



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

จัดทำโดย ดร.วิษุฒะ เครื่องงาม
รหัส ๖๒๐๗๓๔

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๗
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

ดร.วิชญะ เครื่องงาม^๑

บทนำ

มีสุภาษิตภาษาลาตินที่ว่า “Ubi societas, ibi jus” ซึ่งแปลได้ว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นย่อมต้องมีกฎหมาย” แสดงให้เห็นว่ากฎหมายกับสังคมเป็นสิ่งที่อยู่คู่กัน เพราะสังคมจำเป็นต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดกติกาให้ถือปฏิบัติ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำเนินนโยบายสาธารณะ ในนิติรัฐซึ่งถือว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดที่กระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อมีอำนาจตามกฎหมายที่ปวงชนหรือผู้แทนปวงชนให้ความเห็นชอบ ในขณะเดียวกัน กฎหมายอาจสร้างปัญหาให้สังคมได้เช่นกันหากกฎหมายที่บังคับใช้นั้นเป็นกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ด้วยคุณภาพหรือมีจำนวนมากเกินไป ซึ่งเท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพิ่มขึ้นตามจำนวนกฎหมายที่มากขึ้น อีกทั้งยังจะทำให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้ยาก สร้างภาระเกินความจำเป็นและเป็นที่มาของการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้บังคับใช้กฎหมาย

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลักษณะเด่นที่แตกต่างจากรัฐธรรมนูญฉบับอื่นๆ คือหมวด ๑๖ เรื่องการปฏิรูปประเทศ อันเป็นที่มาของการให้ฉายารัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็น “รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป” ได้บัญญัติเรื่องที่ให้ปฏิรูปด้านต่างๆ ครอบคลุมตั้งแต่ ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งมาตรา ๒๕๙ ได้กำหนดให้เริ่มดำเนินการปฏิรูปแต่ละด้านภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตลอดจนกำหนดผลสัมฤทธิ์ที่คาดหวังว่าจะบรรลุผลในระยะเวลา ๕ ปี การศึกษาในรายงานฉบับนี้จะได้ศึกษาแผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายบางส่วนที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในบริบทต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

^๑ น.บ. (เกียรตินิยม) (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย), เนติบัณฑิตไทย, LL.M., J.S.D. (University of California, Berkeley)
กรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วน

ความหมายของหลักนิติธรรมที่ใช้ในสากลและในประเทศไทย

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษที่ว่า “Rule of Law” ซึ่งมีคำแปลมากมาย อาทิ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ แปลว่า “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมายที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน (Rule of Law)” บางครั้งก็แปลว่า “หลักการปกครองด้วยกฎหมาย” หรือ “หลักแห่งกฎหมาย” หรือ “หลักกฎหมาย” หรือ “กฎของกฎหมาย” หรือ “หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย” หรือ “หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย” หรือ “หลักธรรม” หรือ “หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา” หรือ “นิติธรรมวินัย” หรือ “ธรรมะแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติสดมภ์” แต่เมื่อพิจารณาจากคำแปลทั้งหมดแล้ว คำแปลของ “Rule of Law” ที่ได้รับความนิยมและใช้กันอย่างแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม”^๒

“หลักนิติธรรม” (Rule of Law) มีแนวคิดมาตั้งแต่สมัยกรีกโบราณซึ่งเน้นไปในหลักการปกครองประเทศด้วยความถูกต้องเป็นธรรมโดยกฎหมาย ทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย เพราะคำว่า “Rule” นั้นสามารถแปลได้ว่า “การปกครอง” หรือแปลว่า “กฎกติกา” ก็ได้ ฉะนั้น ในความคิดของนักปกครองสมัยกลางในยุโรปก็จะให้ความหมายไปในเรื่องของหลักการปกครองที่ดี ก็คือการปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่ปกครองโดยคน (Rule by Law, not by man) และหมายถึงหลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

หลักนิติธรรมเป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน เมื่อ ค.ศ. ๑๒๑๕ พระเจ้าจอห์น กษัตริย์อังกฤษได้ลงนามในมหากฎบัตรแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ให้แก่บรรดาขุนนางเพื่อจำกัดอำนาจของพระองค์ลง นับเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกที่จำกัดอำนาจของกษัตริย์นอกเหนือจากหลักกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) ที่พัฒนาโดยศาล ต่อมา ค.ศ. ๑๖๒๘ รัฐสภาของอังกฤษได้ตราคำประกาศสิทธิ (Petition of Right) เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินและเสรีภาพส่วนบุคคล ใน ค.ศ. ๑๖๗๙ มีกฎหมาย Habeas Corpus Act เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม โดยบุคคลที่ถูกจับกุมมีสิทธิที่จะฟ้องเพื่อปกป้องตนเองต่อศาลโดยคำฟ้องที่เรียกว่า Writ of habeas corpus

หลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษ (Common Law) ซึ่งต่อมามีนักกฎหมายรัฐธรรมนูญชื่อดัง คือ ศาสตราจารย์ เอ.วี.ไดซี่ (Albert Venn Dicey หรือ A.V. Dicey) แห่งมหาวิทยาลัยออกฟอร์ด ประเทศอังกฤษ ได้อธิบายความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ซึ่งมักจะถูกนำมาอ้างอิงเสมอโดยมีสาระสำคัญ ๓ ประการ^๓ คือ

๑. ยึดถือความสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law) ต้องไม่มีการใช้ระบอบทรราชย์ กล่าวคือ บุคคลทุกคนพึงได้รับการพิจารณาพิพากษาโทษโดยศาลยุติธรรม ไม่มีบุคคลใดจะถูกลงโทษ เว้นแต่บุคคลนั้นได้กระทำอันขัดต่อกฎหมายเท่านั้น การนำบุคคลใดไปลงโทษโดยประการอื่นย่อมเป็นการมิชอบ

^๒ คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรมในคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน หลักนิติธรรม, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

^๓ Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the law of the Constitution (London:MacMillan,1959), pp.188-203 อ้างใน หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดยศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร รองคณบดี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๓.

๒. บุคคลทุกคนเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย (Equality before the Law) กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือมีอภิสิทธิ์ใดๆ ทั้งสิ้น ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใคร มีสถานะอย่างไร ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายของแผ่นดินและอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามปกติ
๓. รัฐธรรมนูญ (ของอังกฤษ) นั้น มิใช่เป็นที่มาแห่งกฎหมาย หากแต่เป็นผลแห่งความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย กล่าวคือ การที่บุคคลมีสิทธิ มีเสรีภาพประการต่างๆ นั้นหาใช่เพราะรัฐธรรมนูญยอมรับไม่ หากแต่เพราะมีศาลยุติธรรมยอมรับบังคับให้

สำหรับในประเทศไทยได้มีผู้ให้ความหมายของหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ตามทรรศนะของนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ที่มีชื่อเสียงหลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์วิกรม เมลลันท์ อดีตประธานศาลฎีกาคนที่ ๒๐ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๑) เป็นผู้ใช้คำว่า “หลักธรรม” ในคำแปลญัตติเอเธนส์ ค.ศ. ๑๙๕๕ (Act of Athens 1955) ซึ่งปรากฏอยู่ในหนังสือดุลพินิจ ปีที่ ๒ เล่มที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๘ หน้าที่ ๘๑ – ๘๕ ได้ให้ความหมายของ “หลักนิติธรรม” ว่า “หลักนิติธรรม คือ ยอดเสาหลักในการออกกฎหมาย หรือการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าจะต้องไม่เป็นการใช้อิทธิพล หรือตามอารมณ์ชอบ หรือตามอำเภอใจ แต่จะต้องเป็นกฎหมาย หรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยทำนองคลองธรรม”

