



รายงานผลการศึกษา

โครงการยกระดับ การขับเคลื่อนและเสริมสร้าง หลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เปรมฤดี เพ็ชรกุล และคณะ

สนับสนุนโดย
สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม
ปี 2569



รายงานผลการศึกษา

โครงการยกระดับ การขับเคลื่อนและเสริมสร้าง หลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เปรมฤดี เพ็ชรกุล

อาจารย์ ดร.นันทร์พัช ไชยอัครพงศ์

อาจารย์ ดร.สุรีย์ฉาย พลวัน

นายณัฐกร คล้ายสุบิน

นางสาวมาริษา กองเงิน

สนับสนุนโดย

สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม

ปี 2569

คำนำ

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นเครื่องมือสำคัญที่สร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน ทั้งด้านความปลอดภัยและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals: SDGs) ได้มีการระบุไว้ในเป้าหมายที่ 16 แสดงถึงความเกี่ยวข้องระหว่างหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนว่ามีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

การจัดทำโครงการ “ยกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในครั้งนี้ จึงเป็นการศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมของประเทศไทย และต่างประเทศ รวมถึงดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ความเป็นมา ประเด็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะมิติในที่ประชุม และสรุปผลจากการประชุมเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ จากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกัหลักนิติธรรม นอกจากนี้ยังได้ดำเนินการจัดประชุมเสวนาผ่านเวทีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และองค์ความรู้ด้านการพัฒนาหลักนิติธรรมระหว่างภาครัฐและเอกชน ภาคประชาชน สื่อมวลชน ตลอดจนสถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันและสร้างความร่วมมือในการพัฒนาหลักนิติธรรม ให้มีความเข้มแข็งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

ทั้งนี้ ผลการศึกษาจะถูกนำไปใช้เป็นข้อมูลสำคัญเพื่อใช้ในการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้เกี่ยวกับการเสริมสร้างหลักนิติธรรมของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น โดยมุ่งให้เกิดการยอมรับในระดับสากล ควบคู่กับการขับเคลื่อนสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน นอกจากนี้ยังใช้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบายด้านหลักนิติธรรม ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและยกระดับค่าคะแนนหลักนิติธรรมของประเทศ อีกทั้งเพื่อส่งเสริมการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่การขับเคลื่อนและยกระดับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน

คณะผู้จัดทำ

บทสรุปผู้บริหาร

เพื่อยกระดับหลักนิติธรรมของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับในระดับสากล และสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16 (SDG 16) รัฐบาลได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2568 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ โดยมี ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน และมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการและหน่วยงานหลักในการบูรณาการการดำเนินงาน ร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการฯ ดังกล่าวจัดตั้งขึ้นในบริบทของการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมในระดับนโยบายชาติ ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนหน่วยงานรัฐ และผู้แทนองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทาง เสนอแนะมาตรการ ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อรัฐบาลในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในทุกมิติ ทั้งด้านกระบวนการยุติธรรม การบริหารราชการ ความโปร่งใส และสิทธิมนุษยชนจากการประชุมของคณะอนุกรรมการแต่ละด้าน ได้สะท้อนประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญ อาทิ การจำกัดอำนาจรัฐ การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และการพัฒนาภาครัฐระบบเปิด (Open Government) ซึ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเชื่อมโยงหลักนิติธรรมกับมาตรฐานสากลด้านความโปร่งใสและธรรมาภิบาลตลอดจนการศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาในกระบวนการยุติธรรมเพื่อกำหนดแนวทางพัฒนาและติดตามผลอย่างเป็นระบบ นอกจากกลไกการประชุมเชิงนโยบายแล้ว สำนักงานกิจการยุติธรรมยังได้จัดเวทีสัมมนาวิชาการระดับชาติ ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026” เพื่อระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ ภาคประชาสังคม และผู้ปฏิบัติงานในกระบวนการยุติธรรม โดยมีปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “หลักนิติธรรมในบริบทการเมือง การบริหารราชการ และการพัฒนาประเทศไทย” และการสัมมนาในประเด็นสำคัญ ได้แก่ แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และสิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคม

ผลจากการประชุมและการสัมมนาดังกล่าว ได้นำไปสู่กรอบแนวคิด “Thailand Rule of Law NEXT” ซึ่งมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจากหลักนิติธรรมที่เน้นตัวบทกฎหมายและอำนาจรัฐ ไปสู่หลักนิติธรรมที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์สำคัญ ดังนี้

- ยกระดับหลักนิติธรรมให้เป็นเงื่อนไขของความชอบธรรมทางการเมืองและการพัฒนา มิใช่เพียงหลักทางเทคนิคตามกรอบกฎหมาย
- ปรับกระบวนการตรากฎหมายให้มีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อเพิ่มความชอบธรรมและความยั่งยืนของกฎหมาย
- เปลี่ยนผ่านสู่ระบบความยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึง เข้าใจ และใช้ประโยชน์ได้ ลดความซ้ำซ้อนและต้นทุนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม
- ยืนยันสิทธิขั้นพื้นฐานและเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นหัวใจหลักในการกำหนดนโยบายด้านกระบวนการยุติธรรม

- ค้ำครองเสรีภาพในการแสดงออก และการมีส่วนร่วมในฐานะกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาหลักนิติธรรม
- ลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างผ่านการบูรณาการสิทธิทางสังคมเข้ากับนโยบายสาธารณะ
- พัฒนาระบบฟื้นฟูและคืนคนดีสู่สังคมอย่างมีศักดิ์ศรี เพื่อลดการกระทำผิดซ้ำและเสริมสร้างความปลอดภัยของสังคม
- ส่งเสริมหลักนิติธรรมเชิงรุก โดยบูรณาการการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบนโยบาย

โดยสรุป การจัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพหลักนิติธรรมแห่งชาติ ถือเป็นก้าวแรกที่มีนัยสำคัญในการยกระดับ “โครงสร้างเชิงสถาบัน” ของประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนหลักนิติธรรมได้อย่างเป็นรูปธรรมและต่อเนื่อง มิใช่เพียงการกำหนดนโยบายในเชิงนามธรรมเท่านั้น แต่ยังเป็นการสร้างกลไกกลางที่ทำหน้าที่ประสานงาน บูรณาการ และกำกับทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะนำไปสู่ความเป็นเอกภาพของนโยบายด้านหลักนิติธรรมในระดับชาติ ในขณะเดียวกัน กระบวนการจัดประชุมและเวทีสัมมนาที่เกิดขึ้นภายใต้การดำเนินงานดังกล่าว ได้ทำหน้าที่เป็น “พื้นที่สาธารณะเชิงนโยบาย” (Policy Space) ที่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาควิชาการ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ถ่ายทอดประสบการณ์ และร่วมกันสังเคราะห์องค์ความรู้ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมอย่างรอบด้าน กระบวนการมีส่วนร่วมลักษณะนี้ไม่เพียงช่วยให้ข้อเสนอเชิงนโยบายมีความครอบคลุมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยมากยิ่งขึ้น แต่ยังช่วยเสริมสร้างความชอบธรรม (legitimacy) และการยอมรับในระดับสาธารณะอีกด้วย

ผลจากการบูรณาการองค์ความรู้และข้อเสนอจากหลายภาคส่วนดังกล่าว ได้นำไปสู่การกำหนดกรอบนโยบาย “Thailand Rule of Law NEXT” ซึ่งถือเป็นทิศทางใหม่ของการพัฒนาหลักนิติธรรมในประเทศไทย โดยมุ่งเน้นการยกระดับมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมาย ความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล ทั้งยังให้ความสำคัญกับการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานยุติธรรม เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

ดังนั้น กรอบนโยบายดังกล่าวจึงมิใช่เป็นเพียงแนวทางการพัฒนาในเชิงภายในประเทศเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นของประชาคมระหว่างประเทศต่อระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทย อันจะส่งผลเชิงบวกต่อภาคการลงทุน ความร่วมมือระหว่างประเทศ และการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในระยะยาว ทั้งในมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิทธิมนุษยชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

สารบัญ

	หน้าที่
คำนำ	ก
บทสรุปผู้บริหาร	ข
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	ช
สารบัญแผนภาพ	ซ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์โครงการ	2
บทที่ 2 หลักนิติธรรม นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกฎหมาย ประเทศไทยและต่างประเทศ	3
2.1 ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม	3
2.2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง	6
2.3 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม	9
2.4 แผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง	15
2.5 หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน	23
2.6 กรอบกฎหมายและหลักการสากลที่เกี่ยวข้อง	26
2.7 แนวโน้มเชิงนโยบายและความท้าทายของประเทศไทยในอนาคต	39
บทที่ 3 ตัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมไทยและสากล และแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัด	41
3.1 ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย	41
3.2 ตัวชี้วัดตามหลักสากล	43
3.3 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดเป้าหมาย SDGs 16 ให้สอดคล้องตามบริบทอาเซียนและสากล	45
3.4 ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อผลักดันหลักนิติธรรมไทยให้เป็นรูปธรรมผ่านระบบตัวชี้วัด	51
บทที่ 4 คณะกรรมการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ	53
4.1 ผลการประชุมภาพรวมการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) สมัยรัฐบาล นางสาวแพทองธาร ชินวัตร	55
4.2 การประชุมคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.)	61
4.2.1 คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ	61
4.2.2 คณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน	64
4.2.3 คณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนาระบบการยุติธรรม	70

สารบัญ (ต่อ)

	หน้าที่
บทที่ 5 ผลการประชุมสัมมนา เวทีสัมมนายกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรม	74
เพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026”	
5.1 การปาฐกถาพิเศษ “หลักนิติธรรม” ในบริบทการเมือง การบริหารราชการ และการพัฒนาประเทศไทย โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ	75
5.2 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย” (Directions for Advancing the Rule of Law in Thailand)	77
5.2.1 สรุปสุนทรพจน์ “ก้าวสู่ความทันสมัยบนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม: แนวปฏิบัติของจีนและโอกาสของโลก” โดย นายจาง เจี้ยนเวย์ (H.E. Mr. Zhang Jianwei) เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย	77
5.2.2 สรุปประเด็น “แนวทางหลักนิติธรรมไทย” โดย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม	80
5.3 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในไทย” (Fundamental Rights of the People in Thailand)	82
5.4 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิของผู้กระทำความผิดในการคืนคนดีสู่สังคม” (The Rights of Offenders to Rehabilitation and Reintegration into Society)	85
5.5 ประเด็นหลักนิติธรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง	88
บทที่ 6 ผลการวิเคราะห์ที่ได้จากการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) และงานประชุมสัมมนา “Thailand Rule of Law NEXT 2026”	91
6.1 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนต่อการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย	91
6.1.1 จุดแข็ง (Strengths)	91
6.1.2 จุดอ่อน (Weaknesses)	93
6.2 โอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย	98
6.2.1 โอกาส (Opportunity)	98
6.2.2 ข้อจำกัด (Obstacles)	100

สารบัญ (ต่อ)

	หน้าที่
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย	107
7.1 การยกระดับโครงสร้างการกำกับทิศทางหลักนิติธรรมระดับชาติ	107
7.2 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเพื่อประสิทธิภาพและความเสมอภาค	109
7.3 การเสริมสร้างรัฐบาลระบบเปิดและความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง	111
7.4 ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและการเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ	113
7.5 การรับมืออาชญากรรมรูปแบบใหม่และภัยคุกคามเชิงเทคโนโลยี	116
7.6 การปลูกฝังวัฒนธรรมหลักนิติธรรมในสังคม	119
7.7 นวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่ออนาคตของหลักนิติธรรมไทย	121
บรรณานุกรม	123
ภาคผนวก	127

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้าที่
2-1	ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 1 ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม	16
2-2	ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในหัวข้อย่อยที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม	18
2-3	ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 ภาครัฐต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองความต้องการและการให้บริการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล	19
3-1	สถิติผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568	45
3-2	สถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568	47
3-3	เปรียบเทียบสถิติดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2562-2568	48
3-4	เปรียบเทียบสถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2568	49
3-5	เปรียบเทียบดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรมของกลุ่มประเทศในอาเซียน ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2568	50
3-6	เป้าหมายผลการประเมิน B-Ready ของประเทศไทย	67
4-1	รายงานสถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ทั่วประเทศ	73

สารบัญแผนภาพ

ตารางที่		หน้าที่
6-1	วิเคราะห์ภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ตามกรอบ TOWS Matrix	104

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ถือเป็นรากฐานสำคัญของการจัดระเบียบสังคมและการบริหารประเทศ โดยมีบทบาทในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของชาติและสร้างความผาสุกให้แก่ประชาชนในทุกมิติ หลักการดังกล่าวมิได้เป็นเพียงแนวคิดเชิงนามธรรม หากแต่เป็นกลไกสำคัญที่กำหนดให้การใช้อำนาจรัฐจำเป็นต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน การมีหลักนิติธรรมที่เข้มแข็งจึงส่งผลโดยตรงต่อความเป็นธรรมในสังคม ลดความเหลื่อมล้ำ และเสริมสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน อันเป็นปัจจัยพื้นฐานของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติและยั่งยืนในระยะยาว

ในบริบทของการพัฒนาประเทศ หลักนิติธรรมยังมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม เนื่องจากระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการลงทุนและการดำเนินธุรกิจ ลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนทางนโยบาย และเพิ่มความเชื่อมั่นให้นักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรดำเนินการอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งเสริมความรับผิดชอบของภาครัฐ ซึ่งล้วนเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกระดับ

ความสำคัญดังกล่าวได้รับการยืนยันในระดับนานาชาติผ่านกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals: SDGs) โดยเฉพาะเป้าหมายที่ 16 ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสังคมที่สงบสุข การเข้าถึงความยุติธรรม และการพัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และมีความรับผิดชอบ เป้าหมายนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหลักนิติธรรมเป็นปัจจัยพื้นฐานที่เชื่อมโยงกับการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอื่นๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม หรือการส่งเสริมความเท่าเทียมทางสังคม กล่าวได้ว่าหากปราศจากหลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง การพัฒนาในมิติอื่นย่อมไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างยั่งยืนและมั่นคง

สำหรับประเทศไทย รัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในฐานะกลไกหลักของการพัฒนาประเทศ จึงได้มีการกำหนดนโยบายและมาตรการต่างๆ เพื่อยกระดับการดำเนินงานในด้านนี้ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยหนึ่งในกลไกสำคัญคือการออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2568 เพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิจากหลากหลายสาขา รวมถึงผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในกระบวนการยุติธรรม การมีคณะกรรมการดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการบูรณาการความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาควิชาการ และภาคส่วนอื่นๆ เพื่อขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศ

บทบาทของกระทรวงยุติธรรม โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานหลักในการประสานงาน และขับเคลื่อนเป้าหมายดังกล่าว มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการนำแนวคิดของ SDG 16 มาปรับใช้ในระดับ นโยบายและการปฏิบัติ การดำเนินงานดังกล่าวครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดทิศทางเชิงนโยบาย การประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ไปจนถึงการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีการเน้นย้ำถึงความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป เพื่อให้การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมเป็นไปอย่างครอบคลุมและตอบสนองต่อความต้องการของสังคมอย่างแท้จริง

ภายใต้กรอบแนวคิดดังกล่าว จึงมีความจำเป็นในการดำเนินโครงการยกระดับการขับเคลื่อน และเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญในการรวบรวมข้อมูล ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในทุกภาคส่วน รวมทั้งการสรุปผลจากการประชุมและเวทีหารือต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาหลักนิติธรรมในระดับชาติ การจัดประชุมสัมมนาและเวทีระดมความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญในสาขาต่างๆ ยังเป็นกลไกสำคัญในการสร้างองค์ความรู้ แลกเปลี่ยน ประสบการณ์ และพัฒนาแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย นอกจากนี้การดำเนินโครงการดังกล่าวยังมีบทบาทในการประชาสัมพันธ์และสร้างการรับรู้เกี่ยวกับความสำคัญของหลักนิติธรรม ให้แก่สาธารณชน ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างวัฒนธรรมเคารพกฎหมายและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในกระบวนการยุติธรรม ที่จะสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเพื่อให้ได้ตระหนักถึงสิทธิและหน้าที่ของตนเอง ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของสังคมและลดความขัดแย้งในระยะยาว อีกทั้งยังช่วยให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากสังคมมากยิ่งขึ้น

1.2 วัตถุประสงค์โครงการ

1.2.1 เพื่อศึกษา วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมของประเทศไทย และต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลความเป็นมา ประเด็นข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ มติในที่ประชุม และสรุปผลจากการประชุมเกี่ยวกับการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เชี่ยวชาญในด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหลักนิติธรรม

1.2.3 เพื่อเสริมสร้างและขับเคลื่อนหลักนิติธรรม ผ่านเวทีการอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และองค์ความรู้ด้านการพัฒนาหลักนิติธรรมระหว่างภาครัฐและเอกชน ภาคประชาชน สื่อมวลชน ตลอดจนสถาบันการศึกษา เพื่อผลักดันและสร้างความร่วมมือในการพัฒนาหลักนิติธรรม ให้มีความเข้มแข็ง เป็นที่ยอมรับในระดับสากล มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

1.2.4 เพื่อประชาสัมพันธ์ สร้างการรับรู้ ในประเด็นการเสริมสร้างหลักนิติธรรมของประเทศไทย ให้มีความเข้มแข็ง และเป็นที่ยอมรับในระดับสากล มุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

บทที่ 2

หลักนิติธรรม นโยบาย ยุทธศาสตร์ และกฎหมาย ประเทศไทยและต่างประเทศ

2.1 ความหมายและความสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law)

แนวคิดเกี่ยวกับที่มาของกฎหมายและหลักนิติธรรม มีรากฐานทางความคิดที่สำคัญตั้งแต่ยุคปรัชญากรีกโบราณ เริ่มต้นจากเพลโต (Plato) ซึ่งเห็นว่ากฎหมายที่แท้จริงเกิดขึ้นจากการผสมผสานระหว่างธรรมชาติ (phusis) กับจารีตทางสังคม (nomos) ทั้งสองสิ่งนี้มีบทบาทเกื้อหนุนกันในการก่อรูปกฎหมายขึ้น กฎหมายในแนวคิดของเพลโตจึงถือเป็นสิ่งสูงสุดเหนือทุกอำนาจรวมถึงอำนาจการปกครองด้วย ผู้นำจึงต้องมีความตั้งใจและปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อสร้างสังคมที่ดีงาม ส่วนอริสโตเติล (Aristotle) ได้เน้นย้ำความสำคัญของการสถาปนากฎหมายที่ดีให้เป็น “กฎหมายสูงสุด” เพื่อควบคุมและกำกับดูแลผู้ปกครองให้ทำหน้าที่พิทักษ์และตอบสนองต่อกฎหมายอย่างเที่ยงธรรม (Blind, 2020, p. 3)

แนวคิดเหล่านี้ได้พัฒนาและถ่ายทอดสู่ยุคอารยธรรมโรมัน ซึ่งซีเซโร (Cicero) นักปรัชญาชาวโรมันได้นิยามหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจนว่า “ผู้คนทุกคนในสังคมต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย” อย่างไรก็ตาม หลังจากอารยธรรมโรมันล่มสลาย หลักนิติธรรมนี้ได้จางหายไปจนกระทั่งได้รับการฟื้นฟูอย่างเป็นรูปธรรมในยุคกลาง ผ่านการประกาศใช้มหากฎบัตร (Magna Carta) ที่ทำให้ประชาชนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายอย่างเสมอภาคกัน รากฐานแนวคิดเหล่านี้ส่งผลให้เกิด “หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย” (Tamanaha, 2004, p. 22) ตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2544 ซึ่งให้นิยามว่าหลักนิติธรรมคือหลักการที่บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในบริบทของระบบกฎหมายจารีตประเพณีแบบอังกฤษหรือ Common Law อัลเบิร์ต เวนน์ ไดซี่ (Albert Venn Dicey) นักกฎหมายชาวอังกฤษ ได้วิเคราะห์หลักนิติธรรมไว้อย่างเป็นระบบในงานเขียนเรื่อง *Law of the Constitution* และ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* โดยจำแนกหลักนิติธรรมออกเป็น 3 ประการสำคัญ (Dicey, 1982; Dicey, 2013 cite in Sawang-Yhai, 2014, p. 37) ประกอบด้วย

1. บุคคลต้องไม่ถูกลงโทษหรือถูกละเมิดทางร่างกายและทรัพย์สิน เว้นแต่เป็นการกระทำผิดกฎหมาย กล่าวคือ รัฐต้องไม่ใช้อำนาจโดยพลการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน
2. ความเสมอภาคทางกฎหมายหมายถึงไม่มีผู้ใดอยู่เหนือกฎหมาย โดยปราศจากการแบ่งแยกฐานะทางสังคม
3. แหล่งที่มาของกฎหมายสูงสุดอยู่บนพื้นฐานของประเพณีทางสังคมและการวินิจฉัยของศาลทั้งในคดีแพ่งและอาญา

ด้วยเหตุดังกล่าว นิยามหลักนิติธรรมตามแนวทางของราชบัณฑิตยสถานและ Dicey ได้เน้นย้ำบทบาทหลักนิติธรรมในฐานะรากฐานของกฎหมายที่ทุกคนต้องยอมรับและปฏิบัติตามในฐานะกฎเกณฑ์สูงสุดของสังคม ต่อมาจอเซฟ ราส (Joseph Raz) ศาสตราจารย์ด้านกฎหมายที่ University of Oxford ได้เสริมแนวคิดหลักนิติธรรมโดยกำหนดว่า กฎหมายที่เป็นกฎหมายสูงสุดต้องมีความแน่นอนชัดเจน และมีการบัญญัติไว้เพื่อรักษาความยุติธรรม กล่าวคือ ไม่มีบุคคลใดควรถูกปฏิเสธความยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ต้องดำเนินการตามกฎหมายที่บัญญัติไว้อย่างเคร่งครัด ส่วน ลอน แอล. ฟูลเลอร์ (Lon L. Fuller) นักนิติปรัชญาชาวอเมริกัน ได้ขยายองค์ความรู้เกี่ยวกับหลักนิติธรรมโดยเสนอองค์ประกอบสำคัญ 8 ประการของการเป็นหลักนิติธรรม (Sawang-Yhai, 2014, p. 37) ได้แก่

1. ทุกคนต้องเคารพกฎหมาย
2. กฎหมายต้องประกาศให้ทราบโดยทั่วไป
3. กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
4. กฎหมายต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเพื่อป้องกันการใช้อำนาจผิดกฎหมาย
5. กฎหมายต้องไม่ขัดแย้งกันเอง
6. กฎหมายต้องบังคับใช้ในสิ่งที่เป็นไปได้
7. กฎหมายต้องสอดคล้องกับสังคมและปรับเปลี่ยนได้ตามความเหมาะสม
8. การประกาศใช้กฎหมายต้องสอดคล้องกับกฎเกณฑ์ที่ตั้งไว้

โดยรวมแล้ว แนวคิดของ Raz มุ่งเน้นให้หลักนิติธรรมเป็นกลไกกำกับดูแลเพื่อสร้างความยุติธรรมและป้องกันอำนาจที่มีขอบ ขณะที่ Fuller ให้ความสำคัญกับการทำให้กฎหมายมีความชัดเจนและเป็นระบบที่ทุกคนต้องเคารพ ป้องกันการใช้อำนาจแบบลอยนวล ในภาพรวมหลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการสำคัญที่วางรากฐานให้ระบบกฎหมายทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและเท่าเทียมในสังคม

เอกสารของสหประชาชาติเรื่อง *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the secretary-general* ซึ่งเผยแพร่เมื่อ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดนิยามหลักนิติธรรมในระดับสากลว่าเป็นแนวคิดหลักที่เป็นหัวใจสำคัญของภารกิจองค์กร โดยหมายถึงระบบการปกครองที่บุคคล สถาบัน และหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมถึงรัฐบาลเอง ต้องรับผิดชอบต่อกฎหมายที่ประกาศใช้อย่างเปิดเผย บังคับใช้อย่างเท่าเทียม และตัดสินอย่างเป็นอิสระ สอดคล้องกับบรรทัดฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและมาตรฐานสากล พร้อมทั้งมีมาตรการรับประกันหลักการสูงสุดแห่งกฎหมาย ความเสมอภาคต่อกฎหมาย ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรมในการบังคับใช้ การแบ่งแยกอำนาจ การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ความชัดเจนทางกฎหมาย การหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติ และความโปร่งใสทั้งในกระบวนการยุติธรรมและตัวบทกฎหมาย (United Nations, 2004, p. 4; ชิตาพร (พิศลยบุตร) โต๊ะวิเศษกุล และคณะ, 2560) นิยามดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงกรอบสำหรับสถาบันรัฐเท่านั้นแต่ครอบคลุมภาคเอกชนด้วย เพื่อสร้างการกำกับดูแลที่ยุติธรรม การเคารพสิทธิมนุษยชน และความรับผิดชอบต่อกฎหมายในทุกระดับ องค์ประกอบสำคัญที่แยกออกได้แก่ (1) อำนาจสูงสุดของกฎหมาย (2) การบังคับใช้อย่างเท่าเทียม (3) ความรับผิดชอบต่อกฎหมาย (4) ความเป็นธรรมในการบังคับใช้ (5) การแบ่งแยกและถ่วงดุลอำนาจ (6) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (7) ความชัดเจนของกฎหมาย (8) การหลีกเลี่ยงการใช้อำนาจมิชอบ และ (9) ความโปร่งใสในกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งทั้งหมดนี้มุ่งสู่การสร้างความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2559)

ในปัจจุบัน หลักนิติธรรมขยายขอบเขตเกินกว่ากฎหมายเพียงประการเดียว โดยครอบคลุมการคุ้มครองและรับผิดชอบต่อกลุ่มเปราะบาง เช่น คนยากจนและคนชายขอบ การตีความที่กว้างขึ้นนี้ไม่จำกัด

อยู่ที่การป้องกันการใช้อำนาจมิชอบแบบดั้งเดิม แต่รวมถึงความยุติธรรมทางสังคมและการไม่แบ่งแยก (inclusivity) ด้วย นอกจากนี้ยังมีการศึกษาของ Yubaraj Sangroula ผู้เชี่ยวชาญด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาชาวเนปาล ได้เสริมองค์ประกอบเพิ่มเติม ได้แก่ (1) การห้ามตรากฎหมายที่เลือกปฏิบัติ (2) การบังคับใช้กฎหมายเพื่อช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง (3) การไม่ลิดรอนสิทธิทางศาสนาและวัฒนธรรม (4) การคงไว้ซึ่งความรุนแรงจากรัฐต่อประชาชนในการแก้ปัญหา และ (5) การตรากฎหมายเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปกครอง การขยายความหมายนี้เกิดจากความจำเป็นในการจำกัดอำนาจรัฐ ส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม รวมถึงเพิ่มความรับผิดชอบของสถาบันสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน และการตรวจสอบสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งช่วยยกระดับหลักนิติธรรมให้ตอบสนองต่อบริบทสมัยใหม่ได้ดียิ่งขึ้น (สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, 2559; Sangroula, n.d., p. 6)

ในส่วนของหลักนิติธรรมในประเทศไทยนั้น ศาสตราจารย์พิเศษ ธาณินทร์ กรัยวิเชียร อดีตรองอัยการสูงสุดและนักกฎหมายชั้นนำของไทย ได้ให้นิยามหลักนิติธรรมว่าเป็น “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิมนุษยชน” โดยเน้นย้ำว่าหลักนี้ประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก 5 ประการ ได้แก่ (1) การยึดมั่นในความเป็นอิสระของตุลาการ (2) ประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกันอย่างเสมอภาคและได้รับการคุ้มครองเท่าเทียม (3) เจตนารมณ์ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน (4) การปกครองโดยยึดกฎหมายเป็นใหญ่ โดยปฏิบัติตามกฎหมายในฐานะนิติรัฐ ซึ่งกฎหมายนั้นต้องยุติธรรม และ (5) ศาลเป็นสถาบันพึ่งสุดท้ายของประชาชน และหลักนิติธรรมกับบริบทสังคมไทยมีการเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญของไทยที่กำหนดให้อำนาจอธิปไตยของปวงชนอยู่ภายใต้กฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้อำนาจมิชอบและส่งเสริมความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย ท่านยังชี้ให้เห็นปัญหาในการปรับใช้หลักนี้ในทางปฏิบัติ เช่น การขาดความโปร่งใสและการแทรกแซงอำนาจตุลาการ พร้อมเสนอแนวทางแก้ไขผ่านการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของประชาชน ศาสตราจารย์ ธาณินทร์ ได้วิเคราะห์เพิ่มเติมว่าหลักนี้ไม่เพียงครอบคลุมการปกครองโดยกฎหมาย แต่ยังรวมถึงการเคารพสิทธิหน้าที่ของผู้อื่น การคุ้มครองศักดิ์ศรีมนุษย์ และการสร้างสมดุลระหว่างเสรีภาพกับความมั่นคง ซึ่งสอดคล้องกับนิยามสากลของสหประชาชาติ โดยช่วยยกระดับการพัฒนาที่ยั่งยืนในระบอบประชาธิปไตยไทย (ธาณินทร์ กรัยวิเชียร, 2552) นอกจากนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้อธิบายว่าหลักนิติธรรมในประเทศไทยเชื่อมโยงกับระบอบประชาธิปไตย โดยประกอบด้วยองค์ประกอบหลัก ได้แก่ อำนาจอสูงสุดของกฎหมาย ความเสมอภาคต่อกฎหมาย การแบ่งแยกอำนาจ และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งช่วยป้องกันการใช้อำนาจเกินขอบเขตของรัฐและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน (สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย, 2562) หลักนิติธรรมในยุคสมัยใหม่ถูกมองว่าเป็นเครื่องมือสำคัญในการส่งเสริมสันติภาพ การยอมรับสิทธิมนุษยชน และเป้าหมายระดับสากลที่รัฐต่างๆ ต้องบรรลุ โดยขยายความหมายให้ครอบคลุมการจำกัดอำนาจรัฐเพื่อป้องกันการทุจริต การมอบสิทธิเสรีภาพพื้นฐานแก่ประชาชน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมทั้งในคดีแพ่งและอาญา รากฐานของหลักนี้พัฒนามาต่อเนื่องกว่าสหัสวรรษ โดยเพลโตและอาริสโตเติลเป็นผู้วางกรอบแรกเริ่มที่กำหนดให้รัฐและประชาชนต้องยึดถือกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือกิเลสตัณหา แนวคิดดังกล่าวถ่ายทอดสู่โรมันโบราณ และฟื้นคืนผ่านกฎบัตร

Magna Carta ซึ่งนำไปสู่หลักการปัจจุบันที่กำหนดให้ภาครัฐและเอกชนอยู่ภายใต้กฎหมายเท่าเทียมกัน ผ่านกระบวนการยุติธรรมอิสระที่สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชนสากล โดยเน้นอำนาจสูงสุดของกฎหมายความเสมอภาค การรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความโปร่งใสเพื่อหยุดยั้งการเลือกปฏิบัติ

2.2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาระบบยุติธรรม และการบริหารรัฐในสังคมสมัยใหม่ โดยมุ่งสร้างความเป็นธรรม เสถียรภาพทางกฎหมาย และความน่าเชื่อถือของสถาบันทางรัฐ (Bingham, 2010; Tamanaha, 2004) หลักนิติธรรมยังได้รับการยอมรับในระดับสากลว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยเฉพาะตามกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG) เป้าหมายที่ 16 ซึ่งส่งเสริมสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่มีประสิทธิภาพ (United Nations, 2015) การทำความเข้าใจหลักนิติธรรมจึงต้องพิจารณาทั้งแนวคิด ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้ในบริบทปัจจุบันอย่างรอบด้าน

2.2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรม

นักวิชาการต่างเห็นว่าหลักนิติธรรม (Rule of Law) ไม่ได้มีความหมายตายตัว หากแต่ประกอบด้วยแนวคิดและทฤษฎีหลายชุดที่พัฒนาขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ ตามบริบททางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง การวิเคราะห์ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักนิติธรรมจึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการทำความเข้าใจพัฒนาการของความยุติธรรมเชิงสถาบัน การคุ้มครองสิทธิ และมาตรฐานของระบบยุติธรรม โดยสามารถแบ่งออกได้เป็นสองกลุ่มหลัก ได้แก่ ทฤษฎีเชิงรูปแบบ (Formal Theories) และ ทฤษฎีเชิงเนื้อหา (Substantive Theories) (Tamanaha, 2004)

2.2.2 ทฤษฎีเชิงรูปแบบ (Formal Theories of Rule of Law)

ทฤษฎีเชิงรูปแบบเป็นฐานความคิดดั้งเดิมเกี่ยวกับหลักนิติธรรมที่ให้ความสำคัญกับ “รูปแบบ” และ “โครงสร้าง” ของระบบกฎหมาย มากกว่าคุณค่าทางศีลธรรมของกฎหมายในสาระสำคัญ แนวคิดนี้พัฒนามาตั้งแต่ยุคของ A. V. Dicey (1885) นักนิติศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้เสนอหลักการสำคัญสามประการ ได้แก่ (1) กฎหมายอยู่เหนือบุคคล (supremacy of law) (2) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค และ (3) การรับรองสิทธิของประชาชนโดยการตีความของศาล แต่ยังคงถือว่าเป็นแนวความคิดเชิงรูปแบบระดับพื้นฐาน

นักคิดสมัยใหม่ เช่น Joseph Raz (1979) พัฒนาทฤษฎีนี้ให้เป็นระบบมากขึ้น โดยเสนอว่า “กฎหมายที่ดี” ต้องมีลักษณะดังนี้

1. ต้องคาดการณ์ได้ (predictability)
2. ต้องมีความชัดเจน (clarity)
3. มีเสถียรภาพและไม่เปลี่ยนแปลงบ่อย (stability)
4. การตราและบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้
5. ศาลต้องมีอิสระในการพิจารณาคดี
6. ต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจของรัฐอย่างเหมาะสม

จุดเด่นของทฤษฎีกลุ่มนี้คือ เน้นกลไกทางสถาบันของกฎหมาย เช่น ระบบศาล กระบวนการยุติธรรม การจัดทำกฎหมาย และการเข้าถึงข้อมูลกฎหมาย มุมมองนี้มีความสำคัญต่อการประเมินคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในหลายประเทศ โดยเฉพาะการออกแบบกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักความคาดหมายได้ทางกฎหมาย (legal predictability) ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการลดอำนาจดุลพินิจที่เกินควรของเจ้าหน้าที่รัฐ

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีเชิงรูปแบบมักถูกวิจารณ์ว่า กฎหมายอาจมีความเป็นระเบียบแบบแผน แต่ยังคงเป็นเครื่องมือของอำนาจรัฐในการกดขี่ เช่น ในระบอบอำนาจนิยมกฎหมายอาจชัดเจนและเสถียร แต่ไม่เคารพสิทธิประชาชน ดังนั้นทฤษฎีเชิงรูปแบบจึงจำเป็นต้องถูกพิจารณาพร้อมกับทฤษฎีเชิงเนื้อหาเพื่อเข้าใจหลักนิติธรรมอย่างสมบูรณ์ (Tamanaha, 2004)

2.2.3 ทฤษฎีเชิงเนื้อหา (Substantive Theories of Rule of Law)

ทฤษฎีเชิงเนื้อหาเกิดขึ้นเพื่อตอบข้อจำกัดของทฤษฎีเชิงรูปแบบ โดยเน้นว่า “สาระของกฎหมาย” มีความสำคัญไม่น้อยกว่ารูปแบบของกฎหมาย นักคิดสำคัญของแนวคิดนี้ ได้แก่ Ronald Dworkin (1985) ซึ่งเสนอว่า หลักนิติธรรมต้องผูกพันกับแนวคิดเรื่องความยุติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ทฤษฎีนี้ถือว่ากฎหมายที่ดีไม่ใช่เพียง “ถูกตราออกมาตามรูปแบบ” แต่ต้องมีเนื้อหาที่ชอบธรรมและสนับสนุนคุณค่าพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตย

Lon Fuller (1964) นักนิติปรัชญาชาวอเมริกัน เสนอ “กฎหมายที่ดี” ต้องสอดคล้องกับหลักคุณธรรมภายใน (inner morality of law) ของกฎหมาย 8 ประการ กล่าวคือ

1. กฎหมายต้องมีลักษณะทั่วไป (generality)
2. ต้องประกาศให้ประชาชนทราบ (publicity)
3. ต้องใช้บังคับในอนาคต (prospectivity)
4. ต้องชัดเจน เข้าใจได้ (intelligibility)
5. ต้องไม่ขัดแย้งกันเอง (consistency)
6. ต้องไม่บังคับในสิ่งที่เป็นไปได้ (practicability)
7. ต้องมีเสถียรภาพ (stability)
8. ต้องมีความสอดคล้องระหว่างตัวบทกับการบังคับใช้จริง (congruence)

Fuller เห็นว่าการขาดคุณสมบัติเหล่านี้จะทำให้ระบบกฎหมายล้มเหลวในการเป็น “กฎหมาย” ที่แท้จริง และยังเชื่อมโยงกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความยุติธรรม ในมุมมองของ Fuller สะท้อนว่าระบบยุติธรรมต้องมีความสมดุลระหว่าง “กฎหมายในทางทฤษฎี” กับ “การปฏิบัติในทางปฏิบัติ” ซึ่งสอดคล้องกับโจทย์สำคัญของกระบวนการยุติธรรม คือ ความเหลื่อมล้ำในระบบยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายที่เลือกปฏิบัติ และปัญหาความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างในบริบทสากล หลักนิติธรรมเชิงเนื้อหา ยังเชื่อมโยงกับกรอบสิทธิมนุษยชนตามกติกาสากลและหลักประชาธิปไตย ตามที่ปรากฏในเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) เป้าหมายที่ 16 ซึ่งเน้นการเข้าถึงความยุติธรรม การลดอาชญากรรมรุนแรง และการสร้างสถาบันที่มีความโปร่งใสและรับผิดชอบ (United Nations, 2015)

เมื่อนำทั้งทฤษฎีเชิงรูปแบบและทฤษฎีเชิงเนื้อหา มาวิเคราะห์ร่วมกัน จะเห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นแนวคิดที่ต้องประกอบด้วย

1. โครงสร้างทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ (formal legality)
2. คุณค่าทางสิทธิมนุษยชนและความยุติธรรมในเนื้อหากฎหมาย (substantive justice)

ความสมดุลของสองมิตินี้สะท้อนถึง “หลักนิติธรรมสมัยใหม่” ที่ใช้เป็นมาตรฐานสากลในการประเมินระบบยุติธรรมและธรรมาภิบาลของรัฐ เช่น Rule of Law Index ของ World Justice Project (2023) ซึ่งจำเป็นต้องวัดทั้งด้านกระบวนการและด้านสิทธิ เช่น ความโปร่งใส กระบวนการยุติธรรมทางอาญา การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และความรับผิดชอบของรัฐ

2.2.4 หลักการสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law Principles)

หลักการสำคัญของหลักนิติธรรม (Rule of Law Principles) เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้กำกับโครงสร้างของรัฐและการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามมาตรฐานที่ยอมรับในระดับสากล นักนิติศาสตร์และองค์กรระหว่างประเทศต่างเห็นว่าหลักการเหล่านี้เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้กฎหมายสามารถทำงานได้จริง และส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นของสังคมในกระบวนการยุติธรรมและสถาบันของรัฐ (Bingham, 2010; United Nations, 2015) หลักการสำคัญดังกล่าวสามารถสรุปและขยายความได้ดังนี้

1. ความชัดเจนและเสถียรภาพของกฎหมาย (Clarity and Stability of Law) กฎหมายที่ดีต้องมีความชัดเจน เข้าใจง่าย และตีความได้โดยไม่คลุมเครือ เพื่อให้ประชาชนสามารถคาดการณ์ผลทางกฎหมายจากการกระทำของตนเองได้อย่างถูกต้อง (Fuller, 1964; Raz, 1979) การตรากฎหมายที่เปลี่ยนแปลงบ่อยโดยไม่มีเหตุผลย่อมส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถวางแผนชีวิตหรือธุรกิจได้อย่างมั่นคง นอกจากนี้ เสถียรภาพของกฎหมายยังเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน และลดการใช้ดุลพินิจของรัฐที่อาจนำไปสู่การเลือกปฏิบัติทางกฎหมาย ตัวชี้วัดของ World Justice Project (2023) จึงให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่งกับความสามารถในการคาดการณ์ของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติ

2. การบังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาค (Equality Before the Law) หลักนิติธรรมยืนยันว่าทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายชุดเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นสถานะทางเศรษฐกิจ สังคม หรืออำนาจทางการเมืองเพียงใด (Dicey, 1885; Bingham, 2010) การบังคับใช้กฎหมายโดยเสมอภาคจึงเป็นหัวใจสำคัญของความยุติธรรมทางสถาบัน หากรัฐเลือกปฏิบัติหรือไม่บังคับใช้กฎหมายต่อผู้มีอำนาจ ความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมย่อมเสื่อมถอยอย่างรุนแรง โดยเฉพาะในระบบยุติธรรมทางอาญาที่จำเป็นต้องรับประกันว่า การจับกุม การสอบสวน และการพิจารณาคดีเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติ เช่น คอร์รัปชัน หรืออคติทางชนชั้น เพศ หรือชาติพันธุ์

3. การแบ่งแยกอำนาจและการมีตุลาการอิสระ (Separation of Powers and Judicial Independence) การแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการเป็นกลไกสำคัญเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Montesquieu, 1989) หลักนี้ทำให้กระบวนการยุติธรรมสามารถทำงานได้อย่างเป็นกลาง และตรวจสอบฝ่ายบริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตุลาการอิสระเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้หลักนิติธรรมสามารถ

คงอยู่ได้จริง เพราะหากศาลไม่เป็นอิสระ ก็ไม่สามารถตีความกฎหมายโดยปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง การคุ้มครองสิทธิของประชาชนย่อมสั่นคลอนโดยตรง

4. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน (Protection of Human Rights) หลักนิติธรรมสมัยใหม่ต้องผูกพันกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล เช่น สิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม สิทธิในชีวิตและร่างกาย สิทธิในทรัพย์สิน และเสรีภาพการแสดงออก (Dworkin, 1985; United Nations, 2015) หากกฎหมายมีความเป็นระเบียบแต่ละเมิดสิทธิอย่างเป็นระบบ กฎหมายนั้นไม่อาจถือว่าเป็นไปตามหลักนิติธรรม การคุ้มครองสิทธิในมิตินี้สัมพันธ์กับ Criminal Justice Indicators โดยเฉพาะความเป็นธรรมในการจับกุม การเข้าถึงผู้พิทักษ์สิทธิ และการไม่ทรมานหรือใช้ความรุนแรงโดยรัฐ

5. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) การใช้อำนาจรัฐต้องมีแหล่งอำนาจตามกฎหมายอย่างชัดเจนและตรวจสอบได้ (หยุด แสงอุทัย, 2556; Tamanaha, 2004) หลักการนี้ไม่เพียงเกี่ยวข้องกับการออกกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น การจับกุม การใช้อำนาจปกครอง การใช้กำลัง หรือการดำเนินคดี หากเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่มีบทบัญญัติรองรับ ย่อมเป็นการละเมิดหลักนิติธรรมโดยตรง

การประยุกต์ใช้หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน หลักนิติธรรมมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยสร้างสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่มั่นคง โปร่งใส และเป็นธรรม ซึ่งส่งเสริมการลงทุนทางเศรษฐกิจและการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) (United Nations, 2015; Carothers, 2006) การวัดผลความสำเร็จในด้านนี้มักใช้ดัชนีชี้วัดที่เป็นสากล เช่น The Rule of Law Index เพื่อประเมินความโปร่งใสและประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม (World Justice Project, 2023)

2.3 นโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

2.3.1 นโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (Rule of Law) ได้รับการยอมรับเป็นหลักการพื้นฐานในการใช้อำนาจรัฐของประเทศไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 ซึ่งเป็นช่วงเริ่มต้นของการกำหนดให้ใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย แม้หลักนิติธรรมในความหมายสากลจะถูกพัฒนาอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ในบริบทของประเทศไทย แนวคิดหลักนิติธรรมได้ถูกนำมาบัญญัติไว้อย่างเป็นทางการในรัฐธรรมนูญหลายฉบับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นับเป็นฉบับแรกที่ปรากฏถ้อยคำดังกล่าวชัดเจนในบทบัญญัติ โดยกำหนดว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของปวงชนชาวไทยนั้น เมื่อถูกใช้อำนาจผ่านรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ต้องอยู่ภายใต้กรอบของหลักนิติธรรม นอกจากนี้ยังมีการกำหนดนโยบายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบกฎหมายและการดำเนินงานของรัฐต้องทำงานอย่างอิสระเพื่อธำรงความเป็นธรรมและความโปร่งใส หลักการนี้แสดงให้เห็นความพยายามที่จะสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้ยึดโยงกับกฎหมายที่ชอบธรรมมากกว่าความประสงค์ส่วนตนของผู้ปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ยังคงสืบทอดแนวคิดนี้โดยระบุให้กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม อันเป็นการตอกย้ำว่าหลักการดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นถ้อยคำเชิงสัญลักษณ์ แต่ต้องเป็นแนวทางที่จับต้องได้ และใช้จริงในทางบริหารจัดการบ้านเมือง ต่อมาในร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2558 ซึ่งจัดทำโดยสภาปฏิรูปแห่งชาติมีการยกหลักนิติธรรมขึ้นเป็นหนึ่งในหัวใจของการกำหนดโครงสร้างอำนาจรัฐ โดยขยายความหมายครอบคลุมถึงความสูงสุดของรัฐธรรมนูญ การคุ้มครองสิทธิและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การแบ่งแยกอำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนความเป็นอิสระของศาลและความเที่ยงธรรมของกระบวนการยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงรักษาหลักนิติธรรมไว้เป็นแกนกลาง โดยยืนยันว่าการใช้อำนาจรัฐทุกระดับต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม ทั้งเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชาติและความผาสุกของประชาชน บทบัญญัติที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ มาตรา 26 ซึ่งวางกรอบการตรากฎหมายที่จำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยกำหนดชัดเจนว่ากฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ต้องไม่เกินสมควรแก่เหตุ และต้องไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนต้องแสดงเหตุผลแห่งความจำเป็นอย่างโปร่งใส การบัญญัติเช่นนี้สะท้อนถึงความมุ่งมั่นที่จะให้หลักนิติธรรมเป็นเกราะป้องกันไม่ให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจโดยพลการ

การนำหลักนิติธรรมเข้าสู่บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และการตีความโดยศาลรัฐธรรมนูญในหลายคำวินิจฉัย จึงทำให้หลักการนี้มีได้เป็นเพียงแนวคิดทางทฤษฎีที่สืบทอดมาจากตะวันตกแต่กลายเป็นบรรทัดฐานเชิงปฏิบัติที่คอยควบคุมการใช้อำนาจรัฐและคุ้มครองสิทธิของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม หลักนิติธรรมในบริบทไทยจึงหมายถึงการใช้อำนาจที่ยึดโยงกับกฎหมายที่ชอบธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดมั่นในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่มุ่งสู่ความยุติธรรมและความมั่นคงทางสังคมอย่างแท้จริง

นอกเหนือจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ได้มีการรับรองหลักนิติธรรมเอาไว้ หน่วยงานของรัฐ สถาบันการศึกษา รวมถึงองค์กรอิสระทั้งในและต่างประเทศ ต่างก็มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเครื่องมือและดัชนีเพื่อสะท้อนสถานการณ์ด้านหลักนิติธรรมให้เห็นอย่างเป็นรูปธรรม หนึ่งในดัชนีที่มีการใช้อย่างแพร่หลายคือดัชนีการรับรู้การทุจริต หรือ Corruption Perceptions Index (CPI) ซึ่งจัดทำโดยองค์กร Transparency International โดยประเทศไทยนำมาใช้ในการประเมินภาพลักษณ์ด้านการทุจริตของตนเอง และใช้ผลลัพธ์ดังกล่าวเป็นข้อมูลประกอบการกำหนดนโยบายป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระดับรัฐและสังคม นอกจากนี้ยังมีการนำผลการจัดอันดับมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับการปฏิรูปกฎหมายและการปรับปรุงกลไกการบริหารราชการ เพื่อสร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจน

อีกดัชนีหนึ่งที่มีความสำคัญคือดัชนีหลักนิติธรรม หรือ Rule of Law Index ของ World Justice Project ซึ่งเป็นเครื่องมือที่สะท้อนถึงระดับความเชื่อมั่นของประชาชนและสังคมต่อกระบวนการยุติธรรม การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม ความโปร่งใสของการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดัชนีนี้มีได้ใช้เพียงเพื่อเปรียบเทียบระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังเป็นกระจกสะท้อนให้เห็น

ข้อจำกัดและจุดอ่อนในระบบกฎหมายและการบริหารงานของประเทศไทย ทำให้ผู้กำหนดนโยบายสามารถนำข้อมูลไปใช้กำหนดแนวทางปฏิรูปทั้งในเชิงโครงสร้างและเชิงปฏิบัติการได้อย่างเหมาะสม

ขณะเดียวกัน สถาบันการศึกษาและนักวิชาการก็มีบทบาทอย่างยิ่งในการผลิตงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ทั้งในแง่ของการตีความแนวคิดและการประยุกต์ใช้ รวมไปถึงการวิเคราะห์สาเหตุของปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้หลักการดังกล่าวไม่สามารถหยั่งรากได้อย่างสมบูรณ์ในสังคมไทย งานวิจัยเชิงวิชาการเหล่านี้ไม่เพียงแต่เป็นองค์ความรู้ทางวิชาการ หากยังถูกนำไปใช้เป็นข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อสนับสนุนการกำหนดนโยบายของรัฐ การออกแบบกฎหมายใหม่ ตลอดจนการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมให้มีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ความร่วมมือระหว่างนักวิชาการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรอิสระจึงถือเป็นอีกมิติหนึ่งของการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้เป็นจริงในทางปฏิบัติ โดยทำให้สังคมไทยสามารถติดตาม ประเมิน และพัฒนามาตรฐานด้านนิติธรรมอย่างต่อเนื่องและตรวจสอบได้

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญต่อการยกระดับหลักนิติธรรมในหลายมิติที่เกี่ยวพันกันอย่างเป็นระบบ เพื่อสร้างสังคมที่โปร่งใส ยุติธรรม และคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งจากการศึกษาอาจสรุปได้ว่า ประเทศไทยได้มีนโยบายสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม 4 ด้านหลักดังนี้

(1) นโยบายด้านโครงสร้างกฎหมายและรัฐธรรมนูญ (Legal Framework & Constitutional)

นโยบายหลักของไทยคือการบัญญัติ "หลักนิติธรรม" ไว้ในกฎหมายสูงสุดให้เป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อใช้กำกับอำนาจรัฐ จึงได้มีการระบุถ้อยคำ "หลักนิติธรรม" ไว้อย่างชัดเจน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นฉบับแรก และสืบเนื่องมาถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ชัดเจนในมาตรา 3 วรรค 2 ที่กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม และปรากฏเรื่องนี้ในอีกหลายมาตรา เช่น เรื่องการกำหนดกรอบการตรากฎหมาย โดยมาตรา 26 ระบุว่ากฎหมายที่จำกัดสิทธิเสรีภาพต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เกินสมควรแก่เหตุ และต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ด้วย รวมถึงมาตรา 76 มุ่งให้หน่วยงานทางกฎหมายดำเนินการอย่างอิสระเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินสอดคล้องกับหลักนี้ นโยบายนี้เชื่อมโยงกับหลักธรรมาภิบาล (good governance) ส่งเสริมความโปร่งใส ความเสมอภาค และหลักเสียงการใช้อำนาจโดยมิชอบและรับรองสิทธิของประชาชนในการตรวจสอบรัฐผ่านองค์กรอิสระและศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้หลักนิติธรรมเป็นเกราะป้องกันไม่ให้กฎหมายกลายเป็นเครื่องมือของการใช้อำนาจโดยพลการ และป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ

(2) นโยบายด้านความโปร่งใสและการต่อต้านการทุจริต (Transparency & Anti-Corruption)

รัฐบาลใช้นโยบายเชิงรุกในการสร้างความโปร่งใสเพื่อสนับสนุนหลักนิติธรรม โดยใช้เทคโนโลยีและดัชนีชี้วัดสากลเป็นตัวขับเคลื่อน ไม่ว่าจะเป็นดำเนินงานผ่านเครื่องมือต่างๆ เช่น

- การมี Open Data และการจัดซื้อจัดจ้างโดยมีนโยบายเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ (Open Data) และระบบติดตามข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ประชาชนตรวจสอบได้และลดช่องว่างการทุจริต

- การนำดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) มาใช้ประเมินภาพลักษณ์ประเทศและกำหนดนโยบายปราบปรามการทุจริต รวมถึงการใช้ดัชนีหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของ WJP เพื่อสะท้อนจุดอ่อนในกระบวนการยุติธรรมให้ผู้กำหนดนโยบายนำไปแก้ไข

- การเสริมสร้างบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีอำนาจในการตรวจสอบและเอาผิดผู้กระทำการทุจริต ขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบกระบวนการทำงานของรัฐ การประสานกันระหว่างกลไกทางกฎหมายกับพลังสังคม เช่นนี้ ทำให้การต่อต้านการทุจริตมีมิติที่ครอบคลุมยิ่งขึ้น และช่วยสร้างบรรยากาศแห่งความไว้วางใจในสังคม

(3) นโยบายด้านความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน (Social Justice & Human Rights)

ประเทศไทยมีนโยบายขยายขอบเขตหลักนิติธรรมจากเฉพาะเรื่องกฎหมาย ไปสู่การคุ้มครองสิทธิและความมั่นคงของมนุษย์อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น

- นโยบายลดความเหลื่อมล้ำที่รัฐมุ่งส่งเสริมการเข้าถึงบริการสาธารณะ เช่น การศึกษาและสาธารณสุข และระบบสวัสดิการ เพื่อให้ประชาชนทุกกลุ่มสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรีและได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ขณะเดียวกัน “ความมั่นคงของมนุษย์” ก็เป็นอีกมิติที่สำคัญในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมของไทย

- นโยบายของไทยยึดมั่นตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Right – ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Right – ICESCR) เพื่อสะท้อนให้เห็นการให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในทุกมิติ

- นโยบายส่งเสริมการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม โดยมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัย และทำให้กระบวนการยุติธรรมรวดเร็วและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อยกระดับความเชื่อมั่นของประชาชน

(4) นโยบายการพัฒนาสู่ดิจิทัลและการมีส่วนร่วม (Digitalization & Participation)

นโยบายระยะยาวของรัฐที่มุ่งเน้นการสร้างระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่เอื้อต่อหลักนิติธรรมที่ยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการจัดเก็บ เผยแพร่ และตรวจสอบข้อมูลภาครัฐอย่างเป็นระบบ จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ง่ายและตรวจสอบได้อย่างต่อเนื่อง ความโปร่งใสเชิงข้อมูลเช่นนี้ ไม่เพียงช่วยลดโอกาสการทุจริต แต่ยังสร้างวัฒนธรรมใหม่ของการบริหารที่ต้องเปิดเผยและรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างแท้จริง ท้ายที่สุด การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นรากฐานในการสร้างวัฒนธรรมทางนิติธรรมที่ยั่งยืนในสังคม การมีส่วนร่วมไม่เพียงแต่หมายถึงการเลือกตั้งหรือการมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น แต่ยังรวมถึงการเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตรวจสอบนโยบาย การออกแบบกฎหมาย และการติดตามการใช้อำนาจรัฐในทุกระดับ เมื่อประชาชนตระหนักถึงบทบาทและหน้าที่ของตนในการปกป้องนิติธรรม การยึดมั่นในหลักการดังกล่าวก็ไม่ใช่เพียงหน้าที่ของรัฐ แต่กลายเป็นวัฒนธรรมทางสังคมที่ทุกคนร่วมกันดำรงไว้

ดังนั้น การรักษาหลักนิติธรรมของไทยในอนาคตจึงมิใช่เพียงการปรับปรุงกฎหมายหรือเสริมสร้างองค์การตรวจสอบเท่านั้น หากแต่เป็นการสร้างระบบนิเวศทางสังคมการเมืองที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม และมีความรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้หลักนิติธรรมกลายมาเป็นรากฐานที่แท้จริงของการพัฒนาประเทศ และความมั่นคงของประชาธิปไตยในระยะยาว

2.3.2 รัฐบาลนางสาวแพทองธาร ชินวัตร

ปัจจุบันประเทศไทยกำลังเผชิญกับความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความขัดแย้ง มีการแบ่งขั้วอุดมการณ์ที่รุนแรงมายาวนาน จึงส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ทั้งยังกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น รัฐบาลจำเป็นต้องพลิกฟื้นความเชื่อมั่นของคนไทยและต่างชาติ ด้วยการพัฒนาการเมืองในระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็ง มีเสถียรภาพ มีนิติธรรม และความโปร่งใส ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567) คือ

รัฐบาลจะยึดมั่นในหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความโปร่งใส (Transparency) สร้างความชอบธรรมในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการฟื้นฟูหลักนิติธรรม ที่เข้มแข็ง มีประสิทธิภาพ ใช้งบประมาณของรัฐน้อยที่สุดแต่มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในการสร้างรายได้ และสร้างโอกาสแก่ประเทศและประชาชน โปร่งใส และเป็นที่ยอมรับจากนานาประเทศ ให้เป็นทุนทางสังคมและทางความคิดที่สำคัญในการพัฒนาประเทศ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567, น. 12)

ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 77 ที่กล่าวว่า รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่างๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567, น. 41)

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลา ในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

นอกจากนี้ ยังสอดคล้องกับ**ยุทธศาสตร์ชาติ** ด้านความมั่นคง คือ ข้อ 1 การรักษาความสงบสุขภายในประเทศ เพื่อสร้างเสริมความสงบเรียบร้อยและสันติสุขให้เกิดขึ้น กับประเทศชาติบ้านเมือง โดย (1) การพัฒนา และเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักรู้ในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา (2) การพัฒนาและเสริมสร้าง ความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ (3) การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ที่มีเสถียรภาพ มีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และ (4) การพัฒนา และเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567, น. 43)

ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ข้อ 6 ภาครัฐมีความโปร่งใสปลอดการทุจริต และประพฤติมิชอบ โดย (1) ประชาชนและภาคีต่างๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ (2) บุคลากรภาครัฐยึดมั่น ในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต (3) การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีประสิทธิภาพมีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้ และ (4) การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ ข้อ 8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดย (1) บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (2) ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง (3) หน่วยงาน ในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครอง มีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน (4) ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และ (5) พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2567, น. 73)

2.3.3 รัฐบาลนายอนุทิน ชาญวีรกูล (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568)

หลักการบริหารราชการแผ่นดินและนโยบายสำคัญของรัฐบาลจะยึดหลักการสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (1) พิทักษ์รักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา และพระมหากษัตริย์ (2) ยึดมั่นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ (3) ยึดมั่นในหลักนิติธรรม การบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรม และการบริหารราชการแผ่นดินบนพื้นฐานของธรรมาภิบาล เพื่อประโยชน์สุขของพี่น้องประชาชน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568, น. 1)

รัฐบาลให้ความสำคัญกับหลักนิติธรรม ประกอบด้วย **ด้านสังคม** คือ 9. รักษาหลักนิติธรรมอย่างเคร่งครัด โดยให้ถือว่าการกระทำของเจ้าพนักงานของรัฐ ในกรณีเหล่านี้เป็นการกระทำความผิดทางวินัยร้ายแรงและต้องดำเนินการทางอาญาอย่างเด็ดขาด และ 9.1 การละเว้นการบังคับใช้กฎหมายในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด บ่อนการพนันและการพนันออนไลน์ อาชญากรรมข้ามชาติ ภัยไซเบอร์ การสร้างข่าวปลอมและการหลอกลวงประชาชนในรูปแบบต่างๆ และ 9.2 การใช้กฎหมายและเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเพื่อประโยชน์ทางการเมือง (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568, น. 4)

ซึ่งสอดคล้องกับ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 53 รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด มาตรา 63 รัฐต้องจัดให้มีมาตรการหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภคด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการรู้ข้อมูลที่เป็นจริง ด้านความปลอดภัยด้านความเป็นธรรมในการทำสัญญา หรือด้านอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อผู้บริโภค และ มาตรา 63 รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแสโดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568, น. 11, 16, 18)

อีกทั้งยังสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติฯ ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก “ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชน และประโยชน์ส่วนรวม” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2568, น. 34, 36)

2.4 แผนยุทธศาสตร์และแผนแม่บทที่เกี่ยวข้อง

2.4.1 ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580)

ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580) จัดทำขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 65 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญ 2 ประการ ประกอบด้วย การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล และการเป็นกรอบบูรณาการจัดทำแผนงานของภาครัฐเพื่อผลักดันให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ยุทธศาสตร์ชาติยังสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ โดยชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยกำลังเผชิญปัญหา “หลักนิติธรรม” ซึ่งกลายเป็นส่วนหนึ่งของต้นตอความเหลื่อมล้ำ อันเกิดจากความไม่เชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม ปัญหาทางการเมือง และประสิทธิภาพการบริหารราชการที่ไม่สอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาล (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561, น. 1)

เพื่อตอบโจทยปัญหาเหล่านี้และนำประเทศไปสู่การเป็นประเทศพัฒนา ยุทธศาสตร์ชาติจึงกำหนดวิสัยทัศน์ “มั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน” โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมถูกบรรจุอยู่ในวิสัยทัศน์ด้านความมั่นคง ซึ่งเน้นการพัฒนาระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพและเป็นพื้นฐานของการบริหารภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาล (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561, น. 5) เพื่อให้บรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าว ยุทธศาสตร์ชาติจึงแบ่งกรอบการพัฒนาประเทศออกเป็น 6 ด้าน ได้แก่ (1) ความมั่นคง (2) การสร้างความสามารถในการแข่งขัน (3) การพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ (4) การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม (5) การสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และ (6) การปรับปรุงสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยมี 3 ด้านที่เน้นหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน ได้แก่ ด้านความมั่นคง ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

สำหรับยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง ได้วางกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมมิติการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการทหาร โดยมุ่งให้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดี บ้านเมืองมีเสถียรภาพทุกระดับ องค์กรด้านความมั่นคง

ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนมีความพร้อมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง ประเทศไทยมีบทบาทและได้รับการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศ และระบบบริหารจัดการด้านความมั่นคงมีประสิทธิภาพเป็นรูปธรรม ตัวชี้วัดประกอบด้วยระดับความสุขของประชาชน ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความพร้อมขององค์กรที่เกี่ยวข้อง และภาพรวมประสิทธิภาพการบริหารจัดการความมั่นคงของชาติ (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561, น. 12) ทั้งนี้ ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงประกอบด้วย 5 ประเด็นย่อย ได้แก่ (1) การรักษาความสงบภายในประเทศ (2) การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคง (3) การเตรียมความพร้อมเพื่อเผชิญภัยคุกคาม (4) การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงภาคส่วนต่างๆ และ (5) การพัฒนากรอบการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม (ยุทธศาสตร์ชาติ, 2561)

โดยประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักนิติธรรม ได้แก่ การรักษาความสงบภายในประเทศซึ่งอาศัยกลไกทางกฎหมายในการคุ้มครองความสงบเรียบร้อย การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่บ่อนทำลายความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม และการพัฒนากรอบการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวมที่ยึดหลักธรรมาภิบาล ความโปร่งใส และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ จะสรุปภาพรวมในตารางประกอบหัวข้อถัดไป

ตารางที่ 2-1 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 1 ด้านความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	
ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 1 ด้านความมั่นคง	
ข้อย่อยที่ 1.1 การรักษาความสงบภายในประเทศ	
1.1.1	การพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อม ตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา
1.1.2	การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ
1.1.3	การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน
1.1.4	การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ
ข้อย่อยที่ 1.2 การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง	
1.2.1	การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน
1.2.2	การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่
1.2.3	การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้
1.2.4	การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล
ข้อย่อยที่ 1.5 การพัฒนากรอบการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม	
1.5.1	การพัฒนากรอบให้พร้อมสำหรับการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกัน และแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 1 ด้านความมั่นคง

1.5.2 การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่นๆ

1.5.3 การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) (13 ตุลาคม 2561)

สำหรับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ได้กำหนดขึ้นบนฐานความคิดว่าการที่ประเทศไทยจะก้าวสู่การเป็นประเทศพัฒนาอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องแก้ไขความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ยุทธศาสตร์ด้านนี้จึงมีเป้าหมายหลัก 3 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในทุกมิติ (2) การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อเพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาเป็นกำลังของการพัฒนาประเทศในทุกระดับ และ (3) การเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการพึ่งตนเองและจัดการตนเองเพื่อยกระดับคุณภาพสังคม

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม (Rule of Law) มากที่สุด คือ เป้าหมายข้อแรกว่าด้วยการสร้างความเป็นธรรมและการลดความเหลื่อมล้ำ ซึ่งเน้นบทบาทของกฎหมายและกลไกรัฐในการคุ้มครองสิทธิอย่างเท่าเทียม การบรรลุเป้าหมายดังกล่าวถูกประเมินผ่านดัชนีผลลัพธ์ที่เป็นรูปธรรม เช่น ความแตกต่างทางรายได้ คุณภาพการพัฒนาคมน การพัฒนาจังหวัดสู่ศูนย์กลางความเจริญ และคุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุ ซึ่งล้วนสะท้อนความพยายามในการวางรากฐานหลักนิติธรรมที่แข็งแกร่งเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาลในภาครัฐ

ในทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์ด้านนี้แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นย่อย โดยประเด็นที่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมอย่างเด่นชัดที่สุดคือ การลดความเหลื่อมล้ำและการสร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ สามารถจำแนกเป็นสองมิติสำคัญ ได้แก่ *มิติทางเศรษฐกิจ* มุ่งใช้กฎหมายและกลไกรัฐสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจ เช่น ที่ดิน แหล่งทุน และโอกาสทางการประกอบอาชีพ รวมถึงการสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรมปราศจากการผูกขาดหรือการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อเอารัดเอาเปรียบ และ *มิติทางสังคม* เน้นหลักนิติธรรมในการทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการพื้นฐานอย่างเท่าเทียม ทั้งด้านการศึกษา สาธารณสุข และการคุ้มครองทางสังคม ตลอดจนการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้กลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้รับความคุ้มครองและเข้าถึงความยุติธรรมอย่างรวดเร็วและเสมอภาค

กรอบดังกล่าวตอกย้ำว่า หลักนิติธรรมมิได้หมายถึงเพียงการมีอยู่ของกฎหมาย แต่คือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเป็นธรรมเพื่อแก้ไขความไม่สมดุลและสร้างความเสมอภาคในสังคมและเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 2-2 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ในหัวข้อย่อยที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 4 การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ข้อย่อยที่ 4.1 การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ

มิติเศรษฐกิจ

- 4.1.1 ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก
- 4.1.2 ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค
- 4.1.3 กระจ่ายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร
- 4.1.4 เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน

มิติสังคม

- 4.1.5 สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศสภาวะ
- 4.1.6 ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง
- 4.1.7 สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษา โดยเฉพาะผู้มีรายได้น้อย และกลุ่มผู้ด้อยโอกาส
- 4.1.8 สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) (13 ตุลาคม 2561)

ยุทธศาสตร์ด้านนี้แบ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมออกเป็นสองส่วน ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง และส่วนที่เกี่ยวข้องโดยอ้อม โดยส่วนที่เกี่ยวข้องโดยตรง มุ่งเน้นการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง ผ่านการดำเนินงานเชิงระบบ ได้แก่ (1) การสร้างหลักประกันในการเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเสมอภาค ซึ่งเป็นรากฐานของนิติรัฐ (2) การพัฒนากลไกช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยในการต่อสู้คดีเพื่อลดอุปสรรคทางการเงิน (3) การคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาในทุกขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม (4) การกำหนดกรอบเวลาและขั้นตอนที่ชัดเจนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วและโปร่งใส ลดช่องว่างการใช้ดุลพินิจที่ไม่เป็นธรรม (5) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อธำรงความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย (6) การกำหนดมาตรการพิเศษสำหรับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้พิการ เด็ก และสตรี เพื่อให้ได้รับความคุ้มครองที่เหมาะสม (7) การพัฒนาวิธีพิจารณาความแพ่งและคดีปกครองให้มีความยืดหยุ่นและเป็นธรรมมากขึ้น และ (8) การปรับปรุงระบบโทษและกลไกการช่วยเหลือผู้พ้นโทษในการกลับคืนสู่สังคมให้สอดคล้องกับหลักฟื้นฟูและมนุษยธรรม

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมทางอ้อม มุ่งเน้นบทบาทของรัฐในฐานะผู้รับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ผ่านการสร้างความเท่าเทียมในมิติต่างๆ โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม ในมิติเศรษฐกิจ ยุทธศาสตร์เน้นการสร้างความเท่าเทียมระดับฐานราก เช่น การปรับปรุงกฎหมายภาษีให้เป็นธรรม การคุ้มครองผู้บริโภคอย่างเสมอภาค และการเสริมสร้างการเข้าถึง

ทรัพยากรสำคัญ เช่น ที่ดินทางการเกษตร ตามหลักการจัดสรรที่เป็นธรรม ขณะที่ในมิติทางสังคม มุ่งสร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุม การช่วยเหลือคนยากจนและกลุ่มด้อยโอกาสอย่างมีประสิทธิภาพ และการสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสุขภาพและการศึกษา โดยทั้งหมดเป็นมาตรการทางกฎหมาย ที่ช่วยลดช่องว่างทางโอกาส สร้างความเสมอภาค และนำไปสู่การยอมรับในความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายในที่สุด

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 ว่าด้วยการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ เป็นยุทธศาสตร์เชิงกลไก (Enabling Strategy) ที่มุ่งปฏิรูประบบ โครงสร้าง และวัฒนธรรมของภาครัฐ โดยชี้ให้เห็นต้นตอของปัญหาด้านนิติธรรม (Rule of Law) ว่าเกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาเชิงโครงสร้าง คอร์รัปชัน และระบบอุปถัมภ์ เพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ยุทธศาสตร์ชาติจึงเน้นให้ภาครัฐ มีขนาดที่เหมาะสมกับบริบท และกำหนดบทบาทของรัฐให้ชัดเจนระหว่างการทำหน้าที่ “กำกับ” และ “ให้บริการ” เพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การดำเนินยุทธศาสตร์ให้เกิดผลจำเป็นต้องมี “กฎหมายที่ชัดเจน” และ “กระบวนการยุติธรรม” ที่มีประสิทธิภาพ ทันสมัย เป็นธรรม เป็นสากล และไม่เลือกปฏิบัติ” ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของการบริหาร ภาครัฐตามหลักนิติธรรม เป้าหมายหลักของยุทธศาสตร์จึงครอบคลุมการสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ และผลประโยชน์ส่วนรวม การมีองค์กรที่มีขนาดเหมาะสม โปร่งใส และการพัฒนากระบวนการยุติธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยวัดความสำเร็จผ่านดัชนีคุณภาพภาครัฐ เช่น ความพึงพอใจของประชาชน ประสิทธิภาพการให้บริการ ระดับความโปร่งใส และความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม

ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ย่อยหลายส่วน เช่น การยึดประชาชน เป็นศูนย์กลาง การบริหารงานโดยมุ่งเป้าตามยุทธศาสตร์ชาติ การลดขนาดองค์กรให้เหมาะสม การกระจาย อำนาจ และการพัฒนาศักยภาพบุคลากร อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล (Good Governance) อย่างชัดเจน ได้แก่ การสร้างภาครัฐที่โปร่งใส ปลอดการทุจริต และมีความรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเป็นการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการจัดการความไม่ชอบมาพากลภายในองค์กรภาครัฐ

ประเด็นสำคัญคือ การทำให้ “กฎหมายมีความสอดคล้องกับบริบทและมีเท่าที่จำเป็น” ผ่านการปฏิรูป กฎหมายให้ทันสมัย ลดความซ้ำซ้อน และไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “กระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติโดยเสมอภาค” ซึ่งสะท้อนหลักการสำคัญว่าการปฏิรูป ภาครัฐจะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อระบบยุติธรรมเป็นที่เชื่อถือได้และสอดคล้องกับมาตรฐานสากล

ดังนั้น ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 จึงทำหน้าที่เป็นกลไกปฏิรูปภายในของรัฐที่ใช้หลักนิติธรรมและธรรมาภิบาล เป็นเครื่องมือในการปรับสมดุลและเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ เพื่อสร้างโครงสร้างรัฐที่เอื้อ ต่อการพัฒนาประเทศในทุกมิติ และแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างซึ่งเป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำทางสังคม

ตารางที่ 2-3 ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6 การปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6

ชื่อย่อที่ 6.6 ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.6.1 ประชาชนและภาคีต่างๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.6.2 บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรม และความซื่อสัตย์สุจริต

ยุทธศาสตร์ชาติด้านที่ 6

6.6.3 การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ มีประสิทธิภาพ มีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้

6.6.4 การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ

ข้อย่อยที่ 6.7 กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่างๆ และมีเท่าที่จำเป็น

6.7.1 ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลง

6.7.2 มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น

6.7.3 การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อย่อยที่ 6.8 กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค

6.8.1 บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตยเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

6.8.2 ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทในเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง

6.8.3 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่ง อาญา และปกครองมีเป้าหมายยุทธศาสตร์ร่วมกัน

6.8.4 ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม

6.8.5 พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา

ที่มา: รวบรวมโดยผู้เขียนจาก ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580) (13 ตุลาคม 2561)

จากการพิเคราะห์ยุทธศาสตร์ชาติจะพบว่าเป้าประสงค์ที่สำคัญคือ การสร้างหลักธรรมาภิบาลให้กับประเทศเพื่อให้การบริการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและไม่มีการทุจริต แต่การจะไปถึงที่หมายได้นั้นในยุทธศาสตร์จึงมุ่งสร้าง ‘หลักนิติธรรม’ ให้แก่ภาครัฐและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ในมุมของการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมซึ่งเป็นปัญหาสำคัญอันใหญ่หลวงของไทย เหตุนี้จึงทำให้ผู้เขียนยุทธศาสตร์ได้พยายามสร้างหลักนิติธรรมเพื่อสร้างความเท่าเทียมในมิติทางเศรษฐกิจและมิติทางสังคม และส่วนสำคัญที่สุดคือ การสร้างหลักนิติธรรมให้ปรากฏในหน่วยงานภาครัฐและกระบวนการยุติธรรมเพื่อก่อให้เกิดหลักนิติธรรมที่ยังรากลึกผ่านการสร้างจิตสำนึก และการตรากฎหมายที่เหมาะสมด้วยการบังคับใช้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ตลอดจนการทำให้หลักนิติธรรมยืดยุ่นมากยิ่งขึ้นเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและบริบทของสังคม

2.4.2 แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580)

แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติถูกจัดทำขึ้นเพื่อเป็นกรอบการพัฒนาทั้ง 6 ด้านของยุทธศาสตร์ชาติมาแปลงเป็นประเด็นการพัฒนาที่บูรณาการและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ เพื่อผลักดันให้บรรลุเป้าหมายระดับชาติ โดยมีประเด็นทั้งหมด 23 ประเด็น ซึ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมหลักนิติธรรม (Rule of Law) และธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้แก่ ความมั่นคง ความเสมอภาคและหลักประกัน

ทางสังคม การบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ และกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566–2580) ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, 2566, น. 5–9)

ประเด็นความมั่นคง มุ่งให้ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การเมืองมีเสถียรภาพ และธรรมาภิบาลเข้มแข็ง แนวทางสำคัญคือการสร้างความปลอดภัยผ่านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อจัดการอาชญากรรม ปัญหาจราจร และความรุนแรง รวมถึงการเสริมสร้างพลเมืองที่เคารพกฎหมายและมีส่วนร่วมแก้ไขปัญหาความมั่นคง ทั้งยังขับเคลื่อนการป้องกันยาเสพติด การค้ามนุษย์ อาชญากรรมข้ามชาติ การก่อการร้าย และการรักษาความมั่นคงชายแดน ซึ่งล้วนต้องอาศัยกลไกทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ

ประเด็นความเสมอภาคและหลักประกันทางสังคม มุ่งสร้างความเท่าเทียมและลดความเหลื่อมล้ำ โดยเน้นการคุ้มครองทางสังคมขั้นพื้นฐาน การจัดสวัสดิการแรงงาน และมาตรการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบางอย่างครอบคลุม สะท้อนการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือกระจายทรัพยากรและสร้างความเป็นธรรมทางสังคม

ประเด็นการบริการประชาชนและประสิทธิภาพภาครัฐ มีเป้าหมายให้ภาครัฐมีคุณภาพและประสิทธิภาพภายใต้หลัก “ภาครัฐของประชาชน เพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม” แผนย่อยครอบคลุมการยกระดับบริการสาธารณะ การปรับปรุงระบบการคลัง การปรับสมดุลองค์กรของรัฐ และการพัฒนาบุคลากร โดยมุ่งให้บริการภาครัฐเป็นดิจิทัล องค์กรมาตรฐานสากล และยึดหลักคุณธรรม ซึ่งเป็นการสร้างหลักธรรมาภิบาลตามหลักนิติรัฐ

ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ มุ่งสร้างภาครัฐที่โปร่งใส ปราศจากคอร์รัปชัน ผ่านแผนย่อยด้านการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต โดยมีเป้าหมายให้สังคมมีวัฒนธรรมสุจริต และให้การดำเนินคดีทุจริตเป็นธรรม รวดเร็ว และไม่เลือกปฏิบัติ แนวทางสำคัญคือการปลูกฝังค่านิยมสุจริต ลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และเพิ่มประสิทธิภาพกลไกบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้หลักนิติธรรมควบคุมอำนาจรัฐและเสริมสร้างความรับผิดชอบ (Accountability)

ประเด็นกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม มุ่งให้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่อำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาคและเข้าถึงได้ โดยแผนย่อยด้านการพัฒนากฎหมายเน้นให้กฎหมายไม่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา มีความคุ้มค่า ไม่เลือกปฏิบัติ และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยปรับกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทดิจิทัล ส่วนแผนย่อยด้านกระบวนการยุติธรรมเน้นความโปร่งใส รวดเร็ว เสมอภาค และปราศจากการเลือกปฏิบัติ ผ่านการปรับวัฒนธรรมองค์กรของเจ้าหน้าที่ การกำหนดเป้าหมายร่วมกันของหน่วยงานยุติธรรม การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาระบบสืบสวนสอบสวนตามมาตรฐานสากล และการใช้มาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา

ทั้งหมดนี้สะท้อนความพยายามสร้างหลักนิติธรรมที่สมบูรณ์ ผ่านการพัฒนาทั้งตัวบทกฎหมาย และกลไกการบังคับใช้ ให้มีความยืดหยุ่น เข้าถึงง่าย เคารพสิทธิมนุษยชน และเป็นฐานของการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

2.4.3 แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566-2570)

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) จัดทำขึ้นเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะ 5 ปี โดยให้ความสำคัญกับพลวัตของสังคมและเศรษฐกิจไทยภายใต้บริบทใหม่ ทั้งผลกระทบจากโควิด-19 และการเปลี่ยนแปลงภูมิรัฐศาสตร์โลก ซึ่งทำให้ประเทศไทยจำเป็นต้องเร่งแก้ไขข้อจำกัดและเพิ่มศักยภาพในการรับมือกับความเสี่ยงทั้งภายในและภายนอกประเทศ แผนฉบับนี้ตั้งเป้า “พลิกโฉมประเทศไทยสู่สังคมก้าวหน้าและเศรษฐกิจสร้างมูลค่าอย่างยั่งยืน” ผ่านเป้าหมายหลัก 5 ประการ ได้แก่ การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่ฐานนวัตกรรม การพัฒนาคนสำหรับโลกยุคใหม่ การสร้างโอกาสและความเป็นธรรม การเปลี่ยนผ่านสู่ความยั่งยืน และการเสริมสร้างสมรรถนะของประเทศในการรับมือการเปลี่ยนแปลง (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2565, น. 132–136)

เพื่อให้บรรลุผล แผนพัฒนาฯ ได้กำหนด “13 หมายเหตุการพัฒนา” โดย**หมายเหตุที่ 13 การสร้างภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน** เชื่อมโยงกับหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน เนื่องจากภาครัฐเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายและบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการตามหมายเหตุนี้ยังเผชิญข้อจำกัดหลายประการ เช่น โครงสร้างภาครัฐที่ยังใหญ่และซ้ำซ้อน การขาดบูรณาการร่วมกับภาคีภายนอก ระบบงานที่ยังไม่รองรับรัฐบาลดิจิทัล การขาดทักษะดิจิทัลของบุคลากร และข้อจำกัดด้านกฎหมายที่ยังล้าสมัย ไม่เอื้อต่อการให้บริการประชาชนรวมถึงการขาดฐานข้อมูลด้านกฎหมายและการขาดความตระหนักในการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด

เพื่อแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าว แผนพัฒนาฯ ได้กำหนดกลยุทธ์ที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมภายใต้ “กลยุทธ์การพัฒนาที่ 2: การปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการและโครงสร้างภาครัฐ” โดยกลยุทธ์ย่อยที่ 2.1 มุ่งเร่งทบทวนบทบาทของรัฐ การกระจายอำนาจ และการทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่น คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักนิติรัฐว่าด้วยการจำกัดอำนาจและการแบ่งแยกหน้าที่ ส่วนกลยุทธ์ย่อยที่ 2.2 มุ่งสร้างความโปร่งใสและธรรมาภิบาลผ่านการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ การสนับสนุนให้ประชาชนและภาคส่วนต่างๆ เข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็น และตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ซึ่งเป็นการเสริมสร้างหลักความโปร่งใส (Transparency) และความรับผิดชอบ (Accountability) อันเป็นหัวใจของการบริหารภายใต้หลักนิติธรรม

โดยรวมแล้ว แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 13 เน้นการทำให้ภาครัฐมีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบสนองประชาชนได้จริง ผ่านการปรับโครงสร้าง การปฏิรูปกฎหมาย การเปิดเผยข้อมูล และการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ประเทศไทยสามารถรับมือกับความท้าทายในยุคใหม่ได้อย่างยั่งยืน

2.4.4 แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 – 2569)

แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566–2569) จัดทำตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ภายใต้พระราชบัญญัติพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 โดยมีวิสัยทัศน์หลักคือ “การสร้างความร่วมมือในการบริหารงานเพื่ออำนวยความยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม” ซึ่งตั้งอยู่บนรากฐานสำคัญที่สุดคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) แผนแม่บทฉบับนี้จึงกำหนดแนวทางการพัฒนาที่ครอบคลุม 3 มิติหลัก สอดคล้องกับกรอบการอำนวยความยุติธรรมที่รวดเร็ว ทั่วถึง และเท่าเทียม (คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ, 2566, น. 50–72)

มิติที่ 1 การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย มุ่งปฏิรูปกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ผ่าน 3 เป้าหมาย ได้แก่ (1) การมีกฎหมายที่ดี โดยทบทวน ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ผ่านการใช้กลไก RIA และ Regulatory Guillotine (2) การบังคับใช้กฎหมายตามเจตนารมณ์ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความเสมอภาค พร้อมสนับสนุนการใช้เทคโนโลยี ดัชนีชี้วัดคือระดับความเชื่อมั่นของประชาชน และ (3) การสร้างวัฒนธรรมเคารพกฎหมาย ผ่านการส่งเสริมความรู้สิทธิ-หน้าที่ การมีส่วนร่วมของประชาชน และการเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลต่อจำนวนคดีและระดับการเคารพกฎหมายโดยรวม

มิติที่ 2 การพัฒนากระบวนการยุติธรรม เน้นปฏิรูปกลไกการทำงานเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมรวดเร็วและเท่าเทียม ครอบคลุม 3 เป้าหมาย ได้แก่ (1) การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างรวดเร็ว ทัวถึง และเท่าเทียม ผ่านการเพิ่มช่องทางเข้าถึง การป้องกันอาชญากรรมจากต้นเหตุ และการคุ้มครองเหยื่อพยาน (2) การใช้มาตรการยุติข้อพิพาทที่หลากหลาย เช่น ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การไกล่เกลี่ย และกระบวนการระงับข้อพิพาทในชุมชน เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรมที่มุ่งเยียวยา และ (3) การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดบนหลักสิทธิมนุษยชน เพื่อพัฒนาแนวทางลงโทษที่เหมาะสม เน้นการแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาการเยียวยาผู้เสียหาย

มิติที่ 3 การสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการบริหารงานยุติธรรม มุ่งเสริมประสิทธิภาพและความโปร่งใสขององค์กรยุติธรรม ผ่าน 3 เป้าหมาย ได้แก่ (1) การสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานในประเทศและระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันอาชญากรรม (2) การบริหารงานยุติธรรมตามหลักธรรมาภิบาล ด้วยการปฏิรูปองค์กรให้ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง พัฒนาระบบบริการให้เป็นมาตรฐานสากล และสร้างกลไกป้องกันตรวจสอบการทุจริต โดยใช้ตัวชี้วัดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ((Integrity and Transparency Assessment : ITA) และระดับความพึงพอใจของประชาชน และ (3) การเชื่อมโยงและใช้ประโยชน์ข้อมูลและเทคโนโลยี ผ่านการเปิดเผยข้อมูลการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลของตนเอง และการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ

โดยสรุป แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 วางกรอบการพัฒนาที่ครอบคลุมทั้งการปฏิรูปกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และการพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยยึดหลักนิติธรรมเป็นฐาน ผ่านการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องบริบท การบริหารงานที่มีประสิทธิภาพตามหลักธรรมาภิบาล การจัดการอาชญากรรมรูปแบบใหม่ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ และการใช้เทคโนโลยี เพื่อยกระดับคุณภาพระบบยุติธรรมไทยให้สอดคล้องมาตรฐานสากลและสร้างความเป็นธรรมแก่สังคมอย่างแท้จริง

2.5 หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal 16)

จากการทบทวนวรรณกรรมและสังเคราะห์ข้อมูลจากรายงานผลการดำเนินงานของประเทศไทยตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม และไม่แบ่งแยก (Peace, Justice

and Strong Institutions) ในช่วงปี พ.ศ. 2561–2566 ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการขับเคลื่อน SDG 16 ในประเทศ (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2561-2566) และ รายงานการติดตามผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16 (ปรีชญาณ นักพ่อน, 2563) โดยได้วิเคราะห์แนวโน้มความก้าวหน้าเชิงนโยบาย กลไก และผลลัพธ์ที่เกิดขึ้น และประเด็นท้าทายในการดำเนินงานสู่เป้าหมายสากล แบ่งออกเป็น 3 มิติ ดังนี้

มิติที่หนึ่ง: สังคมสงบสุข (Peace)

1.1 การลดความรุนแรงและการเสริมสร้างความปลอดภัย ตลอดระยะเวลา 6 ปี ประเทศไทยมีแนวโน้มลดอัตราอาชญากรรมรุนแรงอย่างต่อเนื่อง อัตราการฆาตกรรมลดจาก 3.2 (ปี พ.ศ. 2561) เหลือเพียง 2.36 ต่อประชากรแสนคน (ปี พ.ศ. 2563) และมีค่าดัชนีสันติภาพโลก (Global Peace Index: GPI) ปรับดีขึ้นจากอันดับที่ 125 (ปี พ.ศ. 2562) สู่ลำดับที่ 103 (ปี พ.ศ. 2565) การดำเนินงานสำคัญคือการพัฒนา “ศูนย์ยุติธรรมชุมชน” เป็นกลไกการเฝ้าระวังและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับพื้นที่ การติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) การจัดตั้งอาสาสมัครเฝ้าระวัง และโครงการ Stay Safe เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม

1.2 การต่อต้านการค้ามนุษย์และการแสวงหาประโยชน์ นโยบายปราบปรามการค้ามนุษย์ได้รับการกำหนดเป็น “วาระแห่งชาติ” โดยมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจากรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ประจำปี (Trafficking in Persons Report: TIP Report) ของสหรัฐอเมริกา ซึ่งจัดอันดับประเทศไทยจากบัญชีรายชื่อเฝ้าระวังระดับ 2 (Tier 2 Watch List) (ก่อนปี พ.ศ. 2564) สู่บัญชีรายชื่อเฝ้าระวังระดับ 2 (Tier 2) ในปี พ.ศ. 2565 การดำเนินงานมุ่งใช้แนวทาง “ผู้เสียหายเป็นศูนย์กลาง (Victim-Centered Approach)” และการพัฒนากลไกการคัดแยกและส่งต่อผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ (National Referral Mechanism: NRM) เพื่อคัดกรองและส่งต่อผู้เสียหายอย่างเป็นระบบ

1.3 การต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการฟอกเงิน รัฐบาลได้พัฒนาโครงสร้างการบังคับใช้กฎหมายด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (Anti-Money Laundering: AML) การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Counter Financing of Terrorism: CFT) และการจัดหาเงินทุนเพื่อการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (Counter Proliferation Financing: PF) โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สำนักงาน ปปง.) และหน่วยงานความมั่นคง เพื่อป้องกันการลักลอบเคลื่อนย้ายเงินผิดกฎหมาย การจัดตั้งคณะทำงานประเมินความเสี่ยงระดับชาติด้านการฟอกเงิน (National Risk Assessment) และการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลช่วยยกระดับมาตรฐานการควบคุมตามเกณฑ์ข้อแนะนำมาตรฐาน (FATF Recommendations) ซึ่งเป็นชุดหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ใช้เป็นแนวทางให้ประเทศต่าง ๆ พัฒนาและประเมินประสิทธิผลของมาตรการด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (AML) การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (CFT) และการจัดหาเงินทุนเพื่อการแพร่ขยายอาวุธที่มีอานุภาพทำลายล้างสูง (PF) อย่างมีนัยสำคัญ

1.4 การป้องกันการกระทำผิดซ้ำและอาชญากรรมเพศ การประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พ.ศ. 2565 เป็นการสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการยกระดับ “ความ

ปลอดภัยเชิงโครงสร้าง” (structural safety) ให้แก่สังคมโดยรวม มิใช่เพียงการลงโทษผู้กระทำผิดภายหลังการเกิดเหตุเท่านั้น แต่ยังมุ่งเน้นการป้องกันความเสี่ยงล่วงหน้า (preventive approach) อย่างเป็นระบบ เน้นมิติของการบริหารจัดการ “ผู้กระทำผิดที่มีความเสี่ยงสูง” (high-risk offenders) มีการนำเทคโนโลยีติดตามตัว หรือ Electronic Monitoring (EM) มาใช้ ซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถติดตามตำแหน่งและพฤติกรรมของผู้กระทำผิดแบบ real time ลดโอกาสในการกระทำผิดซ้ำ สร้างความมั่นใจให้แก่สาธารณชน

มิติที่สอง: ยุติธรรม (Justice)

2.1 การขยายการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การดำเนินงานด้าน “ยุติธรรมชุมชน” และ “กองทุนยุติธรรม” มีบทบาทสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางกฎหมาย มีศูนย์ยุติธรรมชุมชนกว่า 7,800 แห่งทั่วประเทศ และมีผู้ได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายกว่า 5,000 รายต่อปี การพัฒนาระบบบริการดิจิทัล เช่น แอปพลิเคชัน Justice Care (Justice Care Application) และสายด่วน 1111 กด 77 ช่วยขยายการเข้าถึงบริการได้อย่างเท่าเทียม

2.2 การเสริมสร้างหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยได้ดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายใต้กลไกสากล (การทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามวาระ) (Universal Periodic Review: UPR) และ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: ICESCR) และได้ผลักดันร่างกฎหมายสำคัญว่าด้วย “การป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย” รวมถึงการยกระดับสิทธิมนุษยชนศึกษาผ่านคู่มือการจัดการเรียนรู้สำหรับการศึกษาระดับพื้นฐาน ซึ่งพัฒนาโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ

2.3 การกำหนดสถานะทางกฎหมายและสิทธิขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสิทธิในการมีสถานะทางกฎหมายได้รับความสำคัญอย่างต่อเนื่อง มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2562 เพื่อให้ทุกคน โดยเฉพาะกลุ่มไร้สัญชาติ ได้รับสิทธิทางทะเบียน มีการตรวจพิสูจน์สารพันธุกรรม (DNA) เพื่อยืนยันสิทธิในสัญชาติแก่ราษฎรไร้สถานะกว่า 1,600 รายต่อปี

มิติที่สาม: สถาบันเข้มแข็งและไม่แบ่งแยก (Strong Institutions)

3.1 การพัฒนาธรรมาภิบาลและความโปร่งใส การดำเนินงานภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตระยะที่ 3 ได้ส่งผลให้การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment: ITA) ของหน่วยงานภาครัฐมีแนวโน้มดีขึ้นต่อเนื่อง จากระดับ 81.25 คะแนน ในปี พ.ศ. 2564 เป็น 83.5 คะแนนในปี พ.ศ. 2566 แม้ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ของประเทศยังอยู่ในระดับปานกลาง (35–36 คะแนนจาก 100) แต่การขยายโครงการ STRONG จิตพอเพียงด้านทุจริต และการบรรจุ “หลักสูตรต้านทุจริตศึกษา” ในสถานศึกษากว่า 50,000 แห่ง ถือเป็นก้าวสำคัญในการปลูกฝังวัฒนธรรมโปร่งใส

3.2 การเสริมสร้างกระบวนการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมและเป็นตัวแทน การขับเคลื่อนตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 ทำให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูล การร้องเรียน และการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของรัฐมากขึ้น เช่น การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ (Environmental Health Impact Assessment: EHIA) และกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ขณะเดียวกันรัฐบาลส่งเสริมสัดส่วนสตรีในตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 16 ในปี พ.ศ. 2564 จากเดิมร้อยละ 13

3.3 การยกระดับสถาบันสิทธิมนุษยชนและความร่วมมือระหว่างประเทศ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) อยู่ระหว่างกระบวนการยกระดับสถานะจาก “B” สู่ “A” ตามหลักการปารีส โดยมีการปรับปรุงโครงสร้างความเป็นอิสระและขยายความร่วมมือกับองค์กรสหประชาชาติ นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีบทบาทเชิงรุกในเวทีโลก เช่น การดำรงตำแหน่งสมาชิกคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council: ECOSOC) คณะกรรมาธิการว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Commission on Crime Prevention and Criminal Justice: CCPCJ) และการเข้าร่วมกองทุนพัฒนาเอเชีย (Asian Development Fund: ADF) เพื่อเสริมพลังการกำหนดทิศทางโลกาภิวัตน์

2.6 กรอบกฎหมายและหลักการสากลที่เกี่ยวข้อง

2.6.1 กรอบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติหลักนิติธรรมไว้อย่างชัดเจนในมาตรา 3 วรรคสอง โดยกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม ซึ่งกำหนดให้ทุกองค์กรรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ มาตรา 5 ยืนยันว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด บทบัญญัติหรือการกระทำใดขัดแย้งย่อมเป็นโมฆะ สะท้อนอำนาจสูงสุดของกฎหมายเหนืออำนาจบุคคล รวมถึงมาตรา 26 ที่ระบุว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องชอบด้วยกฎหมายและไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ซึ่งครอบคลุมสาระสำคัญ ดังนี้ (1) บังคับใช้ทั่วไป (2) ห้ามผลย้อนหลัง (3) สันนิษฐานว่าผู้ต้องหาบริสุทธิ์ (4) การลงโทษต้องเป็นไปตามกฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนกระทำความผิด และ (5) ความเป็นอิสระของตุลาการ ซึ่งทั้งหมดนี้ป้องกันการใช้อำนาจมิชอบและรับประกันความเสมอภาค

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังกำหนดบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับกรอบการทำงานของกระบวนการทำงานของการบริหารงานยุติธรรมของประเทศไทยไว้ในหมวดหลัก 2 หมวด ได้แก่ หมวดที่ 5 หน้าที่ของรัฐ และ หมวดที่ 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งเป็นการกำหนดที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ทั้งการให้อำนาจประชาชนที่จะติดตามและเร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 51 การกำหนดให้รัฐต้องดูแลให้มีการปฏิบัติตามและบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 53 การกำหนดให้รัฐมีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 63 การกำหนดให้รัฐบาลบริหารงานในกระบวนการยุติธรรมทุกด้านให้มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และไม่เลือกปฏิบัติและให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยสะดวกรวดเร็ว และไม่เสียค่าใช้จ่ายสูงเกินสมควร ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 68 การกำหนดให้รัฐพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดิน ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการ สาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนรวมตลอดทั้ง พัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ และให้รัฐมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงาน บุคคลของหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมโดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีมาตรการป้องกัน มิให้ผู้ใดใช้อำนาจ หรือกระทำการโดยมิชอบที่เป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือกระบวนการแต่งตั้งหรือการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐต้องจัดให้มีมาตรฐานทาง จริยธรรม เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นหลักในการกำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐใน หน่วยงานนั้นๆ ซึ่งต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานทางจริยธรรมดังกล่าว ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 76

นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมตามหลักนิติธรรม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 77 ให้รัฐจัดให้มีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมด ความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพและ บัญญัติให้การตรากฎหมายต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ต่อประชาชน และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐต้อง จัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป และยังจำกัดให้รัฐใช้ระบบอนุญาตและระบบ คณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และต้องกำหนดโทษอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง

(2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เป็นกฎหมายที่พัฒนาขึ้นเพื่อเสริมประสิทธิภาพการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ให้เกิดความรวดเร็ว สุจริต เทียบธรรม และมีผลลัพธ์ชัดเจน โดยปรับ คุณสมบัติต้องห้าม ลักษณะต้องห้าม และวาระตำแหน่งให้สอดคล้องสังคมปัจจุบัน การส่งเสริม สนับสนุนการ ให้ความรู้ประชาชนเกี่ยวกับภัยทุจริต เพื่อสร้างความตระหนักรู้ถึงอันตรายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ ของเจ้าหน้าที่รัฐและภาคเอกชน สร้างกลไกป้องกันและจัดการทุจริตเข้มข้นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 63

กฎหมายนี้แบ่งเป็น 11 หมวดและบทเฉพาะกาล รวม 200 มาตรา หมวด 1 คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ส่วนที่ 2 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และส่วนที่ 3 คือ การตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถัดมาคือ หมวด 2 การไต่สวน หมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะประกอบคือ ส่วนที่ 1 การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ส่วนที่ 3 การดำเนินการกรณีฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ หมวด 4 การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และส่วนที่ 2 การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและการตรวจสอบ และส่วนที่ 2 การดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ หมวด 6 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม หมวด 7 ส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หมวด 8 ความร่วมมือกับต่างประเทศ หมวด 9 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หมวด 10 กองทุนป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และหมวด 11 บทกำหนดโทษ

สาระสำคัญที่สะท้อนหลักนิติธรรมที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ชัดเจนคือมาตรา 90 ที่กำหนดในกรณีหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ต่ออาจก่อความเสียหายหรืออุปสรรคใดส่วน ให้ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นเวลาหกเดือนหรือจนกว่าจะได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าต่อมาผลการไต่สวนปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในหกเดือนนับแต่วันที่แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบ ในกรณีที่พ้นกำหนดหกเดือนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้มีคำวินิจฉัย ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา กลับเข้าปฏิบัติงานต่อไป การกำหนดหลักการดังกล่าวเพื่อจำกัดไม่ให้บุคคลที่อาจเกี่ยวข้องกับการทุจริตใช้อำนาจรัฐของตนในการยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือเข้าไปเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวน มาตรา 126 เป็นหลักการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์เพื่อตนเองหรือพวกพ้องของตน ป้องกันผลประโยชน์ทับซ้อน โดยกำหนดห้ามกรรมการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าพนักงานของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียกับรัฐที่ตนกำกับดูแลทางตรงหรือทางอ้อม โดยห้าม (1) ห้ามเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาของรัฐที่ตนมีอำนาจกำกับโดยตรงหรือทางอ้อม (2) ห้ามเป็นหุ้นส่วนหรือถือหุ้นบริษัทคู่สัญญาของรัฐเกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (3) ห้ามรับสัมปทานผูกขาดหรือคู่สัญญาผูกขาดจากรัฐ เว้นถือหุ้นไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (4) ห้ามเป็นกรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทนพนักงานหรือลูกจ้างในธุรกิจของเอกชน ภายใต้การกำกับของรัฐที่อาจขัดประโยชน์สาธารณะ โดยขยายถึงคู่สมรส (รวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรส) เว้นแต่เป็นกรณีที่คู่สมรสนั้นดำเนินการอยู่ก่อนที่เจ้าพนักงานของรัฐจะเข้าดำรงตำแหน่ง มาตรา 131 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีใดสมควรจัดให้มีมาตรการคุ้มครอง ช่วยเหลือแก่ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลทุจริต โดยนำกฎหมายคุ้มครองพยานในคดีอาญามาใช้ สั่งตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ช่วยเหลือ หากเกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของบุคคลเหล่านี้ หรือคู่สมรส ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือบุคคลอื่นที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดเพราะ

การดำเนินการหรือการให้ถ้อยคำ หรือแจ้งเบาะแสหรือข้อมูลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เรียกค่าทดแทน หากเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ให้ความร่วมมือกับ ป.ป.ช. เสนอคณะรัฐมนตรีเลื่อนเงินเดือนหรือตำแหน่งพิเศษ ตามเกณฑ์ ซึ่งหลักเกณฑ์ตามมาตรา 131 นี้เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วม การตรวจสอบอำนาจ และความยุติธรรม สอดคล้อง SDG 16 และดัชนี WJP ที่เน้นกระบวนการโปร่งใส พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมทั้งในเรื่องของการจำกัดอำนาจรัฐ สร้างความรับผิดชอบ และยกระดับธรรมาภิบาลสู่มาตรฐานสากล

(3) พระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นครั้งแรกเพื่อกำหนดมาตรการเชิงรุกของฝ่ายบริหารในการต่อสู้ทุจริต โดยต่อมาได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้ง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2559 ปรับโครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2561 สอดคล้องกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2568 ปรับให้ทันสมัยตามบริบทปัจจุบัน เช่น การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลป้องกันทุจริต

วัตถุประสงค์หลัก 4 ประการของกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ ประการแรก ส่งเสริมให้ประชาชนตระหนักถึงอันตรายจากการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ ผ่านการรณรงค์ อบรม และสื่อประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างวัฒนธรรมสุจริตทั้งภาครัฐและเอกชน ประการที่สอง จัดสร้างมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เช่น การไต่สวนข้อกล่าวหา การตรวจสอบทรัพย์สิน และระบบรายงานทุจริตออนไลน์ซึ่ง ป.ป.ท. มีหน้าที่เสนอนโยบาย แผนงาน และให้คำปรึกษาคณะรัฐมนตรี ประการที่สาม สร้างความสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยเชื่อมโยงกลไก เช่น การประสานข้อมูลระหว่าง ป.ป.ช. และ ป.ป.ท. เพื่อหลีกเลี่ยงการทับซ้อนและเพิ่มประสิทธิผลในการไต่สวน ประการที่สี่ ปรับปรุงบทบัญญัติเดิมให้สอดคล้องสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น มาตรา 58/1-58/3 เพิ่มอำนาจเสนอปรับกฎหมายล้าสมัย และมาตรการป้องกันทุจริตในภาครัฐ กฎหมายนี้มอบอำนาจนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ ออกระเบียบ และประธาน ป.ป.ท. แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยเน้นการป้องกันเชิงรุก เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการรณรงค์ต่อต้านทุจริต และการปรับโครงสร้างเพื่อความรวดเร็ว

กฎหมายฉบับนี้ประกอบด้วย 5 หมวด และ 1 บทเฉพาะกาล รวมทั้งสิ้น 67 มาตรา อันได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หมวด 2 การไต่สวนข้อเท็จจริง หมวด 3 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หมวด 3/1 มาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐ หมวด 4 เบ็ดเตล็ด และหมวด 5 บทกำหนดโทษ โดยมาตรา 3 ได้กำหนดนิยามคำศัพท์หลักเพื่อให้เกิดความชัดเจนและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเท่าเทียม โดยนิยาม “ทุจริตในภาครัฐ” ว่า หมายความว่า ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ซึ่งเป็นขอบเขตเฉพาะเจาะจงสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งหรือหน้าที่อย่างใด หรือกระทำในพฤติการณ์ที่ทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ไม่มีจริง หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ เพื่อแสวงหาประโยชน์

ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระบวนการยุติธรรม “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า การใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งควบคุมการรับ เก็บรักษา หรือใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน เช่น การเบิกเงินผิดวัตถุประสงค์ การยกยอกทรัพย์สินราชการ หรือละเว้นการตรวจสอบการใช้จ่าย ซึ่งเน้นมิติการใช้อำนาจมิชอบทางการเงิน สร้างกลไกป้องกันทุจริตเชิงระบบและเสริมความโปร่งใส นิยามเหล่านี้เป็นรากฐานสำหรับการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

ทั้งนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ต่างเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ อันเป็นหลักการหนึ่งของหลักนิติธรรม อย่างไรก็ตามหน่วยงานทั้งสองมีความแตกต่างหลัก ทั้งในด้านอำนาจหน้าที่และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ดังนี้ ในเรื่องของสถานะทางกฎหมาย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Organ) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นองค์กรใน ฝ่ายบริหาร (Executive Agency) ในส่วนของขอบเขตการกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง และ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี ส.ส. ข้าราชการระดับสูง ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะพิจารณาเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับปฏิบัติการ/กลาง (ที่ไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่เข้าข่ายอำนาจของ ป.ป.ช.) ความร้ายแรงของคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับผิดชอบการทุจริตที่ ร้ายแรง เช่น การทุจริตเชิงนโยบาย การเรียกรับสินบนที่มีมูลค่าสูง ความร้ายแรงผิดปกติ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะรับผิดชอบการทุจริต ทัวไปหรือไม่ร้ายแรง หรือความประพฤติที่เข้าข่าย ผิดวินัยอย่างร้ายแรง ในเรื่องของอำนาจการไต่สวนหลัก คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง และ ไต่สวนความผิด ทั้งทางอาญาและวินัย ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจ แสวงหาข้อเท็จจริง และไต่สวน เพื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการต่อ อำนาจในการดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง โดยอัยการเป็นผู้สนับสนุน ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากพบมีมูลความผิดอาญา จะส่งเรื่องให้อัยการเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไป ส่วนเรื่องอำนาจทางวินัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา เพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยโดยถือเป็นที่สุด ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยต่อไป

(4) พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549

พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 บัญญัติขึ้นเพื่อยกระดับกระบวนการยุติธรรมให้เป็นเครื่องมือหลักในการสร้างความสงบเรียบร้อยแก่สังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านการป้องกันและการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม การคุ้มครองความมั่นคงปลอดภัย สิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน

ตลอดจนการ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเท่าเทียม และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยแก้ปัญหาการกระจายกระจายหน้าที่ระหว่างหน่วยงานรัฐหลายองค์กรให้เกิดความร่วมมือ บูรณาการ วางแผนเชี่ยวชาญ และกำจัดอุปสรรคอย่างเป็นระบบ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้สอดคล้องและส่งเสริมให้หลักนิติธรรม ถูกนำมาใช้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น

พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 ประกอบด้วย 3 หมวด รวมข้อกำหนดทั้งสิ้น 21 มาตรา ได้แก่ หมวด 1 คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ หมวด 2 สำนักงานกิจการยุติธรรม และหมวด 3 ความร่วมมือในการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม โดยข้อกำหนดที่สำคัญ มีดังนี้ มาตรา 18 ให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ จัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นกรอบหลักในการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานรัฐ และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม โดยแผนนี้ต้องเป็นแผนระยะ 4 ปี ซึ่งแสดงทิศทางการพัฒนา อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดการบูรณาการที่สอดคล้องกับสภาพสังคมและการพัฒนาประเทศ สะท้อนหลักนิติธรรม โดยเน้นการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม โปร่งใส และมีประสิทธิภาพ สำคัญสำคัญของแผนแม่บทฯ ตามมาตรานี้ครอบคลุม 6 ประการหลัก **ประการแรก** การประสานแนวทางการบริหารงานยุติธรรม ของหน่วยงานรัฐและองค์กรแต่ละแห่ง เพื่อสร้างบูรณาการภาพรวมที่สอดคล้องกับบริบทสังคมและการพัฒนา ประเทศในมิติต่างๆ เช่น เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ซึ่งช่วยลดช่องว่างระหว่างหน่วยงาน เช่น ศาล ตำรวจ อัยการ และราชทัณฑ์ **ประการที่สอง** มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบบริหารงาน ยุติธรรมของประเทศ เช่น การทวงเวลา การขาดแคลนบุคลากร หรือการเข้าถึงบริการยุติธรรมที่ไม่ทั่วถึง โดยกำหนดกลไกเชิงรุกเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ **ประการที่สาม** แนวทางการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม เพื่อนำไปใช้แก้ไขปัญหาประเทศ เช่น การปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย การฝึกอบรมบุคลากร หรือการขยาย บริการยุติธรรมชุมชน ซึ่งเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 16) ในการสร้างสถาบันที่เข้มแข็ง **ประการที่สี่** แนวทางการปฏิบัติงานที่ส่งเสริมความร่วมมือ เพื่อให้ระบบยุติธรรมมีประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวก ยุติธรรมแก่ประชาชนอย่างแท้จริง โดยเน้นการทำงานแบบบูรณาการข้ามหน่วยงาน ลดการทับซ้อน และเพิ่มความรวดเร็วในการพิจารณาคดี **ประการที่ห้า** ความร่วมมือด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในกระบวนการ ยุติธรรมเพื่อใช้ทรัพยากรร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ระบบฐานข้อมูลกลาง การยื่นคำร้องออนไลน์ หรือ AI ช่วยวิเคราะห์คดี ซึ่งช่วยลดต้นทุน เพิ่มความโปร่งใส และป้องกันการทุจริตตามดัชนี WJP **ประการที่หก** การดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการบริหารงานยุติธรรม เช่น การวิจัย การประชาสัมพันธ์ หรือการประเมินผล ซึ่งให้ความยืดหยุ่นแก่คณะกรรมการในการปรับตัวตามสถานการณ์ใหม่ๆ แผนแม่บทฯ ฉบับล่าสุด (ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2566-2569) ที่ประกาศใช้ตามมาตรานี้ มีวิสัยทัศน์ “สร้างความร่วมมือในการ บริหารงานเพื่อการอำนวยความสะดวกยุติธรรมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียม โดยยึดหลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 3 มิติ หลัก ได้แก่ การสร้างความเป็นธรรมตามกฎหมาย การพัฒนากระบวนการยุติธรรมตามมาตรฐานสากล และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งหน่วยงานต้องนำไปปฏิบัติ จัดสรรงบประมาณ และรายงานผล เพื่อยกระดับระบบยุติธรรมไทยให้สอดคล้องมาตรฐานสากล มาตรา 19 กำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ โดยบัญญัติให้แผนดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 4 ซึ่งห้าม

การดำเนินการใดๆ กระทบกระเทือนต่ออำนาจอิสระของศาล หน่วยงานของศาล และหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ แผนต้องไม่ขัดแย้งกับแนวทางตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารราชการที่รับประกันความเป็นอิสระขององค์กรเหล่านี้ ในกรณีที่หน่วยงานของศาล หรือหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีข้อคิดเห็นว่าข้อกำหนดในแผนแม่บทข้อใดอาจขัดต่อหลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติต้องนำข้อคิดเห็นนั้นไปพิจารณาปรับปรุงแผนให้สอดคล้อง ซึ่งเป็นกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลที่เสริมความโปร่งใส ความเป็นกลาง และการบังคับใช้กฎหมายเท่าเทียม โดยป้องกันการเลือกปฏิบัติและรับประกันกระบวนการยุติธรรมอิสระตามรัฐธรรมนูญมาตรา 26 นอกจากนี้ การจัดทำแผนแม่บทฯ ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยคณะกรรมการพิจารณาด้วย ซึ่งสอดคล้องหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 3 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญ สนับสนุน SDG 16 ด้านสถาบันเข้มแข็งและการเข้าถึงความยุติธรรม โดยในทางปฏิบัติ แผนแม่บทฯ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566-2569) ได้ดำเนินการรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องก่อนประกาศใช้ เพื่อให้แผนตอบโจทย์สังคมจริงและยกระดับดัชนี WJP ของไทย มาตรา 20 กำหนดกระบวนการให้แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติมีผลผูกพันและบังคับใช้ โดยคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติต้องเสนอแผนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเห็นชอบ ซึ่งเป็นขั้นตอนตรวจสอบถ่วงดุลที่รับประกันความสอดคล้องกับนโยบายรัฐและหลักนิติธรรม หลังจากนั้นเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว แผนให้ผลใช้บังคับทันที เมื่อแผนแม่บทฯ บังคับใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง สำนักงานอัยการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกรมราชทัณฑ์ ต้องนำไปพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตน เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันทั้งระบบ โดยหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่จัดสรรงบประมาณสนับสนุนการปฏิบัติตามแผน นอกจากนี้ ในกรณีสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงระหว่างระยะแผน เช่น การเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจ หรือเทคโนโลยี คณะกรรมการมีอำนาจปรับปรุงแผนให้เหมาะสมแล้วเสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบเพื่อประกาศราชกิจจานุเบกษาใหม่ ซึ่งกลไกนี้ให้ความยืดหยุ่นแต่ยังคงยึดหลักโปร่งใสและการมีส่วนร่วม มาตรา 21 กำหนดหน้าที่หลักของคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติในการพิจารณาผลการปฏิบัติงานตามแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และต้องจัดทำรายงานส่งให้คณะรัฐมนตรีทราบทุกปีซึ่งเป็นกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่เสริมความโปร่งใสและความรับผิดชอบ โดยรายงานต้องครอบคลุมผลสำเร็จ ความคืบหน้า และประสิทธิภาพของการบูรณาการระหว่างหน่วยงานรัฐ เพื่อให้ระบบยุติธรรมตอบสนองต่อสังคมอย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนหลักนิติธรรมด้านการบังคับใช้กฎหมายทั่วไปและการตรวจสอบอำนาจหากพบปัญหาหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เช่น ขาดแคลนงบประมาณ บุคลากรไม่เพียงพอ หรืออุปสรรคทางกฎหมาย คณะกรรมการต้องรายงานรายละเอียดปัญหาเหล่านั้นพร้อมแนวทางแก้ไขให้คณะรัฐมนตรีทราบด้วย ซึ่งช่วยป้องกันการละเลยหน้าที่และส่งเสริมการแก้ไขเชิงรุก นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานยุติธรรม ไม่อาจปฏิบัติให้สอดคล้องกับแผนแม่บท หน่วยงานเหล่านั้นต้องแจ้งคณะกรรมการทราบทันที เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีปรับปรุงแผนแม่บท หรือหาแนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะเจาะจง

(5) พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562 เป็นกฎหมายที่มีฐานรากมาจาก มาตรา 76 วรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดทำมาตรฐานทางจริยธรรมขึ้นเพื่อใช้เป็น พื้นฐานสำคัญ ให้หน่วยงานของภาครัฐใช้ในการกำหนด ประมวลจริยธรรม ของตนเอง วัตถุประสงค์หลัก คือการสร้างมาตรฐานที่เป็นเอกภาพและใช้เป็นหลักเกณฑ์เดียวกันทั่วทั้งภาครัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลัก ในการประพฤติปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหน้าที่

หลักเกณฑ์ กระบวนการรักษา และกลไกในการส่งเสริมการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบด้วย 3 หมวด คือ หมวด 1 มาตรฐานทางจริยธรรมและประมวลจริยธรรม หมวด 2 คณะกรรมการ มาตรฐานทางจริยธรรม และ หมวด 3 การรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่รัฐ รวม 22 มาตรา หัวใจสำคัญของ กฎหมายนี้อยู่ที่ มาตรา 5 ซึ่งได้บัญญัติ มาตรฐานทางจริยธรรม อันเป็นหลักเกณฑ์การประพฤติปฏิบัติอย่างมี คุณธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ 7 ประการ ได้แก่ (1) ยึดมั่นในสถาบันหลักของประเทศ (ชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบอบประชาธิปไตย) (2) ซื่อสัตย์สุจริต มีจิตสำนึกที่ดีและรับผิดชอบต่อหน้าที่ (3) กล้าตัดสินใจและกระทำในสิ่งที่ถูกต้องชอบธรรม (4) คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์ส่วนตัว และมีจิตสาธารณะ (5) มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน (6) ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรมและไม่เลือกปฏิบัติ และ (7) ดำรงตนเป็นแบบอย่างที่ดีและรักษาภาพลักษณ์ของทางราชการ มาตรฐานทั้ง 7 ประการนี้ ถือเป็นหลักสำคัญ ที่ทุกหน่วยงานของรัฐต้องนำไปใช้เป็นแกนหลักในการจัดทำประมวลจริยธรรมของตนเอง เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน, การตัดสินใจความถูกต้อง, และการดำรงตนในการทำความดีละเว้นความชั่ว สำหรับการ นำมาตรฐานไปสู่การปฏิบัติในเชิงกลไก มาตรา 19 ได้กำหนดหน้าที่เชิงบังคับให้หน่วยงานของรัฐต้อง ดำเนินการเพื่อรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง โดยมีการกำหนดดังนี้ (1) กำหนดให้มี ผู้รับผิดชอบ เกี่ยวกับการรักษาจริยธรรมประจำหน่วยงาน ซึ่งสามารถมอบหมายให้ส่วนงานเดิมที่มีหน้าที่ด้าน จริยธรรมธรรมาภิบาล หรือการบริหารงานบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบได้ (2) ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมและสนับสนุน เช่น การให้ความรู้ ฝึกอบรม และพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งจัดให้มี มาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพ เพื่อเสริมสร้างการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรม รวมถึงการกำหนดกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนสร้างเครือข่ายและประสานความร่วมมือระหว่าง หน่วยงานของรัฐและภาคเอกชน และ (3) จัดทำรายงานประจำปี ทุกสิ้นปีงบประมาณตามหลักเกณฑ์ ที่คณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) กำหนด โดยต้องเสนอรายงานผ่านองค์กรกลางบริหารงาน บุคคลหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประเมินผลในภาพรวมของหน่วยงานก่อนนำเสนอต่อคณะกรรมการ มาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) ต่อไป ซึ่งเป็นการสร้างกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Self-Regulation) ที่ถูก ควบคุมโดยองค์กรภายนอกอีกชั้นหนึ่ง

กฎหมายนี้มีความสำคัญในทางกฎหมายมหาชนและการบริหารรัฐกิจ โดย กลไกที่ (1) สร้าง บรรทัดฐานเดียว เป็นกฎหมายที่ถูกบัญญัติขึ้นเพื่อเติมเต็มเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการกำหนดมาตรฐาน หลักจริยธรรมให้แก่องค์กรของรัฐ (2) ข้ามมิติทางกฎหมาย เป็นการบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในทุกองค์กร ไม่จำกัดเฉพาะราชการพลเรือน แต่รวมถึงองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานรัฐอื่นๆ ซึ่งเป็นการรวมศูนย์

มาตรฐานจริยธรรม (3) เน้นการกำกับดูแลตนเอง โดยเน้นให้หน่วยงานรัฐแต่ละแห่งมีกลไกรับผิดชอบและส่งเสริมจริยธรรมภายในองค์กร (มาตรา 19) โดยมีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรม (ก.ม.จ.) เป็นผู้กำกับดูแลและประเมินผลในภาพรวม กลไกเหล่านี้จึงเป็นรากฐานสำคัญในการยกระดับหลักนิติธรรมและหลักธรรมาภิบาลภาครัฐของไทย โดยเปลี่ยนจากการกำหนดจริยธรรมแบบกระจายไปสู่อำนาจในการใช้มาตรฐานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

2.6.2 หลักสากลที่เกี่ยวข้อง

หลักนิติธรรมในระดับสากลได้รับการกำหนดโดยองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง เช่น องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) ธนาคารโลก (World Bank) สหภาพยุโรป (European Union: EU) คณะมนตรียุโรป (Council of Europe) World Justice Project (WJP) และองค์การสิทธิมนุษยชนสากล โดยแต่ละองค์กรมีกรอบนิยามและองค์ประกอบที่ใช้วัด “หลักนิติธรรม” แตกต่างกันเล็กน้อยแต่สอดคล้องในสาระสำคัญ ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นแนวคิดพื้นฐานที่องค์การสหประชาชาติ ให้ความสำคัญในฐานะกลไกสำคัญสำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชน สร้างเสถียรภาพทางการเมือง และสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศต่างๆ โดยเฉพาะหลังสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง UN ได้พัฒนานิยามและกรอบแนวคิดของหลักนิติธรรมอย่างต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นมาตรฐานกลางสำหรับรัฐสมาชิก นับตั้งแต่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 จนถึงเอกสารปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมใน ค.ศ. 2012 จึงสามารถกล่าวได้ว่าสหประชาชาติเป็นองค์การระหว่างประเทศที่วางรากฐานสำคัญที่สุดของหลักนิติธรรมในระบบกฎหมายสากล

(1) หลักนิติธรรมขององค์การสหประชาชาติ

สหประชาชาติได้ให้คำจำกัดความหลักนิติธรรม (Rule of Law) ไว้ในรายงานของเลขาธิการสหประชาชาติ ค.ศ. 2004 (The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies) ซึ่งถือเป็นเอกสารมาตรฐานระดับสากล โดยระบุว่า

“หลักนิติธรรมคือหลักการที่ว่า บุคคล องค์กร และรัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย ซึ่งมีผลบังคับอย่างเท่าเทียม ประกาศอย่างโปร่งใส และได้รับการตัดสินโดยศาลที่เป็นอิสระและไม่ลำเอียง” (United Nations, 2004)

จากนิยามนี้ แสดงจุดยืนว่ากฎหมายต้องทำหน้าที่ จำกัดอำนาจรัฐ และ คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ของประชาชนทุกคน โดยสหประชาชาติระบุองค์ประกอบหลักของหลักนิติธรรมไว้ 4 ประการ ได้แก่

1. ความเป็นสูงสุดของกฎหมาย (Supremacy of Law): กฎหมายต้องเป็นกรอบสูงสุดของการใช้อำนาจรัฐ รัฐจะใช้อำนาจโดยปราศจากกฎหมายรองรับไม่ได้
2. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย (Equality Before the Law): ทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเพศ เชื้อชาติ ความเชื่อ หรือสถานะทางสังคม

3. กระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (Independent and Impartial Justice): ศาลและผู้บังคับใช้กฎหมายต้องปราศจากแรงกดดันทางการเมืองและการแทรกแซงจากรัฐ เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นธรรม

4. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามมาตรฐานสากล (Human Rights Protection): หลักนิติธรรมตามแนวทาง UN ต้องเชื่อมโยงกับพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น UDHR, ICCPR และ ICESCR

องค์ประกอบทั้งสี่นี้ถูกใช้เป็นกรอบกลางสำหรับประเมินการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมของประเทศสมาชิกทั่วโลก

หลักนิติธรรมในเอกสารเชิงนโยบายและแนวปฏิบัติของสหประชาชาติ แบ่งออกเป็น 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

(1) รายงานเลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary-General Report 2012) พบว่า จากรายงาน “Delivering Justice: Programme of Action” ระบุว่า หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญของ (1) การเข้าถึงความยุติธรรม (2) การพัฒนาที่ยั่งยืน และ (3) ความสงบสุขและเสถียรภาพระยะยาวของรัฐ (UN Secretary-General, 2012) โดยสหประชาชาติชี้ว่าประเทศที่มีกฎหมายไม่มั่นคงหรือศาลไม่เป็นอิสระ จะไม่สามารถลดความเหลื่อมล้ำหรือสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนในรัฐได้

(2) แนวปฏิบัติด้านกระบวนการยุติธรรม สหประชาชาติได้พัฒนาแนวปฏิบัติจำนวนมาก เพื่อส่งเสริมหลักนิติธรรม เช่น

- วิสัยทัศน์ใหม่ของสหประชาชาติว่าด้วยหลักนิติธรรม (UN New Vision Rule of Law) จากเวทีการประชุมด้านสิทธิมนุษยชนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ณ กรุงบูคาเรสต์

- ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย (Code of Conduct for Law Enforcement Officials -1979) เพื่อกำหนดมาตรฐานตำรวจสากล

- ข้อกำหนดเนลสันแมนเดลลา (The Nelson Mandela Rules-2015) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

- หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกักขังหรือ จำคุก (Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention)

เอกสารเหล่านี้สะท้อนบทบาทสำคัญของหลักนิติธรรมในฐานะกรอบมาตรฐานสากลที่กำกับการใช้อำนาจอรัฐ โดย “วิสัยทัศน์ใหม่ของสหประชาชาติว่าด้วยหลักนิติธรรม” เน้นการบูรณาการหลักนิติธรรมเข้ากับการพัฒนาที่ยั่งยืน ขณะที่ “ประมวลหลักปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ค.ศ. 1979” กำหนดให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและเคารพสิทธิมนุษยชน ส่วน “ข้อกำหนดเนลสันแมนเดลลา ค.ศ. 2015” และ “หลักการเพื่อการคุ้มครองบุคคลที่ถูกกักขังหรือจำคุก” มุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีและสิทธิของผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ ทั้งหมดนี้จึงร่วมกันตอกย้ำหลักการสำคัญของหลักนิติธรรม ได้แก่ ความชอบด้วยกฎหมาย ความเสมอภาค การคุ้มครองสิทธิ และความรับผิดชอบของรัฐ อันเป็นรากฐานของระบบยุติธรรมที่เป็นธรรมและยั่งยืน

(3) หลักนิติธรรมในบริบทของการเปลี่ยนผ่าน (Transitional Justice) ในประเทศที่เผชิญวิกฤติ เช่น ความขัดแย้งภายใน รัฐประหาร หรือสงครามกลางเมือง สหประชาชาติจะส่งเสริมกลไกต่างๆ ได้แก่ คณะกรรมการค้นหาความจริง, ระบบชดเชยผู้เสียหาย และกระบวนการยุติธรรมพิเศษ เพื่อลดความรุนแรงและฟื้นฟูหลักนิติธรรมให้กลับคืนสู่สังคม (United Nations, 2004)

สหประชาชาติเน้นย้ำว่าหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชนเป็น “องค์ประกอบคู่ขนานที่แยกจากกันไม่ได้” กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่สามารถคุ้มครองสิทธิได้ หากไม่มีศาลที่เป็นอิสระ ระบบยุติธรรมที่โปร่งใส และการบังคับใช้ที่เป็นธรรม ดังนั้น กฎหมายที่เลือกปฏิบัติหรือเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจโดยไม่รับผิดชอบ (Impunity) ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมของสหประชาชาติ (UNODC, 2020)

ปัจจุบันสหประชาชาติขยายความหมายของหลักนิติธรรมให้ครอบคลุมประเด็นต่อไปนี้

- คุณภาพของกฎหมาย (Good Law) ต้องมีลักษณะชัดเจน เข้าใจง่าย และผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

- การบังคับใช้กฎหมายที่เท่าเทียม (Fair Enforcement) หมายถึงไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือใช้อำนาจเกินขอบเขต

- กลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ (Accountability Mechanisms) หมายถึงรัฐต้องถูกตรวจสอบได้โดยระบบนิติบัญญัติ ตุลาการ และภาคประชาชน

- การเสริมพลังทางกฎหมาย (Legal Empowerment) หมายถึงประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง ต้องเข้าถึงข้อมูลกฎหมายและเครื่องมือทางยุติธรรม

สหประชาชาติเห็นว่าหลักนิติธรรมที่แท้จริงต้องส่งเสริมโอกาสและความเสมอภาคทางกฎหมายโดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง

(2) หลักสากลจากธนาคารโลก (World Bank: Governance Indicators)

ธนาคารโลก (World Bank) เป็นหนึ่งในองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการวัดคุณภาพธรรมาภิบาลและหลักนิติธรรมผ่านชุดตัวชี้วัดที่เรียกว่า Worldwide Governance Indicators (WGI) ซึ่งถูกใช้กันอย่างแพร่หลายในงานวิจัยด้านกฎหมาย นโยบายสาธารณะ และการพัฒนารัฐสมัยใหม่ (World Bank, 2023) WGI ไม่ได้วัดเพียงความเข้มแข็งของระบบกฎหมายเท่านั้น แต่ยังสะท้อนประสิทธิภาพของรัฐ ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรม และความโปร่งใสในการบริหารราชการ ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในเชิงปฏิบัติ (Kaufmann, et al., 2011) ประกอบด้วย 3 ประเด็นหลัก ดังนี้

1. ความเป็นมาของ WGI และความเชื่อมโยงกับหลักนิติธรรม

ชุดตัวชี้วัด WGI พัฒนาขึ้นตามแนวคิดของธนาคารโลกว่าการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนต้องตั้งอยู่บนสถาบันทางกฎหมายและการบริหารที่มีประสิทธิภาพ ธนาคารโลกเห็นว่าหลักนิติธรรมไม่ใช่เพียงเรื่องของกฎหมาย แต่เป็น “โครงสร้างสถาบัน” ที่กำหนดความคาดหวังได้ของนโยบายรัฐและความเชื่อมั่นของประชาชนและนักลงทุน WGI ในฐานะมาตรวัดระดับสากลจึงถูกใช้เป็นข้อมูลประกอบการพัฒนานโยบายของรัฐในการเสริมสร้างหลักนิติธรรม

2. ตัวชี้วัดหลักที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม

ในชุด WGI ธนาคารโลกกำหนด 6 มิติของธรรมาภิบาล แต่ตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับหลักนิติธรรมมีอยู่ 4 มิติสำคัญ ได้แก่

2.1 หลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นตัวชี้วัดโดยตรงของหลักนิติธรรม วัดความเชื่อมั่นของสังคมต่อระบบกฎหมาย เช่น

- ความมั่นคงของสิทธิในทรัพย์สิน
- ความคาดการณ์ได้ของการบังคับใช้กฎหมาย
- ความเป็นอิสระของตุลาการ
- ความน่าเชื่อถือของระบบยุติธรรม

ธนาคารโลกมองว่าประเทศการยึดถือและปฏิบัติสอดคล้องกับหลักนิติธรรมสูงจะมีต้นทุนความเสี่ยงต่ำ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมีความยั่งยืนมากขึ้น (World Bank, 2023)

2.2 การควบคุมการทุจริต (Control of Corruption) การควบคุมการทุจริตสะท้อนความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งเป็นแกนสำคัญของหลักนิติธรรม เพราะการทุจริตเป็นปัจจัยที่ทำลายความเสมอภาคของกฎหมายและเปิดช่องให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ จึงถือเป็นตัวชี้วัดสำคัญในการประเมินคุณภาพกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของประเทศ (World Bank, 2023)

2.3 ประเมินความสามารถของรัฐ (Government Effectiveness) ประเมินความสามารถของรัฐในการจัดทำและบริหารนโยบายสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ มิติสำคัญคือ คุณภาพของระบบราชการ ความเป็นอิสระจากแรงกดดันทางการเมือง และการให้บริการสาธารณะอย่างเป็นธรรม หลักนิติธรรมตามมุมมองของธนาคารโลกจำเป็นต้องมีการบริหารที่มีเสถียรภาพและปราศจากอคติ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อความเชื่อมั่นในกฎหมายและสถาบันยุติธรรม

2.4 ความสามารถของรัฐในการออกกฎหมายและกฎระเบียบ (Regulatory Quality) ตัวชี้วัดนี้ประเมินความสามารถของรัฐในการออกกฎหมายและกฎระเบียบที่เหมาะสม โปร่งใส และคาดการณ์ได้ โดยเฉพาะ เรื่องของการไม่ออกกฎหมายที่เกินความจำเป็น การมีกลไกประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) และความชัดเจนและความต่อเนื่องของกฎหมาย เพราะธนาคารโลกเชื่อว่ากฎหมายที่ดีต้องสามารถบังคับใช้ได้จริงและไม่สร้างภาระทางเศรษฐกิจหรือสังคมเกินควร ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติธรรมในเชิงนโยบาย (Kaufmann et al., 2011)

3. ความสำคัญของ WGI ต่อการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเทศกำลังพัฒนา

WGI เป็นชุดข้อมูลที่ใช้เปรียบเทียบประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ธนาคารโลกเสนอว่าการพัฒนารัฐสมัยใหม่ต้องให้ความสำคัญกับ 3 ประการ ได้แก่

3.1 สถาบันที่เข้มแข็ง ประเทศที่มีกฎหมายดีแต่สถาบันไม่เข้มแข็ง เช่น ศาลไม่เป็นอิสระ หรือราชการไม่มีประสิทธิภาพ จะไม่สามารถบังคับใช้หลักนิติธรรมได้จริง

3.2 การกำกับดูแลที่มีความโปร่งใส การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะและการมีกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐช่วยลดการทุจริตและเพิ่มความรับผิดชอบ

3.3 การบังคับใช้กฎหมายอย่างต่อเนื่องและเสมอภาค หลักนิติธรรมจะเกิดผลได้ก็ต่อเมื่อรัฐบังคับใช้กฎหมายอย่างสม่ำเสมอ ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ใช้ดุลพินิจเกินควร สำหรับประเทศกำลังพัฒนา WGI ทำให้เห็นภาพรวมของจุดอ่อนเชิงโครงสร้าง เช่น ความไม่โปร่งใส ของระบบราชการ การทุจริตเชิงสถาบัน หรือความไม่เสมอภาคของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการสร้างหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน

(3) หลักการสากลของคณะกรรมการการเวนิส (The Venice Commission)

คณะกรรมการการเวนิส (Venice Commission) หรือ European Commission for Democracy through Law เป็นองค์กรที่ปรึกษาด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญของสภายุโรป มีเป้าหมายส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรมผ่านการให้คำแนะนำ การประเมินร่างกฎหมาย และการพัฒนามาตรฐานกฎหมายในระดับสากล (Council of Europe, 2016) บทบาทของ คณะกรรมการการเวนิส ทำให้องค์กรนี้เป็นศูนย์กลางของการกำหนดเกณฑ์การประเมินหลักนิติธรรมที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในยุโรป และนานาชาติ ซึ่งหนึ่งในผลงานที่สำคัญที่สุดของคณะกรรมการการเวนิสคือ เอกสาร Rule of Law Checklist (2016) ซึ่งเป็นกรอบมาตรฐานสำหรับประเมินสภาพหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ โดยได้สรุปองค์ประกอบหลักที่สะท้อนสาระสำคัญของหลักนิติธรรมสากล ประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (Council of Europe, 2016)

1. หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) หลักการนี้กำหนดว่าการใช้อำนาจอรัฐต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายที่ตราอย่างชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และต้องผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตยที่โปร่งใส ตลอดจนต้องประกาศใช้อย่างเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้ (Council of Europe, 2016) กฎหมายที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือการใช้อำนาจโดยไม่มีฐานในกฎหมายถือเป็นการละเมิดหลักนิติธรรมโดยตรง

2. ความแน่นอนของกฎหมาย (Legal Certainty) คณะกรรมการการเวนิสระบุว่ากฎหมายต้องมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และไม่เปลี่ยนแปลงโดยพลการ เพื่อให้ประชาชนและองค์กรต่างๆ สามารถคาดการณ์ผลทางกฎหมายได้อย่างเหมาะสม (Council of Europe, 2016) หลักการนี้รวมถึงการคุ้มครองความคาดหวังโดยชอบ (legitimate expectations) และการห้ามใช้กฎหมายย้อนหลังที่เป็นโทษ

3. การป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Prevention of Abuse or Misuse of Powers) หลักการนี้เน้นว่าต้องมีกลไกตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเกินขอบเขตของกฎหมาย (Council of Europe, 2016) Venice Commission ย้ำว่าต้องมีทั้งมาตรการทางกฎหมาย เช่น การตรวจสอบโดยศาล และมาตรการเชิงสถาบัน เช่น องค์กรอิสระด้านสิทธิมนุษยชนหรือผู้ตรวจการรัฐสภา เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยอำนาจรัฐ

4. ความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและการไม่เลือกปฏิบัติ (Equality Before the Law and Non-Discrimination) หลักการนี้ยอมรับว่า “ความเสมอภาค” เป็นแกนกลางของหลักนิติธรรม และการเลือกปฏิบัติในรูปแบบใดๆ ถือเป็นการบ่อนทำลายความยุติธรรมในสังคม (Council of Europe, 2016) ไม่ว่าบุคคลจะมีสถานะทางสังคมหรือเศรษฐกิจแตกต่างกันเพียงใด รัฐมีหน้าที่ประกันให้กฎหมายบังคับใช้โดยเสมอภาค

5. การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม (Access to Justice) การเข้าถึงศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลางเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม ประชาชนต้องสามารถใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมได้จริง โดยไม่ถูกจำกัดด้วยฐานะทางเศรษฐกิจหรืออุปสรรคทางปฏิบัติ (Council of Europe, 2016) นอกจากนี้ คณะกรรมการการเวนิส ยังให้ความสำคัญกับกลไกความช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid) เพื่อคุ้มครองสิทธิของกลุ่มเปราะบาง

แม้ Rule of Law Checklist ได้มีการกำหนดองค์ประกอบหลักไว้อย่างครบถ้วน แต่คณะกรรมการการเวนิส ยังได้ขยายความหมายของหลักนิติธรรมไปสู่ประเด็นร่วมสมัย เช่น การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และคุณภาพของกระบวนการพิจารณาคดีทางอาญา (Council of Europe, 2011) การขยายองค์ประกอบเหล่านี้สะท้อนว่าหลักนิติธรรมต้องพัฒนาอย่างสอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและรูปแบบอำนาจรัฐ

คณะกรรมการการเวนิสมีบทบาทในระดับนานาชาติในการให้คำปรึกษาการปฏิรูปกฎหมายรัฐธรรมนูญ การจัดระบอบการเลือกตั้ง และการออกแบบองค์กรตุลาการของหลายประเทศ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของหลักนิติธรรม (Council of Europe, 2016) องค์การนี้ยังเน้นว่า “วัฒนธรรมทางกฎหมาย” (legal culture) เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดความสำเร็จของหลักนิติธรรมแต่ละประเทศ และมาตรฐานสากลต้องถูกปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของสังคม

(4) หลักการสากลของ World Justice Project (WJP)

ในการศึกษาและประเมินสถานะของหลักนิติธรรมในระดับสากล แนวคิดของ World Justice Project (WJP) ถือเป็นทฤษฎีที่มีอิทธิพลและได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางที่สุดในปัจจุบัน เนื่องจาก WJP ได้เปลี่ยนแนวคิดนามธรรมของหลักนิติธรรมให้กลายเป็นเกณฑ์ชี้วัดเชิงประจักษ์ (Empirical Indicators) ที่สามารถเปรียบเทียบผลสัมฤทธิ์ได้จริง ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDGs) ที่ต้องการตัวชี้วัดที่ชัดเจน

2.7 แนวโน้มเชิงนโยบายและความท้าทายของประเทศไทยในอนาคต

1. ความก้าวหน้าเชิงโครงสร้าง ยังคงมีความต่อเนื่องกับการขับเคลื่อน SDG 16 ในช่วงที่ผ่านมา ได้อาศัยการบูรณาการนโยบายยุติธรรมเข้าสู่ระดับชุมชน และการยกระดับกลไกธรรมาภิบาลในหน่วยงานรัฐผ่านระบบดิจิทัล มีการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ เช่น ระบบยุติธรรมชุมชนและกองทุนยุติธรรมออนไลน์ (Justice Care) ระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Court System: e-Court) และระบบข้อมูลเชื่อมโยงระหว่างหน่วยงาน เช่น ระบบฐานข้อมูลคดีทุจริต (Anti-Corruption Governance Management System: AGMS) เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

2. ความท้าทายสำคัญ แม้ประเทศไทยมีความก้าวหน้าชัดเจนในด้านความปลอดภัยและการเข้าถึงความยุติธรรม แต่ในอนาคตยังคงต้องเผชิญความท้าทายในประเด็นต่อไปนี้

- คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) ยังต่ำกว่าเป้าหมายสากล 50 คะแนน
- ความเหลื่อมล้ำทางกฎหมายในกลุ่มเปราะบางยังคงมีอยู่

- สถาบันสิทธิมนุษยชนยังอยู่ในกระบวนการฟื้นฟูสถานะ A
- การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในกระบวนการตัดสินใจระดับนโยบายยังไม่ทั่วถึง

3. บทเรียนและข้อเสนอเชิงนโยบาย

(1) ส่งเสริมความยุติธรรมที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (People-Centered Justice) ให้ทุกกลุ่มเข้าถึงสิทธิได้เท่าเทียม

(2) เร่งพัฒนาแพลตฟอร์มยุติธรรมดิจิทัลแบบบูรณาการ (Digital Justice Platform) เพื่อขยายบริการยุติธรรมสู่พื้นที่ห่างไกล

(3) เสริมความเข้มแข็งของสถาบันสิทธิมนุษยชนตามหลักการปารีส และสร้างระบบติดตามผลเชิงข้อมูลแบบเปิดเผยต่อสาธารณะ

(4) ผลักดันการมีส่วนร่วมของชุมชนท้องถิ่นในทุกระดับนโยบาย โดยเฉพาะกระบวนการยุติธรรม และการกำกับดูแลภาครัฐ

กล่าวโดยสรุป จากการสังเคราะห์ข้อมูลระหว่างปี พ.ศ. 2561–2566 แสดงให้เห็นว่า ประเทศไทย มีพัฒนาการในเชิงนโยบายและกลไกที่สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16 อย่างต่อเนื่อง ทั้งในด้านความสงบสุข ความยุติธรรม และความเข้มแข็งของสถาบัน อย่างไรก็ตาม การบรรลุเป้าหมายยั่งยืนในอนาคตยังต้องอาศัยการพัฒนาเชิงลึกในมิติความโปร่งใส การมีส่วนร่วมของประชาชน และการสร้างระบบยุติธรรมที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

บทที่ 3

ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมไทยและสากล และแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัด

3.1 ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย (Thailand Justice Indicator)

“ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรม” (Justice Indicators) ไม่ได้เป็นเพียงเครื่องมือทางเทคนิคสำหรับประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ยังสะท้อน “คุณค่าพื้นฐานของหลักนิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งประกอบด้วยการเคารพต่อกฎหมาย สิทธิของประชาชน ความเท่าเทียมในการเข้าถึงความยุติธรรม และความน่าเชื่อถือของสถาบันยุติธรรมในสายตาประชาชน การขับเคลื่อนระบบตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยเริ่มต้นอย่างจริงจังในช่วงปี พ.ศ. 2559 เป็นต้นมา โดยสำนักงานกิจการยุติธรรม (สกธ.) กระทรวงยุติธรรม รับผิดชอบเป็นหน่วยงานหลักในการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลเชิงระบบเพื่อพัฒนาชุดตัวชี้วัดที่สามารถใช้ประเมินคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมในระดับประเทศ ทั้งในเชิงประสิทธิภาพ (Efficiency) และความเป็นธรรม (Fairness) การดำเนินงานดังกล่าวสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal 16: Peace, Justice, and Strong Institutions) ที่มุ่งสร้างสังคมสงบสุข ยุติธรรม และไม่แบ่งแยก (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2566)

จากเอกสารแนวทางของสำนักงานกิจการยุติธรรม เรื่อง “การจัดทำและการใช้ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (2564) ประกอบกับ “รายงานโครงการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย” (2566) อธิบายว่า ตัวชี้วัดที่มีคุณภาพต้องสามารถบ่งชี้ความเปลี่ยนแปลงของระบบได้อย่างละเอียดอ่อนและสม่ำเสมอ โดยต้องมีคุณลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ ความถูกต้อง (Validity) ความเชื่อถือได้ (Reliability) ความเข้าใจง่าย (Clarity) และความเสถียร (Stability) โดยตัวชี้วัดแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

1. ระดับกิจกรรม (Activity Indicators) ซึ่งนำมาใช้วัดการวัดกระบวนการดำเนินงาน ประเมินภาระงาน การใช้จ่ายงบประมาณ การใช้ทรัพยากร และความคืบหน้า
2. ระดับผลผลิต (Output Indicators) นำมาใช้วัดประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์หรือมาตรฐานของหน่วยงานนั้นๆ
3. ระดับผลลัพธ์ (Outcome Indicators) ใช้วัดผลเชิงนโยบายและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคมโดยรวม ตัวอย่างเช่น ความปลอดภัยของประชาชน ความเชื่อมั่น และความเป็นธรรม

นอกจากนี้ จากรายงานการสัมมนาทางวิชาการว่าด้วย “การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด” เน้นว่าการใช้ตัวชี้วัดไม่ควรถูกมองเป็นเพียงกลไกการตรวจสอบ หากแต่ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือในการพัฒนานโยบายสาธารณะ การปฏิรูปต้องเริ่มจากการออกแบบตัวชี้วัดโดยกระบวนการมีส่วนร่วม (Participatory Design) ที่เปิดโอกาสให้ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เช่น ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และภาคประชาชน มีส่วนร่วมกำหนดเป้าหมายร่วมกัน เพื่อให้การประเมินมีความโปร่งใสและได้รับความไว้วางใจจากทุกภาคส่วน พร้อมทั้งเสนอให้พัฒนาระบบฐานข้อมูลกลาง

“Justice Data Exchange Center (DXC)” เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงาน เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ วิเคราะห์ และรายงานผล (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2559)

ในแง่ของการศึกษาทางวิชาการ งานวิจัยของธีระ สนิเตธารักษ์ และคณะ (2559) “โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” นับเป็นหมุดหมายสำคัญในการพัฒนาตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย โดยรายงานวิจัยดังกล่าวใช้ระเบียบวิธีวิจัยแบบผสม (Mixed Method) ประกอบด้วย การทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก และการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน นักปฏิบัติ และผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณที่ครอบคลุม โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นข้อจำกัดของระบบข้อมูลไทย เช่น ความแตกต่างของนิยามข้อมูลระหว่างหน่วยงาน การขาดตัวชี้วัดผลลัพธ์ที่สะท้อนประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม และการเปลี่ยนแปลงตัวชี้วัดบ่อยครั้งโดยไม่มีมาตรฐานกลาง นอกจากนี้ การสำรวจความคิดเห็นยังพบว่าประชาชนให้ความสำคัญกับ “ความเที่ยงตรง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบ” ของกระบวนการยุติธรรมมากที่สุด โดยเฉพาะในขั้นตอนการสอบสวนและการดำเนินคดี

จากมุมมองของหลักนิติธรรมในระดับสากล รายงานเรื่อง “ภาพสะท้อนประเทศไทยผ่านมุมมองตัวชี้วัดหลักนิติธรรม” ของสำนักงานอัยการสูงสุด นำข้อมูลจาก “World Justice Project Rule of Law Index” มาใช้วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของประเทศไทย โดยระบุว่าประเทศไทยได้คะแนนหลักนิติธรรมรวม 0.50 ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยโลก (0.55) และอยู่ในอันดับที่ 77 จาก 143 ประเทศทั่วโลก สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาความไม่เป็นกลางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ และการลดการกระทำผิดซ้ำที่ยังไม่มีประสิทธิภาพ และตัวชี้วัดย่อยที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำที่สุดคือ “ประสิทธิภาพของการสืบสวนคดีอาญา” (0.38) และ “ความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” (0.32) ซึ่งเป็นข้อบ่งชี้เชิงโครงสร้างที่ต้องได้รับการปฏิรูปอย่างจริงจัง (สำนักงานอัยการสูงสุด, 2565; World Justice Project, 2022) เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาต่างประเทศ เช่น “Scottish Government’s Justice Dashboard” ของสกอตแลนด์ (อีวอง แดนดูแรนด์, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และแอลัน แม็คเฟล, 2558) ที่ได้แสดงความหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัว และพัฒนาการโดยรวมของกระบวนการยุติธรรม โดยยึดโยงอยู่กับเป้าหมายระดับชาติ 8 ประการ ทั้งยังสะท้อนว่าการเปิดเผยข้อมูลตัวชี้วัดต่อสาธารณะและการจัดทำรายงานความก้าวหน้าเป็นประจำสามารถสร้างแรงจูงใจให้หน่วยงานในระบบยุติธรรมพัฒนาตนเองและสร้างความเชื่อมั่นจากสังคมได้ดีกว่าระบบการประเมินแบบปิด (สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2564)

จากการทบทวนวรรณกรรมข้างต้น พบว่าพัฒนาการของตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมไทยมีแนวโน้มที่ก้าวหน้าและบูรณาการมากขึ้นในเชิงระบบ การพัฒนาได้เปลี่ยนผ่านจากการเก็บข้อมูลเฉพาะหน่วยงานไปสู่ระบบฐานข้อมูลกลางระดับชาติที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล อย่างไรก็ตาม ความท้าทายยังคงอยู่ที่การทำให้ตัวชี้วัดสะท้อนถึง “คุณค่าของความยุติธรรม” มากกว่าการวัดผลเชิงปริมาณ และการสร้างกลไกให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดตัวชี้วัดและตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ อย่างต่อเนื่อง

กล่าวโดยสรุป ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมไทยจึงไม่ใช่เพียงเครื่องมือทางเทคนิคเท่านั้น หากแต่เป็น “กลไกเชิงนโยบาย” ที่ช่วยเสริมสร้างหลักนิติธรรมในระดับประเทศและสนับสนุนการพัฒนาที่ยั่งยืน ดังนั้นการพัฒนาในอนาคตจึงควรมุ่งสู่การประเมินเชิงคุณภาพที่สะท้อนคุณค่าความยุติธรรม ความเท่าเทียม และความเชื่อมั่นของประชาชน เพื่อสร้างระบบยุติธรรมที่เป็นที่ยอมรับทั้งภายในประเทศและในระดับนานาชาติ

3.2 ตัวชี้วัดตามหลักสากล

ตลอดช่วงปีที่ผ่านมา มีองค์กรระหว่างประเทศหลายแห่งพัฒนามาตรฐานและดัชนีด้านหลักนิติธรรม ในมิติที่ตนเองให้ความสำคัญ เพื่อใช้เป็นกรอบสากลให้ประเทศต่างๆ ประเมินความก้าวหน้าภายในประเทศของตน เช่น ธนาคารโลกจัดทำตัวชี้วัด Worldwide Governance Indicators; และ Doing Business องค์กร Transparency International จัดทำดัชนี Corruption Perceptions Index หน่วยงาน Freedom House จัดทำ Freedom in the World และสมาคม American Bar Association จัดทำ Rule of Law Initiative เป็นต้น ทว่า ดัชนีเหล่านี้ยังมีลักษณะเฉพาะด้านแยกประเด็นกันไป ไม่ได้สะท้อนภาพรวมของหลักนิติธรรมอย่างบูรณาการ (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 1-2)

ด้วยเหตุนี้ ในปี ค.ศ. 2008 โครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) จึงได้พัฒนา “Rule of Law Index: RoLI” หรือดัชนีชี้วัดด้านนิติธรรม/นิติรัฐ ซึ่งมีความครอบคลุมทั้งเชิงลึกและเชิงกว้าง ในทุกมิติของหลักนิติธรรม RoLI เป็นเครื่องมือประเมินเชิงปริมาณด้านหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติของแต่ละประเทศ ทั้งในระดับภาพรวมและรายละเอียด โดยรวบรวมมุมมองจากนักวิชาการ นักการเมือง นักสิทธิมนุษยชน ตลอดจนประชาชนที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับประเด็นนิติธรรม เป้าหมายหลักคือการสร้างดัชนีที่น่าเชื่อถือ ใช้ได้ต่อเนื่องในทุกบริบท และต้นทุนไม่สูง อีกทั้งเปิดโอกาสให้หน่วยงานรัฐและเอกชนใช้เป็นเครื่องมือวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนและพัฒนากระบวนการด้านหลักนิติธรรม (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 1-2)

พื้นฐานแนวคิดของ RoLI มาจากความเข้าใจเรื่องหลักนิติธรรมในหลากหลายมุมมอง ทั้งเชิงนิยามทางการและเชิงเนื้อหา ซึ่งหากไม่กำหนดกรอบแนวคิดร่วมกันอาจทำให้ผู้กำหนดนโยบายและผู้ปฏิบัติเข้าใจไม่ตรงกัน เมื่อใช้กรอบแนวคิดเชิงรัฐศาสตร์จะเห็นว่าหลักนิติธรรมช่วยขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติไปในทิศทางที่ดีขึ้น โดย WJP กำหนดปัจจัยทางรัฐศาสตร์ 9 ประการ ได้แก่ (1) การจำกัดอำนาจรัฐบาล (2) การปราศจากคอร์รัปชัน (3) การบริหารภาครัฐแบบเปิดและรับฟังความคิดเห็น (4) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (5) ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย (6) การบังคับใช้กฎหมาย (7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ (9) กระบวนการยุติธรรมที่ไม่ใช่กระแสหลัก ทั้งหมดนี้ตั้งอยู่บน 4 แนวคิดสำคัญ คือ การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐ ประสิทธิภาพของภาครัฐในการจัดบริการพื้นฐาน การมีส่วนร่วมของประชาชน และการใช้อำนาจรัฐโดยปราศจากการใช้อำนาจในทางมิชอบ (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 3)

จากปัจจัยดังกล่าว WJP ได้กลั่นกรองตัวชี้วัดหลัก ออกเป็น 8 ด้าน ดังนี้

1. **การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers)** มุ่งประเมินโครงสร้างการเมืองตามหลักแบ่งแยกอำนาจ (separation of powers) และกลไกตรวจสอบ-ถ่วงดุลระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมทั้งบทบาทองค์กรอิสระ การลงโทษหน่วยงานรัฐที่กระทำผิด บทบาทขององค์กรนอกภาครัฐในการตรวจสอบอำนาจ และการถ่ายโอนอำนาจอย่างชอบด้วยกฎหมาย

2. **การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption)** เน้นประเมินการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตน รวมถึงการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ โดยพิจารณาแยกตามกลุ่มได้แก่ฝ่ายบริหาร ตุลาการ เจ้าหน้าที่ตำรวจ/ข้าราชการประจำ และฝ่ายนิติบัญญัติ

3. **การบริหารงานภาครัฐระบบเปิด (Open Government)** ให้ความสำคัญกับการเปิดเผยข้อมูลราชการ การให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล ตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และสามารถร้องเรียนหรือปกป้องสิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

4. **การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)** อิงหลักการสิทธิมนุษยชนสากลตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) โดยแยกเป็นตัวชี้วัดย่อย เช่น สิทธิในชีวิตและความปลอดภัย เสรีภาพในการแสดงออก เสรีภาพในการนับถือศาสนา สิทธิในความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการจัดตั้งสมาคม สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา และหลักความเสมอภาค ไม่เลือกปฏิบัติ

5. **ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย (Order and Security)** ประเมินระดับความปลอดภัยของประชาชน และบทบาทของรัฐในการป้องกันความรุนแรง เช่น การยับยั้งอาชญากรรม ความขัดแย้งทางการเมือง และการใช้ความรุนแรงระหว่างประชาชน โดยคำนึงถึงทั้งการป้องกันเหตุและการลดการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาส่วนตัว

6. **การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement)** เน้นให้กฎหมายและกฎระเบียบถูกบังคับใช้อย่างสม่ำเสมอ ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ถูกใช้ในทางมิชอบ กระบวนการทางปกครองต้องไม่ล่าช้าเกินสมควร และรัฐต้องเยียวยาอย่างเหมาะสมเมื่อมีการเวนคืนทรัพย์สินของประชาชน

7. **กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice)** มุ่งให้ระบบระงับข้อพิพาททางแพ่งเข้าถึงได้ มีประสิทธิภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากคอร์รัปชัน และไม่ถูกครอบงำโดยอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม ตลอดจนให้กระบวนการไม่ล่าช้าโดยไม่มีเหตุผล การบังคับคดีมีประสิทธิภาพ และการระงับข้อพิพาทมีความยุติธรรมและเข้าถึงได้

8. **กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)** ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีของตำรวจ พนักงานอัยการ และศาล ตั้งแต่การสืบสวน สอบสวน ไต่สวนมูลฟ้อง จนถึงการพิจารณาคดี ต้องมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ปราศจากคอร์รัปชันและอิทธิพลไม่ชอบ รวมทั้งเคารพสิทธิผู้ต้องหา และมีมาตรการฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ (อัมมาร สยามวาลา และคณะ, 2559, น. 14–22)

กล่าวโดยสรุป การมีกรอบตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลที่ชัดเจนและสอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน ช่วยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศไทยสามารถใช้ดัชนีสากลเป็นฐานในการกำหนดนโยบายและมาตรการพัฒนาหลักนิติธรรม ตลอดจนใช้เป็นข้อมูลในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อค้นหาปัจจัยเฉพาะ

ของสังคมไทยที่แตกต่างจากมาตรฐานสากล และออกแบบแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมกับสภาพปัญหาเฉพาะของประเทศไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.3 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดเป้าหมาย SDGs 16 ให้สอดคล้องตามบริบทอาเซียนและสากล

3.3.1 วิเคราะห์ปัจจัยที่จะนำไปสู่แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดของไทย

การอธิบายถึงบริบทหลักนิติธรรมในไทย มีการนำเสนอข้อมูล 2 ส่วนคือ ประกอบด้วย ส่วนแรก คือ ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568 ที่จัดทำขึ้นโดยโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) แบ่งปัจจัยของดัชนีชี้วัด (factor) ออกเป็น 8 ด้าน ประกอบด้วย การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers) การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption) การบริหารงานภาครัฐระบบเปิด (Open Government) การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย (Order and Security) การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) โดยมีคะแนนดัชนีภาพรวม (overall index score) ของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568 รายละเอียดดังต่อไปนี้

ตารางที่ 3-1 สถิติผลดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568

ปัจจัยของดัชนีชี้วัด	ปี (พ.ศ.)						
	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
1. การจำกัดอำนาจของรัฐบาล (Constraints on Government Powers)	0.47 (86/126)	0.48 (82/128)	0.46 (96/139)	0.45 (98/149)	0.45 (100/142)	0.46 (93/142)	0.47 (96/143)
2. การปราศจากการคอร์รัปชัน (Absence of Corruption)	0.49 (56/126)	0.49 (54/128)	0.47 (66/139)	0.47 (68/140)	0.45 (72/142)	0.45 (94/142)	0.45 (77/143)
3. การบริหารงานภาครัฐระบบเปิด (Open Government)	0.48 (72/126)	0.51 (61/128)	0.49 (77/139)	0.48 (77/140)	0.48 (77/142)	0.48 (67/142)	0.48 (75/143)
4 การรับประกันสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights)	0.48 (89/126)	0.49 (80/128)	0.47 (99/139)	0.46 (98/140)	0.46 (101/142)	0.46 (93/142)	0.49 (89/143)

ปัจจัยของดัชนีชี้วัด	ปี (พ.ศ.)						
	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
5. ความปลอดภัยและ ความสงบเรียบร้อย (Order and Security)	0.71 (68/126)	0.71 (67/128)	0.71 (76/139)	0.74 (63/140)	0.74 (65/142)	0.74 (47/142)	0.75 (65/143)
6. การบังคับใช้ กฎหมาย (Regulatory Enforcement)	0.48 (80/126)	0.47 (83/128)	0.46 (95/139)	0.45 (101/140)	0.44 (103/142)	0.44 (103/142)	0.45 (102/143)
7. กระบวนการ ยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice)	0.49 (76/126)	0.48 (64/128)	0.48 (88/139)	0.48 (85/140)	0.49 (87/142)	0.49 (79/142)	0.50 (80/143)
8. กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice)	0.42 (74/126)	0.43 (70/128)	0.43 (75/139)	0.42 (73/140)	0.41 (76/142)	0.41 (79/142)	0.42 (77/143)
ภาพรวม (overall index score)	0.50 (76/126)	0.51 (71/128)	0.50 (80/139)	0.50 (80/140)	0.49 (82/142)	0.50 (78/142)	0.50 (77/143)

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียน จาก World Justice Project (2024)

จากตารางที่ 3-1 แสดงให้เห็นถึงผลคะแนนดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของประเทศไทยตามกรอบของโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project: WJP) ในช่วงปี พ.ศ. 2562–2568 ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน SDGs เป้าหมายที่ 16 สังคมสงบสุข ยุติธรรม และไม่แบ่งแยก (Peace, Justice and Strong Institutions) ครอบคลุม 8 ปัจจัยหลัก ได้แก่ (1) การจำกัดอำนาจรัฐบาล (2) การปราศจากคอร์รัปชัน (3) การบริหารภาครัฐแบบเปิดและรับฟังความคิดเห็น (4) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน (5) ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย (6) การบังคับใช้กฎหมาย (7) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (8) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา รวมถึงคะแนนภาพรวมของประเทศ จากข้อมูลพบว่า คะแนนรวมของประเทศไทยมีความคงที่ในระดับ 0.49–0.51 ตลอด 7 ปี โดยคะแนนปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 0.50 และอันดับโลก 77 จาก 143 ประเทศ สะท้อนให้เห็นว่าแม้คะแนนรวมไม่ได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ยังไม่ปรากฏการพัฒนาเชิงคุณภาพอย่างเด่นชัดในภาพรวมของหลักนิติธรรม

จากข้อมูลข้างต้นจึงเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดตาม 8 ปัจจัย ดังนี้

(1) ปัจจัยจำกัดอำนาจของรัฐบาล และการปราศจากการคอร์รัปชัน มีคะแนนลดลงจากช่วงปี พ.ศ. 2562–2567 และคะแนนปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 0.47 และ 0.45 ตามลำดับ พร้อมอันดับโลกที่อยู่ในช่วง 90–100 จำเป็นต้องมีการพัฒนาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างของกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐ ความโปร่งใส และปัญหาคอร์รัปชันที่ยังคงเป็นจุดอ่อนเรื้อรัง

(2) ส่งเสริมตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ซึ่งมีคะแนนคงที่มากที่สุด โดยคะแนนอยู่ที่ 0.48–0.51 และอันดับปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 75/143 ถือเป็นปัจจัยที่ไทยมีจุดแข็งเปรียบเทียบกับปัจจัยอื่น แต่ยังคงอยู่ในระดับกลางเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยสากล

(3) พัฒนาตัวชี้วัดด้านสิทธิพื้นฐาน (Fundamental Rights) ซึ่งมีคะแนนทรงตัวที่ 0.46–0.49 แต่มีอันดับที่ลดลงในช่วงหลัง โดยปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 89/143 สะท้อนประเด็นสิทธิเสรีภาพและความไม่เลือกปฏิบัติที่ยังเป็นปัญหาสำคัญ

(4) ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย (Order and Security) เป็นมิติที่ไทยทำได้สูงที่สุดอย่างต่อเนื่อง โดยคะแนนอยู่ที่ 0.71–0.74 และปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 65/143 เป็นจุดแข็งของไทยในด้านความปลอดภัยสาธารณะ อัตราความรุนแรงต่ำ และการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ

(5) การบังคับใช้กฎหมาย (Regulatory Enforcement) ยังเป็นตัวชี้วัดที่จำเป็นต้องให้ความสำคัญในการแก้ไข เนื่องจากมีแนวโน้มลดลงจาก 0.48 มาที่ 0.44 และปี พ.ศ. 2568 ไทยอยู่ที่ 103/143 เป็นหนึ่งในปัจจัยที่มีคะแนนต่ำที่สุด สะท้อนข้อจำกัดด้านการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ความล่าช้าของกระบวนการ และความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้

(6) กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง (Civil Justice) มีคะแนนทรงตัวที่ 0.50–0.51 อยู่ในระดับกลาง ทั้งยังมีอันดับปี พ.ศ. 2568 อยู่ที่ 80/143 แนวทางการปรับตัวชี้วัดจึงเน้นไปที่การแก้ปัญหาล่าช้าและการเข้าถึงกระบวนการ

(7) กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) เป็นมิติที่ได้คะแนนต่ำที่สุดในรอบหลายปี โดยเฉพาะปี 2568 อยู่ที่ 77/143 ดังนั้นแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดด้านนี้จึงเน้นด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการสืบสวนสอบสวน ความเป็นธรรม และความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

โดยสรุป ตารางนี้สะท้อนภาพรวมว่าประเทศไทยมีความคงตัวในระดับคะแนนโดยรวม **แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัด** จึงเน้นในเรื่องข้อท้าทายที่จะสามารถเผชิญกับข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในมิติการจำกัดอำนาจรัฐคอร์รัปชัน การบังคับใช้กฎหมาย และยุติธรรมทางอาญา ขณะที่จุดแข็งของไทยคือด้าน ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย และ ความเปิดกว้างของภาครัฐซึ่งมีแนวโน้มคงที่กว่าปัจจัยอื่น การวิเคราะห์ดังกล่าวจึงสามารถนำไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการวางยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนากลไกหลักนิติธรรมในระยะยาวของประเทศได้อย่างเหมาะสม

ตารางที่ 3-2 สถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568

รายละเอียด	ปี (พ.ศ.)						
	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
ภาพรวม (overall index score)	36/100 (104/180)	36/100 (104/180)	35/100 (110/180)	36/100 (101/180)	35/100 (108/180)	34/100 (107/180)	33/100 (116/182)

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียน จาก Transparency International (2026)

จากตารางที่ 3-2 พบว่า สถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568 ของไทยมีแนวโน้มที่ลดลงต่อเนื่อง จากเดิมในปี พ.ศ. 2562 มีคะแนนอยู่ที่ 36 อยู่ในลำดับที่ 104 แต่ในปัจจุบันพบว่า มีคะแนนอยู่ที่ 33 อยู่ในลำดับที่ 116 ดังนั้นจะเห็นได้ว่าคะแนนภาพรวมของประเทศไทยมีคะแนนที่ลดลงและลำดับการคอร์รัปชันที่เพิ่มมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องไปในลักษณะเดียวกันกับภาพรวมของดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมที่ลดลงอย่างต่อเนื่องด้วยเช่นกัน

3.3.2 แนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมสากล

การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้คือ การเปรียบเทียบภาพรวม (overall index score) จำแนกเป็นการเปรียบเทียบสถิติดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568 เพื่อพิจารณาให้เห็นถึงระดับของไทยในเวทีระหว่างประเทศมีสถานะทางด้านหลักนิติธรรม และถัดมาคือ เปรียบเทียบสถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562-2568 เพื่อพิจารณาให้เห็นถึงระดับของไทยในเวทีระหว่างประเทศมีสถานะทางด้านหลักภาพลักษณ์คอร์รัปชันด้วยเช่นกัน อนึ่ง เหตุผลในการเลือกประเทศเดนมาร์กเนื่องจากเป็นประเทศที่มีดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมและปราศจากการคอร์รัปชันสูงเป็นลำดับที่ 1 ต่อเนื่อง กรณีของญี่ปุ่น คือตัวอย่างประเทศที่มีพัฒนาการทางด้านหลักนิติธรรมและปราศจากการคอร์รัปชันสูงขึ้นต่อเนื่อง

ตารางที่ 3-3 เปรียบเทียบสถิติดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2562-2568

ประเทศ	ปี (พ.ศ.)						
	2562	2563	2564	2565	2566	2567	2568
ไทย	0.50 (76/126)	0.51 (71/128)	0.50 (80/139)	0.50 (80/140)	0.49 (82/142)	0.50 78/142	0.50 (77/143)
เดนมาร์ก	0.90 (1/126)	0.90 (1/128)	0.90 (1/139)	0.90 (1/140)	0.90 (1/142)	0.90 (1/142)	0.90 (1/143)
ญี่ปุ่น	0.78 (15/126)	0.78 (15/128)	0.79 (15/139)	0.79 (16/140)	0.79 (14/142)	0.79 (14/142)	0.78 (15/143)

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียน จาก World Justice Project (2025)

จากตารางที่ 3-3 พบว่า **ประเทศเดนมาร์ก** มีคะแนน สูงที่สุดอย่างต่อเนื่อง (0.90) ในทุกปี และครองอันดับ 1 ของโลก สะท้อนถึงความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมในทุกมิติ ทั้งในด้านการจำกัดอำนาจรัฐ การปราศจากการคอร์รัปชัน ความโปร่งใส ความปลอดภัย และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ทั้งแพ่งและอาญา ซึ่งเป็นภาพสะท้อนของสังคมที่มีระบบสถาบันเข้มแข็งและมีเสถียรภาพสูง

ในขณะที่ **ประเทศญี่ปุ่น** อยู่ในกลุ่มประเทศหลักนิติธรรมระดับสูง โดยมีคะแนน 0.78–0.79 และอันดับโลกอยู่ระหว่าง 14–16 ตลอดช่วง 7 ปี คะแนนมีความคงที่ สะท้อนประสิทธิภาพของสถาบันภาครัฐ ระบบกฎหมายที่พัฒนาแล้ว และสังคมที่มีวัฒนธรรมเคารพกฎหมาย แม้คะแนนจะไม่สูงเท่าเดนมาร์ก แต่ยังคงอยู่ในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วที่มีหลักนิติธรรมเข้มแข็งในระดับสากล

โดย **ประเทศไทย** มีคะแนนอยู่ในช่วง 0.49–0.51 และอันดับโลกอยู่ระหว่าง 71–82 ซึ่งต่ำกว่า **เดนมาร์ก** และ **ญี่ปุ่น** อย่างมีนัยสำคัญ โดยคะแนนไทยมีความคงที่ในระดับปานกลางช่วงหลายปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่าระบบนิติธรรมของไทยยังคงประสบปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การจำกัดอำนาจรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย การคอร์รัปชัน และระบบยุติธรรมทางอาญา แม้ว่าคะแนนภาพรวมในปี พ.ศ. 2568 ชัยกลับมามีค่าอยู่ที่ 0.50 แต่ยังคงต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อมูลจากตารางข้างต้นสะท้อนความเหลื่อมล้ำเชิงคุณภาพของหลักนิติธรรมระหว่างสามประเทศได้อย่างชัดเจน โดย **ประเทศเดนมาร์ก** อยู่ในระดับสูงสุดของโลก **ประเทศญี่ปุ่น** อยู่ในระดับสูงอย่างมีเสถียรภาพ ส่วน **ประเทศไทย** อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ ซึ่งจำเป็นต้องมีแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดที่เน้นการปฏิรูปเชิงระบบเพื่อยกระดับหลักนิติธรรมในระยะยาว ทั้งในมิติความโปร่งใส การตรวจสอบอำนาจรัฐ ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรม และความเท่าเทียมในการเข้าถึงสิทธิทางกฎหมายของประชาชน

ตารางที่ 3-4 เปรียบเทียบสถิติดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชันในไทย เดนมาร์ก และญี่ปุ่น ตั้งแต่ พ.ศ. 2563–2568

ภาพรวม (overall index score)	ปี (พ.ศ.)					
	2563	2564	2565	2566	2567	2568
ไทย	36/100 (104/180)	35/100 (110/180)	36/100 (101/180)	35/100 (108/180)	34/100 (107/180)	33/100 (116/182)
เดนมาร์ก	88/100 (1/180)	88/100 (1/180)	90/100 (1/180)	90/100 (1/180)	90 (1/180)	89/100 (1/182)
ญี่ปุ่น	74/100 (19/180)	73/100 (18/180)	73/100 (18/180)	73/100 (16/180)	73/100 (16/180)	71/100 (18/180)

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียน จาก Transparency International (2026)

จากตารางที่ 3-4 พบว่า **ประเทศเดนมาร์ก** ยังคงสามารถครองอันดับ 1 ของโลกทุกปี ด้วยคะแนนอยู่ระหว่าง 88–90 คะแนน ซึ่งสอดคล้องกับการเป็นประเทศที่มีระดับธรรมาภิบาลสูง กลไกตรวจสอบอำนาจรัฐเข้มแข็ง และความโปร่งใสในสถาบันสาธารณะในระดับสูงมากอย่างต่อเนื่อง

ในขณะที่ **ประเทศญี่ปุ่น** มีคะแนนอยู่ในช่วง 71–74 คะแนน และอันดับโลกอยู่ระหว่าง 16–19 ตลอดช่วงหกปี ซึ่งถือว่าเป็นกลุ่มประเทศที่มีคอร์รัปชันต่ำและมีความโปร่งใสสูงในระดับนานาชาติ คะแนนที่คงตัวสะท้อนความเข้มแข็งของระบบราชการ การบังคับใช้กฎหมาย และค่านิยมทางสังคมที่ไม่เอื้อให้เกิดคอร์รัปชัน แม้ยังมีปัญหาเชิงโครงสร้างบางด้าน เช่น ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในภาคการเมือง

สำหรับ **ประเทศไทย** พบว่าคะแนน CPI อยู่ในช่วง 33–36 คะแนน และอันดับโลกอยู่ระหว่าง 101–116 โดยมีแนวโน้มทรงตัวค่อนข้างคงที่ โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2568 ที่คะแนนลดลงมาอยู่ที่ 33 คะแนน ข้อมูลนี้สะท้อนให้เห็นว่าประเทศไทยยังเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างด้านคอร์รัปชันและความท้าทายด้านธรรมาภิบาล

ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ทั่วถึง ความเข้มแข็งของกลไกตรวจสอบถ่วงดุลที่จำกัด สิทธิการเข้าถึงข้อมูลภาครัฐ และความเสี่ยงที่มาจากดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐในบางประการ

ดังนั้น จะเห็นว่ามีความแตกต่างด้านระดับคอร์รัปชันระหว่าง 3 ประเทศอย่างชัดเจน โดย**ประเทศเดนมาร์ก** อยู่ในระดับโปร่งใสสูงสุดของโลก **ประเทศญี่ปุ่น** อยู่ในกลุ่มประเทศโปร่งใสสูงและมีระบบการป้องกันการทุจริตที่เข้มแข็ง ดังนั้นแนวทางในการพัฒนาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศไทย ซึ่งอยู่ในกลุ่มคะแนนต่ำและจำเป็นที่จะต้องดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับความโปร่งใสเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบอำนาจรัฐ และลดความเสี่ยงของการทุจริตให้ได้ในระยะยาว

3.3.3 แนวทางพัฒนาตัวชี้วัดของไทยให้สอดคล้องกับประเทศในกลุ่มอาเซียน

การนำเสนอข้อมูลในส่วนนี้คือ การเปรียบเทียบภาพรวม (overall index score) ที่จำแนกออกเป็น การเปรียบเทียบสถิติดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศต่างๆ ในอาเซียน ประกอบไปด้วยกัมพูชา อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไทย และเวียดนาม ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2568 เพื่อพิจารณาให้เห็นถึงระดับและสถานะทางด้านหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ตลอดจนทำให้เห็นถึงทิศทางการพัฒนาทางด้านหลักนิติธรรมให้สอดคล้องกับประเทศในกลุ่มอาเซียน

ตารางที่ 3-5 เปรียบเทียบดัชนีชี้วัดด้านหลักนิติธรรมของกลุ่มประเทศในอาเซียน ตั้งแต่ พ.ศ. 2563-2568

ภาพรวม (overall index score)	ปี (พ.ศ.)					
	2563	2564	2565	2566	2567	2568
กัมพูชา	0.33	0.32	0.31	0.31	0.31	0.31
อินโดนีเซีย	0.53	0.52	0.53	0.53	0.53	0.52
มาเลเซีย	0.58	0.57	0.57	0.57	0.57	0.57
เมียนมา	0.42	0.39	0.36	0.35	0.30	0.34
ฟิลิปปินส์	0.47	0.46	0.47	0.46	0.46	0.46
สิงคโปร์	0.79	0.78	0.78	0.78	0.78	0.78
ไทย	0.51	0.50	0.50	0.49	0.50	0.50
เวียดนาม	0.49	0.49	0.49	0.49	0.49	0.50

ที่มา: รวบรวมและเรียบเรียงโดยผู้เขียน จาก World Justice Project (2025)

จากตารางที่ 3-5 พบว่าสามารถจัดระดับคะแนนออกเป็น 3 ระดับ ดังนี้

ระดับสูงสุดถึงปานกลางพบว่าประเทศสิงคโปร์ มีคะแนนสูงที่สุดในอาเซียนอย่างต่อเนื่องที่ **0.78** ในปี พ.ศ.2568 แสดงถึงระบบสถาบันยุติธรรมและธรรมาภิบาลที่มีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับระดับนานาชาติ ขณะที่**ประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซีย**อยู่ในระดับปานกลางค่อนข้างดีไปทางสูง โดยมีคะแนนค่อนข้างคงที่ตลอด 6 ปี บ่งชี้ถึงความมีเสถียรภาพของสถาบันทางกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในประเทศเหล่านี้

ระดับปานกลางค่อนข้างต่ำ พบว่า **ประเทศไทยและเวียดนาม**มีคะแนนอยู่ในช่วง 0.49–0.51 โดยปี 2568 อยู่ที่ 0.50 แสดงถึงความคงตัวของสถานะหลักนิติธรรม แต่ยังอยู่ในระดับปานกลางถึงต่ำ เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านบางประเทศ เช่น มาเลเซียและสิงคโปร์ สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างด้านการตรวจสอบอำนาจรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย และประเด็นคอร์รัปชันที่ยังต้องการการปฏิรูปเชิงลึก **ประเทศเวียดนาม**มีคะแนนคงที่ 0.49 ตลอดห้าปี ซึ่งแสดงถึงความเสถียรของระบบกฎหมายแม้อยู่ในกรอบของรัฐเดี่ยวแบบพรรคการเมืองเดียว ขณะที่ **ประเทศฟิลิปปินส์** มีคะแนนลดลงเล็กน้อยจาก 0.47 เหลือประมาณ 0.45–0.46 ในปี พ.ศ. 2568 ซึ่งสัมพันธ์กับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและความปลอดภัยในสังคม

ระดับต่ำ พบว่า **ประเทศกัมพูชา** มีคะแนนต่ำที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน (0.31 ในปี พ.ศ. 2568) สะท้อนระดับการรวมศูนย์อำนาจสูง ความอ่อนแอของระบบตรวจสอบถ่วงดุล และข้อจำกัดด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน ส่วน **เมียนมา** มีคะแนนลดลงหนักหลังการรัฐประหารปี พ.ศ. 2564 โดยในปัจจุบันนี้มีคะแนนที่เพิ่มขึ้นแสดงถึงการฟื้นตัวหลังล่มสลายของกลไกหลักนิติธรรมและสถาบันยุติธรรมจากวิกฤตการเมืองภายในประเทศ

ดังนั้นแนวทางการพัฒนาตัวชี้วัดของไทยให้สอดคล้องกับประเทศในกลุ่มอาเซียนจึงยังคงเน้นการพัฒนาตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบอำนาจรัฐ การบังคับใช้กฎหมาย การป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน รวมไปถึงการให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชน และสามารถตรวจสอบได้อย่างโปร่งใส

3.4 ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อผลักดันหลักนิติธรรมไทยให้เป็นรูปธรรมผ่านระบบตัวชี้วัด

จากการวิเคราะห์ดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรมทั้งในระดับประเทศ ระดับสากล และระดับภูมิภาคอาเซียน ในบทที่ 3 พบว่าปัญหาของประเทศไทยมิได้อยู่ที่การ “ขาดตัวชี้วัด” หากแต่อยู่ที่ตัวชี้วัดยังไม่ถูกยกระดับให้เป็นกลไกเชิงนโยบายและเชิงกฎหมายที่มีผลผูกพันต่อการตัดสินใจของรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นการพัฒนาหลักนิติธรรมของไทยในระยะต่อไปจำเป็นต้องเคลื่อนจากการใช้ตัวชี้วัดในเชิงรายงานผล ไปสู่การใช้ตัวชี้วัดเป็นฐานของการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง โดยสามารถเสนอแนวทางเชิงนโยบายได้ใน 4 ระดับ ดังนี้

3.4.1 การยกระดับตัวชี้วัดสู่ฐานกฎหมายและการปฏิรูปเชิงสถาบัน

ในปัจจุบัน ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมของไทยยังมีสถานะเป็นเพียงเครื่องมือเชิงบริหาร มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง ส่งผลให้การนำผลการประเมินไปใช้ในการแก้ไขปัญาเชิงโครงสร้างทำได้ อย่างจำกัด ดังนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายประการแรก คือ ตรากฎหมายหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดให้การจัดทำและการใช้ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมเป็นภารกิจตามกฎหมายของรัฐ

การดำเนินการในระดับนี้อาจเริ่มจากการกำหนดให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต้องรายงานผลการดำเนินงานตามตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมต่อรัฐสภาหรือองค์กรอิสระเป็นประจำ พร้อมกำหนดกลไกติดตามผล (follow-up mechanism) เพื่อเชื่อมโยงผลการประเมินเข้ากับการจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลผู้บริหาร และการปฏิรูปกฎหมายที่มีปัญหาเชิงโครงสร้าง อันจะช่วยให้หลักนิติธรรมไม่เป็นเพียงบรรลู่ “เป้าหมายเชิงนามธรรม” แต่มีฐานรองรับในระบบกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม

3.4.2 การปฏิรูปการบังคับใช้กฎหมายผ่านตัวชี้วัดเชิงผลลัพธ์ (Outcome-based Indicators)

จากข้อมูลดัชนี WJP และ CPI พบว่าปัจจัยที่ประเทศไทยได้คะแนนต่ำอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การบังคับใช้กฎหมาย การจำกัดอำนาจรัฐ และกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งสะท้อนปัญหาที่ไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยการเพิ่มจำนวนกฎหมายหรือบทลงโทษ หากแต่ต้องปรับเปลี่ยน “วิธีคิด” ในการประเมินผลการบังคับใช้กฎหมาย

ข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับนี้ คือ การปรับระบบตัวชี้วัดจากการวัดผลเชิงปริมาณ (จำนวนคดีระยะเวลา งบประมาณ) ไปสู่การวัดผลเชิงคุณภาพและผลลัพธ์ เช่น ความเป็นธรรมในการปฏิบัติ ความสม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมาย และระดับความเชื่อมั่นของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรม การใช้ตัวชี้วัดลักษณะนี้จะช่วยลดแรงจูงใจในการใช้ดุลพินิจอย่างไม่เหมาะสม และทำให้การบังคับใช้กฎหมายสอดคล้องกับคุณค่าของหลักนิติธรรมมากกว่าประสิทธิภาพเชิงเทคนิคเพียงอย่างเดียว

3.4.3 การสร้างกลไกความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมผ่าน “Justice Dashboard” ระดับชาติ

บทเรียนจากกรณีศึกษาต่างประเทศ โดยเฉพาะสกอตแลนด์ ชี้ให้เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลตัวชี้วัดต่อสาธารณะสามารถทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐที่มีประสิทธิภาพไม่แพ้กลไกทางกฎหมาย ข้อเสนอเชิงนโยบายประการสำคัญ คือ การพัฒนา “Thailand Justice Dashboard” อย่างเป็นทางการในระดับชาติ

Dashboard ดังกล่าวควรเปิดเผยผลตัวชี้วัดในมิติหลักนิติธรรมที่สำคัญ เช่น การสอบสวนคดีอาญา ความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม และการร้องเรียนการใช้อำนาจโดยมิชอบ ในรูปแบบที่ประชาชนเข้าใจได้ง่าย พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน นักวิชาการ และสื่อมวลชนใช้ข้อมูลดังกล่าวในการตรวจสอบ และเสนอข้อคิดเห็นเชิงนโยบาย การดำเนินการในลักษณะนี้จะช่วยเปลี่ยนตัวชี้วัดจากเครื่องมือภายในของรัฐไปสู่เครื่องมือสาธารณะในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมอย่างแท้จริง

3.4.4 การเชื่อมโยงตัวชี้วัดหลักนิติธรรมกับยุทธศาสตร์ชาติและ SDGs 16 อย่างเป็นระบบ

แม้ประเทศไทยจะประกาศยึดโยง SDGs เป้าหมายที่ 16 เป็นกรอบนโยบายระดับชาติ แต่ในทางปฏิบัติยังขาดการเชื่อมโยงอย่างเป็นระบบระหว่างตัวชี้วัดสากลกับการกำหนดนโยบายภายในประเทศ ข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับนี้ คือ การใช้ดัชนี WJP และ CPI เป็นฐานอ้างอิงหลักในการกำหนดเป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์ด้านหลักนิติธรรมของประเทศ

การดำเนินการดังกล่าวควรกำหนดเป้าหมายระยะกลางและระยะยาวที่ชัดเจน เช่น การยกระดับคะแนนปัจจัยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือการบังคับใช้กฎหมาย ให้เข้าใกล้ค่าเฉลี่ยของประเทศในกลุ่มอาเซียนระดับบน พร้อมกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบและตัวชี้วัดความสำเร็จอย่างชัดเจน ซึ่งจะช่วยให้การขับเคลื่อนหลักนิติธรรมตอบโจทย์หลักสากล และสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างภายในประเทศได้จริง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ผลการวิเคราะห์ในบทที่ 3 ชี้ให้เห็นว่า การพัฒนาหลักนิติธรรมของประเทศไทยจำเป็นต้องก้าวข้ามการใช้ตัวชี้วัดในเชิงประเมินผล ไปสู่การใช้ตัวชี้วัดเป็น เครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมาย สถาบัน และการใช้อำนาจรัฐ อย่างเป็นระบบ การยกระดับสถานะของตัวชี้วัดให้มีผลผูกพันเชิงนโยบายการปรับการบังคับใช้กฎหมายให้ยึดผลลัพธ์เชิงคุณค่า และการสร้างความโปร่งใสผ่านกลไกการเปิดเผยข้อมูลล้วนเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดันหลักนิติธรรมของประเทศไทยให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและยั่งยืน

บทที่ 4

คณะกรรมการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

นางสาวแพทองธาร ชินวัตร นายกรัฐมนตรีได้มีคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ 12 กันยายน 2567 โดยได้ระบุนโยบาย “การยึดหลักและฟื้นฟูหลักนิติธรรม (Rule of Law) และความโปร่งใส (Transparency) ในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อพลิกฟื้นความเชื่อมั่นให้ประชาคมโลก” สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้เล็งเห็นว่าหลักนิติธรรมเป็นรากฐานของการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ความมั่นคงและความสงบสุขประเทศ จึงได้นำเสนอนายกรัฐมนตรีให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติอีกครั้ง ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2568 แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ ตามข้อเสนอของสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม โดยมี ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นประธานกรรมการ มีที่ปรึกษา คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และศาสตราจารย์พิเศษ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมเป็น กรรมการ และผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม เป็นเลขานุการฯ ในการพิจารณาดัชนีชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law Index) ของโครงการยุติธรรมโลก (World Justice Project : WJP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ธนาคารโลก (World Bank) และกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 สั่ง ณ วันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2568 เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ตลอดจนการพิจารณาประเด็นหลักนิติธรรมที่องค์การระหว่างประเทศ และสถาบันต่างประเทศ ประกอบด้วยคณะกรรมการดังนี้

ที่ปรึกษา

- | | |
|--|-----------|
| (1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | ที่ปรึกษา |
| (2) ศาสตราจารย์พิเศษกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ | ที่ปรึกษา |

คณะกรรมการ

- | | |
|--|---------------|
| (1) ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ | ประธานกรรมการ |
| (2) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| (3) เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| (4) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ | กรรมการ |
| (5) อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ | กรรมการ |
| (6) ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| (7) ศาสตราจารย์พิเศษ กมลชัย รัตนสกาววงศ์ | กรรมการ |
| (8) พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ | กรรมการ |

- | | |
|---|----------------------------|
| (9) นายนครินทร์ วนกิจไพบูลย์ | กรรมการ |
| (10) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง | กรรมการ |
| (11) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย | กรรมการ |
| (12) ศาสตราจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล | กรรมการ |
| (13) นายเสรี นนทสุติ | กรรมการ |
| (14) นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี | กรรมการ |
| (15) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นสมควร
เชิญเข้าร่วมประชุมเฉพาะคราว คราวละไม่เกิน 2 คน | กรรมการ |
| (16) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม | กรรมการและเลขานุการ |
| (17) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (18) รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม
ที่ได้รับมอบหมาย | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

- (1) วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นที่เกี่ยวข้องระหว่างหลักนิติธรรมกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ 16 ของ SDG
- (2) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี แก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนและพัฒนาหลักนิติธรรมเพื่อบูมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (3) กำกับ ติดตาม ขับเคลื่อนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในการยกระดับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรม เพื่อบูมสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (4) ติดตามประเมินผลและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณามิติดีเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด
- (5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กชนช.
- (6) ปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

4.1 การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.)

สมัยรัฐบาล นางสาวแพทองธาร ชินวัตร

การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ มีจำนวน 2 ครั้ง ประกอบด้วย ครั้งที่ 1/2568 วันศุกร์ที่ 13 มิถุนายน 2568 และครั้งที่ 2/2568 วันพุธที่ 27 สิงหาคม 2568 ณ ห้องประชุมศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม และวิธีการประชุมทางไกล (Video Conference) มี ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นประธานการประชุม โดยมีผลการประชุมดังนี้

ผลการประชุมในภาพรวมของคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ซึ่งประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจำนวน 3 ชุด คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการประกอบด้วย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) และผู้ทรงคุณวุฒิ มีสาระสำคัญคือ 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยมองว่าเป็นนโยบายมุ่งเป้าระยะสั้น (quick Win) เนื่องจากมีการศึกษาและการสำรวจความพร้อมโดยมีความร่วมมือระหว่าง TIJ และ HAND Social Enterprise จากการหารือพบว่า พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการยังเป็นอุปสรรคอยู่ในบางมิติ แต่อาจจะมีโอกาสที่จะใช้ประโยชน์จากกลไกกฎหมายดังกล่าวได้ หน่วยงานภาครัฐหรือหน่วยงานราชการหลายแห่งยังค่อนข้างลังเลว่าข้อมูลที่ตนเองมีอยู่นั้นควรมีการเปิดเผย หรือหากเปิดเผยแล้วจะมีโอกาสขัดกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หรือกฎหมาย PDPA หรือไม่ รวมไปถึงความจำเป็นของมาตรฐานทางเทคนิคที่จำเป็นจะต้องชัดเจน นำไปสู่ข้อสรุปของที่ประชุมว่าจำเป็นต้องมีแนวปฏิบัติโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่างแนวปฏิบัติเพื่อใช้เป็นประโยชน์กับหน่วยงานภาครัฐอื่นๆ ได้ นอกจากนี้ทางคณะอนุกรรมการ ชุดที่ 1 ได้หารือกับที่ปรึกษาการพัฒนาระบบราชการกับสำนักงาน กพร. เนื่องด้วยประเทศไทยกำลังจะเข้าเป็นสมาชิกในกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่เรียกว่า Open Government Partnership โดยเงื่อนไขจำเป็นต้องมีสิ่งที่เรียกว่า National Action Plan ดังนั้นแล้วประเทศไทยสามารถกำหนดให้ 25 ชุดข้อมูลดังกล่าวบรรจุอยู่ในแผนปฏิบัติการเพื่อให้เกิดพันธกรณีของประเทศไทยในการที่จะสร้างกลไกสนับสนุนเพื่อที่จะทำไปสู่การเปิดเผยข้อมูลได้ด้วยเช่นกัน

สำหรับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ 25 ชุดข้อมูล เพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 เห็นชอบในหลักการของการเปิดเผยข้อมูลและแนวทางการขับเคลื่อนการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันสำหรับประเทศไทย ซึ่งประกอบไปด้วย 3 ประเด็น ได้แก่

- 1) การสร้างแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันให้แก่หน่วยงานเจ้าของข้อมูล
- 2) การสร้างกลไกสนับสนุนเชิงนโยบายสำหรับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน
- 3) การแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ให้สะท้อนหลักการเปิดเผยโดยปริยาย (OPEN BY DEFAULT)

ในระยะแรก เห็นควรดำเนินการโดยมอบหมายให้ (1) **สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส.)** พิจารณาพัฒนาแนวทางปฏิบัติการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถือเป็นการละเมิดพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 (PDPA) ที่จะช่วยส่งเสริมความเข้าใจและการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่างๆ ได้ชัดเจน (2) **สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ** พิจารณาออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร กำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่ต้องจัดไว้ให้ประชาชนเข้ามาตรวจสอบได้ ตามมาตรา 9 (8) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 (3) **สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)** พิจารณาปรับปรุงตัวชี้วัดด้านประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดในระดับสากล เช่น ดัชนีการรับรู้การทุจริต (CPI) ดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of law) และ Open, Useful, Re-usable data Index เป็นต้น

ต่อมาคือความคืบหน้าการทำงานของคณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้ประชุมหารือร่วมกัน โดยมีประเด็นหารือ 2 ประเด็น ได้แก่ 1) (ร่าง) ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนของสำนักงาน กสม. โดยผู้แทนจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ (2) แนวทางการประเมิน Business Ready (B-Ready) ของธนาคารโลก โดยผู้แทนจากสำนักงาน กพร. จากการหารือทั้ง 2 ประเด็นข้างต้น นำไปสู่มติในที่ประชุม 3 ประเด็น ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำตัวชี้วัดของประเทศไทยทั้ง (ร่าง) ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) หรือของหน่วยงานอื่นให้เป็นไปตามตัวชี้วัดสากล โดยมุ่งเน้นไปในแนวทางที่สามารถปฏิบัติได้จริง
2. การเพิ่มประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้ต้องหากรณีที่ต้องหาเป็นผู้หญิง (กรณีผู้ต้องหาทั่วไปอยู่ในกรอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการชุดที่ 3)
3. กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ นำเสนอแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566-2570) และแผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 (พ.ศ. 2566-2570) ให้ที่ประชุมทราบในการประชุมครั้งถัดไป

และสุดท้ายคือการรายงานความคืบหน้าการทำงานของคณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรม โดยมีประเด็นพิจารณาทางด้านดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรม (Rule of Law: Index RoL Index) ของ WJP ในปัจจัยที่ได้คะแนนต่ำที่สุดคือ ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice) ปัจจัยย่อย ข้อ 8.3 “ระบบราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรม” ได้ 0.25 คะแนน

นอกจากนี้แล้วผู้แทนกรมราชทัณฑ์ได้นำเสนอสถิติผู้ต้องขัง ปัญหาหนักโหล้นคุก (Overcrowding) สถิติผู้กระทำความผิดซ้ำในความผิดประเภทที่กลับมากระทำความผิดซ้ำภายใน 1-3 ปี สถานการณ์ปัจจุบัน และการดำเนินการของกรมราชทัณฑ์ในการบริหารโทษ ที่ประชุมได้หารือแนวทางการแก้ไขปัญหา เช่น การลดการกระทำความผิดซ้ำ แนวคิดย้ายเรือนจำออกจากตัวเมือง และเรือนจำเอกชน

ที่ประชุมจึงมีมติที่ประชุมในการแก้ไขปัญหาความแออัดในเรือนจำ โดยส่งเสริมการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ เพื่อลดจำนวนผู้ต้องขัง ดังต่อไปนี้

1. การบริหารโทษ กรณีนักโทษเด็ดขาด เพื่อควบคุมและแก้ไขฟื้นฟูปรับเปลี่ยนพฤติกรรมผู้กระทำผิด เช่น การจำแนกผู้ต้องขัง การเลื่อนชั้นนักโทษ พักการลงโทษ การอภัยโทษ และการย้ายไปจำคุกในเรือนจำอื่นหรือสถานที่อื่นตามสมควร
2. การบริหารโทษ กรณีผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาดีของศาล โดยกระบวนการของรัฐฝ่ายบริหาร (กรมราชทัณฑ์ เรือนจำ) ซึ่งเป็นผู้ดูแลผู้ต้องขัง ให้ความสำคัญกับการร้องขอต่อศาล เพื่อนำผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาดีของศาลไปขังไว้ในสถานที่อื่นนอกจากเรือนจำ
3. การฝึกทักษะอาชีพ และการพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขังนักโทษเด็ดขาด และผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาดีของศาล (สมัครใจ) เพื่อลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ และเพิ่มโอกาสให้กลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข
4. ให้กรมราชทัณฑ์รวบรวมข้อมูลระยะเวลาการพิจารณาดีของศาลโดยเฉลี่ยและข้อมูลเกี่ยวกับความแออัดในเรือนจำ

จากการประชุมข้างต้น สรุปได้ว่า คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 มุ่งเน้นไปที่การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันผ่าน **หลักการที่เห็นชอบ** โดยเปิดเผยข้อมูลภาครัฐจำนวน 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยมี 3 แนวทางหลักคือ จัดทำแนวปฏิบัติชัดเจนให้หน่วยงานเจ้าของข้อมูล มีกลไกเชิงนโยบายสนับสนุนการเปิดเผยข้อมูล และแก้ไข พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 ให้สอดคล้องกับหลัก “เปิดเผยโดยปริยาย” (Open by Default) นอกจากนี้แล้วยังเห็นควรต่อการดำเนินการระยะสั้นผ่าน 4 หน่วยงาน ได้แก่ **สศส.** พัฒนาแนวทางเพื่อไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย PDPA **คณะกรรมการข้อมูลข่าวสาร** ออกประกาศให้ข้อมูลด้านคอร์รัปชันเป็น “ข้อมูลสาธารณะ” ตามมาตรา 9(8) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำประเด็นเข้าบรรจุในแผนปฏิบัติการของ Open Government Partnership: OGP และสำนักงาน ป.ป.ช. ปรับปรุงตัวชี้วัด ITA ให้สอดคล้องกับดัชนีสากล เช่น CPI, Rule of Law Index, Open, Useful, and Re-usable data Index

คณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ได้พิจารณาเกี่ยวกับ **(ร่าง) ตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชน** ของ กสม. และแนวทาง **การประเมิน Business Ready (B-Ready)** ของธนาคารโลก นำไปสู่มติที่ประชุมประกอบไปด้วยจัดทำตัวชี้วัดสิทธิมนุษยชนของไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลและสามารถปฏิบัติได้จริง ส่งเสริมสิทธิของผู้ต้องหาที่เป็นผู้หญิง และมอบหมายให้กรมคุ้มครองสิทธิฯ นำเสนอแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2566–2570) และแผนธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 ในการประชุมครั้งถัดไป

คณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ได้พิจารณา **ดัชนี Rule of Law (RoL) ของ WJP** พบว่าปัจจัยที่ได้คะแนนต่ำที่สุดคือ กระบวนการยุติธรรมทางอาญา (0.42 คะแนน) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบราชทัณฑ์ด้านการปรับเปลี่ยนนิสัย รวมไปถึงการพิจารณาข้อมูลจากกรมราชทัณฑ์พบว่า มีปัญหาผู้ต้องขังล้นคุก ผู้กระทำผิดซ้ำสูง นำไปสู่การมีมติในที่ประชุมเพื่อแก้ไขปัญหารือนจำแออัด โดยการบริหารโทษนักโทษเด็ดขาด การจัดการผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาดี โดยร้องขอต่อศาลให้ไปกักขังไว้ที่อื่น การฝึกอาชีพและพัฒนาพฤติกรรมผู้ต้องขัง (สมัครใจ) ลดการกระทำผิดซ้ำ นอกจากนี้แล้วกรมราชทัณฑ์รวบรวมข้อมูลระยะเวลาพิจารณาดีและสภาพความแออัด เพื่อนำมาประกอบการแก้ไข เป็นต้น

**คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ ที่ 1/2568 เรื่อง
แต่งตั้งคณะกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ**

อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 ข้อ 2 (5) จึงแต่งตั้งคณะกรรมการ
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจ
หน้าที่ ดังต่อไปนี้

คณะกรรมการชุดที่ 1 ด้านพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. นายพิเศษ สอาดเย็น | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| 3. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย | อนุกรรมการ |
| 4. พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ | อนุกรรมการ |
| 5. ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร | อนุกรรมการ |
| เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | |
| 6. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร | อนุกรรมการ |
| เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | |
| 7. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| 8. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 9. เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย 1 คน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

- ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นการจำกัดอำนาจรัฐ การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และภาครัฐระบบเปิด
- กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเด็นการจำกัดอำนาจรัฐ การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และภาครัฐระบบเปิด และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ
- ประสาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช.กำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติมอบหมาย

คณะกรรมการชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. นายเสรี นนทสุติ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. พันตำรวจโท พงษ์ธร ธีญญศิริ | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| 4. นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง | อนุกรรมการ |
| 5. นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี | อนุกรรมการ |
| 6. ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร
เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | อนุกรรมการ |
| 7. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร
เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | อนุกรรมการ |
| 8. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| 9. ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม | อนุกรรมการ |
| 10. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 11. เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย 1 คน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

- ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
- กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ
- ประสาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามิมีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ มอบหมาย

คณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

- | | |
|---|-------------------------------|
| 1. ศาสตราจารย์พิเศษ กมลชัย รัตนสากววงศ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์ | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ | อนุกรรมการ |
| 4. ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร
เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | อนุกรรมการ |
| 5. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร
เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน 2 คน | อนุกรรมการ |
| 6. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน | อนุกรรมการ |
| 7. ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบงานยุติธรรม
สำนักงานกิจการยุติธรรม | อนุกรรมการ |
| 8. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 9. เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย 1 คน | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

อำนาจหน้าที่

- ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม
- กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเด็นความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ
- ประสาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช.กำหนด
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติมอบหมาย

4.2 การประชุมคณะอนุกรรมการ ภายใต้คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพและพัฒนาศักยภาพและพัฒนาศักยภาพ หลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.)

การประชุมคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพและพัฒนาศักยภาพและพัฒนาศักยภาพหลักนิติธรรมแห่งชาติ ประกอบด้วย การประชุมคณะอนุกรรมการ ชุดที่ 1 ครั้งที่ 1/2568 วันที่ 30 กรกฎาคม 2568 โดยมี นายพิเศษ สอาดเย็น เป็นประธาน การประชุมคณะอนุกรรมการ ชุดที่ 2 ครั้งที่ 1/2568 วันที่ 25 สิงหาคม 2568 โดยมี นายเสรี นนทสูติ เป็นประธาน การประชุมคณะอนุกรรมการ ชุดที่ 3 ครั้งที่ 1/2568 วันที่ 6 สิงหาคม 2568 โดยมี ศาสตราจารย์พิเศษ กมลชัย รัตนสกวาวงศ์ เป็นประธาน ณ ห้องประชุมศูนย์ปฏิบัติการฐานข้อมูลการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ สำนักงานกิจการยุติธรรม และวิธีการประชุมทางไกล (Video Conference) โดยมีผลการประชุมดังนี้

4.2.1 คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ

คณะอนุกรรมการชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ ได้จัดให้มีการประชุม โดยมีหน่วยงานเข้าร่วม อาทิ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานกิจการยุติธรรม (สจร.) สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส. หรือชื่อย่อในภาษาอังกฤษคือ PDPC) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) และผู้ทรงคุณวุฒิ (HAND Social Enterprise)

สำหรับการประชุมครั้งนี้มุ่งเน้นไปที่ การพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริม **Open Data (ข้อมูลเปิด)** เพื่อต่อต้านการทุจริตในประเทศไทย โดยมีการนำเสนอผลการศึกษากับสถานะของ 25 ชุดข้อมูลสำคัญ ผู้ศึกษาคือ TIJ และ HAND Social Enterprise พิจารณาวามศักยภาพในการป้องกันและตรวจจับการทุจริต ซึ่งแบ่งออกเป็นหลายหมวดหมู่และปัจจุบันมีหน่วยงานประมาณ 20 แห่งถือครองอยู่ ผู้เข้าร่วมประชุมจากหลายหน่วยงาน รวมถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ร่วมกันอภิปรายแนวทางและอุปสรรคในการผลักดันให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลภาคสาธารณะอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะประเด็นความกังวลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (PDPA) และความจำเป็นในการปรับปรุงกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการให้สอดคล้องกับ ‘หลักการ Open Data for Anti-Corruption’ ซึ่งประกอบด้วย 6 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นยกเว้น (Open by Default) 2) เปิดเผยอย่างทันเวลาและครบถ้วน 3) เข้าถึงได้ง่ายและใช้งานได้จริง 4) สามารถเปรียบเทียบและทำงานข้ามหน่วยงานได้ (Interoperable) 5) เสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลและการบริหารบ้านเมือง และ 6) นำไปพัฒนานวัตกรรมได้ เพื่อให้ข้อมูลสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลได้อย่างแท้จริง

อนึ่งการเปิดเผยชุดข้อมูลจำนวน 25 ชุดข้อมูลเพื่อการต่อต้านการทุจริต จำแนกเป็น 4 หมวดหมู่ ได้แก่ (1) ข้อมูลบุคคลหรือองค์กร คือชุดข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตัวบุคคลธรรมดาหรือองค์กร (ในฐานะนิติบุคคล) ที่สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ควรแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดและลักษณะของแต่ละบุคคลหรือองค์กรและสามารถแสดงความเชื่อมโยงที่มีอยู่ระหว่างกันซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลผู้วิงเด่น

(Lobbyist) ข้อมูลนิติบุคคล ข้อมูลบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมือง ข้อมูลผู้ที่ได้รับประโยชน์ที่แท้จริง ข้อมูลเจ้าหน้าที่รัฐ ข้อมูลผู้บริหารและคณะกรรมการ และข้อมูลของมูลนิธิหรือองค์กร

(2) ข้อมูลทรัพยากรสาธารณะ คือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกันกับทรัพยากรต่างๆ ทั้งที่เป็นของภาครัฐหรือของสาธารณะที่อาจปรากฏอยู่ในกระบวนการคอร์รัปชัน อันประกอบด้วย ข้อมูลงบประมาณภาครัฐ ข้อมูลการใช้จ่ายภาครัฐ ข้อมูลโครงการการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลการร่วมทุนระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ข้อมูลทางการเงินของพรรคการเมือง ข้อมูลการออกสัญญาต่างๆ ข้อมูลทางการเงินการสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาล ข้อมูลของหน่วยงานการตรวจสอบ และข้อมูลการบริจาคจากต่างประเทศในรูปแบบของการเงิน เทคโนโลยี หรือการช่วยเหลือ

(3) ข้อมูลกฎหมายและระเบียบ คือข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับช่องทางที่อาจก่อให้เกิดการคอร์รัปชัน หรือการกระทำใดๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ที่ควรแสดงคือ การปฏิบัติใดๆ ที่มีการใช้อำนาจตามกฎหมายอันจะนำไปสู่การคอร์รัปชันได้ ประกอบด้วย ข้อมูลการลงคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภา ข้อมูลการประชุมของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของกฎหมาย และกฎระเบียบ ข้อมูลคำพิพากษาศาล และข้อมูลนโยบายหาเสียง

(4) ข้อมูลทรัพยากรและผลประโยชน์ คือข้อมูลที่แสดงถึงการใช้ทรัพยากรสาธารณะซึ่งอาจมาจากกระบวนการคอร์รัปชัน ข้อมูลในส่วนนี้ต้องแสดงให้เห็นถึงข้อมูลทรัพย์สิน รวมถึงแหล่งที่มาของทรัพย์สินต่างๆ ของบุคคลหรือองค์กรที่อาจเกี่ยวข้องกับกระบวนการคอร์รัปชัน อันประกอบด้วย ข้อมูลบัญชีทรัพย์สิน ข้อมูลการครอบครองที่ดิน และข้อมูลการชำระภาษีและศุลกากร

นอกจากนี้ ‘หลักการ Open Data for Anti-Corruption’ ยังสัมพันธ์โดยตรงกับวงจรคอร์รัปชันที่ข้อมูลสามารถเข้ามามีบทบาทได้ใน 4 ระยะ ได้แก่ 1) ระยะป้องกัน (Prevent) เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและลดความเสี่ยง 2) ระยะตรวจจับ (Detect) โดยการสร้างสัญญาณเตือนหรือ ‘Red Flag’ เพื่อหยุดยั้งการกระทำผิด 3) ระยะตรวจสอบ (Expose) เพื่อตีแผ่และใช้เป็นหลักฐาน และสุดท้ายคือ 4) ระยะบังคับใช้กฎหมาย (Enforce) ที่ข้อมูลสามารถใช้เป็นหลักฐานทางกฎหมายได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินชุดข้อมูลจำนวน 25 ชุดที่สำคัญ พบข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากไม่ปรากฏชุดข้อมูลใดเลยที่อยู่ในรูปแบบ Machine-readable¹ และสามารถทำงานร่วมกันได้ตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ 14 ใน 25 ชุดข้อมูลแม้จะมีการเปิดเผยแล้ว แต่ยังต้องการการพัฒนา เช่น การเผยแพร่ในรูปแบบ PDF ที่ไม่สามารถนำไปวิเคราะห์หรือประมวลผลได้ง่าย ตัวอย่างเช่น ข้อมูลสัญญาของรัฐที่ไม่ครอบคลุม ข้อมูลผู้บริหารและกรรมการของรัฐที่กระจัดกระจาย ข้อมูลโครงการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่เปิดเผยช่วงบริหารสัญญา ข้อมูลนโยบายหาเสียงที่ไม่รวบรวมเป็นรายครั้ง ข้อมูลบัญชีทรัพย์สินที่จำกัดเวลาเข้าถึง 180 วัน และต้องเข้าถึงที่สำนักงาน ป.ป.ช. รวมถึงข้อมูลการครอบครองที่ดินที่เข้าถึงยากและกระจัดกระจาย

ในขณะที่ 4 ชุดข้อมูลยังขาดการเปิดเผยในสาระสำคัญ เช่น ข้อมูลนิติบุคคลที่ไม่เปิดเผยผู้ถือหุ้นทั้งหมดและมีค่าธรรมเนียม ส่วน 5 ชุดข้อมูลต้องการการกำหนดขอบเขตและการกำกับดูแลที่ชัดเจนมากขึ้น อาทิ ข้อมูลสถานะบุคคลทางการเมือง ข้อมูลมูลนิธิหรือองค์กรไม่แสวงหาผลกำไรที่ไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ

¹ Machine-readable คือ ข้อมูลที่ถูกจัดรูปแบบมาเพื่อให้ระบบคอมพิวเตอร์สามารถเข้าถึงและใช้งานข้อมูลนั้นได้โดยตรง

ข้อมูลเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่กระจาย และข้อมูลการออกใบอนุญาตที่ขาดสถิติ ขณะเดียวกันยังมี 2 ชุดข้อมูลที่ยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบและไม่มีกฎหมายรองรับ ได้แก่ ข้อมูลที่มีเจ้าของผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficial Ownership) หรือข้อมูลของผู้แทน

ความท้าทายหลักที่พบมีทั้งด้านคุณภาพของข้อมูลซึ่งยังไม่เป็นมาตรฐานสากลและไม่สามารถเชื่อมโยงกันได้ รวมถึงข้อกังวลต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ (PDPA) ที่หลายหน่วยงานใช้เป็นเหตุผลในการไม่เปิดเผยข้อมูล แม้ผู้แทน PDPC จะชี้แจงว่ามาตรา 3 ของพระราชบัญญัติฯ ระบุว่าหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการฯ ก่อน และมาตรา 24 ยังเปิดช่องให้ใช้ข้อยกเว้นเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ หากชั่งน้ำหนักแล้วประโยชน์สาธารณะมีมากกว่า แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่าหน่วยงานต่างๆ เช่น สำนักงาน ป.ป.ช. กรมพัฒนาธุรกิจการค้า และรัฐสภา มักอ้างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ (PDPA) เพื่อจำกัดการเปิดเผย นอกจากนี้ยังพบว่าการศึกษาความกฎหมายแตกต่างกันไปในแต่ละหน่วยงาน รวมถึงข้อจำกัดด้านทรัพยากรและภาระงานในการปรับข้อมูลเข้าสู่ระบบดิจิทัล ขณะเดียวกัน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ก็ยังไม่สะท้อนหลักการ “เปิดเผยไว้ก่อน ปกปิดเป็นข้อยกเว้น” (Open by Default) ส่งผลให้การเปิดเผยข้อมูลส่วนใหญ่ยังเป็นแบบตอบสนองต่อคำร้องเป็นหลักมากกว่าการเปิดเผยเชิงรุก ด้วยเหตุนี้เพื่อแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนการเปิดเผยข้อมูล สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) ได้เสนอ 3 แนวทางหลัก ได้แก่

(1) การสร้างแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันให้แก่หน่วยงานเจ้าของข้อมูล เนื่องจากปัญหาอุปสรรคในปัจจุบัน ประการแรกคือ ข้อกังวลในการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 และผลกระทบต่อการดำเนินงานของหน่วยงานที่อาจทำให้เกิดความลังเล ความล่าช้า และภาระงานที่เพิ่มขึ้น และประการที่สองคือ ขาดความเข้าใจในมาตรฐานข้อมูล (Data Standard) ปัจจุบันยังไม่มีกำหนดฐานความเข้าใจหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการต่อต้านการทุจริตจากปัญหานี้เองทำให้คณะผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะทางการขับเคลื่อนคือ

(1.1) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส.) หรือ PDPC พิจารณาออกหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลสำหรับชุดข้อมูลเปิดเพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

(1.2) มอบหมายให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัลร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำมาตรฐานทางเทคนิคที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานภาครัฐ

(2) การสร้างกลไกสนับสนุนเชิงนโยบายสำหรับการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยคณะผู้ศึกษาพบว่า ในปัจจุบันกฎหมายและกลไกการประเมินผลตามตัวชี้วัด เช่น พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. 2562 และการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ยังไม่ได้นำหลักการและแนวคิดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชันผนวกไว้เป็นแนวปฏิบัติภายใต้กฎหมายดังกล่าวอย่างชัดเจนและครบถ้วน จึงทำให้การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน

ของหน่วยงานภาครัฐของไทยยังขาดแรงสนับสนุนเชิงนโยบายที่มีประสิทธิภาพ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย (TIJ) จึงมีข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อน ประกอบด้วย

(2.1) มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการออกประกาศคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการ เรื่อง การกำหนดให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชันเป็นข้อมูลข่าวสารสาธารณะ

(2.2) รายงานชุดข้อมูลที่มีความสำคัญและพร้อมเปิดเผยได้ทันทีต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการและสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล เช่น ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ข้อมูลนิติบุคคล (ที่เป็นคู่สัญญาของรัฐ) ข้อมูลงบประมาณและการใช้จ่ายภาครัฐ

(2.3) ปรับปรุงตัวชี้วัดด้านการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (ITA) ให้สอดคล้องกับตัวชี้วัดในระดับสากล

(3) การแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 สะท้อนให้เห็นหลักการเปิดเผยโดยปริยาย (Open by default) เนื่องจาก TIJ ได้เล็งเห็นถึงปัญหาอุปสรรคคือความท้าทายในการหาจุดสมดุลระหว่างแนวคิด "เปิดเผยเป็นหลัก" กับข้อกังวลที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายปฏิบัติ ทั้งในมิติความมั่นคง ภาระงาน และข้อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารราชการ พ.ศ. 2540 จึงเป็นการดำเนินงานในระยะยาวที่จำเป็นต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองที่เข้มแข็งและการสร้างความเข้าใจร่วมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ด้วยเหตุนี้ข้อเสนอแนวทางการขับเคลื่อนคือ

(3.1) ปรับเนื้อหาของกฎหมายที่สะท้อนหลักการเปิดเผยโดยปริยาย (Open by Default)

(3.2) สร้างความเข้าใจและหารือแนวทางการพัฒนาการเปิดเผย ข้อมูลร่วมกับหน่วยงานเจ้าของข้อมูล ในช่วงท้ายของการประชุม คณะอนุกรรมการและผู้เข้าร่วมประชุมต่างเห็นพ้องถึงความสำคัญของ Open Data ในการต่อต้านคอร์รัปชัน โดยมองว่านี่คือ “จุดเริ่มต้นที่ดีมาก” ที่สามารถยกระดับดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index หรือ CPI) ได้จริง โดย**ประเด็นเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการ** คือ (1) การประสานงานกับ PDPC เพื่อความชัดเจนในการตีความพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ (PDPA) (2) การประสานกับสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารฯ เพื่อออกประกาศให้ข้อมูลสำคัญเป็นสาธารณะ (3) การปรับปรุงเกณฑ์ ITA ของสำนักงาน ป.ป.ช. และ (4) การบรรจุชุดข้อมูลที่มีความพร้อมในตัวชี้วัดรัฐบาลดิจิทัล โดยแม้จะมีข้อจำกัดด้านเวลา แต่ทุกฝ่ายยืนยันว่าจะยังคงผลักดันการทำงานนี้ต่อไป คือ การมุ่งหา “Quick Win” ที่ทำได้จริงและสร้างการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่อง เพื่อไปสู่จุดเปลี่ยนที่ทำให้การเปิดเผยข้อมูลกลายเป็นบรรทัดฐานใหม่ของภาครัฐ ดังที่ รองศาสตราจารย์ ดร.ต่อภัสสร ยมนา (ตัวแทนจาก HAND Social Enterprise) ได้ย้ำว่า “เราจะทำระบบความโปร่งใสอย่างไร ไม่ใช่คณะอนุกรรมการชุดนี้จะไปไล่เปิดข้อมูล ไม่งั้นไม่มีทางสำเร็จเลยครับ” ประโยคนี้สะท้อนชัดว่าการสร้างกลไกและระบบที่ยั่งยืนต่างหากคือหัวใจสำคัญที่สุดของการเปิดเผยข้อมูลเพื่อการต่อต้านคอร์รัปชัน

4.2.2 คณะอนุกรรมการชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

การประชุมคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ได้มุ่งเน้นการพิจารณาแนวทางการพัฒนา

และยกระดับสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล โดยมีประเด็นสำคัญจากการนำเสนอ 2 กรอบการประเมินหลัก ได้แก่ **แนวทางการประเมิน B-Ready ของธนาคารโลก** และ **ร่างดัชนีสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)**

ประเด็นสำคัญที่ประชุมได้สังเคราะห์คือความจำเป็นในการสร้างความสอดคล้อง (Alignment) และบูรณาการระหว่างตัวชี้วัดระดับสากลและระดับชาติ ซึ่งปัจจุบันมีการดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน เช่น กพร. กสม. และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งอาจนำไปสู่การทำงานที่ซ้ำซ้อนหรือผลลัพธ์ที่ขัดแย้งกันที่ประชุมจึงเห็นความสำคัญของการทำความเข้าใจและเชื่อมโยงตัวชี้วัดเหล่านี้ เพื่อให้การขับเคลื่อนนโยบายของภาครัฐมีประสิทธิภาพและตอบโจทย์ได้หลายมิติพร้อมกัน

จากการหารือที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบให้คณะอนุกรรมการฯ ขับเคลื่อนการดำเนินงานใน 2 ประเด็นหลัก คือ 1) **การสร้างสอดคล้องของตัวชี้วัดต่างๆ** มาแนะนำแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการประชุมครั้งต่อไป และ 2) **การผลักดันประเด็นเชิงเนื้อหาที่เป็นรูปธรรม** โดยจะมุ่งเน้นเรื่อง การยกระดับและส่งเสริมสิทธิของผู้ต้องหาในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและกฎหมายใหม่ของไทย เช่น พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นุญจสุญหาย พ.ศ. 2565

(1) ภาพรวมและสถานะการดำเนินงานของคณะกรรมการ

(1.1) **ความล่าช้าและการกลับมาดำเนินการ:** ประธานที่ประชุมแจ้งว่าคณะอนุกรรมการชุดนี้มีการแต่งตั้งมาเป็นเวลานาน แต่เพิ่งได้เริ่มการประชุมครั้งแรกอย่างเป็นทางการ เนื่องจากความล่าช้าที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและนายกรัฐมนตรี

(1.2) **การแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ**
ชุดปัจจุบัน: ฝ่ายเลขานุการได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบถึงการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ขึ้นอีกครั้งในสมัยรัฐบาลนายกรัฐมนตรี นางสาวแพทองธาร ชินวัตร โดยองค์ประกอบส่วนใหญ่ยังคงเป็นชุดเดิม มีศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และศาสตราจารย์พิเศษ กิตติพงษ์ กิตยาลักษณ์ เป็นที่ปรึกษา

(1.3) **มติจากการประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ ครั้งที่ 1/2568:**

- **ปรับปรุงโครงสร้าง:** ที่ประชุมใหญ่มีมติให้ปรับปรุงคณะอนุกรรมการจาก 4 ชุด เหลือ 3 ชุด ได้แก่:
 - ชุดที่ 1 ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ
 - ชุดที่ 2 ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน
 - ชุดที่ 3 ด้านการพัฒนาระบบการยุติธรรม
- **แนวทางการดำเนินงาน:** ที่ประชุมใหญ่มีมติให้คณะอนุกรรมการแต่ละชุด พิจารณาคัดเลือกประเด็นที่จะดำเนินการเพียง 1-3 เรื่อง โดยเน้นเรื่องที่มีความชัดเจน สามารถต่อยอดจากสิ่งที่เคยทำมาแล้ว ขับเคลื่อนได้อย่างรวดเร็วเป็นรูปธรรม และสามารถทำให้สำเร็จได้ในระยะเวลาอันจำกัด

(2) ประเด็นสำคัญเพื่อพิจารณา: กรอบการประเมินสิทธิและสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ

ที่ประชุมได้พิจารณากรอบการประเมินที่สำคัญ 2 ฉบับ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการพัฒนาสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

(2.1) แนวทางการประเมิน B-Ready ของธนาคารโลก

(2.1.1) ภาพรวมและความสำคัญ

- **B-Ready (Business Ready)** เป็นกรอบการประเมินใหม่ของธนาคารโลกที่มาแทน **Ease of Doing Business** ซึ่งถูกยกเลิกไปเนื่องจากพบปัญหาความน่าเชื่อถือของข้อมูล
- เป้าหมายหลักคือการวัดสภาพแวดล้อมทางธุรกิจตลอดวงจรชีวิต ตั้งแต่การเริ่มต้นดำเนินการ ตลอดจนการปิดกิจการเพื่อชี้ให้เห็นถึงอุปสรรคและโอกาสในการปรับปรุงของภาครัฐ
- โดยธนาคารโลกแบ่งกลุ่มโดยกระจายประเทศต่างๆ ทั้งหมด 174 ประเทศให้ครอบคลุมตามเกณฑ์ ดังนี้ (1) ทุกภูมิภาค (Regional) (2) ทุกขนาดเศรษฐกิจ (Income-Level) และ (3) ความยากง่ายในการเก็บข้อมูล Enterprise Survey (Ease and Cost of Enterprise Survey) ของแต่ละประเทศ
- **สถานะของประเทศไทย:** ถูกจัดอยู่ในกลุ่มที่ 3 ซึ่งจะเริ่มเก็บข้อมูลในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2567 ถึง กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2568 และจะประกาศผลในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2569 ทำให้ประเทศไทยต้องใช้เวลาในการเตรียมความพร้อม

(2.1.2) โครงสร้างการประเมิน: B-Ready มีโครงสร้างที่ซับซ้อนกว่าเดิม ประกอบด้วย

(1) หัวข้อการประเมิน (Assessment Topics) 10 ด้านคือ 1) การเริ่มต้นธุรกิจ (Business Entry) 2) ทำเลที่ตั้งธุรกิจ (Business Location) 3) สาธารณูปโภค (Utilities) 4) แรงงาน (Labor) 5) บริการทางการเงิน (Financial Services) 6) การค้าระหว่างประเทศ (International Trade) 7) การชำระภาษี (Paying Taxes) 8) การระงับข้อพิพาท (Dispute Resolution) ถัดมาคือ 9) การแข่งขันทางการตลาด (Market Competition) และ 10) การล้มละลาย (Business Insolvency)

(2) **หลักการวัดผล (Pillars)** จากหัวข้อการประเมินทั้ง 10 ด้าน ถูกวิเคราะห์ผ่านเสาหลักการวัดผล 3 ประการ ได้แก่ 1) กรอบกฎหมายและระเบียบ (Regulatory Framework) คือ การวัดคุณภาพ ความชัดเจน และความสอดคล้องของกฎหมายและระเบียบกับมาตรฐานสากล รวมถึงความเข้มแข็งของการบังคับใช้ 2) บริการสาธารณะ (Public Services) คือ วัดระดับความสะดวกและภาระต้นทุนที่ผู้ประกอบการต้องเผชิญในการปฏิบัติตามกฎระเบียบผ่านกลไกของรัฐ และ 3) ประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Operational Efficiency) คือการวัดความรวดเร็ว ความโปร่งใส การลดขั้นตอน และการลดภาระเอกสารในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ

(3) **ประเด็นคาบเกี่ยว (Cross-cutting Themes)** นอกจากนี้ ดัชนีชี้วัด B-Ready ยังบูรณาการประเด็นเชิงโครงสร้างที่สำคัญในทุกหัวข้อการประเมิน ได้แก่ 1) การปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัล

(Digital Adoption) ที่มุ่งประเมินระดับการเข้าถึงและการใช้บริการภาครัฐในรูปแบบดิจิทัล 2) ความยั่งยืนทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) ที่พิจารณาการคำนึงถึงผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในกระบวนการกำกับดูแลและดำเนินธุรกิจ และ 3) ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality) คือการประเมินการไม่เลือกปฏิบัติและการเปิดโอกาสอย่างเท่าเทียมในทุกขั้นตอนของกิจกรรมทางธุรกิจ

- **ตัวชี้วัดรวม:** ทั้งหมดมีตัวชี้วัดย่อยรวมกันถึง 867 ตัว ซึ่งไม่ซ้ำซ้อนกัน
- **วิธีการเก็บข้อมูล:** มาจาก 3 แหล่ง คือ ผู้เชี่ยวชาญ (Experts) การสำรวจผู้ประกอบการโดยตรง (Enterprise Surveys) และข้อมูลจากภาครัฐ โดยให้น้ำหนักกับข้อมูลจากภาคเอกชนเป็นสำคัญ ซึ่งหมายความว่าแม้ภาครัฐจะดำเนินการปฏิรูปไปแล้ว แต่หากผู้ประกอบการยัง "สัมผัสไม่ได้" คะแนนก็จะไม่ดีขึ้น

เป้าหมายผลการประเมิน B-Ready ของประเทศไทยในปี 2569 ในการประชุมคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ครั้งที่ 1/2568 เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2568 มีมติเห็นชอบเป้าหมายผลการประเมิน B-Ready ของประเทศไทยในปี 2569 ทั้งสามเสาหลัก (Pillars) โดยเทียบเคียง (Benchmark) กับประเทศกลุ่มต่างๆ ดังนี้

ตารางที่ 3-6 เป้าหมายผลการประเมิน B-Ready ของประเทศไทย

เสาหลัก	เป้าหมาย	การขับเคลื่อน
เสาหลักที่ 1 กรอบการกำกับดูแล (Regulatory Framework)	72 คะแนน (เทียบเคียงจากสิงคโปร์ที่ได้ 72.37 คะแนน)	ปรับปรุงกฎหมายตามเกณฑ์การ ประเมิน B-Ready 2024 ผ่านกลไก คปธ. เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่มี ผลกระทบสูง
เสาหลักที่ 2 บริการสาธารณะ (Public Services):	70 คะแนน (เทียบเคียงจากสิงคโปร์ที่ได้ 70.40 คะแนน)	พัฒนาระบบการให้บริการประชาชน เป็นอิเล็กทรอนิกส์เต็มรูปแบบ เช่น - ผลักดัน Single Sign-on การ เชื่อมโยงข้อมูลนิติบุคคล Biz portal และ Citizen portal (ทางรัฐ) - เชื่อมโยงงานบริการภาครัฐกับ แพลตฟอร์มดิจิทัลกลาง - ขับเคลื่อนหน่วยงานภาครัฐให้ ดำเนินการตาม พ.ร.บ. ปฏิบัติ ราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2565
เสาหลักที่ 3 ประสิทธิภาพการดำเนินงาน (Operational Efficiency):	75 คะแนน	ปรับปรุงขั้นตอนการให้บริการ ภาครัฐ โดยลดขั้นตอนระยะเวลา และค่าใช้จ่าย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ

เสาหลัก	เป้าหมาย	การขับเคลื่อน
	(เทียบเคียงจากค่ามัธยฐาน (Median) ของ 10 ประเทศแรกที่ได้ 77.46 คะแนน)	ภาครัฐให้ดียิ่งขึ้น เช่น ปรับปรุงคู่มือประชาชนของงานบริการที่เกี่ยวข้องกับ B-Ready โดยดึงภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม

(2.1.3) **ความเชื่อมโยงกับงานของคณะกรรมการฯ:** ประธานที่ประชุมได้เน้นย้ำว่า B-Ready มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจด้านสิทธิขั้นพื้นฐานและหลักนิติธรรมในหลายมิติ ไม่ใช่เพียงแค่ด้านการระงับข้อพิพาท (ข้อ 8) และการล้มละลาย (ข้อ 10) ที่เกี่ยวกับกระทรวงยุติธรรมโดยตรงแต่ยังรวมถึง:

- **ความเท่าเทียมทางเพศ (Gender Equality):** เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชนที่คาบเกี่ยวในทุกหัวข้อ โดยเฉพาะด้านแรงงาน ซึ่งหมายถึงการไม่เลือกปฏิบัติต่อทุกเพศสภาพ (รวมถึง LGBTQ+) ในทุกระบวนการจ้างงาน
- **ความยั่งยืน (Sustainability):** เกี่ยวข้องกับสิทธิในการเข้าถึงสิ่งแวดล้อมที่ดี
- **การใช้เทคโนโลยีดิจิทัล (Digital Adoption):** การสร้าง Digital Government ช่วยลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ เพิ่มความโปร่งใส และทำให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิได้ง่ายขึ้น

(2.2) **ร่างดัชนีสิทธิมนุษยชนโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)**
นำเสนอโดย คุณกานันท์ สมสกุล ที่ปรึกษาประจำสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

(2.2.1) ที่มาและวัตถุประสงค์:

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 247 และใน พ.ร.บ ว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มาตรา 26 และ 27 บัญญัติให้ กสม.มีหน้าและอำนาจสำคัญ ดังนี้

- **คุ้มครอง เฝ้าระวังและจัดทำรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนประจำปี** ตลอดจนส่งเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน
- **การจัดทำดัชนี (Human Rights Index) มีเป้าหมายเพื่อวัดและนำเสนอภาพรวมสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศให้เป็นตัวเลขที่ชัดเจน สามารถเปรียบเทียบและติดตามความเปลี่ยนแปลงในแต่ละปี**

(2.2.2) โครงสร้างและสถานะการพัฒนา:

- **กรอบการพัฒนา:** อ้างอิงจากพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ไทยเป็นภาคี (8 จาก 9 ฉบับ)
- **องค์ประกอบหลัก:** แบ่งการวัดผลเป็น 3 ด้าน คือ โครงสร้าง (Structure) กระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Outcome)
- **ประเด็นในการติดตามและประเมินสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ประกอบด้วย** สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) และสิทธิมนุษยชนของกลุ่มบุคคล

• **ร่างปัจจุบัน:** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้เห็นชอบกรอบเบื้องต้น ประกอบด้วย 24 ประเด็น 37 ตัวชี้วัด แบ่งเป็น 3 กลุ่มหลัก คือ

1. การเลือกปฏิบัติ: ภาพรวม เพศและอัตลักษณ์ทางเพศ เชื้อชาติ คนพิการ และโรคติดต่อ
2. สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR): สิทธิในชีวิตและร่างกาย การค้ามนุษย์ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพและสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง
3. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR): สิทธิด้านแรงงาน สิทธิในสุขภาพ สิทธิชุมชน ธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน และสิทธิด้านการศึกษา

• **ความร่วมมือ:** คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้ทำบันทึกความร่วมมือ (MOU) กับ World Justice Project (WJP) เพื่อศึกษาและนำข้อมูลบางส่วนมาใช้ โดยเฉพาะใน 5 ประเด็น เช่น ความเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ เสรีภาพในการแสดงออกและแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการชุมนุม และการรวมกลุ่ม สิทธิแรงงานขั้นพื้นฐาน และ Due Process of Law

• **สถานะล่าสุด:** ปัจจุบันอยู่ในระหว่างการพัฒนากระบวนการคำนวณ โดยได้รับทุนจากสำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.) ให้สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาวิธีการให้น้ำหนักและสร้าง Composite Index ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จประมาณกลางปี 2568 และใช้วัดผลเป็นรายปีต่อไป

(3) ประเด็นอภิปรายและการสังเคราะห์

(3.1) ความทับซ้อนและความจำเป็นในการบูรณาการตัวชี้วัด:

- ประธานและที่ประชุมแสดงความเห็นว่า ปัจจุบันมีตัวชี้วัดหลายชุดที่ดำเนินการคู่ขนานกัน ได้แก่ B-Ready ดัชนีหลักนิติธรรมของ WJP ร่างดัชนีของ กสม. และแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ
- มีความกังวลว่าหากแต่ละหน่วยงานดำเนินการโดยไม่มีการหารือกัน อาจทำให้เกิด "ผลการประเมินที่ขัดแย้งกัน" และสร้างความสับสนต่อสาธารณะ
- จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องนำตัวชี้วัดเหล่านี้นี้มาศึกษาเปรียบเทียบ (Mapping) เพื่อหาจุดร่วมและสร้างความสอดคล้องกัน

(3.2) ความท้าทายของตัวชี้วัดที่อิงตามการรับรู้ (Perception-based):

- ที่ประชุมได้ทบทวนการทำงานร่วมกับ WJP ในอดีต และพบตัวชี้วัดของ WJP ส่วนใหญ่เป็นการวัด “ความรู้สึก” (Perception) ของประชาชนซึ่งเป็นข้อมูลเชิงอัตวิสัย
- สิ่งนี้เป็นความท้าทายต่อภาครัฐ เพราะแม้จะมีการปฏิรูปกฎหมายหรือกระบวนการแล้ว แต่หากประชาชนยังไม่รับรู้หรือไม่รู้สึกถึงการเปลี่ยนแปลง คะแนนก็อาจไม่ดีขึ้น

(3.3) บทบาทที่แตกต่างแต่ต้องสอดคล้องกัน:

- คณะอนุกรรมการให้ความเห็นว่า กสม. ในฐานะองค์กรอิสระ มีบทบาทในการตรวจสอบภาครัฐ ดังนั้น รายละเอียดตัวชี้วัดของ กสม. และของหน่วยงานรัฐ เช่น กรมคุ้มครองสิทธิฯ ไม่จำเป็นต้องเหมือนกันทั้งหมด แต่ควรมีการหารือเพื่อ “สร้างความสอดคล้อง (Alignment)” และความเข้าใจในบทบาทของแต่ละฝ่ายร่วมกัน

(4) มติและแนวทางการดำเนินงานในอนาคต

เพื่อให้สอดคล้องกับมติของคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ ชุดใหญ่ ที่ให้เลือกดำเนินการ 1-3 เรื่องที่เป็นรูปธรรม ที่ประชุมจึงมีมติให้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงาน ใน 2 ประเด็นหลัก ดังนี้:

(4.1) การสร้างความสอดคล้องของตัวชี้วัดด้านสิทธิมนุษยชน:

- **เป้าหมาย:** เพื่อบูรณาการและลดความซ้ำซ้อนของตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน และหลักนิติธรรมที่ดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน
- **การดำเนินงาน:** ในการประชุมครั้งต่อไป จะเชิญ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ มานำเสนอ รายละเอียด แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ 5 และ แผนปฏิบัติการระดับชาติว่าด้วยธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน ระยะที่ 2 พร้อมทั้งตัวชี้วัดที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรอบของ B-Ready และร่างดัชนีของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

(4.2) การยกระดับการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหา:

- **เป้าหมาย:** เลือกประเด็นเชิงเนื้อหาที่ขับเคลื่อนให้เกิดผลกระทบเชิงบวกอย่างเป็นรูปธรรม
- **ที่มา:** เสนอให้มุ่งเน้นการส่งเสริมและประกันสิทธิของผู้ต้องหา ซึ่งเป็นประเด็นที่ประเทศไทย มีความคืบหน้าและสามารถผลักดันต่อได้ เช่น การพัฒนากระบวนการออกหมายจับ/หมายขัง และการชดเชย เยียวยาผู้ต้องหาที่ภายหลังอัยการไม่สั่งฟ้อง ซึ่งจะเชื่อมโยงโดยตรงกับ พระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคตสูญหาย พ.ศ. 2565

• **การดำเนินงาน:** คณะอนุกรรมการจะรวบรวมข้อมูล ศึกษาความคืบหน้า และจัดทำ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติ และสื่อสารให้สาธารณชนรับทราบ ถึงพัฒนาการเชิงบวกในกระบวนการยุติธรรมของไทย

ทั้งนี้ ประเด็น "การเลือกปฏิบัติต่อผู้พ้นโทษ" ที่ประธานหยิบยกขึ้นมานั้น ที่ประชุมเห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ แต่คาบเกี่ยวกับภารกิจของคณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนาระบบการยุติธรรม ซึ่งได้มีมติในที่ประชุม ครั้งที่ 1/2568 วันพุธที่ 6 สิงหาคม 2568 ซึ่งกำลังพิจารณาเรื่องระบบทัณฑวิทยา ที่มีประสิทธิภาพ จึงจะมีการประสานงานส่งต่อประเด็นดังกล่าวต่อไป

4.2.3 คณะอนุกรรมการชุดที่ 3 ด้านการพัฒนาระบบการยุติธรรม

ตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของ WJP ซึ่งเป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร มุ่งประสงค์เพื่อการสร้างองค์ความรู้ และความตระหนักรู้เพื่อพัฒนาระดับโลก โดยได้พัฒนาดัชนีหลักนิติธรรม เพื่อเป็นเครื่องมือแนวปฏิบัติด้านหลักนิติธรรมในเชิงปริมาณ และมีความเป็นรูปธรรม ภายใต้ 4 หลักการสากลคือ (1) ตรวจสอบได้ (2) กฎหมายที่เป็นธรรม (3) รัฐบาลที่โปร่งใส และ (4) กระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าถึงได้และความ เป็นกลาง โดยมีกรอบแนวคิดหรือเกณฑ์การวัดประกอบด้วย 8 ปัจจัยหลัก 44 ปัจจัยย่อย โครงการยุติธรรม โลกได้ออกรายงานดัชนีตัวชี้วัดหลักนิติธรรมของประเทศต่างๆ มาตั้งแต่ ปี 2019 และในปี 2024 ประเทศที่มี คะแนนภาพรวมสูงสุด 3 ลำดับแรกเป็นประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย คือ ประเทศเดนมาร์ก นอร์เวย์ และฟินแลนด์ตามลำดับ และ 3 ประเทศที่ได้คะแนนภาพรวมต่ำที่สุดคือเวเนซุเอลา กัมพูชา และอัฟกานิสถาน

ซึ่งเป็นประเทศโลกที่ 3 ในกลุ่มเอเชียตะวันออกและแปซิฟิก ประเทศที่ได้คะแนนดีที่สุดคือนิวซีแลนด์ ออสเตรเลียและญี่ปุ่น ตามลำดับ

ประเทศที่มีการพัฒนาด้านหลักนิติธรรมอย่างมีนัยยะสำคัญในช่วงปีที่ผ่านมาคือ ประเทศโปแลนด์ เวียดนามและศรีลังกา และประเทศที่มีการถดถอยมากที่สุดคือสหภาพพม่า เอลซัลวาดอร์ และนิการากัว เมื่อพิจารณาในภาพรวมของหลักนิติธรรมทั่วโลกมีความถดถอยถึงร้อยละ 5 -7 และมีอย่างน้อยร้อยละ 7- 8 ที่พบความถดถอยใน 3 ปัจจัย ได้แก่ ปัจจัยที่ 1 ได้แก่ การจำกัดอำนาจของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการถดถอยของการตรวจสอบจากองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ การจำกัดอำนาจในฝ่ายนิติบัญญัติและการจำกัดอำนาจของฝ่ายยุติธรรม ปัจจัยที่ 2 คือ สิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งเป็นผลมาจากการถดถอยของสิทธิเสรีภาพในการแสดงออก การรวมกลุ่มและการแทรกแซงสิทธิเสรีภาพจากกลุ่มอำนาจเผด็จการ โดยดัชนีดังกล่าวชี้ว่า มีประเทศมากถึง 2 ใน 3 ที่พบกับการถดถอยในปัจจุบัน และปัจจัยที่ 3 กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ซึ่งเป็นผลมาจากความล่าช้าและไร้ประสิทธิภาพของกลไกทางเลือกในการยุติข้อพิพาทและอิทธิพลของรัฐบาลที่เพิ่มขึ้น

สำหรับประเทศไทยนั้นในปี 2568 ได้ลำดับที่ 77 จาก 143 ประเทศ โดยได้คะแนน 0.50 คะแนน ซึ่งดีกว่าปี 2567 ที่ได้ 0.50 คะแนน อยู่ในลำดับที่ 78 จาก 144 ประเทศ เมื่อเทียบกับในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยยังคงอยู่ในลำดับที่ 10 และคงที่มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามพบว่า ในปี 2568 ยังเป็นปีที่ไทยได้ลำดับใกล้เคียงกับปี 2567 หากพิจารณาในกลุ่มสมาชิกอาเซียน ประเทศที่ได้คะแนนดีที่สุดคือในลำดับก่อนหน้าไทยคือ สิงคโปร์ มาเลเซีย และอินโดนีเซีย ประเทศไทยได้คะแนนมากที่สุดในปัจจัยที่ 5 ด้านความสงบเรียบร้อยและความมั่นคง ได้ 0.75 คะแนน ซึ่งเป็นปัจจัยด้านบวกของไทยมาโดยตลอด ในขณะที่ปัจจัยย่อยที่ได้คะแนนน้อยที่สุดคือ ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้คะแนน 0.42

ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติครั้งที่ 1 เมื่อ ปี พ.ศ. 2567 ที่ประชุมได้รับทราบและเห็นชอบผลการจัดลำดับค่าคะแนนดัชนีตัวชี้วัดของหลักนิติธรรม ประเทศไทยตามเกณฑ์ 4 ระดับ คือ สีแดง มีคะแนน ระหว่าง 0.21 – 0.30 คะแนน หมายถึงปัจจัยที่ต้องดำเนินการทันที สีส้มมีคะแนนระหว่าง 0.31 ถึง 0.40 คะแนน คือปัจจัยที่ควรเร่งดำเนินการแก้ไข สีเหลือง มีคะแนนระหว่าง 0.41 ถึง 0.50 คะแนน หมายถึงปัจจัยที่ควรปรับปรุงและสีเขียว มีคะแนนตั้งแต่ 0.51 ขึ้นไปหมายถึงปัจจัยที่ควรพัฒนาต่อไป ทั้งนี้อำนาจหน้าที่ของอนุกรรมการด้านที่ 3 คือการศึกษาวิเคราะห์พิจารณา ประเด็นระเบียบและความมั่นคง การบังคับใช้กฎหมายการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ซึ่งสอดคล้องใน 4 ปัจจัยหลักของ WJP ที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เมื่อพิจารณาการจัดลำดับค่าคะแนนใน 4 ปัจจัยหลักของดัชนีนิติธรรม ประเทศไทยอยู่ในช่วงคะแนนที่แตกต่างกันตามแต่ละปัจจัยมีคะแนนอยู่ในเกณฑ์สีเขียว ซึ่งส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีสากล บางปัจจัยมีคะแนนอยู่ในเกณฑ์สีเหลือง สีส้ม และสีแดง ซึ่งสะท้อนให้เห็นปัจจัยที่ไทยต้องขับเคลื่อนเพื่อให้คะแนนดีขึ้น ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าแม้คะแนนผ่านเกณฑ์ แต่หากพิจารณาในด้านอันดับของแต่ละประเทศที่ผ่านเกณฑ์คะแนนเช่นเดียวกันแล้ว ประเทศไทยยังไม่ได้อยู่ในลำดับที่น่าพึงพอใจ

ดังนั้น การดำเนินการเพียงแค่นี้ผ่านเกณฑ์ อาจจะไม่เพียงพอโดยเฉพาะในปัจจัยที่อยู่ในเกณฑ์สีแดง ซึ่งเป็นปัจจัยที่ต้องดำเนินการในทันที และเป็นประเด็นที่ผู้รู้คะแนน ดัชนีของประเทศไทยในภาพรวม

เพื่อยกระดับค่าคะแนนตัวชี้วัดดังกล่าวจึงควรนำปัจจัยที่อยู่ในเกณฑ์สีแดงมาพิจารณา ซึ่งมี 2 ปัจจัยหลักที่อยู่ในเกณฑ์สีแดงคือ

(1) **ปัจจัยที่ 6 การบังคับใช้กฎหมาย** ปัจจัยย่อยที่ 6.4 กระบวนการของฝ่ายบริหารยึดหลักเคารพสิทธิของประชาชน โดยการใช้อำนาจต้องมีกฎหมายรองรับและปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดได้ 0.30 คะแนน ข้อเสนอแนะด้านการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐฝ่ายบริหาร ในประเด็น ดังนี้

(1.1) การเคารพสิทธิของประชาชน

- การปฏิบัติงานที่มีได้ยึดหลักสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ไม่ยึดหลักประชาชนเป็นศูนย์กลาง ก่อให้เกิดช่องโหว่ของการปฏิบัติหน้าที่
- มีการเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและเศรษฐกิจ
- มีการใช้สิทธิพิเศษหรือโอกาสที่เหนือกว่า หรือมีความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความสัมพันธ์แบบพวกพ้อง อันนำมาซึ่งปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

(1.2) การใช้อำนาจ ต้องมีกฎหมายรองรับ

- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ หรือเป็นการปฏิบัติที่มีกฎหมายให้อำนาจแต่ใช้ดุลยพินิจมากเกินไป
- ความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ปัญหาตีความกฎหมายหรือความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน
- เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้เข้าใจในกฎหมาย

1.3 การใช้อำนาจ ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

- การดำเนินการที่มีความล่าช้า ขั้นตอนการทำงานมีความยุ่งยาก ซับซ้อน หลายขั้นตอน และสร้างภาระเกินความจำเป็น
- เกิดช่องโหว่ของการปฏิบัติหน้าที่ อันนำไปสู่ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งเกิดความไม่คุ้มค่าของต้นทุนดำเนินการและประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นอย่างรอบด้าน

(2) **ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา** ข้อ 8.3 ระบบราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรมได้ 0.25 คะแนน ประเด็นที่พบปัญหา มีดังนี้

(2.1) **กายภาพเรือนจำของไทย** ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล เช่น มีความแออัดในเรือนจำ สภาพความเป็นอยู่ที่ลำบาก ไม่ถูกสุขอนามัย มีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ขาดการจำแนกระหว่างผู้กระทำความผิดที่มีพฤติกรรมรุนแรงกับผู้กระทำความผิดเล็กน้อย ระบบรักษาความปลอดภัยบกพร่องตลอดจนนำไปสู่การหลบหนี

(2.2) **การปรับพฤติกรรม** การบริหารจัดการในส่วนของการพัฒนาผู้ต้องขัง มีกระบวนการแก้ไข พัฒนาพฤติกรรมของผู้ต้องขัง เปลี่ยนแปลงความคิด ทศนคติ ให้เป็นพลเมืองดี ลดโอกาสกระทำความผิดซ้ำ ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ

ตัวแทนจากกรมราชทัณฑ์ ได้นำเสนอรายงานสถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ทั่วประเทศ สํารวจ ณ วันที่ 1 สิงหาคม 2568 ตามตารางนี้

ตารางที่ 4-1 รายงานสถิติผู้ต้องขังราชทัณฑ์ทั่วประเทศ

ประเภท	ชาย	หญิง	รวม	ร้อยละ
1. นักโทษเด็ดขาด	186,331	26,659	212,990	70.938
2. ผู้ต้องขังระหว่าง	71,640	10,204	81,844	27.259
2.1 อุทธรณ์-ฎีกา	43,851	5,875	49,726	16.562
2.2 ใต้สวน-พิจารณา	8,277	1,799	10,076	3.356
2.3 สอบสวน	19,512	2,530	22,042	7.341
3. ยาวชนที่ฝากขัง	14	3	17	0.006
4. ผู้ถูกกักเก็บ	107	7	114	0.038
5. ผู้ต้องกักขัง	4,596	685	5,281	1.759
รวมผู้ต้องราชทัณฑ์ทั้งสิ้น	262,688	37,558	300,246	100.000

จากตารางข้างต้น แสดงสถิติผู้ต้องขังทั่วประเทศ ณ ปัจจุบัน คือ 300,246 คน โดยเป็นชาย 262,688 คน เป็นเพศหญิง 37,558 คน โดยที่อัตราความจุของกรมราชทัณฑ์อยู่ที่ 3 อัตราความจุ คือ 1.2 ตารางเมตร ต่อคน ผลลัพธ์คือสามารถรองรับได้ประมาณ 300,000 คน ต่อมาความจุที่ 1.5 ตารางเมตร ซึ่งมาตรฐานสากลที่กรมได้ศึกษาข้อมูลไว้ คือทั่วโลกใช้อยู่ที่ 2.25 ตารางเมตร โดยที่ความจุปัจจุบันของกรมราชทัณฑ์ สามารถรองรับได้เพียง 174,394 คน แต่อย่างไรก็ตาม พบว่าความหนาแน่นหรือความแออัดกระจายกันไม่ทั่วประเทศ โดยที่จะหนาแน่นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือกับภาคเหนือเป็นหลัก นอกจากนี้ในมุมมองของกรมราชทัณฑ์มีการกำหนดนโยบาย 8 มิติ ซึ่งสามารถกำหนดเป็นนโยบายของ ปี พ.ศ. 2568 ทั้งเรื่องการยกระดับและการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเช่นกัน ทั้งนี้ที่ประชุมได้พิจารณาแก้ไขปัญหาความแออัดในเรือนจำโดยการบริหารโทษกรณีนักโทษเด็ดขาด และผู้ต้องขังที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล รวมไปถึงการปรับพฤติกรรมนิยัย เพื่อลดการกระทำความผิดซ้ำ และเพิ่มโอกาสให้กลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุข

กล่าวโดยสรุปคือ ดัชนีหลักนิติธรรมของ World Justice Project (WJP) เป็นดัชนีเชิงปริมาณที่ใช้วัดระดับหลักนิติธรรมของประเทศต่าง ๆ โดยอิงจาก 4 หลักการสากล ได้แก่ การตรวจสอบได้ กฎหมายที่เป็นธรรม รัฐบาลโปร่งใส และ กระบวนการจัดการข้อพิพาทที่เข้าถึงได้และเป็นกลาง ประกอบด้วย 8 ปัจจัยหลัก และ 44 ปัจจัยย่อย และมีการจัดทำรายงานตั้งแต่ปี 2562 เป็นต้นมา สถานการณ์ประเทศไทยในปี 2568 อยู่ในอันดับที่ 77 จาก 143 ประเทศ คะแนน 0.50 ดีขึ้นจากปี 2567 ที่ 0.50 และอันดับ 78 ในระดับภูมิภาค อยู่ในอันดับที่ 10 โดยปัจจัยที่ไทยทำได้ดีที่สุดคือ ปัจจัยที่ 5 ความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อย ได้ 0.75 ในส่วนของปัจจัยที่ทำหายที่สุดคือ ปัจจัยที่ 8 กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ได้คะแนน 0.42 ซึ่งจะเป็นประเด็นสำคัญที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาระบบหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปพิจารณาเพื่อแก้ไขปรับปรุงคะแนนในส่วนดังกล่าวให้ดีขึ้นในปีถัดๆ ไป

บทที่ 5

ผลการประชุมสัมมนา

เวทีสัมมนายกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026”

การศึกษาโครงการ “ยกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ในครั้งนี้ ได้มีการจัดเวทีสัมมนาเพื่อพูดคุยแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้เข้าร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026” วันพุธที่ 14 มกราคม 2569 เวลา 08.30 – 16.00 น. ณ ห้องกมลทิพย์ 3 ชั้น 2 โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย รายละเอียดการสัมมนา ดังนี้

5.1 การปาฐกถาพิเศษ “หลักนิติธรรม” ในบริบทการเมือง การบริหารราชการ และการพัฒนาประเทศไทย โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ

5.2 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย” (Directions for Advancing the Rule of Law in Thailand)

5.3 ผลการสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในไทย”

5.4 ผลการสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคม”

5.5 ประเด็นหลักนิติธรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง



5.1 การปาฐกถาพิเศษ “หลักนิติธรรม” ในบริบทการเมือง การบริหารราชการ และการพัฒนาประเทศไทย โดย ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ



1. หลักนิติธรรมในฐานะเงื่อนไขของการอยู่ร่วมกันในสังคมและประชาคมโลก

สังคมไทยเปรียบเหมือนกับ “โรงเรียนขนาดใหญ่” ซึ่งสมาชิกทุกคนต้องอยู่ร่วมกันทั้งในระดับประเทศและระดับนานาชาติ หลักนิติธรรมจึงไม่ใช่เพียงแนวคิดเชิงนามธรรม หากแต่เป็นคุณสมบัติสำคัญที่ทำให้รัฐและสังคมได้รับการยอมรับจากผู้อื่น การขาดหลักนิติธรรมเปรียบเสมือนการเป็น “นักเรียนที่ไม่มีระเบียบวินัย” ซึ่งยากต่อการสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจ และความน่าเชื่อถือในเวทีระหว่างประเทศ

2. หลักนิติธรรมกับความชอบธรรมของกฎหมายและกระบวนการนิติบัญญัติ

หลักนิติธรรมเริ่มต้นจาก “ที่มา” ของกฎหมาย กฎหมายที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมต้องยึดโยงกับเจ้าของอำนาจอธิปไตย คือประชาชน ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การออกกฎหมายในบริบทที่ประชาชนถูกตัดขาดจากกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น ภายหลังการรัฐประหาร แม้อาจอ้างความปรารถนาดี แต่ย่อมก่อให้เกิดข้อกังขาต่อความชอบธรรม และเสี่ยงต่อการออกแบบกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคม

3. หลักนิติธรรมของฝ่ายบริหาร: ปัญหากฎหมายที่มีจำนวนมากจนเป็นภาระต่อประชาชน

ปัญหาเชิงโครงสร้างของระบบกฎหมายไทยที่มีจำนวนมาก แต่ขาดการทบทวนให้สอดคล้องกับบริบทปัจจุบัน พบว่ากฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมากไม่น้อยกลายเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ การลงทุน และการพัฒนานวัตกรรม อย่างเช่น กฎหมายบางฉบับสะท้อนให้เห็นว่าการนิยามกิจกรรมใหม่ด้วยกรอบ

กฎหมายเดิม นำไปสู่กระบวนการอนุญาตที่ซับซ้อน มีต้นทุนสูง และเปิดช่องให้เกิดปัญหาความไม่โปร่งใส ซึ่งขัดกับหลักนิติธรรมในเชิงประสิทธิภาพและความเป็นธรรม

4. การบังคับใช้กฎหมาย ความโปร่งใส และปัญหาคอร์รัปชัน

หลักนิติธรรมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากการบังคับใช้กฎหมายยังแฝงด้วยการเลือกปฏิบัติ การเรียกรับผลประโยชน์ หรือความไม่โปร่งใส นอกจากนี้การเข้าถึงบริการของรัฐและข้อมูลข่าวสารของประชาชนยังเป็นปัญหาสำคัญ แม้มีกฎหมายรองรับมานาน แต่การ “ปฏิเสธไว้อ่อน” ที่กระทำโดยหน่วยงานรัฐย่อมสะท้อนถึงวัฒนธรรมราชการที่ยังห่างไกลจากหลักนิติธรรมในความหมายสากล

5. หลักนิติธรรมในฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ: ความเป็นอิสระและคุณภาพของเหตุผล

“ความเป็นอิสระที่แท้จริง” ขององค์กรอิสระและการใช้อำนาจตุลาการ มีข้อสังเกตถึงที่มาขององค์กรอิสระซึ่งผูกโยงกับสถาบันที่มีลักษณะทางการเมืองสูง ส่งผลให้ความเป็นอิสระถูกตั้งคำถามอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกจากนี้ คุณภาพของการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยและคำพิพากษายังเป็นหัวใจของหลักนิติธรรม เพราะเหตุผลทางกฎหมายควรมีความสมเหตุสมผล ทันสมัย และสามารถอธิบายต่อสาธารณะได้อย่างเข้าใจได้ ไม่ใช่เพียงถูกต้องในเชิงเทคนิค

6. หลักนิติธรรม สิทธิมนุษยชน และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

แก่นแท้ของหลักนิติธรรม คือ การมองมนุษย์ในฐานะผู้มีศักดิ์ศรี มีความต้องการ และมีความหวังในชีวิต การพัฒนากฎหมายและกระบวนการยุติธรรมจึงต้องตั้งอยู่บนความเข้าใจมนุษย์ ไม่ใช่เพียงการควบคุมหรือบังคับใช้กฎระเบียบซึ่งเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติธรรมเข้ากับสิทธิมนุษยชนที่จะนำไปสู่การปฏิบัติได้จริง

โดยสรุป หลักนิติธรรมของไทยยังเป็น “งานที่ต้องพัฒนาอย่างต่อเนื่อง” ซึ่งต้องมียุทธศาสตร์ประกอบของการสร้างความเชื่อมั่น ความร่วมมือ และความน่าเชื่อถือของรัฐ ขณะเดียวกัน ความชอบธรรมของกฎหมายต้องยึดโยงกับประชาชนผ่านกระบวนการประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง มิฉะนั้นย่อมก่อให้เกิดข้อกังขาและความไม่สอดคล้องกับบริบทสังคม นอกจากนี้ปัญหากฎหมายที่มีจำนวนมากและล้าสมัยยังกลายเป็นภาระต่อประชาชนและอุปสรรคต่อการพัฒนา อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ และปราศจากคอร์รัปชันจึงจะสอดคล้องกับหลักนิติธรรม ในส่วนของฝ่ายตุลาการและองค์กรอิสระ จำเป็นต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงควบคู่กับการให้เหตุผลทางกฎหมายที่มีคุณภาพ ชัดเจน และตรวจสอบได้ สุดท้าย หลักนิติธรรมต้องตั้งอยู่บนฐานของสิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เพื่อให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมสามารถตอบสนองต่อความเป็นจริงและความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง

“ความชอบธรรมของกฎหมายต้องเริ่มจากเจตจำนงของประชาชน

ผ่านกระบวนการประชาธิปไตยที่แท้จริง เพราะกฎหมายที่ขาดการมีส่วนร่วมย่อมเสี่ยง

ต่อความคลาดเคลื่อนและต้นทุนทางสังคมที่สูงลิ่ว”

5.2 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย” (Directions for Advancing the Rule of Law in Thailand)

การสัมมนาภายใต้ประเด็น “แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย” แบ่งออกเป็น 2 ช่วง โดยช่วงแรกเป็นกล่าวการสุนทรพจน์ “ก้าวสู่ความทันสมัยบนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม: แนวปฏิบัติของจีนและโอกาสของโลก” โดย นายจาง เจี้ยนเวย์ (H.E. Mr. Zhang Jianwei) เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย และช่วงที่สอง “แนวทางหลักนิติธรรมไทย” โดย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

5.2.1 สรุปรสุนทรพจน์ “ก้าวสู่ความทันสมัยบนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม: แนวปฏิบัติของจีนและโอกาสของโลก” โดย นายจาง เจี้ยนเวย์ (H.E. Mr. Zhang Jianwei) เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย



1. กรอบแนวคิดหลักนิติธรรมของจีน

หลักนิติธรรมเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาประเทศสมัยใหม่ ทั้งในมิติการบริหารรัฐ การคุ้มครองสิทธิของประชาชน และการสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาหลักนิติธรรมของจีนตั้งอยู่บน “แนวคิดหลักนิติธรรมของประธานาธิบดีสีจิ้นผิง (Xi Jinping)” ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างทฤษฎีกฎหมาย แนวคิดการเมือง และบริบททางสังคมวัฒนธรรมของจีน แนวคิดดังกล่าวยึดหลักการสำคัญ ได้แก่

- (1) การนำของพรรคคอมมิวนิสต์จีนต่อการปกครองภายใต้กฎหมาย
- (2) การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาหลักนิติธรรม
- (3) การดำเนินตามเส้นทางหลักนิติธรรมที่สอดคล้องกับบริบทเฉพาะของประเทศ

กรอบแนวคิดนี้มีลักษณะเด่น คือ การบูรณาการกฎหมายของรัฐและระเบียบภายในพรรคเข้าด้วยกัน และเน้นการพัฒนาหลักนิติธรรมบนพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาเชิงปฏิบัติจริง มากกว่าการยึดรูปแบบสากลเพียงแบบเดียว

2. ความก้าวหน้าเชิงโครงสร้างและผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบาย

ในช่วงกว่าทศวรรษที่ผ่านมา จีนได้ดำเนินการปฏิรูปด้านหลักนิติธรรมอย่างเข้มข้นและเป็นระบบ โดยมีผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่ 1) การวางโครงสร้างการพัฒนาหลักนิติธรรมระดับชาติอย่างบูรณาการ ครอบคลุมทั้งรัฐ รัฐบาล และสังคม การพัฒนาระบบกฎหมายที่ครอบคลุมทุกมิติของการบริหารประเทศ โดยมีกฎหมายที่ใช้บังคับกว่า 300 ฉบับ 2) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม โดยเพิ่มประสิทธิภาพการพิจารณาคดีและเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบศาล และ 3) การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิในชีวิต ทรัพย์สิน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมทางธุรกิจ ซึ่งแนวทางดังกล่าวสะท้อนการใช้หลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือเชิงนโยบายเพื่อสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กัน

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

จีนให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนิติบัญญัติ ผ่านกลไกการรับฟังความคิดเห็นในระดับท้องถิ่น ซึ่งช่วยเพิ่มความชอบธรรมของกฎหมายและการยอมรับจากสังคมในด้านสิทธิมนุษยชน จีนได้บัญญัติหลักการเคารพและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และพัฒนากฎหมายเฉพาะเพื่อคุ้มครองกลุ่มเปราะบางและกลุ่มชาติพันธุ์ พร้อมทั้งมีบทบาทเชิงรุกในความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สะท้อนแนวทางที่เชื่อมโยงหลักนิติธรรมกับเสถียรภาพและการพัฒนาสังคม

4. ประเด็นเชิงนโยบายในระดับโลกและระดับภูมิภาค

ประสบการณ์ของจีนแสดงให้เห็นว่า การพัฒนาหลักนิติธรรมสามารถมีหลายรูปแบบ ขึ้นอยู่กับบริบททางการเมือง สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยจีนสนับสนุนหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ มุ่งเน้นระบบพหุภาคี และการเคารพกฎหมายระหว่างประเทศ พร้อมทั้งผลักดันข้อริเริ่มด้านธรรมาภิบาลโลก ความมั่นคง และการพัฒนา ทั้งนี้ในบริบทความสัมพันธ์ จีน-ไทย แนวคิดการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การใช้กฎหมายเพื่อส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ และการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ด้านหลักนิติธรรมสามารถเป็นฐานสำหรับการพัฒนาความร่วมมือเชิงนโยบาย โดยเฉพาะในด้านการพัฒนาเศรษฐกิจ การยกระดับกฎระเบียบ และการบูรณาการระดับภูมิภาค

5. ความร่วมมือด้านความมั่นคงและอาชญากรรมข้ามชาติ

หลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญในการรับมือกับอาชญากรรมข้ามชาติ โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ความร่วมมือด้านการบังคับใช้กฎหมายระหว่างจีน-ไทย และประเทศในภูมิภาคกลุ่มน้ำโขงเป็นตัวอย่างของการใช้กลไกทางกฎหมายและความร่วมมือเชิงสถาบัน เพื่อเสริมสร้างความมั่นคงและความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ

กล่าวโดยสรุปได้ว่าการพัฒนาหลักนิติธรรมของจีนสะท้อนบทเรียนสำคัญว่า หลักนิติธรรมที่ยั่งยืนต้องหยั่งรากในบริบทของประเทศตนเอง และต้องเชื่อมโยงกับความต้องการของประชาชน ความร่วมมือด้านหลักนิติธรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะระหว่างจีนและไทย ควรมุ่งเน้นการแลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนา

กลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกัน และการร่วมกันรับมือกับความท้าทายร่วมสมัย เพื่อสนับสนุนการพัฒนา
ที่สงบ ยุติธรรม และยั่งยืนในระยะยาว

“ภายใต้แนวคิดของ สีจิ้นผิง จีนผลักดันการนำของพรรค
การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง และการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับสังคมวัฒนธรรมของชาติ
กว่าทศวรรษแห่งการปฏิรูป”



5.2.2 สรุปประเด็น “แนวทางหลักนิติธรรมไทย” โดย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ดำเนินรายการโดย ดร.อรสา รัตนอมริมย์



1. หลักนิติธรรมไทยกับปัญหาการนิยามและความเข้าใจเชิงสารัตถะ

“หลักนิติธรรม” เป็นแนวคิดที่ยากต่อการนิยามอย่างเป็นเอกภาพ โดยความเข้าใจทั่วไปในสังคมไทย มักลดทอนหลักนิติธรรมให้เหลือเพียงความหมายว่า “กฎหมายต้องเป็นธรรม” อย่างไรก็ตาม การมองหลักนิติธรรมในกรอบที่แคบเกิดจากมิติการใช้อำนาจรัฐ การออกกฎหมาย และการตอบสนองต่อความเดือดร้อนของประชาชนในทางปฏิบัติ หลักนิติธรรมในความหมายที่แท้จริงจึงต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และความสามารถของรัฐในการทำให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นจริงในชีวิตประจำวัน

2. การยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในฐานะหัวใจของหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมไทยควรตั้งอยู่บนการยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงวาทกรรมเท่านั้น โดยการออกแบบกฎหมายและนโยบายของรัฐจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการรับฟังเสียงของประชาชน และการแก้ไขปัญหาที่ประชาชนเผชิญอยู่จริง หากกฎหมายไม่สะท้อนประสบการณ์และความเดือดร้อนของประชาชนย่อมทำให้กฎหมายถูกมองว่าเป็นของรัฐ ไม่ใช่ของสังคม อาจนำไปสู่การต่อต้านหรือการไม่ปฏิบัติตามของประชาชน

3. การเข้าถึงความยุติธรรมในฐานะตัวชี้วัดหลักนิติธรรม

หลักนิติธรรมจะมีความหมายต่อเมื่อประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ การขาดกลไกที่ช่วยให้ประชาชนรับรู้สิทธิ หน้าที่ และแนวทางการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายย่อมทำให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถใช้ระบบยุติธรรมได้อย่างแท้จริง โดยหลักนิติธรรมที่ดีต้องทำให้ประชาชน “เริ่มต้นถูก” เมื่อเผชิญปัญหาทางกฎหมาย มิใช่ปล่อยให้ประชาชนสับสนและแบกรับต้นทุนในการแสวงหาความยุติธรรมเพียงลำพัง

4. หลักนิติธรรมกับการตอบสนองเชิงรุกของรัฐ

หลักนิติธรรมไม่ควรถูกตีความว่า รัฐจะกระทำการใดก็ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้ล่วงหน้าเท่านั้น หากแต่รัฐต้องมีความสามารถในการตอบสนองต่อความเดือดร้อนของประชาชนอย่างทันที่ โดยเฉพาในกรณีที่ปัญหาเกิดขึ้นในวงกว้าง การแก้ไขปัญหาก็ควรเกิดขึ้นก่อน และการออกกฎหมายควรทำหน้าที่รองรับและทำให้การแก้ไขนั้นมีความยั่งยืนในภายหลัง มิใช่เป็นอุปสรรคต่อการช่วยเหลือประชาชน

“หลักนิติธรรมไทยมีอาจจำกัดความเพียงว่า “กฎหมายต้องเป็นธรรม”

หากต้องมองลึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

และความสามารถของรัฐในการทำให้ความยุติธรรมเกิดขึ้นจริงในชีวิตประจำวัน”



5.3 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในไทย” (Fundamental Rights of the People in Thailand)

ผู้ร่วมเสวนา:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

Prof. Henning Rainer Glaser

นางสาวชลธิชา แจ่มเร็ว

นายอชิระ เพชรเรือง

ผู้ดำเนินรายการ:

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกลักษณ์ ไชยภูมิ



1. สิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะโครงสร้างรองรับหลักนิติธรรมของรัฐไทย

สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนไม่อาจพิจารณาแยกขาดจากหลักนิติธรรม เนื่องจากหลักนิติธรรมทำหน้าที่เป็นกลไกเชิงสถาบันที่ทำให้สิทธิซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญและกฎหมายสามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้จริง ปัญหาหลักของประเทศไทยไม่ได้อยู่ที่การขาดบทบัญญัติด้านสิทธิ หากแต่อยู่ที่ความไม่สอดคล้องกันระหว่างตัวบทกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และโครงสร้างอำนาจของรัฐ ซึ่งส่งผลให้สิทธิขั้นพื้นฐานจำนวนมากดำรงอยู่เพียงในเชิงนามธรรม นอกจากนี้ยังพบว่าโครงสร้างรัฐไทยยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงและการควบคุมมากกว่าการคุ้มครองสิทธิ ส่งผลให้สิทธิของประชาชนถูกมองในฐานะ “ข้อยกเว้น” มากกว่าจะเป็น “หลักทั่วไป” ของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างต่อการพัฒนาหลักนิติธรรมในระยะยาว

2. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมในฐานะสิทธิฐานราก

การอภิปรายเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานไม่ควรจำกัดอยู่ที่การจัดลำดับว่าสิทธิใดสำคัญที่สุด หากแต่ควรให้ความสำคัญกับ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และ “การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม” ในฐานะสิทธิฐานรากที่รองรับสิทธิอื่นทั้งหมด สิทธิด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างมีความหมาย หากประชาชนไม่ได้รับการยอมรับในฐานะมนุษย์ที่มีคุณค่าเท่าเทียมกัน และไม่สามารถเข้าถึงกลไกยุติธรรมได้อย่างแท้จริง ในบริบทประเทศไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์กลับถูกกำหนดโดยสถานะทางสังคม ความใกล้ชิดกับอำนาจ และทุนทางเศรษฐกิจ ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทำงานแตกต่างกันไปตามตัวบุคคล ประชาชนจำนวนมากจึงรับรู้ว่าการกฎหมายเป็นสิ่งที่ “น่ากลัว” มากกว่าจะเป็นเครื่องมือคุ้มครองสิทธิ ซึ่งสะท้อนความล้มเหลวเชิงโครงสร้างของระบบสิทธิ มากกว่าปัญหาการบังคับใช้ในระดับปัจเจก

3. เสรีภาพในการแสดงออกในฐานะเงื่อนไขของการเรียกร้องสิทธิด้านอื่น

เสรีภาพในการแสดงออกเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในสังคมไทย เนื่องจากเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้ประชาชนสามารถมองเห็นปัญหา ส่งเสียงสะท้อน และผลักดันให้รัฐยอมรับสิทธิด้านอื่น ๆ สิทธิหลายประการที่ปรากฏในกฎหมายไทยในปัจจุบัน เช่น สิทธิชุมชน สิทธิแรงงาน หรือสิทธิความหลากหลายทางเพศ ไม่ได้เกิดขึ้นจากความเอื้ออาทรของรัฐ หากแต่เป็นผลจากการเคลื่อนไหวและการใช้เสรีภาพในการแสดงออกของภาคประชาชนอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม เสรีภาพดังกล่าวในประเทศไทยยังถูกจำกัดอย่างกว้างขวาง ผ่านการใช้กฎหมายอาญา กฎหมายความมั่นคง และกลไกการฟ้องร้องปิดปาก (Strategic Lawsuit Against Public Participation: SLAPP) ทั้งต่อภาคประชาชนและนักการเมืองที่ทำหน้าที่ตรวจสอบรัฐและทุนเอกชน การใช้กระบวนการยุติธรรมในลักษณะนี้ไม่เพียงจำกัดเสรีภาพในการแสดงออก แต่ยังบิดเบือนบทบาทของกฎหมายจากเครื่องมือคุ้มครองสิทธิไปเป็นเครื่องมือควบคุมและข่มขู่

4. สิทธิในการศึกษาและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง

สิทธิในการศึกษาเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดโอกาสชีวิตของประชาชนในระยะยาว โดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน อย่างไรก็ดี สภาพสังคมในปัจจุบันสะท้อนให้เห็นความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจนระหว่างเด็กในเมืองและเด็กในชนบท ทั้งในด้านคุณภาพสถานศึกษา ทรัพยากรการเรียนรู้ เทคโนโลยี และสวัสดิการพื้นฐาน แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองสิทธิในการศึกษา แต่การจัดสรรทรัพยากรที่ไม่เท่าเทียม โครงสร้างการบริหารการศึกษา และภาระทางเศรษฐกิจของครัวเรือน ทำให้เด็กจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพได้อย่างแท้จริง สิทธิในการศึกษาจึงไม่อาจพิจารณาแยกออกจากสิทธิด้านคุณภาพชีวิต สวัสดิการครู และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของครอบครัว

5. สิทธิขั้นพื้นฐานกับกลไกสถาบันจากบทเรียนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

จากบทเรียนของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีแสดงให้เห็นว่า การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องอาศัยกลไกเชิงสถาบันที่เข้มแข็ง ไม่ว่าจะเป็นศาลที่เป็นอิสระ ระบบกฎหมายปกครองที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้จริง และระบบช่วยเหลือทางกฎหมายที่รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่าย เพื่อไม่ให้เกิดการเข้าถึงความยุติธรรมขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน อีกทั้งการคุ้มครองสิทธิไม่ได้เป็นเพียงเรื่อง

ของตัวบทกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องของ “โครงสร้างการบังคับใช้” ที่ต้องทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่า เมื่อสิทธิของตนถูกละเมิดจะมีช่องทางเยียวยาที่มีประสิทธิภาพและไม่เลือกปฏิบัติ

6. สิทธิขั้นพื้นฐานในฐานะพันธะของรัฐ มิใช่ความเมตตา

การปรับกรอบความคิดของรัฐและสังคมจากการมองว่าสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นสิ่งที่รัฐ “จัดให้ตามความเหมาะสม” ไปสู่การยอมรับว่าสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นพันธะที่รัฐต้องเคารพ ค้ำครอง และส่งเสริม การตีความสิทธิในลักษณะที่เปิดช่องให้รัฐใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ย่อมทำให้สถานะของประชาชนถูกลดทอนจากผู้ทรงสิทธิเป็นผู้รอการพิจารณาจากอำนาจรัฐเท่านั้น

7. การบูรณาการสิทธิมนุษยชนเข้าสู่นโยบายสาธารณะ

การยกระดับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในประเทศไทยควรมุ่งไปสู่การบูรณาการหลักสิทธิมนุษยชนตั้งแต่ขั้นตอนการออกแบบนโยบาย มากกว่าการแก้ไขปัญหภายหลังเกิดการละเมิด การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชนและการออกแบบนโยบายโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง จะช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มความชอบธรรมของรัฐ และเสริมสร้างหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน

กล่าวโดยสรุป “สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในไทย” สะท้อนอย่างชัดเจนว่า ปัญหาหลักของการคุ้มครองสิทธิในประเทศไทยมิได้อยู่ที่การขาดกฎหมาย หากแต่อยู่ที่โครงสร้างอำนาจ วิธีคิดของรัฐ และกลไกการบังคับใช้กฎหมายที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม การทำให้สิทธิขั้นพื้นฐานมีความหมายในทางปฏิบัติจึงจำเป็นต้องอาศัยทั้งการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง การเสริมสร้างวัฒนธรรมแห่งการเคารพสิทธิ และการยอมรับบทบาทของประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิอย่างแท้จริง

“สิทธิขั้นพื้นฐานจึงมิใช่ความเมตตาของรัฐ

หากเป็นพันธะที่รัฐต้องเคารพ ค้ำครอง และส่งเสริมการบูรณาการสิทธิมนุษยชน

ตั้งแต่การออกแบบนโยบาย คือหนทางสู่หลักนิติธรรมที่ยั่งยืน”



5.4 การสัมมนาภายใต้ประเด็น “สิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคม” (The Rights of Offenders to Rehabilitation and Reintegration into Society)

ผู้ร่วมเสวนา:

ดร.ตฤณห์ โพธิ์รักษา

ผศ. พรยศ ฉัตรธารากุล

นายอริย์ธัช วรโรจน์เจริญเดช

ผู้ดำเนินรายการ :

ดร.สุรีย์ฉาย พลวัน



1. ความหมายและขอบเขตของสิทธิในการคืนคนดีสู่สังคม

“สิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคม” มุ่งสะท้อนมุมมองเชิงวิชาการและประสบการณ์ตรงของผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับสิทธิ ศักดิ์ศรี และโอกาสในการฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้สามารถกลับไปดำรงชีวิตร่วมกับสังคมได้อย่างมีคุณภาพ การคืนคนดีสู่สังคมมิใช่เพียงมาตรการภายหลังพ้นโทษ หากแต่เป็นกระบวนการที่ควรเริ่มต้นตั้งแต่ก้าวแรกของการเข้าสู่ระบบควบคุมของรัฐ โดยอาศัยการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การพัฒนาศักยภาพ และการลดอคติทางสังคมควบคู่กัน

สิทธิของผู้กระทำผิดตั้งอยู่บนหลักการศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยมองว่าทุกคนอาจเคยก้าวพลาดและการลงโทษตามกฎหมายเมื่อได้ดำเนินการครบถ้วนแล้ว ไม่ควรตัดโอกาสในการกลับคืนสู่สังคม สิทธิในการคืนคนดีสู่สังคมจึงหมายถึง สิทธิในการมี “ที่ยืน” ในสังคม การได้รับโอกาสในการทำงาน การรักษาพยาบาล การอยู่อาศัย และการใช้ชีวิตอย่างเท่าเทียมกับประชาชนทั่วไป ซึ่งเน้นย้ำว่าไม่ควรเหมารวมผู้กระทำผิดเป็น

กลุ่มเดียวกัน หากแต่ต้องพิจารณาความหนักเบา ลักษณะคดี และบริบทของการกระทำผิดเป็นรายกรณีและสถานะของผู้ถูกคุมขังที่อาจเป็นผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีด้วย

2. การเริ่มต้นของสิทธิตั้งแต่การเข้าสู่ระบบควบคุม

สิทธิในการฟื้นฟูไม่ควรเริ่มต้นในวันที่พ้นโทษ ควรเริ่มตั้งแต่วันแรกที่บุคคลเข้าสู่เรือนจำหรือสถานควบคุมตัว เสียงสะท้อนจากประสบการณ์ตรงชี้ให้เห็นว่าผู้ต้องขังจำนวนมาก โดยเฉพาะคดีอาชญากรรมมีแรงจูงใจจากปัจจัยทางเศรษฐกิจและโอกาสทางสังคมที่จำกัด ดังนั้น การจัดการศึกษาภายในเรือนจำ การฝึกอาชีพ และการพัฒนาทักษะที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานจึงเป็นสิทธิพื้นฐานที่ควรได้รับระหว่างการต้องโทษไม่ใช่เพียงสวัสดิการเสริมเท่านั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมให้ก่อนที่จะพ้นโทษเมื่อพ้นโทษแล้วจะได้กลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้โดยไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำ

3. สิทธิในระหว่างการคุมขังและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

ปัญหาการละเมิดสิทธิที่เกินขอบเขตของการจำกัดเสรีภาพ เช่น สภาพแวดล้อมที่แออัด การเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่ล่าช้า และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีไม่แตกต่างจากผู้ต้องขังที่มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว ประเด็นดังกล่าวชี้ให้เห็นความจำเป็นในการทบทวนมาตรฐานการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน โดยจำกัดเฉพาะเสรีภาพทางกายภาพ มิใช่การลดทอนความเป็นมนุษย์หรือคุณค่าของบุคคล

4. การฟื้นฟูผ่านการศึกษ อาชีพ และการออกแบบสภาพแวดล้อม

การฝึกอาชีพแบบเดิมที่มีให้เลือกอย่างจำกัดและไม่ทันสมัยอาจไม่สามารถตอบโจทย์การดำรงชีวิตภายหลังพ้นโทษได้ การเห็นความสำคัญกับการออกแบบหลักสูตรฝึกอาชีพที่หลากหลาย สอดคล้องกับความต้องการรายบุคคล และความต้องการจริงของตลาดแรงงาน ควบคู่กับการออกแบบสภาพแวดล้อมของเรือนจำและสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ลดความตึงเครียด และคงความเชื่อมโยงกับสังคมภายนอก เช่น การมีพื้นที่สีเขียว การจำลองบรรยากาศทางสังคม และกิจกรรมที่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังได้เลือกและตัดสินใจด้วยตนเองในระดับหนึ่ง และการได้รับโอกาสในการติดต่อกับครอบครัวอย่างใกล้ชิดและสม่ำเสมอ

5. การจำแนกผู้กระทำผิดและบทบาทของสหวิชาชีพ

การใช้เกณฑ์ทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวอาจไม่เพียงพอในการประเมินความเสี่ยงและศักยภาพในการฟื้นฟูผู้กระทำผิด จึงควรบูรณาการองค์ความรู้ด้านจิตวิทยา จิตเวช พฤติกรรมศาสตร์ และสังคมสงเคราะห์เพื่อออกแบบโปรแกรมบำบัดที่ตรงกับลักษณะของผู้กระทำผิดแต่ละกลุ่ม การขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญและภาระงานที่เกินกำลังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ

6. ช่วงเปลี่ยนผ่านและการกลับคืนสู่สังคม

ช่วงหลังพ้นโทษถูกมองว่าเป็นระยะเปราะบางที่สุด การติดตามทางสังคมและข้อจำกัดจากประวัติอาชญากรรมเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ การเข้าถึงโอกาสในการจ้างงาน การประกอบอาชีพบางประเภท และการได้รับความไว้วางใจจากนายจ้างยังคงเป็นอุปสรรคใหญ่ รัฐจึงควรมีบทบาทในการสื่อสารกับสังคมเพื่อลดอคติ และพิจารณามาตรการจัดการข้อมูลประวัติอาชญากรรมอย่างเหมาะสม รวมถึง

การรับรองความประพฤติจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมราชทัณฑ์ เพื่อเสริมความเชื่อมั่นแก่ภาคเอกชน และชุมชน

7. สิทธิที่ควรได้รับการเร่งรัดและพัฒนา

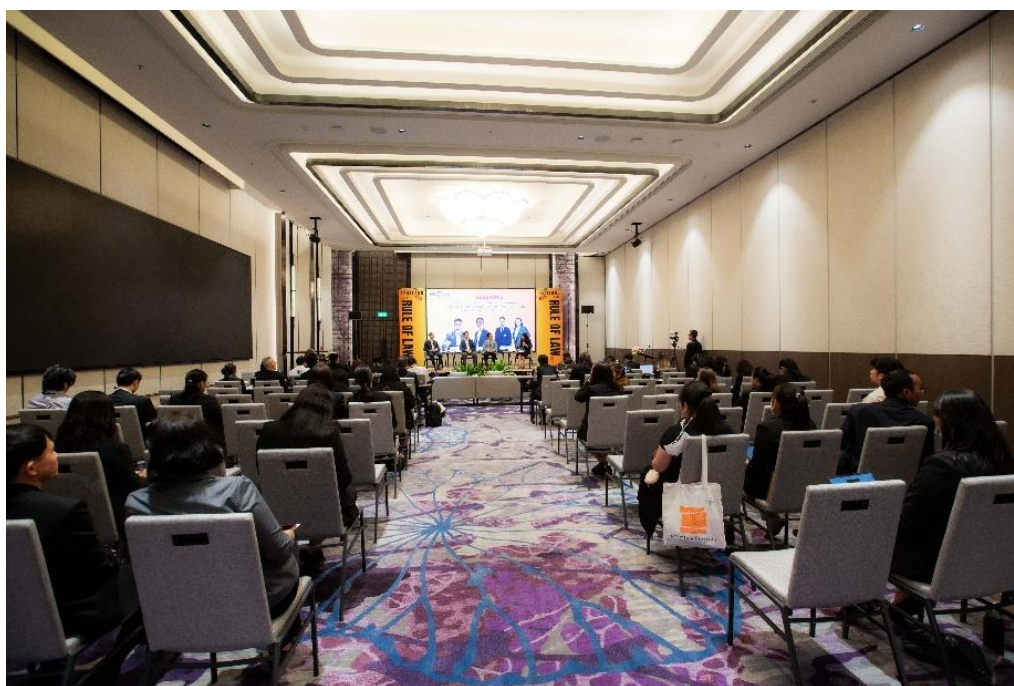
สิทธิที่เห็นว่าควรได้รับการให้ความสำคัญเป็นลำดับแรก ได้แก่ สิทธิในการรับรู้และเข้าใจสาเหตุของการกระทำผิดของตนเองผ่านการประเมินทางกายภาพและจิตใจ สิทธิในการคงความเป็นพลเมืองและการเชื่อมโยงกับสังคม สิทธิในการได้มีสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิขั้นพื้นฐานด้านการดำรงชีวิต การรักษาพยาบาล และการรับรู้ข่าวสารที่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสังคม

กล่าวโดยสรุป ภายใต้ประเด็นสิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคมสะท้อนให้เห็นว่าการฟื้นฟูและการกลับคืนสู่สังคมเป็นกระบวนการที่ซับซ้อน ต้องอาศัยการคุ้มครองสิทธิ ศักดิ์ศรี และโอกาสอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่การเข้าสู่ระบบควบคุมจนถึงการใช้ชีวิตภายหลังพ้นโทษ ความสำเร็จของการคืนคนดีสู่สังคมมิได้ขึ้นอยู่กับรัฐเพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยความเข้าใจและการมีส่วนร่วมของสังคมโดยรวม เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมไม่เพียงลงโทษ แต่ยังสร้างโอกาสในการเริ่มต้นใหม่อย่างแท้จริง

“การเคารพลิทธิของผู้ต้องขัง

คือการยืนยันว่าความยุติธรรมมิใช่การตัดขาด

หากคือการเปิดทางให้มนุษย์ได้กลับมาเริ่มต้นใหม่อย่างมีศักดิ์ศรี”



5.5 ประเด็นหลักนิติธรรมอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากประเด็นหลักนิติธรรมที่ได้จากการจัดการสัมมนา “ยกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน” ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026” ยังมีประเด็นเกี่ยวข้องอื่นๆ ที่สามารถนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาหลักนิติธรรมในอนาคต ดังนี้

5.5.1 แนวคิด “หลักนิติธรรมเชิงป้องกัน” เป็นการพัฒนารอบคอบทางกฎหมายจากการมุ่งแก้ไขปัญหาลงมือหลังการละเมิดสิทธิหรือการกระทำผิด ไปสู่การออกแบบระบบที่สามารถ “ลดความเสี่ยง” และ “ป้องกันปัญหา” ตั้งแต่ต้นทาง แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนสมมติฐานสำคัญว่า ต้นทุนทางสังคม เศรษฐกิจ และกระบวนการยุติธรรมจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ หากรัฐสามารถออกแบบกฎหมายและนโยบายให้ประชาชนไม่ตกอยู่ในสถานการณ์ที่นำไปสู่ข้อพิพาทหรือการกระทำผิดตั้งแต่แรก ประกอบด้วย

(1) **การเปลี่ยนบทบาทของรัฐ:** จากการระงับข้อพิพาทสู่การออกแบบความเสี่ยงในกรอบคิดแบบดั้งเดิม รัฐมักทำหน้าที่เป็น “ผู้ตัดสินข้อพิพาท” (dispute resolver) ผ่านศาลหรือกลไกยุติธรรมอื่นเมื่อเกิดปัญหาแล้ว แต่หลักนิติธรรมเชิงป้องกันได้ขยายบทบาทของรัฐไปสู่การเป็น “ผู้ออกแบบสภาพแวดล้อมทางกฎหมาย” (legal environment designer) ที่ลดโอกาสของการเกิดข้อพิพาท ตัวอย่างเช่น การออกแบบกฎหมายแรงงานที่ชัดเจนและเป็นธรรมสามารถลดความขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง การกำหนดมาตรฐานสัญญาที่เข้าใจง่ายช่วยลดข้อพิพาททางธุรกิจ หรือการออกแบบระบบบริการภาครัฐที่ลดขั้นตอนซับซ้อนช่วยลดโอกาสการทุจริต แนวคิดนี้จึงมุ่งไปที่ “ต้นเหตุของปัญหา” มากกว่าการจัดการ “ผลลัพธ์ของปัญหา”

(2) **การใช้ข้อมูลและการวิเคราะห์เชิงคาดการณ์** หัวใจสำคัญของหลักนิติธรรมเชิงป้องกันคือการใช้ข้อมูลเพื่อทำความเข้าใจรูปแบบความเสี่ยงในสังคม การรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับคดีข้อร้องเรียน หรือพฤติกรรมที่นำไปสู่การกระทำผิด จะช่วยให้รัฐสามารถระบุ “จุดเปราะบาง” (risk points) และออกแบบมาตรการป้องกันได้อย่างตรงจุด ตัวอย่างเชิงนโยบาย เช่น การใช้ข้อมูลระบุพื้นที่ที่มีการหลอกลวงออนไลน์สูงเพื่อจัดทำมาตรการป้องกันเชิงรุก การวิเคราะห์รูปแบบหนี้ครัวเรือนเพื่อออกแบบมาตรการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการติดตามแนวโน้มอาชญากรรมเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย แนวทางนี้สอดคล้องกับการกำหนดนโยบายบนฐานหลักฐาน (evidence-based policy) ซึ่งช่วยเพิ่มความแม่นยำและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน

(3) **การออกแบบกฎหมายและบริการภาครัฐที่ “ใช้งานได้ง่ายจริง”** หนึ่งในสาเหตุสำคัญของข้อพิพาทคือความซับซ้อนของกฎหมายและกระบวนการราชการ หลักนิติธรรมเชิงป้องกันจึงเน้นการออกแบบกฎหมายและบริการภาครัฐให้ “ใช้งานได้ง่ายจริง” (user-friendly law and services) การใช้ภาษากฎหมายที่เข้าใจง่าย การลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น การพัฒนาระบบดิจิทัลที่ช่วยให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้สะดวก และการออกแบบกระบวนการที่ลดดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ จะช่วยลดความคลุมเครือและลดโอกาสการเกิดข้อพิพาท แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับการออกแบบบริการภาครัฐแบบยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง (human-centered design)

5.5.2 แนวคิด “หลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อม” มีการยกระดับบทบาทของกฎหมายในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยมองว่าสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดีเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องคุ้มครอง แนวคิดนี้ยังเชื่อมโยงไปสู่ความยุติธรรมระหว่างรุ่น ซึ่งเน้นการใช้ทรัพยากรอย่างรับผิดชอบเพื่อไม่ให้กระทบต่อคนรุ่นอนาคต การพัฒนากฎหมายและกลไกกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมจึงเป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในมิติที่ยั่งยืน หลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมเป็นการขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมจากการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไปสู่การคุ้มครอง “สิทธิในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดี” อันเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี แนวคิดนี้ตั้งอยู่บนฐานความเชื่อว่าทรัพยากรธรรมชาติและระบบนิเวศมิใช่เพียงทรัพย์สินที่สามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากแต่เป็น “สินทรัพย์สาธารณะร่วม” ที่รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ประกอบด้วย

(1) การยกระดับสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน หลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับการยอมรับว่าสิทธิในการมีอากาศบริสุทธิ์ น้ำสะอาด และสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ การละเมิดสิ่งแวดล้อมจึงมิใช่เพียงปัญหาทางนโยบายหรือเศรษฐกิจ หากแต่เป็นการละเมิดสิทธิของประชาชนโดยตรง การบัญญัติหรือยกระดับสิทธิดังกล่าวในกฎหมายและรัฐธรรมนูญ จะช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการเรียกร้องความรับผิดชอบจากรัฐและภาคเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมมีสถานะเป็น “ภาระหน้าที่ของรัฐ” มากกว่าทางเลือกเชิงนโยบาย

(2) การกำกับดูแลที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติมักเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจำนวนมาก ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านการใช้อำนาจโดยมิชอบ หลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมจึงเน้นการสร้างกลไกที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ การเปิดเผยข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม เช่น รายงานผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ข้อมูลมลพิษ หรือข้อมูลการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นกลไกสำคัญที่ช่วยให้ประชาชนสามารถติดตามและมีส่วนร่วมในการกำกับดูแล การกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยหน่วยงานอิสระหรือภาคประชาชน จะช่วยลดความเสี่ยงของการตัดสินใจที่ไม่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว

(3) หลักความรับผิดชอบและผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมเน้นการกำหนดความรับผิดชอบของผู้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน โดยยึดหลักว่า “ผู้ก่อมลพิษต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย” ในการแก้ไข พื้นฟู หรือชดเชยความเสียหาย การกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพ เช่น ค่าปรับที่เหมาะสม การเรียกค่าเสียหายเชิงลงโทษ หรือการบังคับให้ฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้ภาคธุรกิจและผู้ประกอบการดำเนินกิจการอย่างรับผิดชอบ และลดการผลักภาระไปสู่สังคมโดยรวม

(4) ความยุติธรรมระหว่างรุ่นและความยั่งยืน หนึ่งในมิติสำคัญของหลักนิติธรรมเชิงสิ่งแวดล้อมคือ “ความยุติธรรมระหว่างรุ่น” (intergenerational justice) ซึ่งหมายถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปัจจุบันโดยไม่ทำลายโอกาสของคนรุ่นอนาคต แนวคิดนี้ขยายขอบเขตของหลักนิติธรรมจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในปัจจุบัน ไปสู่การคำนึงถึงสิทธิของผู้ที่ยังไม่เกิด การกำหนดนโยบายและกฎหมายที่คำนึงถึงผลกระทบระยะยาว เช่น การควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก การอนุรักษ์

ความหลากหลายทางชีวภาพ และการใช้ทรัพยากรอย่างยั่งยืน เป็นกลไกสำคัญในการรักษาสมดุลระหว่างการพัฒนาและการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีแนวคิด “**หลักนิติธรรมเชิงพฤติกรรม**” ได้ชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติตามกฎหมายมิได้ขึ้นอยู่กับทบทวนข้อเท็จจริงเพียงอย่างเดียว หากแต่เกี่ยวข้องกับแรงจูงใจและพฤติกรรมของมนุษย์ การนำหลักเศรษฐศาสตร์พฤติกรรมมาใช้ในการออกแบบกฎหมายและนโยบาย เช่น การปรับรูปแบบการสื่อสาร การออกแบบขั้นตอนราชการให้สะดวก และการใช้แรงจูงใจเชิงบวก จะช่วยให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายโดยสมัครใจมากขึ้น ลดความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับ และเพิ่มประสิทธิภาพของระบบโดยรวม

ในบริบทของสังคมดิจิทัล แนวคิด “**หลักนิติธรรมเชิงดิจิทัล**” ได้ขยายขอบเขตของกฎหมายไปสู่พื้นที่ออนไลน์ ซึ่งมีลักษณะเฉพาะและท้าทายกรอบกฎหมายแบบเดิม ประเด็นเรื่องสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล ความโปร่งใสของอัลกอริทึม และความรับผิดชอบของแพลตฟอร์มออนไลน์ กลายเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิในยุคใหม่ การพัฒนาหลักนิติธรรมในมิตินี้ต้องสร้างสมดุลระหว่างการส่งเสริมนวัตกรรมกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เพื่อให้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคม มิใช่แหล่งของความเหลื่อมล้ำหรือการละเมิดสิทธิ

ขณะเดียวกัน “**หลักนิติธรรมเชิงพื้นที่**” ได้สะท้อนความจริงที่ว่า การบังคับใช้กฎหมายมิได้เกิดขึ้นในสุญญากาศ หากแต่มีความแตกต่างกันตามบริบททางภูมิศาสตร์และสังคม การออกแบบนโยบายที่คำนึงถึงความเหลื่อมล้ำระหว่างพื้นที่ เช่น เมืองกับชนบท หรือพื้นที่ชายแดน จะช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเท่าเทียมมากขึ้น การใช้เทคโนโลยีเพื่อเชื่อมโยงบริการยุติธรรม และการพัฒนากลไกชุมชน จึงเป็นแนวทางสำคัญในการลดช่องว่างดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม หลักนิติธรรมจะไม่สามารถหยั่งรากได้หากปราศจาก “**ความไว้วางใจ**” ของประชาชน แนวคิด “**หลักนิติธรรมเชิงความไว้วางใจ**” จึงเน้นการสร้างเชื่อมั่นผ่านความโปร่งใส ความสม่ำเสมอ และความเป็นธรรมในการใช้อำนาจอรัฐ เมื่อประชาชนรับรู้ว่าการกฎหมายถูกบังคับใช้อย่างเท่าเทียมและไม่เลือกปฏิบัติ ย่อมเกิดความร่วมมือโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของระบบกฎหมายที่ยั่งยืน

ท้ายที่สุด “**หลักนิติธรรมเชิงอนาคต**” ได้เน้นความจำเป็นของการเตรียมความพร้อมต่อความไม่แน่นอนของโลกยุคใหม่ ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี วิกฤตเศรษฐกิจ หรือภัยพิบัติระดับโลก การนำเครื่องมือเชิงคาดการณ์ เช่น การวิเคราะห์ฉากทัศน์ และการทดลองเชิงนโยบาย มาใช้ในการออกแบบกฎหมาย จะช่วยให้ระบบกฎหมายมีความยืดหยุ่นและสามารถปรับตัวได้อย่างทันท่วงที

โดยสรุป แนวคิดหลักนิติธรรมในมิติใหม่เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนทัศน์จากการมองกฎหมายเป็นเพียง “**เครื่องมือควบคุม**” ไปสู่การเป็น “**โครงสร้างพื้นฐานของความยุติธรรม**” ที่สามารถป้องกันปัญหา ส่งเสริมพฤติกรรมเชิงบวก รองรับเทคโนโลยี ลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความไว้วางใจในสังคมได้อย่างยั่งยืน การบูรณาการแนวคิดเหล่านี้เข้ากับการพัฒนาหลักนิติธรรมของประเทศไทย จะช่วยให้ระบบกฎหมายไทยสามารถตอบสนองต่อความท้าทายในอนาคต และก้าวสู่การพัฒนาที่มั่นคงเท่าเทียม และยั่งยืนในระยะยาว

บทที่ 6

ผลการวิเคราะห์ที่ได้จาก

การประชุมคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากฎหมายหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) และงานประชุมสัมมนา “Thailand Rule of Law NEXT 2026”

6.1 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนต่อการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย

6.1.1 จุดแข็ง (Strengths)

(1) รากฐานทางกฎหมายและยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน: ประเทศไทยมีการบัญญัติ “หลักนิติธรรม” ไว้ในกฎหมายสูงสุดคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับปีพุทธศักราช 2550 และ 2560) เพื่อกำกับอำนาจรัฐ นอกจากนี้ หลักนิติธรรมยังถูกบรรจุเป็นส่วนสำคัญในยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และแผนแม่บทต่างๆ ซึ่งเป็นกรอบการพัฒนาประเทศที่เน้นความมั่นคง ความเสมอภาค และการปรับสมดุลภาครัฐ การบูรณาการในยุทธศาสตร์ชาติและแผนแม่บท (Strategic Integration) ซึ่งเป็นเป้าหมายการพัฒนาตามหลักธรรมาภิบาล และระบุว่าปัญหาหลักนิติธรรมเป็นต้นตอของความเหลื่อมล้ำที่ต้องแก้ไข โดยเน้นหนักใน 3 ด้านหลัก คือ ด้านความมั่นคง (การรักษาความสงบ), ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาค (การเข้าถึงความยุติธรรมอย่างเท่าเทียม) และด้านการปรับสมดุลภาครัฐ (ความโปร่งใสและไร้อคติ) นอกจากนี้ยังมีแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่มีการแปลงยุทธศาสตร์สู่แนวทางปฏิบัติในประเด็นความปลอดภัย การต่อต้านทุจริต และกระบวนการยุติธรรมที่เคารพสิทธิมนุษยชน และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566–2570) ที่มุ่งเน้นการสร้าง “ภาครัฐที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ และตอบโจทย์ประชาชน” โดยใช้หลักธรรมาภิบาลและความโปร่งใสเป็นหัวใจหลัก

การมีกลไกกฎหมายรองรับการบริหารงานยุติธรรม (Specific Legislative Tools) มีกฎหมายเฉพาะที่ช่วยขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ พ.ร.บ. การบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549 กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ทุก 4 ปี เพื่อบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานรัฐให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ ซึ่งฉบับปัจจุบัน (ฉบับที่ 4) ยึดหลักนิติธรรมเป็นฐานในการสร้างความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิ รวมถึงพันธกรณีและความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประเทศไทยเชื่อมโยงหลักนิติธรรมเข้ากับ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 16) ของสหประชาชาติ เพื่อสร้างสังคมที่สงบสุขและยุติธรรม รัฐบาลมีนโยบายฟื้นฟูหลักนิติธรรมที่เข้มแข็งและโปร่งใส เพื่อเป็นทุนทางสังคมในการพัฒนาประเทศและสร้างความเชื่อมั่นในระดับนานาชาติ

ดังนั้น จุดแข็งด้านนี้ของไทย คือมี “โครงสร้างพื้นฐานทางกฎหมายและยุทธศาสตร์” ที่ครบถ้วนและครอบคลุม ตั้งแต่กฎหมายรัฐธรรมนูญไปจนถึงแผนปฏิบัติการระดับหน่วยงาน ทำให้มีกรอบทิศทางที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมให้หยั่งรากลึกในสังคม

(2) ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยสูง จากข้อมูลดัชนีหลักนิติธรรม (WJP Rule of Law Index) ประเทศไทยทำคะแนนได้สูงที่สุดในปัจจัยด้าน “ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัย” อย่างต่อเนื่อง คะแนน 0.50 ในปี พ.ศ. 2568 และขยับขึ้นมายู่อันดับที่ 78 จาก 143 ประเทศทั่วโลก สะท้อนถึง

ประสิทธิภาพของรัฐในการควบคุมอาชญากรรมและความรุนแรง ซึ่งประสิทธิภาพในการควบคุมความรุนแรงนี้เป็นจุดแข็งที่สะท้อนถึงความสามารถของภาครัฐในการควบคุมสถานการณ์ความไม่สงบ และรักษาให้มีอัตราความรุนแรงในสังคมที่ต่ำ ซึ่งครอบคลุมถึงการป้องกันอาชญากรรม การยับยั้งความขัดแย้งทางการเมือง และการลดการใช้ความรุนแรงในการแก้ปัญหาส่วนตัวของประชาชน นอกจากนี้ยังพบข้อมูลระบุว่าประเทศไทยมีแนวโน้มลดอัตราอาชญากรรมรุนแรงได้อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอัตราการฆาตกรรมที่ลดลงจาก 3.2 ต่อประชากรแสนคนในปี พ.ศ. 2561 เหลือเพียง 2.36 ในปี พ.ศ.2563 ส่งผลให้ค่าดัชนีสันติภาพโลก (Global Peace Index) ของไทยปรับตัวดีขึ้นตามไปด้วย

ในด้านกลไกและการใช้เทคโนโลยีสนับสนุน พบความสำเร็จในด้านนี้มาจากการดำเนินโครงการและกลไกต่าง ๆ เช่น

- ศูนย์ยุติธรรมชุมชน: ซึ่งมีกว่า 7,800 แห่งทั่วประเทศ ทำหน้าที่เป็นกลไกเฝ้าระวังและไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระดับพื้นที่เพื่อลดความรุนแรง,
- การนำเทคโนโลยีมาใช้: เช่น การติดตั้งระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) ทั่วพื้นที่ และโครงการ "Stay Safe" เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันอาชญากรรม
- การคุ้มครองความปลอดภัยเชิงโครงสร้าง: เช่น การประกาศใช้ พ.ร.บ. มาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำ พ.ศ. 2565 เพื่อปกป้องสังคมจากกลุ่มเสี่ยงอันตราย

โดยสรุป มิติด้านความปลอดภัยสาธารณะถือเป็นทุนทางสังคมที่เข้มแข็งที่สุดของไทยในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรม ซึ่งช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้กับทั้งประชาชนและนักลงทุนในแง่ของสภาพแวดล้อมที่สงบสุข

(3) กลไกการขับเคลื่อนเชิงนโยบายระดับชาติ: มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนหน่วยงานสำคัญเพื่อผลักดันนโยบายให้เป็นรูปธรรมผ่านคณะอนุกรรมการเฉพาะด้าน

การแสดงเจตจำนงทางการเมืองระดับสูง (Political Will) มีฐานอำนาจรองรับที่ชัดเจน คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ถูกแต่งตั้งขึ้นตาม คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 77/2568 ซึ่งสะท้อนถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการฟื้นฟูและยกระดับหลักนิติธรรมให้เป็นวาระสำคัญระดับชาติ การเชื่อมโยงกับยุทธศาสตร์โลก ภูมิภาคนี้ถูกออกแบบมาเพื่อขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (SDG 16) ของสหประชาชาติโดยเฉพาะทำให้การขับเคลื่อนภายในประเทศสอดคล้องกับมาตรฐานและพันธกรณีสากล

องค์ประกอบที่ผสมผสานระหว่างผู้ทรงคุณวุฒิและหน่วยงานปฏิบัติ การที่มีบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญสูงอย่าง ศาสตราจารย์พิเศษ ธงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน และมีผู้ทรงคุณวุฒิหลากหลายด้านร่วมเป็นกรรมการ แสดงถึงความเป็นมืออาชีพและความเป็นอิสระ ช่วยให้การวางนโยบายมีความรอบด้านและเป็นที่ยอมรับ นอกจากนี้การบูรณาการข้ามหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (สคส.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เข้ามาร่วมทำงาน ยังเป็นการดึงกลไกที่ช่วยทำให้ลดปัญหาการ

ทำงานแบบแยกส่วน (Silos) และสร้างความร่วมมือที่เกิดผลลัพธ์จริง การแบ่งโครงสร้างการทำงานที่มุ่งเป้าหมายเฉพาะด้าน (Sub-committees)

การแบ่งคณะกรรมการออกเป็น 3 ชุด ช่วยให้เราสามารถเจาะลึกและแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างเป็นระบบ ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพ (ชุดที่ 1): มุ่งเน้นเรื่อง Open Data และความโปร่งใส ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการต่อต้านการทุจริต ด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน (ชุดที่ 2): รับผิดชอบการยกระดับสิทธิมนุษยชนให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เช่น การประเมิน Business Ready (B-Ready) ของธนาคารโลก ด้านกระบวนการยุติธรรม (ชุดที่ 3): แก้ปัญหาที่ได้คะแนนต่ำในระดับสากล เช่น ประสิทธิภาพของระบบราชทัณฑ์ และการปรับพฤติกรรม ความสามารถในการสร้าง "Quick Win" และผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรม

นอกจากนี้กลไกคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ช่วยให้เกิดความชัดเจนในการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐเพื่อต่อต้านการทุจริต โดยการประสานงานกับหน่วยงานด้านกฎหมายเพื่อลดข้อกักรวเลื่อง PDPA ทำให้การเปิดเผยข้อมูลทำได้จริงและรวดเร็ว การแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบยุติธรรม: มีมติที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหา นักโทษล้นคุก และการบริหารโทษเพื่อลดการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดตามดัชนีชี้วัดสากล ด้านการเปลี่ยนดัชนีชี้วัดสากลให้เป็นกลไกเชิงนโยบาย พบว่าจุดแข็งที่สำคัญที่สุดคือคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ทำหน้าที่เป็น “ตัวแปลง” (Translator) ที่นำผลคะแนนจาก WJP Rule of Law Index หรือ CPI มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดเป็นแนวทางปฏิบัติและข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ทำให้ดัชนีชี้วัดไม่ได้เป็นเพียงแค่ตัวเลข แต่เป็นเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมายและสถาบันอย่างแท้จริง โดยรวมแล้ว การมีคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศักยภาพหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) จึงเป็นจุดแข็งที่ช่วยให้ประเทศไทยมี “หัวขบวน” ในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมที่สามารถสั่งการ บูรณาการ และติดตามผลได้อย่างเป็นระบบในทุกมิติ

6.1.2 จุดอ่อน (Weaknesses)

(1) ประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและระบบราชทัณฑ์: เป็นปัจจัยที่ได้คะแนนต่ำที่สุดอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในเรื่อง “ระบบราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรม” (ได้เพียง 0.25 คะแนน) และปัญหานักโทษล้นคุก (Overcrowding) ที่ยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล

- ระบบราชทัณฑ์กับการปรับพฤติกรรม (จุดที่คะแนนต่ำที่สุด)

ปัจจัยย่อยที่ 8.3 เรื่อง “ระบบราชทัณฑ์มีประสิทธิภาพในการปรับพฤติกรรม” ได้คะแนนเพียง 0.25 ซึ่งจัดอยู่ในเกณฑ์ “สีแดง” ที่ต้องดำเนินการแก้ไขทันที ปัญหาหลักประกอบด้วย:

- ภาวะนักโทษล้นคุก (Overcrowding): ข้อมูล ณ สิงหาคม พ.ศ. 2568 พบว่ามีผู้ต้องขังทั่วประเทศกว่า 300,246 คน ขณะที่มาตรฐานสากลกำหนดพื้นที่ 2.25 ตารางเมตรต่อคน แต่ไทยสามารถจัดสรรได้เพียง 1.2 - 1.5 ตารางเมตรต่อคนเท่านั้น
- สภาพความเป็นอยู่ที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล: ความแออัดนำไปสู่ปัญหาสุขอนามัย การละเมิดสิทธิมนุษยชน และความล้มเหลวในการจำแนกผู้กระทำผิด (เช่น ผู้มีพฤติกรรมรุนแรงถูกขังปะปนกับผู้กระทำผิดเล็กน้อย)

- การกลับมากระทำผิดซ้ำ (Recidivism): สถิติชี้ว่าการแก้ไขฟื้นฟูและการเปลี่ยนแปลงทัศนคติของผู้ต้องขังยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทำให้ผู้พ้นโทษจำนวนมากกลับเข้าสู่เรือนจำอีกครั้งภายใน 1-3 ปี

- **ประสิทธิภาพและความเป็นกลางในกระบวนการต้นน้ำ** ข้อมูลจากแหล่งข้อมูลระบุว่ากระบวนการสืบสวนสอบสวนยังมีปัญหาเชิงโครงสร้าง

- คะแนนการสืบสวนสอบสวนต่ำ: ประสิทธิภาพของการสืบสวนคดีอาญาได้คะแนนเพียง 0.38 และความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้เพียง 0.32

- ปัญหาการเลือกปฏิบัติและการใช้อำนาจมิชอบ: พบปัญหาความสัมพันธ์แบบ "พวกพ้อง" หรืออิทธิพลทางการเมืองที่เข้ามาแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ที่มากเกินไปจนนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน

- ความล่าช้าในขั้นตอนทางกฎหมาย: กระบวนการทำงานมีความซับซ้อนหลายขั้นตอน สร้างภาระและต้นทุนที่เกินความจำเป็นแก่ประชาชน

- **สิทธิของผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี** หนึ่งในอุปสรรคสำคัญของการลดความแออัดคือกลุ่ม "ผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดี" (Remand Prisoners):

- คนกลุ่มนี้ยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ต้องถูกคุมขังในสภาพแวดล้อมเดียวกับนักโทษเด็ดขาด ซึ่งกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และขัดกับหลักการสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์

- รัฐบาลมีความพยายามผลักดันการใช้วิธีการอื่นแทนการคุมขัง เช่น การใช้กำไลอิเล็กทรอนิกส์ (EM) หรือการขอฝากขังในสถานที่อื่นที่ไม่ใช่เรือนจำ แต่ในทางปฏิบัติยังทำได้จำกัด

(2) **ปัญหาการคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง:** คะแนนดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (CPI) และดัชนีหลักนิติธรรมในปัจจัยการปราศจากคอร์รัปชันมีแนวโน้มลดลง สะท้อนถึงความอ่อนแอของกลไกตรวจสอบอำนาจรัฐและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ

- **วัฒนธรรมการทำงานของภาครัฐและอุปสรรคทางกฎหมาย:** หน่วยงานรัฐยังมีความลังเลในการเปิดเผยข้อมูลเนื่องจากความกังวลเรื่องการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย PDPA และการตีความกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ยังไม่เอื้อต่อหลัก "เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น" นอกจากนี้ กฎหมายไทยยังมีปริมาณมากเกินไปจนเกิดความจำเอนและบางส่วนล้าสมัย เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพและเป็นภาระต่อประชาชน

- **การขาดการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการนิติบัญญัติ:** กฎหมายหลายฉบับถูกออกแบบจากส่วนกลางหรือฝ่ายบริหารโดยขาดการรับฟังเสียงของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบ ทำให้กฎหมายขาดความชอบธรรมในทางปฏิบัติและถูกมองว่าเป็นเครื่องมือควบคุมมากกว่าคุ้มครองสิทธิ

- **ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม:** ประชาชนกลุ่มเปราะบางยังเผชิญกับอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิและการเยียวยา เนื่องด้วยต้นทุนในการดำเนินคดีทางศาลที่สูงและความซับซ้อนของขั้นตอนทางกฎหมายที่ประชาชนทั่วไปยากจะเข้าใจ

- **ความเป็นอิสระและคุณภาพเหตุผลขององค์กรตรวจสอบ:** องค์กรอิสระและฝ่ายตุลาการยังถูกตั้งคำถามเรื่องความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง รวมถึงคุณภาพในการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยที่ต้องสามารถอธิบายต่อสาธารณชนได้อย่างสมเหตุสมผล

(3) ความตื่นตัวด้านรัฐบาลระบบเปิด (Open Government) ประเทศไทยเคยเข้าร่วม Open Government Partnership ซึ่งมีเป้าหมายส่งเสริมความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบของรัฐ อย่างไรก็ตาม หากความตื่นตัวจำกัดอยู่เพียงการประกาศนโยบาย การจัดเวที หรือการเผยแพร่ข้อมูลเชิงปริมาณโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง ย่อมก่อให้เกิด “ความโปร่งใสเชิงภาพลักษณ์” มากกว่าความโปร่งใสเชิงเนื้อหา ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมคือ ความไว้วางใจของประชาชนลดลง เพราะประชาชนรับรู้ถึงความไม่สอดคล้องระหว่างถ้อยแถลงกับการปฏิบัติจริง (credibility gap)

- **การเปิดเผยข้อมูลโดยไม่สร้างกลไกตรวจสอบ:** การเปิดเผยข้อมูล (Open Data) หากไม่มีกลไกวิเคราะห์ ติดตาม และนำข้อมูลไปใช้เชิงนโยบาย จะทำให้ข้อมูลกลายเป็นเพียง “ข้อมูลดิบ” ที่ไม่สร้างอำนาจต่อรองให้ประชาชน หลักนิติธรรมต้องอาศัยความรับผิดชอบ (accountability) ไม่ใช่เพียงการเข้าถึง (availability) หากข้อมูลเปิดเผยแต่ไม่สามารถนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้จริง การเปิดนั้นย่อมไม่เสริมสร้างความรับผิดชอบ

- **ความไม่สมดุลระหว่างการเปิดกับข้อมูลการคุ้มครองสิทธิ:** การขับเคลื่อนรัฐบาลระบบเปิดโดยขาดกรอบคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างรัดกุม อาจกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือสิทธิในกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรม หลักนิติธรรมมิใช่เพียงการเปิดเผย แต่ต้องรักษาดุลยภาพระหว่าง “ความโปร่งใส” กับ “การคุ้มครองสิทธิ” หากรัฐเปิดเผยคดีหรือข้อมูลบุคคลโดยขาดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน อาจกลายเป็นการละเมิดสิทธิโดยรัฐเอง

- **การมีส่วนร่วมที่ไม่ทั่วถึง (Participatory Inequality):** แม้รัฐบาลจะเปิดช่องทางรับฟังความคิดเห็น แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มที่มีทุนทางสังคม เทคโนโลยี หรือความรู้ทางกฎหมายสูง ย่อมมีโอกาสเข้าถึงและมีอิทธิพลมากกว่ากลุ่มเปราะบาง ความเหลื่อมล้ำในการมีส่วนร่วมอาจทำให้การออกแบบนโยบายเอื้อประโยชน์แก่เสียงของคนส่วนน้อยที่เข้มแข็ง มากกว่าความต้องการของประชาชนโดยรวม ซึ่งสวนทางกับหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมาย

- **ความตื่นตัวที่ไม่เชื่อมโยงกับกระบวนการยุติธรรม:** รัฐบาลระบบเปิดในหลายกรณีมุ่งเน้นข้อมูลด้านงบประมาณหรือการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ไม่เชื่อมโยงกับข้อมูลในกระบวนการยุติธรรม เช่น ระยะเวลาคดี อัตราการปล่อยชั่วคราว หรือความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทนายความ หาก Open Government ไม่ครอบคลุมถึง “Open Justice” ความพยายามพัฒนาหลักนิติธรรมจะขาดแกนกลางที่สำคัญที่สุด คือ ความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรม

- **การเปิดเผยที่กระทบความเป็นอิสระของสถาบัน:** ในบางกรณีการเรียกร้องความโปร่งใสอาจถูกใช้เป็นเครื่องมือกดดันองค์กรอิสระหรือศาล หากไม่มีเส้นแบ่งที่ชัดเจนระหว่างความโปร่งใสกับการแทรกแซง หลักนิติธรรมต้องตั้งอยู่บนความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการและองค์กรตรวจสอบ การเปิดเผยที่ขาดกรอบอาจสร้างแรงกดดันทางการเมืองต่อการตัดสินใจเชิงวิชาชีพ

● **ความคาดหวังสูงเกินโครงสร้างรองรับ:** เมื่อสังคมมีความตื่นตัวเรื่องรัฐบาลระบบเปิด แต่โครงสร้างราชการยังคงเป็นแบบรวมศูนย์และวัฒนธรรมองค์กรไม่สนับสนุนการเปิดเผย อาจเกิด “policy dissonance” คือ ความไม่สอดคล้องระหว่างนโยบายกับวัฒนธรรมการปฏิบัติ ผลคือเกิดความขัดแย้งภายในระบบราชการ และทำให้การพัฒนาหลักนิติธรรมเดินหน้าอย่างไม่ต่อเนื่อง

ความตื่นตัวด้านรัฐบาลระบบเปิดมีใช้ปัญหาในตัวเอง หากแต่จะกลายเป็นจุดอ่อนของการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย เมื่อขาดองค์ประกอบต่อไปนี้

- โครงสร้างกำกับดูแลที่ชัดเจน
- กลไกตรวจสอบและรับผิดชอบที่ใช้งานได้จริง
- การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานควบคู่กับความโปร่งใส
- การลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงการมีส่วนร่วม
- การเชื่อมโยง Open Government กับ Open Justice

กล่าวโดยสรุป หากรัฐบาลระบบเปิดเป็นเพียง “วาทกรรมเชิงนโยบาย” โดยไม่ฝังรากในโครงสร้างทางกฎหมายและสถาบัน ย่อมไม่สามารถเสริมสร้างหลักนิติธรรมได้อย่างยั่งยืน และอาจทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อรัฐมากยิ่งขึ้น แต่หากได้รับการออกแบบอย่างรอบคอบ ภายใต้กรอบความรับผิดชอบและการคุ้มครองสิทธิ รัฐบาลระบบเปิดสามารถเป็นกลไกสำคัญในการยกระดับหลักนิติธรรมไทยสู่มาตรฐานสากลได้อย่างแท้จริง

(4) ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ประเด็น “ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล” (alignment with international standards) แม้จะถูกยกเป็นเป้าหมายสำคัญของการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย แต่ในอีกด้านหนึ่ง หากขาดความเข้าใจเชิงโครงสร้างและการปรับใช้ที่เหมาะสม ก็อาจกลายเป็น “จุดอ่อนเชิงยุทธศาสตร์” ได้ในหลายมิติ ดังต่อไปนี้

● **การยึดรูปแบบมากกว่าสาระ:** การพยายามทำให้กฎหมายหรือกลไกสถาบัน “เหมือน” มาตรฐานสากล อาจนำไปสู่การลอกแบบเชิงโครงสร้างโดยไม่ปรับให้สอดคล้องกับบริบททางสังคม การเมือง และวัฒนธรรมของไทย ผลคือเกิด “กฎหมายสวยงามแต่ไม่ถูกใช้จริง” (law in the books vs. law in action) ซึ่งบั่นทอนความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย และลดความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม

● **ความไม่สอดคล้องระหว่างพันธกรณีกับการบังคับใช้:** ประเทศไทยเป็นภาคีในตราสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น United Nations International Covenant on Civil and Political Rights อย่างไรก็ตาม ปัญหามักอยู่ที่ “implementation gap” หรือช่องว่างระหว่างการให้สัตยาบันกับการบังคับใช้ภายในประเทศ หากรัฐไม่สามารถปรับกลไกภายในให้รองรับพันธกรณีระหว่างประเทศได้อย่างแท้จริง จะทำให้หลักนิติธรรมถูกมองว่าเป็นเพียงการแสดงบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ มากกว่าการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจริง

● **ความตึงเครียดระหว่างอธิปไตยกับมาตรฐานสากล:** ในบางกรณีมาตรฐานสากลอาจถูกมองว่าแทรกแซงอธิปไตยหรือขัดกับค่านิยมท้องถิ่น หากรัฐขาดกระบวนการสื่อสารสาธารณะและการมีส่วนร่วมอย่างรอบด้าน อาจเกิดกระแสต่อต้าน (backlash) ต่อแนวคิดสิทธิมนุษยชนหรือหลักนิติธรรมแบบสากล

ผลกระทบคือทำให้การพัฒนาหลักนิติธรรมกลายเป็นประเด็นทางการเมือง มากกว่าจะเป็นฉันทามติร่วมของสังคม

- **การประเมินจากดัชนีสากลโดยไม่เข้าใจบริบทดัชนีวัดหลักนิติธรรม:** เช่น World Justice Project มักถูกใช้เป็นตัวชี้วัดภาพลักษณ์ของประเทศในเวทีโลก อย่างไรก็ตาม หากการกำหนดนโยบายมุ่ง “ไล่คะแนนดัชนี” มากกว่าการแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างจริง อาจทำให้การปฏิรูปเน้นประเด็นที่วัดได้ง่าย แต่ละเลยปัญหาที่ซับซ้อนและฝังรากลึก

- **ความไม่พร้อมของโครงสร้างสถาบันรองรับ:** มาตรฐานสากลจำนวนมากตั้งอยู่บนสมมติฐานว่ารัฐมีระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการ และมีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง หากนำมาตรฐานเหล่านี้มาปรับใช้โดยไม่พัฒนา “capacity” ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควบคู่กัน จะเกิดภาวะกฎหมายก้าวหน้าแต่โครงสร้างรองรับล้าหลัง ส่งผลให้การบังคับใช้ไม่เสมอภาค

- **ความเสี่ยงของการเลือกใช้มาตรฐานอย่างเลือกสรร:** บางครั้งรัฐอาจเลือกปฏิบัติตามมาตรฐานที่ไม่กระทบต่อโครงสร้างอำนาจหลัก แต่หลีกเลี่ยงมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการจำกัดอำนาจรัฐหรือการคุ้มครองเสรีภาพทางการเมือง การปฏิบัติแบบเลือกสรรเช่นนี้จะทำให้หลักนิติธรรมขาดความเป็นองค์รวม (indivisibility) และลดความน่าเชื่อถือในระยะยาว

- **ความท้าทายด้านวัฒนธรรมกฎหมาย:** ระบบกฎหมายไทยมีลักษณะผสมผสานระหว่างระบบ civil law กับวัฒนธรรมราชาธิปไตยแบบรวมศูนย์ การนำมาตรฐานสากลซึ่งตั้งอยู่บนวัฒนธรรมการตรวจสอบแบบเข้มข้นมาใช้ อาจเผชิญแรงต้านจากวัฒนธรรมองค์กรที่ให้ความสำคัญกับลำดับชั้นและความมั่นคงมากกว่าความเปิดเผย หากไม่บริหารการเปลี่ยนผ่านทางวัฒนธรรมอย่างรอบคอบ การอ้างอิงมาตรฐานสากลอาจกลายเป็นเพียง “ภาษาทางนโยบาย” ที่ไม่ฝังรากในพฤติกรรมขององค์กร

“ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล” จะกลายเป็นจุดอ่อนของการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย เมื่อเกิดภาวะดังต่อไปนี้

- การลอกแบบโดยไม่ปรับบริบท
- ช่องว่างระหว่างพันธกรณีกับการปฏิบัติ
- การไล่คะแนนดัชนีแทนการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง
- การเลือกใช้มาตรฐานอย่างไม่ครบถ้วน
- โครงสร้างสถาบันและวัฒนธรรมองค์กรยังไม่พร้อมรองรับ

อย่างไรก็ตาม หากประเทศไทยสามารถปรับใช้มาตรฐานสากลในลักษณะ “contextualized internationalization” คือ นำหลักการสากลมาปรับให้สอดคล้องกับบริบทภายในประเทศ พร้อมพัฒนาศักยภาพสถาบันควบคู่กัน มาตรฐานสากลจะมีใช้ภาระ หากแต่เป็นแรงผลักดันสำคัญในการยกระดับหลักนิติธรรมไทยสู่ความยั่งยืนอย่างแท้จริง

6.2 โอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาแนวทางการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย

6.2.1 โอกาส (Opportunity)

(1) **พลวัตภูมิรัฐศาสตร์และบทบาทของภูมิภาคอาเซียน:** โอกาสเชิงยุทธศาสตร์ต่อการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย

- **บริบทภูมิรัฐศาสตร์ที่เปลี่ยนผ่าน:** จากความมั่นคงแบบดั้งเดิมสู่ความมั่นคงเชิงสถาบัน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเผชิญการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจากการแข่งขันของมหาอำนาจ การขยายตัวของเศรษฐกิจดิจิทัล ตลอดจนภัยคุกคามข้ามพรมแดน เช่น อาชญากรรมไซเบอร์ การฟอกเงิน และการค้ามนุษย์ สถานการณ์ดังกล่าวทำให้ “ความมั่นคงเชิงสถาบัน” (institutional resilience) กลายเป็นปัจจัยสำคัญไม่น้อยไปกว่าความมั่นคงทางทหาร ในบริบทนี้ หลักนิติธรรมจึงเป็นกลไกสร้างเสถียรภาพเชิงโครงสร้าง เพราะประเทศที่มีกฎหมายชัดเจน โปร่งใส และบังคับใช้อย่างเป็นธรรม จะมีความสามารถในการรับมือกับแรงกดดันภายนอกได้ดีกว่า สำหรับประเทศไทย ซึ่งตั้งอยู่ศูนย์กลางของภูมิภาค จึงมีโอกาสดำเนินการตนเองเป็น “จุดสมดุลเชิงสถาบัน” ในภูมิภาคอาเซียน

- **อาเซียนในฐานะกรอบความร่วมมือเชิงสถาบัน Association of Southeast Asian Nations (ASEAN):** แม้จะยึดหลักไม่แทรกแซงกิจการภายใน แต่ได้ขยายบทบาทด้านกฎหมายและหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง ผ่านกลไกความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรม การต่อต้านทุจริต และสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ระดับการพัฒนาหลักนิติธรรมของประเทศสมาชิกยังมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ ซึ่งก่อให้เกิด “ช่องว่างเชิงมาตรฐาน” (normative gap) ภายในภูมิภาค โอกาสของไทย อยู่ที่การเสนอกรอบความร่วมมือเชิงสมัครใจ (voluntary cooperation framework) ที่มุ่งยกระดับมาตรฐานโดยไม่กระทบอธิปไตยของรัฐสมาชิก เช่น การจัดตั้งเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปกฎหมาย การพัฒนาตัวชี้วัดหลักนิติธรรมระดับภูมิภาค การแลกเปลี่ยนแนวปฏิบัติที่ดี (best practices) แนวทางดังกล่าวจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำเชิงสถาบัน และเสริมความเชื่อมั่นของภูมิภาคโดยรวม

- **ความเชื่อมโยงระหว่างห่วงโซ่อุปทานโลก (Global Supply Chain):** กับคุณภาพกฎหมาย ภูมิภาคอาเซียนเป็นศูนย์กลางการผลิตและห่วงโซ่อุปทานโลก การเคลื่อนย้ายทุน เทคโนโลยี และแรงงาน ต้องอาศัยความชัดเจนทางกฎหมายและกลไกระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ ในบริบทของการปรับโครงสร้างห่วงโซ่อุปทานโลก (supply chain reconfiguration) ประเทศที่มีระบบยุติธรรมเชื่อถือได้จะได้รับความได้เปรียบในการดึงดูดการลงทุน ประเทศไทยจึงสามารถใช้การพัฒนาหลักนิติธรรมเป็น “ยุทธศาสตร์เศรษฐกิจเชิงโครงสร้าง” เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ผู้ประกอบการข้ามชาติ ลดความเสี่ยงด้านข้อพิพาทการค้า ส่งเสริมการเป็นศูนย์กลางอนุญาโตตุลาการและระงับข้อพิพาทในภูมิภาค การรับมืออาชญากรรมข้ามชาติและความร่วมมือด้านความมั่นคง อาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การค้ามนุษย์ การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมไซเบอร์ มีลักษณะไร้พรมแดน การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาค ความร่วมมือดังกล่าวต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเชื่อมั่นระหว่างหน่วยงาน มาตรฐานกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกันกับกลไกแลกเปลี่ยนข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ การพัฒนาหลักนิติธรรมภายในประเทศ

จะช่วยเพิ่มศักยภาพของไทยในการเป็น “ศูนย์กลางประสานงานด้านกฎหมาย” ในภูมิภาค และยกระดับบทบาทเชิงนำ (norm entrepreneur) ภายในอาเซียน

- **บทบาทเชิงยุทธศาสตร์ของไทยในฐานะประเทศแกนกลาง (Middle Power Strategy):**

ในบริบทการแข่งขันของมหาอำนาจ ไทยสามารถใช้แนวทาง “ความเป็นกลางเชิงสร้างสรรค์” (constructive neutrality) ควบคู่กับการเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันภายใน การพัฒนาหลักนิติธรรมจะช่วยให้ไทยมีความยืดหยุ่นเชิงนโยบาย ลดแรงกดดันจากการเลือกข้างทางภูมิรัฐศาสตร์ สร้างความน่าเชื่อถือในเวทีพหุภาคี บทบาทดังกล่าวจะยกระดับภาพลักษณ์ของไทยจาก “ผู้ตาม” สู่ “ผู้กำหนดวาระ” ด้านธรรมาภิบาลในภูมิภาค บทสังเคราะห์เชิงยุทธศาสตร์ พลวัตภูมิรัฐศาสตร์ในภูมิภาคอาเซียนมิได้เป็นเพียงความเสี่ยง หากแต่เป็นโอกาสเชิงโครงสร้างในการยกระดับหลักนิติธรรมไทย ประเทศไทยสามารถใช้บริบทดังกล่าวเพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันภายใน พัฒนาแนวทางความร่วมมือระดับภูมิภาค สร้างบทบาทเชิงนำด้านกฎหมายและธรรมาภิบาล หากดำเนินการอย่างเป็นระบบ หลักนิติธรรมไทยจะกลายเป็นทั้ง “กลไกความมั่นคงเชิงสถาบัน” และ “เครื่องมือทางยุทธศาสตร์” ในการเสริมสร้างความยั่งยืนของประเทศและภูมิภาคในระยะยาว

(2) การแข่งขันทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นนักลงทุนระหว่างประเทศ: มิติหลักนิติธรรมในฐานะกลไกเชิงยุทธศาสตร์ของรัฐ: ภายใต้บริบทเศรษฐกิจโลกยุคโลกาภิวัตน์และเศรษฐกิจดิจิทัล คุณภาพของสถาบันทางกฎหมายได้กลายเป็นปัจจัยกำหนดความสามารถในการแข่งขันของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ หลักนิติธรรมมิได้เป็นเพียงหลักการเชิงรัฐธรรมนูญ หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันที่กำหนดระดับความเสี่ยง ความเชื่อมั่น และเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจโดยรวม การวิเคราะห์ประเด็นการแข่งขันทางเศรษฐกิจและความเชื่อมั่นนักลงทุนระหว่างประเทศจึงสามารถจำแนกออกเป็นสามมิติสำคัญ ดังต่อไปนี้

- **หลักนิติธรรมในฐานะโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและการลดต้นทุนความเสี่ยงในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่:** การลงทุนมิได้พิจารณาเพียงศักยภาพตลาดหรือทรัพยากรแรงงาน หากแต่ประเมิน “ความเสี่ยงเชิงสถาบัน” (institutional risk) อย่างรอบด้าน ประเทศที่มีกฎหมายชัดเจน บังคับใช้สม่ำเสมอ และมีกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระ จะสามารถลดความไม่แน่นอน (uncertainty) และต้นทุนธุรกรรม (transaction costs) ได้อย่างมีนัยสำคัญ การจัดอันดับด้านหลักนิติธรรมของ World Justice Project ตลอดจนดัชนีการรับรู้การทุจริตของ Transparency International มักถูกใช้เป็นข้อมูลประกอบการประเมินความเสี่ยงประเทศของนักลงทุนและสถาบันการเงินระหว่างประเทศ คะแนนที่ต่ำในมิติดังกล่าวอาจสะท้อนความเสี่ยงด้านการบังคับใช้สัญญา ความไม่แน่นอนของนโยบาย และความไม่โปร่งใสในการกำกับดูแล ในแง่นี้ หลักนิติธรรมจึงทำหน้าที่เสมือน “โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ” (economic infrastructure) ที่มองไม่เห็น แต่มีผลโดยตรงต่อการกำหนดต้นทุนเงินทุน (cost of capital) และความสามารถในการดึงดูดการลงทุนระยะยาวของประเทศ

- **ความเชื่อมั่นนักลงทุนกับเสถียรภาพเชิงกฎหมายในยุคเศรษฐกิจดิจิทัล:** การเปลี่ยนผ่านสู่เศรษฐกิจดิจิทัลและเศรษฐกิจฐานนวัตกรรม ทำให้คุณภาพกฎหมายเฉพาะด้าน เช่น การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และกลไกระงับข้อพิพาทเชิงพาณิชย์ มีความสำคัญยิ่งขึ้น นักลงทุนในภาคเทคโนโลยีและอุตสาหกรรมขั้นสูงต้องการสภาพแวดล้อมทางกฎหมายที่สามารถคาดการณ์ได้

(predictability) และมีเสถียรภาพระยะยาว หากกฎหมายมีการแก้ไขบ่อยครั้ง ขาดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นที่โปร่งใส หรือมีการใช้ดุลพินิจที่ไม่สม่ำเสมอ จะก่อให้เกิด “regulatory uncertainty” ซึ่งเป็นปัจจัยลบต่อการตัดสินใจลงทุนโดยตรง ในทางกลับกัน ประเทศที่สามารถพัฒนาระบบศาลเชิงพาณิชย์ที่มีประสิทธิภาพ และกลไกระงับข้อพิพาทที่รวดเร็ว โปร่งใส และเป็นธรรม จะได้รับความไว้วางใจมากกว่าในห่วงโซ่อุปทานโลกที่กำลังปรับโครงสร้างใหม่ ดังนั้น การพัฒนาหลักนิติธรรมในบริบทดิจิทัลจึงมิใช่เพียงการปฏิรูปกฎหมายเทคโนโลยี แต่เป็นการสร้าง “ความมั่นคงเชิงกฎหมาย” ที่สนับสนุนการลงทุนคุณภาพสูงในระยะยาว

● **หลักนิติธรรมกับภาพลักษณ์ประเทศและมาตรฐาน ESG (Environment Social Governance) ในตลาดโลก:** ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา นักลงทุนสถาบันและกองทุนขนาดใหญ่ให้ความสำคัญกับหลัก ESG (Environment Social Governance) อย่างเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มิติ “Governance” ซึ่งครอบคลุมความโปร่งใส การต่อต้านการทุจริต และความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม มีบทบาทสำคัญต่อการตัดสินใจลงทุน ประเทศที่เผชิญข้อวิพากษ์ด้านสิทธิมนุษยชนหรือการบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ อาจประสบความเสี่ยงจากมาตรการกีดกันทางการค้าโดยอ้อม หรือการถอนการลงทุนจากกองทุนที่ยึดหลัก ESG เป็นเกณฑ์คัดเลือกสินทรัพย์ ในบริบทดังกล่าว หลักนิติธรรมจึงเป็นกลไกสร้าง “ความน่าเชื่อถือเชิงภาพลักษณ์” (reputational credibility) ของประเทศในตลาดทุนโลก การพัฒนาระบบกฎหมายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเคารพสิทธิมนุษยชน จะช่วยลดความเสี่ยงเชิงภาพลักษณ์ และเสริมสร้างความยั่งยืนของระบบเศรษฐกิจในระยะยาว

การแข่งขันทางเศรษฐกิจในศตวรรษที่ 21 มิได้วัดกันเพียงความได้เปรียบด้านทรัพยากรหรือขนาดตลาด หากแต่ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสถาบันทางกฎหมายและความน่าเชื่อถือของระบบยุติธรรม หลักนิติธรรมจึงเป็นทั้งเครื่องมือบริหารความเสี่ยง โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และทุนเชิงภาพลักษณ์ของประเทศ สำหรับประเทศไทย การยกระดับหลักนิติธรรมอย่างเป็นระบบ จะมีใช่เพียงการปฏิรูปเชิงนโยบายภายใน หากแต่เป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเพิ่มความสามารถแข่งขันและเสริมสร้างความเชื่อมั่นนักลงทุนในเวทีเศรษฐกิจโลกอย่างยั่งยืน

6.2.2 ข้อจำกัด (Threat)

(1) **ความไม่แน่นอนเชิงกฎหมายและความต่อเนื่องของนโยบาย:** ความสามารถในการคาดการณ์ได้ของกฎหมายและนโยบายสาธารณะ (legal and policy predictability) เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมในมิติเศรษฐกิจ ประเทศที่มีกฎหมายชัดเจน มีเสถียรภาพ และดำเนินนโยบายอย่างต่อเนื่อง ย่อมสร้างความมั่นใจให้แก่ภาคธุรกิจและนักลงทุนระหว่างประเทศ ในทางตรงกันข้าม ความไม่แน่นอนเชิงกฎหมายและความผันผวนของนโยบายถือเป็นความเสี่ยงเชิงสถาบันที่ส่งผลโดยตรงต่อการตัดสินใจลงทุนระยะยาว การขยายความประเด็นดังกล่าวสามารถพิจารณาได้ในสามมิติสำคัญ ดังนี้

● **ความผันผวนของกฎหมายและกฎระเบียบ (Regulatory Volatility):** หนึ่งในปัจจัยที่สร้างความไม่แน่นอนคือการแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎระเบียบใหม่โดยขาดกระบวนการประเมินผลกระทบที่รอบด้าน หรือไม่มีช่วงเวลาเปลี่ยนผ่านที่เหมาะสม (transition period) ภาคธุรกิจอาจประสบปัญหาในการปรับตัวเนื่องจากต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย (compliance cost) เพิ่มขึ้นอย่างฉับพลัน ยิ่งไปกว่านั้น หากการออก

กฎหมายมิได้ยึดหลักความชัดเจน (clarity) และความสอดคล้องกันของบทบัญญัติ (coherence) อาจเปิดช่องให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้การบังคับใช้ไม่สม่ำเสมอ และเพิ่มความเสี่ยงต่อข้อพิพาททางปกครองหรือพาณิชย์ ในสายตาของนักลงทุน ความผันผวนดังกล่าวสะท้อนความเสี่ยงที่ไม่สามารถคำนวณได้ (non-quantifiable risk) ซึ่งมีผลต่อการกำหนดต้นทุนเงินทุนและระยะเวลาคืนทุนของโครงการลงทุน

- **ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายภาครัฐ (Policy Discontinuity):** การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองหรือการปรับโครงสร้างหน่วยงานรัฐอาจส่งผลให้แนวนโยบายเศรษฐกิจหรือกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนเปลี่ยนแปลงไปอย่างมีนัยสำคัญ หากขาดกลไกสร้างความต่อเนื่องเชิงนโยบาย (policy continuity mechanism) โครงการลงทุนระยะยาว เช่น โครงสร้างพื้นฐาน พลังงาน หรือเทคโนโลยีขั้นสูง อาจเผชิญความเสี่ยงจากการปรับเปลี่ยนเงื่อนไขภายหลัง ความไม่ต่อเนื่องดังกล่าวลดทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุน เนื่องจากการตัดสินใจลงทุนจำนวนมากตั้งอยู่บนสมมติฐานของเสถียรภาพนโยบายในระยะยาว โดยเฉพาะในโครงการที่มีระยะเวลาคืนทุนยาวหลายปีหรือหลายทศวรรษ นอกจากนี้ การขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานอาจทำให้เกิดความซ้ำซ้อนหรือความขัดแย้งเชิงนโยบาย ซึ่งเพิ่มภาระต่อผู้ประกอบการและลดประสิทธิภาพของระบบโดยรวม

- **ความไม่สม่ำเสมอในการใช้ดุลพินิจและการบังคับใช้กฎหมาย (Discretion and Enforcement Inconsistency):** แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติชัดเจน หากการบังคับใช้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจที่กว้างเกินสมควร หรือขาดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในทางปฏิบัติ ความแตกต่างในการตีความหรือการอนุมัติในแต่ละพื้นที่ อาจทำให้ภาคธุรกิจไม่สามารถคาดการณ์ผลลัพธ์ได้อย่างแม่นยำ ความไม่สม่ำเสมอเช่นนี้อาจส่งผลต่อภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาล และสะท้อนในดัชนีระหว่างประเทศ เช่น ดัชนีของ World Justice Project ซึ่งประเมินมิติการบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมและปราศจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสม ในระดับมหภาค ความไม่สม่ำเสมอในการบังคับใช้กฎหมายเพิ่มต้นทุนความเสี่ยง (risk premium) และอาจทำให้นักลงทุนเลือกกระจายความเสี่ยงไปยังประเทศที่มีระบบกำกับดูแลที่คาดการณ์ได้มากกว่า

(2) **ภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาลและการรับรู้การทุจริต:** มิติความท้าทายของหลักนิติธรรมไทยในบริบทเศรษฐกิจโลกในเศรษฐกิจโลกยุคปัจจุบัน “ภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาล” (governance reputation) ได้กลายเป็นทุนเชิงสถาบันที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างชัดเจน ประเทศที่ถูกมองว่ามีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีระบบต่อต้านการทุจริตที่เข้มแข็ง ย่อมได้รับความเชื่อมั่นจากนักลงทุน สถาบันการเงิน และองค์กรระหว่างประเทศ ในทางตรงกันข้าม การรับรู้ว่าการทุจริตหรือการใช้ดุลพินิจโดยไม่เป็นธรรม แม้จะมีได้สะท้อนสถานการณ์ทั้งหมดในทางข้อเท็จจริง ก็สามารถส่งผลกระทบต่อการประเมินความเสี่ยงของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ การขยายความประเด็นดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

- **การรับรู้การทุจริตในฐานะความเสี่ยงเชิงภาพลักษณ์ (Reputational Risk):** ดัชนีการรับรู้การทุจริตของ Transparency International (Corruption Perceptions Index: CPI) เป็นหนึ่งในเครื่องมือที่นักลงทุนและสถาบันการเงินใช้ประเมินความเสี่ยงด้านธรรมาภิบาลของประเทศ แม้ว่าดัชนีดังกล่าว

จะตั้งอยู่บนการสำรวจการรับรู้ (perception-based index) แต่ก็มีอิทธิพลสูงต่อการจัดอันดับความน่าเชื่อถือและต้นทุนทางการเงิน

- **การที่ประเทศได้รับคะแนนต่ำหรือไม่สามารถปรับปรุงอันดับได้อย่างต่อเนื่อง:** อาจส่งผลให้เกิดการตั้งคำถามต่อประสิทธิภาพของมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต รวมถึงความเป็นอิสระขององค์กรตรวจสอบ ในบริบทตลาดทุนโลก ซึ่งให้ความสำคัญกับมาตรฐาน ESG (Environment, Social, Governance) อย่างเข้มข้น ภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาลจึงมีผลต่อการตัดสินใจของกองทุนขนาดใหญ่ที่กำหนดเงื่อนไขด้านความโปร่งใสเป็นเกณฑ์คัดเลือกประเทศเป้าหมาย ดังนั้น แม้การทุจริตจะเกิดในบางภาคส่วน การรับรู้ในระดับสากลสามารถขยายผลกระทบไปยังเศรษฐกิจโดยรวม

- **ความเชื่อมโยงระหว่างธรรมาภิบาลกับความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย:** หลักนิติธรรมตั้งอยู่บนฐานของความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) หากสังคมหรือประชาคมระหว่างประเทศรับรู้ว่าการบังคับใช้กฎหมายมีลักษณะเลือกปฏิบัติ หรือมีอิทธิพลทางการเมืองหรือเศรษฐกิจแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม ความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐย่อมลดลง ในมิติเศรษฐกิจ การรับรู้ดังกล่าวส่งผลโดยตรงต่อการประเมินความเสี่ยงของนักลงทุน โดยเฉพาะในกรณีข้อพิพาททางธุรกิจ นักลงทุนต้องการความมั่นใจว่าหากเกิดข้อพิพาท จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นกลางและปราศจากแรงกดดันภายนอก หากความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมลดลง ประเทศย่อมสูญเสียความได้เปรียบในการเป็นศูนย์กลางการค้าและการลงทุนระดับภูมิภาค ในรายงานของ World Justice Project มิติการจำกัดอำนาจรัฐและการปราศจากอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายเป็นองค์ประกอบสำคัญของการประเมินหลักนิติธรรม ซึ่งมีความสัมพันธ์โดยตรงกับภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาล

- **ผลกระทบต่อความสามารถแข่งขันและความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ:** ในระยะยาวการรับรู้ว่ามีปัญหาการทุจริตสูงอาจนำไปสู่ต้นทุนทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ได้แก่ ต้นทุนธุรกรรมที่สูงขึ้นจากความไม่โปร่งใส การบิดเบือนการแข่งขันในตลาด การสูญเสียรายได้รัฐจากการจัดซื้อจัดจ้างที่ไม่โปร่งใส ความเสี่ยงต่อมาตรการกีดกันทางการค้าหรือเงื่อนไขด้านสิทธิมนุษยชนจากประเทศคู่ค้า นอกจากนี้ การทุจริตยังบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อสถาบันรัฐ ซึ่งเป็นทุนทางสังคม (social capital) ที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน หากสังคมขาดความเชื่อมั่นในระบบกฎหมายและกลไกตรวจสอบ การสนับสนุนต่อการปฏิรูปเชิงโครงสร้างย่อมลดลง ในโลกที่การแข่งขันมิได้จำกัดอยู่เพียงปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต แต่รวมถึงคุณภาพของสถาบัน

ภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาลจึงกลายเป็นปัจจัยเชิงยุทธศาสตร์ที่กำหนดศักยภาพการเติบโตในระยะยาว ภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาลและการรับรู้การทุจริตมิใช่เพียงประเด็นด้านจริยธรรมการบริหารราชการ หากแต่เป็นตัวแปรสำคัญในสมการความสามารถแข่งขันของประเทศ ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความเป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นองค์ประกอบที่สร้างหรือบั่นทอนความเชื่อมั่นของนักลงทุนและประชาคมโลก สำหรับประเทศไทย การยกระดับมาตรการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้อย่างแท้จริง ควบคู่กับการเสริมสร้างความเป็นอิสระและความน่าเชื่อถือของกระบวนการ

ยุติธรรม จะเป็นกุญแจสำคัญในการเปลี่ยนภาพลักษณ์ด้านธรรมาภิบาลให้กลายเป็นทุนเชิงสถาบันที่สนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างมั่นคงและยั่งยืน

(3) อาชญากรรมที่เป็นภัยคุกคามใหม่: อุปสรรคเชิงโครงสร้างต่อการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย การเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี เศรษฐกิจดิจิทัล และความเชื่อมโยงข้ามพรมแดน ได้ก่อให้เกิด “อาชญากรรมรูปแบบใหม่” (emerging crimes) ซึ่งมีลักษณะซับซ้อน ไร้พรมแดน และอาศัยโครงสร้างเครือข่ายระดับนานาชาติ อาชญากรรมเหล่านี้มิได้กระทบเฉพาะความมั่นคงสาธารณะ หากแต่เป็นความท้าทายโดยตรงต่อหลักนิติธรรม ทั้งในมิติการบังคับใช้กฎหมาย ความเสมอภาค และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ขยายประเด็นในมิติสำคัญได้ดังนี้

- **อาชญากรรมไซเบอร์และเศรษฐกิจดิจิทัล:** ความท้าทายต่อเขตอำนาจและกลไกบังคับใช้กฎหมาย อาชญากรรมไซเบอร์ เช่น การหลอกลวงออนไลน์ การโจมตีระบบข้อมูล (cyber attacks) และการขโมยข้อมูลส่วนบุคคล มีลักษณะไร้พรมแดน ผู้กระทำความผิดอาจอยู่ต่างประเทศ ใช้โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่กระจายอยู่หลายเขตอำนาจศาล ทำให้การสืบสวนและดำเนินคดีมีความซับซ้อนสูง ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อหลักนิติธรรมในสองระดับ กล่าวคือ ประการแรก ความล่าช้าหรือข้อจำกัดในการรวบรวมพยานหลักฐานดิจิทัล อาจทำให้กระบวนการยุติธรรมไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายได้อย่างทันท่วงที ประการที่สอง ความไม่สอดคล้องของกฎหมายระหว่างประเทศอาจก่อให้เกิดช่องว่างทางกฎหมาย (legal loopholes) ที่ผู้กระทำความผิดใช้ประโยชน์ ในบริบทนี้ หากระบบกฎหมายและศักยภาพของเจ้าหน้าที่ไม่พัฒนาให้ทันต่อเทคโนโลยี ย่อมกระทบต่อความเชื่อมั่นของประชาชนและภาคธุรกิจต่อความสามารถของรัฐในการคุ้มครองสิทธิในโลกดิจิทัล

- **อาชญากรรมข้ามชาติและเครือข่ายอาชญากรรมจัดตั้ง:** การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน การค้ายาเสพติด และอาชญากรรมทางการเงินรูปแบบใหม่ เป็นภัยคุกคามที่เชื่อมโยงเครือข่ายระหว่างประเทศ อาชญากรรมลักษณะนี้มีโครงสร้างองค์กรชัดเจน มีการใช้เทคโนโลยีขั้นสูง และมักแทรกซึมเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจปกติ ผลกระทบต่อหลักนิติธรรมเกิดขึ้นในหลายมิติ ได้แก่ การบิดเบือนกลไกตลาดและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ความเสี่ยงต่อการทุจริตเชิงโครงสร้าง การสร้างอิทธิพลที่ไม่เหมาะสมต่อกระบวนการยุติธรรม หากรัฐไม่สามารถควบคุมและปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ประเทศในเวทีระหว่างประเทศ และอาจนำไปสู่แรงกดดันทางการค้าและการเงินจากประเทศคู่ค้า

- **อาชญากรรมเชิงโครงสร้างและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจสมัยใหม่:** อาชญากรรมรูปแบบใหม่มิได้จำกัดอยู่เพียงอาชญากรรมทางเทคโนโลยี หากแต่รวมถึงอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่มีความซับซ้อน เช่น การฉ้อโกงทางการเงินระดับองค์กร การปั่นหุ้น การหลอกลวงภาษีผ่านกลไกซับซ้อน หรือการกระทำความผิดด้านสิ่งแวดล้อมข้ามพรมแดน อาชญากรรมลักษณะนี้ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ และบั่นทอนความเชื่อมั่นในระบบกำกับดูแล หากการบังคับใช้กฎหมายไม่ทันต่อความซับซ้อนของธุรกรรมสมัยใหม่ หรือขาดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม ในรายงานของ United Nations Office on Drugs and Crime ได้ชี้ให้เห็นว่า อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและการเงินที่ซับซ้อนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาคและการพัฒนากลไกกฎหมายภายในประเทศควบคู่กัน

อาชญากรรมที่เป็นภัยคุกคามใหม่เป็นความท้าทายเชิงโครงสร้างต่อหลักนิติธรรมไทย เนื่องจากมีลักษณะไร้พรมแดน ซับซ้อน และเชื่อมโยงกับเทคโนโลยีขั้นสูง หากกลไกกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถปรับตัวได้อย่างทันทั่วถึง จะเกิดช่องว่างระหว่าง “บทบัญญัติของกฎหมาย” กับ “ความเป็นจริงของสังคมดิจิทัล” การรับมือกับภัยคุกคามดังกล่าวจึงต้องอาศัยการพัฒนาในสามด้านควบคู่กัน ได้แก่ การปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับมาตรฐานสากล การเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรด้านเทคโนโลยีและอาชญากรรมเศรษฐกิจ การขยายความร่วมมือระหว่างประเทศในการสืบสวนและแลกเปลี่ยนข้อมูล หากสามารถบริหารจัดการความท้าทายนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จะไม่เพียงลดผลกระทบจากอาชญากรรมรูปแบบใหม่ แต่ยังช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนิติธรรมไทยในบริบทโลกที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

จากการวิเคราะห์ข้อมูล SWOT ข้างต้น เมื่อนำมาสังเคราะห์ผ่านกรอบ TOWS Matrix จะทำให้เห็นพลวัตเชิงยุทธศาสตร์ของหลักนิติธรรมไทยในมิติที่ลึกกว่าการแจกแจงจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดแบบแยกส่วน กล่าวคือ TOWS ไม่เพียงบอกว่า “ไทยมีอะไร” หรือ “ไทยขาดอะไร” แต่ยังช่วยตอบคำถามสำคัญว่า “ควรใช้สิ่งที่มีอยู่ไปจัดการบริบทเชิงโครงสร้างอย่างไร” เพื่อยกระดับหลักนิติธรรมให้เป็นกลไกการพัฒนาที่ยั่งยืนทั้งในมิติการเมือง เศรษฐกิจ และความมั่นคง สรุปรตามแผนภาพต่อไปนี้

แผนภาพที่ 6-1 วิเคราะห์ภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ตามกรอบ TOWS Matrix

	Opportunities (O) O1 ภูมิรัฐศาสตร์ & ASEAN O2 การแข่งขันเศรษฐกิจ & นักลงทุน	Threats (T) T1 ความไม่แน่นอนกฎหมาย/นโยบาย T2 ภาพลักษณ์โรคราน้ำค้าง T3 อาชญากรรมใหม่
Strengths (S)	SO Strategies ใช้จุดแข็งสร้างความได้เปรียบเชิงภูมิภาคและเศรษฐกิจ	ST Strategies ใช้จุดแข็งลดแรงกดดันและความเสี่ยง
S1 โครงสร้างกฎหมายและยุทธศาสตร์ชัดเจน S2 ความปลอดภัยสูง S3 กลไกระดับชาติ (กชนช.)	SO1 ไทยเป็น “Institutional Hub” อาเซียน SO2 ใช้ SDG16 ดึงดูด FDI SO3 พัฒนา Open Justice เชิงเศรษฐกิจ	ST1 สร้าง Legal Predictability ผ่าน กชนช. ST2 แปลงดัชนีสากลเป็นเครื่องมือปฏิรูป ST3 เสริมระบบยุติธรรมรับมืออาชญากรรมใหม่
Weaknesses (W)	WO Strategies ใช้โอกาสแก้จุดอ่อน	WT Strategies ลดความเสี่ยงเชิงโครงสร้างระยะยาว
W1 ระบบราชทัณฑ์/กระบวนการยุติธรรมอ่อนแอ W2 คอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง W3 Open Gov ยังไม่ลึก W4 Alignment gap	WO1 ปฏิรูปราชทัณฑ์ตามมาตรฐานสากล WO2 ใช้ ESG กัดดันยกระดับโปร่งใส WO3 ASEAN cooperation แกร่ง normative gap	WT1 ปรับโครงสร้างสถาบันรองรับมาตรฐานสากล WT2 ลด discretionary power WT3 Reform Open Government → Open Justice

จากตารางภาพรวมเชิงยุทธศาสตร์ตามกรอบ TOWS Matrix ที่ปรากฏในภาพประกอบ จะเห็นได้ว่าการพัฒนาหลักนิติธรรมของไทยมิได้เป็นเพียงประเด็นเชิงนโยบายระดับมหภาค หากแต่เป็นประเด็นเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับ ความเป็นธรรม และประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในทุก ขั้นตอน ตั้งแต่การสืบสวนสอบสวน การพิจารณาคดี การบังคับโทษ ตลอดจนการฟื้นฟูและป้องกันการกระทำผิดซ้ำ การวิเคราะห์แบบ TOWS ช่วยให้เราสามารถจัดวางความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยภายในระบบยุติธรรม (จุดแข็งและ

จุดอ่อน) กับบริบทแวดล้อมภายนอก (โอกาสและภัยคุกคาม) อย่างเป็นระบบ และนำไปสู่ข้อเสนอเชิงยุทธศาสตร์ที่มีความเฉพาะเจาะจงต่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

ในมิติของ**จุดแข็ง (Strengths)** ระบบยุติธรรมไทยมีโครงสร้างกฎหมายและยุทธศาสตร์ที่รองรับหลักนิติธรรมอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ตลอดจนกลไกระดับชาติอย่างคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) โครงสร้างดังกล่าวทำให้การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมิได้ขาดกรอบทางกฎหมายหรือทิศทางเชิงนโยบาย หากแต่มี “ฐานสถาบัน” รองรับอยู่แล้ว ประกอบกับจุดแข็งด้านความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในสังคม ซึ่งสะท้อนความสามารถของรัฐในการควบคุมอาชญากรรมในระดับหนึ่ง จึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่เอื้อต่อการพัฒนาคุณภาพของกระบวนการยุติธรรมในเชิงลึก กล่าวคือ เมื่อระบบมีเสถียรภาพด้านความมั่นคง ย่อมเปิดพื้นที่ให้สามารถทุ่มทรัพยากรและความสนใจไปสู่การยกระดับมาตรฐานความเป็นธรรมและสิทธิมนุษยชนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเชื่อมโยงจุดแข็งดังกล่าวกับ**โอกาส (Opportunities)** โดยเฉพาะโอกาสด้านความร่วมมือระดับภูมิภาคและมาตรฐานสากล จะเห็นศักยภาพในการพัฒนาระบบการยุติธรรมไทยให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีในระดับสากล (best practices) ได้อย่างเป็นรูปธรรม การใช้กลไกระดับชาติ เช่น กชนช. ในการแปลงข้อเสนอจากดัชนีสากลหรือข้อสังเกตจากองค์กรระหว่างประเทศให้เป็นแผนปรับปรุงเชิงปฏิบัติ เช่น การลดระยะเวลาพิจารณาคดี การพัฒนาระบบช่วยเหลือทางกฎหมายสำหรับผู้มีรายได้น้อย หรือการยกระดับมาตรฐานเรือนจำให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ล้วนเป็นการใช้จุดแข็งเชิงโครงสร้างเพื่อยกระดับคุณภาพกระบวนการยุติธรรมโดยตรง มากกว่าการมุ่งเน้นภาพลักษณ์เชิงนโยบายเพียงอย่างเดียว ในทางกลับกัน **จุดอ่อน (Weaknesses)** โดยเฉพาะระบบราชทัณฑ์และประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นประเด็นที่กระทบต่อความน่าเชื่อถือของหลักนิติธรรมอย่างลึกซึ้ง ปัญหานักโทษล้นคุก การจำแนกผู้ต้องขังที่ไม่เหมาะสม อัตราการกระทำผิดซ้ำ รวมถึงสัดส่วนผู้ต้องขังระหว่างพิจารณาคดีที่สูง ล้วนสะท้อนข้อบกพร่องในช่วงปลายน้ำและกลางน้ำของกระบวนการยุติธรรม หากไม่มีการแก้ไขเชิงโครงสร้าง ปัญหาเหล่านี้จะบั่นทอนหลักการสำคัญ เช่น หลักความได้สัดส่วนของโทษ (proportionality) และหลักสันนิษฐานว่าบริสุทธิ์ (presumption of innocence) การใช้โอกาสจากแรงกดดันด้านมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากลหรือความร่วมมือในระดับอาเซียนเพื่อปฏิรูประบบราชทัณฑ์ จึงเป็นกลยุทธ์เชิง WO ที่มีความสำคัญ ดังนั้นการขยายมาตรการทางเลือกแทนการคุมขัง การพัฒนาระบบคุมประพฤติที่มีประสิทธิภาพ และการเสริมโปรแกรมแก้ไขบำบัดฟื้นฟูที่อิงหลักฐานเชิงประจักษ์ (evidence-based rehabilitation) จะช่วยลดปัญหาในเรือนจำและเพิ่มประสิทธิผลของการแก้ไขพฤติกรรมผู้กระทำผิดในระยะยาว

ในส่วนของ**ภัยคุกคาม (Threats)** จะเห็นได้ว่าความไม่แน่นอนเชิงกฎหมายและความไม่สม่ำเสมอในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เป็นความเสี่ยงที่กระทบกระบวนการยุติธรรมโดยตรง หากกฎหมายมีการแก้ไขบ่อยครั้ง ขาดความชัดเจน หรือเปิดช่องให้ตีความแตกต่างกันมากเกินไป ย่อมทำให้การบังคับใช้ไม่เสมอภาค และเพิ่มโอกาสเกิดการเลือกปฏิบัติ กลยุทธ์แบบ ST ซึ่งใช้จุดแข็งด้านกลไกระดับชาติในการสร้าง “ความสามารถในการคาดการณ์ได้ของกฎหมาย” (legal predictability) จึงมีความสำคัญต่อ

กระบวนการยุติธรรม การกำหนดแนวปฏิบัติกลาง การจัดทำคู่มือการใช้ดุลพินิจ และการพัฒนาระบบฐานข้อมูลคำพิพากษาที่เข้าถึงได้ จะช่วยลดความคลาดเคลื่อนในการบังคับใช้ และเสริมสร้างความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ภัยคุกคามอีกประการหนึ่งคืออาชญากรรมรูปแบบใหม่ เช่น อาชญากรรมไซเบอร์และอาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน ซึ่งท้าทายศักยภาพของระบบสอบสวนและการรวบรวมพยานหลักฐาน หากกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อเทคโนโลยี ความล่าช้าและข้อผิดพลาดในการดำเนินคดีอาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมทั้งต่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหา กลยุทธ์เชิง ST และ WT จึงควรมุ่งเสริมสร้างศักยภาพเชิงวิชาชีพของพนักงานสอบสวน อัยการ และผู้พิพากษาในด้านเทคโนโลยีดิจิทัล การจัดตั้งหน่วยเฉพาะทาง และการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและพยานหลักฐาน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดช่องว่างระหว่างบทบัญญัติกับความเป็นจริงของอาชญากรรมสมัยใหม่

ในมิติของกลยุทธ์ WT ซึ่งมุ่งลดความเสี่ยงเชิงโครงสร้างระยะยาว การปฏิรูป Open Government ไปสู่ Open Justice มีความหมายอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรม กล่าวคือ การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณหรือการบริหารทั่วไปอาจไม่เพียงพอ หากไม่มีการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาพิจารณาคดี อัตราการปล่อยชั่วคราว หรือสถิติการใช้ดุลพินิจในคดีประเภทต่างๆ อย่างเป็นระบบ การสร้างความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมต้องตั้งอยู่บนดุลยภาพระหว่างความเปิดเผยกับการคุ้มครองสิทธิ เช่น สิทธิในความเป็นส่วนตัวและสิทธิในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม หากออกแบบอย่างรอบคอบ Open Justice จะเป็นกลไกเสริมสร้างความรับผิดชอบของสถาบันยุติธรรม โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระของศาลและองค์กรตรวจสอบ

โดยสรุป การวิเคราะห์ตามกรอบ TOWS ทำให้เห็นว่าโจทย์สำคัญของหลักนิติธรรมไทยมิได้อยู่ที่การมีบทบัญญัติกฎหมายหรือกลไกระดับนโยบายเท่านั้น หากแต่อยู่ที่ประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ความสม่ำเสมอในการใช้ดุลพินิจ ประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวน และความสามารถของระบบราชทัณฑ์ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด จุดแข็งของไทยคือการมีโครงสร้างสถาบันรองรับที่ชัดเจน แต่จุดอ่อนคือช่องว่างระหว่างกฎหมายกับการปฏิบัติ ซึ่งต้องให้ความสำคัญกับการบูรณาการต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำของกระบวนการยุติธรรมเข้าด้วยกันอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรและกลไกตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ หลักนิติธรรมจะไม่เป็นเพียงหลักการเชิงนามธรรม เพื่อสะท้อนออกมาในรูปของประสบการณ์ความเป็นธรรมที่ประชาชนสัมผัสได้จริง ซึ่งเป็นรากฐานที่แท้จริงของความยั่งยืนในระบบยุติธรรมไทย

บทที่ 7

ข้อเสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย

จากการรวบรวมข้อเสนอจากผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้งในส่วนของ คณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศรีธรรมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) และผู้เชี่ยวชาญจากเวทีประชุมสัมมนา ต่างมีมุมมองที่หลากหลายครอบคลุมมิติด้านกฎหมาย นโยบาย เศรษฐกิจ เทคโนโลยี และสังคม โดยมี “ข้อเสนอแนะเพื่อขับเคลื่อนหลักนิติธรรมไทย” ในมิติดังต่อไปนี้

7.1 การยกระดับโครงสร้างการกำกับทิศทางหลักนิติธรรมระดับชาติ

การพัฒนาหลักนิติธรรมในระดับชาติไม่อาจประสบผลสำเร็จได้ หากปราศจากโครงสร้างการกำกับทิศทางที่มีเอกภาพ มีอำนาจหน้าที่ชัดเจน และสามารถประสานกลไกของรัฐได้อย่างบูรณาการ ในบริบทของประเทศไทย ความท้าทายสำคัญมิได้อยู่ที่การขาดบทบัญญัติทางกฎหมาย หากแต่อยู่ที่ “การจัดวางโครงสร้างเชิงนโยบาย” ที่จะทำให้หลักนิติธรรมกลายเป็นวาระแห่งชาติที่มีความต่อเนื่องและตรวจสอบได้

- **การสถาปนากลไกกลางเชิงยุทธศาสตร์ที่มีสถานะชัดเจน:** ข้อเสนอเชิงวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิหลายฝ่ายเห็นพ้องกันว่า กลไกขับเคลื่อนหลักนิติธรรมควรได้รับการยกระดับให้มีสถานะเป็น “กลไกกลางเชิงยุทธศาสตร์” ในระดับชาติ โดยมีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมการกำหนดนโยบาย การติดตามประเมินผล และการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ในกรณีของคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาศรีธรรมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) การปรับบทบาทให้มีอำนาจเสนอแนวทางเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นระบบ รวมทั้งมีช่องทางรายงานความก้าวหน้าต่อฝ่ายนิติบัญญัติ จะช่วยยกระดับความรับผิดชอบเชิงสาธารณะ (public accountability) และสร้างความต่อเนื่องของการดำเนินงาน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง กลไกดังกล่าวควรมีสถานะสำนักงานเลขานุการถาวรที่มีบุคลากรเชี่ยวชาญด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์ นโยบายสาธารณะ และข้อมูลสถิติ เพื่อสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงหลักฐาน (evidence-based policy)

- **การพัฒนาดัชนีหลักนิติธรรมในบริบทไทย:** การกำกับทิศทางเชิงนโยบายจำเป็นต้องมีเครื่องมือวัดผลที่สะท้อนบริบทของประเทศ การพัฒนาดัชนีหลักนิติธรรมในบริบทไทย (Thailand Rule of Law Index) จะช่วยประเมินความก้าวหน้าอย่างเป็นระบบ และสามารถเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลได้ ดัชนีดังกล่าวควรครอบคลุมองค์ประกอบหลัก ได้แก่ ความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจอธิปไตย ความเป็นอิสระของกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน การจัดทำดัชนีควรใช้ข้อมูลจากหลายแหล่ง ทั้งสถิติทางราชการ การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน และการประเมินโดยผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้เกิดความรอบด้านและลดอคติ

- **การบูรณาการข้อมูลและระบบติดตามประเมินผล:** หนึ่งในจุดอ่อนของโครงสร้างปัจจุบันคือการกระจายตัวของข้อมูลและการขาดระบบติดตามผลที่เป็นเอกภาพ การยกระดับโครงสร้างกำกับทิศทางจึงควรมาพร้อมกับการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกลางด้านหลักนิติธรรม ซึ่งเชื่อมโยงข้อมูลจากศาล สำนักงานอัยการ

ตำรวจ กรมบังคับคดี และหน่วยงานกำกับดูแลอื่น ๆ ระบบดังกล่าวจะช่วยให้การวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างทำได้อย่างแม่นยำ และสามารถกำหนดมาตรการแก้ไขได้ตรงจุด นอกจากนี้ ยังช่วยเพิ่มความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ภาควิชาการและภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

ตัวอย่างของการออกแบบระบบการประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน

บูรณาการสิทธิมนุษยชนในกระบวนการนโยบาย (Human Rights Mainstreaming Law)

หน่วยงานหลัก:

- สำนักนายกรัฐมนตรี
- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

แนวทางปฏิบัติ

- (1) บัญญัติกฎหมายบังคับให้ทุกนโยบายต้องผ่าน “การประเมินผลกระทบด้านสิทธิมนุษยชน” HRIA (Human Rights Impact Assessment) กระบวนการของ HRIA ประกอบด้วย การคัดกรองโครงการ (screening) การระบุผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholder identification) การวิเคราะห์ผลกระทบ (impact analysis) การมีส่วนร่วมของประชาชน (participation) และการกำหนดมาตรการป้องกันหรือเยียวยา (mitigation and remedy) ซึ่งสะท้อนหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน
- (2) จัดอบรมผู้บริหารรัฐด้าน Human Rights Governance
- (3) จัดตั้งหน่วย “Human Rights Compliance Unit” ในทุกกระทรวง ประกอบด้วย การกำหนดนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน การติดตามตรวจสอบ (monitoring) การประเมินความเสี่ยง

แนวคิดใหม่ จัดทำ “Human Rights Budget Tagging” ดำเนินการโดยการติดป้ายกำกับ (tagging) ให้กับงบประมาณแต่ละรายการ เช่น “สิทธิด้านการศึกษา” “สิทธิด้านสุขภาพ” หรือ “สิทธิของกลุ่มเปราะบาง” มีการสนับสนุนโดยตรง (direct) สนับสนุนทางอ้อม (indirect) หรือมีความเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิ (negative impact) การจำแนกเช่นนี้ช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่า งบประมาณของรัฐมีการกระจายไปสนับสนุนสิทธิด้านต่าง ๆ อย่างสมดุลหรือไม่ และมีช่องว่าง (gap) ในด้านใด

การยกระดับโครงสร้างการกำกับทิศทางหลักนิติธรรมระดับชาติ มิใช่เพียงการปรับปรุงกลไกบริหาร หากแต่เป็นการสร้าง “สถาปัตยกรรมเชิงสถาบัน” ที่จะรองรับการพัฒนาหลักนิติธรรมอย่างยั่งยืน โครงสร้างที่มีเอกภาพ โปร่งใส และมีระบบติดตามประเมินผลที่ชัดเจน จะทำให้หลักนิติธรรมกลายเป็นรากฐานของความมั่นคงทางการเมือง ความเชื่อมั่นทางเศรษฐกิจ และความเป็นธรรมในสังคมไทยในระยะยาว

7.2 การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเพื่อประสิทธิภาพและความเสมอภาค

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเป็นหัวใจสำคัญของการเสริมสร้างหลักนิติธรรมในทางปฏิบัติ เนื่องจากแม้กฎหมายจะมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับหลักการสากลเพียงใด หากกระบวนการบังคับใช้ขาดประสิทธิภาพ ขาดความเสมอภาค หรือขาดความเชื่อมั่นจากสาธารณชน ย่อมไม่อาจทำให้หลักนิติธรรมบรรลุผลได้อย่างแท้จริง การปฏิรูปจึงต้องมุ่งไปที่การยกระดับทั้ง “คุณภาพ” และ “ความเป็นธรรม” ของกระบวนการยุติธรรมควบคู่กัน

- **การเพิ่มประสิทธิภาพเชิงกระบวนการและลดความล่าช้า:** ปัญหาความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรมเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่บั่นทอนความเชื่อมั่นของประชาชนและภาคธุรกิจ การดำเนินคดีที่ใช้เวลานานเกินสมควรส่งผลกระทบต่อสิทธิของคู่ความ และอาจก่อให้เกิดต้นทุนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างมีนัยสำคัญ การปฏิรูปในมิตินี้ควรมุ่งปรับปรุงกระบวนการทำงานให้มีความคล่องตัว โปร่งใส และใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือสนับสนุน เช่น การพัฒนาระบบศาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Court) การยื่นคำร้องและเอกสารผ่านระบบดิจิทัล การจัดการพยานหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ และการนัดพิจารณาคดีผ่านระบบออนไลน์ในบางกรณี การกำหนดกรอบเวลามาตรฐานสำหรับขั้นตอนสำคัญของคดี (Case Management Standards) จะช่วยให้การบริหารจัดการคดีมีความเป็นระบบและสามารถประเมินผลได้ อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพไม่ควรถูกตีความเพียงในเชิงความรวดเร็ว หากต้องคำนึงถึงคุณภาพของการพิจารณาและการคุ้มครองสิทธิของคู่ความควบคู่กัน

- **การเสริมสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงความยุติธรรม:** หลักนิติธรรมย่อมตั้งอยู่บนฐานของความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (equality before the law) การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมจึงต้องลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรม โดยเฉพาะสำหรับกลุ่มเปราะบาง เช่น ผู้มีรายได้น้อย แรงงานข้ามชาติ ผู้พิการ หรือผู้ที่อยู่ในพื้นที่ห่างไกล แนวทางสำคัญ ได้แก่ การขยายระบบช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid) ให้ครอบคลุมและมีคุณภาพ การจัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษากฎหมายในระดับชุมชน และการใช้เทคโนโลยีเพื่อเปิดช่องทางให้ประชาชนสามารถรับข้อมูลและติดตามคดีได้อย่างสะดวก การจัดทำเอกสารและคำอธิบายขั้นตอนทางกฎหมายในรูปแบบที่เข้าใจง่าย จะช่วยลดอุปสรรคเชิงความรู้และเสริมสร้างความตระหนักรู้ทางกฎหมาย นอกจากนี้ การพัฒนากลไกระงับข้อพิพาททางเลือก เช่น การไกล่เกลี่ยและอนุญาโตตุลาการ โดยเฉพาะในคดีแพ่งและคดีธุรกิจ จะช่วยเปิดทางเลือกที่มีต้นทุนต่ำกว่าและยืดหยุ่นกว่าแก่คู่กรณี อันเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคในเชิงโอกาส

- **การประกันความเป็นอิสระและความเป็นกลางของกระบวนการยุติธรรม:** ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมจะไม่มีความหมาย หากปราศจากความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้ใช้อำนาจตุลาการ การปฏิรูปจึงต้องให้ความสำคัญกับหลักการแยกอำนาจ (separation of powers) และการคุ้มครองความเป็นอิสระของศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ในทางปฏิบัติ อาจรวมถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ที่โปร่งใสในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งบุคลากร การจัดทำกลไกตรวจสอบจริยธรรมที่เป็นอิสระ และการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาและเหตุผลประกอบคำวินิจฉัยอย่างครบถ้วน

● **การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน:** โลกยุคใหม่ก่อให้เกิดคดีที่มีความซับซ้อนสูง เช่น คดีอาชญากรรมไซเบอร์ คดีการเงินระหว่างประเทศ หรือคดีสิ่งแวดล้อม การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมจึงต้องให้ความสำคัญกับการพัฒนาศักยภาพบุคลากรทั้งด้านกฎหมาย เทคโนโลยี และ เศรษฐศาสตร์ การจัดตั้งแผนกคดีเฉพาะด้านหรือศาลเฉพาะทาง รวมทั้งการฝึกอบรมอย่างต่อเนื่อง จะช่วยเพิ่มคุณภาพของการพิจารณาคดีและลดความคลาดเคลื่อนในการวินิจฉัย การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีวิเคราะห์ข้อมูล เพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการคดี ก็เป็นแนวทางที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพโดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการตัดสิน

● **การสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักธรรมาภิบาล:** นอกจากการปรับโครงสร้างและกระบวนการแล้ว การปฏิรูปยังต้องมุ่งสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดหลักความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และจริยธรรมวิชาชีพ การส่งเสริมระบบประเมินผลการปฏิบัติงานที่เน้นคุณภาพและความเป็นธรรมมากกว่าปริมาณ จะช่วยลดแรงจูงใจที่อาจบิดเบือนกระบวนการยุติธรรม การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนและภาควิชาการมีส่วนร่วมในการประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม จะช่วยสร้างกลไกตรวจสอบภายนอกที่เสริมความเข้มแข็งของระบบโดยรวม

การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมเพื่อประสิทธิภาพและความเสมอภาค: มิใช่เพียงการแก้ไขข้อบกพร่องเชิงเทคนิค หากแต่เป็นการปรับโครงสร้างและวัฒนธรรมการใช้อำนาจรัฐให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมในเชิงลึก การเพิ่มประสิทธิภาพโดยไม่ลดทอนสิทธิ การเสริมสร้างความเสมอภาคโดยไม่กระทบต่อคุณภาพ และการคุ้มครองความเป็นอิสระควบคู่กับความโปร่งใส คือสมมูลสำคัญที่ต้องดำรงไว้ หากสามารถดำเนินการปฏิรูปในลักษณะบูรณาการดังกล่าวได้อย่างต่อเนื่อง จะช่วยให้กระบวนการยุติธรรมไทยสามารถยืนหยัดอย่างมั่นคงในมาตรฐานสากล

ตัวอย่างการออกแบบศูนย์ให้ความช่วยเหลือเพื่อส่งเสริมความเสมอภาคด้านกระบวนการยุติธรรม

จัดตั้ง “ศูนย์ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแบบทันที” (Legal First Response Centers)

หน่วยงานหลัก:

- กระทรวงยุติธรรม
- สำนักงานอัยการสูงสุด
- สภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์

แนวทางปฏิบัติ

- (1) จัดตั้งศูนย์ให้คำปรึกษากฎหมายฟรีในระดับอำเภอ
- (2) พัฒนาระบบแอปพลิเคชัน Legal Chatbot ภาษาไทย-ท้องถิ่น
- (3) ลดค่าธรรมเนียมศาลในคดีรายย่อย

แนวคิดใหม่ ระบบคูปองสิทธิทางกฎหมาย (Justice Voucher) ให้ประชาชนรายได้น้อยใช้สิทธิขอคำปรึกษาทางกฎหมายจากเอกชนที่ผ่านการรับรองได้

7.3 การเสริมสร้างรัฐบาลระบบเปิดและความโปร่งใสเชิงโครงสร้าง

การเสริมสร้างรัฐบาลระบบเปิดและความโปร่งใสเชิงโครงสร้างเป็นองค์ประกอบสำคัญของการพัฒนาหลักนิติธรรมในสังคมประชาธิปไตยสมัยใหม่ เนื่องจากหลักนิติธรรมมิได้จำกัดอยู่เพียงการมีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจน หากแต่รวมถึงการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างตรวจสอบได้ เปิดเผย และอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ การพัฒนารัฐบาลระบบเปิดจึงเป็นทั้ง “เงื่อนไข” และ “ผลลัพธ์” ของหลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง

- **การเปิดเผยข้อมูลสาธารณะอย่างเป็นระบบและเข้าถึงได้จริง:** ความโปร่งใสเชิงโครงสร้างต้องเริ่มจากการจัดวางระบบข้อมูลสาธารณะที่เปิดเผยอย่างครบถ้วน ทันเวลา และอยู่ในรูปแบบที่ประชาชนสามารถเข้าถึงและนำไปใช้ได้จริง การเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ผลการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ และคำพิพากษาของศาลในรูปแบบฐานข้อมูลที่ค้นหาได้ จะช่วยให้สังคมสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม การเปิดเผยข้อมูลไม่ควรเป็นเพียงการเผยแพร่เอกสารในเชิงปริมาณ หากแต่ต้องคำนึงถึงคุณภาพ ความครบถ้วน และความเข้าใจง่าย การพัฒนา “ข้อมูลเปิด” (open data) ที่มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งระบบราชการ จะช่วยลดความซ้ำซ้อน เพิ่มความโปร่งใส และสนับสนุนการวิเคราะห์เชิงนโยบายโดยภาควิชาการและภาคประชาสังคม

- **การเสริมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้าง:** รัฐบาลระบบเปิดมิได้หมายถึงการเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น หากแต่รวมถึงการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายอย่างมีความหมาย การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายหรือร่างนโยบายควรได้รับการออกแบบให้เป็นกระบวนการที่มีขั้นตอนชัดเจน มีการตอบกลับอย่างมีเหตุผล และสะท้อนผลการมีส่วนร่วมในเนื้อหาของกฎหมายหรือมาตรการที่ออกมา การจัดทำการประเมินผลกระทบของกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment) และการประเมินผลกระทบด้านหลักนิติธรรม (Rule of Law Impact Assessment) ก่อนการตรากฎหมาย จะช่วยให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความรอบคอบ โปร่งใส และตั้งอยู่บนฐานของข้อมูลเชิงประจักษ์มากยิ่งขึ้น การมีส่วนร่วมเชิงโครงสร้างดังกล่าวไม่เพียงเพิ่มคุณภาพของกฎหมาย หากแต่ยังเสริมสร้างความชอบธรรม (legitimacy) ของการใช้อำนาจอธิปไตยในสายตาของประชาชน

- **การพัฒนากฎหมายและถ้อยคำให้เข้าใจง่าย** ความโปร่งใสเชิงโครงสร้างยังรวมถึงการทำให้กฎหมายสามารถเข้าถึงได้ในเชิงสาระ การใช้ถ้อยคำทางกฎหมายที่ซับซ้อนเกินจำเป็นอาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการรับรู้สิทธิและหน้าที่ของประชาชน การพัฒนาแนวทาง “กฎหมายอ่านง่าย” (plain language law) และการจัดทำคู่มืออธิบายกฎหมายในรูปแบบที่กระชับและชัดเจน จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน การเผยแพร่คำพิพากษาพร้อมเหตุผลประกอบอย่างครบถ้วนและเป็นระบบ จะช่วยส่งเสริมความเข้าใจในแนววินิจฉัยของศาล และสร้างบรรทัดฐานที่ชัดเจนในการตีความกฎหมาย การสร้างกลไกตรวจสอบและความรับผิดชอบ ความโปร่งใสจะมีความหมายก็ต่อเมื่อมีระบบตรวจสอบและความรับผิดชอบที่มีประสิทธิภาพ รัฐบาลระบบเปิดจึงต้องควบคู่ไปกับกลไกตรวจสอบภายในและภายนอกที่เป็นอิสระ เช่น การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ การเปิดเผยผลการสอบสวนข้อร้องเรียน และการกำหนดมาตรฐานจริยธรรมที่ชัดเจนสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการติดตามการดำเนินงานและรายงานผลต่อสาธารณะ จะช่วยลด

ความคลุมเครือและเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ การกำหนดตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสและการเปิดเผยข้อมูลในระดับหน่วยงาน จะช่วยสร้างแรงจูงใจให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

● **การเชื่อมโยงรัฐบาลระบบเปิดกับความเชื่อมั่นในหลักนิติธรรม:** ในเชิงโครงสร้าง รัฐบาลระบบเปิดมีความสัมพันธ์โดยตรงกับระดับความเชื่อมั่นของประชาชนและนักลงทุนต่อระบบกฎหมาย หากประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลและตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยได้อย่างสะดวก ย่อมลดความสงสัยและความไม่ไว้วางใจ การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุกยังช่วยป้องกันการทุจริตและลดต้นทุนการบังคับใช้กฎหมายในระยะยาว ในระดับระหว่างประเทศ การพัฒนารัฐบาลระบบเปิดสอดคล้องกับมาตรฐานธรรมาภิบาลสากล และเป็นองค์ประกอบสำคัญของการยกระดับภาพลักษณ์ประเทศในเวทีโลก

ตัวอย่างการออกแบบกระบวนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ปฏิรูปกระบวนการนิติบัญญัติแบบ “Pre-Law Civic Lab”

คือการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และความยุติธรรมในสังคม ผ่านกระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม (participatory learning) เช่น การจำลองสถานการณ์คดี (mock trial) การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน การวิเคราะห์กรณีศึกษา (case-based learning) หรือการออกแบบนโยบายสาธารณะในประเด็นร่วมสมัย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสามารถเชื่อมโยง “หลักกฎหมาย” เข้ากับ “บริบททางสังคม” ได้อย่างเป็นรูปธรรม

หน่วยงานหลัก:

- รัฐสภาไทย
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

แนวทางปฏิบัติ

- (1) ใช้กลไก Public Deliberation สุ่มประชาชนเป็นตัวแทน (Citizens’ Assembly) เพื่อร่วมออกแบบกฎหมาย
- (2) มีการใช้ “กระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบ” ก่อนการออกกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือมาตรการของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การตัดสินใจเชิงนโยบายตั้งอยู่บนข้อมูล หลักฐาน และการประเมินอย่างรอบด้านก่อนตรากฎหมาย

แนวคิดใหม่

ใช้ AI จำลองผลกระทบของกฎหมายในระยะ 5–10 ปี (Legal Foresight Simulation) เพื่อประเมินต้นทุนทางสังคมก่อนประกาศใช้

สรุปการเสริมสร้างรัฐบาลระบบเปิดและความโปร่งใสเชิงโครงสร้างมิใช่เพียงมาตรการทางเทคนิค หากแต่เป็นการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการใช้อำนาจอธิปไตยจากรูปแบบปิดและรวมศูนย์ ไปสู่รูปแบบที่เปิดกว้าง ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วม การพัฒนาในมิตินี้จะช่วยให้หลักนิติธรรมไทยมีรากฐานที่มั่นคง เพราะความชอบธรรมของกฎหมายและการใช้อำนาจอธิปไตยได้เกิดจากการบัญญัติไว้ในตัวบทเท่านั้น หากแต่เกิดจากความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และความไว้วางใจที่สังคมมีต่อสถาบันของรัฐ เมื่อรัฐบาลสามารถดำเนินงานอย่างเปิดเผยและตรวจสอบได้ จะได้รับการยอมรับจากสาธารณชนอย่างแท้จริง

7.4 ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลและการเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างประเทศ

ในบริบทของโลกาภิวัตน์ที่ระบบเศรษฐกิจ การเมือง และเทคโนโลยีเชื่อมโยงถึงกันอย่างแนบแน่น หลักนิติธรรมมิได้เป็นเพียงประเด็นภายในประเทศ หากแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่กำหนดสถานะและความน่าเชื่อถือของรัฐในเวทีระหว่างประเทศ ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลจึงเป็นทั้งเงื่อนไขของการยอมรับและเครื่องมือในการเสริมสร้างความเชื่อมั่นจากประชาคมโลก

- **การปรับกรอบกฎหมายให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ:** ประเทศไทยในฐานะสมาชิกประชาคมโลกได้เข้าเป็นภาคีในความตกลงและอนุสัญญาระหว่างประเทศจำนวนมาก ทั้งในด้านสิทธิมนุษยชน การต่อต้านการทุจริต การปราบปรามอาชญากรรมข้ามชาติ และการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความท้าทายจึงอยู่ที่การแปลงพันธกรณีดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายภายในอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ การทบทวนกฎหมายเป็นระยะเพื่อประเมินความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล จะช่วยลดความเสี่ยงของข้อขัดแย้งทางกฎหมาย และเสริมสร้างความเชื่อมั่นว่าประเทศไทยปฏิบัติตามหลักการที่ยอมรับร่วมกันในระดับสากล การจัดทำรายงานความก้าวหน้าต่อองค์กรระหว่างประเทศอย่างโปร่งใสและมีข้อมูลเชิงประจักษ์ ยังเป็นกลไกสำคัญในการแสดงความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก

- **การยกระดับมาตรฐานกระบวนการยุติธรรมในมิติเศรษฐกิจระหว่างประเทศ:** ความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติและคู่ค้าระหว่างประเทศขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สิน บังคับใช้สัญญา และแก้ไขข้อพิพาทอย่างเป็นธรรมและรวดเร็ว หากกระบวนการยุติธรรมมีความล่าช้า ไม่โปร่งใส หรือขาดความแน่นอนทางกฎหมาย ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อการตัดสินใจลงทุน การพัฒนาศาลหรือแผนกคดีเฉพาะด้าน เช่น คดีพาณิชย์ระหว่างประเทศ คดีล้มละลาย หรือคดีทรัพย์สินทางปัญญา พร้อมทั้งการนำกระบวนการดิจิทัลมาใช้ในการบริหารคดี จะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความเชื่อมั่น การส่งเสริมกลไกระงับข้อพิพาททางเลือกที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล เช่น อนุญาโตตุลาการ และการไกล่เกลี่ยเชิงพาณิชย์ จะช่วยเสริมภาพลักษณ์ของประเทศไทยในฐานะศูนย์กลางการแก้ไขข้อพิพาทในภูมิภาค

- **การจัดการความเสี่ยงด้านภาพลักษณ์และธรรมาภิบาล:** ดัชนีการรับรู้การทุจริต ดัชนีหลักนิติธรรม และการประเมินธรรมาภิบาลโดยองค์กรระหว่างประเทศ ล้วนมีผลต่อภาพลักษณ์และความเชื่อมั่นของประเทศ แม้การจัดอันดับดังกล่าวมิใช่ตัวชี้วัดที่สมบูรณ์ แต่ก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของนักลงทุนและความสัมพันธ์ทางการทูต การเสริมสร้างความโปร่งใสในการบริหารราชการ การเปิดเผยข้อมูลเชิงรุก และการดำเนินมาตรการต่อต้านการทุจริตอย่างจริงจัง จะช่วยปรับปรุงภาพลักษณ์ของประเทศในระยะยาว ความสม่ำเสมอและต่อเนื่องของนโยบายด้านหลักนิติธรรมยังเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความไม่แน่นอน ซึ่งเป็นความเสี่ยงหลักที่นักลงทุนต่างชาติให้ความสำคัญ การพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลมิได้หมายถึงการปรับกฎหมายเพียงฝ่ายเดียว หากแต่รวมถึงการมีบทบาทเชิงรุกในเวทีระหว่างประเทศ การแลกเปลี่ยนข้อมูล การทำความเข้าใจความร่วมมือด้านการส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตามทรัพย์สินข้ามพรมแดน และการพัฒนามาตรฐานร่วมในภูมิภาค ล้วนเป็นองค์ประกอบที่ช่วยเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของระบบกฎหมายไทย การเข้าร่วมและมีบทบาทเชิงสร้างสรรค์

ในองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม จะช่วยให้ประเทศไทยสามารถกำหนดทิศทางการพัฒนามาตรฐานในอนาคต และลดความเสี่ยงจากการถูกกำหนดเงื่อนไขโดยฝ่ายอื่น

- **การสร้างสมดุลระหว่างมาตรฐานสากลกับบริบทภายในประเทศ:** แม้การปรับตัวให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลจะมีความสำคัญ แต่การดำเนินการต้องคำนึงถึงบริบททางสังคม วัฒนธรรม และโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศด้วย การนำหลักการสากลมาปรับใช้โดยไม่คำนึงถึงบริบทภายใน อาจก่อให้เกิดความตึงเครียดหรือการต่อต้านในระดับสังคม ดังนั้น การพัฒนาความสอดคล้องกับมาตรฐานสากลควรเป็นกระบวนการที่มีการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย และตั้งอยู่บนพื้นฐานของการวิเคราะห์เชิงหลักฐาน เพื่อให้การปฏิรูปมีความเหมาะสมและยั่งยืน

- **การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ที่เชื่อมโยงไปสู่หลักสากล** การยกระดับโครงสร้างกำกับทิศทางต้องสอดคล้องกับการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ระยะยาว การกำหนดแผนยุทธศาสตร์ในระยะสั้นและระยะยาวจะเป็นตัวกำหนดทิศทางการเชื่อมโยงนโยบายภายในประเทศไปสู่มาตรฐานในระดับสากลได้ ดังนั้น การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ควรมีประเด็นที่ยึดโยงสู่หลักสากลภายใต้บริบทของประเทศไทยอย่างกลมกลืน

ตัวอย่าง การจัดทำแผน Roadmap 5 ปี Thailand Rule of Law NEXT (2569–2573)

ปี / ระยะ	เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์	มาตรการสำคัญ	หน่วยงานหลัก	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
ปีที่ 1 (2569) Phase 1: Foundation & Legal Design	วางโครงสร้างสถาบันและกรอบกฎหมาย	- จัดตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อน Thailand Rule of Law NEXT - เริ่มพัฒนา Thai Rule of Law Contextual Index (TRLCI) - ออกแบบร่างกฎหมาย HRIA และ Anti-SLAPP - จัดตั้ง Pre-Law Civic Lab ในรัฐสภา	- สำนักนายกรัฐมนตรี - รัฐสภาไทย - สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	- มีโครงสร้างขับเคลื่อนระดับชาติ - ร่างกฎหมายสำคัญเข้าสู่กระบวนการพิจารณา - ดัชนี TRLCI ฉบับทดลอง
ปีที่ 2 (2570) Phase 2: Pilot Implementation	ทดลองใช้กลไกใหม่ในพื้นที่นำร่อง	- เปิด Legal First Response Centers 20 จังหวัด - ทดลองใช้ HRIA กับนโยบายขนาดใหญ่ 5 โครงการ - เปิด Open Justice Data Platform (รุ่นทดลอง) - ทำ Justice Equity Mapping ทั่วประเทศ	- กระทรวงยุติธรรม - สำนักงานศาลยุติธรรม - สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- ประชาชนเข้าถึงคำปรึกษากฎหมายเพิ่มขึ้น 20% - มีข้อมูลเชิงพื้นที่เพื่อจัดสรรงบประมาณ - มีระบบข้อมูลความยุติธรรมออนไลน์
ปีที่ 3 (2571) Phase 3: Expansion & Institutionalization	ขยายผลและตรากฎหมายถาวร	- ผ่านกฎหมาย Anti-SLAPP - ขยายศูนย์ Legal First Response ครอบคลุมทุกจังหวัด	- รัฐสภาไทย - สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	- กลไกสิทธิมนุษยชนเป็นข้อบังคับทางกฎหมาย

ปี / ระยะ	เป้าหมายเชิงยุทธศาสตร์	มาตรการสำคัญ	หน่วยงานหลัก	ผลลัพธ์ที่คาดหวัง
		- บูรณาการ TRLCI เข้ากับระบบประเมินผู้บริหารรัฐ - เริ่มใช้ Human Rights Budget Tagging	- สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	- ดัชนีหลักนิติธรรม ผูกกับ KPI หน่วยงานภาครัฐ - การฟ้องปิดปาก ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ
ปีที่ 4 (2572) Phase 4: Structural Reform & Cultural Shift	ปรับโครงสร้างและสร้างวัฒนธรรมหลักนิติธรรม	- จัดตั้ง “สภาหลักนิติธรรมแห่งชาติ” - บรรจุวิชาวพลเมืองกับหลักนิติธรรมในหลักสูตรระดับชาติ - ขยายระบบ Online Court และ Mobile Court - เริ่มใช้ Reintegration Credit Score สำหรับผู้พ้นโทษ	- กระทรวงศึกษาธิการ - กรมราชทัณฑ์ - กรมคุมประพฤติ	- มีหลักสูตรหลักนิติธรรม - อัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง $\geq 10\%$ - ความเชื่อมั่นต่อกระบวนการยุติธรรมเพิ่มขึ้น
ปีที่ 5 (2573) Phase 5: Evaluation & Global Positioning	ประเมินผลและยกระดับสู่มาตรฐานสากล	- ประเมินผลเชิงระบบทั้งประเทศ - เผยแพร่ Thailand Rule of Law Report สู่วะทีสากล - เชื่อมโยงดัชนีกับ SDGs และกรอบ UN - ปรับปรุงกฎหมายจากผลการประเมิน	- กระทรวงการต่างประเทศ - สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	- อันดับความเชื่อมั่นด้านหลักนิติธรรมดีขึ้น - ไทยเป็นต้นแบบ Rule of Law Reform ในอาเซียน - เกิดระบบปรับปรุงกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

จากข้อเสนอแนะ Roadmap 5 ปี Thailand Rule of Law NEXT (2569–2573) ข้างต้น ควรมีการออกแบบกลไกเพื่อให้การสนับสนุนตลอด 5 ปี (Cross-Cutting Mechanisms) ที่เน้นการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เป็น Digital Transformation สามารถใช้ AI ในการวิเคราะห์แนวโน้มคดี และพัฒนาฐานข้อมูลระบบงานยุติธรรม (Justice Dashboard) เพื่อเผยแพร่สู่สาธารณะ พร้อมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบ Citizens’ Assembly ปีละ 1 ครั้ง รวมถึงการจัดทำพื้นที่ทดลองเชิงนโยบาย (Public Policy Sandbox) ซึ่งการดำเนินงานจะได้รับการสนับสนุนด้านการเงินและงบประมาณร่วมกับการจัดตั้ง “Rule of Law Innovation Fund” โดยมีการเชื่อมโยงงบประมาณกับผลลัพธ์ด้านความเป็นธรรม (Outcome-based Budgeting) นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเชิงโครงสร้างระดับชาติ (Transformative Proposal) คือการจัดตั้ง “สภาหลักนิติธรรมแห่งชาติ” (National Rule of Law Council) ให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่สามารถติดตามประเมินผลหลักนิติธรรมแบบข้ามหน่วยงาน รายงานประจำปีต่อรัฐสภา เสนอปรับปรุง

กฎหมายเชิงระบบ ถึงแม้จะเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่แต่สามารถออกแบบโดยมีโครงสร้างที่ไม่ซ้ำซ้อนกับองค์กรอิสระเดิมที่มีอยู่โดยมุ่งเน้นการประสานนโยบายเชิงระบบ

นอกจากจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของหลักนิติธรรมภายในประเทศแล้ว การมีแผนยุทธศาสตร์ที่ชัดเจน โปร่งใส และสอดคล้องกับหลักการสากล จะช่วยลดความไม่แน่นอน เพิ่มความสามารถแข่งขันทางเศรษฐกิจ และยกระดับสถานะของประเทศไทยในเวทีโลก ท้ายที่สุดความเชื่อมั่นระหว่างประเทศมิได้เกิดจากถ้อยแถลงเชิงนโยบาย หากแต่เกิดจากความต่อเนื่อง ความจริงจัง และผลสัมฤทธิ์ที่สามารถพิสูจน์ได้ในทางปฏิบัติ เมื่อประเทศไทยสามารถแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นในการพัฒนาหลักนิติธรรมอย่างเป็นรูปธรรม ย่อมจะได้รับการยอมรับในฐานะรัฐที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และพร้อมเผชิญความท้าทายในยุคโลกาภิวัตน์อย่างมั่นคง

7.5 การรับมืออาชญากรรมรูปแบบใหม่และภัยคุกคามเชิงเทคโนโลยี

การเปลี่ยนผ่านสู่สังคมดิจิทัลและเศรษฐกิจฐานข้อมูลได้สร้างโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างกว้างขวาง ขณะเดียวกันก็เปิดพื้นที่ให้เกิดอาชญากรรมรูปแบบใหม่ที่มีความซับซ้อน ไร้พรมแดน และพัฒนาอย่างรวดเร็ว อาชญากรรมไซเบอร์ การฉ้อโกงทางการเงินผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัล การโจมตีโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ตลอดจนการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในทางมิชอบ ล้วนเป็นภัยคุกคามที่ท้าทายขีดความสามารถของระบบกฎหมายแบบดั้งเดิม การรับมือกับอาชญากรรมรูปแบบใหม่จึงมิใช่เพียงภารกิจด้านความมั่นคง หากแต่เป็นองค์ประกอบสำคัญของการธำรงหลักนิติธรรมในยุคเทคโนโลยี เพราะหากรัฐไม่สามารถคุ้มครองสิทธิและความปลอดภัยของประชาชนในโลกดิจิทัลได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความเชื่อมั่นต่อกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมย่อมสั่นคลอน

- **การปรับปรุงกฎหมายให้เท่าทันพัฒนาการทางเทคโนโลยี:** อาชญากรรมเชิงเทคโนโลยีมีลักษณะเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและมักแสวงหาช่องว่างทางกฎหมาย การทบทวนและปรับปรุงกฎหมายจึงต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง โดยเน้นการกำหนดหลักการที่ยืดหยุ่นและสามารถรองรับเทคโนโลยีใหม่ได้โดยไม่ต้องแก้ไขกฎหมายบ่อยครั้ง การกำหนดนิยามความผิดให้ครอบคลุมพฤติกรรมในโลกดิจิทัล การวางกรอบความรับผิดชอบของผู้ให้บริการแพลตฟอร์มออนไลน์ และการกำหนดมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ชัดเจน จะช่วยสร้างความสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิและการส่งเสริมนวัตกรรม การออกแบบกฎหมายควรตั้งอยู่บนหลักความได้สัดส่วน (proportionality) และเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน เพื่อไม่ให้เกิดการรับมือภัยคุกคามกลายเป็นการจำกัดเสรีภาพเกินสมควร

- **การพัฒนาศักยภาพเชิงเทคนิคของกระบวนการยุติธรรม:** การสืบสวนและดำเนินคดีอาชญากรรมไซเบอร์ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ และการพิสูจน์พยานหลักฐานดิจิทัล การพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษาในด้านดังกล่าวจึงเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย การจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะด้านหรือศูนย์บูรณาการข้อมูลด้านอาชญากรรมไซเบอร์ จะช่วยลดความซ้ำซ้อนและเพิ่มความรวดเร็วในการ

ประสานงาน นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานการเก็บรักษาและตรวจพิสูจน์พยานหลักฐานดิจิทัลที่เป็นสากล จะช่วยเสริมความน่าเชื่อถือของกระบวนการยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยี

- **ความร่วมมือระหว่างประเทศในบริบทอาชญากรรมไร้พรมแดน:** อาชญากรรมไซเบอร์ และอาชญากรรมทางการเงินจำนวนมากมีลักษณะข้ามพรมแดน ผู้กระทำผิดอาจอยู่ต่างประเทศ ใช้ Server ในอีกประเทศหนึ่งและก่อให้เกิดความเสียหายในหลายเขตอำนาจศาลพร้อมกัน การรับมือจึงต้องอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในด้านการแลกเปลี่ยนข้อมูล การส่งผู้ร้ายข้ามแดน และการติดตามทรัพย์สิน การเข้าร่วมความตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคและระดับโลก ตลอดจนการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย จะช่วยลดช่องว่างทางเขตอำนาจและเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี ความร่วมมือดังกล่าวยังช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของประเทศไทยในฐานะรัฐที่มีความรับผิดชอบต่อความมั่นคงไซเบอร์ของภูมิภาค

- **การป้องกันเชิงรุกและการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม:** การรับมือกับอาชญากรรมรูปแบบใหม่ไม่ควรจำกัดอยู่กับการปราบปรามภายหลังเกิดเหตุ หากแต่ต้องเน้นการป้องกันเชิงรุก การสร้างความตระหนักรู้ด้านความปลอดภัยไซเบอร์แก่ประชาชน การพัฒนาทักษะดิจิทัล และการส่งเสริมวัฒนธรรมการใช้เทคโนโลยีอย่างรับผิดชอบจะช่วยลดความเสี่ยงในระดับโครงสร้าง โดยเฉพาะการขยายตัวของอาชญากรรมข้ามชาติและอาชญากรรมไซเบอร์ ได้กลายเป็นแรงผลักดันสำคัญให้ประเทศไทยต้องยกระดับศักยภาพของกระบวนการยุติธรรมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อาชญากรรมที่มีลักษณะไร้พรมแดน เช่น การค้ายาเสพติด การฟอกเงิน และการหลอกลวงทางออนไลน์ ได้ท้าทายข้อจำกัดของเขตอำนาจศาลแบบดั้งเดิม ส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการสืบสวนสอบสวน การแลกเปลี่ยนพยานหลักฐาน และการดำเนินคดีมีความจำเป็นเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ในบริบทนี้ ประเทศไทยมีโอกาสนำตนเองให้เป็นศูนย์กลางความร่วมมือด้านกระบวนการยุติธรรมในระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในกรอบอาเซียน ผ่านการพัฒนามาตรฐานกระบวนการยุติธรรมที่สอดคล้องกัน และการสร้างเครือข่ายความร่วมมือระหว่างหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย อัยการ และศาล ซึ่งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการรับมือกับอาชญากรรมรูปแบบใหม่ และเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมของประเทศ

- **การสร้างสมดุลระหว่างความมั่นคงกับการคุ้มครองสิทธิ:** ในกระบวนการรับมือภัยคุกคามเชิงเทคโนโลยี รัฐอาจจำเป็นต้องใช้อำนาจในการตรวจสอบหรือสอดส่องข้อมูลบางประเภท อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายที่ชัดเจน มีการตรวจสอบถ่วงดุล และคำนึงถึงสิทธิในความเป็นส่วนตัวและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การออกแบบมาตรการด้านความมั่นคงไซเบอร์จึงต้องตั้งอยู่บนหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน เพื่อรักษาสมดุลระหว่างการคุ้มครองสาธารณะกับการเคารพสิทธิขั้นพื้นฐาน อันเป็นแก่นแท้ของหลักนิติธรรม

ตัวอย่างการออกแบบเพื่อการปกป้องสิทธิเสรีภาพท่ามกลางภัยคุกคามรูปแบบใหม่

กลไกป้องกัน SLAPP และคุ้มครองเสรีภาพเชิงโครงสร้าง

คือ การฟ้องคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อปิดปากหรือข่มขู่ผู้ที่ใช้สิทธิแสดงความคิดเห็น การมีส่วนร่วมทางสาธารณะ หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเอกชน เช่น นักกิจกรรม นักวิชาการ สื่อมวลชน หรือประชาชนทั่วไป

หน่วยงานหลัก:

- กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- สำนักงานศาลยุติธรรม

แนวทางปฏิบัติ

- (1) บัญญัติกฎหมาย Anti-SLAPP โดยกำหนดกระบวนการยกฟ้องอย่างรวดเร็ว
- (2) จัดตั้งกองทุนคุ้มครองผู้ถูกฟ้องปิดปาก
- (3) กำหนดหลักเกณฑ์พิจารณาคดีที่กระทบเสรีภาพให้รวดเร็วและโปร่งใส
- (4) การประกันความเป็นอิสระของศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม การสร้างระบบช่วยเหลือทางกฎหมายที่เข้าถึงได้ การคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล (whistleblowers) และนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการส่งเสริมสื่อมวลชนและภาคประชาสังคม ให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบอำนาจได้อย่างปลอดภัย

แนวคิดใหม่

“Public Interest Defender” จัดตั้งทนายสาธารณะเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ

สรุปการรับมืออาชญากรรมรูปแบบใหม่และภัยคุกคามเชิงเทคโนโลยีเป็นบททดสอบสำคัญของหลักนิติธรรมในศตวรรษที่ 21 การพัฒนาเชิงกฎหมายต้องควบคู่กับการเสริมสร้างศักยภาพเชิงเทคนิคความร่วมมือระหว่างประเทศ และการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคม ในขณะที่ระบบยุติธรรมไทยยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญหลายประการ ประการแรกคือปัญหาความไม่แน่นอนของกฎหมายและการบังคับใช้ที่ไม่สม่ำเสมอ ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อหลักความเสมอภาคภายใต้กฎหมายและความสามารถในการคาดการณ์ผลลัพธ์ของกระบวนการยุติธรรม การที่กฎหมายมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง หรือมีความแตกต่างกันระหว่างหน่วยงาน อาจนำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในทางปฏิบัติ และลดทอนความเชื่อมั่นของประชาชนต่อระบบกฎหมาย ดังนั้นจึงต้องมีการดำเนินการอย่างบูรณาการและตั้งอยู่บนฐานของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเหมาะสม จะทำให้หลักนิติธรรมไทยสามารถยืนหยัดได้อย่างมั่นคงท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็วและซับซ้อน

7.6 การปลูกฝังวัฒนธรรมหลักนิติธรรมในสังคม

การพัฒนาหลักนิติธรรมให้หยั่งรากลึกในสังคมไทยมีอาจอาศัยเพียงการปรับปรุงกฎหมายหรือโครงสร้างสถาบัน หากแต่ต้องอาศัยกระบวนการทางวัฒนธรรมที่ทำให้ “การเคารพกติกา” กลายเป็นคุณค่าร่วมของสังคมโดยสมัครใจ วัฒนธรรมหลักนิติธรรมจึงหมายถึงสภาวะที่บุคคล หน่วยงานรัฐ และองค์กรภาคเอกชนต่างตระหนักถึงสิทธิ หน้าที่ความรับผิดชอบของตน ภายใต้กรอบกฎหมายที่เสมอภาคและเป็นธรรม

- **การวางรากฐานผ่านระบบการศึกษา:** การปลูกฝังวัฒนธรรมหลักนิติธรรมควรเริ่มตั้งแต่วิทยฐานะการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยบูรณาการเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ ความเสมอภาค และหน้าที่พลเมือง เข้าไว้ในหลักสูตรอย่างเป็นระบบ มิใช่เพียงการเรียนรู้บทบัญญัติทางกฎหมาย หากแต่เป็นการทำความเข้าใจเหตุผลและคุณค่าที่อยู่เบื้องหลังกติกาทางสังคม การใช้กระบวนการเรียนรู้แบบมีส่วนร่วม เช่น การอภิปรายกรณีศึกษา การจำลองกระบวนการยุติธรรม หรือการทำกิจกรรมจิตอาสาที่เชื่อมโยงกับกฎหมาย ในชีวิตประจำวัน จะช่วยให้ผู้เรียนตระหนักว่าหลักนิติธรรมมิใช่เรื่องไกลตัว หากแต่เป็นส่วนหนึ่งของการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ในระดับอุดมศึกษา การส่งเสริมการเรียนรู้การสอนข้ามศาสตร์ระหว่างกฎหมาย รัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ และเทคโนโลยี จะช่วยให้เกิดความเข้าใจเชิงลึกเกี่ยวกับบทบาทของหลักนิติธรรมต่อการพัฒนาประเทศ

- **การสร้างความรู้ความตระหนักรู้และการสื่อสารสาธารณะ:** วัฒนธรรมหลักนิติธรรมจะเข้มแข็งได้เมื่อสาธารณชนรับรู้ถึงสิทธิและกลไกการคุ้มครองสิทธิของตนอย่างชัดเจน การสื่อสารสาธารณะจึงมีบทบาทสำคัญในการทำให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเป็นเรื่องที่เข้าใจง่าย โปร่งใส และตรวจสอบได้ การเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐาน ขั้นตอนทางกฎหมาย และช่องทางร้องเรียนผ่านสื่อดิจิทัลที่เข้าถึงได้สะดวก จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำด้านข้อมูล การจัดทำคู่มือหรือสื่อสร้างสรรค์ที่อธิบายกฎหมายในภาษาที่เข้าใจง่าย จะช่วยให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน การนำเสนอกรณีตัวอย่างที่สะท้อนความเป็นธรรมและความรับผิดชอบของหน่วยงานรัฐ จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นและสร้างแบบอย่างเชิงบวกในสังคม

- **การเสริมสร้างจริยธรรมและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ:** วัฒนธรรมหลักนิติธรรมมิได้จำกัดอยู่ที่ประชาชน หากแต่ครอบคลุมถึงเจ้าหน้าที่รัฐในทุกระดับ การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเคารพสิทธิของประชาชน เป็นเงื่อนไขสำคัญของการสร้างความไว้วางใจ การกำหนดมาตรฐานจริยธรรมที่ชัดเจน การอบรมอย่างต่อเนื่อง และการมีระบบตรวจสอบที่โปร่งใส จะช่วยให้การใช้อำนาจรัฐอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างแท้จริง นอกจากนี้ การยกย่องและสร้างแรงจูงใจแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นธรรม จะช่วยเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์กรที่ยึดมั่นในหลักนิติธรรม

- **การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคธุรกิจ:** วัฒนธรรมหลักนิติธรรมเป็นความรับผิดชอบร่วมของทุกภาคส่วน ภาคประชาชนสามารถมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเสนอความคิดเห็นต่อร่างกฎหมาย และการเข้าร่วมกระบวนการกำหนดนโยบาย ส่วนภาคธุรกิจควรดำเนินกิจการภายใต้หลักธรรมาภิบาล เคารพกฎหมายแรงงาน กฎหมายสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานจริยธรรมสากล การส่งเสริมแนวคิดความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร (corporate social responsibility) และการกำกับ

ดูแลกิจการที่ดี (corporate governance) จะช่วยสร้างบรรทัดฐานทางธุรกิจที่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม และลดความเสี่ยงของการทุจริตเชิงโครงสร้าง

● **การวัดและสะท้อนผลเชิงสังคม:** เพื่อให้การปลูกฝังวัฒนธรรมหลักนิติธรรมมีความต่อเนื่อง จำเป็นต้องมีเครื่องมือประเมินผลที่สะท้อนการรับรู้และความเชื่อมั่นของประชาชน การสำรวจความคิดเห็นสาธารณะเกี่ยวกับความเป็นธรรมของกระบวนการยุติธรรม การรับรู้การทุจริต และการเข้าถึงสิทธิ จะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจมิติทางสังคมที่อาจไม่ปรากฏในตัวบทกฎหมาย ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้เป็นฐานในการกำหนดมาตรการเสริมสร้างความตระหนักรู้และปรับปรุงกระบวนการให้สอดคล้องกับความคาดหวังของสังคม

ตัวอย่างการสร้างตัวแบบวัฒนธรรมการศึกษา

สร้าง “วัฒนธรรมหลักนิติธรรม” ผ่านระบบการศึกษา

หน่วยงานหลัก:

- กระทรวงศึกษาธิการ
- สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน

แนวทางปฏิบัติ

สร้าง Civic Lab ในมหาวิทยาลัย

- (1) จัดตั้งเป็น ศูนย์/หน่วยงาน ภายใต้คณะ เช่น นิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ อาชญวิทยา หรือระหว่างสาขา (interdisciplinary lab)
- (2) มีคณะกรรมการ ประกอบด้วยนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติจริง
- (3) จำลองสถานการณ์คดี (mock trial) จัด Work shop สิทธิและหน้าที่พลเมือง
- (4) ทำงานร่วมกับชุมชนจริง (Justice & Society Lab) เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท การช่วยเหลือทางกฎหมาย (legal aid clinic) โครงการฟื้นฟูผู้พ้นโทษ (reintegration projects)

แนวคิดใหม่

พัฒนาเครื่องมือจำลองสถานการณ์ด้านกฎหมาย (Rule of Law Simulation Game) สำหรับนักเรียนและข้าราชการใหม่ เพื่อฝึกตัดสินใจภายใต้หลักสิทธิและความเป็นธรรม

สรุป การปลูกฝังวัฒนธรรมหลักนิติธรรมในสังคมเป็นกระบวนการระยะยาวที่ต้องอาศัยความต่อเนื่องและความร่วมมือจากทุกภาคส่วน เมื่อการเคารพกฎหมายและการใช้อำนาจอย่างรับผิดชอบกลายเป็นคุณค่าร่วมของสังคม หลักนิติธรรมย่อมมิใช่เพียงโครงสร้างเชิงกฎหมาย หากแต่เป็นรากฐานทางวัฒนธรรมที่หล่อหลอมพฤติกรรมและความสัมพันธ์ในสังคม ในท้ายที่สุด ความยั่งยืนของหลักนิติธรรมมิได้ขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของบทบัญญัติเท่านั้น หากแต่ขึ้นอยู่กับระดับความศรัทธาและการยอมรับของประชาชนต่อกติกาสาธารณะ เมื่อสังคมไทยสามารถสร้างวัฒนธรรมที่ยึดมั่นในความเสมอภาค ความโปร่งใส และความรับผิดชอบได้อย่างมั่นคง การพัฒนาประเทศในทุกมิติก็จะตั้งอยู่บนรากฐานที่มั่นคงและยั่งยืน

7.7 นวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่ออนาคตของหลักนิติธรรมไทย

การพัฒนาหลักนิติธรรมในบริบทโลกยุคดิจิทัลมีอาจจำกัดอยู่เพียงการปรับปรุงกฎหมายหรือโครงสร้างสถาบันแบบดั้งเดิม หากแต่จำเป็นต้องอาศัย “นวัตกรรมเชิงนโยบาย” (policy innovation) ที่สามารถตอบสนองต่อความซับซ้อนของสังคม เทคโนโลยี และเศรษฐกิจโลกได้อย่างยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพ นวัตกรรมเชิงนโยบายในที่นี้หมายถึงการออกแบบเครื่องมือ กลไก และกระบวนการใหม่ ที่ช่วยยกระดับความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการเข้าถึงความยุติธรรม อันเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม

- **การออกแบบกฎหมายแบบยืดหยุ่นและคาดการณ์แนวโน้มอนาคต (Anticipatory Governance):** ในโลกที่เทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว การกำหนดกฎหมายแบบตายตัวอาจไม่สามารถรองรับสถานการณ์ใหม่ได้อย่างทันทั่วถึง นวัตกรรมเชิงนโยบายจึงควรมุ่งสู่การกำหนดกรอบกฎหมายที่มีความยืดหยุ่น เปิดช่องให้ปรับปรุงได้ตามบริบท และใช้หลักการกำกับดูแลเชิงหลักการ (principle-based regulation) ควบคู่กับกฎเกณฑ์เชิงรายละเอียด แนวคิดการกำกับดูแลเชิงคาดการณ์อนาคต (anticipatory governance) ช่วยให้รัฐสามารถประเมินความเสี่ยงของเทคโนโลยีใหม่ เช่น ปัญญาประดิษฐ์ บล็อกเชน หรือแพลตฟอร์มดิจิทัล ก่อนที่จะเกิดปัญหาเชิงโครงสร้าง การจัดตั้งหน่วยงานวิเคราะห์ผลกระทบเชิงกฎหมายและเทคโนโลยีในระยะยาว จะช่วยให้การออกแบบกฎหมายสอดคล้องกับพลวัตสังคม

- **Public Policy Sandbox เพื่อการทดลองเชิงกฎหมาย:** การจัดตั้ง “Public Policy Sandbox” เป็นนวัตกรรมที่เปิดพื้นที่ทดลองนโยบายหรือกฎหมายในขอบเขตจำกัดก่อนการบังคับใช้ในระดับประเทศ แนวทางดังกล่าวช่วยลดความเสี่ยงของการปฏิรูปที่มีผลกระทบกว้างขวาง และเปิดโอกาสให้มีการประเมินผลอย่างเป็นระบบในบริบทหลักนิติธรรม Sandbox สามารถใช้ทดลองกระบวนการยุติธรรมดิจิทัล ระบบไกล่เกลี่ยออนไลน์ หรือระบบเปิดเผยข้อมูลภาครัฐแบบเรียลไทม์ โดยกำหนดกรอบการติดตามและประเมินผลอย่างชัดเจน หากผลการทดลองมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงขยายผลสู่ระดับชาติ

- **การใช้เทคโนโลยีเพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้:** เทคโนโลยีดิจิทัลสามารถเป็นเครื่องมือสำคัญในการเสริมสร้างความโปร่งใสของรัฐ เช่น การใช้ระบบฐานข้อมูลกลางที่เปิดเผยมต่อสาธารณะ การใช้บล็อกเชนเพื่อติดตามกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง หรือการใช้ปัญญาประดิษฐ์ช่วยวิเคราะห์ความเสี่ยงด้านการทุจริต การนำเทคโนโลยีมาใช้ต้องควบคู่กับมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและสิทธิมนุษยชน เพื่อให้การพัฒนาเทคโนโลยีไม่กระทบต่อเสรีภาพของประชาชน การออกแบบระบบที่คำนึงถึงความเป็นธรรม (fairness by design) จะช่วยลดอคติทางอัลกอริทึมและสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมดิจิทัล

- **การบูรณาการข้อมูลและการตัดสินใจบนฐานหลักฐาน (Evidence-Based Policy):** นวัตกรรมเชิงนโยบายควรตั้งอยู่บนฐานข้อมูลและงานวิจัยที่น่าเชื่อถือ การรวบรวมและเชื่อมโยงข้อมูลจากหน่วยงานยุติธรรม หน่วยงานเศรษฐกิจ และหน่วยงานสังคม จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ปัญหาเชิงโครงสร้างได้อย่างแม่นยำ การกำหนดตัวชี้วัดด้านหลักนิติธรรมที่สะท้อนทั้งประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และการรับรู้ของประชาชน จะทำให้การติดตามผลมีความเป็นระบบ และสามารถเปรียบเทียบกับมาตรฐานสากลได้อย่างโปร่งใส

● **การสร้างระบบนิเวศความร่วมมือ (Collaborative Governance):** อนาคตของหลักนิติธรรมมิใช่ภารกิจของรัฐฝ่ายเดียว หากแต่ต้องอาศัยความร่วมมือจากภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาสังคม นวัตกรรมเชิงนโยบายจึงควรออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมที่เป็นรูปธรรม เช่น เวทีปรึกษาหารือเชิงนโยบายถาวร หรือแพลตฟอร์มออนไลน์ที่เปิดให้ประชาชนร่วมเสนอความคิดเห็น ต่อร่างกฎหมายการสร้างเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญข้ามสาขา เพื่อร่วมวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายใหม่ จะช่วยยกระดับคุณภาพการตัดสินใจเชิงนโยบาย และลดความเสี่ยงของผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์

สรุปนวัตกรรมเชิงนโยบายเพื่ออนาคตของหลักนิติธรรมไทยมิใช่เพียงการปรับปรุงกลไกเดิม หากแต่เป็นการปรับกรอบคิดของรัฐ จากการ “กำกับควบคุม” สู่การ “ออกแบบระบบ” ที่เอื้อต่อความเป็นธรรม ความโปร่งใส และความยืดหยุ่นในระยะยาว เมื่อประเทศไทยสามารถบูรณาการเทคโนโลยี ข้อมูล และความร่วมมือข้ามภาคส่วนเข้ากับหลักการพื้นฐานของกฎหมายได้อย่างสมดุล หลักนิติธรรมจะมีใช้เพียงเป้าหมายเชิงนามธรรม หากแต่เป็นโครงสร้างพื้นฐานทางสถาบันที่รองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเสริมสร้างความเชื่อมั่นทั้งในระดับชาติและนานาชาติต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- ชิตาพร (พิศลยบุตร) ไต่ะวิเศษกุล และคณะ. (2560). การเมืองภาคพลเมืองในสังคมไทยร่วมสมัย. *Political Science and Law Journal*, 9(1), 461–492. <https://opac1.lib.buu.ac.th/medias3/politic9n1p461-492.pdf>
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร. (2552). *หลักนิติธรรม*. ธนาเพลส.
- ธีระ สนิเตจารักษ์, ปกป้อง ศรีสนิท, จุฑาสินี ธัญประณีตกุล และอรอุมา เทพละกุล. (2559). *โครงการศึกษาวิจัยพัฒนาด้านสถิติและตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และการสำรวจความคิดเห็นประชาชนและนักปฏิบัติเกี่ยวกับคุณค่าของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2554). *หลักนิติธรรม (The Rule of Law)*. สถาบันพระปกเกล้า.
- ปรีชญานันท์ นกฟอน. (2563). รายงานการติดตามผลการดำเนินการตามตัวชี้วัดเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16. สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.
- แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2566 – 2570). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 139 ตอนพิเศษ 258 ง, หน้าที่ 1.
- แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2566 – 2569). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 140 ตอนที่ 83 ง, หน้าที่ 22.
- แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2566 - 2580) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 140 ตอนพิเศษ 51 ง, หน้าที่ 4.
- พระราชบัญญัติการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2549. (6 เมษายน 2560). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 123 ตอนที่ 26 ก, หน้าที่ 6-14.
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540. (10 กันยายน 2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 114 ตอนที่ 46.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561. (21 กรกฎาคม 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 52 ก, หน้าที่ 1-80.
- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561. (13 พฤษภาคม 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 33 ก.
- พระราชบัญญัติมาตรฐานทางจริยธรรม พ.ศ. 2562. (16 เมษายน 2562). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 136 ตอนที่ 50 ก, หน้าที่ 1-10.
- ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561-2580). (13 ตุลาคม 2561). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 135 ตอนที่ 82 ก, หน้าที่ 1.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557. (22 กรกฎาคม 2557). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 131 ตอนที่ 55 ก, หน้าที่ 1-17.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. (11 ตุลาคม 2540). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก, หน้าที่ 1-99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. (24 สิงหาคม 2550). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก, หน้าที่ 1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560. (6 เมษายน 2560). ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ 134 ตอนที่ 40 ก, หน้าที่ 1-90.

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. (2019). หลักนิติธรรมและประชาธิปไตย 2019. <https://tijrold.org/wp-content/uploads/2022/01/หลักนิติธรรมและประชาธิปไตย2019.pdf>

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2559). สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง การปฏิรูปประสิทธิภาพกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยใช้การประเมินเป็นตัวชี้วัด. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2561). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2561. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2562). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2562. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2563). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2563. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2564). แนวทางการจัดทำและการใช้ตัวชี้วัดด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2564). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2564. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2565). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2565. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2566). โครงการจัดเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมประเทศไทย. กรุงเทพฯ: สำนักงานกิจการยุติธรรม.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. (2566). รายงานผลการดำเนินงานตามเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมายที่ 16: สังคมสงบสุข ยุติธรรม ไม่แบ่งแยก ประจำปี 2566. กระทรวงยุติธรรม.

สำนักงานอัยการสูงสุด. (2565). ภาพสะท้อนประเทศไทย ผ่านมุมมองตัวชี้วัดหลักนิติธรรม. นิติวาระ.

สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี. (2567). คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นางสาวแพทองธาร ชินวัตร. สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

สำนักเลขาธิการรัฐมนตรี. (2568). คำแถลงนโยบายของรัฐบาล นายอนุทิน ชาญวีรกูล. สำนักพิมพ์ คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา.

- สุรเกียรติ์ เสถียรไทย. (2559). *หลักนิติธรรมในบริบทขององค์การระหว่างประเทศ: ประสบการณ์จากระดับภูมิภาค (Rule of Law in International Framework: Regional Experiences)*. สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย. https://tijforum.org/wp-content/uploads/2016/11/03-SS_Rule-of-Law-in-International-Framework-231216.pdf
- หยุด แสงอุทัย. (2556). ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 20). สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัมมาร สยามวาลา, จักรกฤษณ์ ควรพจน์, ณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, บุญวรา สุมะโน, อิศร์กุล อุณหเกตุ, จิรวัฒน์ สุริยะโชติขยางกูล, ธนภัทร ชาตินันทรบ. (2559). *กรอบแนวคิดและกรอบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาดัชนีวัดด้านหลักนิติธรรม/นิติรัฐ (Rule of Law Index/Indicators) ในประเทศไทย*. [pdf]. https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://tdri.or.th/wp-content/uploads/2016/11/Rule_of_Law_Index_resize.pdf
- อิวอง แดนดูแรนด์, กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และแอลิสัน แม็คเฟล. (2558). *แนวทางการจัดทำและการใช้ตัวชี้วัดกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ: สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย.

ภาษาอังกฤษ

- Bingham, T. (2010). *The rule of law*. Penguin Books.
- Blind, Peride K. (2020). *A post-SDG summit governance primer: Interlinking the institutional, peace and justice dimensions of SDG16 (2016–2019)*. [pdf]. https://www.un.org/esa/desa/papers/2020/wp165_2020.pdf
- Carothers, T. (2006). The rule of law revival. *Foreign Affairs*, 85(2), 95–106.
- Connors, M. K. (2007). *Democracy and national identity in Thailand*.
- Council of Europe. (2011). *Report on the rule of law*. Venice Commission.
- Council of Europe. (2016). *Rule of law checklist*. Venice Commission.
- Dicey, A. V. (1885). *Introduction to the study of the law of the constitution*. Macmillan.
- Dicey, A. V. (1982). *Introduction to the study of the law of the constitution* (8th ed.). Liberty Fund.
- Dicey, A. V. (2013). *The law of the constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- Dworkin, R. (1985). *A matter of principle*. Harvard University Press.
- Fuller, L. L. (1964). *The morality of law*. Yale University Press.
- Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2011). *The worldwide governance indicators: Methodology and analytical issues*. World Bank.
- Montesquieu, C. (1989). *The spirit of the laws* (A. M. Cohler, B. C. Miller, & H. S. Stone, Eds.). Cambridge University Press.

- Raz, J. (1979). The rule of law and its virtue. In *The authority of law: Essays on law and morality*. Clarendon Press.
- Sangroula, Y. (n.d.). *Concept of rule of law, human rights good governance: Mutually reinforcing concepts*. [pdf]. <https://yubarajsangroula.com.np/assets/uploads/a629a-rule-of-law-and-good-governance.pdf>
- Sawang-Yhai, A. (2014). *Rule of law*. [pdf]. https://www.senate.go.th/assets/portals/93/fileups/272/files/S%E0%B9%88ub_Jun_/3journal/b166%20jun_11_1.pdf. [In Thai].
- Streckfuss, D. (2011). *Truth on trial in Thailand*.
- Tamanaha, B. Z. (2004). *On the rule of law: history, politics, theory*. Cambridge University Press.
- Transparency International. (2026). *Corruption perceptions index 2025: Thailand*. Corruption Perceptions Index 2025 – Thailand
- UN Secretary-General. (2012). *Delivering justice: Programme of action to strengthen the rule of law at the national and international levels* (Report of the Secretary-General No. A/66/749). United Nations. <https://digitallibrary.un.org/record/723521>
- United Nations. (1948). *Universal Declaration of Human Rights*. United Nations. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- United Nations. (2004). *The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies: Report of the secretary-general*. [pdf]. <https://digitallibrary.un.org/record/527647?v=pdf#files>
- United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 agenda for sustainable development*. UN Publishing.
- United Nations. (2022). *Thailand: Human Rights Treaty Obligations*.
- UNODC. (2020). *The rule of law and sustainable development* (14th UN Crime Congress Background Paper). United Nations Office on Drugs and Crime.
- World Bank. (2023). *Worldwide governance indicators*. World Bank.
- World Justice Project. (2022). *Rule of law index 2022 report*. Washington, DC: WJP.
- World Justice Project. (2023). *WJP rule of law index 2023*. World Justice Project.
- World Justice Project. (2024). *Rule of law index 2024*.
- World Justice Project. (2025). *WJP rule of law index: Global data*. Rule of Law Index (Global)
- World Justice Project. (n.d.). *What is the rule of law?* <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law>

ภาคผนวก

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 151/2567

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้าง
หลักนิติธรรมแห่งชาติ



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๑๕๑ / ๒๕๖๗

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

ด้วยหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการดูแลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ถือเป็นปัจจัยเกื้อกูลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นในด้านการลงทุนของประเทศ ประกอบกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goal : SDG) เป้าหมายที่ ๑๖ ยังได้แสดงให้เห็นว่า หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กชนช.” ประกอบด้วย

ที่ปรึกษา

- | | |
|--|-----------|
| (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม | ที่ปรึกษา |
| (๒) ศาสตราจารย์พิเศษกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ | ที่ปรึกษา |
| (๓) ศาสตราจารย์วิฑิต มันทราภรณ์ | ที่ปรึกษา |

คณะกรรมการ

- | | |
|--|---------------|
| (๑) ศาสตราจารย์พิเศษชงทอง จันทรางศุ | ประธานกรรมการ |
| (๒) เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ | กรรมการ |
| (๓) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ | กรรมการ |
| (๔) ปลัดกระทรวงยุติธรรม | กรรมการ |
| (๕) อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ | กรรมการ |
| (๖) ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย | กรรมการ |
| (๗) ศาสตราจารย์พิเศษกมลชัย รัตนสกววงศ์ | กรรมการ |
| (๘) พลเอก กฤษณะ บวรรัตนรักษ์ | กรรมการ |
| (๙) นายธนา เวสโกสิทธิ์ | กรรมการ |
| (๑๐) นายนครินทร์ วงกิจไพบูลย์ | กรรมการ |
| (๑๑) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง | กรรมการ |
| (๑๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย | กรรมการ |
| (๑๓) ศาสตราจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล | กรรมการ |
| (๑๔) นายเสรี นนทสุติ | กรรมการ |

(๑๕) นางศรีประภา เพชรมีศรี	กรรมการ
(๑๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมประชุมเฉพาะคราว คราวละไม่เกิน ๒ คน	กรรมการ
(๑๗) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม	กรรมการ และเลขานุการ
(๑๘) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๙) รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ที่ได้รับมอบหมาย	กรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการตามข้อ ๑ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (๑) วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นที่เกี่ยวข้องระหว่างหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ ๑๖ ของ SDG
- (๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี แก๊ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนและพัฒนาหลักนิติธรรมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (๓) กำกับ ติดตาม ขับเคลื่อนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ยกระดับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน
- (๔) ติดตามประเมินผลและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณามีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด
- (๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กชนช.
- (๖) ปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือแก่ กชนช. ในการชี้แจงข้อมูล ส่งเอกสาร ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ กชนช. กำหนด

ข้อ ๔ การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของ กชนช. คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับเชิญจาก กชนช. ให้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราว ตามที่แต่งตั้งตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตามระเบียบทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานกิจการยุติธรรม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๗


(นายเศรษฐา ทวีสิน)
นายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี
ที่ 77/2568

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้าง
หลักนิติธรรมแห่งชาติ



คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ ๗๗ / ๒๕๖๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

ด้วยหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นพื้นฐานสำคัญในการดูแลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชน ถือเป็นปัจจัยเกื้อกูลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ทั้งยังช่วยสร้างความเชื่อมั่นด้านการลงทุนของประเทศ ประกอบกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของสหประชาชาติ (UN Sustainable Development Goals : SDGs) เป้าหมายที่ ๑๖ ยังแสดงให้เห็นว่า หลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืนมีความเกี่ยวข้องกันโดยตรง จึงเป็นการสมควรที่รัฐบาลจะได้ขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น เพื่ออำนวยประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนโดยรวม

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้มีคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “กชนช.” ประกอบด้วย

ที่ปรึกษา

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

ที่ปรึกษา

(๒) ศาสตราจารย์พิเศษกิตติพงษ์ กิตยารักษ์

ที่ปรึกษา

คณะกรรมการ

(๑) ศาสตราจารย์พิเศษชงทอง จันทรางศุ

ประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงยุติธรรม

กรรมการ

(๓) เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

กรรมการ

(๔) เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

กรรมการ

(๕) อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

กรรมการ

(๖) ผู้อำนวยการสถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย

กรรมการ

(๗) ศาสตราจารย์พิเศษกมลชัย รัตนสากววงศ์

กรรมการ

(๘) พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์

กรรมการ

(๙) นายนครินทร์ วนกิจไพบูลย์

กรรมการ

(๑๐) นางสาวนัยนา สุภาพิ่ง

กรรมการ

(๑๑) ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย

กรรมการ

(๑๒) ศาสตราจารย์สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล

กรรมการ

(๑๓) นายเสรี นนทสุติ

กรรมการ

(๑๔) นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี

กรรมการ

/ (๑๕) กรรมการ ...

(๑๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่คณะกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมประชุมเฉพาะคราว คราวละไม่เกิน ๒ คน	กรรมการ
(๑๖) ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม	กรรมการ และเลขาธิการ
(๑๗) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ	กรรมการ และผู้ช่วยเลขาธิการ
(๑๘) รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม ที่ได้รับมอบหมาย	กรรมการ และผู้ช่วยเลขาธิการ

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการตามข้อ ๑ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) วิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเด็นที่เกี่ยวข้องระหว่างหลักนิติธรรมกับการพัฒนาที่ยั่งยืน ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ ๑๖ ของ SDGs

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี แกะไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการขับเคลื่อนและพัฒนาหลักนิติธรรมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(๓) กำกับ ติดตาม ขับเคลื่อนส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงประสานความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับภาคเอกชน ภาคประชาสังคม สถาบันและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ ในการยกระดับการปฏิบัติตามหลักนิติธรรมเพื่อมุ่งสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

(๔) ติดตามประเมินผลและรายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและพิจารณามีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด

(๕) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ กชนช. ได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม

(๖) ปฏิบัติงานอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ข้อ ๓ ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือแก่ กชนช. ในการชี้แจงข้อมูล ส่งเอกสาร ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่ กชนช. ร้องขอ

ข้อ ๔ การเบิกจ่ายเบี้ยประชุมหรือค่าใช้จ่ายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงานของ กชนช. คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน ที่ปรึกษา หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับเชิญจาก กชนช. ให้เข้าร่วมประชุมเป็นครั้งคราว ตามที่แต่งตั้งตามคำสั่งนี้ ให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือตามระเบียบของทางราชการ โดยให้เบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานกิจการยุติธรรม

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๘



(นางสาวแพทองธาร ชินวัตร)
นายกรัฐมนตรี

คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี

ที่ 1/2568

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมในคณะกรรมการขับเคลื่อน
และพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

ที่ ๑ /๒๕๖๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

ด้วยมติคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ (กชนช.) ครั้งที่ ๑/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๖๘ เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อให้การดำเนินงานขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมของประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๗๗/๒๕๖๘ ข้อ ๒ (๕) จึงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการในคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑. คณะอนุกรรมการชุดที่ ๑ ด้านการพัฒนาประสิทธิภาพและการบริหารจัดการ

๑.๑. องค์ประกอบ

๑.๑.๑. นายพิเศษ สอาดเย็น	ประธานอนุกรรมการ
๑.๑.๒. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๑.๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย	อนุกรรมการ
๑.๑.๔. พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ	อนุกรรมการ
๑.๑.๕. ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	อนุกรรมการ
๑.๑.๖. ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	อนุกรรมการ
๑.๑.๗. ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๑.๑.๘. ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๑.๑.๙. เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย ๑ คน	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๑.๒. อำนาจหน้าที่

๑.๒.๑. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในประเด็นการจำกัดอำนาจรัฐ การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และภาครัฐระบบเปิด

๑.๒.๒. กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเด็นการจำกัดอำนาจรัฐ การป้องกันและปราบปรามทุจริตคอร์รัปชัน และภาครัฐระบบเปิด และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนากการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

๑.๒.๓. ประสาน...

๑.๒.๓. ประธาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนา การเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามิติดเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด

๑.๒.๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ มอบหมาย

๒. คณะอนุกรรมการชุดที่ ๒ ด้านสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน

๒.๑. องค์ประกอบ

๒.๑.๑.	นายเสรี นนทสูติ	ประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๒.	พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ	รองประธานอนุกรรมการ
๒.๑.๓.	อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๒.๑.๔.	นางสาวนัยนา สุภาพัง	อนุกรรมการ
๒.๑.๕.	นางสาวศรีประภา เพชรมีศรี	อนุกรรมการ
๒.๑.๖.	ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร	อนุกรรมการ
	เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	อนุกรรมการ
๒.๑.๗.	ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร	อนุกรรมการ
	เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	
๒.๑.๘.	ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๒.๑.๙.	ผู้อำนวยการสถาบันวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรม	อนุกรรมการ
	สำนักงานกิจการยุติธรรม	
๒.๑.๑๐.	ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๒.๑.๑๑.	เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย ๑ คน	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๒.๒. อำนาจหน้าที่

๒.๒.๑. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรมในประเด็น สิทธิขั้นพื้นฐาน

๒.๒.๒. กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรมในประเด็นสิทธิขั้นพื้นฐาน และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

๒.๒.๓. ประธาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนา การเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามิติดเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด

๒.๒.๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ มอบหมาย

๓. คณะอนุกรรมการชุดที่ ๓ ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรม

๓.๑. องค์ประกอบ

๓.๑.๑.	ศาสตราจารย์พิเศษกมลชัย รัตนสกววงศ์	ประธานอนุกรรมการ
๓.๑.๒.	พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์	รองประธานอนุกรรมการ
๓.๑.๓.	พันตำรวจโท พงษ์ธร ธัญญสิริ	อนุกรรมการ
๓.๑.๔.	ผู้แทนหน่วยงานที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	อนุกรรมการ
๓.๑.๕.	ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธานอนุกรรมการเห็นสมควร เชิญเข้าร่วมการประชุม คราวละไม่เกิน ๒ คน	อนุกรรมการ
๓.๑.๖.	ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม หรือผู้แทน	อนุกรรมการ
๓.๑.๗.	ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านพัฒนาระบบงานยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม	อนุกรรมการ
๓.๑.๘.	ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม	อนุกรรมการและ เลขานุการ
๓.๑.๙.	เจ้าหน้าที่สำนักงานกิจการยุติธรรมที่ได้รับมอบหมาย ๑ คน	อนุกรรมการและ ผู้ช่วยเลขานุการ

๓.๒. อำนาจหน้าที่

๓.๒.๑. ศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์ ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับหลักนิติธรรม ในประเด็น ความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม

๓.๒.๒. กำหนดแนวทาง รูปแบบ วิธีการ เพื่อพัฒนาและเสริมสร้างหลักนิติธรรม ในประเด็นความสงบเรียบร้อย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

๓.๒.๓. ประสาน ติดตาม ประเมินผล และรายงานต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ เพื่อทราบและเพื่อพิจารณามีมติเกี่ยวกับการดำเนินการของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย มาตรการและแนวทางที่ กชนช. กำหนด

๓.๒.๔. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการขับเคลื่อนและการพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ มอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๘

(ศาสตราจารย์พิเศษทอง ทองทรงสุ)

ประธานกรรมการขับเคลื่อนและพัฒนาการเสริมสร้างหลักนิติธรรมแห่งชาติ

กำหนดการ

การสัมมนา “ยกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”

ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026”



กำหนดการ

การสัมมนา “ยกระดับการขับเคลื่อนและเสริมสร้างหลักนิติธรรมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน”

ภายใต้หัวข้อ “Thailand Rule of Law NEXT 2026”

วันพุธที่ 14 มกราคม 2569 เวลา 08.30 – 16.00 น.

ณ ห้องกมลทิพย์ 3 ชั้น 2 โรงแรม เดอะ สุโกศล กรุงเทพมหานคร

เวลา	กิจกรรม
08.30 – 09.00 น.	ลงทะเบียน
09.00 – 09.20 น.	พิธีเปิดการสัมมนา พิธีกร: นางสาวปริม สุขศรีขาว ถวายความอาลัย: สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง กล่าวรายงานโดย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กล่าวเปิดงานโดย ปลัดกระทรวงยุติธรรม
09.20 – 09.40 น.	ถ่ายภาพร่วมกัน
09.40 - 10.15 น.	การปาฐกถาพิเศษ โดย ศาสตราจารย์พิเศษธงทอง จันทรางศุ
10.15 – 10.30 น.	รับประทานอาหารว่าง
10.30 – 11.15 น.	การสัมมนา “แนวทางการพัฒนาหลักนิติธรรมไทย” (Directions for Advancing the Rule of Law in Thailand) โดย H.E. Mr. Zhang Jianwei (Keynote Speaker) เอกอัครราชทูตสาธารณรัฐประชาชนจีนประจำประเทศไทย พันตำรวจโท มนต์รี บุญโยธิน รองผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม

เวลา	กิจกรรม
	ผู้ดำเนินรายการ : ดร.อรสา รัตนอมริมย์ อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน
11.15 – 12.30 น.	การสัมมนา “สิทธิขั้นพื้นฐานประชาชนในไทย” (Fundamental Rights of the People in Thailand) โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย Mr. Henning Rainer Glaser, Director of German - Southeast Asian Center of Excellence for Public Policy and Good Governance (CPG), Faculty of Law, Thammasat University นางสาวชลธิชา แจ่มเร็ว นักปกป้องสิทธิมนุษยชน และอดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาชน นายอชิระ เพชรเรือง ตัวแทนนักศึกษา ผู้ดำเนินรายการ : ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกลักษณ์ ไชยภูมิ อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน
12.30 – 13.30 น.	รับประทานอาหารกลางวัน
13.30 – 15.00 น.	การสัมมนา “สิทธิของผู้กระทำผิดในการคืนคนดีสู่สังคม” (The Rights of Offenders to Rehabilitation and Reintegration into Society) โดย ดร.ตฤณห์ โพธิ์รักษา อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผศ. พยศ ฉัตรธารากุล อาจารย์ประจำคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์และการออกแบบ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี นายอริย์ธัช วรโรจน์เจริญเดช (เบนซ์ เรซซิ่ง) ผู้ดำเนินรายการ : ดร.สุรีย์ฉาย พลวัน อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน
15.00 – 15.15 น.	รับประทานอาหารว่าง
15.15 – 16.00 น.	สรุปผลการประชุมและพิธีปิด โดยผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรมและ/หรือ อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน

หมายเหตุ กำหนดการเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม

