่อนวันนัดไต่สวนไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน
และให้พนักงานอัยการนำพยานหลักฐานทั้งปวงที่แสดงถึงการตายมาสืบ

เมื่อศาลได้ปิดประกาศแจ้งกำหนดวันที่จะทำการไต่สวนแล้ว และก่อนการไต่สวนเสร็จสิ้น สามี่ ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทน โดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอเข้ามา ชักถามพยานที่พนักงานอัยการนำสืบและนำสืบพยานหลักฐานอื่นได้ด้วย เพื่อการนี้ สามี่ ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน ผู้แทน โดยชอบธรรม ผู้อนุบาล หรือญาติของผู้ตายมีสิทธิแต่งตั้งทนายความดำเนินการแทนได้ หากไม่มี ทนายความที่ได้รับการแต่งตั้งจากบุคคลดังกล่าวเข้ามาในคดีให้ศาลตั้ง ทนายความขึ้นเพื่อทำหน้าที่ทนายความฝ่ายญาติผู้ตาย

เมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลจะ เรียกพยานที่นำสืบมาแล้วมาสืบเพิ่มเติมหรือเรียกพยานหลักฐานอื่นมาสืบก็ได้ และศาลอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นเพื่อประกอบการ ไต่สวนและทำคำสั่ง แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิของผู้นำสืบพยานหลักฐานตาม วรรคแปดที่จะขอให้เรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญอื่นมาให้ความเห็นได้แย้ง หรือเพิ่มเติมความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญดังกล่าว

คำสั่งของศาลตามมาตรา นี้ให้ถึงที่สุด แต่ไม่กระทบกระเทือนถึง สิทธิฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล หากพนักงานอัยการหรือ บุคคลอื่นได้ฟ้องหรือจะฟ้องคดีเกี่ยวกับการตายนั้น

เมื่อศาลได้มีคำสั่งแล้ว ให้ส่งสำนวนการไต่สวนของศาลไปยัง พนักงานอัยการ เพื่อส่งแก่พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป

แพทย์ตามวรรคหนึ่ง เจ้าพนักงานผู้ได้ทำการชันสูตรพลิกศพ และผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญที่ศาลขอให้มาให้ความเห็นตามมาตรา นี้ มีสิทธิได้รับค่าตอบแทน หรือค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทางและค่าเช่าที่พัก ตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ส่วนทนายความที่ศาลตั้งตามมาตรา นี้ มีสิทธิได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่าย เช่นเดียวกับทนายความที่ศาลตั้งตามมาตรา 173

สรุปและความเห็นของผู้เขียน

จากหลักในข้อ 2.1 ถึง 2.16 ที่ผู้เขียนได้ประมวลไว้ ล้วนเป็นหลักที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้คู่ความทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายผู้ถูกล่ามทาหรือผู้ต้องหา ซึ่งเป็นฝ่ายที่อาจถูกลงโทษทางอาญาถึงขั้นต้องจำคุกขาดอิสรภาพหรือสูงกว่านั้น หลักทั้งหมดที่ผู้เขียนได้สรุปมาจึงเป็นหลักนิติธรรมที่มีอยู่ในกฎหมายมีผลใช้บังคับอันเป็นหลักประกันได้ว่าหากผู้ถูกล่ามทามาได้กระทำผิดจริง ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะถูกนำตัวมาลงโทษทางอาญา ในทางตรงกันข้าม ฝ่ายผู้เสียหายก็วางใจได้ว่าหลักนิติธรรมที่ว่านี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่บ้านเมืองนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามโทษานุโทษที่ผู้กระทำผิดได้กระทำความเสียหายให้เกิดขึ้นกับตนหรือกล่าวแบบตรง ๆ เลย คือ **“หลักนิติธรรมที่มีในกฎหมายไม่อาจปรักปรำคนดีและปล่อยคนชั่วให้ลอยนวล”**

อย่างไรก็ดีเมื่อคนเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หลักนิติธรรมที่อยู่ในกฎหมายอาจถูกเบี่ยงเบนด้วยคน ซึ่งผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่าสิ่งนี้มีจริงในสังคมและเป็นสังคมที่ผู้เขียนมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาอยู่ในขณะเขียนบทความนี้ คดีความบางคดีถูกเบี่ยงเบนด้วยพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เรื่องนี้ก็เป็นเรื่องจริงแต่เป็นส่วนที่น้อยมาก ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะถ้าเป็นส่วนใหญ่หรือแม้ไม่ใช่ส่วนใหญ่แต่เป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นเสมอองค์กรตำรวจก็ไม่อาจตั้งและดำรงอยู่ในสังคมไทยได้ซึ่งมูลเหตุของการเบี่ยงเบนคดีโดยพนักงานสอบสวนบางคน ที่ไม่ตั้งมั่นอยู่ในหลักนิติธรรมและแนวทางแก้ไขเรื่องนี้ผู้เขียนจะขอกล่าวในหัวข้อถัดไป

3. มูลเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม

พนักงานสอบสวน ถือว่ามีบทบาทในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นอย่างมาก เป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น เรียกได้ว่าเป็นต้นน้ำแห่งความยุติธรรมทางอาญาก็ว่าได้ เพราะหากทำสำนวนการสอบสวนไปดี

เป็นความจริง รอบคอบ รัดกุม รับฟังพยานหลักฐานรอบด้านขึ้นไป พนักงานอัยการและศาลย่อมวินิจฉัยหรือตัดสินในทางดีตามมา แต่หากทำสำนวนการสอบสวนไม่ดีขึ้นไป มีการเบี่ยงเบนคดี ทำสำนวนอ่อน ก็อาจทำให้พนักงานอัยการและศาลวินิจฉัยหรือตัดสินในทางไม่ดีตามมาแม้พนักงานอัยการและศาล อีกบทบาท ถือเป็นกระบวนการยุติธรรมเบื้องต้น คือ การตรวจสอบสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน แต่อย่างไรก็ดีเมื่อพนักงานอัยการและศาล มิได้เป็นผู้ลงมือทำสำนวนเอง ย่อมไม่อาจหยั่งรู้ข้อความจริงทั้งหมด

ทางดี ทางร้าย ในที่นี้ ผู้เขียนหมายถึงความเป็นธรรมของเรื่องหรือความเป็นธรรมของคดีที่เกิดขึ้น กล่าวคือ คนที่ไม่ได้กระทำความผิดย่อมไม่ถูกลงโทษ คนที่กระทำความผิดหนี้ย่อมไม่พ้นเงื้อมมือกฎหมายต้องถูกลงโทษตามโทษานุโทษที่ได้กระทำลงไป เหมือนที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในหัวข้อก่อนว่า **“หลักนิติธรรมที่มีในกฎหมายไม่อาจปกป้องปราศคนดีและปล่อยคนชั่วให้ลอยนวล”**

บทบาทของพนักงานสอบสวนจึงสำคัญมาก เป็นต้นน้ำแห่งความยุติธรรมในทางกฎหมายได้มอบหน้าที่สำคัญให้พนักงานสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ในกรณีที่จะต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้จะเห็นได้ว่ากว่าจะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้ทั้ง พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ พยานผู้เชี่ยวชาญ หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ พนักงานสอบสวนจึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมหรือทำลายซึ่งหลักนิติธรรมการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

จึงสำคัญต่อรูปคดี ตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริง การเรียกสอบปากคำพยานที่เกี่ยวข้อง การตั้งประเด็นสอบปากคำ การเรียกหลักฐานการแสวงหาหลักฐาน การให้เหตุผลในการสรุปสำนวน ผู้เขียนจึงขอสรุปมูลเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวน ปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ดังนี้

3.1 จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ ที่ฝังอยู่ในตัวบุคคล ของพนักงานสอบสวนแต่ละคน เรื่องนี้ไม่กล่าวถึงไม่ได้ เพราะเป็นรากฐานแห่งความดีที่ติดอยู่กับตัวบุคคล พนักงานสอบสวนต้องเคารพในสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พนักงานสอบสวนต้องมีความซื่อสัตย์ สุจริต และยึดมั่น ในศีลธรรม พนักงานสอบสวนต้องอำนวยความสะดวกด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง โปร่งใส และเป็นธรรมโดยปราศจากอคติ พนักงานสอบสวนต้องกล่าวยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง พนักงานสอบสวนท่านใดมี จรรยาบรรณที่ดีหรือสูงก็จะรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรม ในทางตรงกันข้ามพนักงานสอบสวนท่านใดมี จรรยาบรรณที่ไม่สูงมากนัก ก็จะมีโอกาสหรืออาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่ทำลายซึ่งหลักนิติธรรม และทำให้ความเป็นธรรมในคดีที่รับผิดชอบสูญเสียไป ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดเกี่ยวกับ จรรยาบรรณของพนักงานสอบสวนไว้โดยการดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่จะต้องมีความโปร่งใส สุจริต รวดเร็ว เสมอภาค และเที่ยงธรรม ตามระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยจรรยาบรรณของพนักงานสอบสวน พ.ศ. 2544

3.2 คุณพินิจ ทุกช่วงชั้นในการสอบสวน พนักงานสอบสวนสามารถสอดแทรกคุณพินิจของตนได้ทั้งสิ้น ตั้งแต่จะนำพยานหลักฐานใดเข้ามาอยู่ในสำนวน การแสวงหาข้อเท็จจริง การเรียกสอบปากคำพยานที่เกี่ยวข้อง การตั้งประเด็นสอบปากคำ การเรียกหลักฐาน การแสวงหาหลักฐาน การให้เหตุผลในการสรุปสำนวน

3.3 ปัจจัยที่เป็นสิ่งเร้า

- 1) การติดสินบน
- 2) ระบบอุปถัมภ์ที่ดูแลน้อง อำนาจใหญ่ดูแลอำนาจเล็ก เพื่อนพ้องพี่น้องฝากกัน เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด
- 3) อิทธิพลจากฝ่ายการเมือง
- 4) ค่านิยมธรรมเนียมหรือความเชื่อแบบไทย ๆ
 - ผู้น้อยเคารพผู้ใหญ่
 - น้ำพึ่งเรือ เสือพึ่งป่า
 - ความพุ่มเพื่อย สร้อยสุร่ายยกย่องวัตถุ
 - ยอมรับชนชั้นในสังคม
 - ชอบของฟรี
 - ฯลฯ

ปัจจัยทั้ง 3 ข้างต้น ผู้เขียนขอเรียกว่า “3 ประสาน ต้นเหตุแห่งการทำลายหลักนิติธรรม ความเป็นธรรมในคดีต้องสูญเสียไป” พนักงานสอบสวนท่านใดมีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณที่สูง ก็จะทนต่อสิ่งเร้าทั้งปวงตบะไม่แตก แต่หากพนักงานสอบสวนท่านใดมีจริยธรรมหรือจรรยาบรรณที่ไม่สูงพอ อาจทนต่อสิ่งเร้าไม่ไหวเป็นเหตุให้มีการเบี่ยงเบนคดีใช้ดุลพินิจของตนเองทำให้สำนวนอ่อน อาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่เลือกที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการบางประการ ตัดพยานหลักฐานบางประการออกไปจากสำนวน ถึงแม้จะมีระบบตรวจสอบในชั้นของพนักงานอัยการและศาล แต่การทำลายหลักนิติธรรมจนเป็นเหตุให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ไม่ควรเกิดขึ้นในช่วงชั้นของพนักงานสอบสวน นี่คือปัญหาใหญ่ที่วงการตำรวจไทยได้พยายามแก้ไขมาโดยตลอด ซึ่งผู้เขียนก็ได้ตระหนักถึงปัญหานี้ตลอดระยะเวลาของการเป็นข้าราชการตำรวจ

4. การส่งเสริมให้พนักงานสอบสวนทำหน้าที่ด้วยความเที่ยงธรรม เป็นไปตามหลักนิติธรรม

เราต้องยอมรับว่าทุกสังคมมีทั้งคนดีและคนไม่ดีปะปนกันไป คนดีต้องมีมากกว่าอยู่แล้ว มิเช่นนั้นสังคมคงอยู่ไม่ได้เกิดความโกลาหลและการเอารัดเอาเปรียบผู้ด้อยกว่าในสับเซต (subset) ของคนไม่ดี ก็จะมีระดับของการไม่ดีมาก ไม่ดีน้อยแตกต่างกันไปอีกขึ้นอยู่กับภูมิหลังทางสังคมและการอบรมเลี้ยงดู ไม่ใช่ทุกคนเป็นคนเลวไปเสียเลยทีเดียว ทำนองว่าหาส่วนดีไม่เจอเลย

เราไม่อาจทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ จะทำอย่างไรที่จะรักษาคนดีไว้ในระบบ และส่งเสริมให้เขาได้สัมผัสดังพระบรมราโชวาทพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตรที่เคยพระราชดำรัสไว้ว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อยจึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้” (ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอสรีราชา จังหวัดชลบุรี วันที่ 11 ธันวาคม 2512)

ดังนั้นภายใต้พระบรมราโชวาท ที่ได้หยิบยกมากล่าว หน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ **“คัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** จะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนทำลายหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน **“การคัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** ต้องทำต่อเนื่อง อย่าหยุด ทำไปจนคนไม่ดี ไม่มีที่ยืนอยู่ในสังคมโดยเห็นว่ามันผ่านมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการโดย **“การคัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** แล้ว ดังนี้

4.1 การกำหนดให้วิชาจริยธรรม เป็นส่วนหนึ่งของการสอบคัดกรองบุคคลเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ และนักเรียนนายร้อยตำรวจหรือการสอบบุคคลภายนอกบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ โดยมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ที่สอบได้ทุกคน และทำการสอดส่องความประพฤติมาประกอบการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบ

4.2 การกำหนดให้วิชาจริยธรรมในการสอบเปลี่ยนสายงานภายในองค์กรจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เลื่อนเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ผู้ที่สอบได้และได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีมลทินทางวินัยตลอดถึง ได้รับการรับรองความประพฤติจากผู้บังคับบัญชา

4.3 การกำหนดให้มีวิชาจริยธรรมหรือการเป็นข้าราชการที่ดี ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรตำรวจในระดับต่าง ๆ

4.4 การให้รางวัลเชิดชูเกียรติ แก่นายตำรวจผู้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ เช่น รางวัลพนักงานสอบสวนดีเด่น

4.5 ลงโทษทางวินัยกับผู้บิดเบือนสำนวน ผู้ค้าสำนวน ทำสำนวนอ่อนอย่างเด็ดขาด

4.6 กำหนดสร้างเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานสอบสวน โดยหมุนเวียนสับเปลี่ยนงานให้เรียนรู้งานตำรวจด้านอื่น ๆ ให้มีประสบการณ์ที่หลากหลาย สามารถขึ้นเป็นผู้นำการได้โดยไม่ให้ความรู้สึกทางค่านิยมว่าพนักงานสอบสวน คือ ลูกเมียน้อยในองค์กร

4.7 การให้ทุนเรียนต่อในแขนงวิชาที่สำคัญและเพิ่มความเชี่ยวชาญต่อการเป็นพนักงานสอบสวน เช่น ทุนสาขาวิชา Computer Science วิชาเอก Computer Security ทุนสาขาวิชา Politic and international relations strategy เน้นทาง Applied security ทุนสาขาวิชา Forensic psychology หรือ investigation psychology เน้นทาง Forensic psychology/

criminology profiling /Investigative psychology ทุนสาขาวิชา Forensic Genetics เน้นทางพันธุศาสตร์

4.8 การมีหน่วยงานภายนอกจากภาคเอกชนมีบทบาทในการตรวจสอบและให้รางวัลเชิดชูเกียรติกับพนักงานสอบสวน อาทิเช่น มูลนิธิบุญยะจินดา เพื่อข้าราชการตำรวจและครอบครัว มอบประกาศเกียรติคุณและรางวัลเชิดชูเกียรติให้พนักงานสอบสวนต้นแบบ ซึ่งเป็นระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนของระดับสถานีตำรวจก็มีระบบการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจ มีการตรวจสอบและให้รางวัลเชิดชูเกียรติในสถานีตำรวจต่าง ๆ เป็นต้น

ตามมาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวมาเห็นได้ว่าเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในการคัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี แต่อย่างไรก็ดีมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ มิได้เพียงพอต่อการที่จะปกป้องมิให้ทำลายหลักนิติธรรมเกิดขึ้น ในช่วงชั้นของพนักงานสอบสวน ผู้เขียนเห็นว่ายังมีมาตรการ อีก 2 มาตรการที่จะช่วยมิให้มีการทำลายหลักนิติธรรมเกิดขึ้น ได้แก่

1) การตรวจสอบความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชา ก่อนส่งพนักงานอัยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องให้ความสำคัญในประเด็นนี้ อย่างยิ่งยวด เพราะเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรตนเอง ก่อนที่จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ถ้าหากหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือผู้กำกับการ มีจิตวิญญาณของการเอาใจใส่ดูแลสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาก่อนที่จะส่งไปให้พนักงานอัยการ ก็จะทำให้ลดจำนวนสำนวนที่ไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรม กับคู่ความลงไปได้มาก

2) ส่งเสริมให้ใช้ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 หมวด 4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ในชั้นการสอบสวนมาบังคับใช้อย่างจริงจังโดยมีฐานความคิดว่าคดีอาญา

อันยอมความได้ คดีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้เสียหาย และคดีที่มีลักษณะของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้และ ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร ซึ่งหากมีการสนับสนุนให้ผู้ต้องหาและผู้เสียหายมีโอกาสไกล่เกลี่ยคดีอาญาเพื่อแสดงความสำนึก ในการกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิด อันจะเป็นการนำไปสู่ การยอมความและการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการพิจารณาลงโทษโดยนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องต่อ ศาลเพื่อให้ศาลตัดสินลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวมาตรการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนจะมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เป็นผลดีต่อ ทั้งสองฝ่ายให้ยุติลงได้ในชั้นพนักงานสอบสวน ไม่ต้องไปต่อในชั้นอัยการและ ชั้นศาลมาตรการนี้นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวหรือคนล้นคุกแล้ว ยังสามารถลดการวิงวอนคดีลดการคำสำนวน บิดเบือนสำนวน ทำสำนวนอ่อน เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาให้หลุดคดีหรือได้รับโทษน้อยลงอีกด้วย

บทสรุป

1. ไม่ว่าจะใช้คำว่า **หลักนิติธรรม** หรือ **หลักนิติรัฐ** ก็คือ หลักเดียวกัน คือ **หลักกฎหมายที่เป็นธรรม** ต่างกันเพียงแต่ต้นกำเนิดที่มาของสองคำนี้เท่านั้น โดย **หลักนิติรัฐ (Rechtsstaat)** เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศ เยอรมัน อันเป็นประเทศในระบบ Civil Law ส่วน **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** เป็นหลักการสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศในระบบ Common Law แต่ผู้เขียนขอคำว่า **หลักนิติธรรม** มากกว่า เพราะหากแปล ตรงตัวแล้ว นิติ คือ กฎหมาย ธรรม คือ ธรรมะหรือคุณความดี เมื่อรวมกันแล้ว ก็คือหลักกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมนั่นเอง ในบทความวิชาการนี้ ของผู้เขียนจึงขอใช้คำว่า **นิติธรรม** ไม่ใช่คำว่า **นิติรัฐ** เพื่อให้สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติคำว่า หลักนิติธรรม ไว้ใน

มาตรา 3 และมาตรา 26⁸ **หลักนิติธรรม** ในแต่ละกฎหมายอาจวางหลักที่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น ๆว่าจะออกมาใช้ควบคุมหรือใช้บังคับกับคนในสังคมอย่างไร แต่หลักนิติธรรม นั้นจะมีหลักทั่วไปอันเป็นหลักสากลที่ในวงการนิติศาสตร์ ที่ทั่วโลกได้ให้การยอมรับและได้มีการร่ำเรียนกันมาจากรุ่นสู่รุ่น เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลัง กำหนดโทษแก่บุคคล หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระ เป็นต้น

2. ผู้เขียนได้สรุปและประมวลหลักนิติธรรมจากตัวบทของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้จำนวน 15 หลัก ล้วนเป็นหลักที่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้คู่ความทั้งสองฝ่าย โดยเฉพาะฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ซึ่งเป็นฝ่ายที่อาจถูกลงโทษทางอาญาถึงขั้นต้องจำคุกขาดอิสรภาพหรือสูงกว่านั้น หลักทั้งหมดที่ผู้เขียนได้สรุปมาจึงเป็นหลักนิติธรรมที่มีอยู่ในกฎหมายมีผลใช้บังคับ อันเป็นหลักประกันได้ว่าหากผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดจริง ย่อมเป็นไปได้ยากที่จะถูกนำตัวมาลงโทษทางอาญา ในทางตรงกันข้ามฝ่ายผู้เสียหายก็วางใจได้ว่าหลักนิติธรรมที่ว่านี้จะช่วยให้อำนาจหน้าที่

⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 3 อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

บ้านเมืองนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามโทษานุโทษที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความเสียหายให้เกิดขึ้นกับตนหรือกล่าวแบบตรง ๆ เลย คือ “หลักนิติธรรมที่มีในกฎหมายไม่อาจปกป้องปราศคนดีและปล่อยคนชั่วให้ลอยนวล”

3. อย่างไรก็ดีเมื่อคนเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หลักนิติธรรมที่อยู่ในกฎหมายอาจถูกเบี่ยงเบนด้วยคน ซึ่งผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่าสิ่งนี้มีจริงในสังคมและเป็นสังคมที่ผู้เขียนมีอำนาจปกครองบังคับบัญชาอยู่ในขณะเขียนบทความนี้ คดีความบางคดีถูกเบี่ยงเบนด้วยพนักงานสอบสวน ทำให้ไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม เรื่องนี้ก็เป็น เรื่องจริงแต่เป็นส่วนที่น้อยมาก ไม่ใช่ทั้งหมด เพราะถ้าเป็นส่วนใหญ่หรือแม้ไม่ใช่ส่วนใหญ่แต่เป็นเรื่องที่อาจเกิดขึ้นเสมอองค์กรตำรวจก็ไม่อาจตั้งและดำรงอยู่ในสังคมไทยได้

4. บทบาทของพนักงานสอบสวนจึงสำคัญมาก เป็นต้นน้ำแห่งความยุติธรรม ในทางกฎหมายได้มอบหน้าที่สำคัญให้พนักงานสอบสวน โดยให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ในกรณีที่ต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจให้ทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด ๆ โดยวิธีการทางวิทยาศาสตร์ได้จะเห็นได้ว่าจะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนสามารถรวบรวมพยานหลักฐานได้ทั้ง พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ พยานผู้เชี่ยวชาญ หลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ พนักงานสอบสวนจึงเป็นบุคคลสำคัญที่จะรักษาไว้ซึ่งหลักนิติธรรมหรือทำลายซึ่งหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนจึงสำคัญต่อรูปคดี ตั้งแต่การแสวงหาข้อเท็จจริง การเรียกสอบปากคำพยานที่เกี่ยวข้องการตั้งประเด็นสอบปากคำ การเรียกหลักฐาน การแสวงหาหลักฐาน การให้เหตุผลในการสรุปสำนวน

5. มูลเหตุที่ทำให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม ได้แก่ **จริยธรรมหรือจรรยาบรรณ** ที่ฝังอยู่ในตัวบุคคล **ดุลพินิจ** ทุกช่วงชั้น ในการสอบสวน พนักงานสอบสวนสามารถสอดแทรกดุลพินิจของตนได้ทั้งสิ้น **ปัจจัยที่เป็นสิ่งเร้า** อาทิ 1) การติดสินบน 2) ระบบอุปถัมภ์ที่ดูแลน้อง อำนาจใหญ่ดูแลอำนาจเล็ก เพื่อนพ้องพี่น้องฝากกัน เดินตามผู้ใหญ่หมาไม่กัด 3) อิทธิพลจากฝ่ายการเมือง เป็นต้น

6. ผู้เขียนเห็นว่าเราไม่อาจทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ จะทำอย่างไรที่จะรักษาคณติไว้ในระบบ และส่งเสริมให้เขาได้ดีสมดังพระบรมราโชวาท พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร ที่เคยมีพระราชดำรัสไว้ว่า **“ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดีและคนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปรกติสุขเรียบร้อยจึงมิใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดี ให้คนดีได้ปกครองบ้านเมืองและควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อความเดือดร้อนวุ่นวายได้”** (ในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอสครีราชฯ จังหวัดชลบุรีวันที่ 11 ธันวาคม 2512)

7. ดังนั้นภายใต้พระบรมราโชวาท ที่ได้หยิบยกมากล่าว หน้าขึ้นของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คือ **“คัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** จะเป็นแนวทางที่ดีที่สุดที่จะป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนทำลายหลักนิติธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในชั้นพนักงานสอบสวน **“การคัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** ต้องทำต่อเนื่อง อย่าหยุด ทำไปจนคนไม่ดี ไม่มีที่ยืนอยู่ในสังคมโดยเห็นว่าที่ผ่านมาสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ **“การคัดกรองคนดีเข้าสู่ระบบ รักษาเขาไว้ และส่งเสริมให้เขาได้ดี”** ดังนี้

1) การกำหนดให้วิชาจริยธรรม เป็นส่วนหนึ่งของการสอบคัดกรองบุคคลเข้าเป็นนักเรียนนายสิบตำรวจ และนักเรียนนายร้อยตำรวจ หรือการสอบ

บุคคลภายนอกบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการตำรวจ โดยมีการตรวจสอบประวัติอาชญากรรมของผู้ที่สอบได้ทุกคน และทำการสอดส่องความประพฤติมาประกอบการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ระบบ

2) การกำหนดให้ข้าราชการโยกย้ายในการสอบเปลี่ยนสายงานภายในองค์กรจากข้าราชการตำรวจชั้นประทวน เลื่อนเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร ผู้ที่สอบได้และได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นผู้มีมลทินทางวินัยตลอดถึงได้รับการรับรองความประพฤติจากผู้บังคับบัญชา

3) การกำหนดให้มีข้าราชการหรือการเป็นข้าราชการที่ดีทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรศึกษาอบรมเพื่อพัฒนาบุคลากรตำรวจในระดับต่าง ๆ

4) การให้รางวัลเชิดชูเกียรติ แก่นายตำรวจผู้ปฏิบัติดี ปฏิบัติชอบ เช่น รางวัลพนักงานสอบสวนดีเด่น

5) ลงโทษทางวินัยกับผู้บิดเบือนสำนวน ผู้ค้าสำนวน ทำสำนวนอ่อนอย่างเด็ดขาด

6) กำหนดสร้างเส้นทางความก้าวหน้าในสายอาชีพของพนักงานสอบสวน โดยหมุนเวียนสับเปลี่ยนงาน ให้เรียนรู้งานตำรวจด้านอื่น ๆ ให้มีประสบการณ์ที่หลากหลาย สามารถมีหนทางขึ้นเป็นผู้กำกับการได้โดยไม่ให้ความรู้สึกทางค่านิยมว่า พนักงานสอบสวน คือ ลูกเมียน้อยในองค์กร

7) การให้ทุนเรียนต่อในแขนงวิชาที่สำคัญและเพิ่มความเชี่ยวชาญต่อการเป็นพนักงานสอบสวน เช่น ทุนสาขาวิชา Computer Science วิชาเอก Computer Security ทุนสาขาวิชา Politic and international relations strategy เน้นทาง Applied security ทุนสาขาวิชา Forensic psychology หรือ investigation psychology เน้นทาง Forensic psychology/criminology profiling/Investigative psychology ทุนสาขาวิชา Forensic Genetics เน้นทางพันธุศาสตร์

8) การมีหน่วยงานภายนอกจากภาคเอกชนมีบทบาทในการตรวจสอบและให้รางวัลเชิดชูเกียรติกับพนักงานสอบสวน อาทิเช่น มูลนิธิบุญยะจินดาเพื่อข้าราชการตำรวจและครอบครัว มอบประกาศเกียรติคุณและรางวัลเชิดชูเกียรติให้พนักงานสอบสวนต้นแบบ ซึ่งเป็นระดับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในส่วนของระดับสถานีตำรวจก็มีระบบการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจสถานีตำรวจ มีการตรวจสอบและให้รางวัลเชิดชูเกียรติในสถานีตำรวจต่าง ๆ เป็นต้น

8. โดยผู้เขียนเห็นว่ายังมีมาตรการ อีก 3 มาตรการ ที่จะช่วยมิให้มีการทำลายหลักนิติธรรมเกิดขึ้น ได้แก่

1) การตรวจสอบความเห็นของพนักงานสอบสวนโดยผู้บังคับบัญชา ก่อนส่งพนักงานอัยการสำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องให้ความสำคัญในประเด็นนี้ อย่างยิ่งยวด เพราะเป็นการตรวจสอบภายในองค์กรตนเอง ก่อนที่จะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ถ้าหากหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือผู้กำกับ การมีจิตวิญญาณของการเอาใจใส่ดูแลสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมาก่อนที่จะส่งไปให้พนักงานอัยการ ก็จะทำให้ลดจำนวนสำนวนที่ไม่ก่อให้เกิด ความเป็นธรรมกับคู่ความลงไปได้มาก

2) ส่งเสริมให้ใช้ มาตรการแทนการฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 หมวด 4 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางอาญา ในขั้นการสอบสวนมาบังคับใช้อย่างจริงจัง โดยมีฐานความคิดว่าคดีอาญา อันยอมความได้ คดีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้เสียหาย และคดีที่มีลักษณะ ของการกระทำเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงผู้ต้องหาอาจกลับตนเป็นคนดีได้และ ผู้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร ซึ่งหากมีการสนับสนุนให้ ผู้ต้องหาและผู้เสียหายมีโอกาสไกล่เกลี่ยคดีอาญาเพื่อแสดงความสำนึกใน การกระทำและพยายามบรรเทาผลร้ายแห่งความผิด อันจะเป็นการนำไปสู่ การยอมความและการยุติคดีด้วยความสมานฉันท์จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องหา

ผู้เสียหาย และสังคม มากกว่าการพิจารณาลงโทษโดยนำตัวผู้กระทำความผิดฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลตัดสินลงโทษแต่เพียงอย่างเดียวมาตราการตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานสอบสวนจะมีบทบาทสำคัญในการไกล่เกลี่ยเพื่อให้เป็นผลดีต่อทั้งสองฝ่ายให้ยุติลงได้ในชั้นพนักงานสอบสวน ไม่ต้องไปต่อในชั้นอัยการและชั้นศาล มาตรการนี้นอกจากจะช่วยแก้ไขปัญหาคดีรกรศาลหรือคนล้นคุกแล้ว ยังสามารถลดการวิ่งเต้นคดีลดการคำนวณ บิดเบือนสำนวน ทำสำนวนอ่อนเพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหาให้หลุดคดีหรือได้รับโทษน้อยลง อีกด้วย

3) สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดแนวทางปฏิบัติ ตามคำสั่งที่ 178/2564 ลงวันที่ 9 เมษายน 2564 เรื่อง การบันทึกภาพและเสียงการตรวจค้น จับกุม และสอบสวนคดีอาญา ให้นำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ตำรวจ และพนักงานสอบสวน สำคัญสำคัญเป็นการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจและ พนักงานสอบสวน ทำการบันทึกภาพและเสียงอย่างต่อเนื่องในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ ตรวจค้น จับกุม และการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา อย่างเป็นรูปธรรม โดยทั่วไปกับเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานสอบสวนสังกัดสำนักงานตำรวจ แห่งชาติเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดให้มีมาตรการเพื่อคุ้มครอง ผู้ต้องหาที่อาจถูกกระทบบสิทธิและเสรีภาพจากการบังคับใช้กฎหมายของ เจ้าหน้าที่ตำรวจให้เหมาะสม ครอบคลุมและรวดเร็ว อีกทั้งยังสามารถใช้เป็น พยานหลักฐานที่มีคุณค่า และมีความน่าเชื่อถือในการพิสูจน์ความผิดหรือ บริสุทธิของผู้ต้องหา สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการ ยุติธรรม

กองทัพเรือกับหลักนิติรัฐ-นิติธรรม

สุวิน แจ้งยอดสุข*

บทนำ

รัฐต่าง ๆ ในสังคมโลกย่อมต้องมีกฎหมายและกฎระเบียบ เพื่อให้ประชาชนในสังคมนั้น ๆ ปฏิบัติตามและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ในแต่ละสังคม ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงวัฒนธรรมและประเพณีในสังคมนั้น นอกจากนี้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายยังต้องคำนึงถึงหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม จึงจะได้รับการยอมรับจากประชาชนในสังคมนั้น คำถามมีว่าแล้วหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมนั้นหมายถึงอะไร เพราะในสังคมไทยมักได้ยินคำสองคำนี้บ่อยมาก นิติรัฐและนิติธรรมใช้ในกรณีไหนเหมือนหรือแตกต่างกันหรือไม่อย่างไร กองทัพเรือในฐานะที่เป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย รวมทั้งเป็นหน่วยงานหลักในศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีหน้าที่ในการรักษาความมั่นคงของชาติและบังคับใช้กฎหมายในทะเล จะมีความเกี่ยวข้องกับหลักนิติรัฐและนิติธรรมอย่างไร เป็นคำถามที่ผู้เขียนสงสัย พยายามศึกษาหาความรู้จากเอกสาร รวมทั้งอ่านบทความต่าง ๆ เพื่อให้ได้ความกระจ่างที่แท้จริง ๆ แล้ว นิติรัฐหรือนิติธรรมมีที่มาเป็นอย่างไร ในบริบทของกฎหมาย กฎเกณฑ์ รวมถึงกฎระเบียบที่กำหนดโดยหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ ภายในประเทศสืบเนื่องจากจารีตประเพณีของประเทศไทยที่ได้ปฏิบัติสืบต่อกันมาอย่างช้านานอย่างไร จากนั้นจะศึกษาบทบาทและหน้าที่ของกองทัพเรือที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งกองทัพเรือต้องปฏิบัติ เพื่อพิจารณาว่า บทบาทและหน้าที่

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ของกองทัพเรือดังกล่าว มีความเหมาะสมหรือไม่ มีความเกี่ยวข้องในการส่งเสริมและสนับสนุนหลักนิติรัฐและนิติธรรมของประเทศไทยอย่างไร

หลักนิติรัฐ นิติธรรม โดยทั่วไป

หลักนิติรัฐ (Legal State) มีต้นกำเนิดมาจากประเทศเยอรมัน ที่บังคับใช้กฎหมายที่เขียนหรือกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร (CIVIL LAW) ซึ่งหมายความว่า การปกครองโดยกฎหมาย มิใช่การปกครองโดยอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ดังนั้นประเทศที่เป็นนิติรัฐ จึงต้องมีกฎหมายเป็นหลักในการปกครองประเทศ ฝ่ายปกครองประเทศจะกระทำการใด ๆ หรือดำเนินการใด ๆ ได้ต้องมีกฎหมายรองรับ จะกระทำอะไรตามอำเภอใจไม่ได้¹ ต่อมาจึงมีผู้ให้ความหมายในทำนองเดียวกันของหลักนิติรัฐ โดยหมายถึงรัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจ” กล่าวคือถือกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายใช้ในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครองก็ไม่แน่ว่ากฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ ทุกวันนี้ในสังคมโลกทุกรัฐทุกสังคมล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น กรณีที่มีช่องว่างของกฎหมาย หรือกรณีที่ไม่มียกกฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้” ฝ่ายปกครองหรือคนในสังคมจะกระทำอะไรก็ได้ เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองหรือคนในสังคมนั้น ๆ นานวันเข้าความแตกต่างระหว่างดุลพินิจกับอำเภอใจ ก็ะบางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งเป็นการขัดกับหลักนิติรัฐ แน่แน่นอนว่าย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชนและสังคมในภาพรวม ดังนั้นจึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้

¹ กำชัย จงจักรพันธ์, หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม, http://www.thaiihdc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:-vs-&catid=16:2557-06-25-06-51-47&Itemid=23 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564).

เรามักจะนิยามการปกครองเช่นนี้ว่า “อำนาจนิยม” หรือ “เผด็จการ” ซึ่งการปกครองลักษณะนี้ก็ไม่ได้มีข้อเสียไปทั้งหมด แต่ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศนั้น ๆ มักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยม สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่โดยยึดหลักกฎหมายในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจึงอยู่ในลักษณะสมดุลและเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชน เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐ (Legal State) จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ และเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจ ผลของนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคลไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกันตามหลักความเสมอภาค²

นอกจากคำว่าหลักนิติรัฐแล้ว ก็จะมีหลักการอื่น ๆ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีความหมายคล้ายคลึงกับหลักนิติรัฐ นั่นคือ หลักนิติธรรม ซึ่งใช้แพร่หลายในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษ และในประเทศไทยก็มักจะอ้างคำว่า “หลักนิติธรรม” ควบคู่กับ “หลักนิติรัฐ” เสมอ

คำว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ความเป็นกรรมที่มีอยู่ในกฎหมาย หรือกฎหมายให้ความเป็นธรรมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ “คุณธรรมทางกฎหมาย” อันเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมาย โดยที่

² บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ, “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ.” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ, 2557), 3-3 ใน https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_di_link.php?id=1266 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564).

ความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่ทุกสังคมต้องการ เพราะที่ใดมีความเป็นธรรม ที่นั่นย่อมนำมาซึ่งความสันติสุข นอกจากนี้จะมีความหมายถึงหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายแล้ว ยังเป็นหลักพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งของหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่รวมถึงการบริหารราชการภายใต้บังคับของกฎหมาย และการตรากฎหมายโดยฝ่ายบริหารที่ควรจะต้องเคารพต่อสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนและเอกชนตามนัยแห่งหลักธรรม ฝ่ายปกครองที่จะบังคับใช้กฎหมายจะต้องดำเนินการโดยอิสระตามครรลองโดยปราศจากอคติให้เป็นไปตามนั้น ส่งเสริมสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลตามนัยแห่งหลักธรรมรวมอยู่ด้วย เมื่อจะกล่าวถึงความเป็นมาและที่มาของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ต้องถือว่าหลักดังกล่าวมีมานานแล้ว โดยเริ่มก่อตัวและปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจนในประเทศอังกฤษ ในศตวรรษที่ 13 ถือเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ ที่มีหลักการสำคัญ ได้แก่ บุคคลพึงได้รับการพิจารณาโทษโดยฝ่ายปกครองในการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายโดยหลักความเสมอภาค ไม่ว่าบุคคลนั้นจะอยู่ในฐานะใด สิทธิเสรีภาพของบุคคลจะต้องได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายอังกฤษ ผู้พิพากษาซึ่งได้เริ่มพัฒนากฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ 12 ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจส่วนกลางที่มั่นคงเข้มแข็ง กฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีนั้นมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไป ในราชอาณาจักร จึงเรียกว่ากฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) กฎหมายดังกล่าวได้รับการ “สร้าง” ขึ้น โดยผู้พิพากษา เมื่อศาลได้ตัดสินคดีใดคดีหนึ่งไปแล้ว หลักกฎหมายที่ศาลได้สร้างขึ้นเพื่อใช้ตัดสินคดี ก็ตกทอดต่อมาเป็นลำดับ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองด้วย “กฎหมาย” ในระบบกฎหมายอังกฤษ จึงไม่ได้หมายถึงเฉพาะแต่กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยรัฐสภาที่เรียกว่า “Statute Law” เท่านั้น แต่ยังหมายถึงหลักการและแนวทางการตัดสินของผู้พิพากษา (Case Law) ที่เกิดจาก

จารีตธรรมเนียมปฏิบัติในอดีต อันเป็นกฎเกณฑ์ที่ศาลยอมรับสืบต่อกันมา (Common Law) ด้วย อนึ่งโดยเหตุที่กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) มีผลใช้บังคับได้ในคดีที่ศาลได้ตัดสินวางหลักไปแต่ละคดี คำว่า “แนวทาง การตัดสิน (Case Law)” กับ “กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law)” จึงเป็นคำที่ใช้ในความหมายเดียวกัน นั่นคือหมายถึง กฎหมายที่เกิดจาก ผู้พิพากษา³ การที่ระบบกฎหมายอังกฤษยอมรับให้ผู้พิพากษาสามารถ “สร้าง” กฎหมายขึ้นมาได้เองนี้ ส่งผลให้ระบบกฎหมายของอังกฤษมีลักษณะ ที่ยืดหยุ่น และสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าในระบบกฎหมายอังกฤษ ศาลจะ เปลี่ยนแปลงแนวการตัดสินอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะหลัก “stare decisis” คือ หลักที่ว่าศาลในคดีหลังต้องผูกพันตามหลักกฎหมายที่ศาล ในคดีก่อนได้ตัดสินไว้แล้วยังเป็นหลักที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษา จึงไม่ใช่จะกระทำได้ง่ายถึงแม้ประเทศอังกฤษจะยอมรับความมีอำนาจสูงสุด ของรัฐสภาในการออกกฎหมาย แต่ไม่ใช่รัฐสภาจะออกกฎหมายอย่างไรก็ได้ กฎหมายที่ออกจะต้องเป็นกฎหมายที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมด้วย หลักนิติธรรม (Rule of Law) เริ่มมีความชัดเจนในปี ค.ศ. 1955 ภายหลังจากการประชุม นักนิติศาสตร์เสรีจาก 48 ประเทศ ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล (International Commission of Jurists : ICI) ที่เมืองเอเธนส์ ประเทศกรีซ และได้ประกาศบัญญัติแห่งเมืองเอเธนส์ 1955 (Act of Athen 1955) จากบัญญัติดังกล่าว ทำให้นักกฎหมายเริ่มเข้าใจปรัชญาและหลักการของ หลักนิติธรรมที่สอดคล้องตรงกันและมองเห็นความสำคัญของหลักการดังกล่าว มากขึ้น นอกจากนั้นหลักนิติธรรม (Rule of Law) ยังมีหลักการพื้นฐานที่มุ่ง

³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” จุลนิติ ศณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (มค.-ก.พ.55) 63. อ้างถึงในบรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ, “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและ นิติรัฐ, (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study) หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2567), 2-3.

จำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ซึ่งหมายความว่า บุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน ภายใต้กฎหมาย กฎหมายต้องมีเนื้อหาที่ชัดเจน ให้เหตุผลได้ ไม่ขัดแย้งกันเอง ปฏิบัติได้ ใช้เป็นการทั่วไปเป็นธรรม กฎหมายต้องมุ่งใช้ไปในอนาคต ไม่มีโทษย้อนหลัง มีการบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาค กระบวนการตรากฎหมาย ต้องถูกต้องชัดเจน หลักความเป็นกฎหมาย ซึ่งใช้เป็นการทั่วไปได้จริงในทางปฏิบัติ⁴

ทั้งนี้ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภทีย ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนด หรือบทบัญญัติทั้งหลายที่มีอยู่ในตัวกฎหมาย หรือกฎอันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้แต่หมายถึง กฎที่บังคับตัวบทกฎหมายหรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบข้อบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ “The Rule of Law” คือประมวลสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการอันทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายอันชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อกำเนิดสิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย⁵

ในความสัมพันธ์ระหว่างนิติรัฐ (Legal State) และนิติธรรม (Rule of Law) มีทั้งความเหมือนกันและความต่างกัน ในความเหมือนกันก็คือทั้งนิติรัฐและนิติธรรม เป็นหลักการที่เป็นแนวความคิดที่กำเนิดและพัฒนาขึ้นเพื่่อมุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง คุ้มครองประชาชนและเอกชน ทั้งนิติรัฐและนิติธรรมมุ่งกำกับ หรือเป็นหลักให้กับกฎหมาย เพื่อให้กฎหมายต้องดี

⁴ บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ, 2-3.

⁵ อรรถพล ไทใหญ่สว่าง, หลักนิติธรรม, https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20jun_11.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2564).

ต้องชัดเจน ต้องมีเหตุมีผลต้องปฏิบัติได้ ต้องนำไปสู่ความยุติธรรมทั้งในเชิงรูปแบบและเนื้อหาส่วนความแตกต่างกันก็คือ นิติรัฐและนิติธรรมมีจุดกำเนิดและพัฒนาการทางความคิดในประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน นิติรัฐเป็นหลักคิดสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศเยอรมัน อันเป็นประเทศในระบบ Civi Law และหลักนิติรัฐนี้เองที่มีอิทธิพลเผยแพร่ไปทั่วยุโรป ส่วนนิติธรรมเป็นหลักคิดสำคัญที่มีจุดเริ่มต้นที่ประเทศอังกฤษ อันเป็นประเทศในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และทำนองเดียวกันหลักนิติธรรมมีอิทธิพลเผยแพร่ไปยังประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในเครือจักรภพทั้งหลายที่ส่วนใหญ่นิยมระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อีกประการหลักนิติรัฐให้ความสำคัญที่สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ดังนั้นมีการจำกัดอำนาจฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับการอำนาจของรัฐ แต่นิติธรรมเน้นที่ความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาที่จะออกกฎหมายมาบังคับใช้กับประชาชน ซึ่งกฎหมายที่จะออกมาและมีผลใช้บังคับได้ต้องตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม จุดเริ่มต้นจุดเน้นอาจแตกต่างกัน แต่สาระสำคัญต่างมุ่งเน้นที่จำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองเหมือนกัน นิติรัฐได้พัฒนาและวิวัฒนาการไปจนถึงจุดที่มีการแบ่งแยกระบบศาลออกเป็นศาลพิเศษและศาลทั่วไป แต่นิติธรรมไม่มีการแบ่งแยก มีระบบศาลเดียวคือศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม เปรียบเหมือนต้นไม้ที่มีสายพันธุ์เดียวกัน ที่ต่างมุ่งให้ประโยชน์แก่ประชาชนให้ได้รับความยุติธรรม มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง แต่หลักการทั้งสองที่มีประวัติศาสตร์ ระบบกฎหมายสภาพแวดล้อม สภาพสังคม ฯลฯ ที่แตกต่างกัน มีบางส่วนเหมือน มีบางส่วนต่าง มีจุดเน้น หนักเบา เหมือนบ้าง ต่างบ้าง แต่เป็นความต่างบนความเหมือนกัน และด้วยปรัชญาพื้นฐานเดียวกันนี้เอง จึงทำให้หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมเป็น “หลัก” ของกฎหมาย ที่นักกฎหมายไม่ว่าในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) และระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ต่างต้องยึดถือ

เพื่อให้มั่นใจได้ว่า ระบบกฎหมายจะนำไปสู่ความผาสุกและความยุติธรรม โดยแท้จริง⁶

บทบาทและหน้าที่ กองทัพเรือ ตามตัวบทกฎหมาย

แนวคิดและความเป็นมาของหลักนิติรัฐและนิติธรรม ในแง่ของความเป็นประวัติศาสตร์ พัฒนาการ และควมมีอิทธิพลต่อแนวความคิดในการบัญญัติกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายของแต่ละประเทศในโลก ถึงแม้จะมีความเป็นมาในทางประวัติศาสตร์ที่แตกต่างกัน แต่มีหลักคิดที่สำคัญที่เหมือนกันคือ มุ่งจำกัดอำนาจการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายปกครอง ป้องกันสิทธิของประชาชนและเอกชนไม่ให้ฝ่ายปกครองไปละเมิดมากนัก โดยมีความเสมอภาคกัน สำหรับประเทศไทยหรือสยามในอดีต เดิมในประวัติศาสตร์มีการปกครองก่อนสมัยรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ภายในราชอาณาจักรมีการปกครองในระบบหัวเมืองและประเทศราช โดยใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีซึ่งในขณะนั้นลัทธิจักรวรรดินิยมกำลังแผ่ขยายมาทางตะวันออกไกล ด้วยนโยบายการแผ่ขยายอาณานิคม ประเทศตะวันตกที่กำลังพยายามแผ่ขยายอำนาจเข้ามา และไม่ยอมรับระบบกฎหมายจารีตประเพณีของสยามโดยประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นชาติตะวันตกชาติแรกที่ได้เข้ามาทำสนธิสัญญาสิทธิภาพนอกอาณาเขตกับสยาม ต่อมาสยามได้ดำเนินการปรับปรุงการปกครองเป็นแบบ “มณฑลเทศาภิบาล” และได้ศึกษาระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป และนำมาปรับปรุงกฎหมายของสยามให้มีรูปแบบที่ชัดเจนมากขึ้น⁷ ซึ่งทำให้สยามสามารถยกเลิกสนธิสัญญาสิทธินอกอาณาเขตได้ในภายหลัง

⁶ บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ, ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ, 4-5.

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ประเทศไทยได้มีการใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญ เป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ซึ่งสาระสำคัญคือ ได้แบ่งแยกอำนาจ การปกครองออกเป็นนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ออกจากกัน^๗ โดยมีองค์กรฝ่ายความมั่นคง คือ “กองทัพไทย” ซึ่งอยู่ในกระทรวงกลาโหม อันเป็นองค์กรหน่วยงานในฝ่ายบริหาร ซึ่งมี นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม เป็นผู้กำกับดูแล ในส่วนของกองทัพเรือ ซึ่งเป็นหน่วยงานในกระทรวงกลาโหม มีหน้าที่และภารกิจด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ในการป้องกันเอกราชอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ากองทัพเรือก็มีหน้าที่และภารกิจที่เป็นส่วนหนึ่งในอำนาจ ฝ่ายตุลาการ โดยเป็นต้นทางของกระบวนการยุติธรรมจากการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย และกฎระเบียบต่าง ๆ ในรายละเอียดของภารกิจหน้าที่ของกองทัพเรือ ได้ถูกกำหนดในกฎหมายสูงสุดของประเทศในรัฐธรรมนูญทุกฉบับของประเทศไทย ในมาตราที่แตกต่างกัน โดยฉบับล่าสุดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560^๘ สรุปรูปภารกิจหน้าที่ของกองทัพเรือได้ ดังนี้

^๗ ดวงพร แสงทอง, “วิวัฒนาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย,” เอกสารประกอบการสอนวิชาการปกครองท้องถิ่นไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา, http://www.elfhs.ssru.ac.th/duangphon_sa/pluginfile.php/49/block_html/content/ครั้งที่%203%20วิวัฒนาการการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

^๘ เรื่องเดียวกัน.

^๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560). <http://www.ratchakittha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564)

1) การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทหารตามรัฐธรรมนูญ

กองทัพเรือในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม¹⁰ มิใช่ปฏิบัติหน้าที่ตามอำเภอใจ ทุกปฏิบัติการหรือภารกิจจะต้องมีกฎหมายรองรับ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจใช้อำนาจได้ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยกฎหมายที่บัญญัติขึ้นนั้นต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคือ ทันสมัย เป็นธรรม และเป็นที่ยอมรับของสังคม¹¹ โดยรัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันไปสู่เป้าหมาย ยุทธศาสตร์การป้องกันประเทศหรือยุทธศาสตร์ ด้านความมั่นคงที่กระทรวงกลาโหมรับผิดชอบก็เป็นส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ชาติ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินและงานของรัฐให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี¹² พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2536 ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้ (1) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน (2) เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ (3) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ (4) ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็น (5) มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ (6) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และ (7) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 3 วรรค 2.

¹¹ กฤษฎณะ บวรรัตนารักษ์, รัฐธรรมนูญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหาร, https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/parliament_parcy/ewtd_news.php?nid=46723&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 65.

¹³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 76.

2) สิทธิและเสรีภาพของทหาร

ทหารย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นจำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม¹⁴ ซึ่งหมายความว่าในเรื่องที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรมของข้าราชการทหารสามารถแตกต่างจากของประชาชนทั่วไปได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ เนื่องมาจากการกิจหน้าที่ของข้าราชการทหารจำเป็นจะต้องเข้มข้นหรือเคร่งครัดในบางเรื่องมากกว่าที่ใช้กับบุคคลธรรมดา เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช 2476¹⁵

3) ทหารต้องพิทักษ์รักษาไว้ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน โดยรัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ และสามารถใช้กำลังทหารเพื่อพัฒนาประเทศได้¹⁶ การที่รัฐต้องจัดให้มีการทหารที่มีประสิทธิภาพนั้น หมายความว่ารวมถึงรัฐต้องจัดให้มีการจัดหา อาวุธยุทโธปกรณ์และเทคโนโลยีที่ทันสมัย จำเป็น และเพียงพอ เพื่อสามารถพิทักษ์รักษาตามที่กล่าวข้างต้นด้วย รวมทั้งในการพิทักษ์รักษาดังกล่าวไม่อาจใช้เฉพาะการทหารเพียงอย่างเดียว ต้องใช้หรือคำนึงถึงการทูตและการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย และมีบทบัญญัติชัดเจนให้ใช้กำลังทหารเพื่อพัฒนาประเทศได้¹⁷

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 27 วรรค 5.

¹⁵ กฎขณะ บวรรัตนารักษ์, รัฐธรรมนูญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหาร.

¹⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, มาตรา 52.

¹⁷ กฎขณะ บวรรัตนารักษ์, รัฐธรรมนูญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหาร.

ซึ่งจากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฯ ดังกล่าว เป็นการกำหนดให้ กองทัพเรือ มีหน้าที่สำคัญสองประการ คือ หนึ่งการปกป้องเอกราชอธิปไตย และผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และสองคือหน้าที่ในรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งหน้าที่ประการที่สองนี้ กองทัพเรือมิได้เป็นหน่วยหลัก แต่เป็นการปฏิบัติสนับสนุนหน่วยราชการอื่น ๆ ตามกฎหมายในทะเลอาณาเขต เช่น กฎหมายฝ่ายปกครอง ศุลกากร การประมง การคมนาคมทางทะเล ยาเสพติด การค้าอาวุธสงคราม การค้ามนุษย์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานของทหารเรือเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ออกกฎหมายให้อำนาจทหารเรือให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ประการที่สองได้ตามกฎหมาย “พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490”¹⁸ ซึ่งในพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติฉบับสั้น ๆ มีเพียง 10 มาตรา ซึ่งได้กำหนดให้ชัดเจนว่า กองทัพเรือซึ่งมีเจ้าหน้าที่ทหารเรือ และต้นทางในกระบวนการยุติธรรมอันเป็นอำนาจฝ่ายตุลาการนั้น มีอำนาจหน้าที่อย่างไร โดยการออกพระราชบัญญัตินี้ นับเป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม เนื่องจากเป็นกำหนดแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ ไม่ให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีแนวทางปฏิบัติให้ชัดเจน ซึ่งแนวทางการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ทหารเรือได้กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างชัดเจน ดังนี้

มาตรา 6 นอกจากอำนาจที่ให้ไว้ตามมาตรา 4 ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

¹⁸ ไทย. กฎหมาย, พระราชบัญญัติ ฯลฯ, พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490. <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CB07/%CB07-20-9999-update.htm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

มาตรา 7 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทหารเรือทำการสอบสวนตามมาตรา 4 ให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจและหน้าที่เช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่บังคับใช้อยู่กับอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย อันได้แก่ ทะเลอาณาเขต น่านน้ำภายใน เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะ รวมทั้งลำน้ำที่ติดต่อกับต่างประเทศ ที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายทะเลปี ค.ศ.1982 ซึ่งมีกฎหมายที่ประเทศไทยได้บัญญัติและบังคับใช้จำนวน 28 ฉบับ สำหรับการกระทำผิดต่าง ๆ อันได้แก่ กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมง

ในส่วนนี้จะเป็กรณีเจ้าหน้าที่ทหารเรือใช้อำนาจปราบปรามผู้กระทำความผิด อันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการซึ่งกฎหมายได้ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ทหารเรือมีอำนาจดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยเป็นขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและความสงบสุขของประเทศชาติ กฎหมายได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการปราบปรามผู้กระทำความผิดไว้หลายฉบับ โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) กฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือไว้โดยตรง¹⁹ เป็นกฎหมายที่กระทรวงกลาโหมเป็นผู้รักษาการ ซึ่งบทบัญญัติได้กำหนดให้ทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายตามที่บัญญัติ

¹⁹ อาทิเช่น พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490, พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530, พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534, พระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2560, พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522, พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. 2533, พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2559, พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522, พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. 2482, พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. 2558.

ไว้โดยตรง และ 2) กฎหมายอื่นที่แต่งตั้งหรือมอบหมายอำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือเป็นเจ้าพนักงาน²⁰ เป็นกรณีที่หน่วยงานอื่นเป็นผู้รักษาการ โดยมีประกาศหรือคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอีกชั้นหนึ่ง

อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490 โดยสรุปได้ ดังนี้

1) การกระทำที่เป็นความผิด

เมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำเกี่ยวกับการนำข้าวหรือสินค้าอื่นหรือยาเสพติดออกไปนอกหรือเข้ามาใน

²⁰ อาทิเช่น พระราชบัญญัติเรือไทย พ.ศ. 2481 (ม.55), พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (คำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 151/2536 และคำสั่งกรมเจ้าท่าที่ 152/2536), พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. 2560 (ประกาศกระทรวงการคลัง ลง 18 เม.ย. 17), พระราชบัญญัติจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน พ.ศ. 2528 (คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 66/2555), พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 (คำสั่งกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมที่ 139/2539), พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 (คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 33/2560), พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 (คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 123/2554), พระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2560 (คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 237/2560), พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562 (คำสั่งกระทรวงแรงงานที่ 547/2562), พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 ธ.ค. 47), พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 30 ก.ย. 47), พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 ธ.ค. 47), พระราชบัญญัติเลื่อยโซยนต์ พ.ศ. 2545 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 16 ธ.ค. 47), พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2562 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 30 ก.ย. 47), พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 (คำสั่งกระทรวงวัฒนธรรมที่ 157/2547), พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 (ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม 10 เม.ย. 61), พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2558 (ประกาศสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เรื่องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับความผิดในอากาศยาน 25 ต.ค. 61).

ราชอาณาจักร หรือการที่คนต่างด้าวเข้ามา หรือนำคนต่างด้าวเข้ามาใน ราชอาณาจักร ทั้งนี้ โดยทางทะเล ทางลำน้ำซึ่งติดต่อกับต่างประเทศ หรือทางลำน้ำซึ่งออกไปสู่ทะเลได้ หรือทำการประมงทางทะเลอันเป็น ความผิดต่อกฎหมายว่าด้วยการสำรวจและห้ามกักกันข้าว กฎหมายว่าด้วย การควบคุมเครื่องอุปโภคบริโภคและของอื่น ๆ ในภาวะคับขัน กฎหมายว่าด้วย การส่งออกป็นอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า กฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือกฎหมายเกี่ยวกับการประมง

2) อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ

(1) มีอำนาจในการสืบสวนและสอบสวน

(2) มีอำนาจทำการหรือสั่งให้ทำการเฉพาะหน้าที่จำเป็น คือ ตรวจค้น และบังคับผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือให้เรือหรือขนส่งของในเรือ เพื่อการตรวจค้น จับเรือ และบังคับผู้ควบคุมเรือและ คนประจำเรือให้พวงเรือ หรือให้ทำการอื่นเพื่อให้เรื่อนั้นไปยังที่ซึ่งสะดวกแก่การตรวจค้น การสอบสวน หรือการดำเนินคดี ยึดเรือที่จับไว้จนกว่าจะมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรือจนกว่าศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นในกรณีที่ฟ้องผู้ต้องหา จับและควบคุม ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ได้ไม่เกินเจ็ดวัน เมื่อพ้นกำหนดต้องปล่อย หรือส่งตัวให้พนักงานสอบสวนพร้อมด้วยสำนวนการสอบสวนเท่าที่ทำได้

(3) มีอำนาจสั่งและบังคับให้ผู้ควบคุมเรือและคนประจำเรือลำที่ใช้ หรือสงสัยว่าใช้ในการกระทำความผิดหรือที่ความผิดเกิดขึ้นหรือสงสัยว่าเกิดขึ้น หยุดเรือหรือนำเรือไปยังที่ใดที่หนึ่ง ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ให้มีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามหรือนำเรือไปหรือเพื่อป้องกันการหลบหนี การสั่งหรือบังคับให้หยุดเรือหรือนำเรือไปยังที่ใดที่หนึ่งก่อน อาจทำได้โดยใช้ อาณัติสัญญาณอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ แต่อาณัติสัญญาณ ที่จะใช้นั้น ผู้บัญชาการทหารเรือต้องประกาศกำหนดไว้ในราชกิจจานุเบกษา

(4) มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ตามความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(5) มีอำนาจและหน้าที่เช่นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา

ต่อมาในปี พ.ศ.2542 ตามที่กองทัพเรือได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วย ในการบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ เป็นระยะเวลาหนึ่ง รวมเป็นเวลา 52 ปี กองทัพเรือก็ได้จัดทำเอกสารอ้างอิง กองทัพเรือหมายเลข 9101 (อทร.9101) คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมาย ให้อำนาจทหารเรือปฏิบัติการในทะเล²¹ ซึ่งเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือ ยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเลของ ประเทศไทย ซึ่งเอกสารดังกล่าว มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการระบุให้เจ้าหน้าที่ ทหารเรือในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ใด เจ้าหน้าที่ระดับใดถือเป็นเจ้าหน้าที่ บังคับใช้กฎหมาย มีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือ บังคับใช้ในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย และแนวทางการปฏิบัติตาม กฎหมาย ได้แก่ หลักการตรวจค้น จับกุมบุคคล จับยึดเรือหรือยานใด ๆ ที่กระทำความผิดกฎหมาย ซึ่งกองทัพเรือได้ยึดถือและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ทหารเรือ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในทะเลทุกนายให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และนิติธรรม โดยมีค่านิยมที่กองทัพเรือได้กำหนดไว้เป็นเข็มมุ่งตลอดมาคือ “เป็นกองทัพที่ประชาชนเชื่อมั่นและภาคภูมิใจ” ซึ่งประชาชนก็ให้การยอมรับ และเชื่อถือการทำงานของกองทัพเรือในการบังคับใช้กฎหมายมาโดยตลอด

²¹ กองทัพเรือ, เอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ หมายเลข 9101 คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายให้อำนาจ ทหารเรือปฏิบัติการในทะเล (ส.ค.42). <http://www.navedu.navy.mi.th/stg/databasestory/data/lauknnyom/ship-active/thailand-ship/or-tor-ror/14-9101.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

ต่อมาในปี พ.ศ.2558 จากสถานการณ์โลกได้เปลี่ยนไปเป็นอย่างมาก ประเทศมหาอำนาจ และองค์การระหว่างประเทศในโลกตะวันตก ซึ่งมี สหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปเป็นแกนนำ ได้กล่าวหาว่า ประเทศไทย มีการบังคับใช้กฎหมายทางทะเลในอาณาเขตไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ สังคมโลกโดยเฉพาะการทำประมงและอุตสาหกรรมเกี่ยวเนื่องที่ไม่เป็นไป ตามกฎหมายสากล ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งปัญหานี้เป็น ปัญหาใหญ่ที่ทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องบูรณาการหน่วยราชการฝ่ายปกครอง ต่าง ๆ ที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเลทุกหน่วยงาน ได้แก่ กรมประมง และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กรมเจ้าท่า กระทรวงคมนาคม กรมศุลกากร กระทรวงการคลัง กองบังคับการ ตำรวจน้ำ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กรมคุ้มครองสิทธิแรงงาน กระทรวงแรงงาน ที่เดิมดำเนินงานแบบต่างคนต่างปฏิบัติให้มาปฏิบัติงานร่วมกันโดยมีกองทัพเรือ เป็นหน่วยแกนนำ โดยประเทศไทยได้ตราพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562²² ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้มี 45 มาตรา เนื้อหาสาระหลักคือ การกำหนดให้ทุกหน่วยงานดังกล่าวข้างต้น ส่งกำลังพล มาปฏิบัติงานร่วมกันในศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีนายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งเป็นผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการรักษา ผลประโยชน์ของชาติทางทะเล และผู้บัญชาการทหารเรือเป็นรองผู้อำนวยการ ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ผลจากการดำเนินงาน ของศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล คือ สามารถแก้ปัญหา การบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตของประเทศไทยได้ผลดียิ่งเป็นไปตาม

²² พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 30 ก (12 มีนาคม 2562). http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/030/T_0001.PDF (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

มาตรฐานของสังคมโลก และผ่านเกณฑ์การรับรองจากสหภาพยุโรป ซึ่งหลักการสำคัญที่กองทัพเรือในฐานะเป็นหน่วยแกนนำหลักยึดถือ คือกำชับให้ เจ้าหน้าที่ของหน่วยทุกนายที่มาปฏิบัติงานในศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลปฏิบัติงานด้วยหลักนิติรัฐและนิติธรรม

บทบาทและหน้าที่กองเรือ ในการส่งเสริมและสนับสนุน หลักนิติรัฐ นิติธรรม

จากที่ผู้เขียนค้นคว้าถึงที่มาของคำว่าหลักนิติรัฐ นิติธรรมว่ามีความเป็นมาอย่างไร มีความเหมือนและแตกต่างกันอย่างไร ทำให้ทราบว่าหลักนิติรัฐ (Legal State) มีความเป็นมาจากประเทศเยอรมัน ส่วนหลักนิติธรรม (Rule of Law) มาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นหลักคิดสำคัญของรัฐต่าง ๆ ในสังคมโลกที่ใช้ในการบัญญัติ และบังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายปกครองในแต่รัฐให้เป็นอย่างตรงไปตรงม้ายึดหลักกฎหมายเป็นสำคัญ ไม่ใช่ตามอำเภอใจ

จากนั้นผู้เขียนศึกษาถึงกฎหมายของประเทศไทยฉบับได้บ้างที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับกองทัพเรือซึ่งเป็นหน่วยงานด้านความมั่นคงทางทะเลของประเทศไทย ปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเล ซึ่งจากการศึกษาพบว่า ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ได้กำหนดหน้าที่ของกองทัพไทยไว้ สองประการคือ ประการแรก หน้าที่ในการปกป้องเอกราช อธิปไตย บูรณภาพของประเทศไทย ซึ่งกองทัพเรือมีหน้าที่หลักในการปกป้อง อธิปไตย บูรณภาพของประเทศไทยทางทะเล หน้าที่ที่สอง คือ การดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งหน้าที่ประการที่สองนี้ กองทัพเรือมิได้เป็นหน่วยงานหลัก ทำให้รัฐได้ออกพระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล ในปี พ.ศ. 2490 ทั้งนี้เพื่อให้กองทัพเรือสามารถปฏิบัติงานบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเลของประเทศ ได้อย่างชัดเจนถูกต้อง

การดำเนินการของกองทัพเรือในการส่งเสริมและสนับสนุนหลักนิติรัฐ
หลักนิติธรรม อาจจะสรุปได้ ดังนี้

1) ในมุมมองของนิติรัฐ

กองทัพเรือมีบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการรักษาไว้ซึ่งรัฐ
ทั้งด้านภายในประเทศระหว่างประเทศ ในภาวะปกติและภาวะสงคราม
ซึ่งกองทัพเรือเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีกำลังและอาวุธดังนี้ จะกระทำการใด
ตามอำเภอใจไม่ได้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย คือ หลักของนิติรัฐ ปัจจุบัน
บางสถานการณ์ต้องเพิ่มขีดความสามารถในการกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์
เพราะผู้กระทำความผิดมักพัฒนาขีดความสามารถตนเองอยู่เสมอให้เหนือกว่า
กฎหมาย หรือหาช่องว่างของกฎหมาย จะเห็นได้ว่าปัจจุบันมีกฎหมายให้
อำนาจทหารเรือโดยตรง และมีกฎหมายที่แต่งตั้งเจ้าพนักงานทหารเรือให้เป็น
เจ้าพนักงานตามกฎหมายหลายฉบับ เนื่องจากในบางสถานการณ์ต้องบูรณาการ
หน่วยงานของรัฐเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการปราบปรามผู้กระทำความผิด
 อีกทั้งเห็นได้จากพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
พ.ศ. 2562 ที่มีหน่วยงานกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการ
ภายใต้หน่วยงานที่ชื่อว่า ศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล
ซึ่งมีหลายหน่วยงานของรัฐในการบูรณาการร่วมกันในกรณีการรักษา
ผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเกินขีดความสามารถของหน่วยงานของรัฐ
หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐใดรับผิดชอบที่ใช้กำลังแต่ละหน่วยงานของรัฐ
สนับสนุน เพื่ออุดช่องว่างของขีดความสามารถ สิ่งเหล่านี้จะเกิดขึ้นไม่ได้หากรัฐ
ไม่ออกกฎหมายรับรองอำนาจ และจะมีอำนาจในการกระทำได้ก็ต้องมี
กฎหมายรองรับ เป็นไปตามหลักนิติรัฐนั่นเอง ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการ
ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานด้วยความมั่นใจ

2) ในมุมมองของนิติธรรม

การที่รัฐได้กำหนดใช้อำนาจให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือในการปฏิบัติหน้าที่

อันเป็นการปราบปรามผู้กระทำความผิดเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญได้รองรับไว้ การใช้อำนาจดังกล่าว ต้องนำหลักนิติธรรม มาวิเคราะห์ในการปฏิบัติด้วยเสมอว่า การปฏิบัติเกินขอบเขตอำนาจหรือไม่เกินความเป็นธรรมหรือไม่ จะเห็นได้ว่ากฎหมายมักให้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือในการจับ คั่น ควบคุมตัวผู้ต้องหา เป็นไปตามประมวลกฎหมาย วิธิพิจารณาความอาญา และกฎหมายบางฉบับได้เพิ่มอำนาจไว้เป็น การเฉพาะอีก เช่น การหยุดเรือ การขึ้นเรือ การไล่ตามติดพัน การใช้อาวุธ ได้อย่างชัดแจ้งในกรณีจำเป็น ซึ่งรวมถึงให้กระทำการใด ๆ เพื่อบังคับให้ ปฏิบัติตาม หรือเพื่อนำเรือออกไป เป็นต้น ดังนี้ การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของ กองทัพเรือ แม้กฎหมายจะให้หลักไว้กว้าง ๆ โดยให้กระทำเท่าที่จำเป็น แต่ขอบเขตเท่าที่จำเป็นเป็นประการใดก็ต้องพิจารณาไปตามแต่ละสถานการณ์ ต้องตระหนักเสมอว่ากองทัพเรือเป็นหน่วยงานที่ใช้กำลังกำลัง สิ่งสำคัญคือ ต้องไม่ใช่อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผลร้ายและความเสียหาย ที่ตามมาจะมากกว่าการที่จะกระทำเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์

แม้กฎหมายจะบัญญัติว่าให้กระทำเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ทั้งนี้กองทัพเรือ ได้มีแนวทางปฏิบัติการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือ ปรากฏตามเอกสาร อ้างอิงกองทัพเรือ 9101 อันเป็นคู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายให้อำนาจ ทหารเรือปฏิบัติการในทะเล และปัจจุบันกองทัพไทยดำเนินการปฏิบัติตาม คำสั่งกระทรวงกลาโหม (เฉพาะ) ที่ 59/50 เรื่องกฎการใช้กำลังของกองทัพไทย ซึ่งบังคับใช้ทั้งในสถานการณ์ปกติ ในการปฏิบัติทางทหารที่ไม่ใช่สงคราม และในระหว่างการใช้กำลังด้วยอาวุธหรือสงครามด้วย โดยการใช้กำลังในส่วน ที่เกี่ยวข้องกับการกักขังในการบังคับใช้ กฎหมายสามารถซึ่งหลักการดังกล่าว เป็นการสนับสนุนหลักนิติธรรม สรุปลได้ ดังนี้

1) การบังคับใช้กฎหมายใช้อาวุธได้ในกรณีนี้ป้องกันตัวแล้ว กล่าวคือ การป้องกันตนเองจากภัยคุกคามที่ใกล้จะมาถึงและไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

หรือป้องกันผู้อื่นให้พ้นจากภัยอันตรายใกล้จะถึงและมีความรุนแรงที่อาจถึงแก่ชีวิตหรืออันตรายสาหัส โดยต้องใช้กำลังในขนาดที่เหมาะสม ห่วงเวลาและขอบเขตของการปฏิบัติจะต้องไม่เกินกว่าความจำเป็น ต้องกระทำต่อเป้าหมายเฉพาะที่เป็นภัยอันตราย และจะต้องระมัดระวังความเสียหายข้างเคียงเกินกว่าเหตุ ทั้งนี้ การใช้กำลังป้องกันตนเองต้องสิ้นสุดลงทันทีเมื่อภัยคุกคามหมดลง

2) ในการปฏิบัติภารกิจการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลสามารถใช้กำลังอาวุธขัดขวางได้ทันที กรณีเมื่อปรากฏว่ามีการใช้อาวุธใด ๆ หรือกำลังคุกคามต่อสถานที่ผลิตปิโตรเลียม หรือท่อที่ใช้ในระบบการขนส่งปิโตรเลียม หรือเส้นทางคมนาคมทางทะเล หรือใช้กำลังคุกคามต่อเรือหรืออากาศยานฝ่ายเรา

3) ในการปฏิบัติภารกิจใช้อำนาจตามกฎหมายให้อำนาจทหารเรือสามารถใช้กำลังได้ตามพฤติการณ์ที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เพื่อทำการจับกุมบุคคลที่เป็นอันตรายและขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ หรือเพื่อป้องกันไม่ให้บุคคลอื่นหลบหนี

4) ก่อนการใช้อาวุธจะต้องพิจารณาใช้ทางเลือกอื่นก่อน และมีการส่งสัญญาณอย่างชัดเจนให้ทราบว่าจะใช้อาวุธ เว้นแต่ไม่สามารถกระทำได้ การดำเนินการใช้อาวุธต้องดำเนินการตามขั้นตอน จากเบาไปหาหนัก ใช้กำลังหรืออาวุธอย่างจำกัดเท่าที่เหมาะสมแก่ความจำเป็นตามความร้ายแรงของความผิดและวัตถุประสงค์ตามกฎหมายฉบับนั้น ๆ โดยพยายามลดการบาดเจ็บและความเสียหายให้เกิดขึ้นน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้

5) หากเกิดกรณีมีผู้ได้รับบาดเจ็บจากการใช้อาวุธ ต้องให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์แก่ผู้บาดเจ็บโดยเร็วที่สุดที่จะทำได้

จากการที่กองทัพเรือได้จัดทำเอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ หมายเลข 9101 (อทร.9101) คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายให้อำนาจทหารเรือปฏิบัติการ

ในทะเล ซึ่งเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย โดยเอกสารดังกล่าวมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือในการบังคับใช้กฎหมายเป็นผู้ใด เจ้าหน้าที่ระดับใดถือเป็นเจ้าหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย มีกฎหมายฉบับใดบ้างที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ทหารเรือบังคับใช้ในอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยที่ และแนวทางการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ หลักการตรวจค้นจับกุมบุคคล จับยึดเรือหรือยานใด ๆ ที่กระทำผิดกฎหมาย โดยการจัดทำเอกสารนี้เป็นไปตามหลักนิติรัฐและนิติธรรม ที่ทำให้เจ้าหน้าที่ทหารเรือใช้อำนาจโดยยึดกฎหมายเป็นสำคัญมิได้ใช้ตามอำเภอ และมีส่วนอย่างมากที่ทำให้ได้รับการยอมรับจากประชาชน และหลังจากที่มหาอำนาจตะวันตกได้กล่าวหาว่าประเทศไทยมีการบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตทางทะเลที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐาน โดยเฉพาะการทำการประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงานและไร้การควบคุม ประเทศไทยบูรณาการหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายทางทะเล โดยจัดตั้งศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมีกองทัพเรือเป็นหน่วยงานหลัก ในปี พ.ศ. 2562 ผลการดำเนินงาน สามารถแก้ปัญหาได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในทะเลของประเทศไทยเป็นไปตามมาตรฐานของสังคมโลก ซึ่งหลักการสำคัญที่ใช้ในการปฏิบัติงานก็คือหลักนิติรัฐและนิติธรรม เช่นกัน

สรุป

จากการที่ผู้เขียนได้ศึกษาหลักนิติธรรม ผู้เขียนเห็นว่า หลักนิติธรรมนั้นเป็นหลักที่มากำกับหลักอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับบทบาทหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาแล้ว พิจารณามีกฎหมายได้ให้อำนาจไว้แล้ว การดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องกระทำอยู่ในกรอบของนิติธรรมอีกชั้นหนึ่ง และการจะกระทำใด ๆ ที่เป็นเรื่องจำกัด

สิทธิเสรีภาพของบุคคล หรือเป็นผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล แม้กฎหมายจะให้อำนาจไว้ หรือกฎหมายเปิดช่องว่างไว้ต้องวิเคราะห์ด้วยหลักนิติธรรมอีกครั้งหนึ่ง เพื่อการบรรลู่วัตถุประสงค์โดยเกิดความเป็นธรรม

การวิเคราะห์หลักนิติธรรมกับกฎหมายทหารในบทความนี้ เป็นการให้เข้าใจหลักนิติธรรม และนำไปคิดวิเคราะห์กับกฎหมายฉบับอื่น ๆ ได้ด้วย และนำไปสู่การปฏิบัติในการทำงานอย่างแท้จริงในกรณีอื่น ๆ ด้วย อาทิ การปฏิบัติภารกิจของเจ้าหน้าที่ทหารเรือที่ต้องไปพร้อมกับอาวุธยุทโธปกรณ์ ซึ่งรัฐได้เพิ่มภารกิจในการปราบปรามไว้ในกฎหมายหลายฉบับ โดยพื้นฐานเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการจับ คั่น ควบคุม และมีอำนาจอื่นที่กฎหมายให้เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะอีกด้วย เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคล ดังนี้ กองทัพเรือก็มีคู่มือ การปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายให้อำนาจทหารเรือปฏิบัติการในทะเล ซึ่งเจ้าหน้าที่ทุกนายต้องปฏิบัติตามจึงเป็นการสนับสนุนหลักนิติธรรมอีกชั้นหนึ่ง เพื่อให้บรรลุภารกิจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าบทบาทของกองทัพเรือในการสนับสนุนและส่งเสริมหลักนิติรัฐและนิติธรรม คือ การเริ่มจากปฏิบัติของหน่วยในกองทัพเรือเอง โดยการฝึกอบรม เจ้าหน้าที่ทหารเรือที่ปฏิบัติหน้าที่ในทะเลทุกนาย ให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัด เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และนิติธรรม โดยมีค่านิยมที่กองทัพเรือได้กำหนดไว้เป็นเข็มมุ่งตลอดมาคือ เป็นกองทัพที่ประชาชนเชื่อมั่นและภาคภูมิใจ ซึ่งประชาชนก็ให้การยอมรับและเชื่อถือการทำงานของกองทัพเรือในการบังคับใช้กฎหมายมาโดยตลอด จากนั้นได้ขยายแนวความคิดไปศูนย์อำนวยการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล ซึ่งมีกองทัพเรือเป็นหน่วยแกนหลัก จนทำให้การบังคับใช้กฎหมายทางทะเลของไทย ได้รับการยอมรับและเป็นไปตามมาตรฐานของสังคมโลก

บรรณานุกรม

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กฤษฎณะ บวรรัตนารักษ์. รัฐธรรมนูญกับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับราชการทหาร.

https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=46723&filename=index (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

กองทัพเรือ. เอกสารอ้างอิงกองทัพเรือ หมายเลข 9101 คู่มือการปฏิบัติเกี่ยวกับกฎหมายให้อำนาจทหารเรือปฏิบัติการในทะเล. สิงหาคม 2542.

<http://www.navedu.navy.mi.th/stg/databasestory/data/laukniyom/ship-active/thailand-ship/or-tor-ror/14-9101.pdf> (สืบค้นเมื่อ วันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

กำชัย จงจักรพันธ์. หลักนิติรัฐ VS หลักนิติธรรม. http://www.thaiihdc.org/web/index.php?option=com_content&view=article&id=1107:-vs-&catid=16:2557-06-25-06-51-47&Itemid=23 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564).

ดวงพร แสงทอง. วิชาการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย. เอกสารประกอบการสอนวิชาการ ปกครองท้องถิ่นไทย คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา. http://www.elfhs.ssrui.ac.th/duangphon_sa/pluginfile.php/49/block_html/content/ครั้งที่%203%20วิชาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.pdf (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

ไทย. กฎหมาย, พระราชบัญญัติ ฯลฯ. พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490. <http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%CB07/%CB07-20-9999-update.htm> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ. “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ.”

เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ, 2557. ใน https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1266 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564).

พระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. 2562, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 136 ตอนที่ 30 ก (12 มีนาคม 2562). http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2562/A/030/T_0001.PDF (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก (6 เมษายน 2560). <http://www.ratchakitcha.soc.go.th/DATA/PDF/2560/A/040/1.PDF> (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2564)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม. จุลนิติ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2555 อ้างถึงใน บรรพชาญ จงเจริญประเสริฐ. “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักนิติธรรมและนิติรัฐ.” เอกสารวิชาการส่วนบุคคล (Individual Study), หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ 2, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ, 2557. ใน http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1266 (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2564).

จริยธรรมของข้าราชการทหารภายใต้หลักนิติธรรม

โสพล สอนยานนท์*

บทนำ

จริยธรรมเป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นจากพฤติกรรมของมนุษย์ เป็นสิ่งที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตในสังคมของมนุษย์ทุกคน ซึ่งแต่ละบุคคลมีการนำหลักจริยธรรมเข้ามายึดถือปฏิบัติในชีวิตประจำวัน ตั้งแต่การใช้ชีวิตอยู่ร่วมกันในครอบครัว การทำงาน การอยู่ร่วมกันในสังคม จริยธรรมจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญอย่างยิ่งอย่างหนึ่งที่จะทำให้มีหลักในการดำเนินชีวิต มีความสุข รู้จักการใช้ชีวิตให้มีคุณค่า จริยธรรมทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ไม่เบียดเบียนซึ่งกันและกัน ช่วยให้สังคมเจริญ ถ้ามุขยชาติจริยธรรมย่อมส่งผลให้เกิดความแตกแยก การเอารัดเอาเปรียบ การเห็นแก่ตัว ทำให้มนุษย์ไม่รู้จักเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ ต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน

หากมองจริยธรรมในแง่ของกฎหมาย กฎหมายเป็นสิ่งที่ตราขึ้นจากจารีตประเพณี เพื่อใช้ในการบริหารประเทศ เพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตาม โดยมีหลักการพื้นฐานที่สำคัญในการวางบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า “หลักนิติธรรม” เป็นการกำหนดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนให้ต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกละเมิดสิทธิของตนเอง ทุกคนต้องมีความเสมอภาคเท่ากันทุกคน หากว่าบุคคลใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ย่อมถูกลงโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นบทกฎหมายสูงสุดของประเทศ

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักนิติธรรมไว้ใน มาตรา 3 วรคสอง¹ บัญญัติว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และ มาตรา 76 วรคสาม² ได้บัญญัติให้ “รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ” การจัดทำประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม

จริยธรรมที่รัฐใช้ในการควบคุมความประพฤติของบุคคล ซึ่งเรียกว่า “วินัย” วินัยเป็นสิ่งที่บุคคลแต่ละสังคมวางกรอบในการกำหนดให้บุคคลในสังคมนั้นๆ ต้องประพฤติปฏิบัติ การฝ่าฝืนเป็นการกระทำผิดวินัยซึ่งมีลักษณะความรุนแรงต่อสังคมน้อยกว่าการฝ่าฝืนกฎหมาย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดินนับตั้งแต่อดีตจนกระทั่งปัจจุบัน และยังคงมีความสำคัญต่อไปในอนาคต โดยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีจริยธรรมในการปฏิบัติราชการ เพราะจริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญในการกำหนดพฤติกรรมหรือการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ซึ่งส่งผลต่อการให้บริการสาธารณะ และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หากขาดจริยธรรมแล้วย่อมส่งผลเสียต่อประเทศชาติ

ในทฤษฎีวิชาชีพจะต้องมีจริยธรรม ซึ่งเรียกว่า จริยธรรมวิชาชีพ เป็นสิ่งซึ่งครอบคลุมในทุกเรื่อง ทุกประการที่เป็นข้อควรปฏิบัติหรือหลักแห่งความประพฤติที่ดั่งามของบุคคล สำหรับกลุ่มวิชาชีพเดียวกัน ซึ่งสถาบันวิชาชีพหรือกลุ่มองค์การร่วมกันบัญญัติขึ้นและให้ถือเป็นมาตรฐานคุณค่าแห่งความดีของการกระทำหนึ่งๆ เป็นข้อพึงปฏิบัติและข้อห้ามสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพต่างๆ

¹ มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

² มาตรา 76 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ที่มีความสอดคล้องกับคุณสมบัติของวิชาชีพนั้น ๆ โดยเน้นควบคุมความประพฤติคนอาชีพเดียวกัน คนในสายงานเดียวกันและไม่ทำให้วิชาชีพนั้นมีความเสื่อมเสียจากการกระทำของบุคคลหรือกลุ่มคนใดคนหนึ่ง หากกล่าวถึง ข้าราชการทหาร จริยธรรมพื้นฐานของทหารอาชีพ ไม่ได้กำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้กำหนดเรื่องพื้นฐานที่พึงปฏิบัติดังนี้

1. มีความซื่อสัตย์ ซื่อสัตย์ต่อผู้บังคับบัญชา ต่อหน้าที่ ต่อหน่วย กองทัพรวมทั้งซื่อสัตย์ต่อตนเอง

2. มีความจงรักภักดีต่อชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์

3. มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่ และรวมทั้งต่อสังคม

4. มีความเสียสละ ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว แต่พร้อมที่จะเสียสละเพื่อส่วนรวมและประเทศชาติ

5. เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา

6. มีความยุติธรรม ไม่ลำเอียง

7. กล้าหาญ เป็นจริยธรรมที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้นำทางทหาร ไม่ใช่กล้าหาญเฉพาะแต่ในสนามรบ แม้ในยามปกติก็ต้องกล้าแสดงความกล้าหาญให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเห็นอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะกล้าพูด กล้าทำในสิ่งที่ถูกต้อง³

กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลข้าราชการทหาร ได้ตราระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551 เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติของข้าราชการกระทรวงกลาโหม โดยสาระสำคัญของระเบียบดังกล่าวยังไม่ครอบคลุมถึงการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการกระทรวงกลาโหมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัจจุบันจึงมีการจัดทำร่างระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรมและการรักษาจริยธรรม พ.ศ. ขึ้น เพื่อแก้ไขระเบียบเดิมให้มีความชัดเจนและครอบคลุมมากยิ่งขึ้น

³ ไพศาล นกสินธวงศ์, “ทหารอาชีพ มองอีกด้านหนึ่งของเหรียญ”, ค้นวันที่ 2 เมษายน 2564, จาก <http://www.rtni.org>

ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่า จริยธรรมของข้าราชการทหารเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะเมื่อข้าราชการทหารทุกคนมีจริยธรรมในตนเองแล้วย่อมจะส่งผลให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ ส่งผลดีต่อประเทศชาติ

1. หลักนิติธรรม

1.1 ความเป็นมาของหลักนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” นั้น นักกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า “The Rule of Law” ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม คือ เอ วิ ไตซี่ย์ (A.V. Dicey ค.ศ. 1835-1922) ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาที่สำคัญคือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใด ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้⁴ ซึ่งจากแนวคิดของไตซี่ย์สามารถอธิบายได้ 3 ประการ ได้แก่

⁴ สราทิส ไพเราะ, ผลคำวินิจฉัยของศาลต่อการกระทำปฏิวัติรัฐประหาร (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559), หน้า 34.

ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะถูกลงโทษหรือถูกกระทำให้เสียหายโดยชอบด้วยกฎหมายทั้งทางร่างกายและทรัพย์สิน เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำละเมิดต่อกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยชอบธรรม

ประการที่สอง ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายและอยู่เหนือบุคคลอื่นไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศหรือตำแหน่งใด ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกัน

ประการที่สาม หลักการทั่วไปรัฐธรรมนูญคือผลการตัดสินใจทางด้านการตุลาการ โดยจุดมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะถูกนำมาพิจารณาต่อหน้าศาล

ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L.Fuller)⁵ ค.ศ. 1964 นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ คือ

1. กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
3. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
4. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับที่ไม่เป็นธรรม
5. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **หลักนิติธรรม**, ในรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตร์ราชภัฏสกลนคร ธรรมศักดิ์ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), หน้า 31.

7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกันกล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

ความหมายของหลักนิติธรรมของนักวิชาการกฎหมายในประเทศไทยยังได้ให้ความหมายของ หลักนิติธรรม ในหลายความหมาย ดังนี้

ศาสตราจารย์ประยูร กาญจนกุล⁶ เรียก The Rule of Law ที่ใช้ในประเทศไทยว่า “นิติธรรมไทย” โดยอธิบายว่า “หลักอันเป็นพื้นฐานในการที่จะบัญญัติกฎหมายเพื่อเกิดความเป็นธรรมหรือความยุติธรรมขึ้นในบ้านเมืองโดยใช้กฎหมายเป็นหลัก หลักนิติธรรมไทยจึงหมายถึงหลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานในการบัญญัติกฎหมายไทยให้เป็นไปด้วยความยุติธรรม”

นอกจากนั้นได้แยกแยะให้เห็นสาระสำคัญของหลักนิติธรรมว่าประกอบด้วย

1. การปกครองรัฐต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการปกครองที่เป็นธรรมภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ กฎหมายจะกำหนดหลักการและจำกัดขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่ของฝ่ายผู้ปกครองรัฐไว้อย่างแน่ชัดและกำหนดให้มีการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยศาลเพื่อควบคุมการกระทำของผู้มีอำนาจปกครอง รัฐมิให้ขัดต่อกฎหมายหรือนอกเหนือกฎหมาย

2. สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

⁶ วิษณุ เครืองาม, “หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ”, เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักธรรมศาสตร์และการเมือง (กรุงเทพมหานคร 1 กรกฎาคม 2552), หน้า 18-19

3. เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครองย่อมเสมอกันตามกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย เท่าเทียมกัน

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร เสนอคำนิยามหลักนิติธรรมว่า “หลักนิติธรรม” ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยโดนที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆเกิดขึ้น ไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระ ในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรมตามกฎหมายบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม⁷ รวมทั้งยังมีพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่เกี่ยวกับการใช้คำว่า “นิติธรรม” ในวาระต่าง ๆ ดังนี้

“กฎหมายนั้นไม่ใช่ตัวความยุติธรรม เป็นแต่เพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งสำหรับใช้ในการรักษา และอำนวยความสะดวกเท่านั้น การใช้กฎหมายจึงต้องมุ่งหมายใช้เพื่อรักษาความยุติธรรม ไม่ใช่เพื่อรักษา บทของกฎหมายเอง และการรักษาความยุติธรรมในแผ่นดินก็มิได้มีวงแคบอยู่เพียงแค่ขอบเขตของกฎหมาย หากต้องขยายออกไปให้ถึงศีลธรรมจรรยา ตลอดจนเหตุและผลตามเป็นจริงด้วย⁸”

หลักนิติธรรมของผู้ศึกษา หมายถึง หลักพื้นฐานสำคัญของประเทศในระบอบประชาธิปไตยและการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้เกิดความเสมอภาคทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

⁷ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตรภาคจริยธรรม สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ขวณพิมพ์ 50 จำกัด, 2522), หน้า 23

⁸ อรรถพล ไหญ่สว่าง, “หลักนิติธรรม”, จุลนิติ มกราคม – กุมภาพันธ์ 2557, ค้นวันที่ 10 มีนาคม 2564. จาก https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20jun_11_1.pdf

ที่เท่าเทียมกัน นอกจากหลักนิติธรรมที่เป็นหลักพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว ในกระทรวงกลาโหมยังตระหนักและให้ความสำคัญ ต่อหลักจริยธรรม แม้จะมีได้บัญญัติเป็นกฎหมายโดยตรงแต่ได้ออกระเบียบ ซึ่งบังคับใช้กับข้าราชการกระทรวงกลาโหม หากข้าราชการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ระเบียบดังกล่าว ก็จะมีบทลงโทษ ระเบียบนี้มีชื่อว่า ระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551

1.2 หลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

สำหรับประเทศไทยนั้น หลักนิติธรรมได้ปรากฏในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายที่สูงสุดของประเทศ จากการศึกษา พบว่ามีการบัญญัติในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ มาตรา 3 มาตรา 26 มาตรา 27 และมาตรา 52 ดังนี้

มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และ หลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนโดยรวม”⁹

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลก่াজัดสิทธิหรือเสรีภาพ ของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระ หรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบ ต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็น ในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

⁹ มาตรา 3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง”¹⁰

มาตรา 27 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพ ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กร ของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะในส่วนที่ เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม¹¹

มาตรา 52 รัฐต้องพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันพระมหากษัตริย์ เอกราช อธิปไตย บูรณภาพ แห่งอาณาเขตและเขตที่ประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย เกียรติภูมิและผลประโยชน์ของชาติ ความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อประโยชน์แห่งการนี้ รัฐต้องจัดให้มีการทหาร การทูต และการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ¹²

¹⁰ มาตรา 26 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹¹ มาตรา 27 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

¹² มาตรา 52 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตระหนักถึงความสำคัญของหนักนิติธรรมของบุคคลทุกคนไม่ว่าจะดำรงตำแหน่งในองค์กรใด หรือกระทั่งบุคคลธรรมดา ก็ต้องได้รับความเสมอภาคอย่างเช่นทหาร ไม่ว่าจะอยู่ในยศ ตำแหน่งใดย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป

2. กระทรวงกลาโหมกับหลักนิติธรรม

2.1 พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2551

มาตรา 7 การบริหารราชการของกระทรวงกลาโหม ต้องดำเนินการตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเว้นแต่ในกรณีใดที่มีความจำเป็นในการบริหารราชการของกระทรวงกลาโหมอาจกำหนดวิธีปฏิบัติราชการให้สอดคล้องและเหมาะสมกับการปฏิบัติราชการของกระทรวงกลาโหมเป็นการเฉพาะสำหรับกรณีนั้นได้ โดยให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา¹³

ในส่วนของการตราพระราชกฤษฎีกานั้น จะเป็นเรื่องการจัดระเบียบการแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2557 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการกองทัพบกกองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2544 พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงกลาโหม พ.ศ. 2533 เป็นต้น

¹³ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พุทธศักราช 2551

3. จริยธรรม

3.1 ความหมายและความเป็นมาของจริยธรรม

จริยธรรม หมายความว่า ธรรมที่เป็นข้อประพฤติปฏิบัติ ศีลธรรม กฎศีลธรรม¹⁴ โดยจริยธรรมนี้จะป็นระบบของการทำความดีละเว้นความชั่ว มีทั้งปัจจัยนำเขา ซึ่งเป็นปัจจัยเชิงเหตุทั้งด้านจิตใจและสถานการณ์ของจริยธรรม และพฤติกรรมจริยธรรม รวมทั้งมีปัจจัยส่งออก ซึ่งเป็นผลของการมีจริยธรรม หรือมีพฤติกรรมจริยธรรม ซึ่งผลนี้อาจอยู่ในรูปแบบทั้งจิตลักษณะและพฤติกรรม ของบุคคลผู้กระทำ และผลต่อบุคคลอื่น ต่อกลุ่ม ต่อสิ่งแวดล้อม และต่อโลก จริยธรรมจะเกิดขึ้นเมื่อค่านิยมหรือคุณธรรมตั้งแต่สองตัวขัดแย้งกัน ทำให้บุคคล ต้องตกอยู่ในสภาพที่ต้องตัดสินใจแก้ปัญหาในการเลือกที่จะปฏิบัติตามคุณธรรม หรือค่านิยมตัวใดตัวหนึ่ง เช่น ความกตัญญูต่อบุคคลขัดแย้งกับความรับผิดชอบ ต่อหน้าที่ เป็นต้น บุคคลที่ตัดสินใจเลือกคุณธรรมหรือค่านิยม ตัวที่มีประโยชน์ แก่ส่วนรวมมากกว่าที่เป็นประโยชน์แก่เฉพาะตนเองหรือพวกพ้องในกลุ่มเล็ก ๆ จึงมักเป็นบุคคลที่มีจริยธรรมสูง ดังนั้น จริยธรรมจึงมีความหมายครอบคลุม ทั้งสาเหตุ กระบวนการ และผลของการกระทำความดีละเว้นความชั่ว¹⁵

สำหรับจริยธรรมในการทำงานนั้นคือระบบการทำความดีละเว้นความชั่ว ในเรื่องที่ได้รับผิดชอบและเกี่ยวข้องกับผูปฏิบัติ เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ทำงาน เกี่ยวข้องกับกระบวนการทำงานและผลงาน ตลอดจนเกี่ยวข้องกับผู้รับประโยชน์ หรือโทษจากผลงานนั้นการทำงานราชการเป็นการกระทำเพื่อประเทศ และประชาชน ซึ่งมีผลกระทบทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อสังคมมากกว่า จะมีผลต่อตนเองและพวกพ้อง ดังนั้น ข้าราชการที่ดีจึงจำเป็นต้องมีพฤติกรรม

¹⁴ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน 2542

¹⁵ ศานิต สร้างสมวงษ์ และคณะ, จริยธรรมในวิชาชีพทหาร, รายงานการวิจัย ชุดโครงการวิจัย “จริยธรรมในวิชาชีพ” หน้า 8

ทางจริยธรรมสูงในการทำงานด้วย ซึ่งหลักจริยธรรมของข้าราชการมีรากฐานมาจากหลายแหล่งด้วยกัน อาทิ จากอิทธิพลของพระพุทธศาสนา อันได้แก่ ทศพิธราชธรรม และราชวสดีธรรม¹⁶

ทศพิธราชธรรม¹⁷ แปลว่า ธรรมของพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีใช้พระมหากษัตริย์เท่านั้นที่ควรปฏิบัติ แต่ข้าราชการทั่วไปก็ควรปฏิบัติด้วย ซึ่งทศพิธราชธรรมมีสิบประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง	ทาน
ประการที่สอง	ความประพฤติที่ดีงามหรือศีล
ประการที่สาม	การบริจาคหรือการยอมสละผลประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวม
ประการที่สี่	ความเป็นคนตรง
ประการที่ห้า	ความสุภาพอ่อนโยนต่อชนทั้งปวง
ประการที่หก	ความเพียร
ประการที่เจ็ด	ความไม่โกรธ
ประการที่แปด	ความไม่เบียดเบียน
ประการที่เก้า	ความอดทน และ
ประการที่สิบ	ความไม่ผิดพลาด หรือไม่คลาดจากธรรม

ราชวสดีธรรม คือ ธรรมที่เป็นหลักปฏิบัติราชการซึ่งสามารถสรุปเป็นสามกลุ่มใหญ่ ได้แก่

กลุ่มแรก	ธรรมที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติต่อพระราชาโดยตรง
กลุ่มที่สอง	ธรรมที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตนเอง
กลุ่มที่สาม	ธรรมที่เกี่ยวกับการงานโดยตรง เช่น

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 9

¹⁷ เรื่องเดียวกัน หน้าเดียวกัน

1. เมื่อเข้ารับราชการใหม่ ๆ ยังไม่มีชื่อเสียง และยังมิได้มียศศักดิ์ ก็อย่ากล้าจนเกินพอดี และอย่าขาดกลัวจนเสียราชการ
2. ข้าราชการต้องไม่มั่งง่าย ไม่เลินเล่อเหลวสดี แต่ต้องระมัดระวังให้ดี อยู่เสมอ ถ้าหัวหน้าทราบความประพฤติ สติปัญญา และความซื่อสัตย์สุจริตแล้ว ย่อมไว้วางใจ และเผยความลับให้ทราบด้วย
3. ไม่พึงเห็นแก่หลับนอนจนแสดงให้เห็นเป็นการเกียจคร้าน
จะเห็นได้ว่าหลักจริยธรรมของข้าราชการเริ่มปรากฏมาช้านานแล้ว โดยเริ่มต้นมาจากอิทธิพลทางศาสนา และต่อมาได้พัฒนามาเป็นหลักจริยธรรมในวิชาชีพข้าราชการในที่สุด

3.2 จริยธรรมของข้าราชการทหาร¹⁸

ในอดีตนั้น ได้เคยมีคำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน (คำสั่งของหัวหน้าคณะปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน 2519) กำหนดข้อปฏิบัติตนของข้าราชการผู้มีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเพื่อที่จะทำให้ประชาชนมีความเชื่อถือและศรัทธาข้าราชการซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้อยู่จนถึงปัจจุบัน โดยอาจถือได้ว่าเป็นมาตรฐานทางจริยธรรมฉบับแรกของข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการทหาร โดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดข้อห้ามสำหรับข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร ไว้คือ

1. ห้ามรับเลี้ยงจากพ่อค้าที่กระทำการธุรกิจกับหน่วยราชการของตน หรือจากผู้ที่มาติดต่อขออนุญาต หรือขอรับบริการจากทางราชการ หรือจากผู้ที่สามารถได้รับประโยชน์จากปฏิบัติหน้าที่ของตน
2. ห้ามแต่งเครื่องแบบ หรือเครื่องแต่งกายที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร เข้าไปในไนต์คลับ สถานอาบอบนวด สถานอบายมุข หรือสถานเริงรมย์ต่าง ๆ ยกเว้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ราชการ

¹⁸ ศานิต สร้างสมวงษ์ และคณะ, จริยธรรมในวิชาชีพทหาร, รายงานการวิจัย ชุดโครงการวิจัย “จริยธรรมในวิชาชีพ”, หน้า 33 – 34

3. ห้ามรับเชิญไปประธานหรือเจ้าภาพในพิธีเปิดบริษัทห้างร้านทางการค้าของเอกชน

4. ห้ามออกบัตรเชิญ หรือประกาศเชิญเป็นการทั่วไปเพื่อการเลี้ยงในการเลื่อน ย้าย หรือเปลี่ยนแปลงยศหรือตำแหน่ง การเลี้ยงฉลองวันเกิด การฉลองขึ้นบ้านใหม่ และงานสังคมที่มีใช้เป็นประจำ

5. ห้ามเป็นกรรมการผู้จัดการหรือผู้จัดการ หรือดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อื่นในบริษัทห้างร้านของเอกชน ซึ่งทำให้บุคคลทั่วไปเข้าใจได้ว่าเป็นการยอมให้บริษัทห้างร้านของเอกชนเหล่านั้นอาศัยชื่อของตนเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยทางตรงหรือทางอ้อม

ในกรณีที่ตั้งดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่แล้วในวันที่มีคำสั่งนี้ ให้ถอนตัวออกจากตำแหน่งดังกล่าว ภายในสามสัปดาห์นับแต่วันที่มีคำสั่งนี้

นอกจากนี้ยังได้กำหนดข้อพึงปฏิบัติของข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร ไว้ว่าไม่ควรประพฤติตนเป็นคนฟุ่มเฟือย การจัดงานเลี้ยงหรืองานสังคม ควรจัดเท่าที่จำเป็น และควรเชิญเฉพาะญาติกับผู้ที่ใกล้ชิดเท่านั้น และควรดำรงชีพอย่างประหยัด เช่น ทำสวนครัว เลี้ยงสัตว์ และใช้ของที่ผลิตในประเทศ เป็นต้น ไม่พึงรับเงินของขวัญ หรือสิ่งตอบแทนราคาแพงจากผู้ใต้บังคับบัญชา หรือบุคคลที่มีใช้เป็นญาติสนิท ทั้งนี้ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ดำรง ทหาร ชั้นผู้ใหญ่ ควรต้องปฏิบัติตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่ข้าราชการ และประชาชนทั่วไป และผู้บังคับบัญชาจะต้องคอยสอดส่องดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่เสมอ การจงใจฝ่าฝืนข้อห้ามการปฏิบัติตนดังกล่าวให้ถือว่าเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรง และให้พิจารณาลงโทษโดยเคร่งครัด

ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีผลใช้บังคับ บทบัญญัติมาตรา 77 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพ

ในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก็ได้มีส่วนราชการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมบ้างบางส่วน สำหรับในส่วนราชการของกระทรวงกลาโหมนั้น มีส่วนราชการบางแห่งหรือบางสายงานเท่านั้นที่ได้ดำเนินการจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อบังคับใช้ในส่วนราชการของตนเอง อาทิเช่น กรมพระธรรมนูญ ได้ออกประกาศ กรมพระธรรมนูญ ลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2549 เรื่องมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการ ในสายงานกรมพระธรรมนูญ โดยคำสั่งดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของนายทหารพระธรรมนูญ มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของนายทหาร มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของเจ้าศาลทหาร และมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในสายงานกรมพระธรรมนูญ ซึ่งมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของบุคลากรดังกล่าวได้กำหนดถึงอุดมการณ์และมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมในด้านต่างๆ

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าบทบัญญัติมาตรา 76 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันได้กำหนดว่า มาตรฐานทางจริยธรรมของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรมที่กำหนดขึ้น ซึ่งมาตรฐานทางจริยธรรมจะต้องมีกลไกและระบบในการดำเนินงาน เพื่อให้การบังคับใช้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการลงโทษตามความร้ายแรงแห่งการกระทำ และการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางวินัย อันเป็นเหตุให้กระทรวงกลาโหมกำหนดให้มีประมวลจริยธรรมเป็นมาตรฐานความประพฤติ และเป็นหลักปฏิบัติให้เกิดการปฏิบัติงานเป็นไปตามหลักคุณธรรม จริยธรรมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยได้ประกาศใช้ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551

3.3 ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551¹⁹

1. ส่วนราชการ หมายความว่า ส่วนราชการขึ้นตรงต่อกระทรวงกลาโหม กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพบก กองทัพเรือ และกองทัพอากาศ

2. ข้าราชการกระทรวงกลาโหม หมายความว่า ข้าราชการทหาร ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบราชการทหารและหมายรวมถึงข้าราชการพลเรือน กลาโหม ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม เจ้าหน้าที่ทางทหาร พนักงานราชการ ลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหม และบุคคลที่ทำหน้าที่ทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

3. ข้าราชการกระทรวงกลาโหมจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรม 14 ประการ ดังนี้

3.1 การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า

3.2 การพิทักษ์รักษาปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์

3.3 การรักษาไว้ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

3.4 การพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย และบูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ

3.5 การพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของชาติ ยึดถือประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน

3.6 การยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรมและถูกกฎหมาย

3.7 การให้การช่วยเหลือแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัย และไม่เลือกปฏิบัติ

3.8 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน โดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงภายใต้กรอบของกฎหมาย

3.9 การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม

¹⁹ ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พุทธศักราช 2551

3.10 การมีจิตสำนึกที่ดี ซื่อสัตย์สุจริต และรับผิดชอบ

3.11 การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน รักษามาตรฐาน และมีคุณภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้

3.12 การยึดมั่นในระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ และแบบธรรมเนียม ของทหารอย่างเคร่งครัด

3.13 การเชิดชูและรักษาไว้ซึ่งเกียรติยศ เกียรติศักดิ์ของทหาร

3.14 การเชื่อถือผู้บังคับบัญชาและการปฏิบัติตามคำสั่ง อย่างเคร่งครัด ทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม

4. ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ส่งเสริมสนับสนุนเผยแพร่และปลูกฝัง ให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่ปกครองอยู่นั้นรับทราบ และยึดถือปฏิบัติตาม ค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมอย่างเคร่งครัด

5. การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามค่านิยมหลักของมาตรฐานทางจริยธรรม ในระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551 ถือเป็น การกระทำผิดวินัย จักต้องรับโทษหรือทัณฑ์ตามกฎหมาย ว่าด้วยวินัยทหาร หรือแบบธรรมเนียมของข้าราชการทหารกระทรวงกลาโหมประเภทนั้น ๆ

6. หากข้าราชการกระทรวงกลาโหมที่ถูกลงโทษหรือทัณฑ์ด้วยเหตุ แห่งการฝ่าฝืนค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมเห็นว่าไม่เป็นไปด้วย ความเหมาะสมเป็นธรรม สามารถร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ได้ตามกฎหมายว่าด้วย วินัยทหารแบบธรรมเนียมหรือวิธีการที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

3.4 ร่างระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรม และการรักษাজริยธรรม พ.ศ. ²⁰

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 76 วรรคสาม ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรม เพื่อให้ หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่

²⁰ ร่างระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและการรักษাজริยธรรม พุทธศักราช

ของรัฐในหน่วยงานนั้น ๆ และพระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 มาตรา 5 ได้กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อใช้เป็นหลักสำคัญในการจัดทำประมวลจริยธรรม ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมตามที่บัญญัติไว้ รวมถึงระเบียบคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำประมวลจริยธรรม ข้อกำหนดจริยธรรมและกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2563 ข้อ 5 ได้กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่จัดทำประมวลจริยธรรม จัดทำประมวลจริยธรรมและกำหนดให้มีกระบวนการรักษาจริยธรรมของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ รวมถึงให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม จึงจำเป็นต้องออกระเบียบฉบับนี้

“ข้าราชการกระทรวงกลาโหม” หมายความว่า ข้าราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการทหาร ข้าราชการพลเรือนกลาโหม และให้หมายความรวมถึง ทหารกองประจำการ นักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม เจ้าหน้าที่ทางทหาร พนักงานราชการ ลูกจ้างในสังกัดกระทรวงกลาโหม และบุคคลที่ทำหน้าที่ทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด

ข้อ 6 ข้าราชการกระทรวงกลาโหมจักต้องยึดถือและปฏิบัติตนเพื่อรักษาจริยธรรม ดังต่อไปนี้

6.1 ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ อันได้แก่ ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ โดยการพิทักษ์รักษาไว้ซึ่งเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งเขตอำนาจรัฐ และการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ทั้งจักต้องพิทักษ์รักษาปกป้องสถาบันพระมหากษัตริย์และเชิดชูรักษาไว้ ซึ่งพระบรมเดชานุภาพแห่งพระมหากษัตริย์เจ้า รวมถึงการนำหลักคำสอนที่ถูกต้องของพระพุทธศาสนาหรือศาสนาอื่นตามคติความเชื่อของกำลังพลมาปรับใช้ในการดำเนินชีวิตตามมาตรฐานจริยธรรมของกระทรวงกลาโหม

6.2 ซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี และรับผิดชอบต่อหน้าที่ เชื้อถือและปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา ทั้งการปกครอง ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องกระทำด้วยความยุติธรรม รวมถึงการยึดมั่นในข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแบบธรรมเนียมของกระทรวงกลาโหมอย่างเคร่งครัด

6.3 กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยการ ยืนหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม และถูกกฎหมาย

6.4 การพิทักษ์และรักษาผลประโยชน์ของชาติ ยึดถือประโยชน์ ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน รวมถึงการมี จิตสาธารณะ ให้ความช่วยเหลือสังคมในทุกโอกาสที่สามารถกระทำได้

6.5 การมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงานรักษามาตรฐานและคุณภาพ ของงาน มีการปฏิบัติราชการด้วยความโปร่งใส ตรวจสอบได้

6.6 ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมให้การช่วยเหลือและบริการแก่ ประชาชนด้วยความรวดเร็ว มีอัธยาศัยและไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงการให้ข้อมูล ข่าวสารแก่ประชาชนโดยไม่บิดเบือนข้อเท็จจริงภายใต้กรอบของกฎหมาย

6.7 ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทาง ราชการ รวมทั้งการเชิดชูและรักษาไว้ซึ่ง เกียรติยศ เกียรติศักดิ์ และอุดมการณ์ ของข้าราชการกระทรวงกลาโหม

ข้อ 7 ข้าราชการกระทรวงกลาโหม ซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยหลัก วิชาชีพ ต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์อื่นใด ที่บัญญัติ หรือกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพนั้นไว้ เป็นการเฉพาะด้วย

จากการศึกษา ร่างระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรม และการรักษาจริยธรรม พ.ศ. ดังกล่าว เห็นว่ามีความสอดคล้องถึง หลักนิติธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งข้อปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ได้แก่ ข้อ 6.2 โดยข้าราชการกระทรวงกลาโหม ต้องซื่อสัตย์ สุจริต มีจิตสำนึกที่ดี

และรับผิดชอบต่อหน้าที่ เชื้อถือและปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชา ทั้งการปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาต้องกระทำด้วยความยุติธรรม รวมถึงการยึดมั่นในข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแบบธรรมเนียมของกระทรวงกลาโหมอย่างเคร่งครัด ข้อ 6.3 ข้าราชการกระทรวงกลาโหมต้องกล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม โดยการยื่นหยัดกระทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และถูกกฎหมาย และ ข้อ 7 ข้าราชการกระทรวงกลาโหมซึ่งปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยหลักวิชาชีพ ต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับ หรือหลักเกณฑ์อื่นใดที่บัญญัติ หรือกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานและจรรยาบรรณวิชาชีพนั้นไว้เป็นการเฉพาะด้วย ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ข้าราชการกระทรวงกลาโหมทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และแบบธรรมเนียมของกระทรวงกลาโหม และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เพื่อมีเจมุงหมายให้เกิดความยุติธรรม หากข้าราชการคนใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม ถือเป็นการกระทำผิดวินัย จักต้องรับโทษหรือทัณฑ์ตามกฎหมาย

บทสรุป

จากที่กล่าวมา ทูกอาศิพย่อมต้องมีจริยธรรมของตน ซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หากพูดถึงข้าราชการทหารมีหน้าที่ให้การสนับสนุนนโยบายของรัฐบาล เมื่ออยู่ในช่วงเวลาที่ไม่มีสงครามข้าราชการทหารมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชน และพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น บรรเทาสาธารณภัย ข้าราชการทหารจึงมีอีกหน้าที่หลัก คือ ทหารมีหน้าที่ในการช่วยเหลือประชาชน ดังคำกล่าวที่ว่า ทหารรับใช้ประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการทหารมีลักษณะการทำงานไม่เหมือนอาชีพอื่น ๆ คือ จะมีกรอบ มีระเบียบวินัย ธรรมเนียมประเพณี ระเบียบปฏิบัติที่เน้นความเข้มแข็ง เด็ดขาด อดทน กล้าหาญ เป็นต้น การปฏิบัติ

หน้าที่ของข้าราชการทหารจึงแตกต่างจากสายอาชีพอื่น จึงทำให้ข้าราชการทหารมีจริยธรรมบางประการที่แตกต่างจากสายอาชีพอื่นเป็นพิเศษ

แม้ว่าข้าราชการทหารเป็นวิชาชีพที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประเทศ และเปรียบเสมือนร้วของชาติซึ่งทำหน้าที่เทิดทูนสถาบันพระมหากษัตริย์ ปกป้องรัฐบาล และประชาชน ข้าราชการทหารควรคำนึงถึงภารกิจของกองทัพเป็นสำคัญ และยึดหลักจริยธรรมเป็นหลักประจำใจในการปฏิบัติหน้าที่ มิเช่นนั้นถึงแต่ผลประโยชน์ที่จะได้รับ ตำแหน่ง หรือแม้แต่อำนาจของตนเองหรือเฉพาะกลุ่มของตนเอง เพราะข้าราชการทหารเป็นอาชีพที่มีเกียรติมีศักดิ์ศรี พร้อมทั้งจะเป็นผู้เสียสละต่อแผ่นดิน เพื่อรักษาประโยชน์ของชาติ นำมาซึ่งความสุขของประชาชน ในทางกลับกันหากข้าราชการทหารขาดหลักจริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ รวมทั้ง ความปลอดภัยของประชาชนในชาติด้วย สังคมที่มีคนขาดจริยธรรมมาก ๆ ย่อมเป็นสังคมที่วุ่นวายไร้ความสงบสุข และเมื่อข้าราชการทหารยังคงเป็นพลเมืองหนึ่งของประเทศ ที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศ ข้าราชการทหารจึงต้องมีความเคารพ ซื่อสัตย์ต่อกฎหมายของประเทศ อย่างเคร่งครัด ซึ่งถือเป็นหลักนิติธรรมในการปกครองโดยกฎหมาย และจะต้องมีจริยธรรมซึ่งเป็นเสมือนการปกครองโดยมนุษย์มาเป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้บังคับบัญชา ผู้ใต้บังคับบัญชา และต่อประชาชน

ดังนั้น จริยธรรมจึงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งภายใต้หลักนิติธรรม การตรากฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือบังคับของฝ่ายทหารที่เกี่ยวข้องกับจริยธรรม ต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดไว้ ปัจจุบันมีระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ. 2551 บังคับใช้แต่อาจจะยังไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ กระทรวงกลาโหมจึงได้จัดทำร่างระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรม และการรักษาจริยธรรม พ.ศ. ที่ต้องนำหลักนิติธรรมมาใช้เป็นหลักสำคัญ

ในการจัดทำประมวลจริยธรรม เพื่อเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมให้ถือปฏิบัติตาม เมื่อข้าราชการทหารทุกคนมีหลักจริยธรรม ย่อมทำให้ทุกคนมีจิตสำนึกที่ดี มีความรับผิดชอบ ยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน ทำในสิ่งที่ถูกต้องเป็นธรรม และถูกกฎหมาย รวมทั้ง อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ซึ่งส่งผลให้ระบบการทำงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชน

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความ

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **หลักนิติธรรม**. ในรวมบทความทางวิชาการ
เนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ธรรมศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. **คำบรรยายเรื่องหลักนิติธรรมในการอบรมหลักสูตร
ภาคจริยธรรม สำนักอบรมกฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา สมัยที่ 61**.
กรุงเทพมหานคร: บริษัท ขอนพิมพ์ 50 จำกัด, 2522.
- พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน 2542
- สราทิส ไพเราะ. **ผลคำวินิจฉัยของศาลต่อการกระทำปฏิวัติรัฐประหาร**.
วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ, 2559.
- วิชณุ เครื่องาม. **หลักนิติธรรมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**,
เอกสารบรรยายในที่ประชุมสำนักนิติศาสตร์และการเมือง,
กรุงเทพมหานคร: 1 กรกฎาคม 2552.
- ศานิต สร้างสมวงศ์ และคณะ. **จริยธรรมในวิชาชีพทหาร**, รายงานการวิจัย
ชุดโครงการวิจัย “จริยธรรมในวิชาชีพ.

กฎหมาย

- พระราชบัญญัติจัดระเบียบกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551
- ระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยประมวลจริยธรรม พ.ศ.2551
- ร่างระเบียบกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยประมวลจริยธรรมและการรักษา
จริยธรรม พ.ศ.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560

สารสนเทศ

ไพศาล นภสินธุ์วงศ์. ทหารอาชีพ มองอีกด้านหนึ่งของเหรียญ. คำนวณที่ 2
เมษายน 2564. จาก <http://www.rtni.org>
อรรถพล ใหญ่สว่าง. หลักนิติธรรม. จุลนิติ ม.ค. - ก.พ. 2557. คำนวณที่ 10
มีนาคม 2564. จาก [https://www.senate.go.th/assets/portals/93/
fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20
jun_11_1.pdf](https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun/3journal/b166%20jun_11_1.pdf)

หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

อดุลย์ ชันทอง*

บทนำ

ปัจจุบันกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการระงับข้อพิพาททางแพ่งและ ทางอาญา โดยประชาชนสามารถใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกแทนการนำคดีขึ้นสู่ศาลได้ เนื่องจากการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและสามารถเลือกยุติข้อพิพาทได้ด้วยตนเอง คู่ความมีความพึงพอใจมากกว่า การใช้วิธีการพิจารณาคดีทางศาล เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลมีความยุ่งยากซับซ้อนใช้เวลานานและต้องเป็นไปตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด เดิมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในทางแพ่งสำหรับคดีที่ยังไม่มีการฟ้องร้องคดีต่อศาลยังคงมีจุดอ่อนในเรื่องสภาพบังคับเพราะไม่มีกฎหมายรองรับ คู่ความจึงใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องร้องคดีก่อนแล้วจึงนำคดีเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีผู้พิพากษาหรือผู้ประนีประนอมทำหน้าที่เป็นคนกลางในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท แม้ว่าต่อมาจะมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติให้ทำการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ เมื่อตกลงทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วไม่ปฏิบัติตามคู่พิพาทสามารถยื่นคำร้องให้ศาลบังคับตามสัญญาได้โดยนำหลักการของพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการมาใช้ก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดหลายประการอย่าง เช่น

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ไม่สามารถใกล้เคียง คดีสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัวและกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ส่วนคดีที่ใกล้เคียงได้ก็ยังจำกัดในเรื่องทุนทรัพย์ที่ใกล้เคียง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2563 ได้มีพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563 โดยให้เพิ่ม มาตรา 20 ตรี เกี่ยวกับการใกล้เคียงก่อนฟ้องขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีระบบการใกล้เคียงก่อนฟ้องคดีเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่มีกรณีพิพาททางแพ่งใช้เป็นช่องทางในการยุติข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องร้องคดี โดยคู่กรณีสามารถร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการใกล้เคียงข้อพิพาทและเมื่อตกลงกันได้ อาจขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมได้ทันที ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งสามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล อีกทั้งเป็นการประหยัดเวลา และทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องสูญเสียในการดำเนินคดีอันจะยังประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคม ทำให้การใกล้เคียงก่อนฟ้องมีสภาพบังคับที่แน่นอนต่างจากอดีตที่ผ่านมาที่แม้หากสามารถตกลงกันได้ก่อนฟ้องคดี แต่หากคู่กรณีฝ่ายใดผิดสัญญาก็ต้องนำสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นมาฟ้องร้องคดีอีกครั้งหนึ่ง ฉะนั้น การใกล้เคียงก่อนฟ้องจะช่วยลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล ลดปัญหาความขัดแย้ง เกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดินและเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขได้อย่างแท้จริง

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

ความหมายของหลักนิติธรรม

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้กำหนดความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเท่าเทียมกัน”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้ อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กฤษฎีกา และหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุก ของประชาชนโดยรวม”

มาตรา 25 บัญญัติว่า “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจาก ที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้าม หรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ และเสรีภาพ ที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิ หรือเสรีภาพ เช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคง ของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี ของประชาชน และไม่ละเมิด สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น...”

มาตรา 26 บัญญัติว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิ หรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไป ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อ หลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผล ความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก เสนอว่า กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุด และการปกครองจะต้องดำเนินการ ตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้าง

ระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่ว ก็ยังอาจจะมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน¹

Professor L. Fuller ผู้เขียน “The morality of law” อธิบายเรื่อง หลักนิติธรรมว่า ประกอบด้วย 8 หลัก² ดังนี้

1. ทุกคนต้องเคารพกฎหมายที่มีอยู่
2. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบล่วงหน้าโดยทั่วกัน
3. กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
4. กฎหมายต้องบัญญัติไว้ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจโดยมิชอบ
5. กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงความขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้
7. กฎหมายต้องเป็นยงคงอยู่ เพื่อให้หยั่งรากลึกในสังคม แต่ต้องปรับตัวให้เข้ากับสภาพความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมได้
8. การบังคับใช้กฎหมาย ต้องสอดคล้องกับเกณฑ์ที่ประกาศไว้ทุกประการ

ศาสตราจารย์จิติ ติงศัทธีย์ ให้ความหมายหลักนิติธรรม ว่า “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎอันเป็นหลัก ในมาตรการต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึง กฎที่มีบังคับตัวบทกฎหมาย หรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมาย เหล่านั้นต้องอยู่ในกรอบบังคับของกฎนั้นอีกชั้นหนึ่ง ความหมายของ The rule of law คือ ประมวลหลักของสิทธิขั้นพื้นฐานฐาน ที่แทรกอยู่ในองค์กรแห่งรัฐซึ่งมีอำนาจและวิธีการ อันจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผล ประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการ

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2558), 110.

² ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย (นป.) รุ่นที่ 1 หน้า 7, 8

ซึ่งอยู่ในกฎหมายอันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ หลักที่วางนี้ ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ตุลาการ และหน่วยงาน จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อกำเนิดขึ้นมูลฐานตามกฎหมาย”³

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร อธิบาย The Rule of Law ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย หมายความว่า หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชนหรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”⁴

สรุปได้ว่า หลักนิติธรรม หมายถึง การกระทำทางปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนตราขึ้น ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองประกอบด้วยหลักการย่อย 2 หลักการ คือ

1. หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนอยู่กับกฎหมายใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้ แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครอง

³ จิตติ ติงศกัณฺธิย์, หลักวิชานักกฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), หน้า 85.

⁴ ธานินทร์ โกรวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัญญัติ, เล่มที่ 20 ตอน 3 พ.ศ. 2505.

ตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะหรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม

2. หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการนั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐานทางกฎหมายรองรับไว้⁵

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

แนวคิดเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ประเทศไทยมีการนำวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้เป็นเวลานาน โดยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477 ให้ศาลไกล่เกลี่ยได้ในระหว่างการพิจารณาของศาลและต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2537 ศาลได้นำกระบวนการไกล่เกลี่ยมาใช้มากขึ้นโดยแยกผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยออกจากผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตัดสินคดี แยกสำนวนการไกล่เกลี่ยแยกห้องไกล่เกลี่ย หลังจากนั้นมีการแก้ไขประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง ให้ศาลตั้งผู้ประนีประนอมมาทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้พิพากษาในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีการจัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทประจำศาล⁶

ประเภทของการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternative Dispute Resolution - ADR) การระงับข้อพิพาททางเลือกมีหลายวิธีด้วยกันแต่ที่มีใช้กันมากในประเทศไทย คือ

⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2559). หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง หน้า 8.

⁶ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. (2554) “ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ใน เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.3. หน้า 2.

1. การเจรจาต่อรอง (Negotiation)⁷ เป็นการระงับข้อพิพาทโดยคู่กรณีที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายสมัครใจ ที่จะเข้ามาพูดคุยปรับความเข้าใจกัน และพยายามที่จะหาข้อยุติที่ทุกฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกัน ซึ่งการระงับ ข้อพิพาทโดยวิธีการนี้เป็นวิธีการที่ง่ายที่สุด คือ สามารถทำได้ทันที ใดก็ได้ที่คู่กรณีสะดวก เสียค่าใช้จ่ายน้อยเมื่อเทียบกับการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการอื่น นอกจากนี้ยังรักษาระดับความลับของคู่กรณีได้เป็นอย่างดี เนื่องจากไม่มีคู่กรณีอื่นเข้าร่วมเจรจาต่อรอง

2. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Conciliation or Mediation)⁸ คือ การที่คู่พิพาทตกลงยินยอมให้บุคคลที่สามทำหน้าที่เป็นคนกลางที่มีความเป็นอิสระและความเป็นกลาง แต่ไม่มีอำนาจชี้ขาดข้อพิพาท ทำการช่วยเหลือในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้ทั้งสองฝ่ายยินยอมลดหย่อนผ่อนปรนให้แก่กัน จนกระทั่งสามารถตกลงกันได้โดยสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อระงับข้อพิพาทต่อไป

3. การอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)⁹ เป็นการระงับข้อพิพาทที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันระงับข้อพิพาทของตนที่เกิดขึ้นแล้วหรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคตโดยเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการที่ทั้งสองฝ่ายตั้งขึ้น ซึ่งอนุญาโตตุลาการจะต้องประกอบด้วยบุคคลภายนอกหนึ่งคนหรือหลายคนที่คู่กรณีเลือกและแต่งตั้ง ให้ทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ ซึ่งโดยปกติคู่กรณีจะเลือกบุคคลที่ตนเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่พิพาทและมีความเที่ยงธรรมทำหน้าที่อนุญาโตตุลาการ เพื่อให้การวินิจฉัยเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ตรงตามความเป็นจริง และถูกต้องตามหลักวิชา

⁷ ภคณชน ดักดิ์ศรีมณีกุล, “กลยุทธ์การระงับคดีเข้าสู่ศาล: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน,” หน้า 5.

⁸ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.3, หน้า 1.

⁹ ภคณชน ดักดิ์ศรีมณีกุล, “กลยุทธ์การระงับคดีเข้าสู่ศาล: การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทชุมชน,” หน้า 5.

ทางปฏิบัติและปกติประเพณีในเรื่องนั้น เมื่ออนุญาโตตุลาการมีคำชี้ขาด ประการใดแล้วย่อมมีผลผูกพันเป็นยุติให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามทันที หากไม่ ปฏิบัติตาม คู่กรณีฝ่ายที่ประสงค์จะปฏิบัติตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดต่อไป ซึ่งการยื่นคำร้อง ขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการมีความรวดเร็วมากกว่า ที่จะฟ้องร้องขอให้บังคับตามสัญญาทั่วไป เนื่องจากหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการ ตัดสินว่าจะบังคับหรือปฏิเสธไม่บังคับให้ตามคำชี้ขาดนั้น กำหนดไว้อย่าง ชัดเจนในกฎหมายว่ากรณีใดบ้าง ซึ่งกรณีที่กฎหมายกำหนดให้คำชี้ขาดอาจถูก ปฏิเสธการบังคับค่อนข้างมีอยู่อย่างจำกัดไม่กี่กรณี

4. การพิจารณาคดีของศาล (Litigation)¹⁰ คือ การนำข้อพิพาท มาฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่า ข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิด ควรต้องชดใช้เงินให้แก่อีกฝ่ายหรือไม่ เพียงใด วิธีการทางศาลเป็นวิธีการที่ได้ผลแน่นอนประการหนึ่งว่าสุดท้าย ข้อพิพาทจะถูกระงับไปแน่นอน โดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุด

ความหมายของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

Black's Law ได้ให้ความหมายว่า คือ การแทรกแซงหรือสอดแทรก ของบุคคลที่สาม เพื่อเป็นกลางระหว่างบุคคลสองฝ่ายที่มีข้อพิพาท เพื่อชักจูง ให้ผู้ที่ข้อพิพาทเปลี่ยนหรือตกลงในปัญหาข้อพิพาทได้ ซึ่งเป็นการตกลงกันใน ข้อพิพาทที่กระทำโดยเป็นกลางหรือบุคคลที่เป็นกลาง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้นิยามว่า ไกล่เกลี่ย หมายความว่า พุดจาให้ปรองดองหันมาพุดจาให้ตกลงกัน ทำให้เรียบร้อย ทำให้เสมอกัน¹¹

¹⁰ ปรัชญา อยู่ประเสริฐ, เทคนิค จิตวิทยาและการสื่อสารสำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.3, หน้า 3.

¹¹ ราชบัณฑิตยสถาน. (2546) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. หน้า 159.

อาจารย์พิชัยศักดิ์ หรยางกูร ได้ให้ความหมายคำว่า “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” (Mediation) เป็นการระงับข้อพิพาทที่ทำลงโดยบุคคลที่สาม โดยก้าวไปไกลน้อยกว่าการประนอมข้อพิพาท (Conciliation) กล่าวคือ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทบุคคลที่สามเพียงชักจูงให้คู่พิพาทเจรจากัน แต่ในชั้นประนอมข้อพิพาทนั้น บุคคลที่สามเสนอแนะทางออกให้แก่คู่พิพาทด้วย แต่เป็นการแนะนำ กล่าวคือ คู่พิพาทไม่ถูกผูกมัดให้ต้องปฏิบัติ¹²

โชติช่วง ทत्वวงศ์ ให้คำนิยามไว้ว่า การไกล่เกลี่ย หมายถึง กระบวนการแก้ไขข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่เป็นคนกลางเข้าช่วยเหลือแนะนำในการเจรจาต่อรองของคู่ความเพื่อระงับข้อพิพาท¹³

วรรณัฐ สังข์ใหม่ ให้ความหมายของการไกล่เกลี่ยว่า การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นกระบวนการที่เกิดขึ้นด้วยความสมัครใจ อันจะนำไปสู่การยอมรับและตกลงร่วมกันในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ซึ่งการสมัครใจดังกล่าวนี้หมายถึง ความมีอิสระที่จะเลือกเข้ามามีส่วนร่วมและมีอิสระในการทำข้อตกลง คู่ความไม่ถูกบังคับให้เจรจาต่อรอง หรือไม่ถูกบังคับให้ไกล่เกลี่ย หรือไม่ถูกบังคับให้ตกลงระงับข้อพิพาทจากทั้งภายในและภายนอก การมีส่วนร่วมโดยสมัครใจนี้ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีแรงกดดันให้คู่ความหันมาทดลองใช้วิธีการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง คู่ความอื่น ๆ หรือบุคคลภายนอก เช่น เพื่อน ผู้ร่วมงาน คนในชุมชน ผู้นำที่มีอำนาจหน้าที่ หรือผู้พิพากษาอาจจะเป็นผู้ที่มิบทบาทสำคัญในการผลักดันให้คู่ความยอมเจรจา โดยความช่วยเหลือของผู้ไกล่เกลี่ยซึ่งเป็นคนกลาง¹⁴

¹² ชรรถ ประจวบเหมาะ, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : กรณีศึกษาบทบาททนายความศาลอาศาลสงเคราะห์ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทลูกหนี้เงินกู้ธนาคาร,” หน้า 20.

¹³ โชติช่วง ทत्वวงศ์, “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล” ใน รวมบทความการไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. หน้า 45.

¹⁴ วรรณัฐ สังข์ใหม่. (2550). การบริหารจัดการระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล. หน้า 2.

กล่าวโดยสรุปการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท คือ กระบวนการที่คู่พิพาทสมัครใจในการเจรจา โดยมีผู้ไกล่เกลี่ย ที่เป็นบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือแนะนำคู่พิพาทในการเจรจาเพื่อระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามกฎหมาย การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับที่สำคัญ คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

มาตรา 61/1 ให้อำเภอมีอำนาจหน้าที่ภายในเขตอำเภอ ดังต่อไปนี้

(4) ไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม ตามมาตรา 61/2 และมาตรา 61/3

มาตรา 61/2 ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ให้นายอำเภอโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท

ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาทโดยเร็ว ถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทจัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญาประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่าย ข้อพิพาทนั้น

ข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผลเช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบัญชี การดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ตลอดจนคำตอบแทนของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีก ฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีสิ้นสุดหยุดลง นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอม ข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอมยอมความกันแล้วแต่กรณี

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม
กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการไถ่เกลียวก่อนฟ้อง
ที่ให้มีการไถ่เกลียได้โดยนำหลักการสำคัญคือ ให้แต่ละอำเภอจะต้องจัดให้มี
การไถ่เกลียข้อพิพาทของประชาชนทางแพ่งที่เกี่ยวกับที่ดิน มรดกและข้อพิพาท
ทางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท โดยต้องจัดให้มีคณะบุคคล
ผู้ทำหน้าที่ในการไถ่เกลียและประนอมข้อพิพาทเพื่อทำหน้าที่ไถ่เกลีย
ข้อพิพาทดังกล่าว เมื่อข้อพิพาทเข้าสู่การไถ่เกลีย อายุความหยุดลง
และเมื่อคู่พิพาทตกลงกันได้โดยทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้ว
ไม่ปฏิบัติตามคู่พิพาทอีกฝ่ายสามารถยื่นคำร้องให้ศาลบังคับให้คู่พิพาท
ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมปฏิบัติได้ โดยให้คู่พิพาทฝ่ายที่ต้องการ
ให้มีการบังคับตามสัญญาประนีประนอมยอมความยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ
และพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ศาลออกคำสั่ง
ให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวและให้นำกฎหมายว่าด้วย
อนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตาม
กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลียและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

2. พระราชบัญญัติการไถ่เกลียข้อพิพาท พ.ศ. 2562

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การไถ่เกลียข้อพิพาท” หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้คู่กรณี
มีโอกาสเจรจาตกลงกันระงับข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาโดยสันติวิธี
และปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการไถ่เกลีย ข้อพิพาท
ที่ดำเนินการในชั้นศาลและในชั้นการบังคับคดี

“ผู้ไถ่เกลีย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการขึ้นทะเบียน
และได้รับการแต่งตั้งให้ทำหน้าที่ ในการไถ่เกลียข้อพิพาท

“ข้อตกลงระงับข้อพิพาท” หมายความว่า ข้อตกลงที่คู่กรณีตกลง
ให้มีผลผูกพันโดยชอบด้วย กฎหมายเพื่อระงับข้อพิพาทหรือข้อเรียกร้องใด ๆ

ที่แต่ละฝ่ายมีอยู่ และให้คู่กรณีแต่ละฝ่ายต่างมีสิทธิหน้าที่ หรือความรับผิดชอบ เพียงเท่าที่กำหนดไว้ในข้อตกลงนั้น

“หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐซึ่งดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

มาตรา 6 ในกรณีที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่าอายุความครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ การไกล่เกลี่ย ข้อพิพาทสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท สิ้นสุดลง

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท ตามมาตรา 33 ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้นับ ระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลถึงที่สุด

มาตรา 20 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเกี่ยวข้องกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์ ไม่สามารถกระทำได้

การไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งให้กระทำได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่มีใช้ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์

(2) ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก

(3) ข้อพิพาทอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(4) ข้อพิพาทอื่นนอกจาก (1) (2) และ (3) ที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน ห้าล้านบาท หรือไม่เกินจำนวนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 21 ถ้าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดประสงค์จะให้มีการไกล่เกลี่ย ข้อพิพาท ให้ยื่นคำร้องต่อหน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทสอบถามความสนใจ ของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ถ้าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งไม่สมัครใจเข้าสู่กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจำหน่ายคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้น และแจ้งให้คู่กรณีผู้ยื่นคำร้องไกล่เกลี่ยข้อพิพาททราบ

ในกรณีที่คู่กรณีมากกว่าสองฝ่าย และคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด ไม่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้สามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างคู่กรณีที่สมัครใจเข้าร่วมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้

การยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท รายละเอียดของคำร้อง และระยะเวลาในการพิจารณา คำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่หน่วยงานซึ่งดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ประกาศกำหนด

มาตรา 32 เมื่อคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเรียกร้องให้คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทแล้ว แต่คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องนั้นไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้อง อาจยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้

การร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องกระทำภายในสามปีนับแต่วันที่ยังบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทได้ ถ้าไม่ได้ร้องขอภายในกำหนดดังกล่าว ให้มูลหนี้ตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทนั้นเป็นอันระงับไป

การร้องขอตามวรรคหนึ่งให้ยื่นต่อศาลยุติธรรมที่มีการทำข้อตกลงระงับข้อพิพาทในเขตศาลนั้น หรือศาลยุติธรรมที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณา พิพากษา ข้อพิพาทซึ่งได้มีการไกล่เกลี่ยนั้น และให้เสียค่าขึ้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในอัตราเดียวกับคำร้องขอให้ศาลบังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในประเทศ

มาตรา 33 ให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท เว้นแต่ความปรากฏแก่ศาล หรือคู่กรณีซึ่งถูกบังคับตามข้อตกลงนั้นพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า

(1) คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้บกพร่องในเรื่องความสามารถที่จะ
เข้าทำข้อตกลงระงับข้อพิพาท

(2) มูลเหตุแห่งข้อพิพาทหรือข้อตกลงระงับข้อพิพาทมีลักษณะ
เป็นการต้องห้ามขัดแจ้ง โดยกฎหมาย เป็นการพันวิสัย หรือเป็นการขัดต่อ
ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) ข้อตกลงระงับข้อพิพาทเกิดจากกลฉ้อฉล บังคับ ชูเชิญ หรือ
กระทำการโดยมิชอบด้วยประการใด ๆ

(4) มีเหตุเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้ไกล่เกลี่ยตามมาตรา 24 ที่มีผลต่อ
การทํานันท์ข้อตกลงอย่างมีนัยสำคัญ

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำสั่งศาลตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่

(1) ศาลมีคำสั่งไม่บังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท

(2) ศาลมีคำสั่งไม่เป็นไปตามข้อตกลงระงับข้อพิพาท

(3) ศาลมีคำสั่งบังคับตามข้อตกลงระงับข้อพิพาทโดยฝ่าฝืนวรรคหนึ่ง
คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด

มาตรา 69 ภายใต้บังคับมาตรา 20 การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท
โดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนให้กระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ข้อพิพาททางแพ่งที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 500,000 บาท หรือไม่เกิน
จำนวนตามที่กำหนดใน พระราชกฤษฎีกา

(2) ข้อพิพาททางแพ่งอื่นนอกจาก (1) ตามที่กำหนดในพระราช
กฤษฎีกา

(3) ข้อพิพาททางอาญาตามมาตรา 35

ในกรณีที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเห็นว่าการไกล่เกลี่ย
ข้อพิพาทของศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ภาคประชาชนในเรื่องใดได้ดำเนินการตาม
พระราชบัญญัตินี้ และออกหนังสือรับรองให้แล้ว ให้ข้อตกลงระงับ ข้อพิพาทนั้น
บังคับกันได้ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามพระราชบัญญัตินี้

การตราพระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 มีเหตุผลคือ เนื่องจากปัจจุบันข้อพิพาททางแพ่งและทางอาญาเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก เห็นควรให้นำกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ซึ่งมีทุนทรัพย์ไม่มากนักและข้อพิพาททางอาญาบางประเภทมากำหนดเป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวน หรือศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชนใช้ในการยุติหรือระงับข้อพิพาทดังกล่าว โดยคำนึงถึงความยินยอมของคู่กรณีเป็นสำคัญ ทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดน้อยลง ลดปัญหาความขัดแย้งเกิดความสมานฉันท์ขึ้นในสังคม ลดงบประมาณแผ่นดิน และเสริมสร้างสังคมให้อยู่ร่วมกันอย่างปกติสุข จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวได้สร้างระบบการมีส่วนร่วมกับเครือข่ายอาสาภาคประชาชน อันเป็นการบูรณาการความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ในการส่งเสริมพัฒนาและขับเคลื่อนการระงับข้อพิพาททางเลือกว่าด้วยการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกในการเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม โดยมีพระราชบัญญัติการไถ่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายกลาง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ พนักงานสอบสวนและศูนย์ไถ่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน ใช้ในการจัดกระบวนการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทอย่างเป็นระบบ และมีมาตรฐานเดียวกัน โดยมีสาระสำคัญให้มีอำนาจในการไถ่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่ง ได้แก่ ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับที่ดินที่มีใช้ข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ข้อพิพาทระหว่างทายาทเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดก และข้อพิพาทอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินห้าล้านบาท แต่ทั้งนี้ถ้าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ไม่สามารถที่จะทำการไถ่เกลี่ยได้ ส่วนข้อพิพาททางอาญาได้แก่ ความผิดอันยอมความได้ และความผิดลหุโทษ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 390 ถึงมาตรา 395 และมาตรา 397 ทั้งนี้ หากเป็นการไถ่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวนยังได้

เพิ่มความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี ตามที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ได้ด้วย

ฉะนั้น กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายที่ช่วยให้หน่วยงานของรัฐและภาคประชาชนสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนได้โดยสะดวก รวดเร็วและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแต่อย่างใด เมื่อคู่พิพาทตกลงกันได้ในทางแพ่งโดยทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วไม่ปฏิบัติตาม คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลบังคับคู่พิพาทนั้นต้องปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม อย่างไรก็ตามในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ก็ยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยคดีบางประเภทได้ หรือคดีที่มีทุนทรัพย์เกินกว่าห้าล้านบาท ดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงทำให้คดีดังกล่าวยังคงต้องมีการฟ้องร้องต่อศาล ไม่สามารถใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องได้เช่นกัน

3. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

มาตรา 20 ตรี ก่อนยื่นฟ้องคดี บุคคลที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หากมีการฟ้องคดีนั้น เพื่อขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อที่พิพาท โดยคำร้องนั้นให้ระบุชื่อและภูมิลำเนาของคู่กรณี ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท เมื่อศาลเห็นสมควร ให้ศาลรับคำร้องนั้นไว้แล้วดำเนินการ สอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งยินยอมเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย ให้ศาลมีอำนาจเรียกคู่กรณีที่เกี่ยวข้องมาศาลด้วยตนเองโดยคู่กรณีจะมีทนายความ

มาด้วยหรือไม่ก็ได้ และแต่งตั้ง ผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยต่อไป โดยให้นำความในมาตรา 20 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ถ้าคู่กรณีที่เกี่ยวข้องสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ให้ผู้ประนีประนอมเสนอข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อศาล หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นไปตามเจตนาของคู่กรณี หลักแห่งความสุจริต เป็นธรรม และไม่ฝ่าฝืนต่อกฎหมาย ก็ให้คู่กรณีลงลายมือชื่อในข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้น

ในวันทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความตามวรรคหนึ่ง คู่สัญญาอาจร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษายอม พร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล หากศาลเห็นว่ากรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้โดยให้นำความในมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การขอและการดำเนินการตามมาตรา ๓๒ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

คำสั่งของศาลที่ออกตามความในมาตรา ๓๒ ให้เป็นที่สุด

เมื่อศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หากปรากฏว่า อายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องหรือจะครบกำหนดภายในหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ให้อายุความขยายออกไปอีกหกสิบวันนับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง

สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 32) พ.ศ. 2563 โดยให้เพิ่มความในมาตรา 20 ตรี ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีเหตุผลสำคัญคือ เป็นการส่งเสริมให้มีระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่มีกรณีพิพาททางแพ่ง ใช้เป็นช่องทางในการยุติ ข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดี โดยคู่กรณีสามารถร้องขอให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และหากตกลงกันได้ ก็อาจขอให้ศาลมีคำพิพากษายอมให้ทันที ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งสามารถ

ยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็ว โดยไม่จำเป็นต้องมีการฟ้องคดี อีกทั้งเป็นการประหยัดเวลาและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องสูญเสียในการดำเนินคดี อันจะเป็นประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคม ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องนี้มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่วันที่ 8 พฤศจิกายน 2563 ซึ่งแต่เดิมการไกล่เกลี่ยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ผ่านมาเป็นระบบการไกล่เกลี่ยเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จนถึงก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้น ๆ โดยเป็นกระบวนการทางเลือกที่ระงับข้อพิพาทด้วยการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมยอมความกันด้วยความสมัครใจของทั้งสองฝ่าย ทั้งนี้ ในศาลยุติธรรมต่าง ๆ ทั่วประเทศจะมีศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว

สำหรับขั้นตอนการไกล่เกลี่ยในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การไกล่เกลี่ยก่อนถึงวันนัดพิจารณาคดี โดยหลังจากที่มีการฟ้องโจทก์อาจแสดงความประสงค์ต่อศาล เพื่อขออนาคดีเข้าสู่การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท หรือเมื่อจำเลยได้รับสำเนาคำฟ้องแล้วอาจแจ้งความประสงค์เพื่อขอให้ศาลทำการไกล่เกลี่ยกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างการพิจารณาคดีของศาล คู่ความสามารถขอให้ศาลไกล่เกลี่ยในเวลาใด ๆ ก็ได้ระหว่างการพิจารณาคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 และมาตรา 20 ทวิ หากไกล่เกลี่ยแล้วตกลงกันได้ คู่ความก็อาจถอนคำฟ้อง หรือขอให้ศาลมีคำพิพากษตามสัญญาประนีประนอมยอมความที่ตกลงกัน ซึ่งที่ผ่านมาเป็นการนำเอากระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาเป็นทางเลือกให้แก่คู่ความในคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลแล้วเท่านั้น เพื่อเป็นทางเลือกควบคู่ไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีตามปกติ ถือว่าได้ผลเป็นที่ยอมรับของคู่ความและมีความสำเร็จในการยุติข้อพิพาทให้เสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็วในระดับหนึ่ง แต่การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตร ดังกล่าว จะส่งผลดีทั้งในด้านการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล อีกทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของคู่ความที่ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล

และค่าจ้างนายความด้วย เพราะเป็นกระบวนการที่ไม่มีขั้นตอนยุ่งยาก โดยที่คู่ความสามารถดำเนินกระบวนการได้เอง ทั้งยังไม่ถูกจำกัดในเรื่องของประเภทคดีหรือจำนวนทุนทรัพย์ ที่พิพาทกันแต่อย่างใด บุคคลที่จะเป็นคู่ความจึงสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยต่อศาลได้ทุกประเภทคดีโดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ศาลแต่งตั้งผู้ประนีประนอมทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ถ้าไกล่เกลี่ยสำเร็จก็สามารถจัดทำบันทึกข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกัน รวมทั้งสามารถยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความได้ทันที ดังนั้น ระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดีที่เกิดขึ้นใหม่นี้ย่อมเป็นประโยชน์ต่อประชาชนที่มีปัญหาข้อพิพาทเป็นอย่างยิ่ง

แม้กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องจะมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่มีการบังคับใช้มาแล้วระยะหนึ่งก็ตาม แต่สาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวมิได้มีความขัดแย้งกันแต่อย่างใด เนื่องจากตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบต่อการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของตน ซึ่งศาลยุติธรรมได้มีกระบวนการไกล่เกลี่ยอยู่แล้ว เมื่อมีการเพิ่มกระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องเข้ามาย่อมจะช่วยให้การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของคู่ความเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ลดภาระคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ทั้งยังเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งภาครัฐและคู่ความ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติของมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ยังมีข้อจำกัดห้ามมิให้ใช้กับข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ แห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือข้อพิพาทอื่นที่มีจำนวนทุนทรัพย์ เกินกว่าห้าล้านบาท เนื่องจากข้อพิพาทเหล่านั้นมีความละเอียดซับซ้อน มีผลกระทบต่อสถานะของบุคคลหรือครอบครัว หรือมีจำนวนทุนทรัพย์สูง ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ จำเป็นที่จะต้องเสนอข้อพิพาทดังกล่าวให้ศาลเป็น ผู้พิจารณาพิพากษาเท่านั้น

ฉะนั้น มาตรการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตรี จึงสามารถดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาททางแพ่งได้ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิสภาพแห่งบุคคล สิทธิในครอบครัว หรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือมีจำนวนทุนทรัพย์เกินกว่าห้าล้านบาทขึ้นไป ก็สามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องต่อศาลได้ เพื่อให้คู่ความได้มีโอกาสเจรจาไกล่เกลี่ยและตกลงประนีประนอม ข้อพิพาทกัน ซึ่งจักก่อให้เกิดผลดีต่อภาครัฐและคู่ความเป็นอย่างมาก จึงเห็นได้ว่ามาตรการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามกฎหมายทั้งสองฉบับ เป็นมาตรการทางเลือกที่ประชาชนผู้มีข้อพิพาทสามารถเลือกใช้ได้ตามความพอใจและความสะดวกของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว

ดังได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่าที่ผ่านมาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นระบบการไกล่เกลี่ย ที่เกิดขึ้นเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จนถึงก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีนั้น ๆ แต่กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา 20 ตรี ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่แก้ไขใหม่ จะต้องเป็นกรณีที่ยังไม่ได้มีการเสนอคดีต่อศาลตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 (2) คดี หมายความว่า กระบวนการพิจารณานับตั้งแต่เสนอคำฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้รับรอง คຸ້ມครอง บังคับตามหรือเพื่อการใช้ซึ่งสิทธิและหน้าที่ ดังนี้ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ย่อมหมายความว่า เป็นกระบวนการที่ยังไม่มีการเสนอคำฟ้องต่อศาลนั่นเอง ซึ่งถือเป็นกระบวนการไกล่เกลี่ยเพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้มีข้อพิพาททางแพ่งใช้เป็นช่องทางในการยุติข้อพิพาทโดยไม่ต้องยื่นคำฟ้องเป็นคดี ต่อศาล ฉะนั้น เมื่อมีข้อพิพาทในเรื่องการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ หรือข้อพิพาททางแพ่งอื่นใดเกิดขึ้น บุคคลที่อาจจะเป็นคู่ความจึงไม่จำเป็นที่จะต้องมีการฟ้องคดีต่อศาลอีกต่อไป โดยสามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยแต่งตั้งให้ผู้ประนีประนอมทำการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทดังกล่าว ทั้งนี้ คู่กรณีไม่ต้อง

เสียค่าขึ้นศาล ค่าทนายความหรือค่าใช้จ่ายอื่นแต่อย่างใด และหากสามารถตกลงหรือประนีประนอมยอมความกันได้ ก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลขอให้มีการพิพากษาตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้ทันที ซึ่งถือเสมือนว่าศาลได้มีคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีตามที่คู่ความตกลงกัน หากคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาก็สามารถบังคับคดีต่อไปได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ปัจจุบันประธานศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พ.ศ. 2563 และสำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกประกาศสำนักงานศาลยุติธรรม เรื่องการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี เพื่อให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องเป็นไปโดยเรียบร้อย ซึ่งตามข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ข้อ 5 กำหนดให้การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามข้อกำหนดนี้ ให้ใช้ได้กับข้อพิพาททางแพ่งทุกลักษณะ ฉะนั้น ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกู้ยืมเงิน การผิดสัญญาข้อพิพาท เกี่ยวกับสิทธิสภาพแห่งบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ย่อมสามารถดำเนินการ ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ทั้งสิ้น ทำให้คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิแห่งสภาพบุคคล สิทธิในครอบครัวหรือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ไม่สามารถกระทำได้ ย่อมสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องได้ตามมาตรา 20 ตรี อีกทั้งยังไม่จำกัดจำนวนทุนทรัพย์ด้วย ต่างจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทตามพระราชบัญญัติการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2562 ที่จำกัดทุนทรัพย์ไว้ไม่เกินห้าล้านบาท หรือไม่เกินห้าแสนบาท ถ้าเป็นการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทภาคประชาชน อันเป็นการเปิดกว้างให้ประชาชนผู้มีข้อพิพาทสามารถยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ในทุกลักษณะ

เขตอำนาจศาลที่ยื่นคำร้อง

ศาลที่มีเขตอำนาจในการยื่นคำร้องขอให้ไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง คือ ศาลที่มีเขตอำนาจศาลตามมาตรา 3 มาตรา 4 มาตรา 4 ทวิ และมาตรา 4 ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่น ในกรณีที่มูลคดีเกิดขึ้นในเรือไทยหรืออากาศยานไทยที่อยู่นอกราชอาณาจักรให้ศาลแพ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามมาตรา 3 (1) หรือถ้าเป็นข้อพิพาทอื่นให้เสนอต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่มูลคดีเกิดขึ้นในเขตศาลตามมาตรา 4 แต่ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิหรือประโยชน์อันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้เสนอต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ในเขตศาล หรือต่อศาลที่จำเลยมีภูมิลำเนาเดิมอยู่ในเขตศาลตามมาตรา 4 ทวิ เป็นต้น

การแต่งตั้งผู้ประนีประนอม

สำหรับการแต่งตั้งผู้ประนีประนอมดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นตามมาตรา 20 ตรี บัญญัติให้นำความในมาตรา 20 ทวิ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการในการไกล่เกลี่ยของศาล การแต่งตั้งผู้ประนีประนอมรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของผู้ประนีประนอมให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา กล่าวคือ ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ย พ.ศ. 2554 (ที่แก้ไขเพิ่มเติม) และข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง พ.ศ. 2563

การร้องขอให้ศาลพิพากษาตามยอม

ส่วนการร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมตามมาตรา 20 ตรีนั้น มิใช่เป็นบทบังคับให้ศาลต้องมีคำพิพากษาตามยอมให้แก่คู่กรณีเสมอไป ซึ่งการที่ศาลจะมีคำพิพากษาตามยอมให้ นั้น คู่กรณีจะต้องยื่นคำร้องพร้อมแสดงเหตุผลความจำเป็นต่อศาล และหากศาลเห็นว่ากรณีมีเหตุจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาให้ไปในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาไปตามข้อตกลง

หรือประนีประนอมยอมความดังกล่าวได้โดยนำความในมาตรา 138 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง พ.ศ. 2563 ข้อ 15 กำหนดว่า กรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาตามข้อ 14 ให้รวมถึง

(1) ตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกำหนดให้คู่กรณีกระทำนิติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด หรือต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหากไม่มีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วอาจเกิดข้อขัดข้อง

(2) พฤติการณ์หรือลักษณะของข้อพิพาทอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นอีก หรือความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น

(3) กรณีมีภาวะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ระบบการเงิน การลงทุน หรือการบริหารจัดการในภาครัฐ

(4) กรณีมีความจำเป็นอื่นใดที่ต้องมีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้น แก่คู่สัญญาทุกฝ่าย

ฉะนั้น การยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษายอมจะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ข้อ 14 และข้อ 15 ศาลจึงจะมีคำพิพากษายอมให้แก่คู่กรณีต่อไป ส่วนการอุทธรณ์คำพิพากษายอมตามที่คู่ความร้องขอให้ศาลพิพากษายอนั้น ต้องเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138 ที่ให้นำมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่ในเหตุต่อไปนี้ (1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล (2) เมื่อคำพิพากษานั้น ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน (3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่า

มิได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ ดังนี้ การจะอุทธรณ์คำพิพากษาตามยอมดังกล่าวต้องเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 138 ด้วยจึงจะอุทธรณ์ได้

ค่าขึ้นศาล

คู่กรณีได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลตามมาตรา 20 ตรี วรรคสาม ที่บัญญัติว่า การขอและการดำเนินการตามมาตรา นี้ ไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาล ซึ่งตามบทบัญญัตินี้แสดงให้เห็นว่าต้องการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนที่มีข้อพิพาทใช้กระบวนการในการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดี เพราะไม่ว่าคดีนั้นจะมีสูงทุนทรัพย์เท่าใดก็ไม่ต้องเสียค่าขึ้นแต่อย่างใด แตกต่างจากคดีที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาล ตามมาตรา 149 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่บัญญัติให้คู่ความผู้ยื่นคำฟ้องจะต้องเป็นผู้ชำระค่าธรรมเนียมศาลที่เป็นค่าขึ้นศาลด้วยตามจำนวนทุนทรัพย์ที่พิพาทกัน

อายุความ

กรณีที่อายุความครบกำหนดไปแล้วหลังจากยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยหรือจะครบกำหนดภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงตามมาตรา 20 ตรี วรรคท้าย กำหนดให้อายุความขยายออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่มีการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง กล่าวคือ กรณีที่มียื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยในระยะเวลาที่จะครบกำหนดอายุความ อาจทำให้คู่กรณีมีความวิตกกังวลว่าคดีจะขาดอายุความและไม่สามารถไกล่เกลี่ยคดีได้อย่างเต็มที่ บทบัญญัติตามมาตรา นี้จึงบัญญัติขึ้นเพื่อรับรอง คุ้มครองบังคับตามหรือเพื่อการใช้สิทธิหรือหน้าที่ได้ต่อไป ถ้าศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมแล้วแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลงโดยไม่เป็นผล หรือไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งในบางคดีอาจครบกำหนดอายุความไปในระหว่างการไกล่เกลี่ยหรือจะครบกำหนดภายใน 60 วัน นับแต่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ทำให้คู่ความไม่สามารถไปยื่นฟ้องต่อศาลได้ทัน

ภายในกำหนดอายุความ บทบัญญัติมาตรานี้จึงให้โอกาสคู่ความนำข้อพิพาทไปเสนอต่อศาลได้ โดยให้อายุความขยายออกไปอีก 60 วัน นับแต่วันที่การไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง ผลก็คือ เมื่อคู่ความนำคดีไปฟ้องในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว คดีก็จะไม่ขาดอายุความนั่นเอง

บทสรุป

การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี ที่ใช้บังคับ ในปัจจุบัน ถือได้ว่าเป็นการส่งเสริมให้มีระบบการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องคดี เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ผู้ที่มีกรณีพิพาททางแพ่งใช้เป็นช่องทางในการยุติข้อพิพาทก่อนที่จะมีการฟ้องคดีโดยให้คู่กรณีสามารถร้องขอให้ศาลแต่งตั้ง ผู้ประนีประนอมที่เป็นคนกลางมาช่วยเหลือ แนะนำเสนอทางเลือกและทางออกในการยุติหรือระงับข้อพิพาทให้แก่คู่กรณีโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลก่อนเหมือนที่ผ่านมาแต่เดิม และหากคู่กรณีตกลงกันได้ก็อาจขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามยอมได้ทันที ทำให้ข้อพิพาททางแพ่งสามารถยุติลงได้ในเวลาอันรวดเร็วโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลอีกต่อไป อีกทั้งคู่กรณีที่มีข้อพิพาทสามารถดำเนินการยื่นคำร้องได้ด้วยตนเอง เพราะไม่มีขั้นตอนที่ยุ่งยากเหมือนเช่นการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาล ทำให้คู่กรณีไม่จำเป็นที่จะต้องเสียค่าจ้างทนายความมาเพื่อดำเนินคดีให้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการยื่นคำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลแต่อย่างใด ประกอบกับยังเป็นการประหยัดเวลาและทรัพยากรต่าง ๆ ที่จะต้องสูญเสียไปในระหว่างการทำคดี อันจะยังประโยชน์แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมต่อไปอย่างแท้จริง ยิ่งกว่านั้นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง ยังสอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรมอีกด้วย

บรรณานุกรม

หนังสือ

จิตติ ติงศักทีย. **หลักวิชาชีพนักกฎหมาย**. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2555.

โชติช่วง ทัพวงศ์. “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล” ใน **รวมบทความการ
ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทและความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธนาเพรส. 2554.

ปรัชญา อยู่ประเสริฐ. “ขั้นตอนกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ใน **เทคนิค
จิตวิทยาและการสื่อสาร สำหรับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท Version 1.3**.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ธนาเพรส. 2554.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา. 2558.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. **หลักพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทาง
ปกครอง**. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน. 2559.

วรณัฐ สักขีใหม่. **การบริหารจัดการระบบไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาล**.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธนาเพรส. 2550.

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546) **พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542**.

วารสาร

ธานินทร์ ไกรวิเชียร, บทบรรณาธิการ. **บทบัญญัติ**. เล่มที่ 20 ตอน 3
พ.ศ. 2505.

รายงานวิจัย

ชรรค์ ประจวบเหมาะ. รายงานวิจัยเรื่อง การไถ่เกลียดข้อพิพาท : กรณีศึกษา
บทบาทธนาคารอาคารสงเคราะห์ในการไถ่เกลียดข้อพิพาทลูกหนี้
เงินกู้นอกศาล. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม ระดับสูง (บ.ย.ส.)
กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2553.

บวรศักดิ์ อวรรณโน เอกสารประกอบการบรรยายหลักสูตร หลักนิติธรรมเพื่อ
ประชาธิปไตย (นธป.) รุ่นที่ 1.

ภคมณัท ศักดิ์ศรี มณีกุล. รายงานวิจัยเรื่อง กลยุทธ์การระงับคดีเข้าสู่ศาล:
การไถ่เกลียดข้อพิพาทชุมชน. หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรม
ระดับสูง (บ.ย.ส.) กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยการยุติธรรม, 2551.

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

พระราชบัญญัติการไถ่เกลียดข้อพิพาท พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

กฎกระทรวงว่าด้วยการไถ่เกลียดและประนอมข้อพิพาททางแพ่ง พ.ศ. 2553

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาว่าด้วยการไถ่เกลียดข้อพิพาทก่อนฟ้อง
พ.ศ. 2563

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา

ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

พ.ศ. ๒๕๖๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ ตรี วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๒๐ ทวิ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาออกข้อกำหนดว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อกำหนดนี้เรียกว่า “ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง พ.ศ. ๒๕๖๓”

ข้อ ๒ ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในข้อกำหนดนี้

“คำร้อง” หมายความว่า คำร้องขอไกล่เกลี่ยก่อนฟ้อง

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ศูนย์ไกล่เกลี่ยประจำศาล

ข้อ ๔ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามมาตรา ๒๐ ตรี แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้เป็นไปตามข้อกำหนดนี้ กรณีที่มีได้บัญญัติไว้ในข้อกำหนดนี้โดยเฉพาะ ให้นำข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๐ ทวิ มาใช้บังคับแก่การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องด้วยโดยอนุโลม

ข้อ ๕ การไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามข้อกำหนดนี้ ให้ใช้ได้กับข้อพิพาททางแพ่งทุกลักษณะ เว้นแต่เป็นกรณีต้องห้ามตามข้อ ๙

ข้อ ๖ การยื่นคำร้อง ให้ทำเป็นหนังสือโดยระบุชื่อและภูมิลำเนาของผู้ร้องที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรายละเอียดของข้อพิพาท หรือใช้แบบพิมพ์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมประกาศกำหนด

ข้อ ๗ การยื่นคำร้องอาจดำเนินการได้โดยทางไปรษณีย์ ผู้รับส่งพัสดุภัณฑ์ โทรสาร หรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมประกาศกำหนด

ในกรณีที่ยื่นคำร้องต่อศาลที่ไม่มีเขตอำนาจให้เจ้าหน้าที่แนะนำผู้ร้องตามสมควรแก่กรณี เพื่อให้สามารถยื่นต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้

ข้อ ๘ ให้เจ้าหน้าที่สอบถามข้อเท็จจริงเบื้องต้นจากผู้ร้องเพื่อประกอบการพิจารณาของศาลว่ามีเหตุผลสมควรที่จะรับคำร้องไว้ไกล่เกลี่ยหรือไม่ ในกรณีมีข้อสงสัยศาลอาจสั่งให้ผู้ร้องชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

เอกสารหรือหลักฐานที่ได้ยื่นในขั้นนี้ให้รวบรวมไว้เพื่อใช้ในการไกล่เกลี่ยต่อไป

ข้อ ๙ กรณีดังต่อไปนี้ มิให้รับคำร้องไว้ไกล่เกลี่ย

(๑) เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าการยื่นคำร้องเป็นไปโดยไม่สุจริตหรือมีเจตนาเอาเปรียบคู่กรณี หรือบุคคลอื่น

(๒) เมื่อปรากฏว่ามีการนำข้อพิพาทตามคำร้องไปยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลใดศาลหนึ่งไปแล้ว โดยคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเป็นคู่ความในคดีนั้น

(๓) เมื่อปรากฏว่าข้อพิพาทตามคำร้องเคยได้รับการดำเนินการไกล่เกลี่ยตามข้อกำหนดนั้นแล้ว แต่ไม่เป็นผล เว้นแต่พฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยระบุพฤติการณ์เช่นนั้นมาในคำร้อง

(๔) เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์หรือลักษณะของข้อพิพาทแล้วไม่เป็นสาระที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ย

ข้อ ๑๐ ภายหลังที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องแล้ว หากความปรากฏว่าคำร้องนั้นต้องห้ามตามข้อ ๙ หรือคู่กรณีฝ่ายใดนำข้อพิพาทที่อยู่ระหว่างการไกล่เกลี่ยไปฟ้องร้องอีกฝ่ายหนึ่งให้รับผิดชอบแพ่งก็ให้ศาลสั่งให้ยุติการไกล่เกลี่ยได้

ข้อ ๑๑ การสอบถามความสมัครใจของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในการเข้าร่วมการไกล่เกลี่ย หรือการติดต่อประสานงานระหว่างศาลกับคู่กรณีอาจดำเนินการโดยทางโทรศัพท์ หรือโดยวิธีการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ก็ได้

ข้อ ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ศาลอาจสั่งให้คู่กรณีให้ข้อมูลเกี่ยวกับข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความนั้นเพิ่มเติมตามที่ศาลเห็นสมควรก็ได้

ข้อ ๑๓ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้กระบวนการไกล่เกลี่ยก่อนฟ้องตามข้อกำหนดนี้ไปในทางที่มีขอบ ในการทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นหนังสือ คู่กรณีต้องลงลายมือชื่อด้วยตนเอง เว้นแต่เป็นกรณีมีเหตุจำเป็นและได้รับอนุญาตจากศาล

ข้อ ๑๔ การขอให้ศาลมีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องยื่นคำขออย่างช้าในวันที่ทำข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยแสดงถึงเหตุผลความจำเป็นในการร้องขอ

ถ้าศาลเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาไปทันทีในเวลานั้น ก็ให้ศาลมีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความต่อไปได้ แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาในเวลานั้น ก็ให้สั่งยกคำขอ

ข้อ ๑๕ กรณีมีความจำเป็นที่สมควรจะมีคำพิพากษาตามข้อ ๑๔ วรรคสอง ให้รวมถึง

(๑) ตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความกำหนดให้คู่กรณีกระทำนิติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด หรือต้องดำเนินการจดทะเบียนต่อนายทะเบียนพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหากไม่มีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วอาจเกิดข้อขัดข้อง

(๒) พฤติการณ์หรือลักษณะของข้อพิพาทอาจเกิดข้อพิพาทขึ้นอีกหรือความขัดแย้งที่รุนแรงมากขึ้น

(๓) กรณีมีภาวะความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ระบบการเงิน การลงทุน หรือการบริหารจัดการในภาครัฐ

หลักนิติธรรมกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้อง
ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 20 ตรี

หน้า ๓

เล่ม ๑๓๗ ตอนที่ ๙๓ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๓

(๔) กรณีมีความจำเป็นอื่นใดที่ต้องมีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ เมื่อพิจารณาถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่คู่สัญญาทุกฝ่าย

ข้อ ๑๖ กรณีใดที่ศาลมีคำพิพากษาตามข้อตกลงหรือสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้ถือสำนวนไกล่เกลี่ยเป็นสำนวนความ และให้ศาลจัดแจ้งรายงานกระบวนการรวมไว้ในสำนวน

ให้จัดทำสารบบความและสารบบคำพิพากษาสำหรับคดีตามวรรคหนึ่งเช่นเดียวกับคดีที่มีการยื่นฟ้องโดยแยกจากคดีทั่วไปและให้เรียกผู้ยื่นคำร้องเป็นโจทก์ คู่กรณีอีกฝ่ายเป็นจำเลย

ข้อ ๑๗ ในกรณีจำเป็นต้องมีวิธีการใดในทางธุรการเพื่อให้การปฏิบัติตามข้อกำหนดนี้เป็นไปโดยเรียบร้อย ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้กำหนดวิธีการนั้น

ข้อ ๑๘ ให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามข้อกำหนดนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓

เมทินี ชโลธร

ประธานศาลฎีกา

หลักนิติธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ

อดุลย์ เลาทพล*

บทนำ

ทุกประเทศแข่งขันที่จะดึงดูดความสนใจของนักลงทุนเพื่อสร้างรายได้ และการเติบโตของเศรษฐกิจในแง่หนึ่ง จึงได้กลายเป็นปัจจัยแข่งขันสำคัญ ประเทศที่ขาดนิติธรรมจะเห็นได้ชัดจากอาการต่าง ๆ เช่น ความไม่โปร่งใสในการทำนโยบายและข้อมูล กฎระเบียบที่เปลี่ยนแปลงอย่างไม่มีเหตุผล ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เข้มแข็ง การขาดความรับผิดชอบของผู้ทำงานในหน้าที่ทั้งภาครัฐและเอกชน ความไม่มีประสิทธิภาพของระบบงานราชการ การทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้เส้นสายในการติดต่อทำธุรกิจนำไปสู่การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม

สิ่งเหล่านี้คือตัวอย่างของความบกพร่องด้านนิติธรรม ที่สร้างแรงจูงใจทางลบต่อการทำธุรกิจทำให้นักธุรกิจไม่อยากค้าขายและลงทุนในประเทศที่มีปัญหานี้และถ้ามีปัญหานี้รุนแรงและไม่แก้ไขการกระตุ้นเศรษฐกิจไม่ว่าจะมากแค่ไหนก็จะมีข้อจำกัด เพราะการขาดธรรมาภิบาลเหมือนรูรั่ว ที่ทำให้การดำเนินนโยบายของเศรษฐกิจขาดประสิทธิภาพ

ประเทศไทยขณะนี้ คือ เศรษฐกิจขยายตัวต่ำและปัญหาความโปร่งใสสะท้อนจากปัญหาคอร์รัปชันที่รุนแรง ทำให้เป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขและต้องทำทั้งในภาคธุรกิจและภาคราชการ งานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์หลายชิ้นได้พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมี “นิติธรรม” กับการขยายตัว

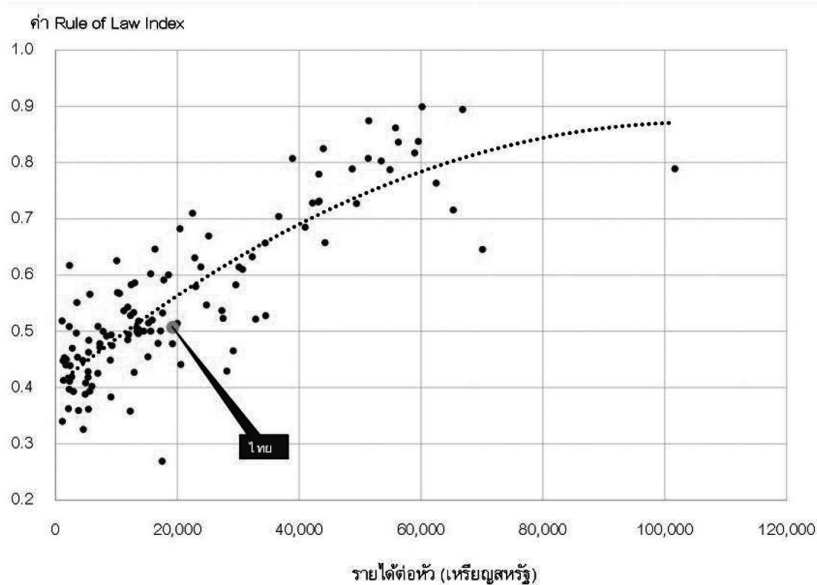
* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ แม้ว่าในทางทฤษฎีจะมีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ระดับของการมีนิติธรรมมีผลต่อเรื่องเหล่านี้ แต่ผลการศึกษาเชิงประจักษ์มีทั้งที่แสดงให้เห็นว่าระดับนิติธรรมของประเทศมีความสำคัญและมีงานที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ชัดเจน แต่ถ้าถามคนธรรมดาว่าสังคมที่ดีคุณภาพชีวิตที่ดีควรเป็นแบบไหน คนจำนวนไม่น้อยคงพูดถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เท่าเทียมและเป็นธรรม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยหลักนิติธรรม

ความสำคัญของนิติธรรมนี้เอง ที่ทำให้มีการหาวิธีวัดระดับนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ โดยผู้วัดหวังว่าผลที่ได้จะช่วยให้ประชาชนและผู้บริหารของประเทศเหล่านี้ได้ทราบถึงสถานะของประเทศของตน ช่วยให้เห็นว่าประเด็นปัญหาที่ควรได้รับการแก้ไขมีเรื่องอะไรบ้าง แต่ละเรื่องมีความรุนแรงมีความเร่งด่วนแค่ไหน หนึ่งในตัวชี้วัดที่มีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง คือ ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law index) จัดทำโดย World Justice Project ในปี 2563 ที่ผ่านมา มีประเทศที่ได้รับการประเมิน 128 ประเทศ แบ่งการประเมินออกเป็น 9 ด้าน ได้แก่

- ด้านที่ 1 ขีดจำกัดของอำนาจรัฐ
- ด้านที่ 2 การปราศจากการทุจริต
- ด้านที่ 3 ความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง
- ด้านที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐาน
- ด้านที่ 5 รัฐบาลที่เปิดเผย
- ด้านที่ 6 การบังคับใช้กฎหมาย
- ด้านที่ 7 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง
- ด้านที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา
- ด้านที่ 9 กระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการที่เป็นทางเลือกแทนกระบวนการยุติธรรมหลัก

คะแนนที่ได้จากการประเมินทั้ง 9 ด้าน ถูกนำมาคิดเป็นคะแนนรวมของแต่ละประเทศ แล้วเอาผลที่ได้มาจัดอันดับประเทศ สำหรับปี 2563 ที่ผ่านมา ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 71 คะแนน ผลประเมินรายด้านทุกด้านของประเทศไทยได้มีค่าต่ำกว่าค่าเฉลี่ยในภาพรวมของโลก



เส้นประในรูปที่นำเสนอเป็นเส้นที่จะตอบคำถามนี้ให้กับเรา เส้นนี้ถูกสร้างขึ้นมาจากข้อมูล 128 ประเทศ โดยแกนตั้งเป็นคะแนนที่แต่ละประเทศได้จากการประเมินในปี 2563 ส่วนแกนนอนเป็นรายได้ต่อหัวของประเทศ เมื่อนำข้อมูลนี้มาประมาณค่าเส้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ต่อหัวกับคะแนนที่ได้ก็จะได้เส้นประที่แสดงให้เห็นว่า โดยเฉลี่ยแล้ว ณ ระดับรายได้ต่อหัวที่กำหนด คะแนนที่ได้ควรมีค่าเท่าไร หากจุดของประเทศไหนอยู่บนเส้นประแสดงว่าระดับนิติธรรมที่มีสอดคล้องกับระดับการพัฒนาของประเทศ

ถ้าจุดสูงกว่าเส้นประหมายความว่า ประเทศนั้นทำได้ดีกว่าที่คาดหวังไว้ ส่วนจุดที่ต่ำกว่าเส้นประหมายความว่า คะแนนที่ได้มีค่าน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

จากรูปจะเห็นได้ว่าจุดของประเทศไทยอยู่ต่ำกว่าเส้นประ ประเทศที่มีรายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับเราและอยู่ใต้เส้นประเหมือนกัน คือ เบลารุส สาธารณรัฐ โดมินิกัน เม็กซิโก และมาซิโดเนียเหนือ ประเทศที่รายได้ต่อหัวใกล้เคียงกับเรา แต่ได้คะแนนสูงกว่าที่เส้นประ คือ บอตสวานา เกรนาดา จอร์เจีย และบาร์เบโดส การที่มีถึง 4 ประเทศที่ทำได้ดีเกินเส้นประเป็นการบอกใบ้ว่า ประเทศไทยเองก็สามารถยกระดับนิติธรรมให้สูงขึ้นนี้ได้

สิ่งแรกที่ต้องเปลี่ยนก็คือ ความคิดว่าระดับนิติธรรมของประเทศขึ้นอยู่กับ ภาครัฐ จริงอยู่ว่ากลไกด้านนิติธรรมส่วนใหญ่เป็นส่วนหนึ่งของกลไกของภาครัฐ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พวกเราทุกคนสามารถสร้างสังคมที่ให้ความสำคัญกับ หลักนิติธรรมด้วยการเคารพกฎหมาย เคารพในสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้อื่น และมีหลักศีลธรรมควบคุมพฤติกรรมของเราไว้ในระดับหนึ่ง¹

เมื่อพูดถึงหลักนิติธรรม (rule of law) คนพูดมักจะแยกเรื่องกฎหมาย ออกจากเรื่องอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเศรษฐกิจ รวมทั้งเรื่องนโยบายสาธารณะ ต่าง ๆ และมักมองว่าเราต้องการกฎหมาย เพียงเพราะกฎหมายเป็นสิ่งที่ดี เป็นสิ่งที่จะนำมาซึ่งความสงบเรียบร้อยในสังคม ผมคิดว่าเป็นความเข้าใจผิด เกี่ยวกับกฎหมายและหลักนิติธรรม กฎหมายมีบทบาทในฐานะที่เป็นรากฐาน ของระบบเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศ ของโลก รวมไปถึงการวาง โครงสร้างสังคมและครอบครัว คุณไม่สามารถรับบุตรบุญธรรมได้ถ้าคุณไม่ทำ ตามกฎหมาย มันมีกฎเกณฑ์และกลไกตามกฎหมายที่คุณต้องปฏิบัติตาม ในทุกมิติของชีวิต เมื่อทุกสิ่งต่างถูกกฎหมายกำกับ จึงกลายเป็นว่าตัวกฎหมายเอง

¹ เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 'นิติธรรม' ของไทย เรามิช่วยกันทำให้ดีกว่าละ, สืบค้น 20 มีนาคม 2564 จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/652197>

ก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกสิ่งที่เราไม่ชอบด้วยเช่นกัน นักกฎหมายจึงเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาขณะเดียวกันก็ต้องเป็นทางออกของปัญหาด้วย คุณจะพบว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำก็มีรากฐานมาจากโครงสร้างกฎหมายด้วย ขณะเดียวกันวิธีการแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำ ก็ต้องอาศัยการปฏิรูปตัวกฎหมายต่าง ๆ ด้วยเช่นกัน นี่คือการสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายกับสังคมในโลกปัจจุบันที่เราควรเข้าใจในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จะไม่มีส่วนที่เลวทั้งหมดหรือดีทั้งหมด และจะไม่มีคำตอบที่ถูกต้องเพียงคำตอบเดียวว่า กฎหมายควรเป็นอย่างไร ดังนั้น คำถามก็คือ ในทุก ๆ การตัดสินใจของผู้มีอำนาจ เราจะทำอย่างไรให้ผู้ที่มีอำนาจในมือและตัวละครอื่น ๆ ในสังคม ตระหนักถึงความจำเป็นไปได้อย่างมากมายในการออกแบบกฎหมาย และตระหนักว่า กฎเกณฑ์ที่ต่างกันจะให้ผลที่เป็นคุณและโทษแตกต่างกันไป ยิ่งเราทำให้คนตระหนักถึงบทบาทที่สำคัญของกฎหมายในการออกแบบนโยบายสาธารณะ เราก็จะได้เริ่มแลกเปลี่ยนกันว่าเนื้อหาของกฎหมายที่ดีควรจะเป็นอย่างไร²

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นคำที่เริ่มมีการนำมาใช้กันอย่างแพร่หลายในสังคมไทย ตั้งแต่รัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา และในรัฐธรรมนูญปีพุทธศักราช 2550 เราก็ได้เห็นการนำกลับมาใช้ของคำว่าหลักนิติธรรมได้อย่างชัดเจนมากที่สุด แต่อย่างไรก็ตาม ในสังคมไทยในขณะนี้ แม้เราจะมีกรกล่าวถึงเรื่องหลักนิติธรรมกันอย่างมากมาย แต่กลับไม่สามารถจับต้องได้ หรือขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการดังกล่าว อย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้ง

² Professor David Kennedy, บทสัมภาษณ์โครงการอบรมหลักสูตรผู้บริหารรุ่นใหม่ด้านหลักนิติธรรม และการพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการเวิร์คชอปนักวิชาการรุ่นใหม่ ร่วมกับ Institute for Global Law and Policy (IGLP) แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด, สืบค้น 30 มีนาคม 2564. จาก <https://www.the101.world/david-kennedy-interview/>

องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากไปตรวจสอบประวัติการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะเห็นว่าในตอนแรกนั้น ผู้ร่างได้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” โดยไม่มีคำว่า “หลักนิติธรรม” ปรากฏอยู่ และก็ไม่ได้ปรากฏเหตุผลว่า เพราะเหตุใดจึงเปลี่ยนมาใช้คำว่า “หลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมาย อังกฤษโดยมีความคิดที่ว่า มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกันเอง แต่จะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution ในปัจจุบันกลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey อธิบายไว้ว่าหลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาและหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญคือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใด ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมายบุคคลทั้งหลาย ย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมายและไม่มีผู้ใดตั้งสืบแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้เราจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

ดังนั้นประเทศที่ยึดตามหลักนิติธรรม จึงปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครอง ขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่า หากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรม หรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศส ในเวลานั้น) แล้วบรรดาข้าราชการต่าง ๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศ ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้³

หลักนิติธรรมได้ปรากฏครั้งแรกใน ปี ค.ศ. 1215 ในตอนนั้น แนวคิด เรื่องหลักนิติธรรมเน้นว่าหลักกฎหมายต้องเป็นใหญ่ โดยถือหลักการบริหาร จากตัวบทกฎหมายไม่ใช่จากตัวบุคคล เนื่องจากบุคคลใด ๆ สามารถที่จะใช้อำนาจตามใจตนได้ง่าย ในระยะต่อมา แนวความคิดเรื่องหลักนิติธรรมได้รับการ พัฒนาและสรุปรวบยอดผ่านคำอธิบายอย่างเป็นระบบและเป็นที่ยอมรับ Dicey ซึ่งเป็นนักกฎหมายชื่อดังของสหราชอาณาจักร เขาได้มองย้อนไปตั้งแต่ สมัยอริสโตเติลและเห็นว่ากษัตริย์ที่ปกครองโดยใช้อำนาจตามใจตนมีค่าน้อยกว่า กษัตริย์ที่ปกครองตามหลักกฎหมาย Dicey จึงเรียกร้องให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครอง สิทธิเสรีภาพของประชาชนผ่านอำนาจของศาล ซึ่งในระยะต่อมา หลักนิติธรรม ได้รับการพัฒนาอย่างมากในประเทศสหรัฐอเมริกา หลักนิติธรรมจึงมีความหมาย สองนัยยะโดยขึ้นอยู่กับว่ารัฐนั้น ๆ ใช้กฎหมายแบบใดระหว่างระบบกฎหมาย อย่างสหราชอาณาจักรกับระบบกฎหมายอย่างสหรัฐอเมริกา⁴

หลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอังกฤษที่ถูกนำมาสรุปโดย Dicey และทำให้คำว่าหลักนิติธรรมเป็นที่แพร่หลายและยอมรับไปทั่วโลกนั้นได้เน้น หลัก 3 ประการ คือ

³ มูลนิธิศูนย์บูรณาการพัฒนามนุษย์, 2014 เข้าถึงได้ที่ <http://www.thaiihdc.org/web/index>.

⁴ สุนทรียา เหมือนพวงวงศ์, ศาลยุติธรรมกับความเป็นธรรมทางเพศ (กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัยและพัฒนาคดี, 2552)

1. หลักที่ว่าไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษเว้นแต่เขาได้กระทำการขัดต่อกฎหมาย (No one can be punished unless they are in clear breach of the law.)

2. หลักที่ว่าบุคคลมีความเสมอภาคกันตามกฎหมาย กล่าวคือ ผู้ปกครองอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันกับประชาชน (Everyone is equal before the law.)

3. หลักที่ว่าศาลเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และไม่มีกฎหมายใดเหนือกว่าอำนาจที่ศาลจะตัดสินได้ (There is no set of law which are above the courts.)

สำหรับหลักนิติธรรมตามระบบกฎหมายอเมริกามีจุดเด่นในเรื่องของหลักการ Due Process ที่เน้นในเรื่องกระบวนการทางกฎหมาย (due process of law) และความคุ้มครองทางเนื้อหาของกฎหมายด้วย โดยให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และการควบคุมคุณธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ

Professor E.C.S.Wade แห่งมหาวิทยาลัยเคมบริดจ์ ซึ่งเป็นบรรณาธิการแก้ไขเพิ่มเติมตำรารัฐธรรมนูญที่ Professor A.V.Dicey แต่งไว้ นั้นได้กล่าวไว้ในตำรารัฐธรรมนูญที่ท่านแต่งขึ้นเองอีกเล่มหนึ่ง ชื่อว่า “The Supremacy of Law” ว่า “The Rule of Law” หมายความว่า “ความยิ่งใหญ่และสูงสุดของทุก ๆ ส่วนของกฎหมายของประเทศอังกฤษ ตำรา มีทั้งที่ได้ตราขึ้นไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและที่มีได้ตราไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ที่เกี่ยวกับข้อกล่าวหาและที่เกี่ยวกับความประพฤติจากจำเลยในเมื่อปรากฏว่าความประพฤติตามหลักฐานเช่นนั้นอาจทำให้ศาลเห็นได้ว่า เขามีได้กระทำความผิดที่ถูกกล่าวหา”⁵

⁵ E.C.S.Wade, constitution Law, 4thed., (1953) หน้า 48-49.

ในทฤษฎีของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ของประเทศไทย ได้ให้ความหมายหลักนิติธรรมไว้หลากหลาย ดังนี้

ศาสตราจารย์ จิตติ ดิงศภัทัย อธิบายความหมายของหลักนิติธรรมว่า หมายถึง “ไม่ใช่ข้อกำหนดหรือบทบัญญัติทั้งหลาย ที่มีอยู่ในตัวกฎหมายหรือกฎ อันเป็นหลักในมาตราต่าง ๆ กำหนดไว้ แต่หมายถึง กฎที่บังคับตัวบทกฎหมาย หรือบังคับกฎหมายลักษณะต่าง ๆ ในกฎหมายเหล่านั้น ต้องอยู่ในกรอบในบังคับ ของกฎนั้น อีกชั้นหนึ่งความหมายของ “The Rule of Law” คือ ประมวล หลักของสิทธิขั้นมูลฐานที่แทรกอยู่ในองค์การแห่งรัฐ ซึ่งมีอำนาจและวิธีการ ซึ่งจะทำให้สิทธิเหล่านั้นมีผลประกอบด้วยหลักสถาบันและวิธีการซึ่งกฎหมาย อันชุมชนรับรองและคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน โดยจำกัดขอบเขตอำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หลักที่ว่านี้ใช้บังคับแก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารตุลาการ และทนายความ จึงเป็นที่รับรองว่า เป็นกฎอันเป็นฐานที่ตั้งแห่งการก่อดำเนิน สิทธิขั้นมูลฐานตามกฎหมาย⁶

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรมว่า⁷ “ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้”

1. การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
 2. ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
 3. มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
 4. การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมาย
- ในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้ กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม

⁶ จิตติ ดิงศภัทัย, หลักวิชาซีพนักกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555) หน้า 84.

⁷ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555, หน้า 4-5.

5. ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
6. ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย และต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
7. ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพลเพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แท้จริงของประชาชน
8. ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย
9. ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
10. ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชน และสังคมส่วนร่วม
11. ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย

ศาสตราจารย์ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์ อธิบายว่า⁸ “The Rule of Law เป็นการปกครองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมหรือเป็นหลักที่การปกครองดำเนินไปอย่างเป็นธรรมโดยกลไกของกฎหมาย ซึ่งมีความหมายที่ลึกกว่าการปกครองโดยกฎหมายอีกระดับหนึ่งและมีใช่เป็นหลักกฎหมายอย่างลอย ๆ แต่มีแนวโน้มให้เห็นถึงเป้าหมายของหลักการดังกล่าวด้วย”

ศาสตราจารย์ สิทธิโชค ศรีเจริญ ได้ให้ข้อสังเกตคำว่า⁹ “หลักนิติธรรม” ว่า “ที่มาของหลักนิติธรรมนั้นมาจากแนวคิดที่หนึ่งนักปราชญ์ในสมัยโบราณต้องการจำกัดการใช้อำนาจของรัฐตั้งแต่อำนาจอธิปไตยที่มาจากปวงชนชาวไทย ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือศาล หลักนิติธรรมนี้ ต้องการที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐในทุกเรื่อง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพื่อให้เกิด

⁸ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, หลักนิติธรรม (the Rule of Law) หนังสือรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญา ธรรมศักดิ์, (ก.ท.ม : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), หน้า 30

⁹ สิทธิโชค ศรีเจริญ, สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” โรงแรมรามารการ์เดน กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556

ความชอบธรรมแก่มหาชนและแนวคิดที่สองเกิดจากแนวคิดของผู้ที่ต้องการสร้างสรรค์สังคม คือ ต้องการรัฐที่พึงปรารถนาอย่างไร ซึ่งรัฐที่พึงปรารถนา คือ รัฐที่มีหลักนิติธรรมในการปกครอง นั่นเอง”

หลักนิติธรรมกับระบบเศรษฐศาสตร์

จอห์น ล็อก ให้ความสำคัญเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในมุมมองด้านเศรษฐศาสตร์ การเมืองว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการสำหรับการคุ้มครองทรัพย์สินของเอกชน ให้ปลอดจากการล่วงละเมิด โดยอำนาจแห่งรัฐหรืออำนาจอื่นโดยหลักนิติธรรม จะต้องเป็นหลักการที่สอดคล้องกับปัจจัยเงื่อนไข 3 ประการ คือ

- (1) เป็นหลักกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันของประชาชน
- (2) มีศาลที่เป็นอิสระคอยทำหน้าที่ระงับข้อพิพาทหรือตัดสินข้อขัดแย้ง ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายดังกล่าว
- (3) จะต้องใช้อำนาจแห่งรัฐที่จะทำการบังคับตามคำตัดสินชี้ขาดของศาลดังกล่าว¹⁰

เวเบอร์ให้เหตุผลของการที่กฎหมายสมัยใหม่มีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจไว้ว่า บรรทัดฐานทางสังคมภายใต้กฎหมายสมัยใหม่จะต้องเป็นสิ่งที่ผู้คนในสังคมสามารถพยากรณ์ได้ ทั้งนี้ เพราะภายใต้กฎเกณฑ์ที่แน่นอนและอาจคาดหมายได้นี้ จะทำให้บุคคลที่ประสงค์จะทำธุรกรรมสามารถคาดหมายพฤติกรรม ของผู้คนในสังคมได้ล่วงหน้า และคาดได้ว่าพฤติกรรมเช่นใดเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับและพฤติกรรมใดสังคม ไม่ยอมรับและทราบด้วยว่าผู้ที่แสดงพฤติกรรมที่ไม่เป็นที่ยอมรับในสังคมจะถูกควบคุมโดยบรรทัดฐานในสังคมเช่นไร เช่น นาย ก. สามารถคาดหมายได้ว่า สังคมไม่ยอมรับการที่ตนจะสมคบกับ ผู้ประกอบการอื่น เพื่อจำกัดการแข่งขันในตลาดการค้าในลักษณะของการ

¹⁰ Locke, J., The Second Treatise of Government, 1988, pp.350-353

ฮัวกัน ดังนั้น จึงทำให้ นาย ก. ตัดสินใจไม่ทำธุรกรรมในลักษณะเช่นนั้น และในขณะเดียวกัน นาย ก. ก็คาดหมายว่าคู่แข่งทางการค้าของตนจะไม่กระทำการดังกล่าวด้วยเช่นกัน ซึ่งหากมีผู้ฝ่าฝืนรัฐจะต้องบังคับใช้กฎหมายที่ห้ามการกระดังกล่าวเอากับผู้ล่วงละเมิดและด้วยบรรทัดฐานทางสังคมที่เป็นเหตุเป็นผลเช่นนี้ ก็จะทำให้เกิดระบบทุนนิยมที่ทำงานด้วยกลไกของตลาด อันจะนำไปสู่การพัฒนาและการเติบโตทางเศรษฐกิจของรัฐในที่สุด¹¹

เป็นต้นจากที่กล่าวมาข้างต้น หลักนิติธรรมมีส่วนเกี่ยวข้องกับในเรื่องของตัวบทกฎหมายและการบังคับใช้โดยกรณีตัวอย่างที่แสดงถึงความเชื่อมโยงของหลักนิติธรรมที่มีต่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้นจากงานวิจัยจำนวนมากที่ศึกษาถึงความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป สหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น พบว่าการที่รัฐใด ๆ จะพัฒนาเศรษฐกิจได้ดีจะต้องมีการจัดการในทรัพย์สินหรือกรรมสิทธิ์ (property rights) อย่างมีประสิทธิภาพโดยเมื่อมีการกำหนดสิทธิ์กันแล้วรัฐบาลต้องออกกฎหมาย เพื่อให้เอกชนสามารถบังคับใช้สิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย ซึ่งในกรณีนี้ประเทศที่มีหลักนิติธรรมที่ดีจะมีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าในประเทศที่หลักนิติธรรมอ่อนแอ

ในกรณีของทรัพย์สินทางปัญญา เป็นตัวอย่างหนึ่งของการกำหนดสิทธิเพื่อให้เจ้าของสิทธิใช้สิทธิที่ตนมีอย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่สังคมมีหลักนิติธรรมไม่แข็งแรง มีการขโมยหรือลอกเลียนแบบเอกชนย่อมไม่สามารถใช้สิทธิที่ตนมีอย่างมีประสิทธิภาพอาจทำให้พวกเขาไม่ต้องการคิดค้นสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นอีก ซึ่งจะทำให้ประเทศล้าหลังไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้ ดังนั้น การบังคับใช้กฎหมายโดยรัฐ โดยเอกชน และโดยกลไกตลาด จะช่วยให้เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตต่อไปได้

¹¹ Trubek, R. "Max Weber on Law on the Rise of Capitalism", Wisconsin Law Review (1972), 720.

ในส่วนของหลักนิติธรรมกับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจนั้น แม้ว่า จะมีส่วนที่ให้ความมั่นใจว่าส่งผลบวกต่อระบบเศรษฐกิจ แต่ขณะเดียวกันก็อาจ พบว่าหลักนิติธรรมอาจไม่ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจเลย ดังเช่นกรณี ประเทศจีนที่เศรษฐกิจเติบโตอย่างมากในช่วงนี้ แต่กลับพบว่า มีการทุจริตสูง หรือก็คือมีหลักนิติธรรมที่อ่อนแอ ยังคงมีคนจนจำนวนมาก และยังมี ความเหลื่อมล้ำทางสังคมสูง ซึ่งนี้อาจจะก่อให้เกิดปัญหาในอนาคตอันใกล้ การเจริญเติบโตที่เกิดขึ้นจึงเป็นการเจริญเติบโตที่ไม่ยั่งยืน ดังนั้น หลักนิติธรรม จึงน่าจะเป็นคำตอบที่รัฐต่าง ๆ เลือกใช้ เพื่อให้เศรษฐกิจของประเทศตน เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน และทำให้คนในประเทศมีเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกัน

การสร้างหลักนิติธรรม การที่หลักนิติธรรมจะมีผลบังคับใช้ในสังคม กี่ต่อเมื่อ

1. กฎหมายมีความสำคัญและมีอำนาจในการใช้บังคับ (meaningful and enforceable laws) โดยกฎหมายต้องแสดงถึงกฎเกณฑ์ที่มีความโปร่งใส และเท่าเทียม ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในสิทธิของบุคคล

2. สัญญาต้องมีผลใช้บังคับได้ (enforceable contracts) โดยสัญญา เป็นสิ่งที่เอกชนใช้เพื่อให้ตนได้มาซึ่งสิทธิโอกาสทางธุรกิจและกิจกรรมอื่น ๆ ถือเป็นหลักประกันในการที่จะบังคับให้เป็นไปตามสัญญา

3. ความมั่นคง ปลอดภัยพื้นฐาน (basic security) ทั้งต่อคนและทรัพย์สิน อันจะทำให้แต่ละคนสามารถมีส่วนร่วมในสังคมและเศรษฐกิจได้อย่างเต็มที่

4. การเข้าถึงความยุติธรรม (access to justice) กฎหมายและสิทธิ ต่าง ๆ จะไม่มีความหมาย ถ้าประชาชนไม่สามารถรับรู้ ไม่มีผลใช้บังคับ และไม่สามารถใช้กฎหมายเพื่อเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง¹²

¹² ธนกร วรปรัชญากุล, การยึดและการบังคับคดีสิทธิบัตรในประเทศฝรั่งเศส (วารสารศาลยุติธรรม ปรัชศน์ 2, 4, 2551)

สิ่งเหล่านี้เองที่ทำให้เกิดการลงทุน และการพัฒนาในด้านต่าง ๆ อันจะทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ

ปัจจัยที่นำไปสู่ความเสื่อมของหลักนิติธรรม ตามแนวคิดของ Fuller ระบุว่า ปัจจัยที่ทำให้ หลักนิติธรรมเสื่อมมี 8 ประการ คือ¹³

1. การขาดหลักการปกครองโดยกฎหมาย มีเพียงการตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ชั่วครั้งชั่วคราวเท่านั้น ทำให้ขาดหลักการที่น่าเชื่อถือ และความแน่นอน ส่งผลให้บุคคลที่กระทำผิด แม้ว่าจะเป็นลักษณะความผิดเหมือนกันแต่ก็ได้รับบทลงโทษที่ต่างกัน เนื่องจากการบัญญัติเป็นข้อกฎหมายที่ชัดเจน

2. ความบกพร่องในการเผยแพร่กฎหมายและหลักการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจทำให้เกิดข้ออ้างในการกระทำผิดว่าเกิดจากความไม่รู้

3. การบัญญัติกฎหมายขาดความชัดเจนทำให้ผู้อ่านไม่สามารถทำความเข้าใจได้หรืออีกนัย คือ ความไม่ชัดเจนนี้ทำให้เกิดการตีความได้หลายความหมาย ทำให้บางบุคคลหาช่องโหว่ของกฎหมายในการกระทำผิด

4. การตรากฎหมายย้อนหลัง ซึ่งอาจทำให้เกิดการออกกฎหมายเพื่อลบล้างการกระทำผิดให้กับพวกพ้อง หรือเพื่อกำหนดโทษย้อนหลังให้กับบุคคลที่มีความเห็นต่างจากตน

5. การปล่อยให้ข้อกฎหมายขัดกันเองซึ่งเป็นช่องทางให้ผู้กระทำผิดใช้อ้างเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกลงโทษได้

6. เป็นเรื่องของกฎเกณฑ์ที่อยู่นอกเหนืออำนาจบังคับและเกินกว่าที่ผู้ถูกบังคับจะปฏิบัติตามได้

¹³ L. L. Fuller, The Morality of law, Revised Edition, New Haven : Yale University Press, 1969. pp. 46-91.

7. การที่กฎหมายมีความไม่มั่นคงถูกเปลี่ยนไปมาเสมอก่อให้เกิดความสับสนและความเข้าใจผิด และอาจก่อให้เกิดการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายโดยมิได้เจตนา

8. การขาดการแบ่งแยกอำนาจที่ชัดเจนจนเกิดความสับสนหรือแทรกซ้อนกันระหว่างอำนาจบริหาร อำนาจอธิปไตยและอำนาจตุลาการจากข้างต้น หากสังคมใดขาดปัจจัยข้อใดข้อหนึ่งย่อมเปิดโอกาสให้บุคคลภายในสังคมนั้น กระทำสิ่งขัดต่อกฎหมาย อันจะส่งผลให้หลักนิติธรรมของประเทศนั้นเสื่อมถอยได้ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของการบริหารจัดการที่ขาดความโปร่ง ความตรงไปตรงมา และขาดความน่าเชื่อถือในมุมมองของคนนอกประเทศ ทั้งนี้ ผลกระทบที่ตามมาเมื่อสังคมมีหลักนิติธรรมอ่อนแอ ได้แก่

1. การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนจากต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น การที่ต่างชาติจะเข้ามาเปิดโรงงานในประเทศ ซึ่งตามกฎหมายแล้วโรงงานนี้ก่อให้เกิดมลพิษเกินกว่ามาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ หากนักลงทุนจ่ายเงินให้กับผู้เกี่ยวข้องก็จะสามารถเปิดโรงงานได้และอาจมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายเพื่อเอื้อต่อนักลงทุนในทางตรงกันข้าม หากนักลงทุนไม่ยอมเสียเงินให้กับบุคคลเหล่านั้นก็อาจมีการเปลี่ยนแปลงข้อกฎหมายเพื่อเอาผิดย้อนหลังกับนักลงทุนได้ จึงทำให้นักลงทุนเลือกไม่เข้ามาลงทุนในประเทศแทนการเผชิญหน้ากับความไม่แน่นอนของกฎหมาย

2. กฎหมายขาดความศักดิ์สิทธิ์ ผลที่ตามมา เช่น ผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมบุคคลลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ลักลอบปลูกพืชอันตรายที่กฎหมายห้ามโดยอาจอ้างถึงความรู้เท่าไม่ถึงการณ์หรือการอ้างว่าไม่รู้ข้อกฎหมายอันเนื่องมาจากความบกพร่องในการเผยแพร่กฎหมาย

3. ทำลายระบบสิทธิมนุษยชน โดยกลุ่มที่อยู่เหนือกฎหมายจะใช้อำนาจในการคุกคามหรือข่มขู่บุคคลที่ไม่รู้กฎหมายและบุคคลที่ด้อยกว่าซึ่งส่งผลต่อ

ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมโดยรวม ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจเป็นไปได้ยาก ดังนั้น ผู้ตรากฎหมายควรสร้างตัวบทกฎหมายที่ดีที่สุดให้กับสังคม ขณะเดียวกันบุคคลในสังคมก็ควรตระหนักถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม และร่วมกันเสริมสร้างให้หลักนิติธรรมของประเทศมีความเข้มแข็งมากขึ้น

หลักนิติธรรมในการพัฒนาเศรษฐกิจ

งานวิจัยทางเศรษฐศาสตร์หลายชิ้นได้พยายามอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างระดับการมี “นิติธรรม” กับขยายตัวทางเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศ แม้ว่าในทางทฤษฎีจะมีข้อสรุปที่ชัดเจนว่า ระดับของการมีนิติธรรมมีผลต่อเรื่องเหล่านี้ แต่ผลการศึกษาเชิงประจักษ์มีทั้งที่แสดงให้เห็นว่าระดับนิติธรรมของประเทศมีความสำคัญและมีงานที่ยังไม่สามารถหาข้อสรุปได้ชัดเจน แต่ถ้าถามคนธรรมดาว่า สังคมที่ดี คุณภาพชีวิตที่ดีควรเป็นแบบไหน คนจำนวนไม่น้อยคงพูดถึงการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เท่าเทียม และเป็นธรรม ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของสังคมอยู่ร่วมกันด้วยหลักนิติธรรม

พบว่าในประเทศที่หลักนิติธรรมมีความอ่อนแอ มีการนำงบประมาณรัฐไปดำเนินการอย่างล้มเหลว มีความรุนแรงจากการประกอบอาชญากรรมที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ กฎหมายใช้บังคับอย่างขาดความเสมอภาค การลงทุนถดถอย หลักนิติธรรมที่มีประสิทธิภาพนั้นจะช่วยลดคอร์รัปชัน เพิ่มประสิทธิภาพการรักษาพยาบาล การศึกษา ป้องกันประชาชนจากการกระทำที่เป็นอันตราย ไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ การเสริมสร้างให้เกิดหลักนิติธรรมจึงเป็นเป้าหมายหลักของรัฐบาล เพื่อที่จะให้เป็นผลดังกล่าวนี้นี้ หลักนิติธรรมต้องการความชัดเจนในลักษณะพื้นฐานของหลักนิติธรรมเอง และในขณะเดียวกันมีการประเมินค่าและการวัดที่พอเพียง และเพื่อตอบสนองต่อความต้องการนี้ The World Justice Project (WJO) ได้มีการพัฒนาตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือการวัดในเชิงปริมาณ (quantitative assessment) โดยประเมินจากความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ

ความเห็นของบุคคลธรรมดา และความเห็นของผู้เชี่ยวชาญของแต่ละประเทศ ที่มองภาพรวมของทางปฏิบัติของหลักนิติธรรม ดัชนีจะแสดงภาพของหลักนิติธรรม ในแต่ละประเทศผ่านตัวชี้วัด 47 ตัว 9 เรื่อง อันได้แก่

- (1) การควบคุมจำกัดอำนาจรัฐบาล (constraints on government powers)
- (2) การปราบปรามและกำจัดคอร์รัปชันของรัฐบาล (absence of corruption)
- (3) การเปิดกว้างของรัฐบาลในการให้ตรวจสอบการทำงาน (open of government)
- (4) การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน (fundamental rights)
- (5) ระเบียบและความมั่นคงในสังคม (order and security)
- (6) ประสิทธิภาพการบังคับการกฎหมาย (regulation enforcement)
- (7) ความเป็นธรรมในการดำเนินคดีแพ่ง (civil justice)
- (8) ความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญา (criminal justice)
- (9) กระบวนการสร้างความเป็นธรรมอย่างไม่เป็นทางการของสังคมนั้น (informal justice)

เป็นที่รู้กันว่า หลักนิติธรรมยากที่จะวัดวิธีที่ง่ายที่สุด คือ ดูผลลัพธ์ (outcomes) จากหลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในสังคม เช่น ระดับของความรับผิดชอบของรัฐบาล การเคารพสิทธิขั้นมูลฐาน และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในสังคมนั้น ซึ่งทั้งหมดนี้ สะท้อนถึงหลักนิติธรรมที่ซับซ้อน¹⁴

ดัชนีปัจจัยของ WJP เป็นตัวชี้วัดหลักนิติธรรม/นิติรัฐที่ได้รับการยอมรับว่า มีความสมบูรณ์มากที่สุด ในปัจจุบันครอบคลุมปัจจัยที่ใช้ในกำหนดความมีหรือไม่มีอยู่ของหลักนิติธรรม/นิติรัฐในสังคมได้อย่างครบถ้วนมากที่สุด

¹⁴ ธรรมนิติย์ สุ่มันตกุล, ดัชนีชี้วัดแสดงหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กันยายน 2557, น.3

ปัจจัยต่าง ๆ ที่ใช้ได้สะท้อนให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันระหว่างหลักนิติธรรม/นิติรัฐกับระบบยุติธรรมของแต่ละประเทศ อาจอธิบายได้ ดังนี้¹⁵

(1) การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (constraints on government powers) ในสังคมที่ปกครองด้วยหลักนิติธรรม รัฐบาล เจ้าหน้าที่ และตัวแทนต่าง ๆ ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้และมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปของระบบการถ่วงดุลอำนาจ (checks and balances) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐเกินสมควรไปจากที่ระบุไว้โดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ซึ่งการถ่วงดุลอำนาจอาจกระทำได้ในหลายลักษณะภายใต้การตรวจสอบในรูปแบบต่าง ๆ ภายใต้หลักการต่อไปนี้ อำนาจของรัฐบาลจะต้องมีอยู่อย่างจำกัด การจำกัดอำนาจของรัฐบาลจะต้องระบุไว้อย่างชัดเจนในกฎหมาย การใช้อำนาจของรัฐบาลจะต้องถูกตรวจสอบด้วยองค์กรอิสระและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรต่อไปนี้

1.1 องค์กรนิติบัญญัติ

1.2 องค์กรตุลาการ

1.3 หน่วยงานอิสระที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบทางบัญชีและการทบทวนผลการตรวจสอบ

1.4 กระบวนการ สอบวินัยและการกระทำที่มีขอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.5 องค์กรซึ่งมิใช่รัฐ สื่อมวลชน และภาคประชาสังคม

1.6 กระบวนการตรวจสอบเกี่ยวกับการสืบทอดอำนาจหรือการผลัดเปลี่ยนอำนาจของรัฐบาล

(2) การปลอดจากคอร์รัปชัน (absence of corruption) การคอร์รัปชันหมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้

¹⁵ World Justice Project, World Justice Project Rule of Law Index 2015, p.161

อำนาจรัฐโดยมิชอบ หรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย สังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม จะต้องปลอดจากคอร์รัปชัน กฎหมายของรัฐจะต้องมีประสิทธิภาพ ในการต่อต้านและยับยั้งการประพฤติมิชอบดังกล่าว

(3) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง (Open Government) การมีรัฐบาลที่เปิดกว้างเป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม มิติที่แสดงถึงการมีรัฐบาลที่เปิดกว้าง ได้แก่ มีการเผยแพร่กฎหมายและข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับรัฐบาล ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ ประชาชนมีโอกาสเข้าร่วมในกิจกรรมของรัฐ และมีกระบวนการให้ประชาชนสามารถร้องเรียนและปกป้องสิทธิของตนได้

(4) การรับรองสิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) สังคมนิติธรรมจะต้องรับรองและคุ้มครอง สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานหมายถึง สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายและความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสิทธิขั้นพื้นฐานภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights) เช่น สิทธิในชีวิตร่างกาย สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

(5) ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย (Order and Security) ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่รัฐตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมจะต้องให้การรับรองการรักษากฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิของประชาชน ถือเป็นหน้าที่ที่สำคัญยิ่งของรัฐ สังคมใดที่มีแนวโน้มของการใช้ความรุนแรงจะถือว่า สังคมนั้นเป็นสังคมที่มีหลักนิติธรรมไม่ได้ การบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบ เรียบร้อยในสังคมจะต้องกระทำเพื่อยับยั้งการใช้ความรุนแรงในทุกรูปแบบทั้งความรุนแรงจากการก่อการร้าย การขัดแย้งโดยใช้กำลังอาวุธ ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่างเอกชน หรือความขัดแย้งสาธารณะ เช่น ความขัดแย้งทางการเมือง เป็นต้น

(6) การบังคับใช้กฎหมายและระเบียบข้อบังคับ (Regulatory Enforcement) รัฐต้องบังคับใช้ กฎระเบียบข้อบังคับของรัฐที่ออกมาเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่รักษา กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ จะต้องถูกตรวจสอบว่า มิได้ใช้อำนาจของตนไปในทางที่มีชอบ หรือโดยประมาทเลินเล่อ นอกจากนี้ การบังคับใช้กฎระเบียบต่าง ๆ จะต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในกำหนดเวลาอันสมควร และภายใต้กระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย

(7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) ในสังคมที่มีหลักนิติธรรมเป็นฐาน ประชาชนควรจะมีโอกาสและช่องทางที่จะขจัดปัดเป่าความเดือนร้อนของตน โดยรัฐจะต้องจัดให้มีกลไกระงับ ข้อพิพาทและมาตรการเยียวยาสำหรับประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน โดยไม่ปล่อยให้เอกชนหาทางระงับข้อพิพาทด้วยตนเอง (self-help) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่งภายใต้หลักนิติธรรมจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้ ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยมีค่าใช้จ่ายที่ไม่สูงมากนัก มีคุณภาพ มีประสิทธิภาพ และมีความเที่ยงธรรมปราศจากอคติ ด้วยเหตุนี้ รัฐต้องจัดสรรกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งในลักษณะการให้บริการสาธารณะ (public service) เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน นอกจากนี้ จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบกระบวนการยุติธรรม ด้วยการนำระบบการระงับข้อพิพาททางเลือก (alternative dispute resolution) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การไกล่เกลี่ย (mediation) และการอนุญาโตตุลาการ (arbitration) มาใช้กับคดีบางลักษณะ เช่น คดีแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทแรงงาน และคดีผู้บริโภค แต่กลไกระงับข้อพิพาทแบบทางเลือกจะต้องไม่มีลักษณะเชิงบังคับ โดยใช้เฉพาะกับบุคคลที่ยินยอมที่จะเข้าสู่กระบวนการดังกล่าวเท่านั้น คำวินิจฉัยชี้ขาดจะไม่มีผลผูกพันใดโดยปราศจากความยินยอมของคู่กรณีที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพ เป็นองค์ประกอบสำคัญของสังคมที่ตั้งอยู่บนหลักนิติธรรม เพื่อสร้างความสงบสุขให้เกิดขึ้นในสังคมและในการให้ความเป็นธรรมกับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดอาญา กระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีประสิทธิภาพประกอบด้วย การสืบสวน สอบสวน และการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ปราศจากอคติ และปลอดจากอิทธิพลใด ๆ โดยจะต้องให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหายด้วย

(9) กระบวนการยุติธรรมที่ไม่เป็นทางการ (Informal Justice) สำคัญของปัจจัยนี้ คือ มีการพิจารณาแนวทางการยุติความขัดแย้งของสังคมต่าง ๆ ด้วยวิธีการอย่างไม่เป็นทางการ หรือโดยวิธีการระงับ

ปัจจัยทั้ง 9 ประการดังกล่าว เป็นปัจจัยที่องค์การ WJP ใช้เพื่อจัดทำดัชนีชี้วัดความมีอยู่ของหลักนิติธรรมในประเทศต่าง ๆ ซึ่งในงานวิจัยนี้ คณะผู้วิจัยจะให้ความหมายของหลักนิติธรรม ในความหมายอย่างกว้าง (thick approach) ตามแนวทางของโครงการ WJP เพื่อการศึกษาการจัดทำดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม

โดยสรุปหลักนิติธรรมมิได้มีความหมายที่จำกัดว่า หมายถึงระบบกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมเท่านั้น หากแต่หมายถึงหลักการที่ใช้กับการพัฒนาแห่งรัฐในทุก ๆ ด้าน รวมถึงด้านเศรษฐกิจด้วย โดยมีเป้าหมายเพื่อพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้าและเติบโตอย่างยั่งยืน แต่ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า การสถาปนาหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งหาได้เป็นสิ่งที่อาจกระทำได้โดยง่ายไม่ หากจำเป็นต้องอาศัยอำนาจทางการเมือง ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างสรรค์ผลักดันหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้น

บรรณานุกรม

- เกียรติอนันต์ ล้วนแก้ว. (2562). คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ‘นิติธรรม’ ของไทยเรา มีช่วยกันทำให้ดีกว่าเถอะ, สืบค้น 20 มีนาคม 2564. จาก <https://www.bangkokbiznews.com/blog/detail/652197>
- จิตติ ดิงศรัทีย. (2555). หลักวิชาซีพนักกฎหมาย, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.) หน้า 84.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2551) หลักนิติธรรม (the Rule of Law) หนังสือรวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 90 ปี ศาสตราจารย์สัญญาธรรมศักดิ์, ก.ท.ม : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 30
- เดวิด เคเนดีดี. (2562). บทสัมภาษณ์โครงการอบรมหลักสูตรผู้บริหารรุ่นใหม่ ด้านหลักนิติธรรมและการพัฒนาที่ยั่งยืน และโครงการเวิร์คชอป นักวิชาการรุ่นใหม่ ร่วมกับ Institute for Global Law and Policy (IGLP) แห่งคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด, สืบค้น 30 มีนาคม 2564. จาก <https://www.the101.world/david-kennedy-interview/>
- ธนกร วรปรัชญากุล. (2551). การยึดและการบังคับคดีสิทธิบัตรในประเทศฝรั่งเศส. วารสารศาลยุติธรรมปริทัศน์ ปีที่ 2 ฉบับที่ 4
- ธรรมนิตย์ สุมนตกุล. (2557). ดัชนีชี้วัดแสดงหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, กันยายน 2557, หน้า.3
- มูลนิธิศูนย์บูรณาการพัฒนามนุษย์. (2014). สืบค้น 30 มีนาคม 2564 เข้าถึงได้ที่ <http://www.thaiihdc.org/web/index>.

- สิทธิโชค ศรีเจริญ. (2556). สรุปผลการจัดสัมมนาการประชุมทางวิชาการ เรื่อง “ความหมาย สาระสำคัญและผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม” โรงแรมรามารการ์เด็น กรุงเทพฯ, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2556
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2552). ศาสนุติธรรมกับความเป็นธรรมทางเพศ. กรุงเทพฯ : สถาบันวิจัย รพีพัฒนศักดิ์, 2552.
- อุกฤษ มงคลนาวิน. (2555). หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจุลนิติ ปีที่ 9 ฉบับที่ 1 มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2555, หน้า 4-5.
- E.C.S. Wade. (1953). Constitution Law, 4thed., p.48-49.
- Fuller. L. L., .(1969). The Morality of law, Revised Edition, New Haven : Yale University Press, pp. 46-91
- Locke, J. (1988). The Second Treatise of Government, 1988, pp.350-353
- Trubek, R. (1972). “Max Weber on Law on the Rise of Capitalism”, Wisconsin Law Review, 720.
- World Justice Project. (2015). World Justice Project Rule of Law Index 2015, p.161

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะ
กรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

The Rule of Law Relating to Locus Standi in
Administrative Cases : Case Study on Time Limitation
in Common Interest Litigation Pursuant to Section 52
Paragraph two of Act on the Establishment of
Administrative Courts and Administrative Court
Procedure, B.E. 2542 (1999)

อนนท์ อติเรกสมบัติ*

บทคัดย่อ

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครอง และสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม (the rule of law) นานาอารยประเทศจึงต้องมีหลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยประเทศที่มีระบบศาลคั่น ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง สำหรับประเทศไทยนั้น สิทธินี้ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างเป็นลายลักษณ์อักษร ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 12 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบุคคลจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็มีได้ หมายความว่า มีสิทธิฟ้องได้โดยไม่จำกัด เพราะสิทธินี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง กรณีที่ยื่นฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า คดีพิพาทที่ยื่นฟ้องคดีใดบ้างที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อที่จะรับไว้พิจารณา แม้ว่าจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม ต่อมา เมื่อมีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมที่จะให้มีความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมเพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านความหมายและการบังคับใช้เกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งแม้จะทำให้ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาการใช้ถ้อยคำที่อาจจะยังทับซ้อนกันอยู่บ้างระหว่างคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง กับคำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ซึ่งเป็นนิยามหนึ่งของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 52 วรรคสอง ศาลปกครองได้วางหลักการในการรับคำฟ้องที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมว่าจะต้องพิจารณาถึงผลที่จะ

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เกิดขึ้นจากคำพิพากษาเป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจาก
คำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง
หรือไม่ หากเป็นคดีที่ศาลปกครอง มีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอ
ของผู้ฟ้องคดีจะมีผลเพียงก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ฟ้องคดี
จะมีจำนวนมากเพียงใดก็มีใช้กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวม
ได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้

คำสำคัญ : หลักนิติธรรม ประโยชน์แก่ส่วนรวม ประโยชน์ต่อสาธารณะ
การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ สิทธิในการฟ้องคดีปกครอง ระยะเวลาในการ
ฟ้องคดีปกครอง

Abstract

The right to access to justice in solving administrative disputes, and other related rights efficiently guaranteed by the judiciary are deemed as a vital component of State governed under the Rule of Law. Many civilized countries, as a result, provide the guarantee of locus standi. In dual court system countries, people shall have rights to file administrative cases to the Administrative Court directly. In Thailand, locus standi, or legal right to bring a lawsuit to the court, in administrative case has been guaranteed and protected under the written law since Constitution of Thailand, B.E. 2540 (1997). Even though an individual has a right to file a lawsuit to the Administrative Court, the right cannot be used limitless. In other words, the right to file an administrative case shall

be in compliance with the provisions of laws; Act on Administrative Courts and Administrative Procedure, B.E. 2542 (1999), and Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543 (2000). Generally, the administrative case filed to the Administrative Court is restricted by time limitation or prescription. However, in the case where the administrative case is filed upon the lapse of time, if the Administrative Court is of the opinion that the case, so filed, will be of common interest, the Administrative Court may, whether at their own initiative or upon application of a party, accept the case for trial and adjudication, according to Section 52 paragraph two of Act on the Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999). Before the amendment of definition of “common interest”, the Administrative Court had to use discretion to decide about the common interest in order to accept the plaint filed upon the lapse of time. The term “common interest” was subsequently defined in the Act with the purpose of clarifying time frame for the case about common interest. In terms of the explicit definition and the legal enforcement on time limit, the Administrative Court therefore is able to increasingly adjudicate common interest litigation while protecting the rights of people in concrete manner. The clear provision is helpful for the Administrative Court in adjudicate the common interest cases. However, there is a problem on the overlap

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

of the term of “the protection of public interest” under Section 52 paragraph one and the term of “public interest” defined within the term of “common interest” under Section 3 and Section 52 paragraph two. To accept a plaint concerning common interest, the Administrative Court established the rule that the judgment must be beneficial to the common interest in direct and genuine result. In the case where the Administrative Court renders a judgment for many plaintiffs’ benefits, as so requested, without the direct result to the common interest, such case will not fall within the meaning of common interest litigation, despite of a large number of plaintiffs.

Keywords : The Rule of Law, Common Interest, Public Interest, Protection of Public Interest, Locus Standi, Time Limitation in Administrative Case

บทนำ

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองและสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม(the rule of law) นานาอารยประเทศจึงต้องมีหลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล โดยประเทศที่มีระบบศาลคู่ นั้น ประชาชนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก่อกำเนิดศาลปกครองขึ้น และมีบทบัญญัติรับรองคุ้มครอง

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้การฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองจะได้รับการรับรองคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแต่ก็มีข้อจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีในคดีแต่ละประเภท เช่น เก้าสิบวัน สำหรับคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หนึ่งปี สำหรับการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และห้าปี สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง แต่ในท่ามกลางข้อจำกัดดังกล่าว กฎหมายก็เปิดกว้างสำหรับการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือการฟ้องคดีเกี่ยวกับสถานะของบุคคล ที่ฟ้องได้ตลอดโดยไม่ต้องมีอายุความ และยังมีบทบัญญัติให้ศาลใช้ดุลพินิจในการที่จะรับคำฟ้องที่ฟ้องเกินระยะเวลาหรือขาดอายุความได้ในกรณีที่การฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น

รายงานฉบับนี้ศึกษาเฉพาะการฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดี แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยศึกษาถึงความเป็นมาและความหมายของคำว่าประโยชน์แก่ส่วนรวมรวมทั้งศึกษาแนวความคิดหรือการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

หวังว่ารายงานฉบับนี้จะ เป็นประโยชน์สำหรับการฟ้องคดีที่จะอ้างอิงหรือร้องขอให้ศาลรับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี และเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของศาลปกครองในการรับคำฟ้องคดีประเภทนี้ไว้พิจารณา

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1. หลักนิติธรรม (the rule of law) และสิทธิในการฟ้องคดี

1.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law)

Cf. Karl-Peter Sommermann¹ ให้ข้อความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law)² และจุดกำเนิดของศาลปกครองในการสัมมนาทางวิชาการ “หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง” ในโอกาสครบรอบ 10 ปี ศาลปกครอง เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2554 ไว้ว่า

1.1.1 จุดเริ่มต้นของ the rule of law มีรากฐานสำคัญที่มีที่จุดเริ่มต้นในยุโรปในศตวรรษที่ 19

1.1.1.1 ในประเทศอังกฤษ อัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี (Albert Venn Dicey) (ค.ศ. 1835-1927) ผู้เขียนหนังสือ “Introduction to the study of the law of the constitution” ซึ่งตีพิมพ์ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1885 และงานเขียนดังกล่าวประสบความสำเร็จอย่างมากในยุคศตวรรษที่ 17 โดยได้อธิบายหลัก the rule of law ว่าเป็นหลักการที่มีจุดเกาะเกี่ยวกับอำนาจสูงสุดของรัฐสภา ซึ่งไดซีได้อธิบายถึงแก่นแท้ของหลัก the rule of law ว่าเป็นอำนาจสูงสุดหรืออำนาจที่อยู่เหนือกว่ากฎหมายทั่วไป อันเป็นการปฏิเสธการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไดซีเห็นว่า การคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพถือเป็นเงื่อนไขและคุณลักษณะสำคัญของความเข้าใจเกี่ยวกับหลัก the rule of law ในอังกฤษ ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า

¹ Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann Professor of Public Law, Political Theory and Comparative Law, German University of Administrative Sciences Speyer, Germany แปลและสรุปเรียบเรียง โดยนายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศูนย์สนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ

² Cf. Karl-Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: The International Institute of Administrative Sciences (Ed.), Governance and Public Administration in the 24th Century: New Trends and New Techniques, Brussel 2002, pp. 67 et seq.

“ประวัติศาสตร์ทั้งหมดของหลัก habeas corpus แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญเกี่ยวกับการใช้สิทธิโต้แย้งภายใต้รัฐธรรมนูญอังกฤษ กล่าวคือเป็นการสร้างรูปแบบของกระบวนการคุ้มครองสิทธิตามกฎหมาย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะทำให้สิทธิตามกฎหมายมีประสิทธิภาพและจับต้องได้จริง”

อย่างไรก็ตาม เป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า ไคซีไม่เห็นด้วยกับการพัฒนากฎหมายปกครองให้เป็นสาขากฎหมายเฉพาะด้าน ดังที่ปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่ต้องสงสัยเลยว่า ไคซีไม่ได้สนใจที่จะสถาปนาศาลปกครองให้เป็นศาลแขนงหนึ่งในระบบศาล แต่พัฒนาการในปัจจุบันนี้กลับต้องการที่จะทำให้กฎหมายปกครองเป็นสาขาเฉพาะด้านของกฎหมาย และผลลัพธ์ที่ตามมาคือการปฏิรูประบบศาล ซึ่งถูกขับเคลื่อนมาตั้งแตในช่วงปี ค.ศ. 1980 ถึง 1989 โดยมีการตรากฎหมาย The Tribunals, Court and Enforcement Act 2007 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญในการที่จะจัดตั้งศาลหรือองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองให้เป็นแขนงหนึ่งของศาลที่เป็นอิสระ โดยแยกออกมาจากองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาทในฝ่ายปกครอง ซึ่งถือเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปแบบองค์กรดั้งเดิมในวัฒนธรรมทางกฎหมายของอังกฤษ

1.1.1.2 ในประเทศฝรั่งเศสมีการกล่าวถึงรัฐที่ปกครองภายใต้หลักการ the rule of law ไว้ในมาตรา 16 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ปี ค.ศ. 1789 (the Declaration on Rights of Man and Citizen of 1789) โดยได้บัญญัติให้การพิทักษ์สิทธิและการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญอันจะขาดเสียมิได้ในยุคการปกครองของนโปเลียน รัฐธรรมนูญปีที่ 8 ตามปฏิทินหลังจากมีการปฏิวัติฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. 1799) (the year VIII of the revolutionary calendar) ได้บัญญัติเพิ่มอำนาจสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Council of State) ให้มีอำนาจระงับข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นอำนาจที่เพิ่มเติมจากหน้าที่ในการร่าง

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กฎหมาย โดยได้สถาปนาขึ้นในปี ค.ศ. 1872 และถือเป็นองค์กรต้นแบบสำหรับ
ประเทศอื่น ๆ รวมถึงประเทศไทย (ปี ค.ศ. 1874) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนจาก
องค์กรกระงับข้อพิพาทในฝ่ายปกครองให้เป็นองค์กรมีอำนาจในการพิพากษา
อรรถคดีโดยอิสระ (ถือเป็นการเปลี่ยนผ่านจาก justice retenue ไปเป็น
justice déléguée)

1.1.1.3 วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
ของปัจเจกชนยังมิได้กำเนิดมาจากหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ของเยอรมนี
ในศตวรรษที่ 19 และแพร่หลายไปยังประเทศต่าง ๆ โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ
ในการบังคับให้รัฐต้องสนับสนุนพลเมืองของตนในการพัฒนาตนเองอย่างเสรี
ผ่านการดำเนินกิจการของรัฐ ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของรัฐสวัสดิการสมัยใหม่
ภายใต้หลักการ the rule of law ซึ่งในความหมายดังกล่าว โรเบิร์ต ฟอน โมลล์
(Robert von Mohl) (ปี ค.ศ. 1799 ถึง ค.ศ. 1875) ได้นิยามวัตถุประสงค์
ของหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ว่า “นิติรัฐ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดรูปแบบ
การอยู่ร่วมกันของประชาชนในรูปแบบที่สมาชิกของสังคมแต่ละคนนั้นจะได้รับการ
สนับสนุนและส่งเสริมอย่างดีที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในการที่แต่ละบุคคล
จะได้ใช้ความสามารถของตนได้อย่างอิสระโดยแท้” แนวคิดของโมลล์
และการพัฒนาหลักการสำคัญของนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ที่เกิดขึ้นภายหลัง
มีแนวโน้มที่เป็นไปเพื่อประกันประสิทธิภาพของสิทธิแห่งปัจเจกชนและป้องกันการ
การกระทำตามอำเภอใจของรัฐ ซึ่งหลักการสำคัญทั้งหลายที่อยู่เคียงคู่ไปกับ
หลักการแบ่งแยกอำนาจ คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความมั่นคง
แห่งนิติฐานะ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
และหลักความได้สัดส่วน

นิติรัฐ หรือ Rechtsstaat เหมือนกับหลัก the rule of law
คือ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการให้เหตุผลและความยุติธรรม ซึ่งแม้ว่า
จะมีจุดกำเนิดที่แตกต่างกัน รวมทั้งมีการใช้ถ้อยคำที่ต่างกันออกไปในภาษาต่าง ๆ

และแม้จะมีการใช้ถ้อยคำ “Rechtsstaat” (หรือ État de droit หรือ Stato di diritto หรือ Estado de Derecho) แปลเป็น “Rule of Law” ก็ตามแต่ในแง่ความคิดขั้นพื้นฐานของหลัก Rechtsstaat และ Rule of Law ต่างก็ขยับเข้าใกล้กันมากขึ้น อันเป็นข้อบ่งชี้ว่า ความคิดของหลักกฎหมายทั้งสองกำลังจะเข้าสู่กระบวนการหลอมรวมกันภายใต้การโต้เถียงในเวทีระบับนานาชาติ และภายใต้เครื่องมือทางกฎหมายระหว่างประเทศ

ในยุคศตวรรษที่ 19 นั้น การตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ ถือเป็นประเด็นหลักของการถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับหลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat โดยนักกฎหมายมีแนวคิดแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายแรกได้แก่ ออตโต บาร์ (Otto Bahr) ผู้ซึ่งเชื่อมั่นในอำนาจที่กว้างขวางของศาลยุติธรรม ในขณะที่ รูดอล์ฟ กไนซ์ (Rudolf Gneist) เห็นควรให้มีการจัดตั้งศาลปกครองแยกขึ้นมาต่างหาก โดยที่ผลกระทบของจิตวิญญาณของเสรีภาพแห่งความคิดและหลักกฎหมายเกี่ยวกับนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat ปรากฏในแผนการปฏิรูปประเทศเยอรมนี ทั้งนี้ มลรัฐแรกของเยอรมนีที่จัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาคือ มลรัฐบาเดน (Baden) ในปี ค.ศ. 1865 และตามมาด้วยปรัสเซีย (Prussia) (1872/1875) เฮสเซน (Hessen: 1874/1875) วürttemberg (Württemberg: 1876) และบาเยิร์น (Bavaria: 1878) ประเด็นที่พึงระลึกถึงในสถานการณ์ขณะนั้นคือศาลปกครองทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นมายังไม่มีอำนาจเต็มในการระงับข้อพิพาทในทางปกครอง รวมถึงการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพกับัญญุติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ก็เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกันว่า ฝ่ายปกครองต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญและเป็นอิสระ อีกทั้งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองยังได้ช่วยสร้างหลักกฎหมายทั่วไปในเวลาต่อมา และเชื่อมร้อยกฎหมายปกครองซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งต่าง ๆ เข้าด้วยกัน

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.1.2 การคำนึงถึงสิทธิตามรัฐธรรมนูญในการได้รับการคุ้มครอง
จากองค์กรตุลาการ และผลกระทบต่อการปฏิรูปการตรวจสอบโดยองค์กร
ตุลาการ

1.1.2.1 การเปลี่ยนแปลงด้านการพัฒนาเกี่ยวกับการ
คุ้มครองโดยองค์กรตุลาการในคดีพิพาททางปกครอง ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจน
หลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐบาล เผด็จการสิ้นอำนาจลง ชนวน
แห่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวคือ การละเมิดสิทธิของปัจเจกชนอย่างรุนแรง
ทำให้มีการเรียกร้องให้มีการสร้างความแข็งแกร่งให้กับการคุ้มครองสิทธิของ
ปัจเจกชนโดยองค์กรตุลาการมากยิ่งขึ้น และประเด็นดังกล่าวถือเป็นปัจจัย
สำคัญในการฟื้นฟูหลัก Rechtsstaat และ the rule of law โดยแรกเริ่ม
เกิดขึ้นในอิตาลีและเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1940 - 1949 จากนั้น ระหว่าง
ปี ค.ศ. 1970 - 1979 จึงขยายเข้าไปในกรีซ โปรตุเกส และสเปน และท้ายที่สุด
ระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1999 ก็ขยายเข้าสู่ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก
ซึ่งสิทธิในการได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการในกรณีที่ถูกลิดรอนสิทธิ
จากฝ่ายปกครองได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานในรัฐธรรมนูญสมัยใหม่
แม้ว่าในรัฐธรรมนูญบางฉบับจะไม่มีบทบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ชัดเจนถึง
การคุ้มครองอย่างมี “ประสิทธิภาพ” แต่ศาลรัฐธรรมนูญก็ได้ตีความตาม
วัตถุประสงค์ของกฎหมาย (teleological interpretation) สร้างหลักประกัน
ประสิทธิภาพขึ้นมา และศาลรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศส (Conseil
Constitutionnel) ในช่วงกลางระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1999 ได้ตีความถึง
สิทธิในการได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพโดยอาศัยมาตรา 16 ของ
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ค.ศ. 1789 (the Declaration
on Rights of Man and Citizen of 1789)

สิทธิได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพได้กลายมาเป็น
ข้อความคิดพื้นฐานสำคัญที่แพร่หลายไปทั่วโลก ซึ่งในประเทศกลุ่มละตินอเมริกา

มีการอธิบายอย่างกว้างขวางโดยที่สิทธิดังกล่าวได้มีการตีความว่ามีการประกันเครื่องมือสำคัญของการคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการตีความในทำนองเดียวกันภายใต้อิทธิพลของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องสิทธิมนุษยชนอีกด้วย ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นั้น รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์ ปี ค.ศ. 1987 ได้บัญญัติสิทธิการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเอาไว้ แต่ก็ได้กล่าวถึงสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นการเฉพาะไว้สำหรับกรณีถูกลิดรอนสิทธิจากฝ่ายปกครอง และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติถึงการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และหลักประกันในด้านกระบวนการต่าง ๆ ไว้ แม้ว่ามาตรา 40³ จะไม่ได้กล่าวชัดแจ้งถึง

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 40 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

- (1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง
- (2) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจสอบเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง
- (3) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม
- (4) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง
- (5) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่เป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ
- (6) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ
- (7) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว
- (8) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีพิพาททางมหาชนแต่อย่างใด หากแต่เมื่อตีความประกอบกับมาตรา 223⁴ ก็จะสามารถเข้าใจได้ว่า สิทธิการฟ้องคดีต่อศาลปกครองและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองต้องเป็นไปตามมาตรฐานซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 40

1.1.2.2 การที่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ และในการที่ศาลรัฐธรรมนูญได้ตีความโดยให้รายละเอียดในเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวไว้จนนำไปสู่การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา รวมถึงการปฏิรูปโครงสร้างองค์กรในหลายประเทศ โดยระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1999 ถือว่าเป็นยุคแห่งการปฏิรูปยุโรปที่สำคัญอันเป็นการเริ่มต้นศักราชใหม่ในหลาย ๆ ประเทศ มีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ โดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่เพียงแต่ต้องการอุดช่องว่างของการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ แต่ยังรวมไปถึงการทำให้กระบวนการพิจารณารวดเร็วมากขึ้นและปรับปรุงระบบต่าง ๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดี และช่องว่างของการคุ้มครองซึ่งสามารถพบได้ในหลาย ๆ ประเทศ คือ กระบวนการพิจารณาของศาลที่เกี่ยวกับข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ รวมไปถึงเครื่องมือหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในกระบวนการเกี่ยวกับมาตรการชั่วคราว อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการ

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 223 (วรรคหนึ่ง) ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(วรรคสอง) อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่งไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้น

มีการพัฒนาอย่างเห็นได้ชัด โดยเฉพาะในส่วนที่ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศ หรือในองค์กรระหว่างประเทศ

รูปแบบของการจัดองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองมีปรากฏอยู่หลากหลาย อย่างไรก็ตาม แม้แต่ในระบบศาลเดียวที่ไม่ต้องการจะแบ่งแยกกฎหมายเอกชน (ศาลแพ่งหรือศาลอาญา) ออกจากกฎหมายมหาชน (ศาลปกครอง) ก็ยังมีคุณลักษณะที่พบเห็นได้ทั่วไปว่า ไม่เพียงแต่มีการจัดรูปแบบองค์กรให้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน แต่ยังรวมถึงการมีระเบียบวิธีพิจารณาเฉพาะอีกด้วย ดังนั้น รูปแบบศาลเดียวที่มีเพียงระบบหรือรูปแบบเดียวโดยแท้นั้นจึงพบเห็นได้น้อยมาก เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิของประชาชนโดยองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพจะสร้างเงื่อนไขให้มีหลักกฎหมายและระเบียบวิธีพิจารณาที่แตกต่าง ในสาระสำคัญออกไปจากการพิจารณาคดีระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ดังนั้น จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือผู้ร่างกฎหมายจะพยายามอย่างยิ่งที่จะลดข้อยกเว้นต่าง ๆ ที่ให้นำกฎหมายเอกชน มาใช้ในการระงับข้อพิพาททางมหาชน

1.1.3 บทสรุป

สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางศาลเพื่อระงับข้อพิพาททางปกครองและสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากองค์กรตุลาการอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐที่ยึดมั่นในหลักการ the rule of law โดยมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิเหล่านี้ได้รับการบัญญัติไว้ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่าง ๆ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาและเสริมสร้างเสถียรภาพในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในประเทศของตนอย่างมาก และระบบศาลหลาย ๆ ระบบได้พยายามเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองความต้องการที่มีมากขึ้นต่อการเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการภายใต้สังคมของรัฐสวัสดิการและรัฐที่มีการบริหารจัดการในยุคสมัยใหม่

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.2 หลักนิติธรรม (the rule of law) เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี
ต่อศาลปกครองของประเทศไทย แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะไม่มี
บทบัญญัติให้บุคคลมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง แต่เมื่อพิเคราะห์
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่า มีบทบัญญัติที่เป็นนัยยะ
อันเป็นการให้สิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี
ต่อศาลปกครอง ในรัฐธรรมนูญมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา ดังนี้

1.2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ
ของบุคคล บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพ
ของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อ
รัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อใช้สิทธิทางศาล
หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และมีสิทธิฟ้องหน่วยราชการ
หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ
ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ
ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น⁵

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิด
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของ
ประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่ง
รัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา 62 สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วน
ท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำ
ของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น ย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมาย
บัญญัติ

1.2.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล บุคคลสามารถอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ เช่นเดียวกัน และยังสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ (หมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย) ได้โดยตรง โดยกำหนดให้มีสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง และคดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม⁶

⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการส่งเสริม สนับสนุน และช่วยเหลือจากรัฐ ในการใช้สิทธิตามความในหมวดนี้

มาตรา 40 (อ้างแล้ว) หน้า 4

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

1.2.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ
และความเสมอภาคของบุคคล หากถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับ
ความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกทบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิ
ทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ และมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐ
ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน
หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ⁷

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 4 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับ
ความคุ้มครอง

ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน

มาตรา 25 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะ
ในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิ
และเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่ใช้สิทธิ
หรือเสรีภาพเช่นนั้นไม่กระทำความผิดหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อย
หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้ไปเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือให้ไปเป็นไปตามหลักเกณฑ์
และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ แม้ยังไม่มีกฎหมายให้ขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อม
สามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ สามารถยกทบทบัญญัติ
แห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิด
อาญาของ บุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 41 บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิ

(1) ได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานของรัฐ
ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) เสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐและได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยรวดเร็ว

(3) ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ
พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

1.3 สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองถือกำเนิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมาตรา 276 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ จากนั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมาตรา 9 บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่
ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่าง
อื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ
ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย
ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า
เกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่ง
อย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ
ศาลปกครอง

เว้นแต่เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร
การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
ข้าราชการฝ่ายตุลาการ และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ
ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะบัญญัติรับรอง
คุ้มครองสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น แต่การ
ฟ้องคดีต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นคดีพิพาท
ตามที่กำหนดในมาตรา 9 นอกจากนี้ยังมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีอีกหลายประการ
เช่น ต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อน

หรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง⁸ และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ จะต้องมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด ตามมาตรา 42 วรรคสอง⁹ การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล ตามมาตรา 45 วรรคสี่¹⁰

⁸ มาตรา 42 (วรรคหนึ่ง) ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้น มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁹ มาตรา 42 (วรรคสอง) ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

¹⁰ มาตรา 45 (วรรคสี่) การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ในอัตราตามที่ระบุไว้ในตาราง 1 ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีค่าขอให้ปลดปล่อยทุกข้ออ้างคำนวณเป็นราคาเงินได้

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และมาตรา 45/1¹¹ ต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน¹² ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ¹³
หรือฟ้องซ้ำ¹⁴ เป็นต้น

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนอกจากต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีเงื่อนไขประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องยื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็น

¹¹ มาตรา 45/1 (วรรคหนึ่ง) การฟ้องคดีที่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45 วรรคสี่ หากคู่กรณีได้ยื่นคำขอต่อศาลโดยอ้างว่า ไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล หรือโดยสถานะของผู้ขอ ถ้าไม่ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควร ถ้าศาลเห็นว่ามิใช่ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟ้องไว้พิจารณา หรือในกรณีอุทธรณ์ซึ่งศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้ แล้วแต่กรณี และศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริง โดยการไต่สวนหรือโดยวิธีอื่นแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุตามคำขอจริง ให้ศาลอนุญาตให้คู่กรณีนั้นดำเนินคดี โดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนได้ คำสั่งให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้เป็นที่สุด

¹² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 นับแต่เวลาที่ได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว คดีนั้นอยู่ในระหว่างการพิจารณา และผลแห่งการนี้

- (1) ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลเดียวกันหรือต่อศาลอื่นอีก และ
- (2) ถ้ามีเหตุเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในพฤติการณ์อันเกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจศาลเหนือคดีนั้น เช่น การเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจศาลหรือการเปลี่ยนแปลงภูมิฐานะของผู้ฟ้องคดี การเปลี่ยนแปลงเช่นว่านั้นหาตัดอำนาจศาลที่รับคำฟ้องไว้ในอันที่จะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่

¹³ ข้อ 96 เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้ว ห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้นอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้น เว้นแต่ ...

¹⁴ ข้อ 97 คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็น ที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

อย่างอื่น ตามมาตรา 49¹⁵ ส่วนการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ต้องยื่นฟ้อง ภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ต้องยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่ง การฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51¹⁶ แต่มีข้อยกเว้นสำหรับการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลซึ่งจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ ส่วนการฟ้องคดี ที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ จำเป็นอื่น แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 หรือมาตรา 51 ก็ตาม ศาลปกครอง จะรับคำฟ้องนั้นไว้พิจารณาตามมาตรา 52¹⁷ ก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาในกรณีเช่นนี้ต้องกระทำโดยองค์คณะ¹⁸

¹⁵ มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการ ฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือแจ้ง จากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มี เหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

¹⁶ มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดี ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

¹⁷ มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคล จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดี ที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

¹⁸ มาตรา 54 ศาลปกครองสูงสุดต้องมีตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อยห้าคนจึงจะเป็น องค์คณะพิจารณาพิพากษา

ศาลปกครองชั้นต้นต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะ พิจารณาพิพากษา

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

และเป็นที่สุดตามข้อ 30¹⁹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน
ศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

รายงานฉบับนี้เป็นการเสนอผลการศึกษาเฉพาะกรณีการฟ้อง
คดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง เพียง
ประการเดียวเท่านั้น

2. แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวม

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนรวมตาม กฎหมายไทย

คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” มีปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 52 เกี่ยวกับ
ระยะเวลาหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดี
ปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้
โดยไม่มีอายุความ แต่ไม่ได้กำหนดนิยามความหมายของคำว่าประโยชน์
สาธารณะไว้ แต่โดยนัยยะแล้วน่าจะหมายถึง ผลดีหรือคุณูปการหรือสิ่งที่เกิดขึ้น
ต่อสาธารณะชนหรือประชาชนโดยรวม ไม่ว่าจะเป็นด้านความมั่นคง เศรษฐกิจ
การศึกษา การสาธารณสุข ทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามหลักการ
กฎหมายมหาชนนั้น ประโยชน์สาธารณะเป็นวัตถุประสงค์หรือสิ่งที่กฎหมายมหาชน
มุ่งที่จะคุ้มครองป้องกัน ประโยชน์สาธารณะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน
ไม่ใช่เป็นประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์

¹⁹ ข้อ 30 การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาและตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้
ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52

คำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาและ
สั่งจำหน่าย คดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้นเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุ
จำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณา
ให้เป็นที่สุด

ส่วนตัวของบุคคล การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นประโยชน์สาธารณะหรือไม่นั้น ในเบื้องต้นอาจพิจารณาได้จากจำนวนผู้ได้รับผลกระทบ หากมีผู้ได้รับผลกระทบที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปจำนวนมากย่อมถือเป็นเรื่องที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การพิจารณาว่าการใดจะเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือไม่ก็สมควรที่จะพิจารณาจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการนั้น ๆ ด้วย

ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในทางกฎหมายมีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า “ประโยชน์ส่วนรวม” (General Interest) หรือ “ประโยชน์มหาชน” (Public Interest) คือ ความต้องการอันร่วมกันของราษฎร ตัวอย่างเช่น เราทุกคนมีความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน ต้องการอยู่ดีกินดีทั้งในทางกายภาพและทางจิตใจ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของราษฎร แต่ละคนจะมีได้ก็ต่อเมื่อประเทศมีความมั่นคงปลอดภัยจากการรุกรานของต่างชาติ มีความสงบเรียบร้อยภายใน มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ดังนั้น ความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ จึงนับว่าเป็นประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์มหาชน²⁰ แสดงให้เห็นว่าการให้ความหมายดังกล่าวให้ครอบคลุมชัดเจนจึงกระทำได้ยากเช่นเดียวกับคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงอาจต้องใช้ทางปฏิบัติเป็นแนวทางให้ความหมายต่าง ๆ กันโดยคำนึงถึงประโยชน์โดยทั่วไปของคนส่วนใหญ่บ้าง วิธีดำเนินการของรัฐหรือองค์กรฝ่ายปกครองบ้าง รวมทั้งความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม และด้วยเหตุผลที่ประโยชน์ส่วนรวมแม้จะเป็นประโยชน์ทั่ว ๆ ไปในสังคม โดยมิได้เจาะจงแก่บุคคลใดเช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ แต่ก็เป็น การมองประโยชน์ของคนในภาพรวม โดยเฉพาะประโยชน์พื้นฐานอันจำเป็นของสังคมส่วนรวมโดยที่ผลประโยชน์ที่ปัจเจกบุคคลแต่ละคนได้รับเป็น ผลพลอยได้

²⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540 หน้า 21

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.2 ลักษณะทั่วไปของประโยชน์สาธารณะและประโยชน์แก่ส่วนรวม

ในทางตำรากฎหมายปกครองของประเทศเยอรมันถือว่า ประโยชน์สาธารณะ เป็นวัตถุประสงค์ของการดำเนินการของรัฐเพื่อตอบสนองความต้องการของคนส่วนใหญ่หรือความต้องการของประชาชนได้แยกความหมายของประโยชน์สาธารณะเป็น “ประโยชน์สาธารณะทั่วไป” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่อง” ซึ่งประโยชน์สาธารณะทั่วไป หมายถึง ประโยชน์โดยรวมของประโยชน์สาธารณะในทางข้อเท็จจริงคือ ผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงของรัฐ และ “ประโยชน์สาธารณะโดยแท้” หมายถึง ประโยชน์ของสังคมซึ่งมีความมุ่งหมายเพื่อการดำรงอยู่ด้วยความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อการรักษาศักดิ์ศรี เกียรติยศของมนุษย์ เพื่อบุคคลสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติหรือมีนิติสัมพันธ์ต่อกันและกันได้ เพื่อสนับสนุนการศึกษา วัฒนธรรม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม กล่าวโดยสรุปเพื่อเป็นการสร้างและเพื่อปกป้องคุ้มครองสภาพการณ์ในทางกฎหมายให้สอดคล้องกับความสัมพันธ์ในเรื่อนั้น ๆ ถือว่าเป็นหลักการที่เป็นนามธรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานในการใช้กฎหมายและการบัญญัติกฎหมายทุกประการ ส่วนประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องนั้น แยกออกเป็น “ประโยชน์หลายฝ่าย” และ “ประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง” โดยประโยชน์หลายฝ่ายเป็นประโยชน์สาธารณะเฉพาะ เรื่องของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งหรือผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยทั่วไปแล้วอย่างแนบแน่นชัดเจน ส่วนผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง ถ้าผลประโยชน์เฉพาะเรื่องเป็นเพียงผลประโยชน์ในทางข้อเท็จจริงร่วมของบุคคลที่ประกอบขึ้นเป็นสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ในกรณีนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องในทางข้อเท็จจริง ความสำคัญของประโยชน์สาธารณะดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับอำนาจและอิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลหรืออำนาจของบุคคลที่อยู่เบื้องหลังประโยชน์สาธารณะดังกล่าว กรณีมีความขัดแย้งของผลประโยชน์ถือว่าประโยชน์สาธารณะทั่วไปอยู่ในลำดับที่มีคุณค่าสูงกว่าประโยชน์สาธารณะ

ประเภทอื่น เพราะในแง่ของปริมาณของผู้ได้รับผลประโยชน์ย่อมแสดงถึงลักษณะความสำคัญของผลประโยชน์ นอกจากนี้ประโยชน์ของปัจเจกบุคคลโดยแท้และประโยชน์สาธารณะเฉพาะเรื่องโดยแท้ย่อมรวมอยู่ในประโยชน์สาธารณะทั่วไปโดยแท้ด้วย ส่วนเรื่องประโยชน์แก่ส่วนรวมไม่ปรากฏว่ามีการให้ความหมายในทางกฎหมายของคำดังกล่าวไว้²¹

2.3 ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 คำว่า “ประโยชน์” เป็นคำนาม หมายถึงสิ่งที่มีผลใช้ได้ดีสมกับที่คิดมุ่งหมายไว้ ผลที่ได้ตามต้องการ สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณและคำว่า “สาธารณะ” เป็นคำวิเศษณ์ หมายถึงเพื่อประชาชนทั่วไป คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณเพื่อประชาชนทั่วไป ส่วนคำว่า “ส่วนรวม” เป็นคำนาม หมายถึงหมู่คณะ คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึง สิ่งที่เป็นผลดีหรือเป็นคุณต่อหมู่คณะ ความหมายตามพจนานุกรมมีความแตกต่างที่ชัดเจนระหว่างประชาชนทั่วไป ซึ่งหมายถึงประชาชนหลายคน เป็นการทั่วไปกับหมู่คณะ ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่ประกอบด้วยบุคคลมากกว่าหนึ่งคนแต่ไม่ใช่บุคคลหลายคนเป็นการทั่วไปมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีคำที่มีความหมายใกล้เคียงกันคือ คำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ในวรรคหนึ่ง และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในวรรคสองโดยคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” อยู่ในส่วนระยะเวลาการฟ้องคดีโดยถือว่าเป็นระยะเวลาที่ไม่มีขอบเขตจำกัด การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจึงยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ แต่คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

²¹ สรุปความบางส่วนจากอนุชิตชูคำ “รายงานการศึกษาส่วนบุคคลเรื่องปัญหาการบัญญัติบทนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” หลักสูตรพนังงานคดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12: กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2560

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อยู่ในส่วนเหตุยกเว้นที่ให้ศาลพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา
การฟ้องคดีไว้พิจารณา เช่นเดียวกับเหตุจำเป็นอื่นการฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการ
การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงเป็นสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่จะยื่นฟ้องคดี
เมื่อใดก็ได้ แต่ประโยชน์แก่ส่วนรวมเป็นเพียงเหตุที่ให้อำนาจศาลใช้ดุลพินิจ
ในการพิจารณารับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณา
“ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงหมายถึงประโยชน์
ที่แตกต่างกัน

แต่เดิมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดนิยามคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ไว้
แต่เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2551 จึงได้มีคำนิยามไว้ในมาตรา 3 ว่า
“ประโยชน์แก่ส่วนรวม” หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์
อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการ หรือการกระทำมีลักษณะ
เป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวม
จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการ หรือการกระทำนั้นตามบทนิยาม
ดังกล่าว คำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” จึงมิได้มีความหมายเดียวกันกับ
“ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง เพราะการฟ้องคดีที่เป็น
ประโยชน์แก่ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง ย่อมมิใช่การฟ้องคดีที่เป็น
การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว

นักวิชาการและนักกฎหมายหลายท่านได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ
ความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” และ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ซึ่งพอ
สรุปได้ว่า ประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน คือสิ่งที่กฎหมายมหาชน
มุ่งจะคุ้มครองป้องกันเป็นประโยชน์ส่วนรวมของทุก ๆ คน ไม่ใช่ประโยชน์

ของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัวของบุคคล ซึ่งหากนำความหมายของ “ประโยชน์สาธารณะ” ตามความเห็นนี้รวมกับความหมายตามพจนานุกรม “ประโยชน์สาธารณะ” น่าจะไม่ใช่ประโยชน์ของกลุ่มบุคคลบางกลุ่มโดยเฉพาะเจาะจงด้วย ส่วนคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” คือความต้องการส่วนรวมของประชาชน เช่นเดียวกับประโยชน์สาธารณะ เช่น ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศโดยสภาพ “ประโยชน์สาธารณะ” จึงหมายถึงประโยชน์ที่ยิ่งใหญ่กว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” และเมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2551 ได้เพิ่มเติมบทนิยาม “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” การตีความ “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” จึงต้องตีความตามความหมายที่แคบกว่า “ประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2.4 ที่มาของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”

ถ้อยคำในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่เคยเปลี่ยนแปลงตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2542 โดยเกิดขึ้นในชั้นคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ²² ของวุฒิสภา จากการแก้ไขถ้อยคำตามมาตรา 43 ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ความว่า วรรคแรก “การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีในเวลาใดก็ได้” วรรคสอง “การฟ้อง

²² บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ.... ของวุฒิสภา ครั้งที่ 6 วันจันทร์ที่ 28 มิถุนายน 2542 ณ ห้องประชุมคณะกรรมการวิสามัญฯ หมายเลข 114 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วถ้าศาลปกครองเห็นว่า
คดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนศาลปกครองจะรับไว้
พิจารณาก็ได้” แต่ในชั้นคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. นายเจริญ ภัทธีธนากุล
กรรมการเห็นว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ตามวรรคหนึ่ง
และวรรคสอง ที่ใช้เหมือนกันนั้น มีความแตกต่างกันตามที่เลขาธิการฯ
ได้อธิบายว่ากรณีตามวรรคหนึ่ง หมายถึง การคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม
ของประชาชนที่เป็นประโยชน์สาธารณะจริง ๆ เช่นที่สาธารณะ ส่วนกรณี
ตามวรรคสอง หมายถึง คดีที่เกิดขึ้นบ่อยเกิดขึ้นกับหลายคนถ้าวินิจฉัยคดี
นั้นแล้วจะแก้ปัญหาของคนอื่นนอกจากคู่กรณีตามไปด้วย นายเจริญ ภัทธีธนากุล
จึงขอเปลี่ยนแปลงถ้อยคำในวรรคหนึ่งเป็นคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ”
ซึ่งที่ประชุมเห็นด้วยว่า “ประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน” ในวรรคหนึ่ง
และวรรคสองนั้นมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ วรรคหนึ่ง หมายถึง คดีปกครอง
ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่วรรคสอง หมายถึง ลักษณะ
ของคดีที่เกิดขึ้นกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคล หากเมื่อได้รับ
การพิจารณาแล้วอาจเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม จึงมีมติให้แก้ไขถ้อยคำ
ในมาตราดังกล่าวและปรับเปลี่ยนเป็นมาตรา 50 ความว่า “การฟ้องคดีปกครอง
ที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดี
เมื่อใดก็ได้ การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว
ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยศาล
เห็นเองหรือคู่กรณีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ซึ่งมีถ้อยคำ
เกือบเหมือนมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ประกาศใช้ขาดเพียง “หรือมีเหตุจำเป็นอื่น”
ซึ่งได้รับการเพิ่มเติมในภายหลัง ดังนั้น ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม”
ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมุ่งหมายเมื่อออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในครั้งแรกนั้น จึงน่าจะหมายถึง ประโยชน์จากการพิจารณาคดีของบางบุคคลที่เมื่อได้รับการพิจารณาพิพากษาแล้ว อาจจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมได้ อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในขณะนั้นยังไม่มี บทนิยามของคำว่า “ประโยชน์สาธารณะ” และคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จึงมีนักกฎหมายและนักวิชาการหลายท่านที่พยายามวิเคราะห์และแสดง ความคิดเห็นเพื่อช่วยพัฒนาการตีความถ้อยคำดังกล่าว นอกจากนั้น ได้มีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่วางหลักในเรื่องนี้ด้วย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.43/2550 ซึ่งวินิจฉัยว่าลักษณะ ของการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะนั้น จะต้องปรากฏว่า การฟ้องคดีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ที่มีลักษณะ เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนใหญ่ในสังคม และยังผล ให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม การคุ้มครองผลประโยชน์ที่ว่านี้ ไม่ได้มีลักษณะที่ทำให้ประโยชน์เป็นการเฉพาะเจาะจงต่อบุคคลใดหรือตัวบุคคล ที่ดำเนินการเองหรือกลุ่มสมาชิกใดในสังคมเป็นการเฉพาะเจาะจง ส่วนการ ตีความ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” นั้นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 697/2556 โดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 24/2556 เรื่องปัญหา ระยะเวลาฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ก่อนศาลปกครองเปิดทำการได้วางหลักไว้ว่า การพิจารณาเกี่ยวกับการยื่น ฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ จะต้อง พิจารณาหรือตีความข้อกฎหมายโดยเคร่งครัด เพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่าง ประโยชน์ส่วนรวมกับประโยชน์ของฝ่ายเอกชน ดังนั้น การพิจารณาว่าการยื่นฟ้อง กรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลของคำพิพากษา หรือคำสั่งที่จะเกิดขึ้นโดยตรงเท่านั้นว่าเป็นกรณีการฟ้องคดีที่จะทำให้ประชาชน ส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีหรือไม่

