

กฎหมายเป็นเสาหลักของแผ่นดินในการบริหาร และปกครองประเทศ

ศาสตราจารย์พิเศษประสิทธิ์ โฉมวิไลกุล*

กฎหมาย สังคมและมนุษย์ มีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์อย่างไม่อาจจะแยกออกจากกันได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเกี่ยวข้องในเรื่องความยุติธรรม ความจริงมนุษย์ได้ทำการศึกษาค้นคว้า จัดทำ ปรับปรุง แก้ไขและพัฒนากฎหมายมาเป็นเวลาหลายพันปีแล้ว เช่น การจัดทำประมวลกฎหมายฮามูราบี การจัดทำกฎหมายโดยจักรพรรดิ Alexander ของกรีก การจัดทำกฎหมาย ๑๒ โต๊ะ ในสมัยจักรวรรดิโรมัน (ตะวันตก) ที่กรุงโรมและการจัดทำประมวลกฎหมายจัสติเนียน (Corpus Jurist Civilis) โดยจักรพรรดิ จัสติเนียนในสมัยจักรวรรดิโรมันตะวันออก ณ กรุง Constantinople ปัจจุบันคือ เมือง Istanbul ประเทศตุรกี สำหรับในตะวันออก ชาวฮินดูได้จัดทำ "คัมภีร์ธรรมศาสตร์" ซึ่งเป็นกฎหมายของอินเดียโบราณ กฎหมายฉบับนี้มีความสำคัญและอิทธิพลต่อระบบและความคิดของกฎหมายไทยอยู่ไม่น้อย ส่วนประเทศจีนในสมัยโบราณ เมื่อประมาณ ๒๖๐๐ ปี มีนักกฎหมายจีนชื่อฮันเฟยจื่อ เป็นนักนิตินิยม (legalist) เขาได้รวบรวมและแสดงแนวคิดทางกฎหมายในเชิง Positivism โดยยึดหลักความสูงสุดของกฎหมาย อำนาจเด็ดขาดของผู้ปกครองประชาชนต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์ของรัฐ เขาเป็นผู้สนับสนุนและเห็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้การปกครอง เขาเห็นความจำเป็นว่ารัฐจะต้องมีกฎหมายและต้องใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศ เขาเห็นว่าการมีกฎหมายไม่ใช่เป็นความจำเป็นเท่านั้น ความจริงแล้วเป็นสิ่งที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เห็นว่ารัฐที่ไม่มีกฎหมายหรือมีกฎหมายไม่สมบูรณ์เพื่อใช้ปกครองประเทศ รัฐนั้นจะไม่มี ความสงบเรียบร้อย และรัฐก็ไม่อาจดำรงอยู่ได้ เพื่อให้การบริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ปกครองจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้ อย่างเคร่งครัด และรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ตลอดจนการสร้างความมั่นคงแข็งแรงของรัฐ ทำให้รัฐมีความเจริญรุ่งเรือง สังคมมีระเบียบวินัย รัฐจะต้องไม่ยอมให้บุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายหรือทำทลายกฎหมายของรัฐ ดังนั้น ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายจะต้องถูกลงโทษ ฮันเฟยจื่อไม่เห็นด้วยกับขงจื้อ ผู้นิยมให้ใช้หลักคุณธรรม และจริยธรรม (moral and ethics) ในการปกครองประเทศ เพราะการ

* อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ และรองอธิการบดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
อดีตอธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
อดีตรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
ปัจจุบัน กรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกา

ปกครองประเทศไม่ได้ขึ้นอยู่กับความประพฤติปฏิบัติของบุคคลตามความพอใจของประชาชน แต่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเคร่งครัด เพลโต (Plato) นักปราชญ์ชาวกรีก (427 B.C.) เห็นว่า “รัฐจะต้องมีกฎหมายและมีสถาบันทางการปกครองที่จะส่งเสริมให้เกิดสถานการณ์ที่จะทำให้คนส่วนมากเป็นคนดี.....” เขาเห็นว่ากฎหมายเป็นของอมตะ กฎหมายไม่มีวันตาย (the law never dies)

ประชาชนทุกคนต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ประชาชนไม่อาจทำลายหรือยกเลิกกฎหมาย เพราะกฎหมายจะต้องดำรงอยู่ต่อไป บ้านเมืองมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายอยู่ตลอดเวลา....** เช่นเดียวกับ Cicero นักกฎหมายชาวโรมันได้กล่าวในเรื่อง “True law is the right reason” กฎหมายธรรมชาติเป็นกฎหมายที่ศักดิ์สิทธิ์ มนุษย์ไม่อาจไปแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิก กฎหมายจะต้องเป็นอมตะ ผูกพันกับรัฐทุกรัฐ ชั่ววันรันดร (binding all the nations and all time)

นอกจากนั้น นักปราชญ์ชาวกรีกซึ่งเป็นลูกศิษย์ของเพลโตชื่ออริสโตเติล (Aristotle 384 B.C.) มีความเห็นว่า “กฎหมายต้องเป็นหลักในการปกครองบ้านเมือง” กฎหมายจะต้องเป็นสิ่งสูงสุด (Ultimate sovereign) กฎหมายเป็นสิ่งที่ขาดเสียไม่ได้ การมีกฎหมายและกฎหมายมีอำนาจบังคับเหนือกว่าสิ่งอื่นใด นั่นคือลักษณะแท้จริงของรัฐ และการที่กฎหมายมีฐานะสูงสุด (supremacy of law) ก็เป็นการแสดงออกถึงลักษณะของรัฐที่ดีนั่นเอง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นเห็นว่าสอดคล้องกับสุภาษิตกฎหมายว่า “ณ ที่ใดมีสังคม ณ ที่นั้นต้องมีกฎหมาย” หนึ่ง สังคมปัจจุบันซึ่งได้ผ่านพ้นการเปลี่ยนแปลง ปฏิรูป แก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา กฎหมาย และแนวคิดทางกฎหมาย ตลอดจนแนวคิดทางการเมือง การปกครอง ตั้งแต่ในยุคการฟื้นฟูศิลปวิทยาการ (Renaissance) นับตั้งแต่ในศตวรรษที่ ๑๕ เป็นต้น สังคมของยุโรปได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมมาจนถึงในยุคนิยมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตั้งแต่ในศตวรรษที่ ๑๙ จนถึงในปัจจุบัน ภายหลังจากประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ เป็นต้นมา รัฐสมัยใหม่ (modern State) ได้ยอมรับการปกครองประเทศโดยยึดหลักการปกครองโดยกฎหมายเป็นสำคัญ กล่าวคือ ยึดกฎหมายเป็นใหญ่ กฎหมายมีความสำคัญและจำเป็นภายใต้หลักนิติธรรม โดยไม่ยึดตัวบุคคล ดังเช่นในสมัยโบราณอีกต่อไป ดังนั้นกฎหมายจึงต้องเป็นเสาหลักของแผ่นดินในการปกครองประเทศ ดังจะกล่าวต่อไป

** เดชชาติ วงศ์โกมลเชษฐ์ “ทฤษฎีการเมืองและสังคม” สำนักพิมพ์ดวงแดด พิมพ์ครั้งที่ ๓ ถนนราชพิพิธ กทม. ๒๕๒๔ หน้า ๓๒-๓๓. (เพลโตได้กล่าวใน ทฤษฎีแห่งรัฐ (Plato's Theory of State) ในหนังสือ “Republic”

อนึ่ง กฎหมายคือระเบียบ ข้อบังคับของสังคม ตรารัฐโดยผู้มีอำนาจของรัฐ หรือสภานิติบัญญัติ หรือรัฐสภา รวมทั้งกฎหมายจารีตประเพณี กฎหมายทั่วไปเป็นต้น เพื่อนำมาบังคับใช้บริหารปกครอง ประเทศ เพื่อให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความสุข มีความสามัคคี และมีความ สมานฉันท์ฯ รวมทั้งการเสริมสร้างและพัฒนาให้สังคมมีความเป็นธรรม (just society) และมีความ รมเย็นเป็นสุข สิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาคของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองพิทักษ์ ปกป้องอย่าง จริงจังและเข้มแข็ง นอกจากนั้นแล้วกฎหมายยังต้องคุ้มครองความปลอดภัยและสวัสดิภาพในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนด้วย กล่าวคือ จะต้องได้รับการเหลียวแลโดยกฎหมายและการปฏิบัติ หน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายของรัฐอย่างสม่ำเสมอ ด้วยความยุติธรรม พร้อมด้วยเหตุผล โดย ปราศจากอคติ และการเลือกปฏิบัติ ดังนั้น ในการปกครองแบบนิติรัฐ (legal state) ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายรัฐสภาจะต้องบัญญัติกฎหมายที่มีความยุติธรรม มีเหตุผล ถูกต้อง ชอบธรรม และเป็นความ ต้องการ ของสังคม เพื่อให้สังคมมีกฎหมายที่ดี (good law) และยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) จึง มีผลทำให้กฎหมายมีความสำคัญ เป็นเสาหลัก เพื่อใช้ในการปกครองบริหารประเทศ จึงกล่าวได้ว่า กฎหมายมีความจำเป็น กฎหมายต้องเป็นใหญ่ เพราะกฎหมายมีประโยชน์และมีคุณค่าต่อประชาชนและ บ้านเมือง รัฐสมัยใหม่ (modern state) ไม่มีรัฐใด ๆ ที่ปฏิเสธไม่ต้องการกฎหมาย รัฐทุกรัฐมีความจำเป็น ที่จะต้องมีกฎหมายที่ดี มีความยุติธรรม เพื่อนำมาใช้บริหารและพัฒนาประเทศ กฎหมายจึงเป็นสิ่งที่มี

หมายเหตุ หลักนิติธรรม (Rule of Law) เห็นว่า หมายถึงความถึงหลักธรรมะ หรือหลักความถูกต้อง ชอบธรรมของ กฎหมาย ตรงตามความหมายและวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ดังนั้น การที่แปล “Rule of Law” ว่าหลักนิติธรรมนั้นจึงมีความ ถูกต้อง ตรงตามความหมาย และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม คำว่า Rule of Law ไม่มีบัญญัติคำนิยามตาม กฎหมาย ทั้งนี้เพราะมุมมองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหลายฝ่ายอาจมีมุมมองความคิดทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การ ปกครอง ที่แตกต่างกัน รวมทั้งทางวัฒนธรรม จารีตประเพณี ประวัติศาสตร์ของชนชาติ และจิตวิญญาณของชนชาติ ตลอดจน นโยบายการปกครองของประเทศนั้นอาจมีความแตกต่างกันก็ได้ อย่างไรก็ตาม Rule of Law เป็นถ้อยคำที่มีความหมายที่ ดึงงาม มีความละเอียดอ่อนโยน และลึกซึ้งเสมือนเป็นหลักธรรมของกฎหมาย จึงเป็นความยากลำบากในทางปฏิบัติตั้งเช่นการ ปฏิบัติ “ธรรม” ของพระพุทธองค์ และสอดคล้องกับคุณธรรม ศีลธรรม จริยธรรม (moral & ethics) มนุษยธรรม (Humanitarian) สิทธิมนุษยชน (Human rights) กล่าวคือศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) นั้นเอง โดยยึด หลักว่า องค์การของรัฐ เจ้าหน้าที่และประชาชนทุกคนจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย บุคคลทุกคนจะต้องอยู่ภายใต้ กฎหมายและได้รับความยุติธรรมภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาค ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมายบ้านเมือง ธรรมะของกฎหมาย นี้จึงมีความสำคัญจำเป็น เพราะทำให้กฎหมายมีคุณค่า มีประโยชน์ และประชาชนทุกคนได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายด้วย ความยุติธรรมและทัดเทียมกันทุกคน

อนึ่ง หากนักศึกษามีความสนใจในเรื่อง “Rule of Law” และ “Legal State” ใครขอแนะนำให้ศึกษาจากตำราที่ น่าสนใจดังนี้ เช่น

๑. Alfred Venn Dicey, “Introduction to the Study of Law of the Constitution”
๒. Friedrich A. Hayek, “The Road to Freedom”
๓. “The Rule of Law and Human Rights” International Commission of Jurists (I.C.J.) Geneva 1966

คุณค่าเป็นประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนทุกคน* เพื่อนำมาใช้บริหารและปกครองประเทศ ทั้งนี้เพราะกฎหมายต้องเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า กฎหมายจึงต้องได้รับการพัฒนาปรับปรุง แก้ไขให้ทันสมัยอยู่ตลอดเวลา^๖ เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องพัฒนากฎหมายที่ล้าสมัยให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งเป็นความต้องการของสังคมนั่นเอง (social need) ตามที่ Savigny นักนิติศาสตร์ผู้มีชื่อเสียงของเยอรมันได้กล่าวว่า “Law as the product of social changed and social need.” รัฐสมัยใหม่ (modern state) ที่มีการปกครองแบบนิติรัฐ (legal state) ภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งได้เริ่มตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๙ John Austin มีบทบาทและมีส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองแบบนิติรัฐ หรือการปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นหลักในการบริหารและปกครองประเทศ แบบกฎหมายฝ่ายบ้านเมือง (positive law หรือแนวคิดแบบ positivism) Austin ได้กล่าวไว้ในหัวข้อวิทยานิพนธ์ชั้นปริญญาเอกของเขาชื่อ “The Province of Jurisprudence Determined” ในบทความด้วย Analytical Jurisprudence (หลักธรรมศาสตร์เชิงวิเคราะห์) Austin ได้กล่าวว่า “กฎหมายคือคำสั่งของรัฐอธิปัตย์ (Law as the command of sovereign) หลักดังกล่าวคือแนวคิดของ positivism หรือ positive law นั่นเอง สิ่งที่ Austin ได้ให้ความสำคัญในเรื่องอำนาจ (power) ความคิดของ Austin มีความแตกต่างกับความคิดของ Cicero ซึ่งให้ความสำคัญในเรื่องเหตุผล (reason)”^๗ ความคิดของ Austin เป็นความคิดแบบ “Positivism” แต่ความคิดของ Cicero เป็นความคิดแบบ “Natural Law” อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ว่าจะเป็นแบบ Positive Law กับ Natural Law ก็ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น คือไม่มีบุคคลโดยอยู่เหนือกฎหมายองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดกฎหมายก็อาจจะถูกฟ้องศาล รวมทั้งความรับผิดชอบทางแพ่งด้วย นอกเหนือสิ่งอื่นใด กฎหมายจะต้องมีเหตุผล มีความยุติธรรม มีประโยชน์ต่อส่วนรวม (ประเทศและประชาชน) ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง และในการพัฒนาประเทศ การบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement) จะต้องเข้มแข็ง สม่่าเสมอ ด้วยความเป็นธรรม เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ (supremacy of law) และทำให้บ้านเมืองมีชื่อมีแป ประการสำคัญคือกฎหมายจะต้องเป็นความต้องการของสังคม (social need) การออกกฎหมายจึงมีความจำเป็น มีคุณค่าและมีประโยชน์ อันนี้ มีข้อสังเกต

* บ้านเมืองต้องมีความยุติธรรม ความยุติธรรม หมายความว่าคนจะปฏิบัติตัวตามใจชอบไม่ได้ต้องทำตามกฎเกณฑ์จะว่าของกฎหมายก็ได้หรือต้องเป็นความดี กฎเกณฑ์ของความดี และความดีนั้นคือทำอะไร ที่ตรงไปตรงมาที่เป็นประโยชน์ต่อทุกคนต่อประชาชน โดยเฉพาะทุกคนที่มีสิทธิ์ ที่จะมีชีวิตที่ต้องมีกฎเกณฑ์ต้องมีชื่อมีแป ถ้าไม่มีชื่อไม่มีแปแล้วประเทศชาติ ก็ล่มจม....

พระบรมราชาบาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานแก่ประธานศาลฎีกา และผู้พิพากษาประจำศาล สำนักงานศาลยุติธรรม พร้อมทั้งเลขานุการประธาน ศาลฎีกา เลขานุการสำนักงานยุติธรรม เนื่องในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณ ก่อนเข้ารับหน้าที่ (๑๗ มกราคม ๒๕๕๑)

^๖ พระบรมราชาบาท (การพัฒนากฎหมาย) : “การนำบทบัญญัติที่ปฏิบัติไม่ได้ตามสภาพที่เป็นจริงของชีวิตมาบังคับใช้เป็นต้นเหตุแห่งความเดือดร้อนแตกแยกในชาติและประชาชน บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะยังความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นได้ต้องตรขึ้นตามสภาพการณ์ และสภาพชีวิตที่แท้จริงของบ้านเมืองและบุคคล....” พระบรมราชาบาท พระราชทานแก่เนติบัณฑิตยสภา ณ ศาลาดุสิดาลัย (๒๕๑๔)

^๗ St. Thomas Aquinas (13th Century, Italian Theologian) ก็เห็นด้วยกับ Cicero เขากล่าวว่า Law is an ordinance of reason for common good., made by him who has care of the community.

ว่าผู้ร่างกฎหมายก็ดี ฝ่ายนิติบัญญัติก็ดี จะต้องตรากฎหมาย ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิต วัฒนธรรม จารีต ประเพณี ความคิดของชนชาติ ประวัติศาสตร์ของชนเผ่าที่เชื่อมโยงกับศาสนาและสภาพการณ์ของสังคม เศรษฐกิจในขณะนั้นเพื่อให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม เศรษฐกิจ อย่างไรก็ตามกฎหมายต้องไม่ใช่เป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจ หรือการรักษาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ตลอดจนการออกกฎหมายเพื่อกำจัดคู่แข่งทางการเมือง กฎหมายต้องเป็นเสาหลัก (pillar) ในการบริหารประเทศ กฎหมายต้องเป็นใหญ่ สิ่งสำคัญที่สุดคือกฎหมายจะต้องมีเสถียรภาพและมีความมั่นคงถาวร กฎหมายจะต้องมีความชัดเจน แน่นนอน ไม่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น จึงจะทำให้ประชาชนมีความเลื่อมใส ศรัทธาและเห็นประโยชน์ของกฎหมายอย่างแท้จริงและจะทำให้ประชาชนมีความเคารพ และปฏิบัติตามกฎหมาย ทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ มีชื่อมีแปะ หนึ่ง ในสังคมนิติรัฐ (legal state) บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย (ไม่ใช่อยู่ภายใต้อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง (Not under man but under Law) Kipline นักกวีเอกของอังกฤษได้กล่าวว่า Leave to live by no man's leave, beneath the Law. หมายความว่า เกิดมาเป็นคนขอไม่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของบุคคลใดเลย ขอให้อยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายของบ้านเมือง เห็นว่าสังคมมนุษย์ในปัจจุบันหลุดพ้นและห่างไกลในสมัยยุคทาส และสังคมศักดินา สังคมมนุษย์ในปัจจุบันเป็นสังคมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มนุษย์มีความเสมอภาค มีเสรีภาพ มีสิทธิอันชอบธรรมแห่งความเป็นมนุษย์ในกรอบของกฎหมาย ตามที่ Cicero ได้กล่าวว่า We are the servants of law in order that we may be free and be protected by law" หมายความว่า "เรา (ประชาชน) เป็นผู้รับใช้กฎหมายเพื่อที่ว่า พวกเราจะได้มีเสรีภาพ และได้รับการพิทักษ์ปกป้องจากกฎหมายนั่นเอง หนึ่ง ภายหลังที่องค์การสหประชาชาติได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘) (The Universal Declaration of Human Right of 1948) และรัฐต่าง ๆ ได้ยอมรับการปกครองในรูปแบบ "นิติรัฐ" แล้ว กฎหมายย่อมมีความจำเป็นและมีบทบาทที่จะนำมาใช้บริหารและพัฒนาประเทศภายใต้หลักนิติธรรม คุณค่าและประโยชน์ของกฎหมายที่มีต่อสังคมและประชาชน ย่อมปรากฏให้เห็นชัดเจนและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ คุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์จะได้รับการยอมรับและพัฒนาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

การบริหารกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายนั้น ประชาชนจะต้องได้รับความเสมอภาคและความทัดเทียมกัน (Equality) ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญมากโดยเฉพาะทางด้านกฎหมายแล้วประชาชนต้องมีความเสมอภาคและทัดเทียมกันทางกฎหมาย (equal before the law) และจะต้องได้รับความยุติธรรมตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน (Equal justice before the law) ไม่มีบุคคลใดที่อยู่เหนือกฎหมาย (No one above the law) และไม่ว่าท่านจะมีฐานะสูงส่งเพียงใด กฎหมายย่อมอยู่เหนือคุณเสมอ (Be you never so high the law is above you) [Thommas Fuller] ทั้งนี้ให้รวมทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รักษากฎหมาย ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ประการสำคัญในการปกครองแบบนิติรัฐภายใต้หลักนิติธรรมนั้น บุคคลทุกคนจะต้องได้รับการคุ้มครอง

ตามกฎหมายด้วยความเสมอภาคและยุติธรรมด้วย (Equal protection under the law) นี่คือหัวใจและสาระสำคัญของการบริหารและปกครองประเทศโดยกฎหมายที่ดี

เจตนารมณ์ของกฎหมายและบทบาทหน้าที่ของนักกฎหมาย มีความมุ่งมั่น ประารถนาเพื่อให้บ้านเมืองมีความสงบเรียบร้อย ประชาชนมีความสุข สังคมมีความเป็นธรรม ประเทศชาติมีความเจริญก้าวหน้า สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาคตลอดจนชีวิต ร่างกายของประชาชนต้องได้รับการคุ้มครอง พิทักษ์ปกป้อง ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประการสำคัญอีกประการหนึ่งคือ สิทธิแห่งมนุษยชน (Human rights) และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) จะต้องได้รับการเคารพ ให้ความสำคัญในคุณค่าแห่งความเป็นมนุษย์ ทั้งนี้ ท่านจะต้องตระหนักว่า การเกิดมาเป็นมนุษย์นั้น มีความแตกต่างกับสัตว์โลกอื่น ๆ มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่ได้พัฒนาทางจิตใจให้มีคุณธรรม จริยธรรม ความเมตตาากรุณา และมีปัญญา มนุษย์เป็นสัตว์โลกที่สามารถให้การศึกษา อบรม และมนุษย์มีสติปัญญา มีความรู้สึกผิดชอบ มีมโนคติ มีความเข้าใจในสิ่งผิดชอบชั่วดี มีความคิด มีคุณธรรม จริยธรรม การเกิดมาเป็นมนุษย์จึงแตกต่างกับสัตว์อื่น คุณค่าของมนุษย์ไม่ใช่เงินทอง ไม่ใช่ชื่อเสียง ไม่ใช่อำนาจ ไม่ใช่ตำแหน่ง คุณค่าของมนุษย์ คือ ความดีงาม การกระทำความดี ละเว้นความชั่ว การกระทำประโยชน์ให้แก่สังคม มีเมตตาธรรมต่อมนุษย์ ฉะนั้น ในฐานะเป็นมนุษย์ที่อยู่อาศัยร่วมกันบนโลกนี้ จึงต้องให้เกียรติและเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน อันเป็นการแสดงออกถึงการมีคุณธรรม จิตใจงดงาม และความเมตตาากรุณาต่อเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน นักกฎหมายจะต้องไม่ทอดทิ้งบทบาทหน้าที่นี้เพื่อให้สังคมมนุษย์สามารถดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข

ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น เห็นว่านักนิติศาสตร์ต้องเป็นผู้นำของสังคมและเป็นผู้ที่มีความเลื่อมใสศรัทธาในวิชากฎหมาย และมีความมั่นใจว่ากฎหมายเป็นสิ่งดี มีคุณค่า มีประโยชน์ สามารถนำมาพัฒนาสังคมและแก้ไขปัญหาอุปสรรคของบ้านเมืองได้ ตลอดจนต้องเป็นผู้มีอุดมการณ์เป็นผู้ที่ได้เข้าถึงจิตวิญญาณแห่งวิชานิติศาสตร์ (spirit of legal science) เพราะท่านจะต้องมีและต้องยืนหยัดในอุดมการณ์ พร้อมด้วย กล้าหาญทางวิชาชีพ (moral courage) เพื่อต่อสู้กับสิ่งที่ไม่ชอบธรรมและอำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในการปกครองแบบนิติรัฐ กฎหมายเป็นสมบัติของแผ่นดินและประชาชนเป็นเจ้าของกฎหมาย กฎหมายไม่ใช่เป็นตัวอักษรที่สลักลงบนแผ่นศิลาเท่านั้น กฎหมายมีผลใช้บังคับเมื่อได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดอย่างถูกต้องสมบูรณ์ทุกประการ และประชาชนในฐานะเป็นเจ้าของกฎหมาย โดยผู้แทนของประชาชน หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (people's representative) เป็นผู้พิจารณาและบัญญัติกฎหมายขึ้นนั่นเอง จึงเป็นหน้าที่โดยปริยายที่ประชาชนจะต้องเคารพ (respect) และปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อให้เป็นสังคมที่เคารพกฎหมายของบ้านเมือง (law abiding society)

นอกจากนั้นแล้วประชาชนผู้มีหน้าที่ต้องดูแลรักษา ปกป้อง หวงแหน เพื่อมิให้บุคคลใด ๆ มาละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายของบ้านเมือง การที่มีบุคคลใดมากระทำฝ่าฝืนกฎหมายแล้ว เจ้าของกฎหมายไม่ให้ความสนใจหรือไม่ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือว่าเป็นการไม่ปฏิบัติต่อหน้าที่พลเมืองที่ดี (ประเทศที่มีประชาชนผู้ให้ความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายของบ้านเมืองในการบังคับใช้กฎหมายอย่างดี จะทำให้กฎหมายของบ้านเมืองมีความศักดิ์สิทธิ์ และจะทำให้กฎหมายมีความมั่นคง มีเสถียรภาพซึ่งเป็นเกราะที่ใช้ป้องกันประเทศและทำให้บ้านเมืองมีชื่อมีแป่ สังคมมีความสงบเรียบร้อย ตัวอย่างเช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เยอรมัน เป็นต้น)

อย่างไรก็ตาม การปกครองประเทศแบบนิติรัฐนั้น เป็นการบริหารและปกครองประเทศด้วยกฎหมายที่ดีและเป็นกฎหมายตามความต้องการของประชาชน เพื่อประชาชน และเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยส่วนรวมด้วย นอกจากนั้นแล้วยังจะต้องมีผู้บัญญัติกฎหมายที่ดี มีความศรัทธาในกฎหมาย และได้เข้าถึงจิตวิญญาณของกฎหมาย ได้เห็นความสำคัญ จำเป็นและคุณค่าของกฎหมายที่มีต่อสังคมมนุษย์ ตามที่กล่าวว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นต้องมีกฎหมาย” ประการที่สำคัญอีกประการหนึ่งต้องมีคนดีเป็นผู้บริหารและบังคับใช้กฎหมาย เพราะคนดีจะยึดการปฏิบัติหน้าที่ตามขอบอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย ประกอบด้วยเจตนาธรรมของกฎหมายโดยไม่บังคับใช้กฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจ การตีความกฎหมาย โดยให้ยึดหลักแห่งนิติศาสตร์ หลักความยุติธรรม หลักการการคุ้มครองรักษาสิทธิเสรีภาพของประชาชน และหลักการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม/มหาชนเป็นที่ตั้ง คนดีจะไม่ใช้อำนาจตามอำเภอใจ (arbitrary) เขาจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความละเอียดรอบคอบ ไม่กระทำการเกินขอบอำนาจ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การกระทำที่เรียกว่า “abuse of power” หรือ “abuse of authority” การกระทำการโดยไม่ชอบในลักษณะเช่นนี้ เรียกว่า “malfeasance” เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายหรือ ผู้บังคับใช้กฎหมายจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมาย และอาจจะถูกประชาชนผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำดังกล่าวก็ได้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีหน้าที่ในการรักษากฎหมาย (law officers) ก็ต้องมีหน้าที่ในการบังคับกฎหมายให้เป็นกฎหมาย (enforces the law to be the law) อย่างสม่ำเสมอด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติและไม่มีอคติ เพื่อการบริหารและการบังคับใช้ประโยชน์ ดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ และจะทำให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์ มีประโยชน์ต่อสังคมและประชาชนทุกคน

Cicero ให้ความสำคัญเกี่ยวกับมนุษย์และอิสราภาพ เขาได้กล่าวว่า พลังของประชาชนเป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ (The power of people is the greatest) เขาเห็นว่า “ไม่มีอะไรที่มีความหวานน้ำเท่ากับอิสราภาพ (nothing can be sweeter than liberty) ภายใต้สังคมที่ทำการปกครองด้วยกฎหมาย ประชาชนทุกคนอยู่ในฐานะที่จะต้องได้รับความยุติธรรมตามกฎหมายอย่างเสมอภาค นักกฎหมายโรมันเข้าใจและยอมรับหลักดังกล่าวข้างต้นมาตลอด ในขณะที่เดียวกันประชาชนทุกคน ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเคารพ

และปฏิบัติตามกฎหมายด้วย เพื่อให้เกิดสังคมที่เคารพกฎหมายของบ้านเมือง ประชาชนทุกคนต้องตระหนักอยู่เสมอว่าประชาชนเป็นเจ้าของกฎหมาย ประชาชนมีหน้าที่ต้องทวงแหวนดูแลรักษาและปกป้องกฎหมาย ไม่ให้บุคคลใดมาฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้ เพราะการที่มนุษย์ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายก็เพื่อมนุษย์จะได้เป็นเสรีชน (we are servants of the law in order that we may be free and be protected by law)

สรุป

กฎหมาย คือ ระเบียบข้อบังคับของสังคม เพื่อนำมาใช้บริหารและปกครองประเทศ ในการปกครองแบบนิติรัฐ (legal state) รัฐจำเป็นต้องบริหารปกครองประเทศด้วยกฎหมาย เพราะกฎหมายมีความจำเป็น มีความสำคัญ มีประโยชน์ มีคุณค่า กฎหมายจึงเป็นเสาหลักในการปกครองประเทศ กฎหมายเป็นเครื่องมือและกลไกในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อความมั่นคงถาวรของสังคมและประเทศชาติ อนึ่ง สิทธิเสรีภาพ ความเสมอภาค ชีวิตร่างกายและทรัพย์สิน ของประชาชนจะได้รับการคุ้มครองพิทักษ์ ปกป้อง โดยกฎหมายของรัฐ กฎหมายเป็นสมบัติของแผ่นดิน และประชาชนก็เป็นเจ้าของกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมายของรัฐก็ดี ประชาชนผู้เป็นเจ้าของกฎหมาย ต่างมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ราชการและหน้าที่พลเมือง จะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และมีคุณค่าที่เป็นรูปธรรม และให้บังเกิดสังคมที่เคารพกฎหมาย เพื่อให้บ้านเมืองมีชื่อมีแป ถ้าบ้านเมืองไม่มีชื่อไม่มีแป กฎหมายก็ไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ อำนาจเป็นใหญ่ กฎหมายไร้ความหมาย เมื่อกฎหมายอ่อนแอ บ้านเมืองก็จะเกิดความวุ่นวาย ความขัดแย้ง การต่อสู้ การทำร้ายซึ่งกันและกัน เมื่อบ้านเมืองไม่มีชื่อไม่มีแป รัฐบาลก็ไร้เสถียรภาพ นิติรัฐล่มสลาย นิติธรรมไร้ความหมาย บ้านเมืองก็จะล่มจม ดำรงอยู่ไม่ได้ แล้วประชาชนจะดำรงชีพอย่างสงบสุขได้อย่างไร

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า กฎหมายต้องเป็นเสาหลักของแผ่นดินในการบริหารและปกครองประเทศ เพื่อความเจริญพัฒนาและความมั่นคงของประเทศ เพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เพื่อพิทักษ์ปกป้องสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค ตลอดจนสวัสดิภาพในชีวิตร่างกายของประชาชน และเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ กล่าวอีกนัยหนึ่ง รัฐในปัจจุบัน นักกฎหมายจะต้องจัดทำกฎหมายที่ดีและเป็นตามต้องการของสังคม เพื่อนำกฎหมายเหล่านั้นไปใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมให้เจริญก้าวหน้า เพราะกฎหมายมีลักษณะเป็น "silent tool" กล่าวคือ กฎหมายดีเพราะมีนักกฎหมายดี กฎหมายมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับได้ดี เพราะนักกฎหมายดีเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายอย่างถูกต้องและยุติธรรม