



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล
(Individual Study)

หลักนิติธรรมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป

จัดทำโดย พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช
รหัส ๕๘๐๓๒๗

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๓
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป

พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช^[1]

บทคัดย่อ

บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2557 ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปแล้วเสร็จและส่งให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2558 ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ให้ความสำคัญอย่างมากต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) โดยได้กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมไว้เป็นฉบับแรก และได้มีการบัญญัติสาระสำคัญของหลักนิติธรรมทั้งแบบโดยเคร่งครัดและในความหมายอย่างกว้างไว้กว่าสิบมาตราในทั้งสี่ภาคและหลายหมวดของร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งเป็นหลักประกันให้ทั้งภาครัฐและประชาชนต้องเคารพและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย อีกทั้งร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บรรจุส่วนที่เรียกว่า การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไว้ ซึ่งบทบัญญัตินี้จะมีความสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้การปฏิรูปและปฏิบัติตามหลักการและสาระสำคัญของหลักนิติธรรมเป็นรูปธรรมเพิ่มมากขึ้น โดยจะมีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบในช่วง 5 ปี ภายหลังจากรัฐธรรมนูญมีผลใช้บังคับ

คำสำคัญ ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป

^[1] พลเอกเลิศรัตน์ รัตนวานิช จบการศึกษาปริญญาโทจาก Massachusetts Institute of Technology (MSCE) และ University of Southern California (MSSM) เคยดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหารและสมาชิกวุฒิสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ปรึกษาและโฆษกกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ และประธานกรรมการบริหารสถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน)

หลักนิติธรรมในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปฏิรูป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มิได้มีบัญญัติไว้อย่างชัดเจนถึงหลักนิติธรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้เริ่มให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 วรรคสองว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ร่างรัฐธรรมนูญที่ยังอยู่ในขั้นตอนของการยกร่างในขณะนี้ได้ให้ความสำคัญของหลักนิติธรรมเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก นอกจากจะบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ด้วยข้อความเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แล้ว ได้กล่าวถึง หลักนิติธรรม ในแง่มุมด้านต่างๆ ไว้หลายแห่ง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมือง แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ศาลและกระบวนการยุติธรรม จึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ยอมรับในหลักการสำคัญๆ ของหลักนิติธรรม โดยได้นำมาบัญญัติเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินและกระบวนการยุติธรรม เป็นไปตามหลักประชาธิปไตยที่มีคุณธรรมและมีความเป็นธรรมภายใต้บังคับของกฎหมายที่เท่าเทียมกัน

บทความนี้มุ่งหมายที่จะชี้ให้เห็นถึงบรรดาหลักนิติธรรมที่นำมาบัญญัติไว้ในส่วนต่างๆ ของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยจะแยกกล่าวไปตามลำดับของมาตราในร่างรัฐธรรมนูญฉบับที่จะนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาในวันที่ 17 เมษายน 2558^[1] ร่างรัฐธรรมนูญนี้ยังอยู่ในขั้นตอนของการปรับปรุงแก้ไข มาตราที่อ้างถึงในบทความนี้อาจจะมีความคลาดเคลื่อนจากรัฐธรรมนูญฉบับที่จะมีผลใช้บังคับบ้าง

1. บททั่วไป

ในมาตรา 3 วรรคสองบัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” การปฏิบัติดังกล่าวมุ่งเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของหลักนิติธรรม หรือ Rule of Law อันเป็นหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม โดยอาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทคือ หลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดหรือหลักนิติธรรมโดยความหมายอย่างแคบและหลักนิติธรรมโดยทั่วไปหรือหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง^[2]

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัด ได้แก่

- (1) หลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการ
- (2) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

^[1] คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 17 เมษายน 2558, ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

^[2] คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, 2557, หลักนิติธรรม The Rule of Law, บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ ดีไซน์ จำกัด, น.1