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ในคดีปกครองนอกจาก
จะปรากฏในบทนิยาม มาตรา 3 และมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังมีปรากฏ
อยู่ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย
วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย ทั้งนี้ ตามข้อ 30 วรรคสอง ซึ่งกำหนดว่า
“คำฟ้อง ที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ให้ศาลมีคำสั่งไม่รับไว้
พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เว้นแต่ศาลเห็นว่าคดีนั้น
เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ
ศาลจะรับไว้พิจารณาก็ได้ คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาให้เป็นที่สุด” ซึ่งข้อความ
ตามข้อ 30 วรรคสอง นี้ กำหนดขึ้นเพื่อรองรับมาตรา 52 จึงมีความหมาย
เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังมีปรากฏในข้อ 82 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์
การถอนคำฟ้อง โดยวรรคสี่ กำหนดว่า “เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาต
และสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด
หรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้อง
เกิดจากการสมยอมกัน โดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้อง
ก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด” คำว่าประโยชน์แก่ส่วนรวม
ตามข้อนี้ จึงมีนัยยะเดียวกับมาตรา 52 วรรคสอง เช่นเดียวกัน

3. การศึกษาคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” จากคำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด²³

ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในเรื่องประโยชน์แก่
ส่วนรวมตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

²³ หนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 1 - เล่มที่ 12 ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2567
สำนักงานศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัดแสงจันทร์การพิมพ์)

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ศาลปกครองไว้วางหลักเกณฑ์ในการที่ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาได้ต่อเมื่อคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคดีที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลปกครองว่า กรณีใดเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่กรณีตัวอย่างดังต่อไปนี้

3.1 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีฟ้องคดีที่ถือว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 452/2545 (ประชุมใหญ่) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้สั่งการให้นายประยูร ผู้ประกอบกิจการโรงงานสีข้าวแก้ไขปัญหานี้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 อันเป็นมาตรการบังคับทางปกครองในเบื้องต้น กรณีที่การประกอบกิจการโรงงานนั้นก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ คือ วันที่ 31 มีนาคม 2542 แต่นายประยูรไม่ดำเนินการ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในอันที่จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงขึ้นอีกระดับหนึ่ง คือ สั่งให้ผู้ประกอบกิจการโรงงานหยุดประกอบกิจการโรงงานทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นการชั่วคราว และให้ปรับปรุงแก้ไขโรงงานนั้นเสียใหม่หรือปฏิบัติให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด หากผลปรากฏว่ายังไม่ดำเนินการอีก มาตรการสูงสุดคือการสั่งปิดโรงงานตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 มิได้ดำเนินการดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร จึงถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดล่าช้าเกินสมควร อีกทั้ง

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนรำคาญเนื่องจากฝุ่นละออง
ของโรงสีข้าวมาตั้งแต่ปี 2537 จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไข
และได้ร้องเรียนไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้วตามลำดับจึงมาฟ้อง
ต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2544 เห็นว่า เป็นกรณีที่ฟ้อง
เมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว แต่เนื่องจาก
การไม่ปรับปรุงแก้ไขโรงงานเพื่อควบคุมฝุ่นละอองไม่ให้ฟุ้งกระจายออกไป
อาจมีผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนจำนวนมาก
หากศาลปกครองจะรับคดีนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม จึงให้รับ
คำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาต่อไป

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 16/2546 โดยที่ระเบียบ
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยระเบียบสำหรับโรงงานน้ำตาล
ทรายที่ผ่านหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อย
และน้ำตาลทราย พ.ศ. 2527 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2528 มีผลใช้บังคับกับโรงงาน
น้ำตาลทรายทุกรายเป็นการทั่วไป หากต่อมาปรากฏว่าภูนั้นไม่ชอบด้วย
กฎหมายดังที่ ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างและศาลพิพากษาให้เพิกถอนกฎดังกล่าว
ก็จะประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทรายทั้งหลายเป็นส่วนรวม คดีนี้จึงเข้า
ข้อยกเว้นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้แม้จะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลา
การฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 438/2547 เมื่อการสร้างรั้วกำแพง
ของผู้ถูกฟ้องคดียังคง มีอยู่จนถึงวันฟ้อง และเป็นการสร้างรั้วกำแพง
เพื่อปิดกั้นถนนสี่ศรีตรังบริเวณทางแยกไปสู่ทางหลวงหมายเลข 304
ที่ประชาชนทั่วไปสามารถใช้สัญจรไปมาได้โดยทั่วไปหาเป็นการกระทบสิทธิ
แต่เฉพาะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามไม่ หากแต่จะเป็นการกระทบสิทธิต่อบุคคลโดย
ทั่วไป เนื่องจากหากคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นฝ่ายชนะคดี และศาลมีคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการทุบรั้วกำแพงเพื่อให้ทางหลวง (ถนนสี่สิริ) กลับคืนสู่สภาพเดิม และเปิดให้ประชาชนทั่วไปใช้ได้ทั่วไปตามปกติก็จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 170/2550 ระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. 2544 ใช้บังคับแก่ครูโรงเรียนเอกชนทุกคนมิได้ใช้บังคับเฉพาะผู้ฟ้องคดี ระเบียบดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิขอรับการสงเคราะห์ค่ารักษาพยาบาล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้วินิจฉัยและมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการโรงเรียน ผู้รับใบอนุญาต และได้รับอนุญาตให้บรรจุเป็นครูโรงเรียนเอกชน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ทำหน้าที่สอน จึงมิได้เป็นครูตามสภาพความเป็นจริงและไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการค่ารักษาพยาบาล ตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการ ว่าด้วยการสงเคราะห์ครูใหญ่และครูโรงเรียนเอกชนในกรณีเจ็บป่วยและคลอดบุตร พ.ศ. 2544 ที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ใช้บังคับกับครูโรงเรียนเอกชนทุกคนมิใช่เฉพาะผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้น การฟ้องคดีในข้อหาจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 241/2550 มติปรับเงินเลี้ยงชีพรายเดือนที่สภาทนายธรรมได้ตราออกมาเป็นข้อบังคับสภาทนายธรรมว่าด้วยการสงเคราะห์ทนายธรรม ครบครวัทนายธรรม และทนายนอกประจำการ (ฉบับที่ 57) พ.ศ. 2549 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 123 ตอนพิเศษ 8 ง ลงวันที่ 20 มกราคม 2549 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2549 กับทนายธรรมเป็นการทั่วไป จึงมีลักษณะเป็นกฎตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีเป็นองค์การของรัฐ

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. 2510 โดยมีสภาพทหารผ่านศึกมีอำนาจหน้าที่วางแผนนโยบายและควบคุมกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายดังกล่าว แต่ข้อบังคับดังกล่าวมีผลกระทบต่อทหารผ่านศึกทุกคนไม่เฉพาะแต่ตัวผู้ฟ้องคดี อีกทั้งการใช้ดุลพินิจปรับลดเงินเลี้ยงชีพรายเดือนลงนั้นชอบหรือไม่ควรที่จะต้องได้รับการตรวจสอบด้วยเช่นกัน การฟ้องคดีนี้จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 36/2551 แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีเรื่องนี้จะเกิดขึ้นโดยผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับผลกระทบจากการออกกฎกระทรวงที่มีผลนับจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาอันจะถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้ทราบถึงผลกระทบจากการออกกฎกระทรวงดังกล่าวตั้งแต่วันที่ 17 พฤศจิกายน 2548 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้านำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องล่วงพ้นระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่พิจารณาแล้วเห็นว่าโดยที่กฎกระทรวงดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการค้าสุรารายอื่น ๆ ที่เปิดการค้าสุราในบริเวณสถานบริการน้ำมัน หรือในบริเวณสถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิงที่ไม่ได้นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดจะส่งผลต่อผู้ค้าสุราในบริเวณดังกล่าวซึ่งมีอีกจำนวนมาก จึงเห็นได้ว่าการรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 96/2555 ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารโรงเรียนเลี้ยงสัตว์ เพื่อใช้เป็นสถานที่เพาะเลี้ยงสุกร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการทำประชาคมหรือประชาพิจารณ์การประกอบกิจการเพาะเลี้ยงสุกรก่อนดำเนินการต่อไป การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่สืบสองเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้

อย่างปกติและต่อเนื่อง ในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในตำบลนาเร็ก อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2556 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินซึ่งออกทับที่สาธารณประโยชน์บริเวณชายหาด ศาลเห็นว่าพื้นที่ชายหาดเป็นพื้นที่สาธารณะที่ประชาชนมีสิทธิใช้ร่วมกัน หากกรณีเป็นตามที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์บริเวณหาดไตรตรังโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้ประชาชนทั่วไปเสียสิทธิและการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ การฟ้องคดีนี้ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 465/2557 ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ร่วมกันพิจารณาสอบสวนเรื่อง ร้องเรียนกรณีผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านสิวรัตน์ 8 จัดทำสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะไม่ถูกต้อง และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่จัดทำมีการดำเนินการตรวจสอบการจัดทำสาธารณูปโภคของผู้จัดสรรที่ดินใหม่อีกครั้งหนึ่ง การกำหนดค่าบังคับตามคำขอนี้ หากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไปดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด อันจะมีผลทำให้บริษัท คาสเซอร์ฟิค โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของหมู่บ้านสิวรัตน์ 8 ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นการส่งเสริมหรือสนับสนุนประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและผู้อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านสิวรัตน์ 8 เป็นส่วนรวมกรณีจึงเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 8/2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วย

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. 2545 ขัดต่อพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น กระบวนการในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ไม่ได้มีการปฏิบัติตามขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบของคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทเป็นผู้มีประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับกิจการที่รัฐวิสาหกิจจะเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น ในการโอนกิจการ สิทธิ หนี้ ความรับผิดชอบและสินทรัพย์ขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยไม่มีการแบ่งแยกสินทรัพย์ที่มีอยู่เดิม และทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของประเทศ ดังนั้น หากศาลรับคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษา ก็จะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยทั่วไปซึ่งเป็นผู้ใช้บริการบริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ประกอบกับกิจการโทรศัพท์เป็นสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่ประชาชนมีความจำเป็นต้องใช้บริการในการติดต่อสื่อสารในชีวิตประจำวัน อีกทั้งทรัพย์สินต่าง ๆ มีทั้งที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินที่ใช้ในการบริการโทรคมนาคมสาธารณะโดยเฉพาะสถานีโทรคมนาคม โครงข่ายโทรคมนาคม อันเป็นทรัพย์สินของประเทศชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจึงมีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น จึงถือได้ว่าหากมีการพิจารณาคดีนี้จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่คส. 61/2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยห้าสิบแปด เป็นผู้มิมีภูมิลำเนาในตำบลหนองนกแก้ว และตำบลหนองปรือ อำเภอลำลูกเกด จังหวัดกาญจนบุรี รวมทั้งได้ประกอบอาชีพและมีพื้นที่ทำเกษตรกรรมอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวและพื้นที่ใกล้เคียง ประชาชนในพื้นที่ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และอาศัยอยู่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม

มาเป็นระยะเวลาานาน เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยห้าสิบแปดได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการประกอบกิจการโรงงานหลอมหล่อโลหะจำพวกทองแดงทองเหลือง ของบริษัท ที ซี ซี หนองนกแก้ว จำกัด ในพื้นที่ตำบลหนองนกแก้ว อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดกาญจนบุรี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าร้อยห้าสิบแปดฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่ที่อยู่อาศัยของตน เพื่อเป็นการคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และป้องกันมิให้เกิดปัญหามลพิษจากการประกอบกิจการโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าวในพื้นที่ของตน จึงเป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อันจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 319/2561 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ไม่ดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำผิดที่ปลูกสร้าง สิ่งปลูกสร้างรุกล้ำลำเหมืองสาธารณะ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำลำเหมืองสาธารณะ และทำให้ลำเหมืองสาธารณะมีสภาพดังเดิม ซึ่งผลของการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้อง เพื่อที่ประชาชนส่วนรวมจะใช้ประโยชน์จากลำเหมืองสาธารณะดังกล่าวตามสภาพที่มีอยู่แต่เดิมได้ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นการฟ้อง เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 219/2562 โดยที่ระเบียบเทศบาลตำบลนาบอน ว่าด้วยกรรมการชุมชน พ.ศ. 2545 มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนในเขตเทศบาลได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการบริหารและพัฒนาชุมชนของตนเอง โดยคณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่สำคัญในการเสริมสร้างความสามัคคีของผู้อยู่อาศัยในชุมชน เป็นตัวแทนในการประสานงานกับหน่วยราชการเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในชุมชน ตลอดจนรับเรื่องราวร้องทุกข์ของคนในชุมชนเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหา ดังนั้น คำพิพากษาคดีนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อสิทธิของประชาชนในชุมชนทั้งผู้ที่ประสงค์

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นคณะกรรมการชุมชนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งคณะกรรมการ
ชุมชนดังกล่าว กรณีจึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 261/2566 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูก
ฟ้องคดีทั้งสองได้อนุญาตให้บริษัท เอสเตอร์ คอเรเน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด
ซึ่งเป็นผู้ประกอบการรับซื้อขี้ยางพารา ก่อสร้างลานตากขี้ยางพารา โกดัง
และบ่อบำบัดน้ำกรด เพื่อใช้เป็นโรงเก็บพืชผลทางการเกษตร (ยางกันถ้วย)
ตามใบอนุญาต (แบบ อ.1) เลขที่ 11/2564 ลงวันที่ 8 พฤศจิกายน 2564
และอนุญาตให้นายสุนทร ซึ่งเป็นกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทน
บริษัท เอสเตอร์ คอเรเน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล.
และลานอเนกประสงค์ เพื่อใช้เป็นสำนักงานประกอบกิจการดังกล่าว
ตามใบอนุญาต (แบบ อ.1) เลขที่ 7/2563 ลงวันที่ 2 เมษายน 2563 ในพื้นที่
หมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี จังหวัดปราจีนบุรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เนื่องจากอยู่ใกล้บ้านเรือนของราษฎรและของผู้ฟ้องคดีไม่เกิน 10 เมตร
โดยไม่มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและประชาชนและชุมชน
ที่เกี่ยวข้องก่อน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดี
และราษฎรที่อาศัยในบริเวณใกล้เคียง โดยเมื่อฝนตกน้ำฝนได้ชะล้างน้ำกรด
ที่ผสมมากับขี้ยางพาราไหลเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดีและราษฎรใกล้เคียง ทำให้
พืชผักสวนครัวเหี่ยวเฉา ตาย ซึ่งน้ำกรดที่ใช้ในอุตสาหกรรมยางพาราเป็น
สารอันตรายต่อร่างกายและทำลายสิ่งแวดล้อม ทั้งยังส่งกลิ่นเหม็นเป็นอันตราย
ต่อสุขภาพ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่อนุญาตให้บริษัท เอสเตอร์
คอเรเน อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด ก่อสร้างและประกอบกิจการ เห็นว่า
การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิด
อันตรายต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนในหมู่ที่ 6 ตำบลทุ่งโพธิ์ อำเภอนาดี

จังหวัดปราจีนบุรี อันเป็นชุมชนท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กรณีถือได้ว่าเป็น การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2566 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้า ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉยไม่ดำเนินการรื้อถอนอาคารป้อมยามโครงเหล็ก และแผงเหล็กล่อเลื่อนออกจากถนนบริเวณทางเข้าหมู่บ้าน 89 บางบอนวิลล์ 3 ซึ่งเป็นถนนและเป็นที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนป้อมยาม โครงเหล็กและแผงเหล็กล่อเลื่อนออกจากถนนดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้ง สิบเก้าฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอน ป้อมยามโครงเหล็กและแผงเหล็กล่อเลื่อนออกจากถนนดังกล่าว หากศาล พิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าชนะคดีก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้า และประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในถนนพิพาทได้สะดวกยิ่งขึ้น การฟ้องคดี ของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเก้าจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1548/2566 บริการโทรคมนาคมเป็น บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของประชาชน และด้วย ข้อจำกัดเกี่ยวกับปริมาณคลื่นความถี่ที่มีจำนวนจำกัด อีกทั้งการลงทุนในการ ประกอบกิจการต้องใช้เงินทุนจำนวนมาก ตลาดหรืออุตสาหกรรมโทรคมนาคม จึงมีผู้ประกอบการจำนวนน้อยราย จึงทำให้มีลักษณะเป็นการกึ่งผูกขาด โดยธรรมชาติ การที่ผู้ประกอบการในกิจการโทรคมนาคมจะควบรวมธุรกิจกัน หรือไม่ จึงกระทบต่อการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม มีผลทำให้ผู้ใช้บริการ ได้รับผลกระทบในวงกว้าง จึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเกิด แก่การจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง กรณีจึงเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 330/2567 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 1 มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ของแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ ในการตรวจตรามิให้ผู้ใดทำให้เสียหาย
ต่อที่สาธารณประโยชน์ ปล่อยปละละเลยเอื้อประโยชน์ให้เอกชนโดยอาศัย
การจัดระเบียบบর্মเตียงปิดกั้นทางขึ้นลงชายหาด ซึ่งปัจจุบันเอกชนได้สร้าง
ห้องน้ำสาธารณะบริเวณริมชายหาดอันอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม
และได้กั้นรั้วติดทะเลทำให้บดบังทัศนียภาพอันสวยงาม ขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรื้อถอนรั้วตลอดแนวบริเวณหน้าอาคาร
เดอะโคฟ คอนโด ออกจากพื้นที่สาธารณะ ห้ามปิดกั้น หวงกัน และแสดงอาณาเขต
พื้นที่สาธารณะ เพื่อให้ประชาชนและนักท่องเที่ยวทุกคนมีสิทธิได้ใช้พื้นที่
ดังกล่าวโดยเท่าเทียมกัน และให้รักษาความสะอาด อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
รวมถึงน้ำจืดที่ผุดจากใต้ดิน ให้มีระบบจัดการน้ำเสียก่อนทิ้งลงทะเลตามที่
กฎหมายกำหนด โดยให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด อย่างไรก็ดี
การฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องเพื่อให้มีการรื้อถอนรั้วออกจากพื้นที่
สาธารณะ และให้รักษาความสะอาด อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และให้มีระบบ
จัดการน้ำเสียก่อนทิ้งลงทะเลตามที่กฎหมายกำหนด กรณีถือได้ว่าเป็นการ
ฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

3.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด กรณีฟ้องคดีที่ไม่ถือว่าเป็น จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2550 ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจ
รับคำฟ้องที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้ว
ไว้พิจารณาได้ ต่อเมื่อศาลเห็นว่าคดีนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม
หรือมีเหตุจำเป็นอื่นเท่านั้น และการที่จะวินิจฉัยว่าการรับคดีที่ยื่นฟ้อง
เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดแล้วไว้พิจารณา
จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจาก
คำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริง
หรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อคำพิพากษาคดีนั้นหากจะก่อให้เกิดประโยชน์ก็คงเป็น

ประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีที่จะได้รับชำระหนี้อันได้แก่เงินเดือนรวมทั้งเงินเพิ่ม และหรือเงินอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับจากทางราชการไปในระหว่างเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ไปศึกษาต่อภายในประเทศ และเบี้ยปรับครบถ้วนตามจำนวนที่จะพึงได้รับชำระเท่านั้น การรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาจึงไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด แม้จะเป็นความจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างมาในคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาว่า หากศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระหนี้ตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงได้รับชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องนำเงินที่ได้รับจากการนี้ส่งเข้าเป็นรายได้ของแผ่นดิน เพื่อรัฐบาลจะได้จัดสรรเป็นงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินต่อไป แต่เหตุเพียงเท่านั้นก็ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้ถือว่าผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2550 คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องคำนึงถึงความเสมอภาคของคู่กรณีเป็นสำคัญ เพราะเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดี มิใช่การดำเนินการเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงไม่มีเอกสิทธิ์หรือสิทธิพิเศษเหนือคู่กรณีฝ่ายเอกชน ทั้งการพิจารณาว่าการยื่นฟ้องกรณีใดจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่ ต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งด้วย เมื่อผู้ฟ้องคดี มีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการยื่นฟ้องเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิใช่คดีที่ยื่นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 584/2564 เมื่อพิจารณาตามคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งห้าแล้วเห็นว่า เป็นกรณีการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุงรักษา

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สาธารณูปโภคและบริการสาธารณะแก่สมาชิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร
อันเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้าและผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการ
หมู่บ้านจัดสรร บ้านสุกลักษณ์ พาณิชย์ - โฮม (คลอง 7) โดยเฉพาะกลุ่มเท่านั้น
มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไป หรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรง
จากผลของการฟ้องคดีนี้ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและมีใช้
เป็นการฟ้องคดีปกครองที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 9/2565 ในการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดี
ทั้งสองร้อยสี่มีความประสงค์ที่จะให้ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนการขึ้น
ทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ นก. 576 ตำบลหนองบัว อำเภอเมือง
หนองบัวลำภู จังหวัดหนองบัวลำภู ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยสี่อ้างว่าได้ครอบครอง
และทำประโยชน์มาก่อนที่จะมีการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงมีอาจถือได้ว่าเป็น
การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 603/2565 เมื่อพิจารณาถึงผลที่จะ
เกิดจากคำพิพากษาในคดีนี้แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า หากศาลพิพากษาหรือมีคำสั่ง
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ที่ได้รับที่ดิน
จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
พ.ศ. 2535 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาสั่งให้นายรังสรรค์ซึ่งเป็นผู้ได้รับ
หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินสิ้นสุดสิทธิการเข้าทำประโยชน์
ในที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมจัดที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่
เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรรายหนึ่งรายใดเพื่อเข้าทำประโยชน์แทน
นายรังสรรค์เป็นสำคัญเท่านั้น กรณีจึงมิได้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ
หรือประโยชน์อันดีแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค
หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็น
การส่งเสริมหรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม หรือประชาชนส่วนรวม

จะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น ดังนั้น การรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 606/2565 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของ ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทใช้ชื่อว่าบ้านดินเชียงดาว โทมัสเฮย์ จำนวน 12 หลัง ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างจำนวน 12 หลัง และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี การฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องคดีเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง ไม่ใช่การฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2566 ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ในการมีมติสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เห็นว่า การที่ศาลจะพิจารณาว่าการรับคำฟ้องที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้พิจารณาจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือไม่นั้น ศาลต้องพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมโดยตรงอย่างแท้จริงหรือไม่เป็นสำคัญ ซึ่งคดีนี้หากศาลปกครองรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าไว้พิจารณา และมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าตามมติคณะกรรมการกลั่นกรองข้อร้องเรียนและข้อพิพาทในการประชุม ครั้งที่ 1/2556 เมื่อวันที่ 22 ตุลาคม 2556 ก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเท่านั้น มิได้เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมแต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 56 /2566 คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ฉบับที่ 2

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2545 ว่าด้วยการกำหนดอัตราค่าบำรุงและวิธีการชำระค่าบำรุงสถาบัน
ชาวไร่อ้อย ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2545 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบ
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2557 และระเบียบ
คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2559 โดยข้อ 8 ข้อ 9
ข้อ 10 ข้อ 11 และข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้โรงงานหักเงิน
ค่าบำรุงสถาบันชาวไร่อ้อยจากชาวไร่อ้อย ที่ส่งอ้อยเข้าหีบกับโรงงาน ซึ่งผู้ฟ้องคดี
ทั้งสี่เห็นว่าเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมี คำพิพากษา
หรือคำสั่งเพิกถอนข้อ 8 ข้อ 9 ข้อ 10 ข้อ 11 และข้อ 12 ของระเบียบดังกล่าว
ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การฟ้องคดีนี้เป็นประโยชน์ต่อโรงงานน้ำตาลทราย สถาบัน
ชาวไร่อ้อยและระบบอุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทรายของประเทศเป็นการรักษา
ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและคุ้มครอง รักษาผลประโยชน์
ของชาวไร่อ้อยในด้านการผลิตและจำหน่าย ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่
โรงงาน น้ำตาลทรายและประชาชนผู้บริโภค ซึ่งทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับ
ประโยชน์นั้น เห็นว่าประโยชน์ แก่ส่วนรวม หมายความว่า ประโยชน์ต่อ
สาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะ หรือการจัดให้มี
สิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำ
ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวม
หรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น
แต่ผลของการฟ้องคดีนี้หากจะเป็นประโยชน์ก็คงเป็นประโยชน์เฉพาะแก่
ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่และชาวไร่อ้อยที่จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติอ้อยและ
น้ำตาลทรายฯ เท่านั้น หาได้ทำให้ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์แต่อย่างใด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2566 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ด
ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดเป็นราษฎรในพื้นที่ได้รับความเดือดร้อน
เสียหายจากเหตุอุทกภัย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม
ร่วมกันชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดตามจำนวนเงิน

ที่แต่ละรายได้ระบุในรายละเอียดคำฟ้องพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ร้อยหกสิบเอ็ด หากศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ด ก็เพียงพอให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ร้อยหกสิบเอ็ดเท่านั้น มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดี อันจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม

4. บทสรุป

รายงานฉบับนี้แสดงให้เห็นถึงแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม (the rule of law) ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครอง ตามหลักการของหลักนิติธรรม (the rule of law) มาตั้งแต่ยุคศตวรรษที่ 19 สำหรับประเทศไทยนั้น สิทธินี้ได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าบุคคลจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็มีได้หมายความว่าสิทธิฟ้องได้โดยไม่จำกัด เพราะสิทธินี้ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วย รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาและนำเสนอการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีหรืออายุความในการฟ้องคดีปกครอง โดยศึกษาและนำเสนอแต่เฉพาะข้อยกเว้นในกรณีที่ยื่นฟ้องคดีปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว แต่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวมโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศึกษาจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยาม

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความหมายของ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ศาลปกครองจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า คดีพิพาทที่ยื่นฟ้องคดีใดบ้างที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อที่จะรับไว้พิจารณาแม้ว่าจะยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้วก็ตาม ต่อมาเมื่อมีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะทำให้สามารถกำหนดขอบเขตในเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีเกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวมที่จะให้ความหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น เพื่อให้ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับประโยชน์แก่ส่วนรวม เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้มากยิ่งขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านความหมายและการบังคับใช้เกี่ยวกับระยะเวลาดังกล่าว ซึ่งแม้จะทำให้ศาลปกครองมีแนวทางในการวินิจฉัยการฟ้องคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ชัดเจนขึ้น แต่ก็ยังมีปัญหาการใช้ถ้อยคำที่อาจจะยังทับซ้อนกันอยู่บ้างระหว่างคำว่า “การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ” ตามมาตรา 52 วรรคหนึ่ง กับคำว่า “ประโยชน์ต่อสาธารณะ” ซึ่งเป็นนิยามหนึ่งของคำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 ประกอบกับมาตรา 52 วรรคสอง ที่จะต้องติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในโอกาสต่อไป

ทั้งนี้ จากการศึกษารายงานฉบับนี้พบว่าที่ผ่านมาศาลปกครองได้วางหลักการ ในการรับคำฟ้องที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมว่าจะต้องพิจารณาถึงผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษา เป็นสำคัญ โดยพิจารณาจากผลที่จะเกิดขึ้นจากคำพิพากษาคดีนั้นว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์ แก่ส่วนรวมโดยตรงและอย่างแท้จริงหรือไม่ หากเป็นคดีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดีจะมีผลเพียงก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดี แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีจำนวนมากเพียงใดก็มีใช้กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมได้ เช่น กรณีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2566 ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีจำนวนสองร้อยหกสิบเอ็ดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดเป็นราษฎร

ในพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุอุทกภัย ขอให้ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันชดใช้ความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดตามจำนวนเงินที่แต่ละรายได้ระบุ ในรายละเอียดคำฟ้อง พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในกรณีเช่นนี้หากศาลมีคำพิพากษาให้เป็นไปตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดคนก็เพียงก่อให้เกิดประโยชน์เฉพาะต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งสองร้อยหกสิบเอ็ดคนเท่านั้น มิใช่กรณีที่จะทำให้บุคคลทั่วไปหรือประชาชน ส่วนรวมได้ประโยชน์โดยตรงจากผลของการฟ้องคดีอันจะเป็นประโยชน์ แก่ส่วนรวม

หลักนิติธรรมเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีระยะเวลาในการฟ้องคดี
ที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ตามมาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บรรณานุกรม

หนังสือ

วรพจน์ วิศวตพิชญ์. หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2540.

สำนักงานศาลปกครอง, หนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเล่มที่ 1-เล่มที่ 12
ระหว่างปี พ.ศ. 2553 - พ.ศ. 2567 กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด
แสงจันทร์การพิมพ์

สำนักงานศาลปกครอง. หลักประกันสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง
Guarantee of the Right to Access to the Administrative
Jurisdiction. กรุงเทพมหานคร : พี.เพรส, 2554.

อนุชิต ชูคำ “รายงานการศึกษาส่วนบุคคล เรื่อง ปัญหาการบัญญัติบทนิยาม
คำว่า “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” หลักสูตรพนักงาน
คดีปกครองระดับสูง รุ่นที่ 12 : กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ศาลปกครอง,
2560

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ. 2543

ภาษาอังกฤษ

Cf. Karl-Peter Sommermann, The Rule of Law and Public Administration in a Global Setting, in: The International Institute of Administrative Sciences (Ed.), Governance and Public Administration in the 24th Century: New Trends and New Techniques, Brussel 2002, pp. 67 et seq.

Univ.- Prof. Dr. Dr. h.c. Karl-Peter Sommermann Professor of Public Law, Political Theory and Comparative Law, German University of Administrative Sciences Speyer, Germany
แปลและสรุปเรียบเรียง โดยนายเชิดวุฒิ สีนพิมลบูรณ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ ศูนย์สนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ

สิ่งพิมพ์ราชการ

บันทึกการประชุมคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ....ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ... ของวุฒิสภา ครั้งที่ 6 วันจันทร์ที่ 28 มิถุนายน 2542 ณ ห้องประชุม คณะกรรมการการหมายเลข 114 ชั้น 1 อาคารรัฐสภา 2

การสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิแก่ผู้เสียหาย ในศาลเยาวชนและครอบครัวตามหลักนิติธรรม

อโนชา ชีวิตโสภณ*

1. บทนำ

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักพื้นฐานหนึ่งแห่งกฎหมาย ที่นักกฎหมายพยายามนำมาปรับใช้เพื่อให้สังคมในประเทศของตนอยู่ร่วมกันอย่างเป็นสุขและเป็นธรรม¹ โดยมีการพัฒนา ให้ความหมาย ให้ค่านิยม หลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้นเรื่อยมา ปัจจุบันกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ หลัก “กระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” (Due Process of Law) ซึ่งเป็นหลักที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพ ชีวิต และทรัพย์สินของประชาชนต่อการใช้อำนาจของรัฐอันมิชอบ โดยมุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา เมื่อกาลเวลาผ่านไป หลักนิติธรรมได้เป็นที่ยอมรับและขยายวงกว้างไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ในขณะที่นานาประเทศรวมถึงประเทศไทยมุ่งให้ความสำคัญ แต่หลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา อาจทำให้ดุลยภาพแห่งสิทธิของผู้เสียหายในคดีเสียไป และเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ ในช่วงทศวรรษ 1980 ในต่างประเทศเริ่มมีการตื่นตัวและมีกระแสเรียกร้องให้ตระหนักถึงสิทธิของเหยื่ออาชญากรรมโดยให้ผู้เสียหายในคดีอาญามีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้นและให้มีการชดเชยความเสียหาย (compensation) แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา ต่อมา

* ผู้เข้ารับการศึกษาระดับปริญญาโท “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

¹ ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2555) หน้า 110

ค.ศ. 1985 องค์การสหประชาชาติได้ประกาศรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมตาม “ปฏิญญาว่าด้วยหลักความยุติธรรมขั้นพื้นฐานสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ” (Declaration of Basic Principle of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power, 1985) โดยกำหนดหลักการต่าง ๆ ที่เจ้าหน้าที่พึงปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญานับตั้งแต่เริ่มดำเนินคดี² และในส่วนของกระบวนการยุติธรรมมีการพัฒนาหลักการดำเนินคดีที่ให้ความสำคัญแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำผิดของจำเลยในคดีอาญาหรือที่เรียกว่า “กระบวนการยุติธรรมแนวทางสันติ” (Restorative Justice) ขึ้นในช่วงทศวรรษ 1970 แต่ยังมีการใช้ในบางประเทศนั้น ใน ค.ศ. 2002 องค์การสหประชาชาติได้รับรองหลักการและผลักดันให้มีการนำกระบวนการยุติธรรมแนวทางสันติไปใช้อย่างแพร่หลายเป็นสากล สร้างรูปแบบการดำเนินคดีที่ให้ผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายและสังคมร่วมกันหาทางออก เพื่อให้ผู้เสียหายและสังคมได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้กระทำความผิด อันนำมาซึ่งคุณภาพแห่งสิทธิของผู้เสียหายภายใต้หลักนิติธรรมอย่างสมบูรณ์ ต่อมา หลักการของกระบวนการยุติธรรมแนวทางสันติถูกบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ทำให้ผู้เสียหายในคดีอาญาของศาลเยาวชนและครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมและมีบทบาทในการดำเนินคดียิ่งขึ้น แต่ด้วยเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวยังคงคำนึงถึงประโยชน์ของจำเลยซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ จึงทำให้มิติของการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายรวมถึงสังคมยังคงขาดความชัดเจน จนกระทั่งในเดือนตุลาคม 2563 ประธานศาลฎีกา³ กำหนดนโยบายประธานศาลฎีกาในด้านการสร้างคุณภาพแห่งสิทธิ ด้วยการยกระดับการคุ้มครองสิทธิ

² วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ผู้เสียหายในคดีอาญา : การศึกษาสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2544, น. 8

³ นางเมทินี ชโลธร ประธานศาลฎีกาคนที่ 46

แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา อันเป็นการส่งสัญญาณให้ศาลยุติธรรมทั้งองคาพยพต้องริเริ่มดำเนินงานด้วยความตระหนักและเคารพในสิทธิของผู้เสียหายเป็นสำคัญ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางจึงรับนโยบายดังกล่าวและพัฒนากลไกการทำงานของศาลเยาวชนและครอบครัวให้เกิดการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญารวมไปถึงคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวด้วยอย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรฐานสากล

2. หลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกที่บัญญัติรับรองเรื่อง “หลักนิติธรรม” ไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดให้องค์กรทุกองค์กร และบุคลากรขององค์กรดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ. 2560) ยังคงบัญญัติรับรองหลักการดังกล่าวไว้ ซึ่งถือเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายและเป็นอุดมการณ์สูงสุดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่มีมาช้านานแล้วตั้งแต่สมัยกรีกโบราณ เกิดจากการค้นหาหลักการปกครองที่ดีที่สุด โดยมีเพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก เสนอว่า “กฎหมายเป็นสิ่งสูงสุดและการปกครองจะต้องดำเนินตามกฎหมาย หากสังคมสามารถสร้างระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมขึ้นมาให้คนประพฤติปฏิบัติตามได้ แม้แต่คนชั่วก็ยังมีทางทำความดีขึ้นมาได้เช่นกัน” ซึ่งถือเป็นการจุดประกายแนวคิดในเรื่องนิติธรรมขึ้น ต่อมาอริสโตเติล (Aristotle) นักปราชญ์ชาวกรีกลูกศิษย์ของเพลโต เห็นว่า⁴ “การมีชีวิตในสังคมของมนุษย์จะเป็นไปได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปภายใต้หลักเหตุผลและความยุติธรรม

⁴ อ้างแล้ว, เจริญรทที่ 2, น. 117

นั่นคือต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย สังคมที่มีระเบียบและเป็นธรรมย่อมจะสอดคล้องกับธรรมชาติของมนุษย์มากที่สุด และจะนำมนุษย์ไปสู่ภาวะที่สมบูรณ์ขึ้นด้วย ดังนั้น การปกครองที่ดีที่สุดคือ การปกครอง โดยใช้เหตุผล ซึ่งเป็นการปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ เพราะกฎหมายคือเหตุผลที่ปราศจากกิเลส” (The Rule of Law, ... is preferable to that of any individual)

แนวความคิด The Rule of Law หรือหลักนิติธรรมนี้ เริ่มเป็นรูปธรรมชัดเจนยิ่งขึ้นใน ค.ศ. 1215 สมัยพระเจ้าจอห์นที่ 1 (King John I) ซึ่งพระองค์ได้ลงนามในกฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) มหากฎบัตรหรือกฎหมายใหญ่นี้เป็นกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการการปกครอง โดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน นำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ ถือเป็นวิวัฒนาการครั้งสำคัญที่มีอิทธิพล ต่อประวัติศาสตร์อันยาวนานของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของกฎหมายรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน

ต่อมาหลักนิติธรรมได้รับการพัฒนาจนเริ่มเป็นที่รู้จักแพร่หลายและเป็นที่ยอมรับไปทั่วโลก โดยศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ที่ให้ความหมายของ The Rule of Law ไว้อย่างกระชับ โดยมีความสำคัญ 3 ประการ⁵ คือ

(1) ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราช กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำการอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

(2) บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ

⁵ ธานินทร์ กรวิชัยธร, หลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2552) หน้า 4

(3) รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้น มิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพ ประการต่าง ๆ นั้น หาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

การที่ได้ชี้แจงให้อธิบายความหมายของ The Rule of Law ในแง่สาระดังกล่าว ทำให้มีการพยายามวางหลักการบางอย่างขึ้นว่า หลักการปกครองโดยกฎหมายต้องรวมถึงหลักการพื้นฐาน ทางกฎหมายบางประการด้วย เช่น ความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ การออกกฎหมาย ไม่มีผลย้อนหลัง กระบวนการพิจารณาที่เป็นธรรม เป็นต้น

2.2 ความหมายของหลักนิติธรรมในบริบทของประเทศไทย

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้คำแปลของ “นิติธรรม” ไว้ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” แต่ไม่ได้ให้คำอธิบายความหมายแต่อย่างใด

จากแนวความคิดของหลักนิติธรรมที่เกิดขึ้นในต่างประเทศ ซึ่งนำมาประยุกต์ใช้ในการปกครองในประเทศไทยนั้น ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 มาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญให้ความสำคัญต่อหลักนิติธรรม จึงกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรว่าต้องยึดถือและตั้งอยู่บนหลักนิติธรรมดังกล่าว โดยในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2550 ได้มีการบันทึกเจตนารมณ์ไว้ว่า “เพื่อเป็นการกำหนดที่มาของอำนาจอธิปไตยและหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ การใช้อำนาจนั้นต้องสอดคล้องกับหลักนิติธรรม และเพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องอยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และจะใช้อำนาจโดยปราศจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับนั้นไม่ได้”⁶

นอกจากมาตรา 3 วรยศสองของรัฐธรรมนูญปี 2550 แล้วยังมี มาตรา 78 (6) ได้กล่าวถึงหลักนิติธรรมไว้โดยบัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ ... (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐ ตามกฎหมายและตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐ ดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” จะเห็นได้ว่า นอกจากที่รัฐธรรมนูญบัญญัติข้างต้น ยังมีการบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับหลักนิติธรรม เอาไว้ แม้มิได้ระบุว่าเป็นหลักนิติธรรมโดยตรงแต่เป็นการสกัดหลักของหลักนิติธรรมมาปรับใช้โดยพิจารณาได้จากมาตราอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ เช่น การประกันสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หลักความเป็นอิสระของศาล หลักการแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ เป็นต้น ตัวอย่างเช่น มาตรา 4 บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” มาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” จะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุมโดยเท่าเทียมกัน⁷

3. ผู้เสียหาย

ตามที่ได้กล่าวในบทนำว่าหลัก “กระบวนการที่ถูกต้องตามหลักกฎหมาย” (Due Process of Law) เป็นหลักนิติธรรมหลักหนึ่งที่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลาย มีขึ้นเพื่อจำกัดดูแลการใช้อำนาจของรัฐ มิให้กระทบสิทธิของปัจเจกชนเกินสมควร

⁶ เพิ่งอ้าง, น. 21

⁷ อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ศาสตราจารย์ (พิเศษ), “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย”, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, 2556 (เอกสารโรเนียว). หน้า 46

เช่น การวางหลักคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาที่ถูกจับกุม จากกรณีคดีมิแรนดา (Miranda v. Arizona) ซึ่งผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะได้รับทราบว่าผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะไม่ให้การ สิทธิที่จะได้รับทราบ ว่า คำให้การของผู้ต้องหานั้น หากยินดียให้ก็จะผูกพันผู้ต้องหาในชั้นศาล สิทธิที่จะได้รับแจ้งจากพนักงานสอบสวนว่าผู้ต้องหาที่มีสิทธิมีทนายความและมีสิทธินำทนายความมาฟังในการสอบสวน สิทธิในการมีทนายความในกรณีที่ผู้ต้องหาไม่มีทนายความ ซึ่งหลัก Due Process of Law นี้ ได้พัฒนาหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในขั้นตอนต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมมาเป็นลำดับขึ้น อย่างไรก็ตาม สิทธิของผู้เสียหายที่เป็นผู้ได้รับผลจากกระหโดยตรงจากการกระทำผิดอาญา กลับถูกละเลยไป จนกระทั่งมี “ปฏิญญาว่าด้วยหลักความยุติธรรมขั้นพื้นฐานสำหรับเหยื่ออาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยมิชอบ” (Declaration of Basic Principle of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power, 1985)

3.1 ผู้เสียหายคือใคร

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ให้นิยามของคำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้ใน มาตรา 2 (4) ว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้

ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ให้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้ในมาตรา 3 ดังนี้ “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น

Blacklaw Dictionary ได้อธิบายคำว่า “เหยื่อ” หมายถึง ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม การกระทำละเมิด หรือการกระทำความผิดอื่นๆ (Victim : Person harmed by a crime, tort, or other wrong.)

3.2 สิทธิของผู้เสียหายตามมาตรฐานสากล

ปฏินญาว่าด้วยหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากอาชญากรรมและการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้อง ค.ศ. 1985⁸ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิด (The United Nation Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders) ครั้งที่ 7 ณ นครมิลาโน ประเทศอิตาลี ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมใหญ่ทั่วไป โดยมีมติที่ 40/34 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 มีปรัชญาพื้นฐานที่สำคัญ คือ ผู้เสียหายในคดีอาญาและเหยื่ออาชญากรรมจะต้องได้รับการยอมรับ และได้รับการปฏิบัติอย่างเหมาะสมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยกำหนดหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายไว้ 4 ประการ คือ

1. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม (Access to justice and fair treatment) กล่าวคือ

(1) ผู้เสียหายควรได้รับการปฏิบัติด้วยความรู้สึกเมตตา (Compassion) และเคารพถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Dignity) มีสิทธิในการเข้าถึงกลไกของกระบวนการยุติธรรมและได้รับการเยียวยาความเสียหาย (Harm) ที่ได้รับ โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(2) ต้องมีกลไกตุลาการและกลไกบริหารในการส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถได้รับการเยียวยา (Redress) ผ่านการดำเนินการที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการด้วยความรวดเร็ว (Expeditious) เป็นธรรม (Fair) ไม่เสียค่าใช้จ่ายมาก (Inexpensive) และสามารถเข้าถึงได้ (Accessible)

⁸ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ขาดิ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพบุลย์, มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ ฯ : มปป. หน้า 115 - 117

อีกทั้งผู้เสียหายควรได้รับการแจ้ง (Informed) ให้ทราบถึงสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาผ่านกลไกเหล่านั้น

(3) กระบวนการยุติธรรมทางอาญาต้องตอบสนองต่อความต้องการของผู้เสียหายและควรอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหาย โดย

ก. แจ้งให้ผู้เสียหายทราบถึงบทบาทและสิทธิของตน กำหนดเวลาและความคืบหน้าของการดำเนินการพิจารณาและการพิพากษาคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีร้ายแรง (Serious Crimes)

ข. ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต้องยอมรับฟังและพิจารณาเกี่ยวกับทัศนคติและความกังวลใจของผู้เสียหาย โดยเฉพาะกรณีที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนบุคคล (Personal Interest) ของผู้เสียหาย โดยปราศจากอคติต่อสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลย และโดยสอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่มีอยู่ ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีนำไปสู่การทำความเข้าใจอันถึงที่สุดและยุติธรรม เจ้าพนักงานตำรวจ พนักงานอัยการจะต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดที่เกี่ยวกับคดีเพื่อประสงค์ทราบข้อเท็จจริงและพฤติกรรมอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผู้เสียหายในคดีอาญา (Victim's Impact)

ค. จัดให้มีการช่วยเหลือผู้เสียหาย (Assistance) ที่เหมาะสม ตั้งแต่ต้นจนจบกระบวนการทางกฎหมาย

ง. กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อลดความไม่สะดวกแก่ผู้เสียหาย เพื่อปกป้อง สิทธิส่วนบุคคล (Privacy) และให้หลักประกันในความปลอดภัยจากการข่มขู่ และการล้างแค้นผู้เสียหาย ครอบครัวของผู้เสียหายและพยานที่เกี่ยวข้อง

จ. หลีกเลี่ยงความล่าช้าโดยไม่จำเป็นในการพิจารณาคดี และการบังคับตามคำสั่งและคำพิพากษาของศาลในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย

(4) ควรมีกลไกในการระงับข้อพิพาทอย่างไม่เป็นทางการ รวมถึง การไกล่เกลี่ย (Mediation) อนุญาโตตุลาการ (Arbitration) และความยุติธรรม ตามจารีตประเพณีท้องถิ่น ควรใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเหมาะสมเพื่อสนับสนุน การอยู่ร่วมกันอย่างสันติและเยียวยาแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา

2. การได้รับการชดเชยความเสียหายโดยผู้กระทำความผิด (Restitution) การชดใช้ความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญาโดยผู้กระทำความผิดเป็น หนทางที่ผู้เสียหายจะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิด และเป็นหนทางที่สร้างสรรค์ในการควบคุมผู้กระทำความผิดให้ต้อง รับผิดชอบต่อการกระทำของตนในขณะเดียวกันนั้นก็เป็นการเปิดโอกาสให้ ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้รับการฟื้นฟู

3. การได้รับชดเชยความเสียหายโดยรัฐ (Compensation) ในคดีอาญา โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว การได้รับชดเชยความเสียหายเป็นตัวเงินเป็นมาตรการที่มีความ สำคัญเป็นอันดับต้น ๆ ของความช่วยเหลือภายหลังจากที่ตกเป็นผู้เสียหาย ในคดีอาญา ข้อแตกต่างประการสำคัญระหว่างการชดเชย และการชดใช้ ความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาก็คือ การชดเชยความเสียหายไม่จำเป็น ว่าจะต้องมีการจับกุมตัวผู้กระทำความผิดได้ หรือต้องมีการลงโทษผู้กระทำความผิดให้ชดใช้ความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาแต่อย่างใด ในส่วนนี้ หลักเกณฑ์มาตรฐานที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ คือ หากผู้เสียหาย ไม่สามารถได้รับค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดหรือโดยวิธีทางอื่นเต็มจำนวน รัฐต้องพยายามจัดให้มีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เสียหายในกรณีที่ปรากฏว่า

(ก) เป็นผู้เสียหายที่ได้รับอันตรายแก่กาย หรือได้รับความเสียหาย แก่ร่างกาย หรือจิตใจอันเป็นผลมาจากการกระทำความผิดอาญาร้ายแรง

(ข) ครอบครัวของผู้เสียหาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ต้องพึ่งพา ผู้เสียหายที่ได้เสียชีวิตหรือต้องตกเป็นผู้ไร้ความสามารถอันเนื่องมาจากการตก เป็นผู้เสียหายในคดีอาญา

และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หลักในการให้การชดเชยแก่ผู้เสียหาย ดังที่กล่าวมานั้น รัฐต้องสนับสนุนส่งเสริมให้มีกองทุนสำหรับการชดเชย ความเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาระดับชาติ

4. การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหาย (Assistance) การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายที่สำคัญ คือ การช่วยเหลือทางด้านจิตใจ อารมณ์ ความรู้สึกของผู้เสียหาย การให้ผู้เสียหายมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การได้รับการชดเชยความเสียหาย และการช่วยเหลือปัญหาอื่นที่เกี่ยวข้องเนื่องจากการตกเป็นผู้เสียหายในคดีอาญา มาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา กล่าวคือ ผู้เสียหายในคดีอาญาต้องได้รับการช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล การช่วยเหลือด้านสุขภาพจิต หรือสิ่งของจำเป็นประการอื่นจากรัฐ ท้องถิ่น หรือชุมชน และที่สำคัญที่สุดคือผู้เสียหายต้องรับรู้ว่ามีสิทธิได้รับการช่วยเหลือต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้น นอกจากนี้ ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม หน่วยงานบริการด้านสังคมหรือสุขภาพและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องพึงได้รับการฝึกอบรมให้เกิดความตระหนักถึงความต้องการของผู้เสียหายและเพื่อให้ได้รับทราบแนวทางของการจัดให้ความช่วยเหลือที่พร้อมและเหมาะสมแก่ผู้เสียหาย

4. บทบาทของศาลในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย

สำหรับกฎหมายภายในประเทศไทย แม้ผู้เสียหายจะมีสิทธิบางอย่างในการดำเนินคดีตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น สิทธิในการร้องทุกข์และถอนคำร้องทุกข์ สิทธิในการฟ้องคดีอาญา และถอนฟ้องคดีอาญา สิทธิในการขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ สิทธิในการคัดค้านการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลย ก็เป็นเพียงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการชดเชยความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิดอาญา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พ.ศ. 2540 มาตรา 245 ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา ให้ได้รับความคุ้มครอง การปฏิบัติที่เหมาะสม และค่าตอบแทนที่จำเป็น และสมควรจากรัฐ รวมถึงความช่วยเหลือจากรัฐในกรณีที่ได้รับ ความเสียหาย ถึงแก่ชีวิต ร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญา ผลจาก บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวทำให้มีการตรา กฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติ ค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้รัฐจ่ายค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ในคดีอาญา⁹ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2548 เพิ่มเติมมาตรา 44/1 และมาตรา 44/2 เพื่อช่วยเหลือ ผู้เสียหายในคดีอาญาให้ได้รับค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความ ผิดอาญาโดยสะดวกยิ่งขึ้นและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป ต่อมา มีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีค้ามนุษย์ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีบทบัญญัติหลาย มาตราที่เป็นมาตรการช่วยเหลือและการปฏิบัติที่เหมาะสมต่อผู้เสียหาย ในคดีค้ามนุษย์เป็นพิเศษยิ่งกว่าคดีอาญาทั่วไป สอดคล้องกับมาตรฐาน ของกฎหมายระหว่างประเทศดังที่กล่าวข้างต้น เช่น การให้กระทรวงการพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เสียหายอย่าง เหมาะสมในเรื่องอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟูร่างกาย และจิตใจ การให้การศึกษา การฝึกอบรม การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย การดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิ ของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่างและหลัง การช่วยเหลือและให้รับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อน การให้พนักงาน

⁹ สำนักประธานศาลฎีกา, “ศาลยุติธรรม” บนเส้นทางการสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิ, (กรุงเทพ ฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), หน้า 121 - 125

สอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทน และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย กรณีผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามที่ได้รับแจ้งจากปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย ให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายไม่ว่าก่อนขณะหรือหลังการดำเนินคดี ศาลมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำข้อมูลประวัติ ผลกระทบ หรือความเสียหายที่เกิดต่อร่างกายหรือจิตใจ ข้อวิตกกังวล หรือข้อคิดเห็นอย่างอื่นของผู้เสียหาย ตลอดจนพฤติการณ์อื่นใดที่เกี่ยวข้องซึ่งศาลเห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการวินิจฉัยคำร้องขอปล่อยชั่วคราว หรือการพิจารณาพิพากษาคดี สำหรับการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้เสียหายในคดีค้ำมนุษย์นั้น พนักงานอัยการจะขอรวมไปกับการฟ้องคดีอาญา หรือจะยื่นคำร้องในระหว่างพิจารณาคดีของศาลชั้นต้นก็ได้ และการยื่นคำร้องของพนักงานอัยการแทนผู้เสียหายกรณีนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายจะยื่นคำร้องเพิ่มเติมด้วยตนเองตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดี ยิ่งไปกว่านั้น แม้พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายไม่ได้ยื่นคำร้องเรียกค่าสินไหมทดแทน แต่หากศาลพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลจะสั่งในคำพิพากษาคดีอาญาให้จำเลยใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่เห็นสมควรก็ได้ หากผู้เสียหายยังไม่พอใจก็สามารถยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมในส่วนที่ยังขาดอยู่อีกได้ นอกจากค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแล้ว หากปรากฏว่าในการกระทำความผิดมีการกระทำความทารุณกรรม หน่วงเหนี่ยวกักขัง ทำร้ายร่างกายหรือกดขี่ข่มเหงโดยขาดมนุษยธรรมอย่างร้ายแรงต่อผู้เสียหาย ศาลมีอำนาจสั่งให้จำเลยจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร ส่วนการบังคับคดีแก่ค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหายนั้น กฎหมายบัญญัติให้กระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ดำเนินการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้เสียหายเพื่อบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาด้วย จึงถือเป็นต้นแบบในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อนำมาตรการเหล่านี้ไปใช้ในคดีอาญาทั่วไป และในส่วนของศาลยุติธรรม ปี 2563 ได้มีคำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563 เพื่อให้กระบวนการทางศาลในทุกชั้นตอนมีการปฏิบัติต่อผู้เสียหายซึ่งเป็นเหยื่ออาชญากรรมอย่างเหมาะสมสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และมาตรฐานขององค์การสหประชาชาติ¹⁰

5. การสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิแก่ผู้เสียหายตามหลักนิติธรรม และแนวทางปฏิบัติของศาลเยาวชนและครอบครัวในการสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิแก่ผู้เสียหายตามหลักนิติธรรม

ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย โดยเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2562 อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง¹¹ จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำและช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัวในคดีอาญาที่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง เพื่อให้คำปรึกษาและช่วยเหลือเยียวยาด้านจิตใจเบื้องต้นแก่ผู้เสียหายและครอบครัว รวมทั้งจัดให้มีการแจ้งสิทธิและประโยชน์ที่ผู้เสียหายพึงได้รับจากรัฐเพื่อให้ผู้เสียหายทราบ ตลอดจนแนะนำให้ผู้เสียหายเข้าใจหลักการ แนวคิด วิธีการ ประโยชน์

¹⁰ สำนักประธานศาลฎีกา, คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหายในคดีอาญา พ.ศ. 2563, ที่มา : <https://opsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/1145/iid/218017>

¹¹ นายสิทธิศักดิ์ วนะขิก อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง วาระ 1 ต.ค. 2561 - 30 ก.ย. 2563

และผลลัพธ์ที่ผู้เสียหายพึงได้รับในการเข้าร่วมจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 มาตรา 90 อันจะเป็นประโยชน์ทั้งแก่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และจำเลยที่เป็นเด็กและเยาวชน รวมถึงชุมชนด้วย ภายหลังการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำและช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัวในคดีอาญา ศูนย์ฯ ได้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชนตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวตลอดมา ทั้งนี้ ศาลเยาวชนและครอบครัวในภูมิภาคส่วนใหญ่ รับแนวทางการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำและช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัวในคดีอาญาไปดำเนินการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในเขตอำนาจของศาลด้วยเช่นกัน

ต่อมาปี 2563 ประธานศาลฎีกามีนโยบายสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิโดยยกระดับการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียหาย เหยื่ออาชญากรรม และพยานในคดีอาญา อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง¹² จึงยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในคดีของศาลเยาวชนและครอบครัวที่ดำเนินการอยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายของประธานศาลฎีกา โดยพัฒนาศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำและช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัวในคดีอาญาเป็น “ศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว” และเปลี่ยนวิธีการดำเนินงานจากเดิมที่มุ่งเน้นให้คำแนะนำผู้เสียหายเพื่อให้ความยินยอมในการเข้าร่วมจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูอันจะเป็นประโยชน์แก่จำเลยเป็นหลักมาเป็นการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาผู้เสียหายโดยยึดผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง แม้ผู้เสียหายไม่ประสงค์เข้าร่วมการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจำเลย แต่ศูนย์ฯ จะยังคงแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายรวมถึงบุคคลในครอบครัวที่ต้องอาศัยพึ่งพาผู้เสียหายในการดำรงชีพ และได้รับผลกระทบ

¹² นางอโนชา ชีวิตโสภณ อธิบดีผู้พิพากษาศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง วาระ 1 ต.ค. 2563 - 30 ก.ย. 2564

จากการกระทำความผิดของจำเลยต่อไป ทั้งขยายการคุ้มครองไปถึงผู้เสียหายที่ถูกทำร้ายหรือได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมในคดีประเภทอื่น อันได้แก่ ผู้เสียหายในคดีคุ้มครองสวัสดิภาพจากการถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว เป็นต้น โดยมีการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและครอบครัวอย่างครบวงจร ดังนี้

(1) มีผู้พิพากษาและนิติกรให้คำแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว ให้ได้รับรู้ถึงสิทธิหน้าที่ ขั้นตอนตามกฎหมาย การขอรับความคุ้มครองความปลอดภัย การได้รับค่าสินไหมทดแทนต่าง ๆ และหากต้องดำเนินการทางกฎหมาย เช่น ยื่นคำร้องขอคุ้มครองสวัสดิภาพ ศาลเยาวชน และครอบครัว มีนิติกร เจ้าหน้าที่ ดำเนินการจัดทำคำร้องขอและศาลเยาวชนและครอบครัว จะดำเนินการไต่สวนโดยไม่ชักช้า¹³

(2) มีนักจิตวิทยาหรือการประสานงานส่งต่อผู้เสียหายและครอบครัว เพื่อรับคำแนะนำช่วยเหลือ ให้ได้รับการเยียวยาความรู้สึก ได้รับความเสียหายด้านจิตใจ จากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ด้านสุขภาพจิต

(3) มีคณะผู้พิพากษาสมทบของศาลเยาวชนและครอบครัวประสานงานให้การช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสม เช่น ประสานหาสถานศึกษากรณีต้องย้ายสถานศึกษาเนื่องจากอับอายจากการตกเป็นผู้เสียหายที่เกิดการกระทำความผิดอาญาในชั้นเรียน การสงเคราะห์อุปกรณ์ที่จำเป็นในการดำรงชีพ เช่น รถเข็นคนพิการ ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะสิทธิอันพึงได้รับในการเข้าร่วมแผนบำบัดแก้ไขบำบัดฟื้นฟู ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เสียหายและครอบครัวสามารถกลับมาดำรงชีวิตอย่างเป็นปกติสุขในสังคมได้

นอกจากนี้ ยังขยายขอบเขตการดำเนินงานของศูนย์ฯ ให้ดำเนินงานเชิงรุก เพื่อสามารถแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัวในโอกาสแรก ที่ได้รับความเสียหาย โดยประชาสัมพันธ์และประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐ

¹³ พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวฯ มาตรา 173

ภาคเอกชน และเครือข่ายชุมชน ให้รับรู้ถึงบทบาทหน้าที่ของศูนย์ฯ เช่น มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับสถานีตำรวจนครบาลบางซื่อ การประสานงานกับองค์กรนอกภาครัฐ (non-governmental organization: NGO) เช่น โครงการฮัก มูลนิธิสานสัมพันธ์ครอบครัว (The Hug Project) Shero มูลนิธิสายเด็ก (Childline) ศูนย์พึ่งได้ในโรงพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข (One Stop Crisis Center) ทั้งนี้ ผู้เสียหายสามารถแจ้งความประสงค์เข้ารับคำปรึกษาที่ศูนย์ฯ ในศาลเยาวชนและครอบครัวทุกจังหวัด แม้ศาลดังกล่าวจะไม่ใช้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีหรือศาลที่ผู้เสียหายมีภูมิลำเนา โดยศูนย์ในศาลเยาวชนและครอบครัวที่รับเรื่องจะให้คำปรึกษา แนะนำรวมถึงประสานต่อให้ผู้เสียหายดำเนินการใช้สิทธิตามกฎหมายยัง ศาลเยาวชนและครอบครัวที่มีเขตอำนาจต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ศาลเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายในศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นไปในแนวทางเดียวกันทั่วประเทศ¹⁴ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางจึงจัดทำ “โครงการยกระดับการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายและครอบครัวในศาลเยาวชนและครอบครัว” เพื่อให้แนวทางการจัดตั้ง “ศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว” ขึ้นในศาลเยาวชนและครอบครัวในต่างจังหวัด เพื่อยกระดับการคุ้มครอง

¹⁴ ในปี 2567 ขณะผู้วิจัยดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกา ได้ออกคำแนะนำประธานศาลฎีกาว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมสำหรับเด็ก เยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2567 และกล่าวถึงบทบาทของศาล ในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายไว้เป็นหัวข้อแรก ดังนี้

ข้อ 1 “ศาลพึงคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำความผิดอาญาของเด็กหรือเยาวชนในโอกาสแรกที่ปรากฏผู้เสียหาย โดยประสานงานเพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ เช่น สิทธิตามกฎหมาย การประกอบอาชีพ การศึกษา การดำรงชีวิตประจำวัน การแพทย์และการสาธารณสุข

ในกรณีที่มีบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหาย เช่น บิดามารดา คู่สมรส หรือบุตรได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดด้วย ศาลพึงให้ความช่วยเหลือไปถึงบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสม”

สิทธิของผู้เสียหายจากเดิมที่อาจเป็นเพียงพยานในคดีหรือเป็นผู้ให้ความยินยอม หากศาลจะจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิด เป็นการทำงานที่มองผู้เสียหายเป็นจุดศูนย์กลางและเป็นผู้ทรงสิทธิในการได้รับการเยียวยาทั้งทางร่างกาย จิตใจและทางเศรษฐกิจ อันเป็นการสร้างคุณภาพแห่งสิทธิของผู้เสียหายที่สมควรได้รับจากรัฐ ภายใต้วิสัยทัศน์ของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ปี 2564 ที่ยึดถือหลักนิติธรรมในการทำงานเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก และเสริมสร้างความสงบสุขของสังคมผ่านการเยียวยาผู้เสียหาย ครอบครัวและชุมชน อันทำให้บทบาทของศาลเยาวชนและครอบครัวได้รับการยอมรับจากสังคมมากยิ่งขึ้น

7. สรุป

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักประกันแห่งสิทธิ เสรีภาพ ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนที่รัฐไม่อาจล่วงละเมิดได้ แม้แต่บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในคดีอาญาซึ่งในอดีตถูกสังคมกีดกันและตีตราว่าเป็นอาชญากร รัฐยังต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามหลัก “กระบวนการที่ถูกต้องตามกฎหมาย” (Due Process of Law) รวมถึงมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดให้ผู้กระทำความผิดได้รับโอกาสในการแก้ไขเพื่อกลับคืนสู่สังคมมากกว่าการลงโทษ ดังนั้น ในอีกด้านหนึ่งของคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายและได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดของจำเลย จึงไม่สมควรถูกละเลยสิทธิและต่อสู้เพื่อเรียกร้องความยุติธรรมด้วยตนเองโดยลำพัง แต่รัฐต้องมีมาตรการเพื่อเยียวยาผู้เสียหายให้ได้รับการชดเชยอย่างเป็นธรรม และสามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้โดยปกติสุขเช่นเดียวกัน

ศาลเยาวชนและครอบครัว ถูกจัดตั้งขึ้นให้เป็นศาลที่มีลักษณะและองค์ประกอบพิเศษโดยมีแนวคิดในการทำงานเชิงแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจำเลยซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนที่หลงผิดให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคมจึงทำให้

ศาลเยาวชนและครอบครัวมีความแตกต่างจากศาลชั้นต้นอื่น ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2553 ซึ่งบรรจุหลักการกระบวนการยุติธรรมแนวทางสันติ (Restorative Justice) ไว้มีผลบังคับใช้ นอกจากมีผู้พิพากษาสมทบที่เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถในการสงเคราะห์ดูแลเด็กและเยาวชนแล้วยังมีนักจิตวิทยาประจำศาลซึ่งเป็นผู้มีบทบาทสำคัญที่สนับสนุนให้การทำงานในเชิงแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวดำเนินการไปได้เป็นอย่างดีแล้ว กระบวนการยุติธรรมแนวทางสันติยังทำให้ผู้เสียหายเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของศาลมากขึ้น โดยเฉพาะในการแก้ไขบำบัดฟื้นฟูเด็กและเยาวชนซึ่งถูกกว่าหาว่ากระทำความผิด กล่าวคือ หากผู้เสียหายไม่พอใจหรือให้อภัยเด็กและเยาวชนนั้นก็จะได้รับโอกาสให้เข้ากระบวนการจัดทำแผนแก้ไขบำบัดฟื้นฟูได้ แต่ในด้านของการคุ้มครองผู้เสียหายนั้น แม้ศาลเยาวชนและครอบครัวได้ริเริ่มให้ความสำคัญกับกระบวนการคุ้มครองสิทธิและเยียวยาผู้เสียหายแล้วแต่อาจยังไม่มีความชัดเจนและครอบคลุมถึงการดูแลความเสียหายในทุกด้านจนต่อมา ในปี 2563 เมื่อประธานศาลฎีกามีนโยบายสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิด้วยการยกระดับการคุ้มครองสิทธิแก่ผู้เสียหายในคดีอาญา ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางจึงเดินทางสานต่อภารกิจการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายและครอบครัวให้มีความชัดเจนและครอบคลุมไปทั่วประเทศอย่างรวดเร็วภายใต้การทำงานของศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว เพื่อให้ศูนย์ฯ ทำงานในลักษณะที่มีใจเพื่อประโยชน์ของจำเลยฝ่ายเดียว แต่เป็นการทำงานที่มองผู้เสียหายเป็นศูนย์กลางที่จะต้องได้รับการแนะนำช่วยเหลือจากศาลเยาวชนและครอบครัวอย่างครบวงจรด้วย

ต่อมา ศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วประเทศมีการจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว เพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสียหาย

และครอบครัวได้รับการเยียวยาทั้งทางร่างกาย จิตใจ และทางเศรษฐกิจ รวมทั้ง
ชดเชยการขาดโอกาสอื่นใดอันเป็นผลจากการกระทำความผิดของเด็ก
และเยาวชน โดยตั้งแต่เดือนมกราคม 2564 ถึงปัจจุบัน¹⁵ มีผู้เสียหาย
และครอบครัวได้รับความช่วยเหลือจากศูนย์ให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือ
ผู้เสียหายและจำเลย ในศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง 162 คน ได้รับ
ความช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว 64 คน อยู่ระหว่างดำเนินการให้ความช่วยเหลือ
53 คน¹⁶ และจากศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วประเทศ 1,059 คน ได้รับ
ความช่วยเหลือเรียบร้อยแล้ว 611 คน อยู่ระหว่างดำเนินการให้ความช่วยเหลือ
317 คน ทั้งหมดนี้ แสดงให้เห็นว่าศาลเยาวชนและครอบครัว นอกจากยึดมั่น
ในการกิจหลักที่มุ่งแก้ไขบำบัดฟื้นฟูจำเลยซึ่งเป็นเด็กและเยาวชนแล้ว
ศาลยังไม่ละเลยผู้เสียหายอันเป็นการทำงานที่ไม่ทิ้งคนกลุ่มใดไว้ข้างหลัง
เพื่อมุ่งสร้างคุณภาพแห่งสิทธิแก่ผู้เสียหายตามหลักนิติธรรม ในศาลเยาวชน
และครอบครัวให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคมต่อไป

¹⁵ ข้อมูล ณ วันที่ 22 ธันวาคม 2564.

¹⁶ สถิติจำนวนผู้เสียหายที่เข้ารับคำปรึกษาในศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและ
ครอบครัวของศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง ปี 2565 จำนวน 67 คน ปี 2566 จำนวน 189 คน
ปี 2567 จำนวน 73 คน และปี 2568 (ถึงเดือนกันยายน) จำนวน 45 คน (ข้อมูลล่าสุด ณ วันที่ 4
กันยายน 2568).

ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง
สถิติศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว ประจำปี พ.ศ. 2564

การดำเนินงาน															
ศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว															
☐ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง															
ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด.....															
เดือน	รับใหม่					การดำเนินการดังนี้ (ครั้ง)					ผลการดำเนินการตามคำสั่ง (คน)				หมายเหตุ
	ผู้เสียหาย (คน)					รับ คำปรึกษา แนะนำ	ประสานความช่วยเหลือด้าน		รวม	ยุติการให้ คำปรึกษาแนะนำ			อยู่ระหว่าง ดำเนินการ ให้ความ ช่วยเหลือ		
	ผู้เสียหาย ที่ได้ ร้องทุกข์ ต่อเจ้า พนักงาน ตำรวจ	ผู้เสียหาย ที่ไม่ได้ ร้องทุกข์ ต่อเจ้า พนักงาน ตำรวจ	ผู้เสียหาย ที่ติดต่อ ระหว่าง การ พิจารณา คดี	ผู้เสียหาย ที่มีการ ส่งตัวจาก หน่วยงาน อื่น	รวม		เข้า บำบัด รักษา	กฎหมาย อื่น ๆ		ได้รับ ความ ช่วยเหลือ เรียบร้อยแล้ว	ไม่ มา ตามนัด หรือ ติดต่อ ไม่ได้	ไม่ประสงค์ รับคำปรึกษา ต่อ			
มกราคม	20	1	0	0	21	3	0	1	0	4	3	0	2	16	
กุมภาพันธ์	7	4	0	0	11	13	0	7	6	26	11	0	0	2	
มีนาคม	8	3	0	0	11	11	0	2	1	14	8	0	2	1	
เมษายน	2	1	0	0	3	3	0	2	0	5	3	0	0	0	
พฤษภาคม	16	1	0	0	17	7	0	3	1	11	7	2	8	0	
มิถุนายน	22	1	7	0	30	19	0	0	0	19	19	3	8	0	
กรกฎาคม	12	0	0	0	12	2	0	0	0	2	2	6	3	1	
สิงหาคม	0	6	0	0	6	3	0	0	0	3	3	2	1	0	
กันยายน	0	2	0	0	2	2	0	1	0	3	2	0	0	0	
ตุลาคม	3	0	3	0	6	3	0	0	0	3	3	0	3	0	
พฤศจิกายน	0	0	5	0	5	2	0	0	0	2	2	0	3	0	
ธันวาคม	33	0	3	0	38	1	0	0	0	1	1	1	3	33	
รวม	123	19	18	0	162	69	0	16	8	93	64	14	33	53	

* ข้อมูลถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2564

สถิติศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว ประจำปี พ.ศ. 2564

ศาลเยาวชนและครอบครัวทั่วประเทศ

การดำเนินงาน										ศูนย์ให้คำปรึกษาเพื่อแนะนำช่วยเหลือผู้เสียหายและครอบครัว ศาลเยาวชนและครอบครัวกลาง									
เดือน										☐ ศาลเยาวชนและครอบครัวจังหวัด.....									
										การดำเนินงานดังนี้ (ครั้ง)									
										รับ		ประสานความ		รวม		ผลการดำเนินการตามคำสั่ง (คน)			
										คำปรึกษา		ช่วยเหลือด้าน							
										แนะนำ		กฎหมาย		อื่นๆ					
										รวม									
										เข้า		บำบัด		รักษา					
										รับ		คำปรึกษา		แนะนำ					
										รวม									
										ผู้เสียหาย		ผู้เสียหาย		ผู้เสียหาย					
										ที่ได้อำนาจ		ที่ได้อำนาจ		ที่ได้อำนาจ					
										ร้องทุกข์		ร้องทุกข์		ร้องทุกข์					
										ต่อเจ้าพนักงาน		ต่อเจ้าพนักงาน		ต่อเจ้าพนักงาน					
										ตำรวจ		ตำรวจ		ตำรวจ					
มกราคม	9	1	17	0	19	10	0	9	8	27	13	0	6	6	6	6			
กุมภาพันธ์	5	0	10	0	11	11	0	6	2	19	11	0	6	6	4				
มีนาคม	16	2	13	0	25	18	0	4	4	26	18	0	2	2	5				
เมษายน	19	6	12	0	29	8	1	11	4	24	12	0	4	4	10				
พฤษภาคม	84	6	84	6	180	110	0	40	11	161	39	8	27	86					
มิถุนายน	22	1	17	0	35	26	0	7	9	42	21	5	22	5					
กรกฎาคม	9	9	15	0	31	29	0	19	12	60	24	0	13	5					
สิงหาคม	78	9	94	0	177	176	4	35	19	234	146	0	37	52					
กันยายน	105	4	76	3	184	101	1	52	31	185	84	10	28	58					
ตุลาคม	83	21	163	9	270	212	1	94	30	305	199	7	20	51					
พฤศจิกายน	51	2	43	2	98	66	1	11	9	86	44	0	9	35					
ธันวาคม	9	1	17	0	19	10	0	9	8	27	13	0	6	6					
รวม	481	61	544	20	1059	767	8	288	139	1169	611	30	174	317					

* ข้อมูลถึงวันที่ 22 ธันวาคม 2564

บรรณานุกรม

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ขาติ ชัยเดชสุริยะ และณัฐวสา ฉัตรไพบุลย์, มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา, มูลนิธิพัฒนากระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพฯ ฯ : มปป.
- ปรีดี เกษมทรัพย์, นิติปรัชญา (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดียนตุลา, 2555)
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักนิติธรรม (กรุงเทพฯ : บริษัท ธนาเพรส จำกัด, 2552)
- วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ผู้เสียหายในคดีอาญา : การศึกษาสิทธิและการคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2544
- สุทธิมา พิพัฒน์พิบูลย์, การคุ้มครองผู้เสียหายในคดีอาญา : ศึกษากระบวนการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 245, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. 2549
- สำนักประธานศาลฎีกา, “ศาลยุติธรรม” บนเส้นทางการสร้างดุลยภาพแห่งสิทธิ, (กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน)
- สำนักประธานศาลฎีกา, คำแนะนำของประธานศาลฎีกา เกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติต่อผู้เสียหาย ในคดีอาญา พ.ศ. 2563, ที่มา : <https://opsc.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/1145/iid/218017>
- อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ, ศาสตราจารย์ (พิเศษ), “การนำหลักนิติธรรมมาปรับใช้กับการเมืองการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย”, สถาบันรัฐธรรมนูญศึกษา, 2556 (เอกสารโรเนียว).

หลักนิติธรรมกับอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล

อภิชาติ อัครมงคลกุล*

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลักนิติธรรม หรือที่เรียกว่า The Rule of Law นั้น เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งประเทศไทยได้นำหลักการนี้มาบัญญัติใช้ในรัฐธรรมนูญครั้งแรก โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ก็ได้มีการกำหนดนิยามความหมายหรือเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้แต่อย่างใด การศึกษาเพื่อเข้าใจถึงเนื้อหาและความมุ่งหมายของหลักการดังกล่าวจึงต้องศึกษาจากพัฒนาการของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษเป็นสำคัญ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีแนวคิดตั้งต้นว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองด้วยกฎหมาย ผู้ที่อยู่ในสถานะที่มีอำนาจในการปกครองบริหารบ้านเมืองจะกระทำการใด ๆ ก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายและจะกระทำการขัดแย้งต่อกฎหมายไม่ได้ กล่าวคือหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่มีสาระสำคัญและความมุ่งหมายอยู่ที่การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองประเทศนั่นเอง อย่างไรก็ตาม การกำหนดนิยามที่ชัดเจนของหลักนิติธรรมให้เป็นที่ยุตินั้นยังคงเป็นการยากอยู่ จึงต้องอาศัย

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ความเห็นและคำอธิบายของนักกฎหมายเพื่อกำหนดให้แน่ชัดถึงเนื้อหาของหลักนิติธรรมว่าจะต้องมีลักษณะเป็นอย่างไร จึงจะทำให้การจำกัดอำนาจของผู้มีอำนาจปกครองประเทศสามารถเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังเช่นคำอธิบายของ อัลเบิร์ต เวนน์ ไดส์ชีย์ ซึ่งเป็นนักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม โดยศาสตราจารย์ไดส์ชีย์ ได้กำหนดเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้ ดังนี้

1. บุคคลใดจะถูกลงโทษหรือได้รับความเดือดร้อนในทางกายหรือในทางทรัพย์สินของเขาได้ ก็ต่อเมื่อเขาได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดแจ้ง โดยผ่านการพิจารณาพิพากษาที่ดีตามกระบวนการปกติโดยศาลสามัญของประเทศ (ordinary courts) ในแง่ “หลักนิติธรรม” จึงตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่องค์กรเจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะบังคับได้อย่างกว้างขวางและตามอำเภอใจ

2. ในอังกฤษ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย แต่บุคคลทุกคนไม่ว่าจะมีตำแหน่งหรือสถานะใดก็ตาม จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายสามัญของประเทศ (the ordinary law of the land) และอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลสามัญของประเทศ (ordinary courts)

3. หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นเกิดจากคำพิพากษาของศาลหรือกฎหมายธรรมดา มิใช่เกิดจากการรับรองหรือค้ำประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ ดังเช่นกรณีของรัฐธรรมนูญต่างประเทศ (foreign constitutions)

จากเนื้อหาของหลักนิติธรรมในความเห็นของศาสตราจารย์ไดส์ชีย์ดังกล่าว ศาสตราจารย์ซอลแลร์ ได้นำมาวิเคราะห์และสรุปได้ว่าหลักนิติธรรมมีเนื้อหาประกอบด้วยหลักสำคัญ 3 ประการคือ 1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย 2. หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และ 3. หลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาล โดยหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ไดส์ชีย์จะเน้นไปที่ความ

ผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหารเป็นหลัก แต่ยังไม่ได้เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมายแต่อย่างใด ในยุคหลังจึงมีผู้อธิบายถึงลักษณะของกฎหมายโดยกล่าวไปถึงว่ากฎหมายที่บัญญัติออกมาจะต้องมีลักษณะเป็นอย่างไรจึงจะสอดคล้องกับการปกครองตามหลักนิติธรรมได้ ดังเช่นคำอธิบายของลอน แอล ฟุลเลอร์ นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกัน ที่เห็นว่าลักษณะของกฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมเป็นจริงได้ จะต้อง มีลักษณะดังนี้

1. กฎหมายจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
3. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
4. กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
5. กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
7. กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขได้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
8. กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้นด้วย

ในประเทศไทยก็ได้มีนักกฎหมายที่อธิบายถึงเนื้อหาของหลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ดังเช่น ศาสตราจารย์(พิเศษ) ธาณินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี (หลักนิติธรรม, 2552, หน้า 9) ได้ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม ก็คือ หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่ง

ความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิทรราชย์ หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้น ไม่ว่าจะระหว่างรัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้นโดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม

ดร.กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม (หลักนิติธรรม, www.oja.go.th/) ได้ให้ความหมายว่า หลักนิติธรรม เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการบริหารบ้านเมือง สังคมที่ยึดถือหลักนิติธรรม คือ สังคมที่ปกครองโดยหลักกฎหมายหรือสังคมที่กฎหมายเป็นใหญ่ อันแตกต่างจากระบบอัตตาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างเป็นไปตามใจของผู้มีอำนาจ หรืออนาธิปไตยที่ทุกสิ่งทุกอย่างขึ้นอยู่กับอำเภอใจของแต่ละคน หลักนิติธรรมจึงมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจน แน่นนอนและต้องสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม นอกจากนี้กฎหมายจะต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ ประชาชนในสังคมไม่ว่ายากดีมีจนจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่บังคับใช้ในประเทศไทย ก็ได้มีการกำหนดให้ใช้หลักนิติธรรมไว้เช่นกัน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสอง ว่า “รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” และในมาตรา 26 วรรคหนึ่ง ว่า “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัด

สิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย” ซึ่งโดยความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ การบัญญัติไว้เช่นนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันการตรากฎหมายของรัฐสภาที่ทั้งหลักนิติธรรม (The Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) มีคิดร่วมกันก็คือ

หลักที่ 1 ถ้าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชนที่ใช้หลักต่างกัน คือถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติก็เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และแม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วก็ตาม ก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย

หลักที่ 2 คือหลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัด ไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ได้

ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม กล่าวคืออยู่บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีความเป็นธรรม สามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ และประการสำคัญความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นต้องถูกควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการด้วย

วัฒนธรรมองค์กรและอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล

บุคลากรในองค์กรย่อมมีความคิดความเชื่อในการทำงาน โดยมีความรับผิดชอบและตั้งใจทำงานที่มีคุณภาพ จะส่งผลทำให้ผู้รับบริการได้รับการบริการที่ดี เกิดความพึงพอใจ ซึ่งมีหลายท่านได้ให้ความหมายของวัฒนธรรมองค์กรไว้ ดังต่อไปนี้

- คุณลักษณะของวัฒนธรรมองค์กรสามารถเรียนรู้ได้ผ่านการสังเกต จดจำเรียนรู้จากประสบการณ์ต่าง ๆ และสามารถส่งผ่านจากรุ่นสู่รุ่น การปรับตัวเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับบุคลากรในองค์กรเป็นสิ่งสำคัญในการปรับตัวเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กร (อ้างอิงจาก กฤษณกนก ดวงชาทม)

- วัฒนธรรมองค์กร คือ ค่านิยมและความเชื่อที่มีร่วมกันอย่างเป็นระบบ เกิดขึ้นในองค์กรและใช้เป็นแนวทางในการกำหนดพฤติกรรมของคนในองค์กร วัฒนธรรมองค์กรจึงเป็นเสมือน “บุคลิกภาพ” หรือ “จิตวิญญาณ” ขององค์กร (อ้างอิงจาก วิรัช สงวนวงศ์)

- วัฒนธรรมองค์กรเป็นลักษณะแสดงถึงความเป็นเอกภาพและเอกลักษณ์ขององค์กร เช่น ประเพณี พิธีกรรม ระบบความคิด ความเชื่อ ทัศนคติ และค่านิยม ตลอดจนปรัชญาที่สมาชิกในองค์กรยึดถือปฏิบัติ (อ้างอิงจาก วิโรจน์ สารรัตนะ)

- วัฒนธรรมองค์กร หมายถึง ความเชื่อ ความรู้สึก พฤติกรรม และสัญลักษณ์ที่มีอยู่ในองค์กร (อ้างอิงจาก ศิริพงษ์ เสาภายน)

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า วัฒนธรรมองค์กร เป็นความคิด ความเชื่อ แบบแผน ปฏิบัติงานและการดำรงชีวิตของบุคลากรในองค์กรหนึ่ง ๆ ที่ได้รับการยอมรับ และปฏิบัติเป็นประเพณีและแบบอย่างในการปฏิบัติ เช่น วัฒนธรรมการไหว้ วัฒนธรรมการแต่งกาย ที่มีวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ทั้งนี้ในองค์กรต้องการพัฒนาสร้างสรรค์วัฒนธรรมที่เหมาะสม ดึงมาเพื่อการทำงานที่เป็นระบบต่อไป

วัฒนธรรมองค์กรมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. ส่วนประกอบของวัฒนธรรมองค์กรที่สังเกตเห็นได้
2. ค่านิยมร่วมและความเชื่อ เป็นสิ่งที่สังเกตเห็นได้ไม่ง่าย ค่านิยมหลักและความเชื่อของสมาชิกในองค์กรว่าสิ่งใดสำคัญและสิ่งใดไม่สำคัญ

3. ข้อสมมติฐาน เป็นเครื่องสะท้อนถึงค่านิยมความถูกต้อง ความซื่อตรง ความยุติธรรม ความอบอุ่น ผลประโยชน์ ความเห็นอกเห็นใจ และความมั่งคั่ง มีผลต่อความประพฤติที่บุคลากรได้แสดงออกมาแตกต่างกัน

ดังนั้น วัฒนธรรมองค์กร จึงหมายถึง แนวทางที่ได้ยึดถือปฏิบัติกันในองค์กร วัฒนธรรมองค์กรจะมีอิทธิพลต่อทัศนคติและพฤติกรรมของสมาชิกในองค์กร ความรู้ ความเข้าใจ ค่านิยม และบุคลากรที่อยู่ในองค์กรยึดถือร่วมกัน ซึ่งก่อประโยชน์ไว้หลายประการ ได้แก่

1. ช่วยในการปรับตัวต่อสภาพแวดล้อมภายนอก การทำงานให้บรรลุเป้าหมายและประสบผลสำเร็จ วิธีการของการกำหนดขอบเขตของความสำเร็จและความล้มเหลว และเกิดการพัฒนาที่คนจะร่วมกัน

2. การปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อมภายนอก มี 2 ประการ คือ 1) บุคลากรจะต้องพัฒนาวิธีการที่ยอมรับและค้นหาวิธีการที่ดีที่สุด 2) บุคลากรจะต้องทราบถึงสาเหตุที่ประสบผลสำเร็จและความล้มเหลว และพยายามค้นหาแนวทางในการแก้ปัญหา

3. ช่วยในการประสมประสานภายใน การสร้างสรรค์ การรวมกลุ่ม โดยการค้นหาวิธีการปรับตัวในการทำงาน และการกำหนดลักษณะ การพัฒนา ลักษณะ การสนทนาและปฏิภิริยาระหว่างกัน การค้นหาโอกาสลด อุปสรรค เพื่อสร้างสรรค์ความก้าวหน้าทางนวัตกรรม

4. วัฒนธรรมองค์กร คือสิ่งที่หล่อหลอมให้คนในองค์กรมีและเข้าใจ กฎกติกาในการอยู่ร่วมกัน ทำให้คนในองค์กรมีความเชื่อและมีพฤติกรรมในทิศทางเดียวกัน วัฒนธรรมทำให้คนในองค์กรอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

5. วัฒนธรรมองค์กรเป็นสัญลักษณ์อย่างหนึ่งขององค์กร และสร้างประโยชน์ให้แก่องค์กรได้ก็ต่อเมื่อวัฒนธรรมเหมาะสมกับองค์กรตามสภาพแวดล้อมและบริบทขององค์กรนั้น

วัฒนธรรมศิริราช (SIRIRAJ Culture)

คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลเป็นโรงพยาบาลและโรงเรียนแพทย์แห่งแรกที่ใหญ่และเก่าแก่ที่สุดของประเทศไทย ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงสถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2431 พระราชทานนามว่า “โรงศิริราชพยาบาล” ต่อมาได้โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งเป็นโรงเรียนแพทย์แห่งแรกของไทย ชื่อว่า “โรงเรียนศิริราชแพทยากร” และเริ่มเปิดสอนตั้งแต่วันที่ 5 กันยายน พ.ศ. 2433 นักศึกษาแพทย์รุ่นแรกได้สำเร็จการศึกษาและได้รับประกาศนียบัตรแพทย์ พ.ศ. 2436 และในปี พ.ศ. 2443 โรงเรียนแพทย์แห่งนี้ได้รับพระราชทานนามจากรัชกาลที่ 5 ว่า “ราชแพทยาลัย”

จากโรงเรียนแพทย์ ต่อมาได้พัฒนาขึ้นเป็นคณะแพทยศาสตร์จัดการเรียนการสอนระดับปริญญาตรีแห่งแรกในประเทศไทย และในปี พ.ศ. 2461 ได้เปลี่ยนนามเป็นคณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาล จากนั้น ได้จัดตั้ง “มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์” ใน พ.ศ. 2485 ครึ่งถึง พ.ศ. 2512 ได้สถาปนามหาวิทยาลัยมหิดลและเปลี่ยนนามจากคณะแพทยศาสตร์และศิริราชพยาบาลเป็นคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ด้วยพระมหากรุณาธิคุณของสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรมพระบรมราชชนก ได้ทรงพัฒนายกระดับมาตรฐานทางวิชาการแพทย์และคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลเข้าสู่มาตรฐานสากลโดยมีพันธกิจ ดังต่อไปนี้

- จัดการศึกษาเพื่อผลิตบัณฑิตและบุคลากรทางการแพทย์ทุกระดับ และแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง

- ทำการวิจัยและให้บริการทางวิชาการ

- ให้บริการทางการแพทย์ที่มีคุณภาพ คุณธรรม ทันสมัย ได้มาตรฐานสากล สอดคล้องกับความต้องการของประเทศและนำมาซึ่งศรัทธาและความนิยมสูงสุดจากประชาชน รวมทั้งชี้นำสังคมไทยในด้านสุขภาพอนามัยและคุณภาพชีวิต

“วัฒนธรรมศิริราช” เป็นคำที่ใช้เรียกวัฒนธรรมองค์กรของ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล เป็นสิ่งที่บ่งบอกถึงลักษณะความเป็น ศิริราช ค่านิยม ความเชื่อ รวมทั้งพฤติกรรมในการทำงานและการดำเนินชีวิต ของ “คนศิริราช” ที่ได้รับการปลูกฝังหล่อหลอม และยึดถือปฏิบัติสืบทอด กันมาอย่างต่อเนื่องมาตลอด จนกลายเป็นเอกลักษณ์ของ “คนศิริราช”

วัฒนธรรมศิริราชมีทั้งหมด 7 ลักษณะหรือ 7 กลุ่ม ซึ่งนำตัวอักษร ภาษาอังกฤษของคำว่า SIRIRAJ มาใช้ตัวแรกของ 7 ตัวอักษร เป็นตัวแทน 7 ลักษณะของวัฒนธรรมศิริราช ดังนี้

Seniority (รักกันดุจพี่น้อง)

องค์ประกอบ 1) ความเป็นพี่น้อง 2) กัลยาณมิตร 3) สอนแนะนำ และให้กำลังใจ 4) ร่วมแรงร่วมใจ 5) เรียนรู้ร่วมกันทั้งในระดับองค์กรและ รายบุคคล 6) แบ่งปันเสริมพลัง

Integrity (ซื่อสัตย์ ถูกต้องเชื่อถือได้)

องค์ประกอบ 1) ซื่อสัตย์ 2) ถูกต้อง แม่นยำ 3) เชื่อถือได้ 4) โปร่งใส มีคุณธรรม 5) มีวินัย 6) ใช้ข้อมูลจริงในการทำงาน

Responsibility (รับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ ตรงต่อเวลา)

องค์ประกอบ 1) มุ่งมั่นทุ่มเท 2) มั่นคงต่อพันธสัญญา 3) รับผิดชอบ และรับชอบ 4) ตรงต่อเวลา การบริหารเวลา 5) มุ่งเน้นผลลัพธ์และสร้างคุณค่า 6) มีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

Innovation (คิดสร้างสรรค์)

องค์ประกอบ 1) เปิดกว้าง รับฟัง 2) ใฝ่รู้ ใฝ่ศึกษา 3) พัฒนาต่อเนื่อง
4) คิดสร้างสรรค์ 5) กล้าที่จะคิด ทำ และเปลี่ยนแปลง 6) ริเริ่ม ทดลองทำงาน
ที่ยากและท้าทาย

Respect (ให้เกียรติ เอาใจเขามาใส่ใจเรา)

องค์ประกอบ 1) ให้เกียรติกัน 2) เอาใจเขามาใส่ใจเรา 3) เห็นคุณค่า
ของคนทุกระดับ 4) เปิดเผย จริใจ 5) มีกาลเทศะ 6) สร้างพลังจากความแตกต่าง

Altruism (คำนึงถึงประโยชน์ของผู้อื่นและส่วนรวมเป็นที่ตั้ง)

องค์ประกอบ 1) เสียสละ ไม่เห็นแก่ตัว 2) มีความสุขจากการเป็นผู้ให้
3) ใส่ใจบริการด้วยใจจริง 4) ผู้รับบริการเป็นศูนย์กลาง 5) รับผิดชอบต่อสังคม
6) รู้จักพอเพียง

Journey to Excellence and Sustainability (มุ่งมั่นพัฒนาสู่
ความเป็นเลิศอย่างยั่งยืน)

องค์ประกอบ 1) นำอย่างมีวิสัยทัศน์ 2) มุ่งสู่ความเป็นเลิศ 3) ยึดหยุ่น
คล่องตัว 4) มุ่งเน้นอนาคตที่ยั่งยืน 5) พัฒนาอย่างเป็นระบบ 6) พากเพียร
สร้างคุณค่าอย่างต่อเนื่อง

อัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลผ่านโครงการ “ศิริราชองค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส”

จากพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
ผู้ทรงมีพระมหากรุณาธิคุณต่อปวงชนชาวไทย ทรงเล็งเห็นถึงความจำเป็นของ
คนในแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นพระราชโอรส พระราชธิดา หรือแม้แต่ไพร่ฟ้า
ประชาชน จึงก่อกำเนิดเป็น “โรงพยาบาลศิริราช” โรงพยาบาลหลวงแห่งแรก
ของไทย ซึ่งเปิดเป็นทางการเมื่อวันที่ 26 เมษายน พ.ศ. 2431 ต่อมา พ.ศ. 2458
สมเด็จพระเจ้าฟ้าฯ กรมขุนสงขลานครินทร์ (สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม

พระบรมราชชนก) ทรงเห็นทุกขเวทนาของผู้ป่วย จึงทรงรับช่วยเหลือการแพทย์และการสาธารณสุขของบ้านเมือง ด้วยการเสด็จไปศึกษาวิชาแพทย ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา ในระหว่างนั้นทรงช่วยเหลือพัฒนาศิริราชทั้งด้านกายภาพ การปรับปรุงหลักสูตรแพทย์ การส่งอาจารย์ไปศึกษาต่อต่างประเทศ ยังผลให้ศิริราชมีความเจริญก้าวหน้าทัดเทียมนานาชาติอารยประเทศ

สำหรับโครงการใหญ่ในปี 2561 ที่จะนำศิริราชไปสู่การเป็น “องค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส” นั้น เป็นสิ่งที่ศาสตราจารย์ ดร. นายแพทย์ ประสิทธิ์ วัฒนาภา คณบดี คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล พร้อมด้วยผู้บริหารเล็งเห็นว่ามีสำคัญที่จะสร้างเสริมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อศิริราชอย่างยั่งยืน

แม้ว่าเส้นทางคุณภาพของศิริราชจะมีมาอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ผ่านการรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (Hospital Accreditation : HA) ครั้งแรกเมื่อวันที่ 10 มกราคม พ.ศ. 2545 ประกอบกับการนำระบบคุณภาพมาใช้ในห้องปฏิบัติการทางการแพทย์ต่าง ๆ ในปี 2548 จนทุกห้องปฏิบัติการได้รับการรับรองด้วยมาตรฐาน ISO 15189 ในปี 2551 และขยายสู่การรับรองมาตรฐานในหน่วยงานสนับสนุนอื่น ๆ ในเวลาต่อมา ส่งผลให้ ศิริราชสามารถผ่านการต่ออายุการรับรองมาตรฐาน HA อีก 3 ครั้ง จนมาถึงการได้รับประกาศนียบัตรรับรองกระบวนการพัฒนาคุณภาพสถานพยาบาล ขั้นก้าวหน้า (Advanced HA) เป็นแห่งแรกของประเทศไทย เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 รวมทั้งได้รับรางวัล Thailand Lean Award ระดับ Golden เมื่อ พ.ศ. 2558 และได้รับรางวัลการบริหารสู่ความเป็นเลิศ (Thailand Quality Class : TQC) ประจำปี 2559 จากสำนักงานรางวัลคุณภาพแห่งชาติ ซึ่งความสำเร็จครั้งนี้จะเป็นบันไดต่อยอดไปยังรางวัลคุณภาพแห่งชาติ (Thailand Quality Award : TQA) ที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ตั้งเป้าหมายไว้อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จที่เกิดขึ้น ต้องอาศัยการบริหารจัดการ

ที่ยึดหลักขององค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส เพื่อป้องกันความผิดพลาดเสี่ยงต่อการเกิดปัญหา ไม่ว่าจะเป็นผลประโยชน์ทับซ้อน หรือการทุจริตตามมา ล้วนส่งผลให้องค์กรได้รับความเสื่อมเสียชื่อเสียงและส่งผลกระทบต่อศรัทธาของประชาชนและสังคม

ปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีพันธะในการเข้ามาตรวจสอบส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานในกำกับของรัฐซึ่งรวมถึงมหาวิทยาลัยมหิดล และเป็นที่น่ายินดีที่ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล เป็นหน่วยงานที่เล็กกว่าระดับกรมเพียงแห่งเดียวของประเทศไทยที่ทาง ป.ป.ช. ให้เกียรติเข้ามาช่วยดูในเรื่องของ มาตรฐานการดำเนินงาน เพื่อหาโอกาสที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ควรพัฒนา ข้อดีคือ เพื่อสามารถยืนยันได้ว่าคณะมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีระบบป้องกันการทุจริตทั้งผู้บริหารและปฏิบัติงาน ทำให้คณะทราบ ว่า อะไรที่ดีแล้วเป็นจุดแข็ง และอะไรที่ควรปรับปรุงให้ดีขึ้น และล่าสุด สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ได้ดำเนินโครงการประเมิน การกำกับดูแลและความโปร่งใส โดยใช้เครื่องมือ Governance and Integrity Assessment (GIA) เพื่อตรวจสอบว่าศิริราชเป็นหน่วยงานที่มีธรรมาภิบาล ทั้งในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงานหรือไม่ มีความรับผิดชอบในการดูแล บุคลากรและผู้มีส่วนได้เสียหรือไม่ ซึ่งหากคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล สามารถดำเนินการได้ ก็แสดงให้เห็นว่าศิริราชมีมาตรการ มีกระบวนการดูแล เรื่องนี้อย่างเข้มแข็ง

ที่ผ่านมา คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมีกระบวนการและกิจกรรม ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรมในองค์กรมาอย่างต่อเนื่อง เช่น การพิจารณา ข้อกำหนด/ระเบียบ/มาตรฐานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการทำงานทุกระบบ และการกำหนดคุณสมบัติบัณฑิตที่พึงประสงค์ให้ครอบคลุมถึงคุณสมบัติ จากคุณธรรม จริยธรรม การยกย่องเชิดชูและให้รางวัลบุคลากรตัวอย่างด้าน

คุณธรรม จริยธรรม การกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณธรรม จริยธรรม ทั้งนี้ ปัจจัยความสำเร็จที่สำคัญคือ “วัฒนธรรมศิริราช” ซึ่งเป็นวัฒนธรรมองค์กรที่ได้รับการปลูกฝังและถ่ายทอดในบุคลากรทุกกลุ่มของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลอย่างต่อเนื่อง ซึ่งวัฒนธรรมศิริราช S I R I R A J ทั้ง 7 ตัว เป็นสิ่งที่สามารถเหนี่ยวนำให้บุคลากรศิริราชดำเนินการไปตามเป้าหมายและพันธกิจของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล **เหตุนี้ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลจึงได้เลือกวัฒนธรรมศิริราชที่สอดคล้อง 3 ตัว เป็นอัตลักษณ์** ในการขับเคลื่อนสู่องค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส ซึ่งคนศิริราชก็มองภาพเดียวกันว่าคุณลักษณะ 3 อย่างนี้ แสดงถึงตัวตนในการคิด การทำ ได้แก่ A I R : Altruism (คำนึงถึงส่วนรวม) Integrity (ซื่อสัตย์ ถูกต้อง) และ Responsibility (รับผิดชอบ) ซึ่งมีวิธีการดำเนินงานเพื่อให้ศิริราชเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใสได้ ดังต่อไปนี้

1. กำหนดโครงสร้าง นโยบาย หลักปฏิบัติ ในการส่งเสริมให้ศิริราชเป็นองค์กรแห่งธรรมาภิบาล
2. สื่อสารและสร้างความตระหนักรู้ เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กร
3. ถ่ายทอดหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ และสร้างการเรียนรู้ต่อยอด
4. ติดตาม ตรวจสอบ รายงาน และปรับปรุงพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กร
5. ปลูกฝังสร้างความตระหนักในการร่วมกันสอดส่องดูแลเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติ หรือเหตุการณ์ที่อาจจะละเมิดกฎหมาย จริยธรรม และการทุจริต
6. สร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสียและสังคมในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีขององค์กร

ซึ่งประโยชน์ที่จะได้รับการดำเนินการดำเนินงานของโครงการศิริราชองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส ภายใต้อัตลักษณ์ A I R นั้น จะช่วยสร้างสรรค์และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ บุคลากรต่างทำงานอย่างซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัวนอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมั่นใจในการให้บริการ มีศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันจะทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน เช่น องค์กรที่โปร่งใส ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ องค์กรที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้กับรัฐบาลในการให้เงินสนับสนุนและสร้างความเชื่อมั่นกับผู้สนับสนุนเงินบริจาค ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพการดำเนินงานขององค์กรต่อไป

ในการดำเนินงานที่ผ่านมาของการนำเสนออัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลเพื่อขับเคลื่อนสู่องค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส ได้มีการกำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลด้านคุณธรรมและความโปร่งใส โดยแต่งตั้งคณะกรรมการด้านคุณธรรมและความโปร่งใส เพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงาน และยังได้สื่อสาร สร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กร โดยกำหนดอัตลักษณ์ด้านคุณธรรมจริยธรรมจากวัฒนธรรมศิริราชมาเป็นพื้นฐาน เพื่อใช้ในการสื่อสาร สร้างความเข้าใจ และการมีส่วนร่วมในการขับเคลื่อนสู่การเป็นองค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส

นอกจากนี้ ยังมีการติดตาม ตรวจสอบ รายงาน และปรับปรุงพัฒนาผ่านระบบและกลไกการติดตามที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมีอยู่ โดยการเยี่ยมประกันคุณภาพการศึกษา ระบบตรวจสอบภายใน และระบบตรวจสอบทางการเงิน แต่ทั้งนี้ก็ไม่ลืมสิ่งสำคัญยิ่ง คือ การปลูกฝังและสร้างความตระหนักในการร่วมกันสอดส่องดูแลผ่านระบบและกลไกที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมีอยู่ ประกอบด้วย

- การคัดกรองเรื่องจริยธรรมของผู้มาสมัครงานใหม่
- การบริหารจัดการความเสี่ยง
- ระบบและกระบวนการรับเรื่องราวร้องทุกข์
- กลไกการแจ้งเบาะแส

และเมื่อเราดำเนินงานในแนวทางขององค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใสแล้ว เรายังสร้างความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสียและสังคมผ่านระบบและกลไกที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลมีอยู่ อาทิ รายงานประจำปี การสื่อสารผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอก ประชุมหารือกับผู้มีส่วนได้เสีย เช่น องค์กรที่มีภารกิจร่วมกัน ผู้ปกครองนักศึกษา ประชาชนที่มารับบริการ เป็นต้น

อัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลและความสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่มีจุดประสงค์เพื่อจำกัดอำนาจของผู้ปกครองประเทศ โดยอาศัยกลไกของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ หลักความชอบด้วยกฎหมายที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่ผู้ปกครองทุกครั้งที่มีการใช้อำนาจ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายที่ต้องนำกฎหมายมาบังคับใช้กับทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้ปกครองหรือผู้อยู่ใต้การปกครองก็ตาม และหลักการคุ้มครองสิทธิโดยศาลที่กำหนดให้มีองค์กรศาลแยกออกมาต่างหากจากองค์กรที่บัญญัติกฎหมายและองค์กรที่บังคับใช้กฎหมาย เพื่อทำการตรวจสอบถ่วงดุลไม่ให้มีการใช้อำนาจจนเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งหลักนิติธรรมนี้ได้ถูกกำหนดโดยรัฐธรรมนูญให้ถูกนำไปใช้กับหน่วยงานของรัฐที่ถืออำนาจอธิปไตยประเภทต่าง ๆ ไว้ไม่ว่าจะเป็นรัฐสภาที่ถืออำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาลที่ถืออำนาจบริหาร และศาลที่ถืออำนาจตุลาการ

คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลในฐานะที่เป็นส่วนงานหนึ่งของมหาวิทยาลัยมหิดล ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง ย่อมต้องปฏิบัติตามพันธกิจของคณะฯ ให้อยู่ภายใต้หลักนิติธรรมเช่นเดียวกันกับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น ๆ โดยการแสดงออกซึ่งการปฏิบัติตามพันธกิจของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมนั้นก็ปรากฏอยู่ในหลายรูปแบบและหลายช่องทาง หนึ่งในวิธีการแสดงออกที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลคือการแสดงออกซึ่งอัตลักษณ์ A I R อันเป็นอัตลักษณ์ของบุคลากรทุกระดับและลักษณะของการปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงส่วนรวมเป็นสำคัญ มีความซื่อสัตย์เห็นแก่ความถูกต้อง และมีความรับผิดชอบในงานและทุก ๆ การกระทำโดยอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลที่มีขึ้นเพื่อขับเคลื่อนไปสู่การเป็นองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส ได้แสดงออกถึงการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมในหลายขั้นตอน ได้แก่

1. ในการเริ่มต้นของโครงการองค์กรคุณธรรมและความโปร่งใส มาจากแนวคิดในการป้องกันการทุจริตซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ทั้งในระดับผู้บริหารและผู้ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการแสดงออกซึ่งความโปร่งใสตรวจสอบได้ของการดำเนินงานต่าง ๆ การเผยแพร่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่นำไปใช้กับบุคลากรทุกระดับตั้งแต่ผู้บริหารจนถึงผู้ปฏิบัติงานให้รับทราบโดยชัดแจ้งผ่านเว็บไซต์ของคณะฯ มาเป็นส่วนสำคัญในการป้องกันการทุจริต ซึ่งในขั้นแนวคิดเริ่มต้นนี้ก็สะท้อนถึงหลักการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรโดยอาศัยความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติ และความชอบด้วยกฎหมายของอำนาจในการดำเนินงานของบุคลากรในคณะฯ โดยการกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนไว้รองรับอำนาจในการปฏิบัติงานต่าง ๆ

2. ในขั้นของการดำเนินงาน ขั้นตอนของการกำหนดโครงสร้างนโยบาย หลักปฏิบัติในการส่งเสริมให้ศิรราชเป็นองค์กรแห่งธรรมาภิบาล

รวมถึงการสื่อสารและสร้างความตระหนักรู้เกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์กร และการถ่ายทอดหลักธรรมาภิบาลสู่การปฏิบัติ นั้น สอดคล้องต้องกันกับหลักนิติธรรมในการบัญญัติกฎหมายที่จะต้องกำหนดให้กฎหมายต้องใช้บังคับทั่วไปกับบุคคลทุกคน ในที่นี้ คือใช้กับบุคลากรทุกระดับจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผยเพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายรับทราบถึงสิทธิหน้าที่ของตน และผลของกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะต้องมีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ย้อนหลังไปในอดีตที่ยังไม่มีกฎหมายตราขึ้นมาหรือกฎหมายที่ตราขึ้นนั้นได้กำหนดสิทธิหน้าที่ไว้เป็นอย่างอื่น

3. ในส่วนของการกำหนดเนื้อหาของนโยบายและหลักปฏิบัติในการส่งเสริมให้ศิริราชเป็นองค์กรแห่งธรรมาภิบาล โดยอาศัยอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลทั้ง 3 ข้อ คือ A I R โดยเฉพาะในส่วนของ A (Altruism) คือการคำนึงถึงประโยชน์ของผู้อื่นและส่วนรวมเป็นที่ตั้ง และ R (Responsibility) คือการรับผิดชอบ มีประสิทธิภาพ ตรงต่อเวลา นั้นคือการสะท้อนถึงเนื้อหาของกฎหมายที่คำนึงถึงประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ อันเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับที่จะใช้อำนาจเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนและสังคมในภาพรวม ไม่ใช่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดเป็นการส่วนตัว และมีความรับผิดชอบต่อทุกการกระทำ ทุกการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปตามมาตรฐานและสัมฤทธิ์ผลได้

4. ในขั้นการดำเนินงาน ในส่วนของการติดตาม ตรวจสอบ รายงาน และปรับปรุงพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กร เป็นการสะท้อนถึงหลักนิติธรรมในแง่ของการเปิดโอกาสให้กฎหมายสามารถเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ตลอดเวลา

5. ในขั้นการดำเนินงาน ในส่วนของการปลูกฝังสร้างความตระหนักให้บุคลากรทุกระดับร่วมกันสอดส่องดูแลเกี่ยวกับการประพฤติปฏิบัติหรือ

เหตุการณ์ที่อาจจะละเมิดกฎหมาย จริยธรรม และการทุจริต รวมถึงการสร้าง ความเชื่อมั่นให้กับผู้มีส่วนได้เสียและสังคม เป็นการสะท้อนถึงหลักนิติธรรม ในเรื่องของการต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ปกครอง เพราะการ จำกัดไว้ซึ่งอำนาจของผู้ปกครองเพื่อให้การปกครองเป็นไปโดยชอบธรรม จะไม่สามารถกระทำได้อย่างสมบูรณ์เลย หากปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจ เช่นว่านั่นภายหลังที่มีการใช้อำนาจนั้นไปแล้ว เพราะภายหลังที่มีการใช้อำนาจไป ย่อมมีโอกาสที่จะเกิดผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งอย่างใดต่อ ผู้อยู่ใต้การปกครองหรือผู้ที่อยู่ใต้อำนาจการปกครองนั้นได้ การเข้ามาตรวจสอบ จึงมีประโยชน์ในการสร้างความเชื่อมั่นต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจ ได้ว่า หากตนได้รับความเสียหาย การตรวจสอบที่เป็นธรรมย่อมที่จะสามารถ แก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดกับผู้ได้รับผลกระทบ ในขณะเดียวกัน ก็มี บทลงโทษต่อผู้ใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

ดังนั้น จึงจะเห็นได้ว่าอัตลักษณ์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล ที่แสดงออกผ่านการดำเนินงานของโครงการศิริราชของค์กรแห่งคุณธรรมและ ความโปร่งใส มีความสอดคล้องกับหลักการภายในหลักนิติธรรมอยู่หลายประการ ซึ่งสามารถเห็นได้ในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การกำหนดแนวคิดเกี่ยวกับโครงการนี้ การนำเอาวัฒนธรรมศิริราชที่เหมาะสมกับการสร้างคุณธรรมและความโปร่งใส ให้แก่องค์กรมาเป็นการแสดงออกให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชน มีการกำหนด เนื้อหา นโยบายการปฏิบัติตนและการดำเนินงานที่ชัดเจน มีขอบเขตมุ่งประโยชน์ ส่วนรวมเป็นสำคัญ และสุดท้ายคือการตรวจสอบและรายงานผล อันเป็น การสร้างความเชื่อมั่นต่อบุคลากรภายในองค์กรและบุคคลภายนอกว่า คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาลจะปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส ยุติธรรม และ ตอบสนองต่อพันธกิจขององค์กรเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนและประเทศชาติ อย่างเต็มที่

บรรณานุกรม

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2557.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกัน และผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ”. วารสารศาลรัฐธรรมนูญ. เล่ม 55. ปีที่ 19. (มกราคม-เมษายน 2560) : 18, 19.
- ประสพโชค อยู่สำราญ. “หลักนิติธรรมกับวัฒนธรรมองค์กร”. http://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=1271, 30 พฤษภาคม 2564.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบ รายนามตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560”. https://cdc.parliament.go.th/draftconstitution2/ewt_dl_link.php?nid=1042&filename=index, 30 พฤษภาคม 2564.
- สมาพร ภูวจิตร, ยุภาพร ยุภาศ, สัญญา เคณาภูมิ. “รูปแบบวัฒนธรรมองค์กร ที่มีประสิทธิภาพ”. http://journal.nmc.ac.th/th/admin/Journal/2558Vol9No1_12.pdf, 30 พฤษภาคม 2564.
- . “แผนยุทธศาสตร์คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล ประจำปี พ.ศ. 2558 – 2562”. คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล มหาวิทยาลัยมหิดล รายงานประจำปี 2561. (2561) : 34 – 35.
- คณะกรรมการดำเนินการพัฒนาวัฒนธรรม/ค่านิยมองค์กร. “วัฒนธรรมศิริราช”. <https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/mjaw/mdy2/~edisp/webportal16200066808.pdf>, 30 พฤษภาคม 2564.
- ศาสตราจารย์ นายแพทย์อภิชาติ อัครมงคลกุล. “จากสถาบันการแพทย์ของแผ่นดินมุ่งสู่องค์กรแห่งคุณธรรมและความโปร่งใส”. ศิริราชประชาสัมพันธ์. ฉบับที่ 411. ปีที่ 30. (ตุลาคม 2561) : 12 – 14.

หลักนิติธรรมและการเตรียมความพร้อมในการเปิดรับ นักท่องเที่ยวต่างชาติสู่ประเทศไทย ภายหลังการผลิตวัคซีน ป้องกันโควิด – 19 เป็นไปอย่างแพร่หลาย

อภิเชษฐ์ ศรีวัฒนประภา*

บทนำ

จากหลักฐานและบทความทางธรณีวิทยาต่าง ๆ ทำให้เราค้นพบว่า “โลก” ที่เราอาศัยอยู่นี้มีอายุมากกว่า 4,500 ล้านปี ในระยะเวลาที่ยาวนานเป็นพัน ๆ ล้านปีเหล่านี้ สิ่งมีชีวิตในสปีชีส์ โฮโมเซเปียนส์ (Homo sapiens) เริ่มถือกำเนิดขึ้นเมื่อประมาณ 70,000 ปีมาแล้วและเหล่าโฮโมเซเปียนส์เหล่านี้ก็ได้ร่วมกันก่อรูปโครงสร้างสังคมของตนขึ้น ก่อนที่จะค่อย ๆ วิวัฒนาการมาเป็นอารยธรรม อุตสาหกรรม ประวัติศาสตร์ วิทยาศาสตร์ รวมถึงการเมือง การปกครองในรูปแบบต่าง ๆ ของมนุษย์ดังเช่นที่เราเห็นในปัจจุบัน

ประเทศต่าง ๆ บนโลกนี้ต่างก็มีระบบการเมืองการปกครองที่แต่ละประเทศเองคิดว่าเหมาะสมและสอดคล้องกับประวัติศาสตร์ สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ แน่นอนว่าเมื่อยุคสมัยเกิดการเปลี่ยนแปลง ระบอบการเมืองการปกครองที่ใช้อยู่ในช่วงเวลานั้น ๆ อาจจะไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมของประเทศ ไม่ว่าด้วยเหตุผลอันใดก็ตาม สิ่งที่มาตามก็คือความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลง พัฒนา หรือปฏิรูปการเมืองการปกครองให้เหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

* ผู้เข้ารับการศึกษาอบรมหลักสูตร “หลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย” (นธป.) รุ่นที่ 9 ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

แก่ประชาชนของประเทศนั้น ๆ จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลาการวิวัฒนาการ ในด้านการเมืองการปกครองของมนุษย์ ไม่ว่าจะเปลี่ยนแปลงการปกครองไป ในรูปแบบใดก็ตาม สิ่งที่น่าได้ว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบการเมือง การปกครองทุก ๆ รูปแบบคือ “หลักนิติธรรม” นั่นเอง

ประเทศไทยเองก็ได้ผ่านการพัฒนา ปรับปรุง และเปลี่ยนแปลงระบอบ การเมืองการปกครองของประเทศมาโดยตลอด นับตั้งแต่การปกครองแบบ ระบอบ “ราชาธิปไตย” แบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ (Absolute Monarchy) ในสมัยสุโขทัย จนมาถึงระบอบ “ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็น ประมุข” ในปัจจุบัน ซึ่งก็ได้ดำรงไว้ด้วยหลักนิติธรรมในทุก ๆ รูปแบบ การปกครองของประเทศมาโดยตลอด

การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยเกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2475¹ เมื่อพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 7 ทรงขึ้นครองราชย์ได้ 7 ปี “คณะราษฎร” ภายใต้การนำของ พ.อ. พระยาพหลพลพยุหเสนาได้ทำการยึดการปกครอง โดยอัญเชิญรัชกาลที่ 7 ขึ้นเป็นกษัตริย์ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งต่อมา พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรสยาม (พ.ศ. 2475) ให้แก่ปวงชนชาวสยาม ในวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2475 นับได้ว่าการปฏิวัติคณะราษฎร เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 นี้ ถือเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญที่สุดในประวัติศาสตร์ชาติไทย เพราะเป็นการล้มเลิกระบอบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ซึ่งเป็น รูปแบบการปกครองที่ยังรากลึกและมีเสถียรภาพมั่นคงในสยามประเทศ มาเป็นเวลานาน

¹ ขุดเสริมความรู้ด้านประชาธิปไตย กิจกรรมยุวชนประชาธิปไตย ประจำปี 2563 - สำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์

หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 เรื่อยมา ประเทศไทย ยังคงอยู่ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้การผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้นำประเทศมากมาย จนกระทั่งเข้าสู่ยุคการปกครองในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้มีการริเริ่มจัดทำ “แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ”² ขึ้นในปี พ.ศ. 2502 และได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เมื่อปี พ.ศ. 2504 เป็นต้นมา ทำให้การพัฒนาประเทศเกิดการขยายตัวในทุก ๆ มิติ นโยบายทางการค้าระหว่างประเทศ การลงทุนจากต่างประเทศ รวมไปถึงการคมนาคมที่ได้รับการพัฒนาจนทำให้การเดินทางมีความสะดวก รวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งการเดินทางภายในประเทศและต่างประเทศ ประกอบกับการที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่อุดมสมบูรณ์ มีทัศนียภาพที่สวยงามตลอดทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ตลอดจนความมีไมตรีจิตและเป็นมิตรของคนในประเทศ ส่งผลให้การท่องเที่ยวเกิดการขยายตัวขึ้นอย่างมาก จวบจนปัจจุบันนี้ที่การท่องเที่ยวถือเป็นอุตสาหกรรมหลักที่สร้างรายได้ให้แก่ประเทศอย่างมากมายนับมาหลาย

แต่หลังจากที่วิกฤตการณ์การระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (โควิด - 19) เกิดขึ้นทั่วโลก โดยพบการระบาดครั้งแรกขึ้นในเมืองอู่ฮั่น มณฑลหูเป่ย์ ประเทศจีน ในช่วงต้นของเดือนธันวาคม 2562 ก่อนที่จะแพร่กระจายไปทั่วโลก แนนอนว่าสำหรับประเทศไทย ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายแห่งแรก ๆ ของนักท่องเที่ยวจากประเทศจีนก็ไม่มีข้อยกเว้น โดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO) ประกาศเมื่อวันที่ 13 ม.ค. 2563 ว่าได้รับรายงานจากกระทรวงสาธารณสุขของประเทศไทยถึงการพบผู้ป่วยจากเมืองอู่ฮั่น ประเทศจีนติดเชื้อโควิด - 19 ในไทยคนแรก และเป็น

² สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/main.php?filename=develop_issue

การค้นพบผู้ติดเชื้อคนแรกนอกประเทศจีน³ ก่อนที่จะเริ่มแพร่ระบาดสู่คนไทย โดยในเบื้องต้นเริ่มระบาดในกลุ่มคนไทยที่มีความจำเป็นที่จะต้องใกล้ชิดกับนักท่องเที่ยวชาวจีน นักท่องเที่ยวชาวไทยที่กลับจากการท่องเที่ยวในประเทศจีน และกลับจากการท่องเที่ยวในอีกหลาย ๆ ประเทศที่เพิ่งได้รับผลกระทบจากการระบาดจากการไปท่องเที่ยวของนักท่องเที่ยวชาวจีน

เมื่อผลกระทบจากการระบาดของไวรัสโควิด - 19 เกิดขึ้นทั่วโลก หลาย ๆ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยเองก็เริ่มตระหนักถึงอันตรายของไวรัสชนิดนี้ ต่อประชาชนของประเทศและเริ่มดำเนินนโยบายในการงดการเดินทางเข้าประเทศและออกนอกประเทศโดยเด็ดขาด นอกเหนือจากนั้น ศูนย์บริหารสถานการณ์แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (ศบค.) ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 ในประเทศไทย ยังได้มีการออกคำสั่งขอความร่วมมือจากประชาชนเพื่อควบคุมการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 ตามความรุนแรงของการแพร่ระบาดในประเทศเป็นระยะ ทั้งนี้ มาตรการงดการเดินทางเข้า - ออกประเทศ รวมถึงมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของไวรัสต่าง ๆ ที่ศบค. ได้ประกาศมานั้น แม้จะส่งผลให้การควบคุมการระบาดของไวรัสโควิด - 19 ในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจนประเทศไทยติดอันดับ 4 ของประเทศที่ดำเนินการควบคุมการแพร่ระบาดได้เป็นอย่างดี⁴ แต่ก็ต้องแลกมาด้วยปัญหาและผลกระทบทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการปิดตัวของบริษัท โรงแรม ร้านอาหาร ห้างสรรพสินค้า ตลอดจนวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

³ Listings of WHO's response to Covid-19 <https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

⁴ กระทรวงสาธารณสุข วันที่ 9 ก.พ. 2564 <https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/38996>

ประเภทต่าง ๆ อันเนื่องมาจากการขาดแคลนอุปสงค์อย่างเฉียบพลันจากจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างชาติที่หายไป ส่งผลให้เกิดอัตราการว่างงานที่สูงขึ้นจากการปิดกิจการดังกล่าว รวมถึงอุปสรรคต่าง ๆ จากมาตรการของสคบ. ที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการใช้จ่ายและการบริโภคภายในประเทศอย่างที่เคยทำได้ ก่อนการระบาดของไวรัสโควิด - 19 อาทิเช่น มาตรการล็อกดาวน์ในบางจังหวัด ที่ส่งผลให้ห้างสรรพสินค้า แหล่งท่องเที่ยว ธนาคาร โรงแรม และร้านอาหารต่าง ๆ ต้องปิดให้บริการ รวมไปถึงการขอความร่วมมือให้ธุรกิจต่าง ๆ ปรับใช้รูปแบบการทำงานที่บริษัทมาเป็นการทำงานในรูปแบบการปฏิบัติงานจากที่บ้าน (Work From Home) และมาตรการงดการเดินทางข้ามจังหวัด เป็นต้น

หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า The Rule of Law หมายถึง “หลักการปกครองโดยกฎหมาย” เป็นแนวคิดเกี่ยวกับระบบการปกครองที่ถูกกล่าวถึงนับแต่สมัยกรีกโบราณและมีวิวัฒนาการมาจนถึงปัจจุบัน จุดเริ่มต้นของข้อถกเถียงเกี่ยวกับหลักนิติธรรมเริ่มมาจากการตั้งคำถามของนักปราชญ์ชาวกรีกโบราณนาม “อริสโตเติล” (Aristotle - 350 ปีก่อนคริสตกาล) ผู้ซึ่งพยายามแสวงหาแนวทางการปกครองแห่งสังคมในอุดมคติผ่านการตั้งคำถามว่าการอยู่ภายใต้การปกครองโดย ‘ผู้นำที่ดีที่สุด’ (The best man) หรือการปกครองภายใต้ ‘กฎหมายที่ดีที่สุด’ (The best laws) แบบไหนจะดีกว่ากัน⁵ โดยอริสโตเติลเห็นว่าการปกครองด้วยกฎหมายมีข้อดีมากกว่าการปกครองโดยการให้อำนาจในการปกครองแก่บุคคลใดเพียงบุคคลเดียว นอกจากนี้ การปกครองโดยกฎหมายเองยังมีข้อที่เหนือกว่าในแง่ที่ว่ากฎหมายเกิดจากการไตร่ตรองไว้ก่อนแล้วและใช้เวลานานในการพิจารณา

⁵ Stanford Encyclopedia of Philosophy <https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>

บัญญัติ ในขณะที่การพิจารณาเรื่องใด ๆ โดยปัจเจกบุคคลที่ซึ่งปราศจากการอ้างอิงกฎหมายใด ๆ มักจะต้องดำเนินการการตัดสินใจในระยะเวลาอันสั้น ซึ่งยากที่จะผดุงไว้ซึ่งความยุติธรรมได้

อย่างไรก็ตาม แนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในสมัยนั้นยังเป็นข้อถกเถียงที่ยังไม่มีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมนักในหมู่นักปราชญ์ด้วยกันเอง ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดคือนักปราชญ์ที่อยู่ในยุคสมัยเดียวกันและเป็นอาจารย์ของอริสโตเติลนาม “เพลโต” (Plato - 370 ปีก่อนคริสตกาล) ซึ่งเห็นว่ามนุษย์มีความแตกต่างกันตามธรรมชาติมาตั้งแต่กำเนิด⁶ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่มดังนี้

1. **กลุ่มธาตุทองคำ** มีลักษณะใฝ่รู้ สนใจศึกษาหาความรู้เพิ่มเติม ใช้เหตุผล มีความสามารถในการวิเคราะห์ เข้าใจถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรม มีความเหมาะสมที่จะเป็น “ผู้ปกครอง” แห่งรัฐ

2. **กลุ่มธาตุเงิน** มีความรู้ความสามารถและมีขึ้นเชิงในการรบ เหมาะที่จะเป็น “นักรบ” ป้องกันประเทศ

3. **กลุ่มธาตุทองแดง** มุ่งแสวงหาประโยชน์และกำไร เหมาะที่จะเป็น “ผู้ทำการผลิตให้แก่สังคม” เพื่อรัฐจะได้เก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนารัฐได้

จะเห็นได้ว่าแนวคิดของเพลโตในการวิเคราะห์ธรรมชาติมนุษย์จะบอกไว้ชัดว่าคนที่เกิดมามีลักษณะแบบไหน ควรจะทำหน้าที่อะไร (Put the right man on the right job) แนวความคิดนี้มีผลต่อการกำหนดบทบาทของผู้ปกครองที่บอกว่าคนที่มิธาตุแท้เป็นทองคำหรือเป็น “ปราชญ์” ควรทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดของโสกราตีส (อาจารย์ของเพลโต) ที่เห็นว่าผู้ปกครองควรจะเป็นปราชญ์ เพราะปราชญ์เป็นผู้ทรงคุณธรรมที่จะทำให้สังคมมีสันติสุข

⁶ กิตติพัฒน์ สุวรรณสิริเมธี เอกสารประกอบวิชาปรัชญาการเมืองตะวันตก <https://www.mcu.ac.th/article/detail/14242>

เพลโตมองว่ารูปแบบการปกครองที่ดีที่สุดคือการมีผู้นำที่ดี (ที่สุด) โดยมีราชาปราชญ์ (Philosopher King) ผู้ซึ่งเป็นผู้เสียสละ อุทิศตนและใช้อำนาจในการปกครองเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน เป็นผู้นำในอุดมคติ และเห็นว่าผู้ปกครองที่เป็นปราชญ์สามารถตัดสินใจปัญหาต่าง ๆ โดยใช้ดุลยพินิจได้ จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องใช้กฎหมายที่ต้องมาทำการตีความให้วุ่นวายและมากมาย เขามองว่าการบังคับใช้กฎหมายในการปกครองเปรียบเหมือนกับการที่บุคคลผู้ซึ่งโง่เขลาและดื้อดั้นนั้นไม่ยอมให้มีการตั้งคำถามใด ๆ แม้เพียงเล็กน้อยก็ตามกับกฎของเค้า ถึงแม้ว่าสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เปลี่ยนไปแล้วก็ตาม และในความเป็นจริงแล้ว หากแม้ได้มีการเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์นั้น ๆ จะเป็นการดีและเหมาะสมกับสถานการณ์กว่าก็ตามที่ นอกจากนั้น เพลโตยังมองว่าตัวกฎหมายเองก็เป็นปัญหาเช่นกัน เขากล่าวว่า “ผู้คนและสถานการณ์มีความแตกต่างและเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ของมนุษย์มีคุณลักษณะที่เกือบจะอยู่ในสถานะที่ไม่มี ความมั่นคงใด ๆ เลย” ซึ่งความไม่มั่นคงของจิตใจและความสัมพันธ์ของมนุษย์ที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลานี้เองอาจส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่ได้บัญญัติไว้มาเป็นเวลานาน (โดยไม่มีการปรับเปลี่ยนแก้ไข) ด้วยเช่นกัน

เพลโตใช้เวลานำเสนอแนวความคิดแบบราชาปราชญ์อยู่นาน และพบว่าผู้ปกครองแบบราชาปราชญ์เป็นได้แค่เพียงอุดมคติเท่านั้น ผู้ปกครองที่เค้าพบเห็นมีแต่ต้องการสมบัติทรัพย์สินและอำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัว จึงยอมจำนนกับความจริงของสังคมในขณะนั้นและยอมรับเรื่องการมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ

ในปี ค.ศ. 1885 ศาสตราจารย์ เอ. วี. ไดซี (A. V. Dicey) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษได้ให้ความหมายที่เป็นรูปธรรมและชัดเจนของหลักนิติธรรมไว้ 3 ประการคือ

1. ต้องไม่มีระบบทรราช

บุคคลจะถูกลงโทษก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นกระทำความผิดตามกฎหมาย ซึ่งกฎหมายนั้นจะต้องถูกตราขึ้นก่อนการกระทำความผิด โดยผู้กระทำความผิดจะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม การนำตัวบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่น ย่อมเป็นการมิชอบ

2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

บุคคลทุกคนภายในประเทศย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมายเดียวกัน กล่าวคือ ไม่มีบุคคลโดยอยู่เหนือกฎหมาย หรือมีอภิสิทธิ์ใด ๆ ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมียศถาบรรดาศักดิ์เป็นนักการเมืองชั้นสูง เป็นข้าราชการ นักธุรกิจ หรือประชาชนบุคคลทั่วไป หากกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายเดียวกัน โดยมาตรฐานเดียวกัน และอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นปกติ

3. ความมีสิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์

บุคคลทุกคนย่อมได้รับความคุ้มครองในสิทธิเสรีภาพตามขอบเขตของกฎหมาย และจารีตประเพณีของสังคม มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หรือการประชุมหารือกัน รวมทั้งมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

จากแนวคิดและหลักการต่าง ๆ ของอริสโตเติลในสมัยกรีกโบราณ ที่ถูกพัฒนามาร้อย ๆ ไปสู่แนวคิดพื้นฐานสำคัญของรัฐสมัยใหม่ในยุคของ ไดซีอีในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 จวบจนกระทั่งแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมต่าง ๆ ของนักวิชาการที่โดดเด่นอีกหลายท่านในปัจจุบัน สรุปได้ว่าการปกครองที่ดีนั้นควรจะต้องให้กฎหมายอยู่สูงสุด (Supremacy of law) และทุก ๆ คนต้องมีสถานะที่เสมอภาคและเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ แม้ตามหลักการของการแบ่งแยกอำนาจ ผู้ปกครองจะมีอำนาจอันชอบธรรมในการออกและบังคับใช้กฎหมาย แต่ตัวผู้ปกครองหรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่พวกเขาออกและบังคับใช้เช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่น ๆ ในรัฐ เพื่อที่จะ

ทำให้การปกครองนั้นวางอยู่บนรากฐานของกฎหมาย และรัฐบาลนั้นเป็นรัฐบาลที่จำกัด (limited government) โดยตัวกฎหมายเป็นสำคัญ⁷

ในส่วนของประเทศไทยเอง หลักนิติธรรมเป็นหลักปรัชญาทางกฎหมายที่ได้รับการกล่าวถึงและยอมรับมาเป็นระยะเวลายาวนานพอสมควร แต่เดิมนั้นหลักนิติธรรมเป็นเพียงหลักการที่ใช้ประกอบในการตีความกฎหมาย จนกระทั่งมีการพัฒนาและได้รับการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ในฉบับปี พ.ศ. 2550 โดยมาตรา 3 วรรคสองบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

หลักนิติธรรมเป็นส่วนหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นแนวทางในการจัดระเบียบให้ทุกภาคส่วนของประเทศสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างราบรื่นและยั่งยืน ผ่านการวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศโดยเฉพาะภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข⁸ ในปัจจุบันนี้ ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญในเรื่องหลักธรรมาภิบาลเป็นอย่างมาก เนื่องจากหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางสำคัญที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน มีความยุติธรรม เน้นความโปร่งใสและความมีส่วนร่วมในการตรวจสอบจากทุกภาคส่วน จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศต่อไปทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

⁷ วิกีพีเดีย – หลักนิติธรรม www.wikipedia.org

⁸ อริยธัช แก้วเกาะสะบ้า – หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยในปัจจุบัน

อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนับว่าเป็นอุตสาหกรรมที่มีบทบาทสำคัญอย่างมากต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่ธรรมชาติอุดมสมบูรณ์ มีศิลปะและวัฒนธรรมที่เก่าแก่และงดงาม ส่งผลให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่นักท่องเที่ยวต่างชาติให้ความสนใจที่จะเข้ามาท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก และคิด 1 ใน 10 อันดับประเทศที่มีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวมากที่สุดในโลกอย่างสม่ำเสมอ นอกเหนือจากนั้นแล้ว การท่องเที่ยวยังเป็นอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิดธุรกิจที่เกี่ยวข้องเนื่องกับภาคการให้บริการอีกมากมาย เช่น กิจการโรงแรมและที่พัก กิจการร้านอาหาร กิจการร้านขายของที่ระลึกในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดการลงทุน การจ้างงาน และการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่น อีกทั้งยังสามารถสร้างรายได้เข้าสู่ประเทศในรูปของเงินตราต่างประเทศปีละหลายแสนล้านบาทอีกด้วย ทั้งนี้ จากการเปิดเผยของธนาคารโลก⁹ (World Bank) ในปี พ.ศ. 2562 ประเทศไทยมีผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (Gross Domestic Product (GDP)) อยู่ที่ 1.705 ล้านล้านบาท เติบโตขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 2.4 % โดยอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมีส่วนร่วมต่อ GDP ของประเทศอยู่ที่ 21.9 % คิดเป็นมูลค่ากว่า 3.733 ล้านล้านบาท

การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 ในประเทศไทย

จากวิกฤตการณ์การระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ 2019 (โควิด - 19) ที่เกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงต้นเดือนธันวาคม 2562 รวมถึงประเทศไทยที่พบการระบาดครั้งแรกในช่วงเดือนมกราคม 2563 เป็นเหตุให้ทางรัฐบาลไทย โดยการนำของศบค. ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

⁹ <https://data.worldbank.org/country/TH>

ต้องดำเนินนโยบายงดการเข้า – ออกประเทศอย่างเป็นทางการ รวมถึงการออกมาตรการควบคุมการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 ต่าง ๆ เพื่อระงับการระบาดของไวรัสในประเทศไทย

ในช่วงต้นของการดำเนินการนโยบายงดการเข้า – ออกประเทศ รวมถึงมาตรการต่าง ๆ ในการรับมือและควบคุมการระบาดของไวรัสโควิด - 19 เช่น มาตรการล็อกดาวน์ในจังหวัดที่พบการแพร่ระบาดเป็นจำนวนมาก และการงดการเดินทางข้ามจังหวัดนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถควบคุมการแพร่ระบาดได้เป็นอย่างดี ภาคประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานภาครัฐส่วนใหญ่ต่างให้ความตระหนักและร่วมมือกับมาตรการต่าง ๆ ของศบค. ด้วยหวังว่าจะสามารถควบคุมให้การแพร่ระบาดเป็นศูนย์และสามารถกลับมาใช้ชีวิตตามปรกติภายในระยะเวลาอันสั้น ถึงแม้ว่าตัวเองจะต้องได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวก็ตาม

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ประชาชน หน่วยงานเอกชน และหน่วยงานภาครัฐได้หวังไว้กลับไม่เป็นไปตามที่คาด สถานการณ์การระบาดของไวรัสโควิด - 19 ทั่วโลก ยังคงมีการระบาดอย่างต่อเนื่องและรุนแรง ส่งผลให้มาตรการงดการเดินทางเข้า – ออกประเทศยังคงถูกบังคับใช้อยู่จวบจนปัจจุบัน ซึ่งกินเวลากว่าหนึ่งปีครึ่ง (ทั้งนี้ อนุญาตให้มีการเดินทางเข้า – ออกประเทศได้สำหรับบุคคลประเภทต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้สามารถเดินทางเข้า – ออกราชอาณาจักรได้อาทิเช่น บุคลากรทางการทูต นักเรียนนักศึกษาที่ต้องกลับไปศึกษาต่อ รวมถึงชาวต่างชาติที่จำเป็นจะต้องเดินทางกลับประเทศ เป็นต้น)¹⁰ อีกทั้งในประเทศไทยเองก็ยังคงไม่สามารถควบคุมการติดเชื้อให้ลดลงได้นับตั้งแต่ช่วงปลายปี 2563 ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน แม้จะมีการประกาศมาตรการล็อกดาวน์จังหวัดและควบคุมการเดินทางเข้าออกตามจังหวัดต่าง ๆ ที่พบ

¹⁰ สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย – www.caat.or.th/th/moicovid

จำนวนผู้ติดเชื้อที่สูงเป็นระลอกที่ 2 และ 3 ก็ตามที่ อันเป็นผลมาจากการผ่อนปรนมาตรการต่าง ๆ ของศบค. เมื่อยอดผู้ติดเชื้อลดจำนวนลง (แต่ไม่ใช่ศูนย์) เพื่อช่วยเหลือและบรรเทาให้กับผู้ประกอบการ ห้างร้าน รวมถึง วิชาสหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมประเภทต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการต่าง ๆ ของศบค. รวมถึงความประมาทของประชาชนในประเทศเอง ที่ใช้ชีวิตแบบลดการป้องกันตนเองลง เช่น การละเลยการสวมหน้ากากผ้าหรือหน้ากากอนามัยในที่สาธารณะ การจับกลุ่มกินเลี้ยงสังสรรค์แบบไม่เว้นระยะห่าง การเข้าไปใช้สถานบริการประเภทผับบาร์ต่าง ๆ ในช่วงที่ยังมีการระบาดของไวรัสอยู่แม้ตัวเลขผู้ติดเชื้อจะยังไม่สูงมากก็ตามที่ อีกทั้งการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่เข้มงวดกับการบังคับใช้กฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของตน เช่น การปล่อยให้บุคคลต่างด้าวหลบหนีเข้าประเทศตามช่องทางธรรมชาติต่าง ๆ รวมไปถึงการไม่เข้าไปควบคุมการเปิด - ปิดสถานบริการประเภทผับบาร์ตามระยะเวลาที่ ศบค. ได้กำหนดไว้ อย่างเคร่งครัด เป็นต้น

ผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทย

จะเห็นได้ว่า อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวนั้นเป็นอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการงดการเดินทางเข้าออกประเทศโดยตรง อันเนื่องมาจากการขาดแคลนอุปสงค์อย่างเฉียบพลันจากจำนวนนักท่องเที่ยวจากต่างชาติที่หายไป ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก โดยศูนย์วิจัย Krungthai COMPASS ธนาคารกรุงไทย ประเมินเศรษฐกิจไทยในปี 2564 ว่าจะขยายตัวได้เพียง 0.8 – 1.6 % ต่อปี โดยการแพร่ระบาดระลอกที่ 3 ในช่วงเดือนเมษายน 2564 นั้นรุนแรงกว่าที่ประเมินไว้ เนื่องจากการกลายพันธุ์ของไวรัส ทำให้เกิดการแพร่ระบาดกระจายอย่างรวดเร็ว ทำให้ต้องยกระดับความเข้มข้นของมาตรการควบคุมโรคยาวนานขึ้น ส่งผลกระทบ

ต่อการเดินทางท่องเที่ยวในประเทศ แผนการเปิดรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ รวมถึงอุปสงค์ในประเทศ ค่อนข้างมาก โดยมูลค่าความเสียหายต่อเศรษฐกิจ อาจสูงถึง 4 – 5.8 แสนล้านบาท¹¹ นอกจากนี้ ศ.ดร.พิริยะ ผลพิรุฬห์ ผู้อำนวยการแผนการศึกษาผลกระทบจากไวรัสโควิด - 19 ต่อภาคเศรษฐกิจ และการท่องเที่ยวไทยได้กล่าวว่า ผลกระทบต่อตลาดแรงงานพบว่า แรงงาน ที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด คือ สาขาโรงแรม ที่พักและร้านอาหาร โดยคาดว่า มีผู้ว่างงาน 1.29 ล้านคน มีรายได้ลดลงร้อยละ 46 และหากดูในภาพรวม จะพบว่าโควิด - 19 ทำให้คนไทยกลายเป็นคนจน และคนเกือบจนมากขึ้นจาก 9.8 ล้านคนเป็น 17 ล้านคน (จากการระบาดในรอบ 2 เท่านั้น ยังไม่รวมถึง ระลอกที่ 3) นอกจากนี้ยังพบว่ามาตรการให้ความช่วยเหลือของภาครัฐ ยังเข้าไม่ถึงแรงงานในอุตสาหกรรมท่องเที่ยวมากนัก¹²

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเริ่มที่จะเห็น แสงสว่างปลายอุโมงค์ เมื่อหลาย ๆ ประเทศทั่วโลกได้เริ่มการค้นคว้าวิจัย เพื่อผลิตวัคซีนป้องกันโควิด - 19 มาตลอดปี 2563 และทางองค์การอนามัยโลก (WHO) เองก็ได้รับรองและอนุมัติให้วัคซีนป้องกันโควิด - 19 ให้ใช้ได้เป็นกรณีฉุกเฉินแล้วตั้งแต่วันที่ 31 ธันวาคม 2563 (วัคซีนไฟเซอร์ - ไบโอเอ็นเทค (Pfizer - BioNTech)¹³ โดยในปัจจุบันมีวัคซีนกว่า 7 ยี่ห้อที่ได้รับการอนุมัติ จาก WHO ซึ่งประเทศไทยเองก็เป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นฐานการผลิตวัคซีน แอสตราเซนเนกา (AstraZeneca) ซึ่งได้รับการรับรองจาก WHO แล้วเช่นกัน อีกทั้งยังได้มีการสั่งซื้อวัคซีนยี่ห้ออื่น ๆ จากทั่วทุกมุมโลกและวางแผนการ ฉีดวัคซีนให้กับประชาชนในประเทศเป็นระยะ ๆ โดยหวังว่าการระดมฉีดวัคซีน ดังกล่าวจะช่วยก่อให้เกิดการสร้างภูมิคุ้มกันหมู่ให้กับประชาชนในประเทศได้

¹¹ ประชาชาติธุรกิจ - <https://www.prachachat.net/finance/news-674358>

¹² ประชาชาติธุรกิจ - <https://www.prachachat.net/tourism/news-659616>

¹³ Workpoint Today - <https://workpointtoday.com/covid-who-5vaccine/>

ทั้งนี้ ทางรัฐบาลเองยังได้มีการวางแผนการเปิดประเทศให้นักท่องเที่ยวต่างชาติสามารถกลับเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้อีกครั้งโดยไม่ต้องกักตัว 14 วัน โดยมีจังหวัดภูเก็ตที่เป็นเมืองท่องเที่ยวหลักของไทยเป็นพื้นที่นำร่องแห่งแรกในการต้อนรับนักเดินทางจากต่างประเทศที่ฉีดวัคซีนป้องกันโควิด-19 ครบโดสแล้ว และแสดงผลตรวจไม่พบเชื้อโควิด-19 เข้ามาท่องเที่ยว ภายใต้ชื่อโครงการภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์ (Phuket Sandbox) ซึ่งจะเริ่มโครงการดังกล่าวในวันที่ 1 กรกฎาคม 2564¹⁴ และมีแผนจะขยายมาตรการดังกล่าวไปยังจังหวัดท่องเที่ยวสำคัญอื่น ๆ ตลอดปี 2564 จนกระทั่งสามารถเปิดประเทศต้อนรับนักท่องเที่ยวต่างชาติได้ครบทุกจังหวัดในวันที่ 1 มกราคม 2565

มาตรการเปิดประเทศนับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจของประเทศไทยกลับมาแข็งแรงเช่นเดิมได้ เนื่องจากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเป็นอุตสาหกรรมที่มีความสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ การเปิดประเทศเพื่อให้นักท่องเที่ยวกลับเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจะเป็นการอัดฉีดเม็ดเงินจากต่างประเทศเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากที่สุด ส่งผลให้เกิดการใช้จ่ายใช้สอยภายในประเทศจากธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยวและการบริการ ก่อให้เกิดการลงทุนและการจ้างงาน รวมไปถึงการกระจายรายได้สู่ท้องถิ่นอีกมากมาย หากเล็งเห็นถึงคุณประโยชน์ต่อประเทศและการบรรเทาทุกข์ของประชาชนในประเทศแล้ว รัฐบาลควรให้ความสำคัญกับนโยบายนี้เป็นอย่างมากและผลักดันให้นโยบายนี้เกิดขึ้นได้ตามเป้าหมาย และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนและภาคธุรกิจองค์กรต่าง ๆ ได้เข้าใจถึงความสำคัญของมาตรการเปิดประเทศนี้และได้ตระหนักว่ามาตรการนี้สำคัญแก่ปากท้องของตนเองอย่างไร

¹⁴ ฐานเศรษฐกิจ – <https://www.thansettakij.com/content/business/484866>

ความสำคัญของหลักนิติธรรมต่อมาตรการการเปิดประเทศของประเทศไทย

อย่างที่ได้อธิบายไปเบื้องต้น จำนวนผู้ติดเชื้อในประเทศเริ่มเพิ่มสูงขึ้นหลังจากที่มีการคลายมาตรการต่าง ๆ ของศบค.ที่เข้มงวดมาโดยตลอด (แม้จะเป็นการทำให้เพื่อช่วยเหลือประชาชนในประเทศให้ดำเนินธุรกิจได้ก็ตาม) กอปรกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเองที่ไม่เข้มงวดกับการปฏิบัติหน้าที่ในการบังคับใช้และปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบของตน รวมถึงประชาชนในประเทศเองที่เริ่มหย่อนยานกับการป้องกันตนเองและใช้ชีวิตด้วยความประมาท ซึ่งส่งผลเสียแก่ประเทศในปัจจุบัน ทั้งนี้ หากทุก ๆ ภาคส่วนสามารถตระหนักและให้ความสำคัญกับมาตรการการเปิดประเทศของรัฐบาลจนส่งผลให้สามารถดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวได้สำเร็จจุล่งตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ จะเป็นคุณูปการต่อประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง

หลักนิติธรรมจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการที่ทุก ๆ ภาคส่วนจะร่วมมือร่วมใจกันผลักดันให้มาตรการการเปิดประเทศสำเร็จจุล่งได้ในส่วนของผู้นำประเทศและภาครัฐ ต้องตระหนักถึงหน้าที่ของตนเองเพื่อที่จะนำพาประเทศไปสู่เป้าหมายที่ตั้งไว้ อีกทั้งการออกกฎหมายต่าง ๆ เพื่อบังคับใช้กับประชาชนทุก ๆ คนในประเทศในระหว่างที่กำลังเดินทางไปสู่จุดหมายของการเปิดประเทศอย่างเต็มตัว ผู้นำของประเทศและทุก ๆ คนในภาครัฐเองพึงต้องเข้าใจว่าแม้ผู้นำและรัฐมีอำนาจอันชอบธรรมในการออกและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แต่ตัวผู้นำของประเทศหรือรัฐเองก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายหรือกฎหมายที่พวกเขาออกและบังคับใช้เฉกเช่นเดียวกันกับพลเมืองคนอื่น ๆ ในประเทศ และแน่นอนว่าหากละเลย ฝ่าฝืน หรือกระทำความผิดจะต้องถูกพิจารณาและลงโทษภายใต้กฎหมายและมาตรฐานเดียวกันกับประชาชนในประเทศ หากรัฐสามารถแสดงให้เห็นว่าการบังคับใช้กฎหมายมีความเสมอภาคภายใต้มาตรฐานเดียวกัน ไม่มีการให้อภิสิทธิ์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นกรณีพิเศษ มีการตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิดและผู้ละเลยการปฏิบัติ

หน้าที่อย่างตรงไปตรงมาตามกฎหมายที่ได้ตราไว้และประกาศใช้ ประชาชนก็จะรู้สึกอุ่นใจและเคารพในการปฏิบัติงานและบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ และให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ภาครัฐออกมาอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ กฎเกณฑ์หรือกฎหมายที่ออกมาโดยรัฐนั้น ต้องไม่ขัดกับความมีสิทธิเสรีภาพ และไม่ละเมิดศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชนทุกหมู่เหล่าในประเทศ ในส่วนของภาคประชาชนเองก็ต้องตระหนักถึงความสำคัญของกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยภาครัฐ รวมถึงทำความเข้าใจและปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ออกโดยภาครัฐอย่างสุดความสามารถ อีกทั้งยังต้องคอยเป็นหูเป็นตาและมีส่วนร่วมในการตรวจสอบภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนเองให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงการเคารพในสิทธิเสรีภาพอันพึงมีของตนเองและผู้อื่นตามขอบเขตของกฎหมายและจารีตประเพณีของสังคม

สรุป

หลักนิติธรรมเป็นหลักปรัชญาแนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถึงแม้ในแง่ของคำจำกัดความของหลักนิติธรรมจะถูกจำกัดความไว้สั้น ๆ ว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” แต่หลักนิติธรรมในเชิงลึกเองมีความหมายที่มากกว่านั้น หลักนิติธรรมไม่ได้หมายถึงแค่การออกกฎหมาย การแก้ไขกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพียงเท่านั้น แต่ยังควรรวมถึงความเสมอภาคของการบังคับใช้กฎหมายกับบุคลากรทุก ๆ คนในประเทศ ไม่เว้นแม้แต่ผู้ที่ออกกฎหมายขึ้นมาเอง ข้าราชการชั้นสูง นักการเมือง ประชาชนทั่ว ๆ ไป หรือประมุขของประเทศเองก็ตามที่ต้องปฏิบัติตนภายใต้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศ ซึ่งกฎหมายต่าง ๆ ที่ถูกตราขึ้นนี้ ต้องถูกตราขึ้นภายใต้ความเคารพและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ของประชาชนทุก ๆ คนอย่างเท่าเทียมกัน สำหรับประเทศไทย หลักนิติธรรมเป็นส่วนหนึ่ง

ของหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในการบริหารประเทศที่ก่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างยั่งยืน มีความยุติธรรม และเน้นความมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศของประชาชนทุกคน

ปัจจุบัน ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวมถึงประเทศไทยเองต่างประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้านจากการแพร่ระบาดของไวรัสโควิด - 19 โดยเฉพาะด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นหนึ่งในฟันเฟืองหลักของระบบเศรษฐกิจไทยที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากมาตรการต่าง ๆ ที่ภาครัฐจำเป็นต้องออกมาเพื่อป้องกันการระบาดของไวรัสโควิดในประเทศไทยที่กินระยะเวลา มากกว่า 1 ปีครึ่ง ทั้งนี้ ทางรัฐบาลเองก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของประเทศไทยและได้มีการวางแผน รวมถึงการเตรียมความพร้อมในการเปิดประเทศให้นักท่องเที่ยวที่ฉีดวัคซีนป้องกันไวรัสโควิด - 19 ครบ 2 เข็มแล้วสามารถเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยได้โดยไม่ต้องกักตัว ซึ่งหลักนิติธรรมภายใต้การบริหารงานของรัฐบาลที่ยึดหลักธรรมาภิบาลมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการนำพาประเทศไปสู่จุดมุ่งหมายนั้น และต้องอาศัยความร่วมมือและความอดทนของประชาชนทุกคนเป็นอย่างมาก

ความเข้าใจในหลักนิติธรรมจะช่วยให้รัฐบาล องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทุกคนต่างตระหนักถึงปัญหาและภาระต่าง ๆ ที่ต่างก็ต้องแบกร่วมกัน ทั้งนี้ หากทุก ๆ คนเข้าใจในบทบาทและภาระหน้าที่ที่แต่ละคนต้องปฏิบัติ ภายใต้กฎเกณฑ์และกฎหมายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้ในสถานการณ์ที่ไม่ปกติ ด้วยความเสมอภาค สามารถตรวจสอบและลงโทษผู้กระทำความผิดและผู้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาและยุติธรรมกับทุก ๆ ฝ่ายแล้วประชาชนจะให้ความเคารพต่อกฎหมายและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ภาครัฐออกมาอย่างเคร่งครัดจนรัฐบาลสามารถเปิดประเทศได้ตามเป้าหมายที่ได้ตั้งไว้ ส่งผลให้ประชาชนทุก ๆ คนสามารถกลับมาดำเนินวิถีชีวิตของตนเองตามปกติได้ต่อไป

บรรณานุกรม

ชุดเสริมความรู้ด้านประชาธิปไตย กิจกรรมเยาวชนประชาธิปไตย ประจำปี 2563
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร สำนักประชาสัมพันธ์ https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=71889&filename=dyouth

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ https://www.nesdc.go.th/ewt_w3c/main.php?filename=develop_issue

World Health Organization

Listings of WHO's response to Covid-19
<https://www.who.int/news/item/29-06-2020-covidtimeline>

กระทรวงสาธารณสุข

<https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/38996>

Stanford Encyclopedia of Philosophy

<https://plato.stanford.edu/entries/rule-of-law/>

อริย์รัช แก้วเกาะส่ำ

หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=41595

World Bank

<https://data.worldbank.org/country/TH> 13

สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย

www.caat.or.th/th/moicovid

ประชาชาติธุรกิจ

กรุงไทยหันจีดีพีโตไม่เกิน 1.6% โควิดระลอก 3 ส่อสร้างความเสียหายถึง 5.8 แสนล้าน วันที่ 21 พฤษภาคม 2564

<https://www.prachachat.net/finance/news-674358>

เปิดวิจัยผลกระทบ “โควิด” กับทิศทาง “ท่องเที่ยว” ในอนาคต วันที่ 2 พฤษภาคม 2564 <https://www.prachachat.net/tourism/news-659616>

Workpoint Today

5 ยี่ห้อวัคซีนโควิด-19 องค์การอนามัยโลกอนุมัติแล้ว

<https://workpointtoday.com/covid-who-5vaccine/>

ฐานเศรษฐกิจ

เปิดเงื่อนไข “ภูเก็ต แซนด์บ็อกซ์” ชงครม.วันนี้ นำร่อง “เปิดประเทศ” วันที่ 22 มิถุนายน 2564

<https://www.thansettakij.com/content/business/484866>



สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา
5 ธันวาคม 2550 (อาคารราชบุรีดิเรกฤทธิ์)
เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง
เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร 10210
โทรศัพท์ 0-2141-7777 โทรสาร 0-2143-9522
www.constitutionalcourt.or.th