



ภาคผนวก

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved



ภาคผนวก ก

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

"นิติรัฐ" (Rechtsstaat, Etat de droit) ไม่เหมือนกับ "นิติธรรม" (Rule of Law) - โดย ปิยะบุตร แสงกนกกุล



Mon, 2009-09-28 17:10 | by editor

นับแต่รัฐธรรมนูญ 2540 ใช้บังคับ คำว่า "นิติรัฐ" และ "นิติธรรม" เริ่มเป็นที่แพร่หลายในสังคมไทย หลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรมที่คู่เป็นนามธรรมปรากฏให้เห็นเป็นลายลักษณ์อักษรในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 มาตรา 29 บัญญัติว่า "การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้" และในวรรคสอง "กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย" หรือในมาตรา 28 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า "บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้"

"หลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 คำว่า "นิติรัฐ" และ "นิติธรรม" ก็ถูกนำมากล่าวอ้างมากขึ้น ด้วยวัตถุประสงค์ให้หลักการนี้เป็นเสมือน "เกราะกำบัง" ให้กับคณะรัฐประหาร และเพื่อสร้างความชอบธรรมให้คณะรัฐประหารและอำนาจนอกระบบทั้งหลาย ซึ่งโดยสภาพดั้งเดิมเป็นอำนาจดิบเถื่อนให้แปรเปลี่ยนเป็นอำนาจที่สมเหตุสมผลตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญ 2550 อันเป็นมรดกตกทอดจากคณะรัฐประหารได้บรรจุคำว่า "นิติธรรม" อย่างชัดเจนที่สุดในมาตรา 3 วรรคสองว่า "การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม" กล่าวสำหรับสังคมไทย การแพร่หลายของคำว่า "นิติรัฐ" และ "นิติธรรม" ไม่ได้หมายความว่าหลักการดังกล่าวได้ฝังรากลึกกลงไปในระบอบการปกครอง ตรงกันข้ามที่แพร่หลายก็เป็นเพราะทุกฝ่ายต่างก็อ้าง "นิติรัฐ-นิติธรรม" เพื่อสร้างความชอบธรรมในการปกครอง เพื่อมิให้ "นิติรัฐ" และ "นิติธรรม" แปรสภาพเป็นข้อความคิดที่ฟุ้งกระจายจับต้องมิได้ (concept flow) หรือถูกลดคุณค่าจากหลักการพื้นฐานในรัฐเสรีประชาธิปไตย ให้กลายเป็นเพียงถ้อยคำเครื่องประดับโก้เก๋หรือเป็นถ้อยคำให้กล่าวอ้างเพื่อสร้างความชอบธรรมเท่านั้น จึงสมควรทำความเข้าใจถึงความเปื้อนมาและเนื้อหาของทั้งสองข้อความคิดนี้พอสังเขป

ในทางทฤษฎีกฎหมายและทฤษฎีว่าด้วยรัฐแล้ว ข้อความคิดเรื่อง "นิติรัฐ" ในภาคพื้นยุโรป (Rechtsstaat ในภาษาเยอรมัน หรือ Etat de droit ในภาษาฝรั่งเศส) มีความแตกต่างในสาระสำคัญ จากข้อความคิดเรื่อง "การปกครองโดยกฎหมาย" หรือ "Rule of Law" ของระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน ซึ่งคำภาษาไทยมักแปลว่า "หลักนิติธรรม"

หลักนิติรัฐตามคติของภาคพื้นยุโรปเริ่มพัฒนาเมื่อปลายศตวรรษที่ 19 ต่อต้นศตวรรษที่ 20 โดยนักกฎหมายเยอรมัน รัฐที่มีคุณสมบัติเป็น "นิติรัฐ" คือรัฐที่ยอมลดตนเองลงมาอยู่ภายใต้ระบบกฎหมาย ในนิติรัฐ อำนาจมหาชนทั้งหลายจะมีและใช้ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด ในขณะที่ปัจเจกชนก็มีช่องทางฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการเพื่อตรวจสอบควบคุม หลักนิติรัฐตามคติของยุโรปเรียกร้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนทั้งหลายจะใช้อำนาจได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนด หรือที่เรียกว่า "ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ" และเมื่อใช้อำนาจก็ต้องใช้โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย เป็นการแปรสภาพจาก "อำนาจดั้งเดิมที่ไม่มีข้อจำกัด" (Puisseance) ให้กลายเป็น "อำนาจตามกฎหมาย" (Competences)

เพื่อให้องค์กรผู้ใช้อำนาจมหาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย ก็ต้องจัดโครงสร้างของนิติรัฐด้วยการสร้างลำดับชั้นของกฎหมาย (Hierarchie des normes) ก่อนใช้อำนาจฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ และเมื่อใช้อำนาจนั้นก็ต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย โดยมีองค์กรตุลาการตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองกระทำการตามเช่นนั้นหรือไม่เช่นกัน การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติก็ต้องเป็นไปตามกรอบและเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ เดิมหลักนิติรัฐเรียกร้องเอาเฉพาะการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยองค์กรตุลาการ (Controle juridictionnel de l'administration) แต่ไม่มีการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราโดยองค์กรนิติบัญญัติ จึงเกิดข้อวิจารณ์ตามมาว่า เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญย่อมไม่ได้รับการประกัน และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ย่อมไม่ได้รับการเคารพ ด้วยเหตุนี้จำเป็นต้องสร้างระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการขึ้นมา (Controle de constitutionnalite des lois) เหมือนดังที่กล่าวกันว่าเป็นการพัฒนาจาก Etat legal ให้เป็น Etat de droit

จะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐเริ่มต้นที่รูปแบบและความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับระบบกฎหมาย ต่อมาเมื่ออุดมการณ์เสรีประชาธิปไตยเบ่งบาน และเพื่อแก้ไขบทเรียนจากรัฐเผด็จการซึ่งอ้างว่ากระทำการในนามของกฎหมาย หลักนิติรัฐก็เรียกร้องขยายเข้าไปสู่นโยบายและคุณภาพของกฎหมาย กล่าวคือกฎหมายในนิติรัฐต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนชัดเจน ไม่มีโทษย้อนหลัง ได้สัดส่วน มีความเป็นธรรม และเสมอภาค อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐเริ่มขยับเข้าใกล้กับหลักนิติธรรมมากขึ้น

ในระยะเวลาไล่เลี่ยกัน อีกฟากฝั่งหนึ่ง หลักนิติธรรม หรือ " Rule of Law" ตามคติของแองโกลแซกซอน ก็เริ่มแพร่หลาย Albert Venn Dicey กล่าวไว้ใน Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885) หนังสือที่เป็นอนุสาวรีย์ของเขาว่า Rule of Law มีเนื้อหาหลัก 3 ประการ ได้แก่ 1)ไม่มีบุคคลใดถูกลงโทษหรือถูกกระทบซึ่งสิทธิและร่างกาย เว้นแต่มีการกระทำซึ่งขัดต่อกฎหมายที่ตราขึ้นด้วยกระบวนการปกติธรรมดา และศาลปกติธรรมควาวินิจฉัยว่ามีกระทำที่ขัดต่อกฎหมายนั้น นั่นหมายความว่า Rule of Law ตรงกันข้ามกับระบบการปกครองที่อนุญาตให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือมีดุลพินิจ 2)ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย บุคคลอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดา และอยู่ภายใต้ระบบศาลปกติธรรมด้อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้นการสร้างระบบศาลเฉพาะสำหรับฝ่ายปกครองจึงไม่เป็นไปตาม Rule of Law 3)สิทธิและเสรีภาพใน Rule of Law เกิดจากการรับรองโดยกฎหมายปกติธรรมดาหรือศาลปกติธรรมดา ไม่ใช่เกิดจากรัฐธรรมนูญ

ความคิดเรื่อง Rule of Law ของ Dicey ไม่ได้เป็นระบบระเบียบหรือสร้างหลักการทั่วไป แต่มุ่งหมายเอากับกรณีเฉพาะในอังกฤษเท่านั้น เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แม้ความคิดของ Dicey จะถูกวิจารณ์อย่างมาก โดยเฉพาะประเด็นที่ Dicey ไม่ยอมรับอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ไม่ยอมรับระบบศาลปกครอง และสนับสนุนความสูงสุดของรัฐสภามากกว่าความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ แต่ก็นับได้ว่า Dicey เป็นผู้ริเริ่มและทำให้ Rule of Law แพร่หลาย

นักคิดฝ่ายแองโกลแซกซอนในรุ่นถัดมา เช่น Raz, Hayek, Fuller ได้พัฒนาหลักนิติธรรมคลาสสิกของ Dicey ให้ชัดเจนขึ้น กล่าวสำหรับ Joseph Raz นั้น เขาสรุปให้เห็นเป็นรูปธรรมถึง " Rule of Law" ว่าต้องประกอบด้วย 1)กฎหมายต้องมีผลไปข้างหน้ามากกว่ามีผลย้อนหลัง 2)กฎหมายต้องมีความมั่นคงและแน่นอน ไม่ถูกเปลี่ยนแปลงบ่อย 3)กฎเกณฑ์และกระบวนการในการตรากฎหมายต้องชัดเจน 4)หลักความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการต้องได้รับการประกัน 5)หลักการเกี่ยวกับความยุติธรรมตามธรรมชาติต้องได้รับความเคารพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม การฟังความทุกฝ่าย 6)องค์กรตุลาการมีอำนาจควบคุมการกระทำขององค์กรอื่น อำนาจนี้ไม่ได้ไร้ซึ่งขอบเขต หากแต่ต้องเป็นไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ ให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย 7)สิทธิการเข้าถึงองค์กรตุลาการต้องได้รับการรับรองและเป็นไปโดยง่าย 8)องค์กรในกระบวนการยุติธรรมอาญาไม่มีอำนาจดุลพินิจ เว้นแต่มีกฎหมายกำหนด ข้อสรุปทั้ง 8 ข้อของ Raz นั้น ในข้อ 1-3 เป็นเรื่องเนื้อหาของสาระของกฎหมาย (Substance) และข้อ 4-8 เป็นเรื่องกระบวนการ (Procedure)

เมื่อพิจารณาทั้งสองข้อความคิดนี้แล้ว เราอาจสรุปความแตกต่างของ "นิติรัฐ" และ "นิติธรรม" ได้ดังนี้

1. พิจารณาจากต้นกำเนิด ข้อความคิดเรื่อง "นิติรัฐ" มีวิธีการศึกษา (approach methodology) ตั้งต้นเริ่มจากรัฐ เพราะเป็นธรรมเนียมของนักกฎหมายมหาชนและนักปรัชญาภาคพื้นยุโรปที่มุ่งเน้นศึกษาทฤษฎีว่าด้วยรัฐเป็นสิ่งสำคัญ กล่าวคือใช้ข้อความคิดว่าด้วย "รัฐ" เป็นวัตถุแห่งการศึกษา และสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายนั่นเอง ในขณะที่ข้อความคิดเรื่อง "นิติธรรม" นั้นมีต้นกำเนิดจากความหวั่นเกรงการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐ หลักนิติธรรมจึงมุ่งหมายไปที่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน กล่าวให้ถึงที่สุด หลักนิติรัฐเป็นมุมมองจากรัฐ แต่หลักนิติธรรมเป็นมุมมองจากปัจเจกชน

2. พิจารณาทางภาษาศาสตร์ คำว่า law ในภาษาอังกฤษ หากแปลเป็นภาษาฝรั่งเศสและเยอรมันแล้ว มีสองคำ หนึ่ง คือ droit (ฝ.) หรือ recht (ย.) ซึ่งหมายถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมด และสอง คือ loi ซึ่งหมายถึงเฉพาะกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ ในขณะที่คำว่า droit ของฝรั่งเศสนั้น นอกจากจะหมายความว่า "กฎหมาย" (law) ได้แล้ว ยังหมายความว่า "สิทธิ" (right) อีกด้วย

3. พิจารณาทางเนื้อหาสาระ หลักนิติรัฐเกี่ยวกับกรณีที่รัฐยอมตกลงมาอยู่ภายใต้กฎหมาย (หรือที่เรียกว่า autolimitation ซึ่งความคิดนี้นักกฎหมายเยอรมัน เช่น Jellinek และ Ihering เป็นผู้ริเริ่ม แต่นักกฎหมายฝรั่งเศส เช่น Duguit และ Hauriou ไม่เห็นด้วย) เป็นเรื่องของโครงสร้างลำดับชั้นทางกฎหมาย (Hierarchie des normes) เป็นเรื่องของหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principe de legalite) ที่สถาปนาให้กฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจมหาชน (Sources et limitations) เป็นเรื่องการแบ่งแยกอำนาจอย่างสมดุล (Separation des pouvoirs) และเป็นเรื่องบทบาทขององค์กรตุลาการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและความชอบด้วยกฎหมาย (Controle juridictionnel) ในขณะที่หลักนิติธรรมนั้น ไม่มีกรอบความคิดที่เป็นระบบระเบียบเท่ากับหลักนิติรัฐ แต่สร้างหลักขึ้นมาเฉพาะเรื่องเฉพาะราวตามแนวคิดเสรีนิยม เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้พ้นจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ กล่าวให้ถึงที่สุด หลักนิติรัฐของภาคพื้นยุโรป เน้นที่รูปแบบ-โครงสร้าง (forme-structure) และวิธีการในการไปให้ถึงเป้าประสงค์ (moyens) ในขณะที่หลักนิติธรรมของเอง โกลแซกซอนเน้นที่เนื้อหา (substance) และกระบวนการ (procedure)

4. พิจารณาจากสกุลกฎหมาย หลักนิติรัฐกำเนิดและพัฒนาในสกุลกฎหมาย Romano-Germanic ซึ่งยอมรับการแบ่งแยกกฎหมายเอกชน-กฎหมายมหาชน ยอมรับความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ในขณะที่หลักนิติธรรมกำเนิดในสกุลกฎหมายเอง โกลแซกซอน ซึ่งไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชน-มหาชน ไม่มีการแบ่งแยกศาลยุติธรรม-ศาลปกครอง และยอมรับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Suprematie du Parlement)

หากพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่า ข้อความคิด "นิติรัฐ" กับ "นิติธรรม" มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ หากเคร่งครัดกับความเป็นมาทางประวัติศาสตร์และทฤษฎีแล้ว เมื่อกล่าวถึง "หลักนิติรัฐ-นิติธรรม" ในเชิงวาทกรรม (discourse) หรือในเชิงวาทศิลป์ (rhetoric) ดังที่พบเห็นกันมากในสังคมไทยปัจจุบัน ก็ควรแยกทั้งสองคำออกจากกัน "นิติรัฐ" ก็คำหนึ่ง "นิติธรรม" ก็เป็นอีกคำหนึ่ง

หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม

โดย รองศาสตราจารย์ ดร.วรเจตน์ ภาคีรัตน์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน บัญญัติไว้ในมาตรา ๓ วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ” นับเป็นครั้งแรกที่ได้มีการบัญญัติคำว่า “หลักนิติธรรม ” ไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามหากไปตรวจสอบประวัติการร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จะพบว่าแต่เดิมในชั้นยกร่างนั้น ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญร่างแรกได้ใช้คำว่า “หลักนิติรัฐ” ไม่ใช่ “หลักนิติธรรม” ไม่ปรากฏเหตุผลในการจัดทำรัฐธรรมนูญว่า เหตุใดในเวลาต่อมา ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้เปลี่ยนแปลงคำว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นคำว่า “หลักนิติธรรม” ไม่ปรากฏการอภิปรายว่าผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญเข้าใจหลักการทั้งสองว่าอย่างไร และโดยสรุปแล้วหลักการทั้งสองเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร (1) ยิ่งไปกว่านั้น หากไปสำรวจตรวจสอบบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน โดยอาศัยพื้นฐานความเข้าใจเกี่ยวกับหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมที่ยอมรับนับถือกันเป็นสากลแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติหลายมาตราในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไม่ได้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวเลย บทความนี้จะสำรวจตรวจสอบความหมาย ความเป็นมา ตลอดจนเนื้อหาของหลักการทั้งสองดังกล่าว พร้อมทั้งจะได้ชี้ให้เห็นถึงความเหมือนและความแตกต่างของหลักการทั้งสองโดยสังเขป

โดยทั่วไปเราใช้คำว่าหลักนิติรัฐกับหลักนิติธรรมคู่กันไป โดยที่ไม่ได้แยกแยะความแตกต่างในรายละเอียด อันที่จริงจะว่าการใช้ถ้อยคำทั้งสองคำในความหมายอย่างเดียวกันเป็นความเข้าใจผิดอย่างสิ้นเชิงของผู้ใช้ถ้อยคำนี้คงจะไม่ได้ เพราะทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างก็ได้รับการพัฒนาขึ้น โลกตะวันตกโดยมีเป้าหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างก็ไม่ต้องทำให้มนุษย์ปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง แต่ต้องการให้กฎหมายเป็นผู้ปกครองมนุษย์ ซึ่งหมายความว่าผู้ที่ทรงอำนาจบริหารปกครองบ้านเมืองจะกระทำการใดๆก็ตาม การกระทำนั้นจะต้องสอดคล้องกับกฎหมาย จะกระทำการให้ขัดต่อกฎหมายไม่ได้

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในรายละเอียดแล้ว จะพบว่าหลักการทั้งสองมีความแตกต่างกัน อยู่ สาเหตุแห่งความแตกต่างนั้นอยู่ที่พัฒนาการในทางประวัติศาสตร์โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเยอรมนี ซึ่งเป็นแหล่งกำเนิดความคิดว่าด้วยหลักนิติรัฐและในอังกฤษซึ่งพัฒนาความคิดว่าด้วยหลักนิติธรรมขึ้น ความแตกต่างของหลักการทั้งสองในรายละเอียดนั้นไม่เป็นสิ่งที่น่าประหลาดใจแต่อย่างใด เพราะหลักการทั้งสองเกี่ยวพันกับ “กฎหมาย” แต่ “กฎหมาย” นั้น กฎหมายเป็นผลผลิตทางวัฒนธรรมที่เชื่อมโยงกับประวัติความเป็นมาของชนแต่ละชาติ ความเข้าใจบางประการที่แตกต่างกันที่ชนชาติเยอรมันและอังกฤษมีต่อมนทัศน์ว่าด้วย “กฎหมาย” ตลอดจนประวัติศาสตร์การต่อสู้ทางการเมืองที่แตกต่างกันของชนชาติทั้งสองย่อมส่งผลต่อเนื้อหาของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม และต่อการจัดโครงสร้าง บทบาท และความสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐด้วย หลักนิติรัฐซึ่งได้รับการพัฒนาอย่างจริงจังในเยอรมนีในช่วงครึ่งหลังของศตวรรษที่สิบเก้านี้ได้แผ่ขยายอิทธิพลออกไปทั่วภาคพื้นทวีปยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อกฎหมายมหาชนในอิตาลีที่ได้รวมชาติขึ้นสำเร็จในช่วงเวลานั้นและต่อฝรั่งเศสในช่วงสาธารณรัฐที่สาม ส่วนหลักนิติธรรมซึ่งมีรากเหง้ามาจากประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองและรัฐธรรมนูญของอังกฤษตั้งแต่สมัยที่ชาวนอร์แมนเข้ายึดครองเกาะอังกฤษนั้น ก็มีอิทธิพลไม่น้อยต่อโครงสร้างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาและต่อหลายประเทศที่ได้รับแนวความคิดจากสถาบันการเมืองการปกครองของอังกฤษ(2)

หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip)

พัฒนาการของหลักนิติรัฐคำว่า “นิติรัฐ” เป็นคำที่แปลมาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” คำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำสองคำ คือ คำว่า Recht ที่แปลว่า กฎหมาย (ในภาษาเยอรมัน คำนี้สามารถแปลว่า “สิทธิ” ได้ด้วย) และคำว่า Staat ที่แปลว่า รัฐ แต่คำสองคำนี้เมื่อมารวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งยากจะหาคำใน

ภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับคำในภาษาเดิม คำราที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษจำนวนหนึ่งได้ใช้คำนี้ที่ศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่แปล(3) อย่างไรก็ตามมีความพยายามในการแปลคำว่า Rechtsstaat อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่พยายามคิดกันขึ้นนั้นไม่สามารถสื่อความหมายของคำว่า Rechtsstaat ได้อย่างสมบูรณ์ก็ตาม เช่น ในระบบกฎหมายอังกฤษ แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law หรือ state-under-law(4) ระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า état constitutionnel แต่คำรากฎหมายฝรั่งเศสยุคหลังๆมักแปลว่า état de droit ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่นๆด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ระบบกฎหมายอิตาลีแปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า Estado de derecho เป็นต้น สำหรับในสหรัฐอเมริกาหากไม่แปลคำว่า Rechtsstaat ว่า rule of law ก็มักจะยกเอาหลักการในทางกฎหมายที่มีเนื้อหาบางส่วนที่คล้ายคลึงกับ Rechtsstaat มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่ใกล้เคียงกับ Rechtsstaat เป็นต้น

ในทางวิชาการ ไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายอันเป็นแก่นแท้ของหลักการนี้ กล่าวคือ การปกครองใน Rechtsstaat หรือนิติรัฐนั้นกฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ภายใต้กฎหมายบุคคลทุกคนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้เพื่อที่จะบุคคลได้ปฏิบัติตนให้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวนี้ย่อมจะก่อให้เกิดหลักต่างๆตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักการห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักการห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น(5)

เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่าแนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีขึ้นเพื่อจำกัดอำนาจของรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่านิติรัฐคือรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) ดูจะเป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่ตรงที่สุด ในแง่ของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐเริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ ๑๗ ในฐานะที่เป็นปฏิกิริยาที่มีต่อการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือการปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ยุคกลางว่าสันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้อง

อาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในวงวิชาการเยอรมัน ซึ่งเป็นแหล่งที่พัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้น จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีเป็นที่ยุติว่าใครเป็นผู้ที่ให้ความหมายของคำว่า Rechtsstaat อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้น เป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่น่าเอาความคิดที่ว่าการดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล มาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักรวürttemberg (Staatsrecht des Koenigreichs Wuerttemberg) อนึ่ง สำหรับ Mohl แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ

อันที่จริงแล้ว ก่อนที่จะเริ่มมีคำอธิบายเกี่ยวกับนิติรัฐในทางตำรา เมื่อครั้งที่ยุโรปยังปกครองกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ก็เริ่มปรากฏหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจอำเภอใจของกษัตริย์บ้างแล้ว(6) พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ ๑๘ เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกร่องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประจักษ์ว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญาได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลายๆประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้มโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย(7) เราจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในช่วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพในทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. ๑๗๘๙

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับพัฒนาการของนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ ๑๘ นี้อยู่ที่การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบ เพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า logos (เหตุผลสากล) นั้นปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิกส์ (Stoicism) นักคิด

ล้านักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล มนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกผู้ทุกนามมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ ความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน (ผ่านความคิดของนักคิดสำนักสโตอิกส์ที่เป็นชาวโรมันอย่างเช่นซีเซโร) ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่รากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. ๑๖๓๒ ถึง ๑๖๙๔) และ Christian Wolff (๑๖๗๙-๑๗๕๔) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคพื้นต้นนี้ สิทธิตามธรรมชาติ คือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กักรัฐและไม่ขึ้นอยู่กักฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี้เองที่ต่อมาจะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ

การเริ่มตระหนักถึงสิทธิที่กล่าวมานี้ ทำให้ในราวปลายศตวรรษที่ ๑๘ ต่อเนื่องมาจนต้นศตวรรษที่ ๑๙ ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมือง การเรียกร้องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือความคาดหมาย เพราะในช่วงเวลานั้นราษฎรที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินที่ตนหามาได้เป็นธรรมดา ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กักฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล

ในราวปลายศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งยังเป็นช่วงที่เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหขึ้น ที่ว่าเกิดการหักเหก็เนื่องจากในช่วงเวลานี้มีนักคิดที่ว่าด้วยนิติรัฐถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เจริญงอกงามเฟื่องฟูขึ้น

แนวคิดหลักของสำนักคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิญานนิยมทางกฎหมายแล้ว กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยผู้ที่ทรงอำนาจตรากฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (ที่เกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้น) จากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์การตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐชนินี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มีการพูดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหาโดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ตำรากฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐชนินี้ว่า Gesetzsstaat(8) (คำว่า Gesetz ในภาษาเยอรมันแปลว่า กฎหมาย เหมือนกับคำว่า Recht แต่ Gesetz มุ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นสำคัญ) รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบเช่นนี้เองที่ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐชนินี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่

โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือเป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนี้ถึงความยุติธรรม และทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องพูดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือ ทั้งในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหาการกล่าวนิติรัฐเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย อาจจะไปสู่ความเข้าใจผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่วงการกฎหมายไทยตลอดจนองค์กรตุลาการยอมรับบรรดาคำสั่งของคณะรัฐประหารทั้งปวงว่าเป็นกฎหมาย โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามในทางเนื้อหาเลยว่าสิ่งที่เกิดจากการประกาศของคณะรัฐประหารนั้นมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรมและสมควรจะได้ชื่อว่าเป็น “กฎหมาย” ที่ผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่

ในประเทศเยอรมนี ภายหลังจากฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ได้มีการพูดถึงนิติรัฐในทางเนื้อหามากขึ้น แต่การขึ้นครองอำนาจของ Adolf Hitler ก็ทำให้พัฒนาการในเรื่องนี้สะดุดลงจนกระทั่งประเทศเยอรมนีฝ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง แนวความคิดดังกล่าวจึงพัฒนาต่อไปภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่

ได้กล่าวมาแล้วว่าแนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐ โดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริง ในสังคมด้วย วัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ก็แต่โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” (Grundgesetz) ได้เดินตามแนวทางนี้และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

๒.๒ องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน คือ องค์ประกอบในทางรูปแบบ และองค์ประกอบในทางเนื้อหา ความเป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลงเมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมจะเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ส่วนความเป็นนิติรัฐในทางเนื้อหานั้น ก็คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน เป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย เช่น การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น

องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ

พิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยๆ หลายประการ ที่สำคัญได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐ หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาคดี ตลอดจนหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

หลักการแบ่งแยกอำนาจเรียกรวมให้อำนาจของรัฐรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง แต่ให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจหรือกระจายการใช้อำนาจของรัฐให้องค์กรต่างองค์กรกันเป็นผู้ใช้ เพื่อให้เกิดการดุลและคานอำนาจกัน โดยทั่วไปรัฐธรรมนูญของนิติรัฐจะแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐออกเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ องค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร และองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐเรียกรวมให้การกระทำขององค์กรนิติบัญญัติต้องผูกพันอยู่กับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับในรัฐนั้น องค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายล่วงกรอบที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ไม่ได้ หลักการดังกล่าวนี้ยังเรียกรวมองค์กรบริหาร (โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรฝ่ายปกครอง) และองค์กรตุลาการให้ต้องผูกพันต่อกฎหมาย ซึ่งหมายถึงต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่างๆที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราขึ้น กล่าวเฉพาะฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวนี้เรียกรวมให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และในกรณีที่มีการกระทำทางปกครองมีผลก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของราษฎร ย่อมจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการเช่นนั้นได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจแล้ว การกระทำทางปกครองนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักการประกันสิทธิในกระบวนการพิจารณาในชั้นเจ้าหน้าที่และศาลเรียกรวมให้รัฐต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรได้ต่อสู้ป้องกันสิทธิของตนในกระบวนการพิจารณาต่างๆของรัฐได้อย่างเต็มที่ ด้วยเหตุนี้ระบบกฎหมายของรัฐจึงกำหนดให้องค์กรของรัฐต้องรับฟังบุคคล เปิดโอกาสให้บุคคลนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างข้อกล่าวหาต่างๆก่อนที่จะตัดสินใจกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลนั้น ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาที่ได้รับการออกแบบขึ้นจะต้องเป็นกระบวนการ

พิจารณาที่เป็นธรรม (Fair) ด้วย หนึ่งในกรณีที่ราษฎรได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจมหาชนขององค์กรของรัฐ รัฐจะต้องเปิดโอกาสให้ราษฎรสามารถฟ้ององค์กรของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนต่อศาลได้

สำหรับหลักการประกันสิทธิของปัจเจกบุคคลในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมนั้นเรียกร้องให้รัฐกำหนดกระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันอย่างมีประสิทธิภาพ เอกชนที่พิพาทกันเองต้องมีหนทางในการนำข้อพิพาทนั้นไปสู่ศาล และกฎหมายวิธีพิจารณาคดีในชั้นศาลจะต้องได้รับการออกแบบให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรอบด้านตลอดจนกำหนดผลผูกพันเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้เพื่อให้เกิดความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ

ถ้าตั้งแต่การเรียกร้องให้องค์กรของรัฐต้องผูกพันต่อกฎหมายในการกระทำการต่าง ๆ นั้น ยังไม่เพียงพอที่จะช่วยปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้ หากกฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นนั้นไม่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรม ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องต่อไปอีกว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับกับราษฎรนั้น กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นจะต้องมีความชัดเจนและแน่นอนเพียงพอที่ราษฎรจะเข้าใจได้ ยิ่งไปกว่านั้นระบบกฎหมายจะต้องคุ้มครองความเชื่อถือและไว้วางใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย การตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล ทั้งๆที่จะต้องคุ้มครองความไว้นั้นเชื่อใจที่บุคคลมีต่อกฎหมาย โดยหลักแล้วไม่อาจกระทำได้ หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักการที่บังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นในกรณีของกฎหมายอาญาสารบัญญัติ อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่าหากผลร้ายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลไม่ใช่โทษทางอาญาแล้ว รัฐสามารถตรากฎหมายย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคลได้ทุกกรณีดังที่เข้าใจผิดพลาดกันอยู่ในวงการกฎหมายไทยแต่อย่างใดไม่ การวินิจฉัยว่าการตรากฎหมายย้อนหลังเป็นผลร้ายแก่บุคคลจะกระทำได้หรือไม่จะต้องพิจารณาองค์ประกอบในแง่ความไว้นั้นเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมาย ตลอดจนการคาดหมายความคุ้มครองจากระบบกฎหมายของบุคคลประกอบกัน โดยหลักทั่วไปแล้ว ในกรณีที่บุคคลได้กระทำการจบสิ้นไปแล้วในอดีต ไม่สามารถหวนกลับไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนได้แล้ว การตรากฎหมายไปกำหนดองค์ประกอบความผิดขึ้นใหม่ กำหนดโทษขึ้นใหม่หรือเปลี่ยนแปลงโทษที่มีอยู่ในกฎหมายในขณะที่ได้กระทำการ แม้โทษนั้นจะไม่ใช่โทษอาญาก็กระทำไม่ได้

นอกจากหลักนิติรัฐในทางเนื้อหาจะเรียกร้องการคุ้มครองความไว้นั้นเชื่อใจที่บุคคลมีต่อระบบกฎหมายแล้ว หลักการดังกล่าวยังกำหนดให้สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลมีค่าบังคับทาง

กฎหมายในระดับรัฐธรรมนูญและถือว่าบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นกฎหมายโดยตรงอีกด้วย บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลตามหลักนิติรัฐที่ปรากฏในเยอรมนีจึงมีสองมิติ คือ มิติแรก สิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิหรืออำนาจที่ปัจเจกบุคคลสามารถยกขึ้นใช้ยื่นรัฐได้ โดยทั่วไปสิทธิขั้นพื้นฐานมีลักษณะเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะป้องกันตนจากการล่วงละเมิดโดยรัฐ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน แต่ในบางกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐที่เป็นสังคมนิยมหรือรัฐสวัสดิการ (Sozialstaat) สิทธิขั้นพื้นฐานยังมีลักษณะเป็นสิทธิที่ปัจเจกบุคคลสามารถเรียกร้องให้รัฐกระทำการที่เป็นประโยชน์แก่ตนด้วย เช่น สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาล เป็นต้น สำหรับอีกมิติหนึ่ง สิทธิขั้นพื้นฐานย่อมมีฐานะเป็น “กฎหมาย” ที่มีผลผูกพันองค์กรใช้อำนาจรัฐทุกองค์กรโดยตรง

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในทางเนื้อหาของนิติรัฐ คือ หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักการนี้เรียกร้องให้การใช้อำนาจของรัฐจะต้องเป็นไปโดยพอสมควรประมาณเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรม ในนิติรัฐ รัฐไม่อาจใช้มาตรการใดๆก็ได้เพื่อที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตนต้องการ (ด้วยเหตุนี้แนวความคิด The end justifies the means จึงไปด้วยกันไม่ได้กับนิติรัฐ) การบรรลุวัตถุประสงค์ที่ชอบธรรมต้องใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่ถูกต้อง พอเหมาะสมพอสมควรด้วย ดังนั้นแม้ว่าระบบกฎหมายจะมอบเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายให้องค์กรของรัฐดำเนินการ แต่หากการใช้เครื่องมือหรือมาตรการนั้นไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือวัตถุประสงค์นั้นอาจบรรลุได้ เพียงแต่ใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า หรือแม้ในที่สุดแม้ไม่มีเครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายที่รุนแรงน้อยกว่า แต่การที่จะบรรลุวัตถุประสงค์นั้นปรากฏว่าทำให้ปัจเจกบุคคลได้รับผลร้ายอย่างรุนแรง ต้องเสียหายเกินกว่าที่จะคาดหมายจากบุคคลนั้น ไม่ได้สัดส่วนกับประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับ การใช้เครื่องมือหรือมาตรการทางกฎหมายนั้นก็ย่อมไม่อาจกระทำได้ในนิติรัฐ นอกจากหลักความพอสมควรแก่เหตุแล้ว ในแง่เนื้อหา หลักนิติรัฐยังห้ามการกระทำตามอำเภอใจของรัฐ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องรัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้นๆ ด้วย

หลักนิติธรรม (The Rule of Law)

พัฒนาการของหลักนิติธรรม (9)

คำว่าหลักนิติธรรมนั้น วงการกฎหมายไทยแปลมาจากคำว่า The Rule of Law ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ ในประเทศอังกฤษความคิดที่ว่ามนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรจะต้องถูกปกครองโดยกฎหมายนั้น ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในศตวรรษที่ ๑๗ ในหนังสือชื่อ “The Common Wealth of Oceana” อันเป็นผลงานของ James Harrington ซึ่งเป็นผู้ที่นิยมระบอบสาธารณรัฐอย่างแน่วแน่(10) อย่างไรก็ตาม แม้จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ คำว่า rule of law ก็เหมือนกับคำว่า Rechtsstaat ที่ยากจะหาคำจำกัดความหรือนิยามซึ่งยอมรับกันเป็นยุติได้ การทำความเข้าใจความหมายของ rule of law จึงควรต้องทำความเข้าใจจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของอังกฤษซึ่งให้กำเนิดแนวความคิดนี้

แนวความคิดว่าด้วย rule of law หรือนิติธรรมอาจสืบสาวย้อนกลับไปได้ถึงยุคกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งย้อนกลับไปถึง ค.ศ. ๑๒๑๕ ซึ่งเป็นปีที่พระเจ้าจอห์น (King John) กษัตริย์อังกฤษในเวลานั้นได้ลงนามในเอกสารสำคัญที่ชื่อว่า Magna Carta(11) เอกสารฉบับนี้เป็นพันธสัญญาที่กษัตริย์อังกฤษให้ไว้แก่บรรดาขุนนางของพระองค์ในการที่จะจำกัดอำนาจของพระองค์ลง อาจกล่าวได้ว่า Magna Carta เป็นก้าวสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษย์ที่จะนำไปสู่การปกครองโดยกฎหมายเป็นใหญ่ในเวลาต่อมา เนื่องจากเอกสารฉบับนี้เป็นเอกสารทางกฎหมายฉบับแรกที่ทำให้หลักการปกครองโดยกฎหมายได้รับการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และการประกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็นไปอย่างชัดเจน(12) อย่างไรก็ตามไม่พึงเข้าใจว่าเมื่อมีการลงนามใน Magna Carta แล้วกษัตริย์เป็นอันถูกจำกัดอำนาจลงจนไม่มีอำนาจ ในเวลานั้นอำนาจยังคงอยู่ที่กษัตริย์ กฎเกณฑ์ที่จำกัดอำนาจกษัตริย์ลงในเวลานั้นก็มีแต่ Magna Carta และหลักกฎหมาย Common Law อันเป็นกฎหมายประเพณีที่รับสืบทอดและพัฒนาโดยศาลเท่านั้น

แม้ว่าในเวลาต่อมาจะได้มีการตั้งรัฐสภาขึ้นเมื่อ ค.ศ. ๑๒๖๕ แต่อำนาจในการปกครองบ้านเมือง (Prerogatives) ก็ยังคงอยู่ในมือของกษัตริย์อย่างเดิม จะถูกจำกัดลงบ้างก็เพียงเล็กน้อย อำนาจของกษัตริย์อังกฤษพัฒนาขึ้นถึงจุดสูงสุดในสมัยราชวงศ์ Tudor อันเป็นช่วงเวลาที่ยุทธศาสตร์ของรัฐสภาดลยลง อาจกล่าวได้ว่าในช่วงเวลานั้นกษัตริย์อังกฤษมีอำนาจมากและเข้าไจวิธีการในการรักษาอำนาจของตนและจำกัดอำนาจของรัฐสภา อีกทั้งยังรู้จักที่จะใช้รัฐสภาเป็นฐานในการ

สร้างความเข้มแข็งให้แก่คนด้วย อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมารัฐสภาได้พัฒนาต่อไปกลายเป็นสถาบันซึ่งเป็นผู้แทนของกลุ่มคนต่างๆ และเริ่มมีบทบาทมากขึ้นจนกลายเป็นคู่ปรับสำคัญของ กษัตริย์

ใน ค.ศ. ๑๖๒๘ ในยุคสมัยของพระเจ้าชาร์ลที่หนึ่ง (King Charles I ค.ศ.๑๖๐๐ ถึง ๑๖๔๕) รัฐสภาได้ตรา Petition of Rights ขึ้นเพื่อปกป้องคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล โดยประกาศว่าผู้ปกครอง รัฐบาล ตลอดจนศาลต้องเคารพในสิทธิดังกล่าว ภายหลังจากได้มีการตรา Petition of Rights ได้สิบสองปี ได้เกิดสงครามกลางเมืองขึ้นในอังกฤษ ตามมาด้วยการประหารชีวิตพระเจ้าชาร์ลที่ ๑ Petition of Rights ไม่ได้เป็นเพียงเอกสารที่กล่าวถึงความยินยอมในการเสียดำเนินการเท่านั้น แต่ยังเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภาเป็นอย่างมาก(13) ในเวลาต่อมาเอกสารฉบับนี้ได้ถูกเพิ่มเติมโดยเอกสารอีกฉบับหนึ่งที่ชื่อว่า Habeas Corpus Act (ค.ศ. ๑๖๗๙) เอกสารฉบับหลังนี้นับเป็นจุดเริ่มต้นของการประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม เนื้อหาหลักของเอกสารฉบับนี้ คือ การให้สิทธิแก่บุคคลทุกคนที่ถูกจับกุม กล่าวคือ ในกรณีที่บุคคลใดถูกจับกุม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องปกป้องตนเองต่อศาล โดยคำฟ้องที่เรียกว่า writ of habeas corpus ทันที(14)

รัฐสภาสามารถที่จะสถาปนาและขยายอำนาจของตนออกไปอย่างมั่นคงตามลำดับ การขยายอำนาจของรัฐสภามีผลทำให้กษัตริย์ค่อยๆถูกจำกัดอำนาจลง และในที่สุดกษัตริย์เริ่มรู้สึกว่ารัฐสภามีอำนาจมากเกินไปและเริ่มเป็นอันตรายต่อพระองค์เสียแล้ว การแข่งขันเพื่อครองอำนาจที่เหนือกว่าระหว่างรัฐสภากับกษัตริย์เป็นไปอย่างเข้มข้น และได้เกิดเป็นสงครามกลางเมืองขึ้นในระหว่าง ค.ศ.๑๖๔๒ ถึง ๑๖๔๕ หลังจากสงครามกลางเมืองดังกล่าว การต่อสู้ก็ยังคงดำเนินต่อไปอีก จนกระทั่งในที่สุดรัฐสภาก็กำชัยชนะได้ในการปฏิวัติอันรุ่งโรจน์ (Glorious Revolution) ระหว่าง ค.ศ.๑๖๘๘ ถึง ๑๖๘๙ ผลของการปฏิวัตินี้ได้นำมาซึ่งเอกสารสำคัญอีกฉบับหนึ่ง คือ Bill of Rights และทำให้รัฐสภาอังกฤษกลายเป็นรัฐราชาธิปไตยคู่กันกับกษัตริย์

โดยเหตุที่ในช่วงต้นศตวรรษที่ ๑๗ ยังไม่ปรากฏแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในอังกฤษ ปัญหาสำคัญปัญหาหนึ่งที่เกิดขึ้นก็คือปัญหาที่ว่าใครจะเป็นผู้ที่มีอำนาจวินิจฉัยในทางกฎหมายเป็นที่สุด อำนาจดังกล่าวควรอยู่กับกษัตริย์ สภา หรือศาล Francis Bacon (ค.ศ.๑๕๖๑ ถึง ๑๖๒๖) เห็นว่าโดยเหตุที่กษัตริย์มีอำนาจปกครองโดยเด็ดขาด และดำรงอยู่เหนือกว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ออกโดยรัฐสภา หรือ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล ดังนั้นกษัตริย์จึงมีอำนาจเหนือรัฐสภาและศาล(15) ด้วยเหตุดังกล่าว

กษัตริย์ย่อมต้องมีอำนาจในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ผ่านรัฐสภามาแล้วและมีอำนาจที่จะเข้ายุ่งเกี่ยวกับทางปฏิบัติของศาลโดยสามารถตรวจสอบแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานตาม Common Law ได้ อย่างไรก็ตามพัฒนาการทางการเมืองในเวลาต่อมาที่ไม่ได้เป็นไปตามแนวความคิดของ Francis Bacon เนื่องจากรัฐสภาสามารถจำกัดอำนาจกษัตริย์จนสำเร็จและได้กลายเป็นรัฐ ฐาธิปไตยแทนที่กษัตริย์อังกฤษ และในช่วงที่รัฐสภาอังกฤษต่อสู้กับกษัตริย์อยู่นี้ ศาลก็ได้เข้ามามีบทบาทด้วย โดย Sir Edward Coke (ค.ศ.๑๕๕๒ ถึง ๑๖๓๔) ได้พิพากษาคดีไปในทางยืนยันความเป็นกฎหมายสูงสุดของ Common Law ที่พัฒนาขึ้นโดยศาล โดยเห็นว่าทั้งกษัตริย์(16) และรัฐสภา(17) ย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ Common Law กษัตริย์ก็ดี รัฐสภาที่ดีจะตรากฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ใดให้ขัดกับ Common Law ไม่ได้ และศาลทรงไว้ซึ่งอำนาจเด็ดขาดในการวินิจฉัยว่ากฎหมายหรือกฎเกณฑ์นั้นขัดหรือแย้งกับ Common Law หรือไม่

แม้ว่าแนวความคิดและคำพิพากษาของ Coke จะไม่ได้ทำให้ศาลกลายผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบบการปกครองของอังกฤษ เพราะศาลต้องผูกพันต่อกฎหมายที่สภาดราขึ้น จะอ้าง Common Law ปฏิเสธกฎหมายที่สภาดราขึ้นไม่ได้ แม้กระนั้นแนวความคิดของ Coke ที่ปรากฏในคำพิพากษาก็ได้เป็นส่วนประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในอังกฤษจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

ในศตวรรษที่ ๑๘ ซึ่งเป็นช่วงที่รัฐสภาเข้มแข็งมากแล้วนั้น คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่โดยขึ้นอยู่กับสภาผู้แทนราษฎร และในเวลาต่อมาก็ค่อยสลัดตนเองพ้นจากอิทธิพลของราชวงศ์ เมื่อก้าวเข้าสู่ศตวรรษที่ ๒๐ อาจกล่าวได้ว่าอังกฤษได้พัฒนาตนไปสู่ความเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ยอมรับสิทธิเลือกตั้งของราษฎร สภาผู้แทนราษฎรอังกฤษพัฒนาไปในทิศทางของการมีพรรคการเมืองใหญ่สองพรรคผลัดกันเข้ามาบริหารประเทศ โดยฝ่ายบริหาร คือ นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเริ่มมีอำนาจมากขึ้น และยังคงความเข้มแข็งจนถึงทุกวันนี้

เนื้อหาของหลักนิติธรรม

นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรม ก็คือ A.V. Dicey (ค.ศ.๑๘๓๕ ถึง ๑๙๒๒) ตำราของเขาที่ชื่อว่า Introduction to the Study of the Law of the Constitution (พิมพ์ครั้งแรก ค.ศ.๑๘๘๕) ได้กลายเป็นตำรามาตรฐานและเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม Dicey เห็นว่า หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา(18)

และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว(19) หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมาย และไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้

กล่าวโดยรวมแล้ว Dicey เห็นว่า บรรดาการกระทำทั้งหลายทั้งปวงของรัฐบาลและฝ่ายปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย จะต้องไม่กระทำการก้าวล่วงสิทธิและเสรีภาพของราษฎรตามอำเภอใจ หากปรากฏว่ารัฐบาลหรือฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมต้องถูกฟ้องคดียังศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาได้ เพราะรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ย่อมจะมีสิทธิพิเศษใดๆเหนือกว่าราษฎรไม่ได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้มุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติให้ต้องผูกพันต่อกฎหมายอื่นใดในการตรากฎหมาย

การที่ Dicey อธิบายเนื้อหาของหลักนิติธรรมในแง่ที่คนทุกคนต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายและภายใต้ศาลเดียวกันตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ส่งผลให้ Dicey ปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันไปกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่างๆที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตามในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

นอกจากนี้แล้ว บรรดาสิทธิทั้งหลายทั้งปวงของราษฎรนั้นย่อมเกิดจากกฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้นและเกิดจากกฎหมายประเพณีที่พัฒนามาโดยศาล อาจกล่าวได้ว่า สิทธิขั้นพื้นฐานของราษฎรอังกฤษไม่ได้รับการคุ้มครองและปกป้องโดยรัฐธรรมนูญ แต่ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยรัฐสภาและศาล

โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาคือ ศาลของอังกฤษไม่อำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใดๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และยอมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

แน่นอนว่าในทางทฤษฎี เมื่อยอมรับว่ารัฐสภามีอำนาจสูงสุด กรณีจึงอาจเป็นไปได้ที่รัฐสภานั้นเองจะกระทำการอันก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยตรากฎหมายจำกัดตัดทอนสิทธิของบุคคลเสียโดยไม่เป็นธรรม และเมื่อหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอยู่เหนือกว่าหลักนิติธรรมเสียแล้ว ก็ไม่มีอะไรเป็นเครื่องประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการคุกคามโดยรัฐสภาได้ แต่ทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นในอังกฤษ ไม่ได้เป็นเช่นนั้น เพราะตามจารีตประเพณีแล้วรัฐสภาจะไม่ตรากฎหมายที่ขัดหรือแย้งกับหลักนิติธรรม ยิ่งไปกว่านั้น โดยเหตุที่การตรากฎหมายของรัฐสภาย่อมขึ้นอยู่กับ การสนับสนุนของรัฐบาล และพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลย่อมเป็นพรรคการเมืองที่ครองเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หากพรรคการเมืองที่เป็นรัฐบาลซึ่งครองเสียงข้างมากสนับสนุนให้ตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างรุนแรงแล้ว ผลที่จะเกิดขึ้นจากการเลือกตั้งครั้งถัดมาย่อมเป็นที่คาดหมายได้ ในที่สุดแล้ว การตรากฎหมายของรัฐสภาจึงขึ้นอยู่กับเจตจำนงของประชาชน กล่าวให้ถึงที่สุดแล้วประชาชนอังกฤษนั่นเองที่จะเป็นผู้กำหนดทิศทางหลักๆของการตรากฎหมาย และเมื่อกล่าวว่ารรัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยที่พัฒนามาในอังกฤษ ย่อมต้องเข้าใจว่ารัฐสภาย่อมทรงอำนาจสูงสุดในองค์กรต่างๆของรัฐ แต่ในที่สุดแล้ว ในทางการเมืองก็อยู่ใต้ประชาชน ดังนั้นในประเทศอังกฤษ การจำกัดอำนาจของรัฐสภาจึงไม่ได้เกิดจากกฎหมายเหมือนกับในภาคพื้นยุโรป แต่เกิดจากธรรมชาติทางการเมืองและจารีตประเพณีที่รับสืบทอดกันมา ในประเทศที่สิทธิเสรีภาพฝังลึกอยู่ในจิตวิญญาณประชาชาติเช่นประเทศอังกฤษนี้ ย่อมไม่มีความจำเป็นแต่อย่างใดเลยที่จะต้องบัญญัติกฎหมายว่าด้วยความเป็นนิติรัฐ หรือบัญญัติรัฐธรรมนูญกำหนดสิทธิเสรีภาพเป็นลายลักษณ์อักษรเป็นมาตราๆไป

แม้ว่าในปัจจุบัน การให้คำอธิบายเกี่ยวกับเนื้อหาของหลักนิติธรรม อาจจะแตกต่างกันอยู่บ้าง ในรายละเอียด แต่องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมนั้น ตำราต่างๆก็ไม่ได้อธิบายความแตกต่างกันมากนัก องค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ในยุคหลังมีผู้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยสร้างให้เกิดการปกครองตามหลักนิติธรรม ดังเช่นคำอธิบายของ Lon L. Fuller นักนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกันที่เห็นว่ากฎหมายที่จะทำให้หลักนิติธรรมปรากฏเป็นจริงได้นั้นต้องมีลักษณะสำคัญ (20) คือ

- ๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- ๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย
- ๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารื้อให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต
- ๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตรารื้อโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- ๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- ๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้
- ๗) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้
- ๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

ผลของหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมและความแตกต่างระหว่างหลักการทั้งสอง

เมื่อพิจารณาความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ประกอบกับการปรับใช้หลักนิติรัฐและนิติธรรม ในระบบกฎหมายเยอรมันและระบบกฎหมายอังกฤษแล้ว พบว่าหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมมีความแตกต่างกันอยู่ ทั้งในแง่ของบ่อเกิดของกฎหมาย วิธีการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การ

กำหนดให้มีหรือไม่มีศาลปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดี ตลอดจนการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งให้เห็นได้ในเบื้องต้น ดังนี้

ความแตกต่างในแง่บ่อเกิดของกฎหมาย

ในระบบกฎหมายอังกฤษ ผู้พิพากษาซึ่งแต่เดิมเป็นผู้แทนของกษัตริย์นั้นได้เริ่มพัฒนา Common Law มาตั้งแต่ราวศตวรรษที่ ๑๒ ทั้งนี้เพื่อให้อำนาจของกษัตริย์ที่ส่วนกลางมั่นคงเข้มแข็ง กฎหมายที่ศาลใช้ในการตัดสินคดีนั้นมีลักษณะทั่วไป กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่มีเนื้อหาสอดคล้องกับจารีตประเพณีที่ปฏิบัติกันโดยทั่วไปในราชอาณาจักร จึงเรียกว่า Common Law(21) กฎหมายดังกล่าวได้รับการ “สร้าง” ขึ้นโดยผู้พิพากษา เมื่อศาลได้ตัดสินคดีใดคดีหนึ่งไปแล้ว หลักกฎหมายที่ศาลได้สร้างขึ้นมาเพื่อใช้ตัดสินคดีที่ตกทอดต่อมาเป็นลำดับ และกลายเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมืองด้วย “กฎหมาย” ในระบบกฎหมายอังกฤษ จึงไม่ได้หมายถึงเฉพาะแต่กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้นโดยรัฐสภาที่เรียกว่า “Statute Law” เท่านั้น แต่ยังหมายถึงหลักการและแนวทางการตัดสินของผู้พิพากษา (Case Law) ที่เกิดจากจารีตธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตอันเป็นกฎเกณฑ์ที่ศาลยอมรับสืบต่อกันมา (Common Law) ด้วย เอกสารทางประวัติศาสตร์อย่าง Magna Carta (ค.ศ.๑๒๑๕) Petition of Right (ค.ศ.๑๖๒๘) Habeas Corpus (ค.ศ.๑๖๗๙) หรือ Bill of Right (ค.ศ.๑๖๘๙) ยังมีฐานะเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่ศาลสามารถนำมาใช้ตัดสินได้ในอังกฤษ จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ อนึ่ง โดยเหตุที่ Common Law มีผลใช้บังคับได้ในคดีที่ศาลได้ตัดสินวางหลักไปแล้วคดี คำว่า Case Law กับ Common Law จึงเป็นคำที่ใช้ในความหมายเดียวกัน นั่นคือ หมายถึง กฎหมายที่เกิดจากผู้พิพากษา

การที่ระบบกฎหมายอังกฤษยอมรับให้ผู้พิพากษามีอำนาจ “สร้าง” กฎหมายขึ้นมาได้เองนี้ ส่งผลให้ระบบกฎหมายของอังกฤษมีลักษณะที่ยืดหยุ่น และสามารถพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าในระบบกฎหมายอังกฤษ ศาลจะเปลี่ยนแปลงแนวการตัดสินอย่างไรก็ได้ตามอำเภอใจ เพราะหลัก “satre decisis” คือ หลักที่ว่าศาลในคดีหลังต้องผูกพันตามหลักกฎหมายที่ศาลในคดีก่อนได้ตัดสินไว้แล้ว ยังเป็นหลักที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงแนวคำพิพากษาจึงไม่ใช่จะกระทำได้ง่าย

ในขณะที่ระบบกฎหมายอังกฤษเริ่มพัฒนามาโดยให้ผู้พิพากษามีอำนาจ “สร้าง” กฎหมาย

ขึ้นมาได้นั้น ระบบกฎหมายในภาคพื้นยุโรปกลับมีธรรมเนียมปฏิบัติที่แตกต่างออกไป เพราะในภาคพื้นยุโรปกฎหมายเกิดขึ้นจากการตราโดยกระบวนการนิติบัญญัติ ผู้พิพากษาในฐานะที่เป็นผู้ที่ใช้รัฐมีหน้าที่ในการปรับใช้กฎหมาย การตัดสินใจของผู้พิพากษาในแต่ละคดีไม่มีผลเป็นการสร้างกฎหมายขึ้นมาใหม่ แนวทางการตัดสินใจของศาลในภาคพื้นยุโรปจึงไม่ถือว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย

เมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมาย Common Law ของอังกฤษ ระบบกฎหมาย Civil Law ของภาคพื้นยุโรปมีลักษณะเป็นระบบกฎหมายที่ “ปิด” กว่า ข้อดีของระบบนี้ก็คือ ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะจะมีสูงกว่า แต่ก็อาจจะมีข้ออ่อนตรงการปรับตัวให้เข้ากับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป อย่างไรก็ตาม การประมวลถ้อยคำขึ้นด้วยกฎหมายในระบบกฎหมาย Civil Law นั้น ถ้อยคำจำนวนหนึ่งเป็นถ้อยคำเชิงหลักการ หรือถ้อยคำที่มีความหมายไม่เฉพาะเจาะจง ศาลในระบบกฎหมาย Civil Law จึงมีความสามารถในการตีความด้วยกฎหมายให้สอดคล้องกับความยุติธรรมและสภาพของสังคมได้เช่นกันภายใต้กรอบของนิติวิธี

ความแตกต่างในแง่ของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน

โดยเหตุที่ระบบกฎหมาย Common Law ในอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษ จึงไม่ได้เป็นการประกันในระดับรัฐธรรมนูญ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในอังกฤษไม่ได้มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับโดยตรงและอยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายธรรมดาที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติบุคคลย่อมได้รับการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานโดยองค์กรตุลาการ

ในภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบกฎหมายเยอรมัน การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลเป็นการคุ้มครองในระดับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ สิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้รับการบัญญัติไว้ใน “กฎหมายพื้นฐาน” ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมนีนั้น ผู้ก่อกำเนิดรัฐธรรมนูญ บริหาร และตุลาการในฐานะที่เป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับได้โดยตรง(22) ซึ่งหมายความว่าในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ องค์กรนิติบัญญัติมีหน้าที่ในทางรัฐธรรมนูญที่จะต้องไม่ตรากฎหมายให้ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐาน มิฉะนั้นย่อมต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ความแตกต่างในแง่ของการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมาย

ตามหลักนิติรัฐ องค์กรนิติบัญญัติย่อมต้องผูกพันต่อรัฐธรรมนูญในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้หลักความผูกพันต่อรัฐธรรมนูญขององค์กรนิติบัญญัติมีผลในทางปฏิบัติ ประเทศหลายประเทศที่ยอมรับหลักนิติรัฐจึงกำหนดให้มีองค์กรที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่องค์กรนิติบัญญัติตราขึ้น องค์กรที่ทำหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้ โดยปกติแล้วย่อมได้แก่ศาลรัฐธรรมนูญ อาจกล่าวได้ว่าตามหลักนิติรัฐ การตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัติย่อมตกอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการ อย่างไรก็ตามการควบคุมตรวจสอบการตรากฎหมายขององค์กรนิติบัญญัตินั้น องค์กรตุลาการซึ่งทำหน้าที่ดังกล่าวนี้คือ ศาลรัฐธรรมนูญก็ต้องผูกพันตนต่อรัฐธรรมนูญด้วย ศาลรัฐธรรมนูญจึงควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยเกณฑ์ในทางกฎหมาย ไม่อาจนำเจตจำนงของคนเข้าแทนที่เจตจำนงขององค์กรนิติบัญญัติได้

ในอังกฤษซึ่งเดินตามหลักนิติธรรมนั้น ถือว่ารัฐสภาเป็นรัฐ ฐาธิปไตย ในทางทฤษฎีรัฐสภาสามารถตรากฎหมายอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น ไม่อาจมีกรณีที่รัฐสภาตรากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ แม้หากว่าจะมีผู้ใดอ้างว่ารัฐสภาตรากฎหมายขัดกับรัฐธรรมนูญจารีตประเพณี การอ้างเช่นนั้นก็หาไม่ผลทำให้กฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภานั้นสิ้นผลลงไม่ ศาลในอังกฤษไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา และด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงไม่มีศาลรัฐธรรมนูญ การควบคุมการตรากฎหมายของรัฐสภาอังกฤษจึงเป็นการควบคุมกันทางการเมือง ไม่ใช่ทางกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากองค์กรที่ตรากฎหมายตลอดจนกระบวนการควบคุมตรวจสอบกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญแล้ว เราอาจจะกล่าวได้ว่า หลักนิติรัฐที่พัฒนามาในเยอรมนีสัมพันธ์กับหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ และการคุ้มครองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ ในขณะที่หลักนิติธรรมที่พัฒนามาในอังกฤษสัมพันธ์กับหลักความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา

ความแตกต่างในแง่ของการมีศาลปกครองและระบบวิธีพิจารณาคดี

ระบบกฎหมายอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกัน ด้วยเหตุนี้อังกฤษจึงไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งโดยเฉพาะคู่ขนานไปกับ

ศาลยุติธรรมดังที่ปรากฏในภาคพื้นยุโรป ในการฟ้องร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น ราษฎรอังกฤษอาจฟ้องได้ในศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดยหลักนิติธรรมถือว่าทั้งราษฎรและองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันและภายใต้ศาลเดียวกัน

ระบบกฎหมายเยอรมันซึ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกันนั้น ไม่ได้ยึดถือหลักการทำนองเดียวกับหลักนิติธรรมในอังกฤษที่เรียกร้องให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องภายใต้ “ศาลปกติธรรมดา” (ordinary court) เท่านั้น ปัจจุบันนี้ประเทศเยอรมันมีระบบศาลแยกออกจากกันถึงห้าระบบศาล (ยังไม่นับศาลรัฐธรรมนูญ) คือ ระบบศาลธรรมดา (ศาลยุติธรรม) ระบบศาลปกครอง ระบบศาลแรงงาน ระบบศาลภาษีอากร และระบบศาลสังคม โดยคดีปกครองจะได้รับการพิจารณาจากศาลใน ๓ ระบบศาล คือ คดีปกครองทั่วไป จะได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครอง ส่วนคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ คือ คดีภาษีอากร จะได้รับการพิจารณาโดยศาลภาษีอากร และคดีสังคม (ข้อพิพาทอันเกิดจากกฎหมายประกันสังคม ฯลฯ) จะได้รับการพิจารณาโดยศาลสังคม

อาจกล่าวได้ว่าในขณะที่หลักนิติธรรมที่พัฒนามาในระบบกฎหมายอังกฤษปฏิเสธการจัดตั้งศาล “เฉพาะ” เพื่อพิจารณาพิพากษาคดี เพราะเกรงว่าจะก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคหรือไม่เท่าเทียมกันนั้น หลักนิติรัฐที่พัฒนามาในระบบกฎหมายเยอรมันไม่มีข้อกังวลต่อปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตามแนวคิดที่แตกต่างกันในเรื่องนี้ระหว่างระบบกฎหมายอังกฤษกับระบบกฎหมายเยอรมันส่งผลต่อการออกแบบระบบวิธีพิจารณาคดีตลอดจนการนำพยานหลักฐานเข้าสืบในชั้นศาลด้วย กล่าวคือ ในระบบกฎหมายอังกฤษ ศาลอังกฤษจะทำหน้าที่เป็นคนกลางอย่างเคร่งครัด ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานของคู่ความในคดีไม่ว่าคดีนั้นจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง จะควบคุมกระบวนการพิจารณาให้คู่ความทั้งสองฝ่ายต่อสู้กันอย่างเป็นธรรม แล้วตัดสินคดี บทบาทของผู้พิพากษาในอังกฤษจึงเป็นเสมือนผู้ที่แก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยทำให้ผลของคดีมีลักษณะเป็นการชดเชยให้ความเป็นธรรม(23)

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ในคดีทางกฎหมายมหาชน ศาลเยอรมันมีอำนาจในการค้นหาความจริงในคดีโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานที่คู่ความได้ยื่นมาเท่านั้น ผู้พิพากษาเยอรมันจึงเปรียบเสมือนเป็นแขนของกฎหมายที่ยื่นออกไป มีลักษณะเป็นผู้แทนของรัฐที่ถือดาบและตราชูไว้ในมือ วินิจฉัยคดีไปตามกฎหมายและความยุติธรรม และบังคับใช้กฎหมายให้บรรลุผล

(24) เมื่อเปรียบเทียบบทบาทของผู้พิพากษาอังกฤษกับเยอรมันแล้ว จะพบว่าผู้พิพากษาเยอรมันจะมีบทบาทมากกว่าในการขับเคลื่อนกระบวนการพิจารณาคดี ในขณะที่ผู้พิพากษาอังกฤษจะทำหน้าที่คล้ายเป็นคนกลางผู้ควบคุมการต่อสู้คดีเท่านั้น แม้กระนั้นอำนาจของผู้พิพากษาศาลอังกฤษในแง่ของการสั่งลงโทษบุคคลก็มีมากกว่าผู้พิพากษาของศาลเยอรมัน ในคดีปกครองศาลอังกฤษอาจสั่งลงโทษบุคคลฐานละเมิดอำนาจศาลได้ แม้บุคคลนั้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ในขณะที่ศาลปกครองเยอรมัน แม้ศาลจะมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติ ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่โดยถือว่าเจ้าหน้าที่ละเมิดอำนาจศาลได้(25)

ความแตกต่างในแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจ

หลักนิติรัฐถือว่าหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการที่เป็นองค์ประกอบสำคัญอันจะขาดเสียมิได้ ในขณะที่เมื่อพิเคราะห์คำอธิบายว่าด้วยหลักนิติธรรมแล้วจะเห็นได้ว่าไม่ปรากฏเรื่องการแบ่งแยกอำนาจในหลักนิติธรรม ในทางตำราที่ปรากฏข้อถกเถียงกันอยู่ว่าตกลงแล้วในอังกฤษมีการแบ่งแยกอำนาจจริงหรือไม่ นักกฎหมายบางท่านมีความเห็นว่าในอังกฤษรัฐสภากับรัฐบาลมีความเชื่อมโยงกันอย่างมาก นอกจากนี้ยังปรากฏว่าในอังกฤษมีการมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองออกกฎหมาย บังคับการตามกฎหมาย และอาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในลักษณะที่เป็นการกระทำในทางตุลาการด้วย ดังนั้นจึงอาจจะพอกกล่าวได้ว่าอังกฤษไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ(26) อย่างน้อยก็ไม่ได้มีการแบ่งแยกอำนาจในความหมายเดียวกันกับที่ปรากฏในภาคพื้นยุโรป อย่างไรก็ตามในส่วนที่เกี่ยวกับองค์กรตุลาการ ทั้งหลักนิติรัฐและหลักนิติธรรมต่างมีองค์ประกอบประการหนึ่งตรงกัน คือ การยอมรับความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ

นิติรัฐ (Legal State)

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองด้วย “กฎหมาย” ไม่ใช่ปกครองด้วย “อำนาจบารมี” กล่าวคือถือกฎหมายเป็นใหญ่ คนบังคับใช้กฎหมายเป็นรอง ต่างกับรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง เพราะรัฐที่มีกฎหมายในการปกครอง ก็ไม่แน่ว่า กฎหมายจะเป็นใหญ่หรือไม่ แต่ทั้งนี้ ทุกรัฐล้วนมีกฎหมายในการปกครองด้วยกันทั้งสิ้น จุดสำคัญอยู่ที่ว่า กรณีที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย หรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ถ้าฝ่ายปกครองถือหลักว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำอะไรก็ได้” เพราะเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และในขณะเดียวกัน ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองยังจะกระทำอย่างไรก็ได้แล้ว” การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แทน

จะทำไม่ได้เลย ไม่ว่าจะตรวจสอบการใช้อำนาจผูกพันหรืออำนาจดุลพินิจ นานวันเข้าเส้นแบ่งระหว่าง ดุลพินิจ กับ อำนาจใจ บางลงจนแทบจะแยกกันไม่ออกว่าแตกต่างกันอย่างไร ซึ่งแน่นอนว่าย่อมไม่เป็นผลดีแก่ประชาชน เนื่องจากประชาชนจะอยู่ในฐานะผู้ถูกระงับ หรือเป็นกรรมของผู้ใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่อยู่ในฐานะเป็นประธานหรือเป็นเจ้าของสิทธิ์อีกต่อไป ดังนี้ จึงไม่อาจเรียกการปกครองในลักษณะเช่นนี้ว่าเป็นนิติรัฐได้ อย่างไรก็ดี “อำนาจนิยม” หรือ เผด็จการ ก็มีข้อดีในแง่ของความเป็นเอกภาพและความเด็ดขาด หรืออาจเป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงภายในของประเทศ ดังนั้น จึงมักใช้กับประเทศที่มีการปกครองในระบอบสังคมนิยมเป็นหลัก

สำหรับรัฐที่มีการปกครองด้วยกฎหมายหรือปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือกฎหมายเป็นใหญ่ โดยยึดหลักกฎหมายมหาชนในข้อที่ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะกระทำมิได้” ซึ่งตรงข้ามกับหลักกฎหมายแพ่งที่ว่า “เมื่อไม่มีกฎหมายห้ามไว้ เอกชนจะกระทำอย่างไรก็ได้” ดังนั้น การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงอยู่ในลักษณะสมดุล และเป็นหลักประกันพื้นฐานแก่ประชาชนเจ้าของสิทธิ์ เพราะมีกลไกการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งจากภายในฝ่ายปกครองเองหรือจากองค์กรภายนอก เช่น องค์กรอิสระหรือศาลที่อาจเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ศาลย่อมตรวจสอบได้เสมอ เพียงแต่เป็นการตรวจสอบในเกณฑ์ต่ำ เฉพาะกรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายปกครองในข้อที่ว่า “ต้องเป็นหลักกฎหมายที่สามารถแยกดุลพินิจโดยแท้ของงานบริหารออกจากการควบคุมของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองได้” ด้วยเหตุนี้ นิติรัฐ จึงมีลักษณะเป็น “หลักคิด” มากกว่าหลักปฏิบัติ ดังนั้นนิติรัฐจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการบัญญัติหรือบังคับใช้กฎหมายควบคู่กับการจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น จัดให้มีองค์กรวินิจัย หรือพิพากษาคดีปกครอง อาทิ ศาลปกครอง หรือมีกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กฎหมายข้อมูลข่าวสาร หรือเป็นหลักคิดกำหนดให้รัฐใช้หลักนิติรัฐเป็นกรอบในการดำเนินนโยบายของรัฐ เช่น มาตรา 67 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติว่า “การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างร้ายแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะ ได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน” เป็นต้น

ผลของนิติรัฐทำให้นุคคล ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะใด ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายอย่างเดียวกัน และยังทำให้หลักความเสมอภาค มีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติ สำหรับสังคมไทยจะไปถึงนิติรัฐหรือไม่ เป็นเรื่องไกลตัวในอนาคต เอาแค่นี้ไปให้ถึงประชาธิปไตยก่อนก็เป็นเรื่องใหญ่ 78 ปี ยังไปไม่ถึงไหน แต่ก็เชื่อว่าจะเป็นไปไม่ได้ หากสังคมกลับมาตั้งสติ ปรับ

วิธีคิดใหม่ ปฏิรูประบบการศึกษา ปฏิรูประบบการเมือง อย่างจริงจัง โดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบแล้ว ความสำเร็จก็เชื่อว่า จะไกลเกินฝัน

นิติธรรม (Rule of Law)

นิติธรรม หมายถึง ความเป็นธรรมมีอยู่ในกฎหมาย หรือกฎหมายให้ความเป็นธรรมได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง ก็คือ “คุณธรรมทางกฎหมาย” นั่นเอง โดยที่ความเป็นธรรมเป็นสิ่งที่ทุกสังคมถวิลหา เพราะที่ใดมีความเป็นธรรม ที่นั่นย่อมนำมาซึ่งความสันติสุข แต่แท้จริงแล้วแก่นแท้ที่บริสุทธิ์เป็นธรรมไม่มีอยู่จริง หรือถ้ามีอยู่จริง ก็เข้าไม่ถึงเหมือน “นิพพาน” เพราะแม้แต่พระพุทธเจ้าเองก็เพียงแค่ตะขอยขบหรือถึงแก่ปริ (รอบ) นิพพาน เท่านั้น ประเด็นอยู่ที่ว่า ทำอย่างไรถึงจะไปตะขอยขบของความเป็นธรรมให้ได้ ซึ่งต้องยอมรับว่าเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่ทุกคนยอมรับคือ “กฎหมาย” เพราะกฎหมายคือสะพานเชื่อมไปสู่ความเป็นธรรม แต่โดยลำพังตัวกฎหมายเอง ไม่อาจให้ความเป็นธรรมได้ ต้องอาศัยการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งก็คือการตีความของคน ทั้งนี้ กฎหมายจะให้ความเป็นธรรมได้มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ การตีความของคนในสังคมแต่ละบริบท เช่น ถ้าสังคมหนึ่งมีป้ายเขียนไว้ว่า “ห้ามเดินผ่านสนาม” ถ้าแปลว่าอย่างนี้จึงได้ เพราะไม่ได้เขียนว่าห้ามเข้าในสนาม ผลจะเป็นอย่างไร หรือถ้ามีป้ายเขียนไว้ว่า “เลี้ยวซ้ายผ่านตลอด” ถ้าแปลว่าผ่านได้ผ่านเอา โดยไม่ต้องคูอะไรทั้งนั้น ผลจะเป็นอย่างไร แต่ในขณะที่เดียวกัน ถ้าเปลี่ยนป้ายใหม่เขียนว่า “เลี้ยวซ้ายเมื่อปลอดภัย” ความหมายจะเปลี่ยนไป เพราะอย่างนี้แปลว่า ยังเลี้ยวทันทีมิได้ เนื่องจากความปลอดภัยเป็นเงื่อนไขของการเลี้ยว ซึ่งก็แปลคดี ความจริงถ้าใช้หลักสามัญสำนึกแล้ว แม้ไม่มีป้ายเขียนไว้เลย ก็ต้องคำนึงถึงความปลอดภัยอยู่แล้ว ทำไมจะต้องมาเขียนเตือนซ้ำให้เปลืองอีก ทั้งนี้ เลี้ยวซ้ายผ่านตลอด หมายความว่า ผ่านได้โดยไม่ต้องรอสัญญาณไฟเท่านั้นเหตุผลก็เพราะว่าจะทำให้ระบบจราจรลื่นไหลไม่ติดขัด และไม่ว่าเลี้ยวซ้ายผ่านตลอด หรือเลี้ยวซ้ายรอสัญญาณไฟ ก็เป็นป้ายจราจรประเภทบังคับเหมือนกัน แต่ป้ายเลี้ยวซ้ายเมื่อปลอดภัย เป็นเพียงป้ายเตือน ที่สำคัญคือ เมื่อใดจะปลอดภัยเป็นดุลพินิจของคนขับ บางคนหยุดรอให้ปลอดภัย บางคนไม่หยุด ทำให้ระบบการจราจรติดขัด ไม่ลื่นไหล ซึ่งป้ายแต่ละประเภทมีสภาพบังคับต่างกัน ประเด็นไม่ได้อยู่ที่การจะติดป้ายอะไร แต่ปัญหาอยู่ที่การจะติดป้ายอย่างไร เพื่อสื่อความหมายให้คนเข้าใจเจตนารมณ์ที่แท้จริงต่างหาก ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่ ต่างจากประเทศที่พัฒนาแล้วที่คนในสังคมมีวินัยจนตกผลึก สังเกตได้จากผู้คนเข้าคิวเองโดยไม่ต้องมีคนคุม การลัดคิวถือเป็นเรื่องใหญ่ หรืออย่างเกาะกลางถนนแค่ตีเส้นจราจรก็เอาอยู่ ไม่ต้องเอาแท่งคอนกรีตมาวางให้เกาะเกาะสาวยตา หรือถ้าจะสร้างสะพานลอยก็ไม่ต้องมีแผงเหล็กกันคนข้ามถนนไว้ด้านล่างอีก

ด้วยเหตุนี้ในการบัญญัติกฎหมายก็ไม่จำเป็นต้องมีบทอาชญากรรม หรือบางกรณีไม่ต้องมี

กฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ เพราะกฎหมายอยู่ที่ใจหรือถูกฝังอยู่ในจิตสำนึกของคนเสียแล้ว เราจะรู้ได้อย่างไรว่าเป็นธรรมหรือไม่ ดูได้จากความไม่เป็นธรรมนั่นเอง เมื่อใดมีความไม่เป็นธรรมสูง แสดงว่า ขณะนั้นมีความเป็นธรรมต่ำ ซึ่งความไม่เป็นธรรม แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ

ความไม่เป็นธรรมจากกฎหมาย ซึ่งแบ่งได้เป็น

1. ความไม่เป็นธรรมจากตัวบทกฎหมาย หมายถึง กฎหมายบัญญัติออกมาโดยมีตัวบทที่เป็นลายลักษณ์อักษรไม่เป็นธรรมเสียเอง เช่น กฎหมายอาญา มาตรา 334 ผู้ใดเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไปโดยทุจริต ผู้นั้นกระทำความผิดฐานลักทรัพย์ มีโทษจำคุกไม่เกินสามปี แลว่า ใครลักลูกอม 1 เม็ด หรือลักแหวนเพชร 1 วง มีโทษเท่ากัน เพราะกฎหมายถือว่าสิ่งของทั้งสองเป็นทรัพย์สินเหมือนกัน โดยไม่คำนึงถึงมูลค่าของตัวทรัพย์สินแต่อย่างใด หรือ ป.วิ. อาญา มาตรา 2 (21) “ควบคุม” หมายความว่า การคุมหรือกักขังผู้ถูกจับ , (22) “ขัง” หมายความว่า การกักขังจำเลยหรือผู้ต้องหาโดยศาล ทั้งนี้ การ “กักขัง” เป็นโทษทางอาญาประเภทหนึ่ง ตามมาตรา 18 ซึ่งผู้ต้องหาขังไม่ถูกศาลพิพากษาว่ามีความผิด แล้วจะถูกลงโทษกักขังก่อนได้อย่างไร แต่กรณีนี้ในทางปฏิบัติ การฝากขังผู้ต้องหาศาลจะมีคำสั่งว่าให้ “คุมขัง” แทน หรือกรณีการนับระยะเวลาในการใช้สิทธิอุทธรณ์ ตามมาตรา 96 แห่ง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติให้ต้องใช้สิทธิอุทธรณ์ภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาามีคำสั่งลงโทษ แทนที่จะเป็นวันที่ผู้รับทราบคำสั่ง ซึ่งกรณีดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่า ไม่เป็นธรรมกับผู้รับคำสั่ง ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีมาตรฐานต่ำกว่าระยะเวลาอุทธรณ์ ตามที่กำหนดใน พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 638/254เป็นต้น

2. ความไม่เป็นธรรมจากบริบทของกฎหมาย หมายถึง ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากการตรากฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ซึ่งมีเหตุจูงใจให้ผู้ร่างกฎหมายคำนึงถึงบริบทหรือกระแสสังคมในขณะนั้น มีผลทำให้กฎหมายให้ความสำคัญกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งเป็นพิเศษ และเป็นเหตุให้กฎหมายมีความไม่เป็นธรรมอยู่ในตัว เช่น กฎหมายอาญา มาตรา 335 ผู้ใดลักทรัพย์ (12) ที่เป็นของผู้มีอาชีพกสิกรรม บรรดาที่เป็นผลิตภัณฑ์ พืชพันธุ์ สัตว์ หรือเครื่องมืออันมีไว้สำหรับประกอบกสิกรรม หรือได้มาจากการกสิกรรมนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงห้าปี และความในวรรคสี่ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ พ.ศ. 2530 ที่ว่า “ถ้าความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำต่อทรัพย์สินที่เป็น โคน กระบือ เครื่องกลหรือเครื่องจักร ที่มีอาชีพกสิกรรมมีไว้สำหรับประกอบกสิกรรม ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบปี ” แต่ในขณะปัจจุบันปัญหาารถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำรงชีพของคนในสังคมเมือง กลับถูกขโมยเป็นว่าเล่น

หรือแม้แต่คนที่อาศัยรถยนต์ในการประกอบอาชีพโดยตรง เช่น แท็กซี่ถูกขโมย กลับไม่ได้รับการคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายแต่อย่างใด หรือกรณีโทษอาญาที่เป็นค่าปรับซึ่งไม่ได้รับการแก้ไขเลย ตั้งแต่ปี 2500 ทั้งที่ค่าของเงินในปัจจุบันเปลี่ยนไปมาก ทำให้มาตรการในการควบคุมป้องกันมิให้มีผู้กระทำความผิดค้อยค่าลง มีผลทำให้คนไม่เกรงกลัวที่จะทำความผิดกฎหมาย ซึ่งไม่เป็นธรรมกับสังคมเหมือนกัน

3. ความไม่เป็นธรรมจากการบังคับใช้กฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย หมายถึง การนำกฎหมายไปใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ กรณีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนก็ไม่มีปัญหาอะไร แต่ถ้ากฎหมายบัญญัติไว้ไม่ชัดเจน หรือตีความหมายได้หลายนัยแล้ว ต้องมีการตีความกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการเพ่งเล็งถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงที่ซ่อนอยู่ใต้ตัวอักษร จึงเป็นเรื่องยากพอสมควร เพราะขึ้นอยู่กับอรรถวิสัยของผู้ตีความที่สำคัญ และอาจทำให้เสียความเป็นธรรมได้ ดังนั้น จึงต้องสร้างระบบหลักประกันความเป็นธรรมสองชั้นขึ้น โดยออกแบบให้มี “กฎ” (Rule) ซ่อนอยู่ใน “กฎหมาย” (Law) เหมือนเป็นไข่แดงของไข่ดาวที่อยู่ควบคู่ไปด้วยกันเสมอ เพราะอย่างน้อยถ้าหลุดจากกฎหมายหรือไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ก็ยังมีกฎเป็นหลักประกันอีกชั้นหนึ่ง เราเรียกวิธีคิดอย่างนี้ว่า “นิติธรรม” (Rule of Law) ถามต่อว่ากฎคืออะไร กฎ คือ กติกาที่นักกฎหมายหรือผู้มีอำนาจวางไว้ อาจอยู่ใน รูปของสุภาษิตกฎหมาย เช่น หลักความศักดิ์สิทธิ์ของการแสดงเจตนา หลักกรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา หรือหลักผู้รับโอนยอมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน หรือหลักผลไม่ของต้นไม้ที่เป็นพิษ เป็นต้น หรืออาจจะอยู่ในรูปของ บททั่วไปของกฎหมาย เช่น ป.พ.พ. มาตรา 5 ที่ว่า “ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต ” หรืออาจจะอยู่ในรูปของ “นิติวิธี” ที่ศาลวางหลักไว้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1343/2549 ที่ว่า “ผู้ถูกลอกหลวงให้เอาเงินไปแทงห้วยใต้ดิน ไม่ใช่เป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยในความผิดฐานฉ้อโกง ” ทั้งนี้ คำว่าผู้เสียหายโดยนิตินัยไม่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรใน ป.วิ. อาญา แต่อย่างใด

แต่กรณีนี้ ศาลเห็นว่า ผู้ถูกลอกหลวงมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย ถือว่าไม่สุจริต ศาลไม่รับชำระความให้ ตามหลักมาศาลต้องมามีมือสะอาด เป็นต้น ด้วยเหตุนี้นิติธรรมจึงมีลักษณะเป็น “หลักปฏิบัติ” มากกว่าหลักคิด ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 วรรคสอง ที่บัญญัติว่าการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม

แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่ากฎจะอยู่ในรูปแบบใดล้วนมีพื้นฐานมาจากหลักสามัญสำนึกด้วยกันทั้งสิ้น ดังนั้น หากจะกำหนดความหมายเชิงวิชาการแล้ว นิติธรรม ควรหมายความว่า “คุณธรรมทางกฎหมายที่บังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักสามัญสำนึกในการบังคับใช้กฎหมายแก่

ประชาชน”นิติธรรม จึงเกี่ยวข้องโดยตรงกับการผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรม และไม่ว่าความเป็นธรรม จะถูกฝังไว้ลึกเพียงใดก็ตาม พวกเราทุกภาคส่วนต้องช่วยกันนำมาเป็นแก่นของสังคมให้ได้ โดยที่ การผดุงไว้ซึ่งความเป็นธรรม มิได้จำกัดเฉพาะมนุษย์เท่านั้น แม้เป็นธรรมชาติก็ควรให้ความสำคัญ ธรรมด้วยด้วยกัน

ดั่งคดีหนึ่ง เอกชนฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่อนุญาตให้ทำสัมปทานเหมืองหินบนเกาะสมุย และศาลปกครองมีคำพิพากษาตอนหนึ่ง ความว่า “แต่ก็เห็นได้ว่าการทำเหมืองหินในบริเวณ ดังกล่าว อย่างน้อยที่สุดย่อมส่งผลให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาอย่างถาวร ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่ อาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของเกาะสมุย และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ ได้รับจากการทำเหมืองดังกล่าว ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยหาได้ ง่าย และมีราคาถูกแล้ว กรณีนี้ย่อมไม่อาจเปรียบเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดแก่สภาพสิ่งแวดล้อม ของเกาะสมุยได้” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 333/2549) นับว่าศาลท่านให้เหตุผลไว้ดี เพราะปัจจุบันปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใหญ่ และยังรักษาภาพลักษณ์เมืองท่องเที่ยวไว้อีกด้วย ที่ สำคัญภูเขาเกิดขึ้นก่อนที่มนุษย์จะไปอยู่ จึงไม่เป็นธรรมกับธรรมชาติ หากจะทำลาย นาน ๆ จะเห็น มนุษย์พิพากษาให้ธรรมชาติชนะสักที เพราะในระยะหลังมานี้ มนุษย์ถูกธรรมชาติพิพากษาถึงขั้น เหลือเกิน

ด้วยเหตุและผลที่ได้กล่าวมาข้างต้น ไม่ว่า นิติรัฐ หรือ นิติธรรม ล้วนมีความสำคัญทั้งสิ้น แต่ปัญหาใหญ่ ก็คือว่า เราจะบูรณาการหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมให้เข้ากับบริบทของสังคมไทยได้ อย่างไร



ภาคผนวก ข

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

Copyright© by Chiang Mai University

All rights reserved

การจับความรู้จากผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาความต้องการของระบบการจัดการความรู้ (Requirement Elicitation: ENG 1)

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้ทราบถึง ปัญหาวิกฤติที่สมควรแก้ไข แนวทางในการแก้ไข ในทัศนะของผู้เชี่ยวชาญ และเป้าหมาย ตลอดจน ทิศทางและบทบาทของผู้บริหาร ในการจัดการความรู้ขององค์กร หรือหน่วยงานนั้น เพื่อสามารถกำหนด ขอบเขตและทิศทางของระบบการจัดการความรู้

แผนการดำเนินงาน (Plan)

- 1) ศึกษาทำความเข้าใจและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อความรู้ที่ศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามขอบเขตของการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระ
- 2) จัดทำแผนการสัมภาษณ์ผู้บริหาร (Knowledge Manager/ Knowledge Decision Maker) เพื่อทราบขอบเขตหัวข้อความรู้ (Scoping Meeting) ปัญหาวิกฤติหรือภารกิจหลัก (Critical Task) ขอบเขตการจัดการความรู้และบทบาทของผู้บริหารในการจัดการความรู้ กำหนดตัวผู้เชี่ยวชาญ (Providers) และกลุ่มผู้ใช้งาน (Users) ความต้องการของระบบการจัดการความรู้ (Business Specification) และความต้องการของผู้ใช้งานระบบ (User Specification) จัดทำแผนการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพื่อจับความรู้ (Knowledge Capture Meeting) การขอทราบกรณีศึกษา (Case Study meeting) และการสอบทานความรู้ (Validation meeting) และกำหนดการสัมภาษณ์ดังกล่าว
- 3) จัดเตรียมวาระการสัมภาษณ์ (Agenda) และวาระซ่อนเร้น (Hidden Agenda) เพื่อสัมภาษณ์ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ใช้งานตามแผนการสัมภาษณ์ สัมภาษณ์ ผู้บริหารเพื่อทราบขอบเขตความรู้ และสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญเพื่อจับความรู้ในการทำงาน โดยใช้หลักการ Input/ Process/ Output เพื่อให้ได้ Task/ Inference/ Domain Concept และผู้ใช้งานตามกำหนดการและวาระ
- 4) จัดทำรายงานผลการดำเนินการและวิเคราะห์ Transcript นำมาจัดทำแผนภาพความรู้ (Knowledge Map) ตามมาตรฐาน Common KADS

รายงานผลการดำเนินงาน (DO)

- 1) ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นจากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงานแก้ต่างคดีอาญา
- 2) สัมภาษณ์ผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อองค์ความรู้ เพื่อทราบ
 - ปัญหาวิกฤติที่สมควรแก้ไข (การเตรียมคดีในการแก้ต่างคดีอาญา)

- กำหนดผู้เชี่ยวชาญ และกลุ่มผู้ใช้งาน (USERS)
- เตรียมคำถาม ทำวาระและกำหนดการสัมภาษณ์

3) สัมภาษณ์ผู้บริหาร และผู้เชี่ยวชาญ

- ติดต่อพูดคุยกับผู้บริหารงานแก้ต่างคดีอาญา(ในการศึกษาคั้งนี้คือ นายกายสิทธิ์ พิสงปรากการ อธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญา) ซึ่งจากการจับความรู้จากผู้บริหารสำนักงานคดีอาญาแก้ต่างแล้ว ท่านได้กำหนดวิสัยทัศน์ของสำนักงานคดีอาญา และวิสัยทัศน์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ รวมทั้งได้แจ้งให้ทราบว่าผู้เชี่ยวชาญในเรื่องแก้ต่างคดีอาญา คือ ร.ท. สมนึก เสียงก้อง และนายชาญชัย ชลนันทน์วัฒน์
- ดำเนินการจับความรู้จากผู้บริหารคือ นายกายสิทธิ์ พิสงปรากการ อธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญา และผู้เชี่ยวชาญคือ ร.ท. สมนึก เสียงก้อง และนายชาญชัย ชลนันทน์วัฒน์ โดยกำหนดวาระการจับความรู้ดังนี้
 - แจ้งเหตุผลในการจับความรู้ครั้งนี้ และอธิบายความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการจัดการความรู้ และงานเกี่ยวกับการแก้ต่างคดีอาญาว่าอยู่ในส่วนหนึ่งของหัวข้อ 100 องค์ความรู้ที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำลังดำเนินการอยู่
 - สอบถามถึงวิสัยทัศน์ของสำนักงานคดีอาญาและวิสัยทัศน์ในส่วนการจัดการความรู้ซึ่งวิสัยทัศน์ทั้งสองส่วนคือ

4) ศึกษา รวบรวมเอกสาร ที่เกี่ยวข้องกับความรู้เพื่องานคณะกรรมการอัยการ เช่น Ontology และ Knowledge Base

5) ทำสรุปการดำเนินการวิเคราะห์ Transcript ทำให้ได้ผลจากการวิเคราะห์ดังนี้

- ปัญหาวิกฤติ
- ขอบเขตการจัดการความรู้ ที่ตอบสนองผู้บริหาร และตอบสนองความต้องการด้านความรู้
- ทำแผนภาพความรู้ Knowledge Map ที่สอดคล้องกับมาตรฐาน เช่น CommonKADS และเชื่อมโยงกับเอกสารความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

วิเคราะห์ความต้องการของระบบการจัดการความรู้ (System Requirement Analysis : ENG 2)

วัตถุประสงค์: ทำการวิเคราะห์หาความต้องการระบบการจัดการความรู้ ในแง่มุมของประโยชน์ที่จะได้รับ (Business Specification) และความต้องการของผู้ใช้งานในการใช้งานระบบ (User Specification)

แผนการดำเนินงาน (Plan)

- 1) นำข้อมูลจาก ENG1 มาวิเคราะห์เพื่อกำหนด ความต้องการ ระบบการจัดการความรู้ (Business Specification) และกำหนดความต้องการของผู้ใช้งานระบบการจัดการความรู้ (User Specification) และแบ่งประเภทผู้ใช้งาน
- 2) จัดทำรายงานการดำเนินงานและระบุ Business Specification และ User Specification

รายงานผลการดำเนินงาน (DO)

ผู้ศึกษาได้สอบถามความต้องการของสำนักงานคดีอาญา 1 และสำนักงานคดีอาญา 2 สำนักงานอัยการสูงสุด โดยการสัมภาษณ์สัมภาษณ์นายกายสิทธิ์ พิสงปรการ อธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2554 ซึ่งแยกผู้ใช้งานแต่ละประเภทได้ดังนี้

Knowledge Decision Maker ได้แก่ นายกายสิทธิ์ พิสงปรการ อธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญา Provider ได้แก่ นายชาญชัย ชลานนท์นิวัฒน์

User ได้แก่ พนักงานอัยการในสำนักงานคดีอาญา 1 และสำนักงานคดีอาญา 2

และเมื่อระบบการจัดการความรู้ (KMS) งานแก้ต่างคดีอาญาได้จัดทำเสร็จสิ้น ในเบื้องต้นแล้วให้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าข้อมูลใดสมควรเสนออธิบดีอัยการ อนุมัติให้นำระบบการจัดการความรู้ดังกล่าว จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารเกี่ยวกับความต้องการของผู้ใช้งานแต่ละประเภทดังกล่าว ผู้ศึกษาได้กำหนดระบบการจัดการความรู้ที่จะสร้างขึ้น โดยยึดประเภทผู้ใช้งานหลักดังนี้

ที่	ประเภทผู้ใช้งาน	ความต้องการของระบบงาน
1	ผู้บริหาร	ระบบ KMS จะต้องมีการมอบหมายงาน
2	ผู้เชี่ยวชาญ	ระบบ KMS จะต้องมีประเด็นเร่งด่วน, เอกสารวิชาการ
3	ผู้ปฏิบัติหรือผู้ใช้งานทั่วไป	ระบบ KMS จะต้องมีประเด็นเร่งด่วน, เอกสารวิชาการ, ทำเนียบผู้เชี่ยวชาญ

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การวิเคราะห์ความต้องการซอฟต์แวร์ (Software Requirement Analysis : ENG3)

วัตถุประสงค์: ทำการวิเคราะห์ความต้องการ Software ของระบบ เช่น Function ต่างๆ ในระบบ การจัดการความรู้ เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้งานได้

แผนการดำเนินงาน(Plan): ประกอบกิจกรรม ดังต่อไปนี้

1) จัดทำวิเคราะห์ข้อมูลจาก ENG1 + ENG2 เพื่อวางระบบการจัดการความรู้ ดังนี้

- กำหนด Function พื้นฐานกำหนดการใช้งาน
- วิเคราะห์การเชื่อมโยงความรู้ตามโปรแกรม Microsoft Visio (Task / Inference /
- Domain/Knowledge base/Ontology)
- เก็บข้อมูล Knowledge base แสดงผลในรูปแบบของรายการ (Lists) เช่น
- Document Library, Discussion เป็นต้น

2) จัดทำรายงานผลการดำเนินการความสอดคล้องกับ Eng 1 + Eng 2

การกำหนดสิทธิของผู้ใช้ โดยกำหนดให้ผู้ดูแลระบบ KM มีสิทธิในการจัดการ อ่าน เขียน แก้ไข ลบ ข้อมูลได้ทั้งระบบ และต้องแสดงโครงสร้างองค์ความรู้ (Task/Inference/Domain Knowledge/ knowledge Base / Ontology)

รายงานผลการดำเนินงาน (DO)

ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์ความต้องการของ Software โดยนำข้อมูลที่ได้จาก ENG 1

และ ENG2 มาวิเคราะห์ ตามคู่มือแนวทางในการพัฒนาระบบคุณภาพ วิชาการค้นคว้าอิสระ

วิทยาลัยศิลปะ สื่อ และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2553

สรุปผลการดำเนินการตาม ENG3 ระบบ KMS ของสำนักงานคดีอาญา 1 และ 2 มีผู้ใช้งาน

3 ประเภท คือ ผู้บริหาร ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ปฏิบัติ ซึ่งทั้งสามประเภทมีสิทธิในการทำงาน โดยหลัก คือ

อ่าน และเขียน ข้อมูล มี Function การใช้งาน เช่น การรวบรวมเอกสารต่าง ๆ เช่น กฎหมาย

ระเบียบ Case Study Knowledge Map โครงสร้างของ Cop ประกอบด้วย Task คือ งานวิกฤติ คือ

การเตรียมคดีในการแก้ต่างคดีอาญา

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การออกแบบซอฟต์แวร์ (Software Design: ENG 4)

วัตถุประสงค์ : เพื่อออกแบบ Site ของระบบการจัดการความรู้ (KMS)

แผนการดำเนินงาน(Plan) :

- 1) นำ Template ที่สร้างจาก REU 2 มาใช้ การใช้งานบาง Function ยังไม่สามารถนำมาใช้ได้ เนื่องจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายจัดการความรู้ยังไม่เปิดใช้งาน เช่น Blog, Wiki, Calendar, Announcement

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

ผู้ศึกษาได้ทำการออกแบบ และ สาธิตระบบการจัดการความรู้ (KMS) ต่อผู้เชี่ยวชาญของ (ร.ท.สมนึก เสียงก้อง รองอธิบดีอัยการสำนักงานคดีอาญา และนายชาญชัย ชลานนท์ นิวัฒน์ อัยการผู้เชี่ยวชาญ) ในเรื่องเกี่ยวกับการขาดคู่มือในการดำเนินคดีอาญาแก้ต่างที่สมบูรณ์ และทันสมัย และปัญหาเรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการในการรับคดีแก้ต่าง ในปัจจุบัน การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องการแก้ต่างคดีอาญา พนักงานอัยการและผู้ปฏิบัติงานยังขาดความรู้ และกระบวนการที่สำคัญ ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหานี้ และทำการศึกษาองค์ความรู้ ข้อมูลเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการแก้ต่างคดีอาญานี้ไว้ อย่างเป็นระบบ ให้พนักงานอัยการและผู้สนใจยึดถือปฏิบัติและใช้เป็นแนวทางปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง โดยการดำเนินงานได้ชี้แจงวัตถุประสงค์ของการค้นคว้าแบบอิสระนี้จะทำการศึกษาเฉพาะในประเด็นปัญหาสำคัญที่สุด เพื่อฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญว่า ความรู้ดังกล่าวถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ ทำได้จริงหรือไม่ มีความเป็นไปได้หรือไม่ ปัญหาอุปสรรคมีหรือไม่ ข้อเสนอแนะ ข้อที่ควรแก้ไขปรับปรุง โดยเข้าระบบ

ที่ <http://ago.camt.cmu.ac.th/SitePages/Home.aspx> ข้อที่ 13 คดีอาญา (แก้ต่าง)

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การสื่อสารและความสอดคล้องของระบบการจัดการความรู้ (Organizational Alignment : MAN1)

วัตถุประสงค์ : เพื่อให้บุคลากรในหน่วยงานมีความเข้าใจ และมีส่วนร่วมในการทำกิจกรรมการจัดการความรู้

แผนการดำเนินงาน(Plan) : ประกอบด้วยกิจกรรม ดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบวิสัยทัศน์ของสำนักงานอัยการสูงสุด วิสัยทัศน์การจัดการความรู้ของสำนักงานอัยการสูงสุด วิสัยทัศน์ ของสำนักงานคดีอาญา และวิสัยทัศน์การจัดการความรู้ของสำนักงานคดีอาญา
- 2) จัดทำแผนและกิจกรรมในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้ตรงกันของสำนักงานคดีอาญา 1 และ 2 โดยใช้การพูดคุยสร้างความเข้าใจเรื่องกิจกรรมการจัดการความรู้ที่มีการประยุกต์นำทฤษฎีการเรียนรู้ขณะทำงาน (Learning in Action) รูปแบบการเรียนรู้จากประสบการณ์ (Experiential Learning) โดยการทบทวน (Review) และการสะท้อนคิด (Reflect) มาช่วยให้งานการดำเนินกิจกรรม
- 3) จัดทำแผนกิจกรรมการจัดการความรู้ (KM) 3 ปี ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ (Vision) ของสำนักงาน งานคดีอาญา
- 4) จัดทำรายงานผลการดำเนินกิจกรรมสาธิตระบบการจัดการความรู้และแผนกิจกรรมการจัดการความรู้ให้กับ KM Team (ผู้เชี่ยวชาญ) เพื่อรับฟังข้อเสนอแนะ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์การสื่อสารและความสอดคล้องของระบบการจัดการความรู้ โดยนำข้อมูลที่ได้จาก ENG 1,ENG 2 และ ENG3 มาวิเคราะห์ เพื่อศึกษาถึงวิสัยทัศน์ขององค์กร ด้านการจัดการความรู้ และศึกษาวิธีการที่จะทำให้บรรลุวิสัยทัศน์โดยใช้กิจกรรม KM ภายใตกรอบระยะเวลาดำเนินการ 3 ปี ซึ่งจะได้จัดทำรายงานผลการศึกษาวิเคราะห์ MAN 1 ออกแบบกิจกรรมเพื่อปรับเปลี่ยนพฤติกรรม เพื่อใช้เสนอต่อ KM Team ต่อไป

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การบริหารองค์กร (Organization Management : MAN 2)

วัตถุประสงค์ : เพื่อทบทวนโครงสร้างหน่วยงาน เพื่อปรับปรุงให้สอดคล้องกับระบบการจัดการความรู้ และสามารถเชื่อมโยงเข้ากับระบบงานประจำของหน่วยงานได้

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) วิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานคดีอาญาแก้ต่างได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 และ 2
- 2) ออกแบบกำหนดหน่วยงานและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ ด้านงบประมาณ คน ด้านกระบวนการและเทคโนโลยี
- 3) จัดสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจและข้อเสนอแนะจากบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ
- 4) ขออนุมัติการนำ KMS เข้าใช้ในสำนักงานแก้ต่างคดีอาญา
- 5) จัดสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจและข้อเสนอแนะจากบุคลากรที่เชี่ยวชาญ
- 6) ขออนุมัติการนำระบบ KMS เข้าใช้งานด้านงานแก้ต่างคดีอาญา
- 7) ทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยมีคำสั่งมอบหมายผู้รับผิดชอบ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

- 1) วิเคราะห์โครงสร้างของสำนักงานคดีอาญาแก้ต่างได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 และ 2
โดยการขอข้อมูลโครงสร้างอัตรากำลังของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 และ 2
- 2) ออกแบบกำหนดหน่วยงานและปรับปรุงบทบาทหน้าที่ ด้านงบประมาณ คน ด้านกระบวนการและเทคโนโลยี
- 3) ขออนุมัติการนำ KMS เข้าใช้ในสำนักงานแก้ต่างคดีอาญา หลังจบภารกิจจัดทำรายงานด้านงบประมาณ คน ด้านกระบวนการ และเทคโนโลยี
- 4) ทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยวิเคราะห์โครงสร้างสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 และ 2 ให้เหมาะสมกับการนำ KMS มาใช้ โดยมีการเสนอผังโครงสร้างที่ปรับปรุง

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การบริหารโครงการ (Project Management: MAN 3)

วัตถุประสงค์ : การกำหนดและจัดทำแผนโครงการจัดทำระบบการจัดการความรู้ (KMS Project Plan)

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) จัดประชุมผู้บริหารของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา 1 และ 2 เพื่อกำหนดเป้าหมายร่วมกันในการจัดการความรู้กันแก่ต่างคดีอาญา
- 2) คณะทำงาน วางแผนประเมินทรัพยากร เวลา คน อุปกรณ์ สถานที่
- 3) งบประมาณ เพื่อ บรรลุเป้าหมายในกิจกรรม ดังนี้
 - ตรวจสอบความรู้
 - กรอบแนวคิดทางกระบวนการทำงาน
 - จับ วิเคราะห์ สังเคราะห์ความรู้
 - สร้างระบบ IT-Based KMS
 - นำ KMS เข้าใช้งาน โดยสร้างกิจกรรมเพื่อเปลี่ยนแปลง
 - ประเมินผล
- 4) คณะทำงาน ขอร่างโครงการการจัดการความรู้
- 5) จัดสัมมนาเพื่อสร้างความเข้าใจและรับทราบข้อเสนอแนะจากผู้เชี่ยวชาญ
- 6) จัดประชุมผู้บริหารของหน่วยงาน สำนักงานคดีอาญา
- 7) ขออนุมัติดำเนินโครงการและทรัพยากรที่ต้องการตามแผนงาน
- 8) หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยมี Gantt Chart 3 เดือน สำหรับสร้าง KMS และ COP มีการใช้งบประมาณ แผน และรายงานการใช้จ่ายงบประมาณ และมีโครงสร้างคณะทำงานโครงการ (Project Team)

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

1) Gantt Chart ของแผนการสร้างระบบบริหารจัดการ ระบบการจัดการความรู้เพื่องานแก่ต่างคดีอาญา

การดำเนินงาน	ระยะเวลา		
	มิ.ย.	ก.ค.	ส.ค.
1. ศึกษา และเก็บความต้องการระบบ KMS			
2. วิเคราะห์ และออกแบบระบบ KMS			
3. พัฒนาระบบ KMS			
4. ทดสอบระบบ KMS และประเมินผลสัมฤทธิ์ของ			

ระบบ KMS โดยใช้แบบสอบถาม			
5. นำเสนอผลงานการค้นคว้าอิสระ			

ในการดำเนินการจัดทำระบบการจัดการความรู้ ทั้ง 15 กิจกรรมแล้วเสร็จ ใช้เวลาตามแผน 4 เดือน โดยมีบางกิจกรรมที่ล่าช้ากว่ากำหนดตามแผน รายละเอียด ระยะเวลา ปัญหาอุปสรรค และ ข้อเสนอแนะ ดังแสดงในตารางต่อไปนี้

กิจกรรม	ระยะเวลาตามแผน	ระยะเวลาที่ดำเนินการจริง	ปัญหา อุปสรรค	ข้อเสนอแนะ
1.Requirement Elicitation (ENG1)	1-30 มี.ย. 2554	ตามแผน	ไม่มี	
2.System Requirement (ENG2)	1-30 มี.ย. 2554	ตามแผน	“	
3.Software Requirement Analysis (ENG3)	15-30 มี.ย. 2554	ตามแผน	“	
4.Software Design (ENG4)	15-30 มี.ย. 2554	ตามแผน	“	
5.Organisation Alignment (MAN1)	1-30 ก.ค. 2554	ตามแผน	“	
6.Organisation Management (MAN2)	1-30 ก.ค. 2554	ตามแผน	“	
7.Project Management (MAN3)	1 ก.ค. -15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
8.Humen Resource Management (RIN1)	1 ก.ค. -15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
9.Training (RIN2)	1 ก.ค. -15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	

กิจกรรม	ระยะเวลาตาม	ระยะเวลาที่ดำเนินการ	ปัญหา	ข้อเสนอแนะ
---------	-------------	----------------------	-------	------------

	แผน	จริง	อุปสรรค	
10.Knowledge Management (RIN3)	1 ก.ค.-15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
11.Infrastructure (RIN4)	1 ก.ค.-15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
12.Asset Management (REU1)	1 ก.ค.- 15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
13.Reuse Program Management (REU2)	1 ก.ค.- 15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
14.Domain Engineering (REU3)	1 ก.ค.- 15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	
15. Quality Assurance (QA)	1 ก.ค.- 15 ส.ค. 2554	ตามแผน	-	

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Management : RIN1)

วัตถุประสงค์ : วิเคราะห์แนวทางการบริหารด้านกำลังคนที่เกี่ยวข้องกับระบบการจัดการความรู้ เช่น KM

Team ของหน่วยงาน และผู้เกี่ยวข้อง

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) รวบรวมกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอัตรากำลังในการพัฒนาการจัดการความรู้
- 2) ศึกษาและวิเคราะห์กรอบอัตรากำลัง ในปัจจุบันเทียบกับความต้องการในการจัดการความรู้ให้เพียงพอ และสอดคล้องกับการพัฒนาการจัดการความรู้ขององค์กร
- 3) ทำรายงานการวิเคราะห์อัตรากำลังในปัจจุบันเทียบกับความต้องการ
- 4) กำหนดแผนอัตรากำลัง 5 ปี เพื่อพัฒนาการจัดการความรู้ต่อเนื่องและประสบความสำเร็จ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

- 1) คณะทำงานวิเคราะห์ความสามารถ Competence ของ KM TEAM ด้านงานแก้ต่างคดีอาญา ขอบเขตความรับผิดชอบการทำงานสำคัญความรู้ ทักษะ และทัศนคติของบุคลากรในตำแหน่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความรู้ในสำนักงาน
- 2) การสรรหาบุคลากรจากภายใน (เพิ่มความรับผิดชอบด้าน KM หรือ KM TEAM จากสำนักงานซึ่งทุกสำนักงานต้องตั้งอัตราเพิ่มตามความจำเป็น ตามคุณสมบัติ ความรู้ทักษะ และทัศนคติ ตรงตามความต้องการของตำแหน่งงานและตามจำนวนซึ่งขึ้นกับปริมาณงาน
- 3) เสนอผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่งตั้ง มอบหมายความรับผิดชอบแก่บุคลากร สำนักงานแก้ต่างคดีอาญา
- 4) หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินการ (Do) โดยมีการวิเคราะห์ KM Team และผู้ร่วมกิจกรรมทั้งหมด ให้เกิดกิจกรรมการจัดการความรู้ตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงาน และมีข้อเสนอแนะจำนวนที่เหมาะสมและวิธีการให้ได้มาของบุคลากร

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การฝึกอบรม (Training: RIN 2)

วัตถุประสงค์ : ศึกษาและนำเสนอแนวทางการฝึกอบรมด้าน KM ให้กับบุคลากรภายในหน่วยงาน

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) ทำการวิเคราะห์ความต้องการในการฝึกอบรมของแต่ละตำแหน่งงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ ระบบจัดการความรู้คดีแก้ต่าง โดยพิจารณาความต้องการความรู้ ทักษะ และทัศนคติที่เพิ่มขึ้นเมื่อจัดทำระบบการจัดการความรู้
- 2) จัดทำแผน การฝึกอบรมที่เหมาะสม ทั้งวิทยากร หลักสูตร เอกสาร ประกอบ การ ฝึกอบรม สถานที่การฝึกอบรม ตารางการฝึกอบรม งบประมาณสำหรับบุคลากร ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ต่างคดีอาญาในการพัฒนาความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ให้สามารถติดตั้งใช้งานระบบจัดการความรู้

3) จัดฝึกอบรม และประเมินผลความรู้ ทักษะ และทัศนคติ ก่อนและหลังการ

ฝึกอบรมให้แก่บุคลากรในงานแก้ต่างคดีอาญา

หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยมีข้อเสนอในการพัฒนา ผู้บริหารด้านการจัดการความรู้ มีข้อเสนอในการฝึกอบรมวิศวกรความรู้ มีข้อเสนอในการฝึกอบรมผู้ใช้งานทั่วไป มีการสาธิตระบบให้กับ KM Team อย่างน้อย 1 ครั้ง และ มีการเขียน Feedback

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

1. กำหนดรูปแบบการบริหาร KMS Staff Management ดังต่อไปนี้

1. สร้างแนวทางการเสริมสร้างทักษะที่เกี่ยวข้องกับ การสร้างและบริหารจัดการ ระบบการจัดการความรู้ เพื่อให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่นั้นมีประสิทธิภาพการทำงานเกี่ยวกับระบบการจัดการความรู้ที่ดีขึ้น โดยใช้แนวทาง การสร้างสมรรถนะกลุ่มงาน (Functional Competency) ที่จำเป็นต่อการบริหารจัดการระบบ เช่น การสร้างเครือข่าย การประสานงาน เป็นต้น

2. จัดทำแผนงาน/โครงการ ฝึกอบรม ไว้ในแผนกลยุทธ์บริหารจัดการระบบการจัดการความรู้ 3 ปี โดยกำหนดไว้ในปีแรกของแผนกลยุทธ์ฯ ด้วยวิธีการต่างๆ เช่น สัมมนา ฝึกอบรม และ สาธิตการใช้งาน

โครงการในปี พ.ศ. 2555 (Man 3 Rin 2 - 3)

- โครงการสัมมนาการใช้งานระบบการจัดการความรู้
- โครงการปรับปรุงระบบการจัดการความรู้ที่จัดทำแล้ว
- โครงการฝึกอบรม กลุ่ม COP KCJ / คณะทำงานวิศวกรรมความรู้ (KE)
- โครงการสัมมนาเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานระบบ KMS
- โครงการสัมมนาเพื่อเผยแพร่สาธิตระบบการจัดการความรู้

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

การจัดการความรู้ (Knowledge Management : RIN 3)

วัตถุประสงค์ : รวบรวมเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมและการดำเนินงานต่าง ๆ ในการ

จัดการความรู้ เพื่อสนับสนุนการจัดการความรู้ในครั้งต่อไป

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) สมาชิกของคณะทำงานโครงการ จัดเก็บเอกสารและแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ที่ใช้ในการออกแบบติดตั้งระบบจัดการความรู้สำหรับหัวข้อที่กำหนด ตามลิ้นชักความรู้ Task Taxonomy, QAI, ENGI, ENG 2, ENG 3, ENG 4, MAN 1, MAN 2, MAN 3, RIN 1, RIN2, RIN3, RIN4, REU 2, REU 3
- 2) จัดการรายชื่อสมาชิกของคณะทำงานโครงการ (Project Team) พร้อมสถานที่ติดต่อ (Contact)
- 3) จัดตั้งและใช้งาน KMS ในการบริหารจัดการโครงการ
- 4) หลังจากจบภารกิจ มีการทำงานงานการดำเนินงาน (Do) และมี KMS สำหรับ Project Team (ใช้ MySite)

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

- 1) ออกแบบมาตรฐาน การจัดทำเอกสาร 15 Task ของการทำระบบการจัดการความรู้ โดยวิเคราะห์ให้สามารถเก็บองค์ความรู้ให้เข้าถึงง่าย และตามบัญชีองค์ความรู้ที่มีการจัดทำแล้วเพื่อที่จะได้เป็นมาตรฐานเดียวกับองค์ความรู้อื่นๆ
- 2) ทบทวนเอกสารเก่าที่เกิดจากการจัดการความรู้ที่เคยทำมาแล้วที่มีข้อมูลและความรู้ที่เกี่ยวข้อง
- 3) รวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในการจัดทำระบบการจัดการความรู้งานคณะกรรมการอัยการในรูปแบบไฟล์อิเล็กทรอนิกส์ แล้ว อัปโหลด เข้าระบบ KMS ในส่วนที่ผู้กำหนดมาตรฐานได้จัดเตรียมไว้
- 4) ตรวจสอบเอกสารการดำเนินงานในระบบ KMS ของโครงการ โดยจะดำเนินการตรวจความถูกต้องครบถ้วน และตรงตามมาตรฐานที่กำหนดใน Quality Guideline แล้วทำ

รายงานผลการตรวจสอบ

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure: RIN4)

วัตถุประสงค์ : เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการจัดหาอุปกรณ์ เพื่อรองรับกิจกรรมการจัดการความรู้

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) สำคัญสมบัติ (Specification) แผนในการได้มา คิดตั้ง และบำรุงรักษา
โครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินโครงการ จัดการความรู้งานแก้ต่างคดีอาญา
 - Hardware
 - Software
 - KMS มีลิ้นชักความรู้ ISO 12207 สำหรับคณะทำงาน โครงการ (Project Team) งานแก้ต่างคดีอาญา
 - สถานที่ทำงานของคณะทำงาน โครงการงานแก้ต่างคดีอาญา
- 2) จัดทำแผนงบประมาณ ทั้งงบประมาณลงทุนและงบดำเนินการจัดการความรู้งานแก้ต่างคดีอาญา
- 3) วิเคราะห์ความคุ้มค่าคุ้มทุน (Cost Benefit Analysis) ของโครงสร้างพื้นฐานงานแก้ต่างคดีอาญา
- 4) หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยมีข้อเสนอแนะในการจัดหา
อุปกรณ์ด้าน Hardware/software/Network

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

- 1) แบบสำรวจและวิเคราะห์ อุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐาน ว่าเพียงพอหรือไม่
- 2) กำหนดวิธีการและจัดทำแนวทางข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน ที่สามารถรองรับกิจกรรมการจัดการความรู้ทั้งหมด เช่น การทำแผนในการจัดซื้อ จัดหาจ้างรายการครุภัณฑ์เพิ่มเติม ของ **Km Team** เพื่อเสนอต่อ สฝปร. และจัดทำเป็นแผนในการจัดซื้อทั้งระบบ เพื่อให้มีอุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานที่เพียงพอในการนำระบบจัดการความรู้ไปใช้งาน (ENG3,4) โดยกำหนดเป็นกลยุทธ์โครงสร้างของระบบการจัดการความรู้ (KMS Infrastructure)
- 3) จัดทำแผนกลยุทธ์ด้านโครงสร้างการบริหารจัดการระบบการจัดการความรู้ (MS Infrastructure Management) ประกอบด้วย โครงสร้างสำคัญ ได้แก่
 - KMS Portal Link to KM Center
 - KMS Standard การกำหนดมาตรฐาน ของระบบการจัดการความรู้โดยประยุกต์ใช้หลักการตามมาตรฐานสากล เช่น ISO 12207 และ ISO

- KMS R&D เป็นการพัฒนารูปแบบโครงสร้างของระบบการบริหารจัดการ KMS Server ซึ่งเป็น “Data Warehouse”
 - KMS Infrastructure ของระบบบริหารจัดการความรู้ (KMS Management Application) รวมถึงการ บำรุงรักษา การปรับรุ่นและพัฒนาโปรแกรมและอุปกรณ์งบประมาณ เป็นต้น ของ KM Center
- 4) จัดทำแผนในการจัดซื้อ จัดหาจ้างรายการครุภัณฑ์เพิ่มเติม
- ปัญหาอุปสรรค ไม่มี
- ข้อเสนอแนะ ไม่มี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright© by Chiang Mai University
 All rights reserved

วัตถุประสงค์ : เพื่อวางแผนการจัดการ จัดซื้อ ตรวจสอบ จำหน่ายซาก ลงทะเบียน เก็บประวัติ

อุปกรณ์ ICT

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) นโยบาย ยุทธศาสตร์ กฎเกณฑ์ ในการจัดการทรัพย์สิน คือ
 - ใช้ทรัพย์สินเดิมให้มากที่สุด ซื้อเพิ่มเท่าที่จำเป็น
 - ใช้ซอฟต์แวร์ถูกต้องตามกฎหมาย
 - มีแผนซื้อหรือเช่าทดแทน
 - การทำสัญญาซ่อมบำรุง
 - มีการตรวจสอบสภาพ ซ่อมและซื้อทดแทน
 - การใช้ฐานข้อมูลในการใช้งานเพื่อจำหน่ายซาก
- 2) แบ่งประเภททรัพย์สิน ตามประเภทการใช้งาน กำหนดอายุการใช้งาน แผนการซื้อทดแทนเมื่อหมดอายุ (Spending Plan)
 - Server อายุ 3 ปี
 - System Software Server อายุ 3 ปี
 - Network อายุ 3 ปี
 - KMS software อายุ 3 ปี
 - Client อายุ 3 ปี
 - Client software อายุ 3 ปี
 - Mobile Device อายุ 3 ปี
- 3) จัดทำมาตรฐานการตรวจรับ การตรวจสอบทรัพย์สินประจำปี (เงื่อนไขการตัดสินใจ ความเสี่ยงต่างๆ เช่น เสียบ่อย ไม่มีผู้ขายหรือบริการหลังการขาย เทคโนโลยีล้าสมัย ค่าใช้จ่ายสูงเกินไป) การจำหน่ายซากและทดแทน
- 4) จัดทำมาตรฐานการเบิกจ่าย รับผิดชอบครุภัณฑ์
- 5) จัดทำฐานข้อมูลทะเบียนและประวัติการใช้งานบำรุงรักษาทรัพย์สิน
- 6) หลังจากจบภารกิจมีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยมีข้อมูลสำรวจการใช้งานครุภัณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการจัดการความรู้ในปัจจุบัน และมีข้อเสนอแนะ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

1. จัดทำแบบสำรวจครุภัณฑ์ที่มีอยู่และสภาพการใช้งานปัจจุบัน ดังตัวอย่าง ต่อไปนี้

ลำดับ	ชนิดของอุปกรณ์	จำนวน	อายุใช้งาน	ลักษณะการใช้งานกับ KMS	ผู้ใช้งาน

2. ทำบัญชี อุปกรณ์ ที่ต้องขอจัดสรร หรือ ทดแทน ในส่วนที่สามารถนำมาใช้หรือเกี่ยวข้องกับ ระบบการจัดการความรู้ เพื่อใช้ในจัดทำคำของบประมาณ

ลำดับ	ชนิดของอุปกรณ์	จำนวน	การใช้งานกับ KMS	ปีงบประมาณ			
				2555	2556	2557	2558

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

การใช้ซ้ำโปรแกรมข้อมูลต่างๆ (Reuse Program Management : REU2)

วัตถุประสงค์ : รวบรวมข้อมูลและรูปแบบระบบการจัดการความรู้เพื่อให้เป็น **template** ในการจัดการความรู้ในอนาคต

แผนการดำเนินงาน (Plan)

- 1) กำหนดยุทธศาสตร์ กฎเกณฑ์ ในการใช้ซ้ำหรือไม่ซ้ำ
 - ต้องไม่มีข้อมูลที่ซ้ำซ้อน
 - มีอยู่แล้วไม่ซ้ำ
 - พยายามใช้ Template
- 2) วิเคราะห์หาโอกาสในการใช้ซ้ำ
 - เอกสารกำกับงาน ISO 12207 (QA1, ENG4, RIN3, RIN4, REU1, REU2)
 - Workspace Templates
 - Knowledge Map Templates
- 3) จัดทำเกณฑ์มาตรฐานการใช้ซ้ำ การตรวจสอบการออกแบบซ้ำ และการ ฝึกอบรม
- 4) หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยรายงานการนำ Template ไปใช้ และมีข้อเสนอแนะ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO)

ทำการศึกษารวบรวม ตัวแบบ (Templates) ต่างๆ ของ สำนักงานอัยการสูงสุด สำหรับการสร้างระบบจัดการความรู้ เพื่อนำมาปรับใช้ในการสร้างระบบ การจัดการความรู้ องค์กรความรู้ที่ 13 งานแก้ต่างคดีอาญา ให้มีรูปแบบมาตรฐานใกล้เคียงกัน ดังนี้

ต้นแบบ Cop ของเดิม (เอกสาร REU2.1)

ต้นแบบ Task, Inference, Domain (เอกสาร REU2.2)

ต้นแบบในส่วนกฎหมาย และระเบียบ (เอกสาร REU2.3)

ต้นแบบในส่วนคำนิยามกฎหมาย (เอกสาร REU2.4)

Template cop ระบบการจัดการความรู้ ปัจจุบันที่ใช้อยู่ (เอกสาร REU2.5)

Template ในส่วน Knowledge Map (Visio) (เอกสาร REU2.6)

ในการดำเนินการ ได้นำ Template cop (เอกสาร REU2.5) และ Template ในส่วน Knowledge Map (Visio) (เอกสาร REU2.6) มาใช้เป็นตัวแบบ มี Function การใช้งาน เช่น การรวบรวมเอกสารต่างๆ เช่น กฎหมาย ระเบียบ Case Study (ตัวอย่างคดี) Knowledge Map (ขั้นตอนการแก้ต่างในรูปแบบแผนผัง) โครงสร้างของ Cop ประกอบด้วย Task คือ งานแก้ต่างคดีอาญา งานวิฤติ คือ การเตรียมคดีในการแก้ต่างคดีอาญา Knowledge Base ที่สำคัญ เช่น กฎหมายต่างๆ

เอกสารประกอบ

เอกสาร REU2.1 ตัวแบบโครงสร้าง CoP ของเดิม

เอกสาร REU2.2 ตัวแบบโครงสร้างซอฟต์แวร์ตาม CommonKADS

เอกสาร REU2.3 ฐานข้อมูล กฎหมาย และระเบียบ

เอกสาร REU2.4 ฐานคำนิยามศัพท์ กฎหมาย

เอกสาร REU2.5 ตัวแบบ CoP มาตรฐาน ของระบบจัดการความรู้ ของสำนักงานอัยการสูงสุด

เอกสาร REU2.6 ตัวแบบ สัญลักษณ์ CommonKADS

เอกสาร REU2.7 รายงานการใช้ Template

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

Domain Engineering : REU 3)

วัตถุประสงค์ : การทบทวนวรรณกรรมในการจัดการความรู้ ที่อาจนำมาใช้ซ้ำ หรือเป็นต้นแบบเพื่อ
การ

พัฒนาต่อขุดต่อไป (Common KADS Knowledge Model)

แผนการดำเนินงาน(Plan):

- 1) ความรู้ภารกิจต่างๆ ในหัวข้อความรู้งานแก้ต่างคดีอาญา โดยใช้ CommonKADS Methodology ในการเก็บ หลักการสำคัญ Domain Concept ของความรู้ในหัวข้อที่กำหนด
 - Task Knowledge ภารกิจที่ต้องใช้ความรู้ประสบการณ์พิเศษ
 - Inference Knowledge ความรู้ประสบการณ์ที่สำคัญ
 - Domain Knowledge หลักการเทคนิคเฉพาะในการทำงานให้สำเร็จ
 - Knowledge Base ฐานความรู้ ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญ เอกสารความรู้ และข้อมูลสารสนเทศในการทำงาน
 - Ontology คำนิยาม ทฤษฎี และความสัมพันธ์พื้นฐาน
- 2) เก็บ Literature Review มาตรฐานกฎหมายแนวทางปฏิบัติข้อมูลเอกสารอ้างอิงต่างๆ เกี่ยวกับงานแก้ต่างคดีอาญา
- 3) หลังจากจบภารกิจ มีการทำรายงานการดำเนินงาน (Do) โดยการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องคำจำกัดความ/ทฤษฎีพื้นฐาน/เทคนิคสำคัญต่าง ๆ

รายงานผลการดำเนินงาน (DO):

1. จัดเก็บรวบรวม IS ของนักศึกษาศึกษาปริญญาโท สาขาการจัดการความรู้ที่ได้รับทุนการศึกษา เพื่อเป็น Domain Concept Library

2 จัดเก็บ คัดเลือก รวบรวม สมมุติฐานและหลักการของระบบการจัดการความรู้ จาก IS ของนักศึกษาปริญญาโท สาขาการจัดการความรู้ที่ได้รับทุนการศึกษา ที่มีความโดดเด่นและสามารถขับเคลื่อนใช้งานได้ผลสำเร็จ ไว้เป็น Domain Concept Templates

ปัญหาอุปสรรค ไม่มี

ข้อเสนอแนะ ไม่มี

QA Quality Assurance

• แผนการดำเนินงาน (Plan)

1. 1. จัดทำรายการตามมาตรฐาน 15 Task ระบบจัดการความรู้ (เอกสาร QA.1) เกณฑ์

การประเมินตนเอง (เอกสารQA.2) ระบบการจัดการความรู้ สำนักงานอัยการสูงสุด องค์

ความรู้สำนักงานอัยการสูงสุดประกอบด้วย **Engineering Group : ENG1-ENG 4 /**

Management Group MAN1-MAN3 /Resource & nrastructure Group RIN1-

RIN4 และReuse Group REU 1-REU 4 ต้องทำความเข้าใจ Quality Guideline ทั้งหมด ต้อง

ปฏิบัติได้และเกิดประโยชน์กับองค์กรมากที่สุด

1.2. ดำเนินการตามมาตรฐาน 15 Task

รายงานผลการดำเนินงาน (DO)

การดำเนินการการตรวจประเมินตนเอง (Self Assessment Report) (SAR) ตามมาตรฐาน 15 Task ระบบจัดการความรู้ (เอกสาร QA.1) เกณฑ์การประเมินตนเอง (เอกสารQA.2) ระบบการจัดการความรู้ สำนักงานอัยการสูงสุด องค์ความรู้สำนักงานอัยการสูงสุด Cop Km K 48 งานคดีปกครอง โดยนำเครื่องมือการบริหารคุณภาพ (Deming Cycle) (PDCA) จำนวน 5 Level ตามข้อตกลงที่ QA กำหนดไว้ โดยวัด Level 2 (Plan & DO) เพื่อให้ระบบการจัดการความรู้มีวงจรการสร้ง การนำสู่การปฏิบัติ การใช้งาน และเพื่อการพัฒนา ดังต่อไปนี้ ✓

Task	รายการ	Level					ตัวบ่งชี้
		0	1	2	3	4	
Task 1	การจับความรู้จากผู้เชี่ยวชาญเพื่อหาความต้องการของระบบการจัดการความรู้ (Requirement Elicitation: ENG 1)			✓			L - Largely Achieved
Task 2	การวิเคราะห์ความต้องการของระบบการจัดการความรู้ (System Requirement Analysis : ENG 2)			✓			L - Largely Achieved
Task 3	การวิเคราะห์ความต้องการซอฟต์แวร์ (Software Requirement Analysis : ENG3)			✓			L - Largely Achieved
Task 4	การออกแบบซอฟต์แวร์ (Software Design: ENG 4)			✓			L - Largely Achieved
Task 5	การสื่อสารและความสอดคล้องของระบบการจัดการความรู้ (Organizational Alignment : MAN1)			✓			L - Largely Achieved
Task 6	การบริหารองค์กร (Organization Management : MAN 2)			✓			L - Largely Achieved
Task 7	การบริหารโครงการ (Project Management : MAN 3)			✓			L - Largely Achieved
Task 8	การบริหารทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource			✓			L -

	Management : RIN1)						Largely Achieved
Task 9	การฝึกอบรม (Training : RIN 2)			✓			L - Largely Achieved
Task 10	การจัดการความรู้ (Knowledge Management : RIN 3)			✓			L - Largely Achieved
Task 11	โครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure : RIN4)			✓			L - Largely Achieved
Task 12	การจัดการทรัพย์สิน (Asset Management : REU 1)			✓			L - Largely Achieved
Task 13	การใช้ซ้ำโปรแกรมข้อมูลต่างๆ (Reuse Program Management : REU2)			✓			L - Largely Achieved
Task 14	: Domain Engineering : REU 3)			✓			L - Largely Achieved

ตัวบ่งชี้ที่ใช้ในการประเมิน

N - Not Achieved หมายถึง ไม่มีหลักฐาน หรือมีหลักฐานน้อยเกินไปที่จะแสดงถึงความสำเร็จตามคุณลักษณะ ที่ได้ระบุไว้ในกระบวนการประเมิน

P - Partially Achieved หมายถึง มีหลักฐานแสดงถึงความสำเร็จตามคุณลักษณะที่ได้ระบุไว้ แต่มีมุมมองบางประการ ที่ไม่สามารถทำนวยถึงความสำเร็จได้ (ประสบความสำเร็จบางส่วน)

L - Largely Achieved หมายถึง มีหลักฐานของกระบวนการเชิงระบบแสดงถึงความสำเร็จ อย่างมีนัยสำคัญจาก คุณลักษณะที่ได้ระบุไว้ แต่ยังมีจุดอ่อนบางประการที่พบอยู่ในกระบวนการประเมิน (ประสบความสำเร็จมาก)

F - Fully Achieved หมายความว่า มีหลักฐานของกระบวนการที่สมบูรณ์และเป็นระบบ แสดงถึงความสำเร็จตามคุณลักษณะที่ระบุไว้ในทุก ๆ ด้าน ไม่พบว่ามีจุดอ่อนใดอย่างมีนัยสำคัญ (ประสบความสำเร็จอย่างเต็มที่)

ตารางแสดงสิ่งที่ค้นพบจากการประเมิน	
รายการ	สิ่งที่ค้นพบ
ผลการดำเนินการ	เป็นไปตามข้อตกลง QA ในระดับคะแนนประเมินเท่ากับ 2
ปัญหาและอุปสรรค	ผู้บริหารที่นัดสัมภาษณ์มีภารกิจมาก และผู้ศึกษามีภารกิจอื่นที่ต้องรับผิดชอบหลายเรื่อง มีผลกระทบต่อปฏิทินการดำเนินการ
ข้อเสนอในการปรับปรุง	สร้าง แม่แบบ ที่เป็นแนวทาง หลักการ และตัวอย่างที่ดี เพื่อเป็นแหล่งศึกษา สร้างความเข้าใจในกระบวนการงานให้ชัดเจน และปรับปรุงกระบวนการในการถ่ายทอดและสื่อสารให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น
ความครบถ้วนของหลักฐาน	มีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานที่ชัดเจน เอกสารละเอียดครบถ้วน

ลงชื่อ

(นายณัฐพงษ์ สุวรรณพาณิชย์)

ผู้ประเมิน

วันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๔

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

เอกสารประกอบ

เอกสาร QA.1 มาตรฐาน 15 Task ระบบจัดการความรู้

เอกสาร QA .2 เกณฑ์การประเมินตนเอง

เอกสาร QA.3 คู่มือแนวทางในการพัฒนาระบบคุณภาพ วิชาการคั่นคว่ำอิสระ วิทยาลัยศิลปะ สื่อ
และเทคโนโลยีมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ภาคการศึกษาที่ 2 ปีการศึกษา 2553



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright© by Chiang Mai University
All rights reserved

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – สกุล นายณัฏฐพงษ์ สุวรรณพานิชย์

วัน/เดือน/ปีเกิด 9 ตุลาคม 2499

ประวัติการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (น.บ.) มหาวิทยาลัยรามคำแหง
 เนติบัณฑิตไทย (น.บ.ท.) สมัยที่ 33 พ.ศ. 2523
 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
 รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
 รัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ประวัติการทำงาน อัยการจังหวัดคดีศาลแขวงลพบุรี
 อัยการผู้เชี่ยวชาญ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ

ตำแหน่งปัจจุบัน อัยการผู้เชี่ยวชาญ อัยการพิเศษฝ่ายการจัดการความรู้
 สำนักงานวิชาการ สำนักงานอัยการสูงสุด

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
 Copyright© by Chiang Mai University
 All rights reserved