ศาสตราจารย์ธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้อธิบาย “The Rule of Law” ซึ่งท่านแปลว่า “นิติธรรมวินัย” ว่าหมายถึง “หลักการแห่งกฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิและเสรีภาพแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชย์ หากมีข้อพิพาทใดๆ เกิดขึ้น ไม่ว่ารัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลสถิตยุติธรรมเท่านั้นที่มีอำนาจอิสระและเด็ดขาดในการตัดสินข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายของบ้านเมือง”^๔

ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ได้สรุปหลักนิติธรรมว่า ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญดังนี้

- (๑) การยึดหลักความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๒) ประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาค และได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายอย่างทัดเทียมกัน
- (๓) มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (๔) การปกครองโดยยึดหลักกฎหมายเป็นใหญ่และปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติรัฐ ทั้งนี้กฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่ยุติธรรม
- (๕) ศาลเป็นสถาบันที่พึ่งสุดท้ายของประชาชน
- (๖) ฝ่ายบริหารต้องบริหารภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย
- (๗) ส่งเสริมการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างบริสุทธิ์และยุติธรรม ปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหารหรือกลุ่มอิทธิพล เพื่อให้ได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แท้จริงของประชาชน
- (๘) ส่งเสริมและสนับสนุนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย

^๔ ธานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทสัมภาษณ์, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕

- (๙) ส่งเสริมและคุ้มครองหลักแห่งการเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
- (๑๐) ส่งเสริมและพัฒนากฎหมายเพื่อสร้างความสงบสุขให้แก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม
- (๑๑) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย^๕

ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม อธิบายว่า หลักนิติธรรม หมายถึง “กฎหมายเป็นใหญ่ มีความเสมอภาค และในกรณีที่เกิดข้อพิพาทขึ้น ต้องระงับคดีโดยศาล โดยพิจารณาคดีเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่ออกกฎหมายลงโทษย้อนหลัง ให้โอกาสนำพยานเข้าสู้หรือที่เรียกว่า Fair trial ซึ่งเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม”^๖

ศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ อธิบายว่า "องค์ประกอบของหลักนิติธรรมมีอยู่ ๔ ประการคือ

- (๑) องค์ประกอบด้านสาระ ซึ่งหมายถึงหลักความเสมอภาคทางกฎหมาย
- (๒) องค์ประกอบด้านกระบวนการในการใช้กฎหมาย หมายถึง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ตามวิธีการ รูปแบบ เวลา และสถานที่
- (๓) องค์ประกอบด้านองค์กร หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจและความเป็นอิสระของตุลาการ
- (๔) องค์ประกอบด้านเป้าหมายซึ่งหมายถึงการใช้การตีความกฎหมายและการตัดสินคดีนั้น จะต้องมุ่งสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นโดยเที่ยงธรรม"

นอกจากนี้ เมื่อศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้รับมอบหมายให้เป็นคณะกรรมการธิการร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ และคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้ร่างรัฐธรรมนูญโดยมีการกำหนดความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว แม้ต่อมาร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นจะไม่ได้ได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ตาม แต่แสดงถึงความพยายามให้มีการกำหนดความหมายของหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ความหมายของหลักนิติธรรมปรากฏอยู่ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ภาค ๓ หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด ๑ ศาลและกระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ ๑ บททั่วไป มาตรา ๒๐๕ ดังนี้

“หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญในระบอบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ความสูงสุดของรัฐธรรมนูญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน
- (๒) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค
- (๓) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวม
- (๔) นิติกระบวนการอันเป็นธรรม ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกรุ้บ ไม่บังคับให้บุคคลต้อง

^๕ ศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจลนิตี ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๔-๕

^๖ ศาสตราจารย์ ดร.วิชณุ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

ให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง และมีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำผิด

(๕) ความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม”

จากความหมายของหลักนิติธรรมของนักวิชาการทั้งต่างประเทศและนักวิชาการด้านนิติศาสตร์ไทย ตลอดจนการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับ พ.ศ. ๒๕๕๐ จนถึงฉบับปัจจุบัน ได้นำคำว่า “หลักนิติธรรม” มาบัญญัติไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแม้จะไม่ได้บัญญัติความหมายไว้ก็ตาม สามารถที่จะจำแนกหลักนิติธรรมได้เป็นสองนัย คือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด (ความหมายอย่างแคบ) และหลักนิติธรรมโดยทั่วไป (ความหมายอย่างกว้าง)^๗

หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือความหมายอย่างแคบ หมายถึง หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจะต้องไม่ฝ่าฝืนขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม และหลักนิติธรรมหรือหลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายนี้จะถูกล่วงละเมิดไม่ได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลคือจะใช้บังคับไม่ได้ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดประกอบด้วยสาระสำคัญ ๗ ประการ ดังนี้

๑. หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ
๒. กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป
๓. กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
๔. กฎหมายอาญาต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นโทษ
๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
๖. เจ้าหน้าที่รัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น
๗. กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดให้แก่การกระทำในอนาคตไม่ได้

หลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างหรือหลักนิติธรรมโดยทั่วไป หมายถึง ลักษณะหรือหลักการที่ดีหรือเป็นธรรมของกฎหมาย ซึ่งความหมายรวมถึงกระบวนการยุติธรรมที่ต้องยืนอยู่บนหลักการที่เป็นธรรมด้วย หรือเรียกอีกอย่างว่าอุดมคติของกฎหมาย อย่างไรก็ตามหากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมไม่มีลักษณะหรือหลักการครบถ้วนของการเป็นกฎหมายที่ดี หรือขาดตกบกพร่องไปบางประการก็ยังคงถือว่าเป็นกฎหมายที่สามารถใช้บังคับอยู่ต่อไปได้ ตราบเท่าที่ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในความหมายอย่างแคบ

โดยหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง อย่างน้อยจะต้องเป็นกฎหมายที่ประกอบด้วยสาระสำคัญใน ๑๖ ประการ ดังนี้

๑. กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจนไม่เคลือบคลุม
๒. กฎหมายที่ดีต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
๓. กฎหมายที่ดีต้องมีเหตุผล
๔. กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
๕. กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
๖. กฎหมายที่ดีต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม
๗. กฎหมายที่ดีต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้

^๗ คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๗

๘. กฎหมายที่ดีต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล
๙. กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
๑๐. กฎหมายที่ดีต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย
๑๑. กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส และตรวจสอบได้
๑๒. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องเปิดโอกาสให้มีการทบทวนโดยศาลสูง
๑๓. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องไม่ล่าช้า และเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวกและด้วยค่าใช้จ่ายที่เหมาะสม
๑๔. กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
๑๕. นักกฎหมาย ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่
๑๖. นักกฎหมาย ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องซื่อสัตย์ สุจริต ยึดหลักคุณธรรม เมตตาธรรม และสันติธรรม

หลักนิติธรรมในแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้มีแผนการปฏิรูปประเทศไว้ในหมวด ๑๖ ว่าด้วยการปฏิรูปประเทศ รวมถึง “แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย” ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ ๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยแผนนี้มีวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้ “กฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเป็นธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรม”^๔

การมีกฎหมายที่มีคุณภาพสอดคล้องกับหลักนิติธรรมเป็นเป้าหมายลำดับแรกและสำคัญที่สุดของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายซึ่งยังได้กำหนดให้มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็น รวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว แผนปฏิรูปกฎหมายได้กำหนดเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ในการปฏิรูปกฎหมายไว้รวมทั้งสิ้น ๑๐ เรื่อง ได้แก่

๑. มีกลไกให้การออกกฎหมายเป็นกฎหมายที่ดีและเท่าที่จำเป็นรวมทั้งมีกลไกในการทบทวนกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้วเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
๒. ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชน
๓. มีกลไกทางกฎหมายเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
๔. มีกลไกให้มีการตรากฎหมายเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ
๕. พัฒนาระบบการจัดทำและตรวจพิจารณาร่างกฎหมายให้รวดเร็ว รอบคอบ และสอดคล้องกับเงื่อนไขเวลาในการตรากฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

^๔ แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย, หน้าที่ ๒๐

๖. มีกลไกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมายที่มีความสำคัญ และจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
๗. มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายรวมทั้งการพัฒนากระบวนการข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก
๘. ปฏิรูปการเรียนการสอนและการศึกษาอบรมวิชากฎหมายเพื่อพัฒนานักกฎหมายให้เป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่ดี
๙. พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนให้ประชาชนติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้โดยสะดวก เพื่อลดค่าใช้จ่ายและขจัดช่องทางการทุจริตประพฤติมิชอบ
๑๐. มีกลไกส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้างจะสามารถนำมาอธิบายขยายความหมายของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้อย่างดียิ่งในการอธิบายเจตนารมณ์ เพื่อการมีกฎหมายที่ดี มีคุณภาพได้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมที่นำมาใช้ ได้แก่ กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน ไม่เคลือบคลุม ต้องไม่ขัดแย้งกันเอง ต้องมีเหตุผล ต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม ต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน ต้องทันสมัย สามารถรองรับต่อความเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรม ต้องตราขึ้นตามกระบวนการและขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ ต้องไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้ายหรือกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบของบุคคล ต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด ต้องมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และเคารพกฎหมาย ซึ่งเมื่อนำความหมายของหลักนิติธรรมมาดั่งที่ได้มีการอธิบายข้างต้นมาปรับใช้กับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จะช่วยทำให้การปฏิรูปมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นได้

นอกจากนี้ มีบางเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่สมควรนำมาวิเคราะห์เป็นพิเศษในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม กล่าวคือ

(๑) เป้าหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี มีเพียงเท่าที่จำเป็น และมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกับสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

การปฏิรูปในเรื่องนี้กำหนดไว้ในเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๑ ของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมาย การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment หรือ RIA) เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว นอกจากนั้น ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการพิจารณากำหนดโทษทางอาญา เพื่อใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายหรือทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว

การปฏิรูปในเรื่องนี้ถือเป็นหัวใจในการพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่ดี สอดคล้องกับหลักนิติธรรมที่ว่า กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจนไม่เคลือบคลุม ต้องไม่ขัดแย้งกันเอง ต้องมีเหตุผล อีกทั้งต้องทันสมัยสามารถรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและวัฒนธรรมที่เปลี่ยนแปลงไปได้ กฎหมายที่มีมาก ช้ำซ้อน ขัดแย้งกันเอง หรือจำกัดสิทธิของประชาชนจนเกินสมควรต้องนำมาปฏิรูป สมควรที่จะมีการทบทวน ปรับปรุงให้เหมาะสมกับสภาพการ โบราณคดีในประเทศไทยมีกระบวนการรวมแล้วมากกว่าแสนกระบวนการสมควรนำมาปฏิรูปและลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออก เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคมและเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเนื่องจากจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นและมีการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้านก่อนการตรากฎหมาย ตลอดจนมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อมีผลใช้บังคับ ขอบข่ายกฎหมายที่จะถูกปฏิรูปเรื่องนี้ตั้งแต่พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด จนถึงกฎหมายระดับอนุบัญญัติ อาทิ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ คำสั่งและหนังสือเวียนหลายรวมหลายแสนฉบับ

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการยากที่จะมีการประเมินความสำเร็จหรือตรวจวัดความคืบหน้าในการปฏิรูปเรื่องนี้ เพราะการตัดสินว่ากฎหมายฉบับใดเป็นกฎหมายที่ดี มีคุณภาพหรือไม่ มีหลายปัจจัย จึงมักมีการอ้างอิงการประเมินจาก World Justice Project Rule of Law Index หรือ WJP ซึ่งเป็นองค์กรอิสระไม่แสวงหากำไรโดยเป็นการประเมินหลักนิติธรรมในระดับสากลและให้คะแนนแต่ละประเทศมาประกอบ ทั้งนี้ การนำหลักนิติธรรม หลักสิทธิมนุษยชน และหลักประชาธิปไตยตามที่นักวิชาการที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในประเทศไทยได้ให้ความเห็นมาเป็นตัวชี้วัดประกอบย่อมมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมไทยในการกำหนดตัวชี้วัดเป้าหมายเรื่องนี้

(๒) เป้าหมายเพื่อการปฏิรูปให้ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยและเป็นอุปสรรค

การปฏิรูปในเรื่องนี้กำหนดไว้ในเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๒ ของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ซึ่งกฎหมายที่ดีเขียนขึ้นเพื่อคุ้มครองชีวิต ทรัพย์สินหรือทรัพยากรธรรมชาติที่จำกัดของบ้านเมือง แต่กฎหมายหลายประเภทที่ จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น เช่น เสรีภาพในการประกอบอาชีพ ประกอบธุรกิจ หรือ เสรีภาพธรรมดาทั่วไป กฎหมายเหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่ บังคับให้ประชาชนต้องไปติดต่อกับส่วนราชการ เพื่อขออนุมัติ ขออนุญาต บางทีก็บังคับประชาชนให้ต้องทำอย่างนั้นอย่างนี้ ถ้าไม่ทำตามจะผิดกฎหมาย ก็เป็นที่มาของการทุจริต^๔

ประเทศไทยมีการใช้กฎหมายบางฉบับมาอย่างยาวนาน บางฉบับมีอายุกว่า ๑๐๐ ปี แล้วก็ยังใช้อยู่ บางฉบับมีอยู่แต่ไม่มีการบังคับใช้ มีกฎหมายหลายฉบับไม่เป็นปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไปอย่างรวดเร็ว แผนปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในเรื่องนี้กำหนดให้มี กลไกทบทวนกฎหมายที่ล้าสมัย หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยแต่งตั้ง “คณะผู้พิจารณาทบทวนกฎหมาย” พิจารณากฎหมายโดยเริ่มจากกฎหมายที่ตราขึ้นก่อน พ.ศ. ๒๕๐๐ หรือกฎหมายที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปเป็นลำดับแรก รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับใบอนุญาตหรือกฎหมายที่เข้าข่ายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและการดำเนินการธุรกิจของประชาชน กฎหมายที่มีการใช้ระบบอนุญาต อนุมัติ ขึ้นทะเบียน หรือจดทะเบียน หรือกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพหรือการดำเนินการธุรกิจของประชาชน และจัดเก็บไว้ในระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อประโยชน์สำหรับการสืบค้นในระยะต่อไป โดยจะมีการ

^๔ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, นิตยสาร พระสยาม BOT Magazine, ธนาคารแห่งประเทศไทย

ตรากฎหมายออกมาเพื่อยกเลิกกฎหมายที่ไม่มีการบังคับใช้ หรือมีเนื้อหาสาระที่ล้าสมัย หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

กฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนไป เช่น พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๗ บัญญัติว่า การโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง จะต้องโฆษณาเป็นภาษาไทย คำว่า “ภาษาไทย” คำว่าภาษาไทยนั้นหมายความรวมถึงภาษาพื้นเมืองบางแห่งในประเทศไทยด้วย ซึ่งทำให้การใช้ไมโครโฟนและเครื่องขยายเสียงต้องขออนุญาตกระทรวงมหาดไทย หากไม่ขออนุญาตถือว่าผิดกฎหมาย และจะต้องพูดด้วยภาษาไทยเท่านั้น ในขณะที่ปัจจุบันประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีในกฎบัตรอาเซียนที่กำหนดให้ภาษาอังกฤษเป็นภาษากลางของอาเซียนใช้ในประเทศไทยได้ แต่กฎหมายควบคุมการโฆษณายังบัญญัติว่าใช้ไม่ได้ จึงเป็นตัวอย่างหนึ่งของกฎหมายที่ควรมีการทบทวนความเหมาะสม

โดยที่ผ่านมามีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นไปแล้วหลายฉบับ เช่น ได้มีการออกกฎหมายยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๔๘๓ ที่กำหนดมาตรการพิเศษในการแบ่งปันน้ำมันเชื้อเพลิงในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาในการจัดหา น้ำมันเชื้อเพลิง ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมแร่ดีบุก พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ควบคุมการส่งออกแร่ดีบุก ซึ่งใช้เฉพาะในช่วงเวลาที่คณะมนตรีดีบุกระหว่างประเทศประกาศควบคุมการส่งออกแร่ดีบุก และยกเลิกพระราชบัญญัติการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดควบคุมการประกอบอาชีพงานก่อสร้าง โดยผู้ประกอบการอาชีพงานก่อสร้างต้องจดทะเบียนต่อคณะกรรมการสถาบันผู้รับงานก่อสร้าง

ในกรณีที่มีกฎหมายหรือบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมีการทบทวนและออกกฎหมายแก้ไขโดยเร็ว ตัวอย่างเช่น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ เนื่องจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ ว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ จึงได้ตราขึ้นเพื่อยกเลิกมาตราในกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคลในลักษณะเดียวกันนี้จำนวนทั้งสิ้น ๗๖ ฉบับ จึงนับว่าคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้มีคุณูปการต่อการปฏิรูปกฎหมายไทยให้มีคุณภาพดีขึ้น โดยปฏิรูปกฎหมายที่ล้าสมัยและขัดต่อหลักนิติธรรม และทำให้มีกฎหมายที่ดี มีคุณภาพ และส่งเสริมสิทธิและเสรีภาพของคนไทยมากขึ้น

(๓) เป้าหมายเพื่อการปฏิรูปให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวก เข้าใจกฎหมายได้ง่าย และพัฒนาระบบฐานข้อมูลของกฎหมาย คำพิพากษา คำวินิจฉัย หรือการตีความกฎหมายให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

การปฏิรูปในเรื่องนี้กำหนดไว้ในเป้าหมายหรือผลอันพึงประสงค์ที่ ๗ ของแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย การปฏิรูปในด้านนี้จะรวบรวมกฎหมาย กฎ หนังสือเวียน แนวปฏิบัติ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรี รวมถึงคำพิพากษา คำวินิจฉัยและความเห็นของหน่วยงานต่างๆ ที่เป็นการวางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติ

ราชการและการตีความกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อประชาชนที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและจัดหมวดหมู่เพื่อทำเป็นฐานข้อมูลที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน รวมถึงจะมีการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันและอนุบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน (Codification) ซึ่งเป็น การบูรณาการกฎหมายอย่างเป็นทางการ โดยนำบทบัญญัติกฎหมายที่บังคับใช้ในเรื่องหนึ่งซึ่งมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกันมารวบรวมไว้ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ และจัดหมวดหมู่หรือโครงสร้างใหม่เข้าด้วยกัน ปรับปรุงให้ทันสมัยและสอดคล้องกัน แกไขบทบัญญัติที่ขัดรัฐธรรมนูญหรือยกเลิกบทบัญญัติที่ไม่มีผลบังคับใช้โดยสภาพ ส่วนในด้านรูปแบบจะมีการยุบรวมมาตรา และมีการกำหนดเลขมาตราของประมวลกฎหมายขึ้นใหม่เมื่อจัดทำเสร็จแล้วจะเสนอให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบและมีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมา รวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย เพื่อการเข้าถึงกฎหมายและการเข้าใจกฎหมาย ดังเช่นที่ใช้อยู่แพร่หลายใน ประมวลรัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

นอกจากนี้ จะได้มีการจัดทำคำอธิบายสำหรับกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่เพื่อให้ประชาชนสามารถ เข้าใจและเข้าถึงได้โดยง่าย โดยให้หน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจัดทำคำอธิบายกฎหมายที่มีผลใช้บังคับ แล้ว และจัดให้มีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้โดยง่าย แปล กฎหมายและคำอธิบายกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษากลางของอาเซียน อันเป็นการส่งเสริมให้ ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมาย เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

บทสรุป

การจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายในครั้งนี้ดำเนินการบนพื้นฐานสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่ การกำหนดวัตถุประสงค์หรือผลอันพึงประสงค์ที่ชัดเจน (Purpose) การกำหนดกลไกการดำเนินการที่เป็น รูปธรรม (Process) และดำเนินการผ่านการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public) โดยในแผนการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมายได้มีการกำหนดผลอันพึงประสงค์ กิจกรรมและวิธีการดำเนินการ ขั้นตอนการดำเนินการรวมทั้ง ตัวชี้วัดและวงเงินที่ใช้ในการดำเนินการ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและตรวจสอบให้เป็นไปตามที่กำหนด

การปฏิรูปกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันประสงค์ให้แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย เป็นแนวทางพัฒนากฎหมายไทยให้เป็นกฎหมายที่ดี เป็นธรรม สอดคล้องกับหลักนิติธรรม เป็นเครื่องมือ ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ไม่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ถึงแม้ว่าแผน ปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจะกำหนดให้มีแผนในระยะ ๕ ปี แต่การปฏิรูปซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ของสังคมจำเป็นจะต้องใช้เวลานานกว่านั้น อีกทั้งการชี้วัดว่ากฎหมายใดมีคุณภาพเป็นไปตามหลักนิติธรรมยัง เป็นเรื่องยาก การปฏิรูปกฎหมายจะสำเร็จได้จำเป็นต้องปลูกจิตสำนึกของผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนคน ไทยในฐานะที่เป็นพลเมืองทุกคนให้ตระหนักถึงสิทธิหน้าที่ ความรับผิดชอบตามรัฐธรรมนูญและหลักนิติธรรม เพื่อส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและจะทำให้หลักนิติธรรมดำรงอยู่ในสังคมไทยได้อย่าง ยั่งยืน

บรรณานุกรม

- Albert V. Dicey, Introduction to the Study of the law of the Constitution (London:MacMillan,1959), pp.188-203 อ้างใน หลักนิติธรรม (The rule of Law) โดยศาสตราจารย์พิเศษ ชานินทร์ กรัยวิเชียร องคมนตรี, วารสารยุติธรรมคู่ขนาน ปีที่ ๖ ฉบับที่ ๑ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ หน้า ๓.
- คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติ และคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม ในคณะกรรมการอิสระว่า ด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, กันยายน ๒๕๕๗, หลักนิติธรรม The Rule of Law ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืน หลักนิติธรรม, สำนักงานคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม.
- คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ, หลักนิติธรรม (The Rule of Law) ความหมาย สาระสำคัญ และผลของการฝ่าฝืนหลักนิติธรรม, กรุงเทพมหานคร: บริษัท พี เอส พรินต์ติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, ๒๕๕๗.
- ชานินทร์ กรัยวิเชียร, บทบรรณาธิการ, บทบัณฑิตย, เล่มที่ ๒๐ ตอน ๓ พ.ศ. ๒๕๐๕.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, นิตยสาร พระสยาม BOT Magazine, ธนาคารแห่งประเทศไทย.
- แผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย, หน้าที่ ๒๐.
- วิชญ์ เครืองาม, ปาฐกถาสาธารณะ เรื่อง “การใช้หลักนิติธรรมในประเทศไทย”, สมาคมรัฐศาสตร์แห่งมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓.
- อุกฤษ มงคลนาวิน, หลักนิติธรรมกับสภาพของสังคมประเทศไทย, วารสารจลนิตี ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕, หน้า ๔ - ๕.