- (3) กฎหมายต้องมีการประกาศใช้ให้ประชาชนทราบ
- (4) กฎหมายจะต้องไม่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นโทษ
- (5) ผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องมีสิทธิในการต่อสู้คดี
- (6) เจ้าหน้าที่ของรัฐจะใช้อำนาจได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจ
- (7) กฎหมายจะยกเว้นความรับผิดชอบให้แก่การกระทำที่ยังไม่เกิดขึ้นไม่ได้^[3]

สาระสำคัญของหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง ซึ่งหมายถึง ลักษณะที่ดีของกฎหมาย กระบวนการยุติธรรมหรือการกระทำใดๆ หรือเรียกว่า อุดมคติของกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มีอาทิ

- (1) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน
- (2) กฎหมายที่ดีต้องนำไปสู่ความเป็นธรรม
- (3) กฎหมายที่ดีต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ หรือสิทธิขั้นพื้นฐาน
- (4) กฎหมายที่ดีต้องมีบทลงโทษที่เหมาะสมและได้สัดส่วนกับความผิด
- (5) กระบวนการนิติบัญญัติต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผยม โปร่งใสและตรวจสอบได้
- (6) กระบวนการยุติธรรมที่ดีต้องส่งเสริมให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- (7) นักกฎหมาย ผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดีต้องมีความเป็นอิสระ และเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ ซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักคุณธรรมและเมตตาธรรม^[4]

2. การบัญญัติหลักนิติธรรมในมาตราต่างๆ ของร่างรัฐธรรมนูญ

หลักการสำคัญของหลักนิติธรรมที่นำมาบัญญัติไว้ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ มีอยู่ในทั้งสี่ภาค กว่าสิบมาตรา อีกทั้งได้กำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อภาค 3 ด้วย ดังที่ ไม่เคยปรากฏมาก่อนในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยสรุปได้ดังนี้

2.1 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล

ในภาค 1 พระมหากษัตริย์และประชาชน หมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตอนที่ 1 บททั่วไป

“มาตรา 29 ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ โดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง

การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

^[3] คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 2, น.2

^[4] คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, อ้างแล้ว เชียงอรรถที่ 2, น.8-9

“มาตรา 33 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น มิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยอนุโลม”

ตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน

“มาตรา 34 บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิและเสรีภาพเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ เพศสภาพ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย สุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้”

“มาตรา 37 บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิด มิได้

บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้ให้ถ้อยคำซึ่งอาจทำให้ตนเองต้องรับผิดทางอาญา”

มาตรา 29 มาตรา 33 และมาตรา 37 เป็นบทบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลโดยทั่วไป โดยให้ความสำคัญกับศักดิ์ศรีและความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแห่งนิติธรรม มาตรา 34 เป็นหลักความเสมอภาค ซึ่งถือว่าเป็นหลักพื้นฐานที่มนุษย์ย่อมได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายเท่าเทียมกัน ซึ่งยังมีเน้นย้ำไว้ในบททั่วไป มาตรา 5 “ปวงชนชาวไทยไม่ว่าแหล่งกำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้โดยเสมอกัน”

2.2 สิทธิทางศาลและกระบวนการยุติธรรม

มีบัญญัติไว้ในภาคที่ 1 หมวด 2 ประชาชน ส่วนที่ 2 สิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตอนที่ 2 สิทธิมนุษยชน มาตรา 44 ภาคที่ 2 ผู้นำการเมืองที่ดีและสถาบันการเมือง หมวด 2 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา 87 และภาค 3 หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หมวด 1 ศาลและกระบวนการยุติธรรม ส่วนที่ 2 บททั่วไป มาตรา 217 มาตรา 218 มาตรา 219 มาตรา 220 และมาตรา 221

“มาตรา 44 บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(1) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ทั้งถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

(2) สิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด รวดเร็ว เป็นธรรม และมีมาตรฐานที่ชัดเจน โดยเฉพาะเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการหรือทุพพลภาพ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาส ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม

(3) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งนั่งพิจารณาคดีอย่างเปิดเผย และการคัดหรือทำสำเนา คำพิพากษา คำวินิจฉัยหรือคำสั่งอันเป็นการชี้ขาดคดี”

“มาตรา 87 รัฐต้องจัดให้มีการพัฒนากฎหมายให้ทันสมัย ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น ทำให้กลไกของรัฐ สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง เท่าเทียม สะดวก รวดเร็ว และเป็นธรรม จัดให้มีการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายที่เสนอ รวมทั้งจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในการตรากฎหมายและกฎ

รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด รวดเร็ว และเป็นธรรม คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลมิให้เกิดการล่วงละเมิดทั้งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยบุคคลอื่น

รัฐต้องจัดระบบงานของรัฐและกระบวนการยุติธรรมให้อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งถึง เท่าเทียมกัน และเสียค่าใช้จ่ายน้อย ป้องกันมิให้มีการแสวงหาประโยชน์จากประชาชนโดยมิชอบ รวมทั้งส่งเสริมการให้ความรู้ทางกฎหมายและการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน จัดให้มีกลไกการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการยุติธรรมชุมชนและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมและการช่วยเหลือประชาชนทางกฎหมาย”

“มาตรา 217 หลักนิติธรรมอันเป็นรากฐานของรัฐธรรมนุญในระบบประชาธิปไตย อย่างน้อยมีหลักการพื้นฐานสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) ความสูงสุดของรัฐธรรมนุญและกฎหมายเหนืออำเภอใจของบุคคล และการเคารพรัฐธรรมนุญและกฎหมายทั้งโดยรัฐและประชาชน

(2) การคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค

(3) การแบ่งแยกการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการป้องกันการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์สาธารณะ

(4) นิติกระบวนการ ซึ่งอย่างน้อยต้องไม่บังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายย้อนหลังเป็นโทษทางอาญาแก่บุคคล ให้บุคคลมีสิทธิในการปกป้องตนเองเมื่อสิทธิหรือเสรีภาพถูกกระทบ ไม่บังคับให้บุคคลต้องให้ถ้อยคำซึ่งทำให้ต้องรับผิดทางอาญา ไม่ทำให้บุคคลต้องถูกดำเนินคดีอาญาในการกระทำความผิดเดียวกันมากกว่าหนึ่งครั้ง มีข้อกำหนดให้สันนิษฐานว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่จนกว่าจะมีคำพิพากษาว่ากระทำความผิด

(5) ความเป็นอิสระของศาล และความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม”

“**มาตรา 218** กระบวนการยุติธรรมต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีความเป็นธรรม มีมาตรฐานที่ชัดเจน โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่เหมาะสมกับประเภทคดี มีประสิทธิภาพ ไม่ล่าช้าโดยไม่มีความเหตุอันสมควร และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลต้องมีการกำหนดระยะเวลาการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ทั้งของคู่ความและของศาลไว้อย่างชัดเจน เพื่อเป็นหลักประกันในการพิจารณาพิพากษาคดี และต้องเปิดเผยให้ทราบเป็นการทั่วไป

คู่ความ คู่กรณี และทนายความ มีหน้าที่ร่วมมือกับศาลเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยไม่ล่าช้าโดยไม่มีความเหตุอันสมควร ถ้ามีการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตย่อมต้องรับผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ”

“**มาตรา 219** การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากอคติทั้งปวง และต้องมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เหมาะสมกับประเภทคดีที่ต้องพิจารณาพิพากษา

ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิได้”

“**มาตรา 220** การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม ต้องเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ปราศจากอคติทั้งปวง ตามหลักนิติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย

ในกรณีศาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายเห็นว่ากฎหมายหรือกฎใดก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อประชาชนหรือไม่เป็นไปตามมาตรา 87 ให้ศาลหรือหน่วยงานของรัฐดังกล่าวส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังคณะรัฐมนตรีหรือรัฐสภาเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป”

“**มาตรา 221** บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ โดยให้จัดตั้งศาลอย่างทั่วถึงเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และเสียค่าใช้จ่ายน้อย

การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาคดีนั้น จะกระทำมิได้

การบัญญัติกฎหมายให้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วย
ธรรมนูญศาลหรือวิธีพิจารณาเพื่อใช้แก่คดีใดคดีหนึ่งโดยเฉพาะ จะกระทำมิได้”

บทบัญญัติของมาตราต่างๆ ข้างบนนี้สอดคล้องกับสาระสำคัญของหลักนิติธรรมในบททั่วไป
ทั้งหลักนิติธรรมโดยเคร่งครัดและหลักนิติธรรมในความหมายอย่างกว้าง นอกจากจะให้ความสำคัญต่อสิทธิของ
บุคคลในกระบวนการยุติธรรมแล้ว ยังคำนึงถึงความเป็นอิสระของศาล โดยรวมถึงความเป็นอิสระและ
ความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดี

2.3 การปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

ร่างรัฐธรรมนูญในภาค 4 การปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง หมวด 2 การปฏิรูปเพื่อ
ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม ส่วนที่ 2 การปฏิรูปด้านต่างๆ มาตรา 282 ได้บัญญัติสาระสำคัญ
ของหลักนิติธรรมไว้หลายประการที่ต้องมีการดำเนินการให้เกิดขึ้นใน 5 ปี ข้างหน้า

“**มาตรา 282** ให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมตามแนวทางดังต่อไปนี้

(1) เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายและกฎโดยง่าย ให้ตรากฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวล
กฎหมายเพื่อรวบรวมและปรับปรุงกฎหมายและกฎในเรื่องต่างๆ ไว้อย่างครบถ้วนและทันสมัยขึ้นเผยแพร่
ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

(2) เพื่อให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดี ให้ตรากฎหมาย
ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดี โดยมีหน่วยงานที่ให้คำแนะนำทางกฎหมายที่จำเป็นแก่
ประชาชนอย่างทั่วถึง จัดทนายความที่มีความสามารถทางคดีอย่างแท้จริงเพื่อดำเนินคดีทางแพ่ง ทางอาญา
และทางปกครองให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รวมทั้งจัดตั้งกองทุนให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและคดีขึ้น
เพื่อการดังกล่าว โดยสนับสนุนให้ประชาชนและองค์กรวิชาชีพมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

(3) ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจเสนอให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป
ประเทศพิจารณายกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายหรือกฎ แล้วแต่กรณี ที่จำกัดเสรีภาพของประชาชนโดย
ไม่จำเป็น หรือสร้างภาระหรือขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

(4) ปรับปรุงกฎหมายที่กำหนดเรื่องการออกใบอนุญาตที่มีลักษณะเป็นการผูกขาด
ให้สัมปทาน หรือให้สิทธิในการประกอบกิจการ โดยให้ใช้วิธีประมูลโดยเปิดเผยเป็นหลัก เว้นแต่มีความจำเป็น
คณะรัฐมนตรีอาจมีมติให้ดำเนินการด้วยวิธีอื่นได้โดยต้องประกาศเหตุผลให้ทราบเป็นการทั่วไป ใบอนุญาตใด
ที่ไม่ได้มีการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ถือว่าใบอนุญาตนั้น
เป็นอันสิ้นสุดลง และให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจออกใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องพิสูจน์ความจำเป็นของการ
มีใบอนุญาตนั้นต่อรัฐสภาทุกห้าปี

(5) ปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์
รวมทั้งการระงับข้อพิพาทระหว่างประชาชนโดยกระบวนการยุติธรรมชุมชนหรือการประนีประนอมข้อพิพาท
ระดับชุมชน เพื่อให้มีการบูรณาการเกี่ยวกับกลไกและกระบวนการในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

(6) ให้มีกลไกในการบังคับคดีทางแพ่งที่มีประสิทธิภาพในสังกัดศาลยุติธรรม ทำหน้าที่บังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลยุติธรรมที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งให้มีมาตรการและกลไกในการบังคับคดีปกครองที่มีประสิทธิภาพตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย

(7) ให้จัดการศึกษาอบรมเพื่อปลูกฝังให้ประชาชนเคารพกฎหมาย ยกย่องผู้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ตรงไปตรงมา และลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งละเลยไม่บังคับใช้กฎหมายให้เกิดประสิทธิผลอย่างจริงจัง”

3. บทสรุป

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ ให้ความสำคัญอย่างเห็นได้ชัดเจนต่อหลักนิติธรรม รวมถึงศาลกระบวนการยุติธรรมและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งประกอบด้วย คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินและพิทักษ์สิทธิมนุษยชน โดยได้กำหนดให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ นับเป็นครั้งแรกที่กำหนดหลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรมไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและการปฏิบัติตามโดยฝ่ายต่างๆ อย่างเคร่งครัด สอดคล้องกับการเป็นรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย (Legal State) หรือนิติรัฐอย่างแท้จริง

หลักการพื้นฐานสำคัญของหลักนิติธรรม 5 ประการ ได้แก่

- (1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ
- (2) หลักการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพและความเสมอภาค
- (3) หลักการแบ่งแยกอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- (4) หลักประกันในความถูกต้องชอบธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งเรียกว่า “ศุภนิติกระบวนการ” (Due Process of law)
- (5) หลักการประกันความเป็นอิสระของศาลและความสุจริตเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม^[5]

จากการศึกษาแนวความคิดของหลักนิติธรรมและนิติรัฐของประเทศต่างๆ รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ กฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลภายในประเทศ เราจะเห็นได้ว่า หลักนิติธรรม คือ หลักที่ให้ถือกฎหมายเป็นใหญ่เหนืออำเภอใจของผู้มีอำนาจ หลักการนี้ สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ต้องมีการแบ่งแยกอำนาจและคานอำนาจกัน ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ บริหารและตุลาการ ซึ่งเท่ากับมีหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยมีศาลยุติธรรม ศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล สิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีความสำคัญยิ่ง ซึ่งต้องเน้นความโปร่งใส เปิดเผยและตรวจสอบได้ รวมทั้งต้องให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก อีกทั้งผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยึดหลักเมตตาธรรมและคุณธรรม

^[5] ปัทมา สุภกาปัง, 2558, “หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, สารสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป, ธิลลวดี บุรีกุล, พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, น.42

ร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปนี้ได้บัญญัติให้มีการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไว้ในภาค 4 ถึง 7 ประการ โดยมีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและคณะกรรมการยุทธศาสตร์การปฏิรูปแห่งชาติ รับผิดชอบการดำเนินการปฏิรูปให้ต่อเนื่องจนบรรลุผลมีกำหนดเวลาห้าปี เว้นแต่พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน รัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีเสนอให้จัดให้มีการออกเสียงประชามติให้บทบัญญัติในภาคนี้คงใช้บังคับอยู่ต่อไป ซึ่งต้องไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่พลเมืองผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเสียงข้างมากออกเสียงประชามติเห็นชอบ^[6]

[6] คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 1, น. 105-106

บรรณานุกรม

คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ, 2558, **ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับวันที่ 17 เมษายน 2558**, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

คณะอนุกรรมการวิชาการว่าด้วยหลักนิติธรรมแห่งชาติและคณะอนุกรรมการบรรณาธิการหนังสือหลักนิติธรรม, 2557, **หลักนิติธรรม The Rule of Law**, บริษัท พี เอส พรินติ้ง แอนด์ดีไซน์ จำกัด

ปัทมา สุปก่าปิง, 2558, “หลักนิติธรรม ศาล และองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ”, **สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป**, ถวิลวดี บุรีกุล, พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร